

**Circulaire du 31 janvier 2014 de présentation et d'application de la loi n°2013-669
du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère
public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique**

NOR : JUSD1402885C

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

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

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

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

Pour information

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appels

Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Madame la représentante nationale auprès d'EUROJUST

Annexe : 1

La loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique a modifié le code de procédure pénale afin de consacrer et préciser, dans la loi, la nouvelle architecture des relations entre le ministre de la justice et les magistrats du parquet, fondée sur une nette distinction entre la conduite de la politique pénale et l'exercice de l'action publique.

Elle a à cette fin réécrit, complété ou créé les articles 30, 31, 35 et 39-1 du code de procédure pénale.

Les nouvelles dispositions législatives ont été précisées et complétées par le décret d'application du 9 décembre 2013, qui a remplacé l'ancien article D. 15-2 du code de procédure pénale par deux articles D.15-2 et D. 15-2-1.

La présente circulaire vise à exposer les nouvelles dispositions applicables aux relations entre le garde des sceaux et les magistrats du parquet (1).

Ces nouvelles dispositions conduisent à préciser les attributions des parquets généraux (2), les fondements et finalités de la transmission hiérarchique de l'information (3) ainsi que la question du regroupement des procédures (4).

1 - Présentation générale des nouvelles dispositions

1.1. Présentation des dispositions législatives

Aux termes de l'article 30 du code de procédure pénale dans sa nouvelle rédaction, le garde *des sceaux* « conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles ».

Ainsi, le garde des sceaux adresse aux magistrats du parquet des circulaires générales de politique pénale, qui peuvent être thématiques ou territoriales, qui encadrent leur action, mais il ne peut d'aucune manière s'ingérer dans l'exercice de l'action publique, qui relève de la seule responsabilité des magistrats du parquet.

C'est dans cet esprit que la loi est venue compléter l'article 31 du code de procédure pénale pour préciser que le ministère public exerce l'action publique « dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu ».

Le garde des sceaux a pour mission d'adapter, d'actualiser la politique pénale et d'en rendre compte dans les diverses instances où il intervient, en particulier au Parlement ou en Conseil des ministres. La loi dispose

désormais expressément, au dernier alinéa de l'article 30 du code de procédure pénale, que le ministre de la justice devra chaque année publier un rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le Gouvernement, précisant les conditions de mise en œuvre de cette politique et des instructions générales adressées aux parquets.

La loi du 25 juillet 2013 n'a pas modifié les autres attributions propres du garde des sceaux. Ce dernier conserve ainsi la possibilité de :

- demander au procureur général près la Cour de cassation de former des pourvois dans l'intérêt de la loi, en application de l'article 620 du code de procédure pénale ;
- former des demandes en révision en application de l'article 623 du même code ;
- former, lorsqu'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme exige un nouveau jugement, une demande de réexamen en application de l'article 626-2 du même code ;

Le ministre peut, en outre, intervenir en matière de coopération avec la Cour pénale internationale ou d'entraide judiciaire internationale, lorsque la loi prévoit l'accord du ministre de la justice, afin de s'assurer de la prise en compte des intérêts diplomatiques de l'Etat français. Il s'agit notamment des interventions prévues par les articles 627-15 (transfert devant la Cour pénale internationale), 694-4 (non-exécution d'une commission rogatoire internationale portant atteinte aux intérêts essentiels de la Nation), 694-7 (infiltration transfrontalière), 695-2 (équipe commune d'enquête), 696-18 et 696-42 (extradition), 713-10 (confiscation) du même code.

Il peut enfin, au titre de son rôle de protection des institutions et des agents publics, adresser aux parquets les demandes prévues par l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, en cas de diffamation ou d'injure contre un fonctionnaire ou un corps constitué.

Tout en consacrant la pratique du rapport général de politique pénale du ministère de la justice, mise en place à partir de 1999, la loi va plus loin en indiquant que ce rapport sera transmis au Parlement, et qu'il pourra donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

La responsabilité du ministre de la justice dans l'élaboration de la loi pénale, la détermination et l'évaluation de la politique pénale, et son obligation d'en rendre compte devant la représentation nationale impliquent une obligation d'information par les magistrats du parquet, qui est clairement affirmée par les nouvelles dispositions.

La nouvelle rédaction de l'article 35 conforte par ailleurs le rôle des procureurs généraux. Tout en maintenant leur mission d'animation et de coordination, elle affirme désormais de façon expresse qu'ils sont chargés d'adapter les instructions générales du ministre de la justice au contexte propre au ressort de la cour d'appel, et de procéder à l'évaluation de leur application par les parquets.

Enfin, le rôle des procureurs de la République en matière de politique pénale est expressément consacré par le nouvel article 39-1, qui prévoit qu'ils mettent en œuvre la politique pénale définie par les instructions générales du ministre de la justice, précisées et, le cas échéant, adaptées par le procureur général, en tenant compte du contexte propre à leur ressort. Si la déclinaison locale des instructions de politique pénale est reconnue au procureur de la République, elle se fait donc toujours sous l'autorité du procureur général.

La nouvelle rédaction de l'article 35 du code de procédure pénale maintient la formulation selon laquelle le procureur général informe le garde des sceaux au moyen de « *rapports particuliers établis d'initiative ou sur demande du ministre de la justice* » et de rapports annuels.

La loi précise désormais que le procureur général adressera au garde des sceaux « *un rapport annuel de politique pénale sur l'application de la loi et des instructions générales ainsi qu'un rapport annuel sur l'activité et la gestion des parquets de son ressort* ».

Cette même obligation d'information, qui concerne les procédures particulières comme l'application de la politique pénale et l'activité des parquets, s'applique aux procureurs de la République à l'égard des procureurs généraux, conformément aux dispositions du nouvel article 39-1.

Les articles 35 et 39-1 prévoient enfin que le procureur général et le procureur de la République informent au moins une fois par an l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet de leur juridiction « *des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, de la politique pénale* ».

1.2. Présentation des dispositions réglementaires

Les nouveaux articles D. 15-2 et D. 15-2-1 remplacent l'ancien article D. 15-2 du code de procédure pénale, qui traitait déjà de la question des rapports annuels de politique pénale des procureurs généraux et des procureurs de la République.

L'article D. 15-2 traite des rapports des procureurs généraux, et l'article D. 15-2-1 traite des rapports des procureurs de la République.

Ces nouvelles dispositions continuent d'indiquer que les rapports annuels des procureurs de la République doivent être adressés aux parquets généraux avant le 31 janvier, et que ceux des procureurs généraux doivent être adressés au ministère de la justice avant le 31 mars.

L'article D. 15-2-1 reprend sans les modifier les dispositions figurant actuellement dans l'article D. 15-2, précisant que le rapport annuel du procureur de la République comporte le rapport sur la garde à vue prévu par l'article 41, élaboré au vu des informations et des statistiques qui lui sont adressées à cette fin par les services et unités de police judiciaire, ainsi que le rapport sur l'état et les délais de l'exécution des peines prévu par l'article 709-2.

Les articles D. 15-2 et D. 15-2-1 précisent par ailleurs que les rapports annuels de politique pénale et les rapports annuels d'activité des parquets pourront en pratique être adressés en un document unique.

Ils disposent enfin que ces rapports doivent être transmis aux premiers présidents et présidents des juridictions avant l'assemblée générale des magistrats au cours de laquelle le procureur général ou le procureur de la République les informeront de la mise en œuvre de la politique pénale.

2 - La redéfinition des missions des parquets généraux

Outre son rôle de représentation du ministère public devant les juridictions du deuxième degré et l'exercice d'autres attributions résultant de différents textes et circulaires¹, le procureur général détient de l'article 35 du code de procédure pénale diverses compétences transversales qui fondent la spécificité de sa fonction.

Il résulte en effet des deux premiers alinéas de ce texte que « *Le procureur général veille à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel et au bon fonctionnement des parquets de son ressort.*

Il anime et coordonne l'action des procureurs de la République, tant en matière de prévention que de répression des infractions à la loi pénale. Il précise et, le cas échéant, adapte les instructions générales du ministère de la justice au contexte propre au ressort. Il procède à l'évaluation de leur application par les procureurs de la République ».

Ces missions de coordination et d'évaluation des politiques pénales, dont l'exercice ne peut se résumer au seul suivi des affaires individuelles signalées, impliquent pour les parquets généraux de développer de nouvelles méthodes de travail destinées à assurer l'efficacité et la cohérence de l'action des parquets de leur ressort.

La mise en œuvre par les procureurs de la République de la politique pénale définie par les instructions générales et impersonnelles du garde des sceaux, le cas échéant, adaptées par les procureurs généraux nécessite que ces derniers apportent également un soutien juridique et technique aux parquets de leur ressort pour faciliter l'exercice des missions qui leur ont été confiées par la loi.

2.1. Adaptation de la politique pénale du garde des sceaux au sein des ressorts des cours d'appel

2.1.1. Assurer la cohérence de la mise en œuvre de cette politique pénale

Les parquets généraux doivent veiller à la mise en œuvre au sein de leur ressort d'une politique pénale adaptée

¹ Il s'agit des articles 34 à 38 du Code de procédure pénale, de l'article D. 15-2-1 du même code applicable au rapport annuel ainsi que de la circulaire du 14 mai 2004 NOR JUS-D-04-30092C de présentation des dispositions de procédure pénale immédiatement applicables de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité qui contient plusieurs développements présentant ces attributions.

aux spécificités de la délinquance. Ils doivent à cet égard initier de véritables politiques pénales régionales, cohérentes et concrètes, afin de guider l'action locale des parquets de première instance.

Afin de coordonner l'action des parquets placés sous leur autorité, ils leur adresseront des instructions écrites de politique pénale, précisant quels sont les objectifs poursuivis et les orientations régionales les plus adaptées à la mise en œuvre des instructions générales du garde des sceaux.

Ces instructions écrites pourront inclure des outils opérationnels tels que des formulaires, des carnets d'adresses régionaux ou bien encore des guides de bonnes pratiques.

Ces instructions écrites seront utilement complétées par l'organisation de réunions, générales ou thématiques, destinées à l'ensemble ou à une partie des magistrats du ministère public d'une cour d'appel. Les comptes-rendus de ces réunions devront ensuite être diffusés afin d'assurer un niveau d'information équivalent de l'ensemble des magistrats du parquet qui auront ainsi une vision globale des politiques pénales conduites au niveau régional.

Les interlocuteurs institutionnels du ministère de la justice, tels que l'autorité préfectorale, la police, la gendarmerie, les douanes, les représentants du barreau et des professions judiciaires, les administrations spécialisées, les ordres professionnels ou bien encore les associations, pourront être associés à ces réunions en fonction du sujet traité.

L'organisation de réunions des magistrats du ministère public de plusieurs cours d'appel pourra également être envisagée afin de renforcer la cohérence globale des politiques pénales mises en œuvre dans des ressorts de cour d'appel limitrophes. Des instructions communes pourront être arrêtées à cette fin.

Les parquets généraux veilleront enfin, lorsqu'apparaissent sur les ressorts de plusieurs parquets ou de cours d'appel, des phénomènes de délinquance ayant notamment généré des troubles importants à l'ordre public, à définir rapidement une politique pénale régionale spécifique visant à coordonner l'action des procureurs de la République concernés.

2.1.2 Soutenir les parquets dans la conduite de cette politique pénale

Les procureurs généraux doivent être en mesure de rendre compte auprès du garde des sceaux des priorités de politique pénale définies localement, des moyens mis en œuvre pour les atteindre ainsi que des résultats obtenus.

Ce travail d'évaluation réalisé par les parquets généraux a, d'une part, pour objectif de mesurer l'effectivité de la mise en œuvre des instructions générales du garde des sceaux. Il vise, d'autre part, à s'assurer de la pertinence de l'application de ces instructions par les parquets.

Bien évidemment, ce rôle d'évaluation n'a pas pour seul objet les instructions générales du garde des sceaux et a vocation à s'exercer sur les diverses activités des parquets.

Ils s'attacheront dès lors à faire porter ce travail d'évaluation tant sur la structure des réponses pénales que sur des thématiques sectorielles pertinentes au regard des particularités locales.

A cette fin, il appartient aux parquets généraux de mettre à la disposition des parquets de leur ressort les outils de pilotage et de mesure nécessaires à la mise en œuvre des objectifs définis. En particulier, les parquets généraux veilleront à utiliser les outils statistiques disponibles et à développer leur analyse sur les données produites.

Ce processus d'évaluation doit notamment permettre que soient fixés des objectifs quantitatifs et qualitatifs partagés avec les parquets de première instance.

Enfin, il entre dans les missions des parquets généraux de restituer ces évaluations. Le rapport de politique pénale annuel demeure le premier vecteur d'information : les parquets généraux ne devront pas hésiter à y intégrer toutes les informations et analyses qu'ils jugent utiles. La restitution au garde des sceaux se fera également, si nécessaire, par des rapports ponctuels et spécifiques. Il conviendra que les parquets généraux veillent à restituer ces évaluations auprès des autres acteurs de terrain pour assurer la lisibilité de la politique pénale conduite.

2.2. Assistance technique et juridique des parquets de première instance

Les parquets généraux doivent également être en mesure d'apporter aux parquets de leur ressort le soutien technique et juridique nécessaire à la conduite quotidienne de l'action publique.

Ils assureront tout d'abord, en complément des travaux de la direction des affaires criminelles et des grâces

(DACG) quant à l'actualité législative et jurisprudentielle, un suivi et une diffusion des décisions de la Cour de cassation portant sur des procédures issues de leur ressort et, bien évidemment, de la jurisprudence développée au sein de leur cour d'appel.

Ils procéderont ensuite à un travail d'analyse juridique et de mise en perspective des circulaires et des dépêches de la Chancellerie.

La DACG pourra être destinataire de toutes les demandes d'avis ou d'analyse que les parquets généraux estimeraient nécessaires à l'exercice de ces missions de soutien technique.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, les parquets généraux devront mettre les parquets en mesure d'assumer leurs missions. Ils s'assureront à cet effet de l'adéquation des moyens, de la taille et des capacités de traitement de chaque juridiction aux orientations de politique pénale définies localement.

Les parquets généraux, confrontés aux absences et vacances de postes réparties au sein des juridictions de leur ressort, devront non seulement déléguer les magistrats placés afin de limiter les conséquences résultant de ces vacances de poste mais envisager également s'il y a lieu la mise en place de dispositifs de mutualisation de certaines missions ou tâches entre plusieurs parquets de leur ressort.

Les parquets généraux veilleront par ailleurs au bon fonctionnement des parquets de leur ressort qui se verraient confronter à une situation de crise² en mettant à leur disposition les moyens de nature à garantir à la fois le traitement de cette situation et la poursuite de leur activité juridictionnelle. Le parquet général pourra déléguer ponctuellement, à cet effet, l'un de ses membres pour assurer par exemple la remontée de l'information. Le magistrat du parquet général chargé de la communication se mettra également à la disposition du parquet concerné pour l'assister dans l'élaboration de sa stratégie de communication. Ce dispositif pourra utilement être complété, le cas échéant, par des délégations ponctuelles de magistrats placés ou de magistrats d'autres parquets du ressort de la cour d'appel.

3 - La transmission hiérarchique de l'information

3.1. Conséquences de la suppression des instructions individuelles sur la transmission hiérarchique de l'information

La suppression des instructions individuelles vise à renforcer l'institution judiciaire en clarifiant les missions respectives de la chancellerie, des parquets généraux et des parquets. Elle doit être l'occasion d'une nette diminution du nombre d'affaires signalées.

La remontée hiérarchique de l'information, dont les critères et les modalités pratiques de mise en œuvre n'ont jamais fait l'objet par le passé d'une circulaire du garde des sceaux, doit répondre à des nécessités clairement identifiées et permettre à chaque échelon du ministère public d'assumer les missions qui lui ont été confiées par la loi.

Par ailleurs, il importe que les procureurs généraux soient en mesure d'exercer leurs prérogatives légales, telles que le pouvoir d'instructions aux fins de poursuites prévu par les articles 36 et 40-3 du code de procédure pénale ou le pouvoir de dessaisissement d'un parquet qu'ils tiennent de l'article 43 du même code.

Les parquets, dont les magistrats sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, conformément aux dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, s'attacheront à adresser aux parquets généraux une information qui les mettra en mesure d'exercer les prérogatives prévues par les articles 35 et 36 précédemment évoquées.

Les attentes de la Chancellerie en termes de transmission d'information répondent à d'autres impératifs.

² Un groupe de travail sur la remontée de l'information a défini la situation de crise comme un événement judiciaire ayant un impact médiatique national, créant un fort trouble à l'ordre public, exigeant une réaction urgente du parquet tant dans le traitement de l'information que dans la direction de l'enquête et des investigations, nécessitant une adaptation de l'organisation interne du parquet ainsi que, dans certaines situations, une coordination avec les autres autorités administratives, en particulier l'autorité préfectorale.

3.2. Fondements et finalités du signalement à la Chancellerie

Aux termes de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation dont il est responsable devant le Parlement.

Le garde des sceaux qui conduit, en application des dispositions de l'article 30 du code de procédure pénale, la politique pénale déterminée par le Gouvernement, doit par conséquent être en mesure de rendre compte de son action devant la représentation nationale, en particulier à l'occasion de la publication du rapport annuel de politique pénale.

La politique pénale est une politique publique, arrêtée comme les autres par le Gouvernement mais énoncée par le seul garde des sceaux. Elle a pour objet de définir les priorités dans l'ensemble des domaines qui relèvent du ministère public : constatation des infractions, recherche et sanction de leurs auteurs, protection des victimes, exécution des décisions judiciaires, prévention des infractions, coopération pénale internationale. Elle est ainsi générale et impersonnelle ; elle ne saurait se confondre avec l'exercice même par les parquets de l'action publique, qui est la réponse judiciaire apportée à une situation individuelle.

La politique pénale poursuit deux objectifs principaux : d'une part, une recherche d'efficacité dans l'action du parquet contre la délinquance et, par-delà, de la justice pénale toute entière et, d'autre part, un besoin de cohérence de la réponse pénale sur l'ensemble du territoire, tendant à assurer le respect du principe constitutionnel d'égalité des citoyens face à la loi.

Le signalement de certaines affaires par les parquets généraux à la Chancellerie poursuit les finalités suivantes.

Le garde des sceaux doit tout d'abord disposer d'éléments d'information concrets en provenance des juridictions lui permettant de conduire la politique pénale définie par le Gouvernement, d'en préciser les orientations thématiques ou territoriales, de les actualiser le cas échéant, puis d'en assurer l'évaluation à l'occasion de l'élaboration du rapport de politique pénale. Ces éléments peuvent également éclairer les décisions relatives à l'affectation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique pénale.

Ensuite, le garde des sceaux, qui peut notamment être interrogé par des autorités administratives indépendantes ou par des parlementaires à l'occasion de questions écrites ou orales sur sa conduite de la politique pénale, doit être renseigné sur les procédures présentant une problématique d'ordre sociétal, un enjeu d'ordre public, ayant un retentissement médiatique national ou bien encore qui sont susceptibles de révéler une difficulté juridique ou d'application de la loi pénale.

Par ailleurs, l'intervention du garde des sceaux peut être de nature à faciliter l'entraide judiciaire internationale : une telle intervention suppose aussi une information circonstanciée.

Enfin, le garde des sceaux doit être tenu informé des procédures susceptibles de mettre en cause l'institution judiciaire et mis en mesure de veiller au bon fonctionnement de l'institution judiciaire et de l'ensemble des services placés sous son autorité.

Une annexe consacrée aux critères de signalement des affaires individuelles ainsi qu'aux modalités pratiques de la remontée d'information est jointe à la présente circulaire.

4. Regroupement des procédures

L'article 30 du code de procédure pénale prohibant désormais toute instruction individuelle du garde des sceaux, de nouvelles règles doivent être fixées en matière de regroupement de procédures dans un souci de bonne administration de la justice.

4.1. Critères du regroupement de procédures

Les critères principaux susceptibles d'être retenus pour regrouper des procédures sont les suivants :

- le nombre important de victimes et de plaintes, dispersées au sein de différents ressorts, voire sur l'ensemble du territoire national ; un regroupement est particulièrement nécessaire lorsque les faits incriminés ont été commis à l'étranger ;
- la complexité particulière des investigations, nécessitant de confier l'ensemble des procédures à une juridiction unique et spécialisée ;

- la connexité des faits, aux termes des dispositions de l'article 203 du code de procédure pénale³.

De façon générale, pour les affaires présentant un lien étroit, même si elles ne répondent pas strictement aux critères de la connexité, en particulier en l'absence d'identification du ou des auteurs, l'utilité d'un regroupement doit être examinée.

Ces critères peuvent être alternatifs ou cumulatifs ; en tout état de cause, ils ne sont pas limitatifs.

4.2. Modalités du regroupement de procédures

Les parquets généraux et les parquets devront se montrer vigilants pour identifier les procédures entraînant des dépôts de plaintes multiples ou présentant des critères de connexité mais suivies sur des ressorts distincts et paraissant nécessiter un regroupement. Les parquets pourront se rapprocher à cet effet des services d'enquête.

En cas de plaintes en grand nombre et susceptibles d'être dispersées sur plusieurs ressorts de cours d'appel, les procureurs généraux veilleront à en aviser précisément et rapidement la DACG afin de lui permettre d'apprécier l'intérêt d'une diffusion plus large de cette information. Celle-ci adressera alors une dépêche à l'ensemble des procureurs généraux afin de leur communiquer la liste des procédures dont elle a eu connaissance ainsi que les suites judiciaires qui leur auront été réservées.

Les procureurs généraux veilleront à ce que les procureurs de la République concernés engagent une concertation de nature à permettre la détermination du parquet de regroupement.

Les procureurs de la République informeront les parquets généraux de la décision envisagée de manière à ce que ces derniers puissent s'assurer, en application des articles 35 et 36 du code de procédure pénale, qu'une telle décision est conforme tant au bon fonctionnement des parquets qu'à la politique pénale de leur ressort.

La DACG procédera de même, aux fins d'information des parquets généraux et parquets, si elle repère d'initiative des procédures paraissant nécessiter un regroupement.

La DACG accompagnera ces dépêches d'information de tout élément juridique ou de contexte pouvant éclairer le choix des parquets et des parquets généraux..

4.3. Désignation du parquet compétent

La compétence du parquet et de la juridiction dont les effectifs et les moyens paraîtront les plus adaptés à un traitement diligent et efficace des procédures regroupées devra être retenue.

L'appréciation de l'opportunité d'un regroupement de procédures et sa mise en œuvre relèvent du dialogue naturel entre les différents parquets et parquets généraux concernés.

A défaut d'accord entre les parquets relevant de cours d'appel différentes, les parquets généraux concernés devront se concerter afin de s'entendre sur la juridiction à désigner.

En cas de désaccord entre parquets généraux, dont il sera rendu compte à la DACG, cette dernière, d'initiative ou ainsi alertée, organisera le dialogue entre les différents procureurs généraux concernés en apportant tous les éléments d'information et les analyses juridiques en sa possession de nature à éclairer la solution la plus conforme à une bonne administration de la justice.

* * *

La déclinaison opérationnelle de la redéfinition des missions des parquets généraux, qui nécessite l'élaboration de nouvelles méthodes de travail ainsi que de nouveaux outils statistiques et d'évaluation de la politique pénale, sera conçue dès à présent par la DACG en partenariat avec des personnalités qualifiées.

Ces méthodes et outils nouveaux feront l'objet d'une diffusion à l'ensemble des parquets généraux, après une phase d'expérimentation au sein de quelques cours d'appel, dans le courant du second semestre 2014.

³ Il s'agit par exemple de faits multiples impliquant les mêmes auteurs commis sur une pluralité de ressorts ou d'une procédure relative à des moyens obtenus frauduleusement aux fins de commettre une infraction faisant l'objet d'investigations dans le cadre d'une autre procédure au sein d'un ressort distinct.

Une réflexion sera par ailleurs engagée au niveau central sur le rôle et les missions de la DACG afin de mettre en cohérence les attributions respectives des différents échelons du ministère public.

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le timbre de la DACG, de toute difficulté que vous rencontreriez dans l'application des présentes instructions.

La garde des sceaux, ministre de la justice,

Christiane TAUBIRA

Annexe

LA REMONTEE D'INFORMATION

Sensible à la charge de travail induite, pour les parquets et les parquets généraux, par le suivi des affaires signalées, la garde des sceaux a souhaité fixer un objectif de réduction de moitié du nombre de ces procédures d'ici la fin de l'année 2014, tant dans les relations entre les parquets et les parquets généraux qu'entre ces derniers et la Chancellerie.

Les parquets généraux adresseront dans les meilleurs délais à la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) le nombre de dossiers signalés enregistrés au 31 décembre 2013, en veillant à distinguer les affaires individuelles suivies à leur seul niveau de celles faisant l'objet d'un signalement à la Chancellerie.

Ils préciseront les modalités adoptées pour réduire de moitié leur portefeuille d'affaires signalées.

Un point d'étape interviendra à la fin du premier semestre 2014.

Il convient, dans cette perspective, de rappeler d'une part les critères de signalement des affaires individuelles (I), d'autre part les modalités pratiques de la remontée d'information, en particulier entre les parquets généraux et la DACG (II).

I. Les critères de signalement des affaires individuelles

Le signalement et le suivi des affaires individuelles doivent être adaptés aux besoins spécifiques de chaque échelon du ministère public et ne sauraient revêtir un caractère automatique de nature à générer une activité dont l'importance en temps serait sans lien avec l'effectivité de son utilisation par celui qui la reçoit.

Ce travail de diminution du nombre de dossiers signalés, qui a d'ores et déjà été engagé par la DACG, doit désormais être poursuivi entre les parquets généraux et les parquets. Il doit faire l'objet d'un dialogue approfondi des procureurs généraux avec les procureurs de la République de leur ressort.

A. Les affaires signalées par les parquets aux parquets généraux

Les procédures devant être signalées répondent aux critères suivants qui peuvent être cumulatifs :

- la gravité intrinsèque des faits ;
- le trouble manifestement grave à l'ordre public ;
- la personnalité de l'auteur ou de la victime (faits impliquant les représentants des corps constitués de l'Etat, notamment ceux relevant du ministère de la justice, les élus, les personnes chargées d'une mission de service public dans l'exercice de leurs fonctions, ou les personnalités de la société civile) ;
- le nombre élevé de victimes (accidents collectifs) ;
- les infractions concernant des faits ciblés comme relevant d'une priorité de politique pénale, ou nécessitant une action coordonnée des pouvoirs publics ;
- les infractions représentant de nouvelles formes de criminalité ou relevant d'une criminalité organisée ;
- toute difficulté juridique ou institutionnelle posant une question dépassant le cadre d'un seul ressort ;
- la dimension internationale de l'affaire ;
- la médiatisation possible ou effective de la procédure.

Une attention toute particulière doit être portée aux affaires dans lesquelles l'institution judiciaire est susceptible d'être mise en cause.

Au regard des particularités locales de leur ressort et après concertation avec les procureurs de la République, les procureurs généraux pourront adapter ces critères de signalement afin de leur permettre de mettre en œuvre les prérogatives des articles 35 et 36 du code de procédure pénale et d'évaluer la politique pénale locale.

En toute hypothèse, les procureurs généraux veilleront à préciser systématiquement le contexte des demandes de renseignement adressées aux parquets de leur ressort en leur indiquant notamment si celles-ci sont liées à :

- une demande de la Chancellerie,
- une demande du parquet général liée à l'exercice de ses prérogatives,
- une requête d'un élu, d'une association ou d'un particulier.

B. Les affaires signalées par les parquets généraux à la DACG

Les parquets généraux doivent informer la Chancellerie régulièrement, de manière complète et en temps utile, des procédures les plus significatives et exercer pleinement leur rôle d'analyse et de synthèse.

Ils doivent préciser s'ils partagent l'analyse et les orientations du procureur de la République et prendre position sur la conduite des dossiers en indiquant, le cas échéant, les instructions, générales ou individuelles, qu'ils ont été amenés à adresser sur le fondement des articles 35 et 36 du code de procédure pénale.

Les procédures devant être signalées répondront aux critères suivants qui pourront être cumulatifs : gravité des faits (préjudice humain, financier, atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou au pacte républicain) de nature à nécessiter une action coordonnée des pouvoirs publics ou à leur donner un retentissement médiatique au niveau national, insertion dans un champ de politique pénale prioritaire, qualité des mis en cause ou des victimes, et dimension internationale de la procédure.

Les parquets généraux pourront aussi signaler les affaires dont le traitement a révélé une bonne pratique pouvant être, le cas échéant, généralisée.

Le principe, dans le cadre de ces échanges, est celui de la non-transmission de pièces de procédures, exceptions faites des réquisitoires définitifs ou des ordonnances de renvoi, des jugements ainsi que des arrêts.

En cas de demande d'analyse adressée à la DACG, le parquet général aura soin de porter à la connaissance de celle-ci l'ensemble des éléments factuels nécessaires. La DACG sollicitera le cas échéant toute précision utile.

En tout état de cause, les parquets généraux doivent répondre avec diligence, conformément aux dispositions de l'article 35, aux demandes d'information ponctuelles du garde des sceaux.

C. Modalités d'information du parquet près les juridictions spécialisées en matière de criminalité organisée et d'infractions en matière sanitaire

En matière de criminalité organisée, le parquet initialement saisi doit signaler de manière systématique et immédiate au parquet de la juridiction interrégionale spécialisée (J.I.R.S), toute affaire laissant augurer, dès son origine ou lors de la réalisation d'un acte d'enquête important telle qu'une interpellation ou une perquisition, une dimension de criminalité organisée¹.

Ce dispositif d'alerte, qui ne préjuge en rien de la saisine ultérieure éventuelle de la juridiction spécialisée, devra être étendu au fonctionnement des juridictions spécialisées en matière sanitaire que sont les pôles de santé publique de Paris et Marseille.

L'apparition rapide du caractère de grande complexité d'un dossier en matière sanitaire et les enjeux importants de santé publique sous-jacents à ces procédures commandent en effet que la saisine des pôles de santé publique, si elle s'avère nécessaire, intervienne le plus en amont possible.

C'est pourquoi les parquets initialement saisis informeront de manière systématique et immédiate les parquets de Paris ou Marseille, selon l'inter-région à laquelle ils appartiennent, de toute affaire paraissant répondre aux critères de saisine fixés par l'article 706-2 du code de procédure pénale.

Cette information entre parquets en matière de criminalité organisée ou en matière sanitaire ne dispense pas du signalement systématique de ces affaires du parquet au parquet général dont il dépend.

Ce parquet général veillera également à se rapprocher, selon les cas, du procureur général près la cour d'appel du siège de la JIRS ou de celui de la juridiction spécialisée en matière sanitaire afin d'évoquer ensemble les

¹ Circulaire Justice n°JUS D 04-30 177 C du 2 septembre 2004.

dossiers qui pourraient relever de la compétence de ces juridictions spécialisées.

II. Les modalités pratiques de la remontée d'information :

A. Principes de fonctionnement

1. Contacts entre la DACG et les juridictions

- Par principe, les **interlocuteurs naturels de la DACG sont les parquets généraux** qui doivent s'organiser pour pouvoir être joints à tout moment.
- **Ordre et modes de transmission des informations à la DACG par les parquets généraux :**
 - 1- La messagerie électronique,
 - 2- Le téléphone,
 - 3- La voie postale de manière exceptionnelle (en raison du format des documents ou de leur volume),
 - 4- La télécopie uniquement en cas de problème technique.
- Pour les affaires les plus sensibles, nécessitant un suivi particulièrement étroit, l'envoi d'un courriel devra être systématiquement doublé d'un appel téléphonique au magistrat du bureau concerné ou au magistrat de permanence.
- Concernant les appels téléphoniques et les courriels vers la DACG, **le principe est celui de l'échange avec le bureau compétent**, durant les jours ouvrables du lundi au vendredi (9h00 à 12h30 et 14h00 à 19h30).
- En dehors de ces horaires, ou en cas d'impossibilité de contacter le bureau concerné, le magistrat de permanence, les sous-directeurs, l'adjoint à la directrice ou la directrice peuvent être joints durant la semaine.
- Les fins de semaine et les jours fériés, le principe est de contacter la permanence de la DACG. A défaut, il est également possible de contacter la directrice ou le directeur-adjoint.
- La boîte courriel de la permanence (DACG/CAB/PERM : perm.dacg-cab@justice.gouv.fr) **ne doit être utilisée qu'en dehors des heures de bureau et les fins de semaine et jours fériés.**

Les rapports indiquent la sous-direction, voire le bureau compétent. Un tableau reprenant la répartition des contentieux entre les bureaux facilite l'identification des bureaux compétents.

2. Gestion des dossiers signalés :

Le principe est celui de **l'envoi systématique par la DACG d'un accusé de réception pour le premier rapport donnant lieu à ouverture de dossier.**

Cet accusé de réception permet au parquet général de connaître le numéro d'enregistrement du dossier à la DACG.

Il précise la périodicité de l'actualisation attendue. La règle générale consiste en une actualisation des dossiers au moins annuelle mais, évidemment, aussi à l'occasion de chacun de leurs développements significatifs. Certains dossiers nécessitent une actualisation trimestrielle.

Il doit également préciser, chaque fois que cela sera possible, que le dossier ne nécessite pas de suivi par la DACG.

Il n'y aura pas d'accusé de réception à envoyer en réponse aux rapports ultérieurs, sauf si la direction ne désire plus assurer de suivi du dossier ou souhaite en modifier la périodicité.

Lorsqu'il s'agit d'une consultation juridique ou technique demandée à la DACG, un accusé de réception spécifique est utilisé, indiquant que la direction a bien pris en compte cette demande. Les parquets généraux préciseront, si besoin est, le délai les contraignant.

A chaque étape de la gestion d'un dossier suivi, la DACG examine si le dossier continue à nécessiter ce suivi.

Les accusés de réception et les dépêches doivent être formalisés par les secrétariats communs des sous-directions :

- **accusé de réception initial** ou AR 1; il précise les modalités ou la périodicité d'actualisation attendue par la DACG,
- **accusé de réception de modification de suivi du dossier** ou AR 2; il informe d'une modification de la périodicité d'actualisation attendue,
- **accusé de réception de fin de suivi d'un dossier** ou AR 3; il sera adressé chaque fois que cela apparaîtra possible,
- **accusé de réception d'une demande d'analyse juridique** ou AR 4,
- la DACG peut **solliciter une information** (AR 5),
- la DACG **procédera à des rappels** lorsque la périodicité d'actualisation du dossier n'aura pas été respectée (AR 6).

Ces accusés de réception pourront être précisés par les bureaux en fonction des spécificités des contentieux qu'ils traitent.

B. Le recours à la dématérialisation

1. Circulation de l'information des parquets généraux vers la DACG :

Les parquets généraux adressent principalement par courriel à la DACG **des messages d'information** ou des **rappports**.

Il importe de **différencier nettement** ces transmissions :

- les **messages d'information** ne tendent qu'à délivrer une information ponctuelle, sans analyse juridique, qui ne saurait tenir lieu de rapport de synthèse et d'analyse.
Tel est notamment le cas des messages d'information immédiate (« info-flash ») destinés à alerter en urgence la DACG sur une affaire d'une particulière sensibilité. Ils ne donnent en principe pas lieu à accusé-réception de la part de la DACG.
- Le **rapport** a pour vocation d'assurer l'information complète de la DACG, tant sur les aspects factuels et juridiques de la procédure. Sur le fond, le parquet général doit prendre position pour confirmer ou infirmer l'analyse conduite par le procureur de la République.

Messages d'information_:

Les **messages d'information** ponctuels par courriel se substituent avec profit aux comptes rendus téléphoniques, puisqu'ils limitent les risques d'erreurs à l'occasion des échanges. Le message d'information ne donne pas lieu à accusé-réception sauf si la DACG décide :

- d'ouvrir un dossier d'action publique ;
- d'interrompre les envois de messages d'information reçus sur une même affaire qu'elle ne souhaite pas ou plus suivre (dans ce cas, elle répond par retour de courriel directement adressé sur la boîte électronique structurelle du parquet général compétent qu'elle n'entend pas suivre l'affaire qui lui a été signalée).

Les **messages d'information** sont envoyés à l'une des listes de diffusion déterminées. Ces listes permettent en effet d'informer une partie de la chaîne hiérarchique. L'envoi des messages d'information à un seul destinataire nominatif est donc à proscrire. **Ils n'exigent aucun formalisme particulier**, l'essentiel étant d'assurer la rapidité de la transmission. Leur objet doit être indiqué de manière assez complète pour permettre une appréhension immédiate.

Chaque message d'information ne doit concerner qu'une seule affaire.

Rapports :

L'envoi de **rappports** dématérialisés est de nature à générer des économies, à assurer la rapidité de la transmission et son efficacité. Ainsi, l'envoi dématérialisé doit désormais systématiquement remplacer l'expédition par courrier. En effet, la réception du rapport par le bureau d'ordre compétent de la DACG permet de l'imprimer, de l'enregistrer et de le verser au dossier.

Les **rapports** sont adressés à l'une des listes de diffusion spécialement déterminées, voire aux listes créées occasionnellement (par exemple en cas de violences urbaines ou de situation de crise). Ces listes permettent en effet d'informer la totalité de la chaîne hiérarchique. L'envoi des rapports à un seul destinataire nominatif est également à proscrire.

Un rapport administratif peut désormais prendre la forme :

- **soit** d'un rapport dactylographié, signé du procureur général, numérisé et envoyé par courriel (forme habituelle). Le courriel d'accompagnement doit à la fois être précis et synthétique. Aux fins d'identification et d'archivage, **il devra commencer systématiquement par la mention « Rapportpg »** (exemple: « rapportpg : assassinat de X à Y le T »). Chaque rapport doit faire l'objet d'un envoi distinct.
- **soit** d'un courriel qui devra néanmoins comprendre les faits, l'état de la procédure, une analyse juridique si nécessaire. **Dans les affaires complexes, le rapport devra d'une part mettre en exergue les éléments d'actualisation, d'autre part procéder à un rappel synthétique de la procédure ; la simple transmission d'une chaîne de courriels est à proscrire.** Tout courriel adressé à la DACG signifie que son contenu a été validé par le parquet général. L'objet de ce rapport par courriel doit comporter les éléments permettant d'identifier précisément le dossier qu'il concerne.

2. Circulation de l'information de la DACG vers les parquets généraux :

Demandes de renseignement et accusés de réception :

Les documents émis par la direction consistent en des accusés de réception, des demandes de renseignement ou des transmissions d'analyses juridiques.

Les documents sont adressés aux listes de diffusion préalablement déterminées par les parquets généraux et communiquées à la DACG. Ils sont également adressés aux magistrats de la DACG concernés et au responsable du bureau d'ordre compétent.

Circulaires :

Les circulaires signées et scannées sont envoyées aux listes de diffusion déterminées par les parquets généraux, l'expédition par voie postale n'ayant plus cours. Ces documents sont également mis en ligne simultanément sur le site intranet de la DACG.