



PROJET DE LOI

*RELATIF AUX ATTRIBUTIONS DU GARDE DES SCEAUX ET DES
MAGISTRATS DU MINISTÈRE PUBLIC EN MATIÈRE DE POLITIQUE
PÉNALE ET D'ACTION PUBLIQUE*

ETUDE D'IMPACT

22 mars 2013

1. Etat du droit / Diagnostic

1.1. Historique et état actuel de la législation

L'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature dispose que *les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux ministre de la Justice*, tout en précisant qu'*à l'audience, leur parole est libre*.

Cet article dessine « *l'architecture du ministère public : à l'échelon le plus élevé, le garde des sceaux ; dans les cours d'appel, les procureurs généraux ont autorité sur leurs collaborateurs directs (avocats généraux, substituts généraux) et sur les procureurs de la République du ressort de leur cour ; dans les tribunaux de grande instance, les procureurs de la République ont autorité sur leurs collaborateurs (procureurs-adjoints, vice-procureurs, substituts)* ». ¹

Il pose ainsi le principe de la « subordination hiérarchique » qui constitue l'une des caractéristiques essentielles du ministère public.

Ce principe « *est essentiellement justifié par la nécessité de donner une cohérence d'ensemble à l'exercice de l'action publique dans un système de procédure pénale qui accorde au ministère public la faculté de décider de l'opportunité des poursuites* » ².

Ce principe résulte également de l'article 20 de la Constitution, selon lequel « *le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». Dans la mesure où la politique pénale fait partie de la politique de la Nation, il appartient au gouvernement de la déterminer et au Garde des Sceaux d'en définir les orientations générales.

L'ordonnance de 1958 précitée affirme également de façon expresse l'existence de cette subordination dans son article 43 qui prévoit que la faute disciplinaire d'un magistrat du parquet s'apprécie « *compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique* ».

Les dispositions de l'ordonnance de 1958 sont précisées par les articles 30 et suivants du code de procédure pénale, tant en ce qui concerne les attributions du garde des sceaux vis-à-vis des magistrats du parquet, qu'en ce qui concerne les relations entre les procureurs généraux et les procureurs de la République.

¹ Les magistrats et les juges : le Ministère public, Didier Boccon-Gibod, avocat général à la Cour de cassation (Revue de droit Henri CAPITANT, 29 juin 2012)

² Traité de procédure pénale, F. Desportes et L. Lazerges-Cousquer, Economica, 2012, n°835.

1.1.1. Attributions du garde des Sceaux

L'article 30, qui résulte de loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi « Perben II », figure dans le chapitre 1^{er} bis, intitulé « des attributions du garde des sceaux, ministre de la justice », du titre Ier du livre Ier du code de procédure pénale, relatif aux « autorités chargées de l'action publique et de l'instruction ». Il est ainsi rédigé :

Le ministre conduit la politique d'action publique 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 d'action publique.

Il peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes. »

L'article 30 distingue, dans ses deux derniers alinéas, les instructions générales du garde des sceaux et les instructions individuelles.

Dans le code de procédure pénale originel de 1958, seule était envisagée la question des instructions individuelles. Ces dispositions n'étaient pas contenues dans un article spécifique au sein d'un chapitre autonome sur les attributions du garde des sceaux mais figuraient à l'article 36 dans une section consacrée aux attributions du procureur général près la cour d'appel (dans le chapitre 2 du titre Ier du livre Ier du code de procédure pénale sur le Ministère public).

Il était reconnu un pouvoir d'instructions aux fins de poursuites ou de réquisitions écrites. La loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale précisa que ces instructions devaient être écrites, puis la loi n° 93-1013 du 24 août 1993 modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale précisa qu'elles devaient également être versées au dossier. Ces précisions ont évidemment été conservées par le dernier alinéa de l'article 30 issu de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Ce même pouvoir existe entre les procureurs généraux et les procureurs de la République, avec les mêmes limites, en vertu du nouvel article 36 issu de la loi du 9 mars 2004 susmentionnée.

L'origine de cet article 30 réside notamment dans le rapport de 1997 de la commission de réflexion sur la justice, présidée par M. Pierre Truche, qui préconisait que la notion de "politique d'action publique" soit inscrite dans la loi, considérant qu'il était souhaitable que celle-ci ait « *pour objet d'inscrire le traitement individuel des contentieux (opportunité des poursuites) dans un cadre d'ensemble visant à une application cohérente de la loi, en fixant des priorités compte tenu des circonstances et en veillant au respect de l'égalité entre les citoyens* ».

La consécration des instructions générales dans la loi rejoignait également la position exprimée par le Conseil supérieur de la magistrature, qui, dans son rapport d'activité pour l'année 2001, s'était prononcé en faveur du maintien d'une organisation hiérarchique du parquet, considérant que *« l'absence de hiérarchie, et la dispersion des pratiques professionnelles des magistrats du parquet qui en résulterait, seraient de nature à nuire gravement à l'efficacité de leurs missions et heurteraient le principe d'égalité des citoyens devant la loi. En outre, le gouvernement qui "conduit la politique de la Nation" ne disposerait pas du moyen lui permettant de mettre en œuvre les grandes orientations de la politique pénale (...) »*.

Il convient de noter qu'en 1998, un projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale déposé par la garde des sceaux Elisabeth Guigou, inspiré par le rapport de 1997, comportait également des dispositions consacrant la possibilité pour le ministre de délivrer des instructions générales. Ce projet prévoyait également la suppression des instructions individuelles, et, en contrepartie de cette suppression, le garde des sceaux se voyait reconnaître le pouvoir propre d'engager des poursuites ou d'exercer des voies de recours lorsque les circonstances l'exigeaient.

Après une lecture devant chaque chambre, la discussion parlementaire de cette réforme fut toutefois interrompue en 1999 par le Gouvernement en raison du refus du Président de la République de mener à son terme – en saisissant le Congrès - la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, qui tendait à renforcer l'indépendance statutaire du parquet, et qui était considérée par le Gouvernement comme faisant un « tout » avec la réforme du code de procédure pénale.

Par ailleurs, le garde des sceaux a des attributions spécifiques, qui demeurent inchangés dans le projet de loi.

Il a 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.

Cette procédure ayant pour seul objet de préciser pour l'avenir la règle de droit, sans pouvoir avoir de conséquences dans l'affaire concernée, le garde des sceaux est pleinement dans son rôle en demandant un tel pourvoi.

Le ministre peut également former des demandes en révision en application de l'article 623 du même code. L'intervention du ministre est justifiée par la particularité d'une procédure tendant, le cas échéant, à établir l'innocence d'une personne condamnée à tort.

Il peut, lorsqu'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme exige un nouveau jugement, former une demande de réexamen en application de l'article 626-2 du même code.

Il 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'injures contre un fonctionnaire ou un corps constitué.

1.1.2. Attributions du procureur général à l'égard des procureurs de la République

Ces attributions sont précisées par les articles 35 et 36 du code de procédure pénale, dont la rédaction actuelle résulte également de la loi de 2004 du 9 mars 2004 susmentionnée.

Art. 35. - 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.

A cette fin, il anime et coordonne l'action des procureurs de République, en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale, ainsi que la conduite de la politique d'action publique par les parquets de son ressort.

Sans préjudice des rapports particuliers qu'il établit soit d'initiative, soit sur demande du procureur général, le procureur de la République adresse à ce dernier un rapport annuel sur l'activité et la gestion de son parquet ainsi que sur l'application de la loi.

Le procureur général a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique.

Art. 36. - Le procureur général peut enjoindre aux procureurs de la République, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le procureur général juge opportunes.

Comme le précise la circulaire du 14 mai 2004³, « ces dispositions clarifient ainsi le rôle du procureur général en affirmant sa mission d'animation et de coordination de l'action des procureurs de la République », tout en étant moins précises que celles qui figuraient dans le projet de loi Guigou de 1998, qui reconnaissait plus explicitement l'obligation du procureur général de décliner localement les orientations données par le garde des sceaux.

En pratique toutefois, il est reconnu que, dans son ressort, le procureur général porte la responsabilité de la mise en œuvre des orientations qui doivent structurer l'exercice de l'action publique par les parquets. La mise en œuvre de la politique d'action publique s'inscrit donc dans le cadre hiérarchique du ministère public et est soumise à une exigence de cohérence dans sa déclinaison du niveau national au niveau local.

³ Circ. CRIM 2004-04-E8, 14 mai 2004, 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

Autorité chargée de la mise en œuvre à l'échelon régional des instructions générales élaborées au niveau national, le procureur général doit veiller au respect de ce principe de cohérence lorsqu'il adapte les instructions générales aux spécificités de son ressort en les transmettant aux procureurs de la République.

Le procureur général doit notamment veiller à décliner ces instructions – tant en ce qui concerne les choix de priorités pénales que le traitement procédural des infractions – en fonction des particularités de la délinquance locale ainsi que selon la taille et les moyens de chacune des juridictions de son ressort. Il doit ainsi impulser de véritables politiques pénales régionales cohérentes et concrètes, guidant l'action locale des parquets de première instance.

Dans le guide diffusé en novembre 2008 par la DACG relatif aux « principes directeurs parquets généraux », il est d'ailleurs précisé :

« La transmission des instructions générales et leur déclinaison locale peuvent revêtir des formes variées. La plus traditionnelle est la diffusion d'instructions écrites, pouvant inclure des outils pratiques tels que formulaires, carnets d'adresses régionaux, guides de bonnes pratiques, etc...).

De manière devenue tout aussi classique, les parquets généraux organisent des réunions avec leur parquet général et les procureurs du ressort. Ces rencontres sont un élément pivot du dialogue qui doit s'instaurer entre ces deux niveaux du ministère public. Il convient donc de veiller à ce qu'elles soient régulières, suffisantes en périodicité, qu'elles permettent des échanges réels et qu'elles donnent lieu à des comptes rendus, dont la DACG devra être destinataire.

A côté de ces réunions institutionnelles, il est très recommandé d'organiser des rencontres plus ciblées sur des thématiques particulières avec les magistrats concernés, du siège et du parquet, et les interlocuteurs intervenant dans le domaine visé, que ce soient les représentants locaux de l'Administration pénitentiaire ou de la Protection judiciaire de la jeunesse, les responsables des unités de police et de gendarmerie, le Préfet ou les directions administratives, les représentants des Barreaux et des professions judiciaires, les associations partenaires, etc.

Le procureur général doit s'efforcer – en fonction des sujets traités et du contenu des instructions – d'accompagner les instructions du Garde des Sceaux (diffusées par circulaire ou lors des réunions de procureurs généraux), **de sa propre analyse** et de **ses propres instructions** aux fins de mise en œuvre, sur le ressort de la cour d'appel, de cette politique d'action publique.

Des politiques d'action publique sectorielles – même en dehors d'éventuelles instructions générales du Garde des Sceaux ou de l'administration centrale – doivent être définies dans certains domaines (notamment pour les contentieux dits « de masse ») et ce, à l'issue d'une concertation avec les parquets de première instance et les éventuelles administrations ou services concernés (forces de l'ordre, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, autres administrations ministérielles, professions judiciaires et juridiques etc...).

Pour ce faire, le procureur général doit notamment recourir aux outils de suivi statistique, au rapport annuel de politique pénale que les procureurs doivent lui adresser, et à son pouvoir d'inspection dévolu par l'article R.312-68 du code de l'organisation judiciaire⁴ (COJ).

L'article D. 15-2 du code de procédure pénale, issu du décret n° 2007-699 du 3 mai 2007, précise le calendrier des rapports annuels des procureurs, et prévoit que le procureur général doit lui-même adresser chaque année au garde des sceaux la synthèse de ces rapports.

La dépendance fonctionnelle du procureur de la République envers le procureur général transparait également dans la consécration par l'article 40-3 du code de procédure pénale, issu de la loi du 9 mars 2004 susmentionnée, de l'existence d'un recours hiérarchique devant le procureur général en cas de classement sans suite par le procureur de la République.

« Toute personne ayant dénoncé des faits au procureur de la République peut former un recours auprès du procureur général contre la décision de classement sans suite prise à la suite de cette dénonciation. Le procureur général peut, dans les conditions prévues à l'article 36, enjoindre au procureur de la République d'engager des poursuites. S'il estime le recours infondé, il en informe l'intéressé. »

Il convient d'ajouter que les prérogatives du procureur général ainsi présentées ont été élargies, depuis la loi n°2007-297 du 5 mars 2007, à la prévention de la délinquance.

En effet, l'article 35 alinéa 2 du code de procédure pénale précise désormais que le procureur général anime et coordonne l'action des procureurs de la République *« en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale »*.

Ces nouvelles prérogatives font écho à celles octroyées au procureur de la République chargé, par la même loi de 2007 d' *« animer et de coordonner dans le ressort du tribunal de grande instance la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire »* (article 39-1 CPP).

Les procureurs généraux adressent eux-mêmes au ministère de la justice, depuis 1999, un rapport annuel de politique pénale, qui fait la synthèse des rapports annuels qu'ils reçoivent des procureurs de la République. Ces rapports annuels des procureurs généraux ne sont pas prévus par la loi, à la différence de ceux des procureurs de la République dont traite l'article 35 du code de procédure pénale, mais ils sont demandés par la Direction des affaires criminelles et des grâces depuis une dépêche du 8 novembre 1999. Chaque année, cette direction indique aux parquets généraux la trame générale de ces rapports, en précisant les points particuliers qu'il conviendra de traiter de façon plus précise, et elle en élabore ensuite la synthèse dans le rapport annuel de politique pénale du ministère de la justice, dont la teneur est rendue publique. Le premier rapport annuel de politique pénale a été publié en avril 2000, il portait sur l'année 1999.

⁴ Article R.312-68 COJ : *« Le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour procèdent à l'inspection des juridictions de leur ressort. Ils s'assurent, chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires. Ils rendent compte chaque année au garde des sceaux, ministre de la justice, des constatations qu'ils ont faites. »*

1.2. Application pratique de la législation et critiques concernant les instructions individuelles

Il convient de distinguer l'application de ces dispositions en ce qui concerne les instructions générales et les instructions individuelles.

1.2.1. Instructions générales du ministre de la justice.

Par « instructions générales d'action publique », il faut entendre aussi bien les circulaires générales de politique pénale signées par le ministre de la justice lui-même, que les directives données par le directeur des affaires criminelles et des grâces par délégation du ministre, les commentaires de lois nouvelles ou encore les incitations à coopérer avec d'autres administrations. Elles sont actuellement très fréquentes.

De telles instructions, qui ont toujours existé même si le code de procédure pénale ne les a consacrées qu'en 2004, sont fréquentes. Elles traduisent la mise en œuvre par le ministre de la justice de la politique du Gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation » (art. 20 de la Constitution) et détermine la politique pénale du pays ».

En pratique, ces instructions consistent soit en des circulaires, soit en des dépêches, qui sont, depuis 1998, mise en ligne sur le site intranet de la direction des affaires criminelles et des grâces. L'examen de ce site montre une augmentation régulière de ces instructions générales.

**Nombre de dépêches et circulaires adressées aux juridictions
par le ministère de la justice en matière pénale**
(publiées sur le site intranet de la Direction des affaires criminelles et des grâces)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre	23	19	20	39	53	46	38	53	67	76	62	77	106	111	88

L'augmentation régulière constatée, tout comme les pics des années 2010/2011, trouvent leur origine dans la conjonction de facteurs divers.

L'une des explications récurrentes évoque une inflation législative, parfois source d'insécurité juridique. Il semblerait néanmoins que cette explication doive être relativisée : il n'y aurait pas eu d'augmentation flagrante de circulaires d'application, accompagnant la mise en œuvre de nouvelles dispositions législatives.⁵

Par ailleurs, les dépêches « QPC » (2010 : 10 ; 2011 : 6 ; 2012 : 8) n'expliqueraient pas non plus à elles seules l'augmentation des instructions générales.

⁵ Outre les 2 exemples cités en page 10, il convient de citer la circulaire d'application du 20 mars 2012, présentant les dispositions de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles étendant les procédures d'ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

Il convient de souligner à cet égard l'effet significatif des nombreuses évolutions de jurisprudence tant européenne que nationale sur des questions telles que le droit des étrangers, les mandats, le statut du parquet, le droit de la presse, la garde à vue (voir infra).

L'autre facteur, qui paraît plus décisif, paraît être l'intervention de plus en plus prégnante des gardes des sceaux successifs dans la définition de la politique pénale.

Les **circulaires générales** de politique pénale signées par le garde des sceaux et ayant pour objectif de diffuser et de commenter les instructions générales d'actions publique définies par le gouvernement sont minoritaires. Elles sont de portée plus ou moins générale.

Ainsi, la circulaire du 8 mars 2012 visait à souligner particulièrement certaines priorités de politique pénale, sans préjudice des précédentes instructions concernant d'autres priorités, tenues pour permanentes⁶.

La circulaire précitée du 19 septembre 2012 s'est distinguée de la précédente, qu'elle remplace, en ce qu'elle a pour objectif à la fois de définir une nouvelle architecture des relations entre le garde des sceaux, les procureurs généraux et les procureurs de la République, de poser les principes directeurs de la nouvelle politique pénale (individualisation de la sanction, choix éclairé de l'orientation pénale et des sanctions requises, respect des droits de la défense, attention portée aux victimes..). Elle comporte par ailleurs des développements détaillés concernant l'aménagement et l'exécution des peines.

Les circulaires de politique pénale concernant des thématiques particulières sont plus fréquentes. Elles se classent selon différentes catégories.

***Directives fixant des priorités en fonction d'une délinquance spécifique**

Ainsi peut-on citer l'exemple particulier du contentieux des violences : la prévention et la répression des violences est au cœur des priorités nationales depuis de nombreuses années, ceci expliquant la multiplication de circulaires rappelant aux procureurs de la République la nécessité de politique ferme et déterminée⁷.

Les domaines couverts par ces circulaires sont extrêmement diversifiées : à titre d'exemple, on peut citer la dépêche du 1^{er} février 2012 relative aux mesures de lutte contre la consommation d'alcool chez les mineurs, la circulaire du 16 février 2012 relative à l'amélioration du traitement judiciaire de l'usage de produits stupéfiants, la dépêche du 15 mai 2012 concernant les poursuites engagées sur le fondement de l'article 24 alinéa 8 de la loi du 29 juillet 1881 en matière de boycott des produits israéliens ; la dépêche du 27 juin 2012 relative aux réponses judiciaires aux actes à caractère raciste ou antisémite (...)

***Directives consacrées à des territoires particuliers** : ainsi les dépêches territoriales de politique pénale relatives à la Corse, Marseille et la Guyane.

⁶ La lutte contre les violences, particulièrement les violences intrafamiliales, contre les cambriolages, contre la délinquance des mineurs, contre la fraude sous toutes ses formes, contre la corruption, contre la blanchiment de capitaux et l'économie souterraine, ; l'amélioration de l'exécution des peines d'emprisonnement fermes.

⁷ **Circulaires dédiées à la lutte contre les violences entre bandes, les violences de groupes, les violences conjugales, les violences commises en marge des manifestations sportives, à la protection des personnes chargées d'une mission de service public, à la création de nouvelles infractions spécifiques (...)**

Deux circulaires de politique pénale territoriale pour l'agglomération marseillaise et pour la Corse en date du 23 novembre 2012 illustrent les instructions générales que la garde des Sceaux peut donner à un ou plusieurs procureurs généraux pour un ressort particulier.

Ainsi, pour l'agglomération marseillaise, la circulaire adressée au procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence indique que « *Dans la continuité de la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, et dans le prolongement du conseil ministériel relatif à l'agglomération marseillaise réuni à l'initiative du Premier ministre le 6 septembre 2012, la présente directive a pour objet de fixer les objectifs de politique pénale territoriale et les moyens pour les atteindre pour l'agglomération marseillaise et le département des Bouches du Rhône. Les circulaires de politique pénale territoriale ont pour objet de prendre en compte des éléments très spécifiques à un ressort ou à un territoire donné. Seuls ces éléments y sont donc développés. La délinquance observée sur Marseille et son agglomération pose en effet des enjeux importants qui nécessitent d'adapter et compléter les orientations de politique pénale précédemment émises pour le premier port français et la deuxième ville de France par sa population.* »

Quant à la circulaire pour la Corse destinée aux procureurs généraux près les cours d'appel de Paris, Aix-en-Provence et Bastia, la garde des Sceaux introduit ses instructions générales en dans les termes suivants : « *La criminalité en Corse présente des caractéristiques singulières. Les homicides et tentatives d'homicide y sont particulièrement nombreux et s'inscrivent pour une large part dans un contexte de règlements de comptes. Le nombre élevé des attentats et le poids considérable de la délinquance économique et financière sont également spécifiques. La violence et l'affairisme ont atteint dans l'île un niveau qui est sans commune mesure avec les autres régions françaises, et qui menace les fondements mêmes de la société. Or, si le taux d'élucidation apparaît aujourd'hui en progression, il demeure nettement en-dessous de la moyenne nationale.*

Dans la continuité de la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, et dans le prolongement du conseil interministériel réuni sous la présidence du Premier ministre le 22 octobre 2012 pour décider d'une stratégie d'ensemble de lutte contre la criminalité organisée en Corse, la présente circulaire a pour objet de fixer des objectifs de politique pénale territoriale, et les moyens pour les atteindre. Cette politique pénale constituera un volet important du plan gouvernemental tendant en priorité au rétablissement de la sécurité, conçu comme un préalable aux autres actions. Le ministère de la justice joindra ses efforts à ceux des autres ministères pour soutenir toutes les actions qui impliqueront sa compétence ».

- ***Directives consacrées à des évènements particuliers** : ainsi les dépêches relatives aux G8, G20, la dépêche du 22 août 2012 relative aux courses automobiles clandestines, les dépêches relatives aux feux de forêts....

***Directives consacrées à des domaines spécifiques**

Ainsi, **la prévention de la délinquance** a donné lieu à la diffusion de très nombreuses dépêches et circulaires, parmi lesquelles la circulaire conjointe du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, du 1er février 2011, relative à la lutte contre la récidive et la multi-réitération insiste sur l'amélioration du recueil d'informations au moyen notamment de la poursuite du travail partenarial institué au sein des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et par l'encouragement de l'implication accrue des maires, institués pilotes en matière de prévention de la délinquance par la loi du 5 mars 2007 ; la dépêche du 21 août 2012 relative à la mise en œuvre des zones de sécurité

prioritaire ; la dépêche de Monsieur le directeur du cabinet de Madame la garde des Sceaux, en date du 14 décembre 2012 relative à la mise en œuvre de la circulaire interministérielle sur les orientations de la politique de prévention de la délinquance et d'emploi des crédits de fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) en 2013.

De même , l'exécution des peines qui présente pour particularité d'être parfois intégrée dans des circulaires de portée générale ou de faire l'objet de directives dédiées : ainsi la circulaire du garde des sceaux, du 12 mai 2011 relative à l'aménagement de peine des condamnés libres et au développement des aménagements de peine prononcés à l'audience de jugement, la circulaire du 2 novembre 2011 relative à l'exécution des peines d'emprisonnement ferme.

Ces directives ont pu accompagner la création de nouvelles mesures, telles que les mesures de sûreté et l'émergence de la notion de dangerosité ; entre le 28 janvier 2008 (circulaire relative au PSEM) et le 27 mars 2012 (dépêche relative à surveillance de sûreté et à la rétention de sûreté), 18 circulaires et dépêches ont porté sur ces questions, pour l'essentiel afin de présenter les nouveaux textes législatifs ou réglementaires et donner des instructions quant à leur application.

***Directives accompagnant une réforme législative**

Deux exemples récents de circulaires comportant des instructions générales, diffusées à l'occasion d'une modification législative, peuvent être donnés.

Ainsi, la circulaire du 7 août 2012 présentant la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel demande au ministère public ne devra pas hésiter dans ses réquisitions à prendre en compte la minorité de la victime et à faire preuve de la sévérité que justifie la gravité de ces faits, y compris lorsqu'il s'agit d'un mineur de 15 à 18 ans, alors que la loi ne prévoit une circonstance aggravante que pour les victimes de moins de 15 ans.

De même, la circulaire du 28 janvier 2013 présentant la loi du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées, indique qu'en cas de constatation du délit d'entrée irrégulière en même temps que du délit d'aide à l'entrée irrégulière, s'il est nécessaire de procéder à des investigations plus complexes pour identifier les « passeurs », le cas échéant par l'ouverture d'une information, il devra y avoir disjonction des procédures, les étrangers ayant commis le délit d'entrée irrégulière devant être poursuivis selon les procédures de convocation par officier de police judiciaire, de comparution par procès-verbal, ou de comparution immédiate, permettant l'intervention d'un jugement dans un temps très proche de la commission de l'infraction.

***Directives accompagnant la mise en place d'une politique pénale dans un cadre interministériel.**

Ces directives méritent d'être distinguées en ce qu'elles s'accompagnent d'un travail préalable et de conditions de diffusions particuliers.

Ainsi, la circulaire interministérielle du 14 mars 2012 relative à la lutte contre le travail illégal intéressant des ressortissants étrangers - mise en œuvre d'opérations conjointes.

La mise en œuvre d'une réforme interministérielle est souvent particulièrement lourde : à titre d'exemple, depuis début 2010, onze circulaires, dépêches ou notes relatives à la réforme de la médecine légale ont été diffusées, à des fins de consultation, présentation ou évaluation.

***Directives accompagnant l'évolution jurisprudentielle et législative d'un régime procédural** : entre le 30 juillet 2010 (dépêche du 30 juillet 2010 concernant la décision n°2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 du Conseil constitutionnel relative à la garde à vue) et le 27 septembre 2012 (dépêche du 27 septembre 2012 relative aux conditions d'accès au dossier en garde à vue), dix circulaires et dépêches relatives à la garde à vue ont été diffusées, à des fins de présentation ou évaluation.

La circulaire générale de la garde des sceaux du 19 septembre 2012 met clairement en évidence le rôle du ministre de la justice en matière d'instructions générales.

Elle indique ainsi dans son paragraphe introductif :

La définition claire d'orientations de politique pénale est le préalable indispensable à la conduite quotidienne, par tous les magistrats du ministère public, d'une action lisible et harmonisée sur l'ensemble du territoire national. Il m'appartient de conduire la politique pénale déterminée par le gouvernement et de veiller à la cohérence de cette politique sur le territoire de la République.

Elle précise également :

J'ai choisi de préciser ici les éléments fondamentaux devant guider la politique pénale sans référence aux différentes catégories d'infractions pour éviter une énumération qui ne permettrait pas d'identifier clairement mes véritables priorités.

Au-delà de la seule qualification juridique des faits et dans le cadre de l'exigence d'individualisation des décisions prises à toutes les étapes de la procédure pénale, il appartient aux magistrats d'apprécier la réalité des faits qui leur sont soumis, le contexte et les circonstances de leur commission.

J'entends, conformément à mes prérogatives, fixer des orientations générales mais précises pour certains types de contentieux et indiquer quelles sont les modalités d'action que j'attends du ministère public.

Elle précise de même :

Dans le cadre des orientations ci-dessus définies, le garde des sceaux pourra prendre l'initiative de dépêches rendues nécessaires par un souci de bonne administration de la justice ou de cohérence de la politique pénale : instruction générale ne signifie pas instruction à portée nationale pour tout le territoire, mais instruction impersonnelle.

*Le garde des sceaux peut donner des instructions de politique pénale spécialisées par **domaine** (délinquance financière, stupéfiants, environnement, santé publique, mineurs délinquants, lutte contre le racisme, la xénophobie, le négationnisme, la lutte contre le terrorisme...), par **territoire** (zone frontalière, délinquance de quartier, lutte contre les organisations criminelles dans telle région, etc.) ou par **événement** (grande manifestation, jeux olympiques, migrations touristiques d'été, conflits sociaux...). Il en va de même dans l'hypothèse d'accidents collectifs où la cohérence des investigations et l'intérêt des victimes commanderaient un regroupement des procédures, voire la saisine d'un pôle.*

1.2.2. Instructions individuelles du ministre de la justice

La possibilité de donner des instructions individuelles dans des dossiers particuliers a depuis une vingtaine d'années donné lieu à d'importantes critiques. Elle est en effet « discutable au regard du principe de l'égalité des citoyens devant la loi »⁸. On peut notamment relever qu'en 1997, la Commission Truche avait proposé d'interdire « *toute possibilité pour le garde des Sceaux de donner aux magistrats des instructions, de toute nature, dans des dossiers particuliers* ».

Ces controverses ont naturellement conduit à des pratiques différentes par les Gouvernements successifs dans l'application des dispositions du code de procédure pénale qui prévoient ces instructions.

On peut ainsi distinguer quatre périodes.

Dans les pratiques antérieures à juin 1997, les ministres de la justice n'hésitaient pas à adresser aux parquets des instructions dans les affaires individuelles. Comme indiqué précédemment, ce n'est qu'en 1993 que le législateur a exigé que ces instructions soient écrites, puis qu'elles soient versées au dossier.

Le code de procédure pénale n'envisageant de façon expresse que des instructions de poursuites, il a toutefois été peu à peu considéré par les ministres de la justice qu'il n'était pas possible d'adresser des instructions individuelles tendant au classement sans suite d'une procédure.

Sous le Gouvernement de Lionel Jospin, les ministres de la justice Elisabeth Guigou puis Marylise Lebranchu avaient renoncé à la possibilité d'adresser des instructions individuelles, de quelque nature qu'elles soient. Comme indiqué précédemment, le projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale déposé en 1997 proposait d'inscrire dans la loi la prohibition de ces instructions. Il n'est pas résulté de ces cinq années de pratique de difficultés particulières dans la mise en œuvre de la politique pénale.

Les pratiques suivies de 2002 à 2012, à la suite de la réélection du président Chirac puis l'élection du président Sarkozy, ont à nouveau permis le recours aux instructions individuelles. La réforme du 2004 a expressément maintenu cette possibilité dans le code de procédure pénale, tout en consacrant l'existence des instructions générales.

Depuis l'élection du président de la République et la prise de fonction du Gouvernement de Monsieur Ayrault, la ministre de la justice a de nouveau mis fin aux instructions individuelles, comme l'indique notamment la circulaire générale du 19 septembre 2012.

Cette circulaire précise notamment :

« Conformément à l'engagement du président de la République et afin de mettre fin à toute suspicion d'intervention inappropriée du ministre de la Justice ou d'un autre membre de l'exécutif dans l'exercice de l'action publique, je n'ai pas adressé d'instructions individuelles aux magistrats du parquet depuis ma prise de fonction.

L'Etat exerce, dans ce contexte, sa capacité à conduire son action.

Ce principe emporte en même temps, une logique de responsabilisation institutionnelle de chacun des acteurs de la politique pénale et de l'action publique. A cet égard, demander des

⁸ Traité de procédure pénale, F. Desportes et L. Lazerges-Cousquer, Economica, 2012, n°837

conseils, dialoguer ne signifie pas transférer à d'autres la responsabilité d'une décision à prendre.

(...)

Les instructions ne porteront donc plus sur un dossier individuel, de manière à rompre avec les pratiques antérieures sur ce point.

(...)

Absence d'instructions individuelles :

La clarté de cette politique implique qu'elle soit sans exception.

*Ne sont pas assimilées à des instructions individuelles, les actions que la loi confie au garde des sceaux comme les plaintes que je serai amenée à déposer en matière de diffamation et injure envers un membre du gouvernement, de diffamation ou injure envers les cours ou tribunaux, ou de plaintes dont je serais rendue destinataire par un ministre dont relèvent des **fonctionnaires publics.** »*

Le ministère de la justice ne dispose pas d'une liste exhaustive des instructions individuelles adressées par écrit aux parquets généraux de 1993 à 1997 et de 2002 à 2012 en application de l'article 30 du code de procédure pénale. Ces instructions, qui prennent la forme de dépêches, sont en effet classées dans les dossiers d'action publique conservés par le bureau d'ordre de la direction des affaires criminelles et des grâces et elles ne font pas l'objet d'un recensement spécifique. En pratique toutefois, ces instructions sont de l'ordre d'une dizaine chaque année.

Le tableau ci-après récapitule, de façon anonyme, les principales instructions adressées ces dernières années en application de l'article 30 par les précédents gardes des sceaux.

Instructions individuelles données par écrit en application de l'article 30 du CPP par le garde des sceaux ou la direction des affaires criminelles et des grâces			
Type d'affaire	Nature des faits	Nature de l'instruction	Date de l'instruction
Instructions aux fins d'enquête ou de poursuites			
Plainte avec CPC mettant en cause des administrateurs judiciaires et des magistrats pour corruption	Procédure pour corruption, publication de faux bilans, escroqueries, faux et obstacle à la manifestation de la vérité	Dépêche au PG de Chambéry aux fins d'ouverture d'une information judiciaire et de saisine de la chambre criminelle de la Cour de cassation conformément aux dispositions de l'article 665 al 2 CPP afin que le dossier soit délocalisé dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice	20 juillet 2004
Violation du secret de l'instruction	Information judiciaire des chefs de dénonciation calomnieuse, vol, abus de confiance et recel.	Instructions au PG de Paris aux fins d'ouverture d'une information judiciaire pour violation du secret de l'instruction	11 mai 2006
Euthanasies	Pratiques d'euthanasie	Instructions écrites du GDS au PG aux fins d'ouverture d'une	24 mai 2007

	active au sein d'un CHU	information judiciaire	
Construction d'un tribunal de commerce et d'un CPH	Favoritisme et prise illégale d'intérêts	Instructions du DACG au PG d'Angers de diligenter une enquête	12 octobre 2007
Diffusion sur un internet d'un article relatif à une catastrophe aérienne	Dénonciation par le parquet général de Fort-de-France du chef de provocation à commettre des atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité des personnes	Instructions au PG de Fort-de-France aux fins d'enquête	27 mai 2008
Affaire criminelle	Rapprochement éventuel de plusieurs affaires criminelles non élucidées sur le ressort de la CA de Grenoble	Instructions aux fins de cosaisine de services enquêteurs spécialisés comme l'OCRVP	15 avril et 17 juillet 2008
Article de presse	Dénonciation par un député de faits de provocation publique à la haine raciale	Instructions au PG Metz aux fins d'enquête	26 septembre 2008
Dénonciation par le comptable d'une société pour des surfacturations, ABS et emplois fictifs, concernant ses relations un syndicat mixte	Information judiciaire des chefs d'abus de biens sociaux, faux, usage de faux, escroquerie, détournements de fonds publics et prise illégale d'intérêts	Instructions au PG de Versailles de prendre des réquisitions supplétives relatives à un complément d'enquête et à des confrontations	7 octobre 2008
Rap	Dénonciation des faits d'injure publique envers une administration ou provocation à la commission de délits envers des fonctionnaires par l'UFAP	Instructions au PG Paris aux fins d'enquête	13 octobre 2008
Tromperie sur un produit de santé	Enquête des chefs de tromperies aggravées, blessures et homicides	Instruction au PG de Versailles aux fins de poursuites pénales pour non dépôt des comptes sociaux et de	21 février 2011

	involontaires	saisine du président du tribunal de commerce aux fins d'injonction d'avoir à déposer les comptes sociaux	
Meurtre d'un enfant	Mise en ligne, lors du procès, des expertises psychiatriques de l'accusé, susceptible de caractériser les délits de violation du secret professionnel, interdiction de publier des actes de procédure, interdiction de diffuser des éléments d'identité d'un mineur victime	Instructions aux fins d'enquête par dépêche au PG de Paris	26 mars 2012
Diffusion de vidéos	Vidéos susceptibles de caractériser le délit de provocation et apologie du terrorisme	Instructions aux fins d'enquête par dépêche au PG de Paris	3 mai 2012
Site internet	Existence d'un site internet dans lequel le mis en cause se vante de réaliser des enlèvements d'enfants à l'étranger lorsque ces enfants ont eux-mêmes été déplacés illicitement par l'un de leurs parents	Instructions aux fins d'enquête par dépêche au PG de Paris	24 avril 2012

Instructions relatives à l'imputabilité ou à la qualification des faits

Accident sur un paquebot	Homicides et blessures involontaires	Instructions écrites au PG de Rennes relatives à l'application de la loi FAUCHON (instructions tendant à ce que soit précisée dans le réquisitoire définitif chacune des fautes imputées à chacune des personnes mises en examen).	15 mai 2007
--------------------------	--------------------------------------	--	-------------

Instructions tendant à l'exercice d'une voie de recours

Accident de	Homicide involontaire par	Instructions écrites au PG de Bourges d'interjeter appel d'une ordonnance de	27 août
-------------	---------------------------	--	---------

circulation	un conducteur	non-lieu.	2007
Excès de vitesse	Excès de vitesse par un automobiliste relaxé par la cour d'appel de Paris pour un motif juridique	Instructions écrites au PG près la Cour de cassation de former un pourvoi dans l'intérêt de la loi	2007
Erreur matérielle dans un arrêt	Affaire de viol	Instructions au PG de Paris afin que soit déposée une requête en rectification d'erreur matérielle à la suite d'un arrêt de la chambre de l'instruction contenant une contradiction entre le motif et le dispositif	23 octobre 2008
Infraction au code de la consommation	Décision de la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris infirmant une ordonnance de renvoi considérant que les dispositions de l'article 213-1 du code de la consommation réprimant la tromperie ne s'appliquent qu'aux relations fondées sur un contrat de consommation, et non pas aux relations entre professionnels.	Instructions au PG de Paris aux fins de pourvoi en cassation	24 octobre 2007
Affaire Youssouf FOFANA	Assassinat d'Ilan HALIMI-verdict de la cour d'assises de Paris du 10 juillet 2009 contre Youssouf FOFANA et 14 autres accusés	Instruction au PG Paris d'interjeter appel à titre principal contre les 14 co-accusés de FOFANA	13 juillet 2009 NOTA : ces instructions ont été rendues publiques par le garde des sceaux.
Meurtre	Meurtre à caractère antisémite	Instructions au PG de Paris aux fins de pourvoi en cassation, l'objet de la mission d'expertise ordonnée par la chambre de l'instruction	8 janvier 2010

		n'apparaissant pas conforme aux exigences de l'article 706-136 du CPP.	
Instructions aux fins de dessaisissement et de regroupement			
Accident de car au Maroc	Homicides et blessures involontaires	Instructions à tous les PG de regrouper à Bordeaux les plaintes déposées dans plusieurs juridictions	17 janvier 2007 et 19 juin 2007
Infractions aux règles de l'adoption par une association en Afrique	Escroquerie, entremise en matière d'adoption	Instructions écrites aux PG afin de se dessaisir des plaintes éventuelles des victimes au profit du TGI de Paris	5 novembre 2007
Catastrophe aérienne	Crash d'un Airbus	Instructions à tous les PG aux fins de regroupement des plaintes à Paris.	3 juin 2009
Catastrophe aérienne	Crash d'un Airbus	Instructions à tous les PG aux fins de regroupement des plaintes à Paris.	30 juin 2009
Envoi dans des établissements scolaires d'un cd-rom contenant des écrits négationnistes	Infractions de presse : révisionnisme, négationnisme	Instructions écrites à tous les PG aux fins de regroupement des plaintes à Amiens	12 octobre 2009
mise en danger d'autrui et administration de substances nuisibles. tromperie, empoisonnement,	Utilisation d'un pesticide	Regroupement des dossiers et saisine du pôle santé de Paris (article 706-2 du CPP)	29 octobre 2007
Enquête sur la distribution de produits phytosanitaires ne correspondant pas aux normes françaises	Importations sur le territoire national de produits phytosanitaires sans autorisation de mise sur le marché, tromperies sur l'origine et sur les qualités substantielles de la marchandise	Regroupement des dossiers et saisine du pôle santé de Paris (article 706-2 du CPP)	18 avril 2008
Affaires de	* pour 2007 facilitation ou	Regroupement des procédures de	26

dopage	incitation au dopage et trafics de produits dopants * pour 2008 détention par le sportif, trafics et incitation à l'usage de produits dopants	dopage pour les 2 épreuves sportives	novembre 2008
Plaintes sur l'ensemble du territoire pour escroquerie	Escroquerie faux et usage de faux documents à en-tête du TGI de Paris	Instructions aux fins de regroupement des plaintes à Paris	17 septembre 2008
information judiciaire des chefs d'escroquerie, abus de confiance, blanchiment commis à titre habituel, faux et usage de faux	information judiciaire des chefs d'escroquerie, abus de confiance, blanchiment commis à titre habituel, faux et usage de faux conduite au TGI de Pontoise, dans le cadre de laquelle un avocat au barreau de Paris, a été placé en garde à vue et mis en examen du chef de tentative de blanchiment	Instructions au PG Versailles aux fins de saisine de la chambre criminelle de la cour de cassation aux fins du dessaisissement de la procédure sur le fondement des dispositions de l'article 665 du code de procédure pénale, compte tenu des liens familiaux unissant le mis en examen une vice-présidente du TGI de Pontoise chargée de fonctions pénales.	28 novembre 2008
Procédure incidente dans le cadre de l'exécution d'une CRI entrante	Détention dans un Etat étranger à fiscalité privilégiée d'avoirs non déclarés en France, enquête ouverte pour blanchiment	Instruction au PG d'Aix en Provence aux fins de dessaisissement au profit de la JIRS de Paris, compte tenu de la domiciliation dans ce ressort de la plus grande partie des personnes susceptibles d'être mises en cause	30 novembre 2010

Instructions en matière d'exécution des peines

Placement sous surveillance électronique d'un détenu criminel	12 ans de réclusion criminelle pour viol et agression sexuelle sur mineur de 15 ans par personne ayant autorité	Instructions écrites au PG de Versailles de requérir le placement de l'intéressé sous surveillance électronique	18 septembre 2007
Libération conditionnelle	8 ans d'emprisonnement pour homicide volontaire	Instructions écrites (par mail) au PG de Toulouse de requérir une obligation complémentaire dans le cadre de la LC (l'interdiction de diffusion de toute œuvre en lien avec l'infraction)	19 septembre 2007

Demande de libération conditionnelle	Réclusion criminelle à perpétuité pour assassinat	Instruction au PG de Caen aux fins de requérir le rejet de la demande	24 avril 2008
Mesure de surveillance judiciaire	10 ans de réclusion criminelle pour viol avec acte de torture et de barbarie, tentative de viol avec acte de torture ou de barbarie, agression sexuelle en réunion, vol en réunion	Instructions au PG de Caen afin que soit requis un PSEM	25 septembre 2008
Décision de libération conditionnelle prise par le TAP	Peine de travaux forcés à perpétuité convertie en peine de réclusion criminelle à perpétuité pour meurtre	Instructions au PG de Rennes aux fins d'appel	31 mars 2009
Surveillance judiciaire	20 ans de réclusion criminelle notamment pour meurtre et complicité de meurtre de personne dépositaire de l'autorité publique	Instructions au PG de Rennes aux fins de requérir le placement sous surveillance judiciaire	28 avril 2009

1.3. Cadre constitutionnel et communautaire

1.3.1. Cadre constitutionnel

Dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 relative à la loi Perben II, Conseil constitutionnel a validé les dispositions de l'article 30 de procédure pénale.

Ces dispositions étaient contestées au motif qu'elles méconnaissaient le principe de la séparation des pouvoirs, l'article 2 de la Déclaration de 1789 et l'article 66 de la Constitution.

Le Conseil a considéré « qu'en vertu de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, notamment dans le domaine de l'action publique ; que l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, place les magistrats du parquet sous l'autorité du ministre de la justice ; que l'article 30 nouveau du code de procédure pénale, qui définit et limite les conditions dans lesquelles s'exerce cette autorité, ne méconnaît ni la conception française de la séparation des pouvoirs, ni le principe selon lequel l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle. »

1.3.2. Eléments de droit Européen

La Recommandation du comité des ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale adoptée le 6 octobre 2000, prévoit que « *pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère public, les Etats doivent veiller :*

- *à privilégier une organisation hiérarchique sans que toutefois cette organisation entraîne la constitution de structures bureaucratiques, inefficaces ou paralysantes ;*
- *à définir des lignes directrices générales relatives à la mise en œuvre de la politique pénale :*
- *à arrêter des principes et des critères généraux servant de référence aux décisions dans les affaires individuelles afin d'éviter tout arbitraire dans le processus de prise de décisions ».*

La réforme proposée s'inscrit pleinement dans le cadre de cette recommandation.

2. Objectifs

2.1. Nécessité de l'action législative

Dans la mesure où le Gouvernement s'est engagé à ne pas adresser d'instruction individuelle aux parquets, alors que le code de procédure pénale prévoit de telles instructions, une modification de la loi semble souhaitable.

La circulaire du 19 septembre 2012 indique du reste :

« Une modification de la rédaction de l'article 30 du code de procédure pénale, qui dans la version issue de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 confiait au garde des sceaux la conduite directe de l'action publique jusqu'alors réservée aux membres du parquet, devra intervenir pour restituer à la fois au garde la responsabilité d'animer la politique pénale, et au parquet le plein exercice de l'action publique afin de mettre ainsi en cohérence la loi et la nouvelle pratique. »

Les arguments en faveur de la suppression des instructions individuelles du garde des sceaux sont nombreux.

A cet égard, il peut être rappelé ce qui figurait dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale, déposé en 1998 par la ministre de la justice Elisabeth Guigou :

« Dans le passé, des interventions directes dans des affaires pénales considérées comme « sensibles » ont, lorsqu'elles ont été connues de l'opinion publique, engendré un soupçon profond et durable. Il en est résulté que :

- *Certains responsables publics ont été soupçonnés par les citoyens d'user au profit de quelques-uns des pouvoirs qui leur ont été conférés par le suffrage universel afin d'œuvrer dans l'intérêt de tous.*
- *L'institution judiciaire a été contestée, car perçue comme pouvant être partielle et soumise au pouvoir politique.*

Une telle situation porte atteinte au pacte social. Comment un citoyen ayant commis une infraction pourra-t-il accepter d'être l'objet d'une sanction pénale s'il a en lui-même ancrée la conviction qu'un autre justiciable ayant commis des faits délictueux de même nature ou d'autres plus graves encore pourra, grâce à son statut, à sa condition ou à quelque protection, éviter les poursuites ? »

En outre, la suppression des instructions individuelles vise à garantir l'indépendance des parquets, que le projet de loi constitutionnelle entend renforcer. Ainsi l'actuel projet de loi constitutionnelle prévoit-il que l'ensemble des nominations des magistrats du parquet, y compris celles des procureurs généraux, seront soumises à l'avis conforme, et non plus simple, du Conseil supérieur de la magistrature. De même, le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet relèvera-t-il du Conseil supérieur, et non plus du garde des sceaux, à l'instar des magistrats du siège.

2.2. Objectifs

2.2.1 Suppression des instructions individuelles

Le premier objectif consiste à supprimer de l'article 30 du code de procédure pénale les dispositions autorisant les instructions individuelles et à inscrire de façon expresse dans cet article le principe de la prohibition de ces instructions.

2.2.2. Clarification terminologique

Le second objectif est de procéder à une clarification terminologique.

Il convient ainsi de substituer à l'expression « politique d'action publique » résultant de la loi de 2004 l'expression de « politique pénale ».

Cette expression, utilisée dans le rapport de la commission Truche comme dans le projet de loi de 1998 est en effet juridiquement plus exacte : outre que les termes « action publique » sont plus larges et ne renvoient pas nécessairement à la notion de l'action publique prévue par le code de procédure pénale, cette notion est trop restrictive pour désigner la politique du Gouvernement en matière de lutte contre la délinquance. Les réponses pénales peuvent en effet intervenir sans mise en mouvement de l'action publique.

Par ailleurs, le terme de politique pénale est celui utilisé par les praticiens. On parle du reste des « rapports de politique pénale » pour désigner les rapports annuels d'activité adressés aux procureurs généraux par les procureurs de la République, et par les procureurs généraux au garde des sceaux.

Il s'agit ici d'affirmer de façon plus claire le pouvoir du Garde des Sceaux de conduire la politique pénale déterminée par le gouvernement, conformément à l'article 20 de la Constitution, en adressant à cette fin des instructions générales aux parquets. Ces instructions générales correspondent à des choix politiques qui peuvent conduire, par exemple, à donner des priorités en termes de lutte contre la délinquance, à préciser les objectifs de la politique d'exécution des peines ou encore à orchestrer des politiques sectorielles.

2.2.3. Clarification des attributions respectives des procureurs généraux et des procureurs de la République

Le troisième objectif consiste à mettre en évidence dans le code de procédure pénale - ce que n'a pas fait la loi de 2004 (mais ce que proposait le projet de loi de 1998) - :

- que le procureur général doit décliner les orientations générales de politique pénale en raison des particularismes de son ressort
- que le procureur de la République doit les adapter en raison des circonstances locales
- qu'il existe une obligation d'information du garde des sceaux par le procureur général (et pas uniquement des parquets généraux par les procureurs de la République).

Sur ce dernier point, il peut être rappelé que le rapport de la commission Truche indiquait que « *La politique nationale se nourrit des informations venues des parquets et parquets généraux à l'occasion d'affaires particulières et par un rapport annuel* ».

Il importe en effet que les dispositions législatives du code de procédure pénale soient l'exacte traduction des pratiques judiciaires.

3. Options

Il était possible de maintenir la possibilité pour le ministre de la justice d'adresser des instructions individuelles, tout en renforçant de façon significative l'encadrement de ces instructions.

Toutefois, cette solution n'a pas été retenue, car elle ne permet pas de supprimer toute suspicion quant au caractère partisan de l'intervention de l'exécutif dans le déroulement d'une procédure. Seule la suppression totale de toute instruction individuelle permet d'atteindre cet objectif.

4. Impacts

4.1. Impacts pour le citoyen

En renforçant l'autonomie des magistrats du parquet et donc l'indépendance de la justice, ce projet de loi est de nature à renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire.

4.2. Impacts pour le budget

Ce projet de loi n'a pas d'impact budgétaire.

5. Consultations / Modalités d'application

Consultation

Ce projet de loi ne nécessite aucune consultation obligatoire mais il a été soumis à la commission permanente d'étude des services judiciaires du 7 février 2013.

5.2. Modalités d'application géographique

Ces dispositions doivent être appliquées sur tout le territoire, y compris l'Outre-mer, sans adaptation particulière.

5.3. Modalités d'application dans le temps

La réforme doit immédiatement entrer en vigueur.

5.4. Décrets d'application

Le présent projet de loi n'exige aucun décret d'application.