



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

RAPPORT DE POLITIQUE PÉNALE DU GARDE DES Sceaux

Mai 2017

JEAN-JACQUES URVOAS

Introduction	2
1. Lutter contre la délinquance quotidienne	7
1.1. La lutte contre les atteintes aux personnes.....	7
1.1.1. Les atteintes intrafamiliales	7
1.1.2. Les violences sexuelles	8
1.1.3. Les atteintes dans le cadre des comportements routiers	9
1.2. Les atteintes aux biens	10
2. Maintenir la qualité du lien social	11
2.1. La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations.....	11
2.2. La lutte contre les atteintes à la probité.....	13
2.2.1. Les actions menées contre la corruption.....	13
2.2.2. Les actions menées contre la fraude fiscale	13
3. Conforter les droits des victimes	14
3.1. Un accompagnement spécifique	14
3.1.1. La politique nationale et son lien avec l'accès au droit.....	14
3.1.2. L'articulation locale entre aide aux victimes et services judiciaires.....	14
3.1.3. La modernisation de l'information des victimes.....	15
3.2. L'exercice effectif des droits.....	15
3.2.1. L'adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union Européenne.....	16
3.2.2. Une spécificité de la lutte contre les violences faites aux femmes : le téléphone grave danger.....	16
3.2.3. La politique d'aide aux victimes de terrorisme	16
4. Affirmer l'autorité de l'État.....	20
4.1. Le soutien aux représentants de l'ordre	20
4.2. La lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente.....	21
4.2.1. Les actions menées contre le terrorisme	21
4.2.2. Les initiatives en matière de prévention de la radicalisation violente	25
5. Assurer l'individualisation de la réponse pénale et l'effectivité de l'exécution de la sanction dans le respect de la dignité des personnes	28
5.1. L'individualisation de la réponse pénale	28
5.2. L'effectivité de l'exécution de la sanction pénale dans le respect de la dignité de la personne.....	30
6. Développer la coopération pénale internationale	33
6.1. La mise en œuvre de mécanismes performants d'entraide judiciaire.....	33
6.2. Les outils innovants de coopération internationale.....	34
6.3. Le développement des réseaux de l'entraide	34
6.4. La négociation sur le parquet européen et l'extension du dispositif ECRIS aux ressortissants des pays tiers	35
7. Conclusion.....	36

Introduction

Le présent rapport trouve sa justification à l'alinéa 4 de l'article 30 du Code de procédure pénale. Ce dernier indique que « *chaque année, [le ministre de la Justice] publie un rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le gouvernement, précisant les conditions de mise en œuvre de cette politique et les instructions générales adressées en application du 2nd alinéa. Ce rapport est transmis au Parlement. Il peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat* ».

Cette nouvelle disposition a été introduite à l'Assemblée lors de la discussion sur le 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* ». C'est le rapporteur du texte, M. Jean-Yves Le Bouillonnet qui en a pris l'initiative¹. Sa suggestion fit immédiatement consensus, tant elle répondait aux attentes du législateur d'une plus grande exigence démocratique en matière de transparence de l'action gouvernementale.

Le Sénat s'y rallia, estimant, selon les propos de son rapporteur M. Jean-Pierre Michel, qu'une telle proposition s'inscrivait « *parfaitement dans le champ de l'article 20 de la Constitution* »², lequel prévoit que le Gouvernement, chargé de déterminer et de conduire la politique de la Nation, « *est responsable devant le Parlement* », ce dernier, aux termes de l'article 24 « *contrôlant l'action du Gouvernement* » et « *évaluant les politiques publiques* ».

La loi ayant été promulguée au Journal Officiel le 26 juillet 2013, ce rapport constitue donc désormais une obligation annuelle. Dès lors qu'il s'agit d'une première concrétisation, il appelle nécessairement quelques remarques liminaires quant à sa composition, son architecture et son contenu.

Il convient tout d'abord de préciser le périmètre retenu en matière de « *politique pénale* ». Le concept a été choisi à dessein : « *politique* » au sens de manière concertée de répondre à des situations données, et « *pénale* » évoquant les orientations générales et des priorités d'actions du Gouvernement dans le domaine répressif. Ainsi la distinction est nette par rapport à l'exercice de l'action publique qui relève de la compétence des magistrats du ministère public. Dans cette optique, la loi de 2013 traduisait donc la volonté du Gouvernement de clarifier les compétences respectives du garde des Sceaux et du parquet.

Cette politique publique, composante à part entière de la politique de la Nation, est déterminée par le pouvoir exécutif via la diffusion aux parquets généraux « *d'instructions générales* » selon les termes de l'alinéa 2 de l'article 30 du Code de procédure pénale. Leur consécration dans la loi était conforme à la position exprimée par le Conseil supérieur de la magistrature dans son rapport d'activité pour 2001³, lequel se montrait favorable à ce que soient complétés les moyens à la disposition du Gouvernement pour l'exercice de sa mission.

Cet outil, éprouvé depuis de nombreuses années, n'a toutefois qu'une valeur interprétative. Si le caractère « *général* » des instructions en question signifie que celles-ci ne se rapportent pas à une ou plusieurs affaires identifiées, en revanche, elles peuvent tout à fait être spécialisées par domaine, territoire, matière... Pour autant, ces circulaires ne sauraient édicter de prescriptions nouvelles, le droit pénal, conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, relevant de la seule

¹ Rapport n° 845 (2012-2013) de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Commission des lois, Assemblée nationale, 21 mai 2013.

² Rapport n° 675 (2012-2013) de M. Jean-Pierre Michel, Commission des lois, Sénat, 19 juin 2013.

³ Conseil supérieur de la magistrature, rapport d'activité pour 2001, p. 43.

compétence du législateur. Ainsi, dans la pratique, elles ont pour finalité essentielle de déterminer les priorités à mettre en œuvre dans la conduite de la politique pénale et de veiller à la cohérence de son application sur le territoire de la République.

C'est ainsi qu'anticipant la loi, Mme Christiane Taubira avait présenté au Conseil des ministres du 19 septembre 2012 une circulaire articulée autour de plusieurs principes directeurs devant être pris en compte à toutes les étapes du procès pénal : action judiciaire en temps utile, attention portée aux victimes d'infractions, respect des droits de la défense, direction effective des officiers de police judiciaire, recours à l'incarcération lorsque toute autre sanction est inadéquate, spécialisation de la justice des mineurs.

Pour ma part, c'est le 2 juin 2016 que j'ai pris l'initiative de présenter aux Procureurs généraux les orientations d'une politique pénale fondée sur le triptyque principal : cohérence, lisibilité et individualisation de la réponse judiciaire. Ajoutons qu'outre ce document, la direction des affaires criminelles et des grâces a, depuis lors, diffusé 32 circulaires et 71 dépêches. Une trentaine ont eu pour objet spécifique de décliner les priorités que j'avais définies, les autres s'attachant à présenter de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires, des dispositifs particuliers d'information ou encore les incidences de décisions du Conseil constitutionnel en droit pénal ou en procédure pénale, de façon à en garantir l'application uniforme dans toutes les juridictions du pays.

Soulignons cependant que ce nombre conséquent d'instructions doit moins aux circulaires d'application accompagnant de nouvelles dispositions législatives qu'à l'effet significatif des évolutions jurisprudentielles européennes ou nationales.

Ce rapport sera l'occasion d'y revenir, en s'appuyant sur les travaux transmis par les différents procureurs de la République. Il convient alors d'être de nouveau précis pour éviter toute espèce de confusion.

Il existe en effet depuis près de vingt ans déjà un « *rapport de politique pénale* ». La « *commission de réflexion sur la justice* » présidée par M. Pierre Truche, alors premier président de la Cour de Cassation, avait souligné en 1997 que « *la politique nationale [devait] se nourrir des informations venues des parquets et parquets généraux à l'occasion d'affaires particulières et par un rapport annuel* ». Aussi, par une dépêche datée du 8 novembre 1999, la direction des affaires criminelles et des grâces a-t-elle pris l'initiative de solliciter les procureurs généraux. Elle leur avait indiqué la trame générale à suivre en précisant les points particuliers à traiter de façon plus précise, puis elle en avait fait la synthèse dans un document qui fut, pour la première fois, rendu public en avril 2000.

Depuis lors, est ainsi rédigé chaque année un « rapport annuel du ministère public » qui expose l'activité des parquets. Il a le mérite d'utilement contribuer à l'élaboration de la politique pénale en donnant connaissance au garde des Sceaux des déclinaisons locales et des pratiques innovantes, en faisant émerger des problématiques nouvelles et en facilitant l'évaluation de la mise en œuvre des priorités gouvernementales et des nouveaux dispositifs législatifs.

C'est à partir de ces éléments qu'a été rédigé le présent rapport. Toutefois, en janvier 2016, suite à une décision de la Conférence nationale des procureurs de la République⁴ visant à dénoncer les conditions d'exercice de leurs missions, jugées difficiles, la transmission de données opérée par une grande partie des parquets s'est en réalité résumée à une version allégée bâtie conformément à un modèle unique suggéré par l'instance. En dépit de l'investissement consenti par les procureurs généraux, il en a résulté un appauvrissement des informations communiquées, qui n'altère cependant pas la fiabilité des observations énoncées.

⁴ Jean-Baptiste Jacquin, « La colère gronde chez les procureurs sous pression », Le Monde, 27 janvier 2016.

Reste que cette manifestation – momentanée – de mauvaise humeur ne manque pas d’interpeller. En supprimant les instructions individuelles afin de préserver les procédures de toute ingérence politique, le législateur n’a en effet pas entendu organiser la rupture du lien hiérarchique entre le ministère public et le ministre de la Justice. Au contraire, ainsi qu’en témoignent abondamment les débats parlementaires, les députés comme les sénateurs ont insisté sur le caractère indispensable de ce lien, qui s’inscrit d’ailleurs dans l’organisation du ministère public français, au regard des équilibres institutionnels⁵.

Ainsi l’indépendance ne saurait se confondre avec une autonomie totale et l’effacement de toute relation avec le Gouvernement. A cet égard, la suppression de la fonction de garde des Sceaux – proposée par certains hauts magistrats ou syndicats – au profit d’un improbable « conseil de Justice » coupé du reste de la politique de la Nation conduirait inmanquablement à une impasse digne des parlements d’Ancien Régime. Aucun des rapports sérieux produits ces vingt dernières années n’a d’ailleurs retenu cette solution ! Au demeurant, en ce qui me concerne, j’ai tenu à souligner le 26 mai 2016, dans le cadre d’une intervention prononcée au Sénat à l’occasion du colloque organisé par la Cour de cassation sur « *la place de l’autorité judiciaire dans les institutions* »⁶, combien il me paraissait précieux de ne faire dépendre que d’elle-même la légitimité de la magistrature...

Ce premier exercice m’offre également l’opportunité de revenir sur l’articulation entre les pouvoirs du garde des Sceaux et ceux du ministère public. En effet, des seize mois passés à la Chancellerie, je retire l’impression d’une grande confusion dans l’opinion, mais pas seulement.

Je note ainsi qu’une partie conséquente du courrier reçu chaque jour provient de citoyens qui, de bonne foi, attendent de ma part une intervention auprès de magistrats dans le cadre de contentieux où ils s’estiment victimes d’une injustice. Des dizaines d’autres démarches émanent de parlementaires qui sollicitent une action au profit de justiciables considérant la durée de leur procédure excessive. Je n’omettrai pas les accusations portées par certains « responsables » politiques qui, faisant preuve pour le coup d’une inconcevable irresponsabilité, n’hésitent pas à stigmatiser une instrumentalisation de la Justice, tout en dénonçant non sans paradoxe le laxisme des juges. Ces démarches attestent, dans les faits, à tout le moins, d’un scepticisme quant à l’effectivité de l’indépendance de la justice.

De fait, la contradiction peut sembler patente entre le ton délibérément volontariste des circulaires signées par les différents ministres et le rappel non moins déterminé par ceux-ci de la prohibition des « *instructions dans des affaires individuelles* », pour reprendre les termes de l’article 30 du Code de procédure pénale. De quels leviers dispose donc un ministre, qui n’appartient pas à l’autorité judiciaire, pour traduire concrètement ses priorités si les magistrats décident, dans leur ressort, de ne pas en tenir compte, voire d’y faire obstacle ? Comment peut-on concilier l’indépendance de la justice avec la prérogative non moins constitutionnelle du garde des Sceaux de conduire la politique pénale déterminée par le Gouvernement ? Ces questions sont justifiées et la réflexion à leur propos va sans aucun doute se poursuivre.

A ce titre, il me paraîtrait cohérent que le Parlement soit en mesure d’évaluer la loi qu’il a votée. L’exercice serait utile à tous. Il pourrait, par exemple, mettre ainsi en lumière la pertinence et le processus de rationalisation engagé quant au nombre de procédures donnant lieu à une remontée d’informations – un nombre passé de plus de 50 000 avant l’entrée en vigueur de la loi à un peu plus de 8 000 au début de l’année 2017. Et plus largement, il serait aussi des plus instructifs de revisiter cette question des « remontées d’informations », laquelle continue à alimenter tous les

⁵ Cf. article 5 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁶ <http://www.presse.justice.gouv.fr/archives-discours-10093/discours-de-2016-12822/allocution-de-cloture-du-colloque-de-la-cour-de-cassation-29009.html>

fantasmes et toutes les spéculations, en dépit du fait que les critères de signalement sont désormais fixés en toute transparence⁷.

Quant au lancinant enjeu de la nature du lien hiérarchique entre le garde des Sceaux et les magistrats du parquet, ainsi que de son maintien ou non, qu'il me soit permis d'attirer l'attention sur deux écueils à éviter :

- Le rétablissement d'un lien hiérarchique strict incluant la possibilité d'intervenir dans le cours des procédures judiciaires. Une telle option, parfois reprise dans le débat public, transformerait le parquet en agence du pouvoir exécutif auprès des tribunaux. Elle ne manquerait pas d'être perçue comme une reprise en main politique de la Justice, portant gravement atteinte à son indépendance. Elle placerait la France dans une position difficilement tenable sur la scène internationale et créerait une suspicion permanente d'instrumentalisation de la Justice susceptible de nuire à la coopération judiciaire internationale. Dans le prolongement des décisions rendues par la CEDH sur le statut du parquet et de l'appréciation qu'elle porte sur la qualité d'autorité judiciaire au sens de la convention, une telle option conduirait par ailleurs immanquablement à la scission du corps entre magistrats du siège et magistrats du parquet.

- Le transfert de la conduite de la politique pénale à un « *procureur général de la Nation* », placé au sommet de la hiérarchie judiciaire et ne dépendant pas du Gouvernement, tel qu'il peut exister en Espagne. Selon ses promoteurs, cette personnalité assumerait le rôle de conduire la politique pénale, y compris en donnant des instructions aux procureurs généraux et aux procureurs. Sa nomination serait conditionnée à un vote de confirmation du Parlement. Une telle solution, qui peut sembler séduisante de prime abord en ce qu'elle tendrait à un renforcement de l'indépendance de la justice, serait en réalité difficilement compatible avec la pérennité du ministère de la Justice. Et elle aboutirait paradoxalement à un affaiblissement de l'autorité judiciaire notamment à l'occasion des discussions budgétaires⁸.

La seule voie réaliste me paraît être de s'inscrire dans la continuité des textes déjà adoptés de manière transpartisanne par le Parlement, par l'achèvement de la réforme constitutionnelle sur le statut et l'indépendance du parquet qui permettrait de soumettre la nomination des magistrats en dépendant à un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Corrélativement, il me semble indispensable de maintenir la place du ministère de la Justice au sein du Gouvernement, en confortant le garde des Sceaux dans ses missions et en examinant la possibilité de renforcer sa capacité d'intervention au-delà des seules directives générales de politique pénale, lorsque l'objectif à valeur constitutionnelle d'une bonne administration de la Justice le commande. En effet la loi du 25 juillet 2013 a pu faire surgir des difficultés procédurales. Ainsi, par exemple, lorsqu'une affaire revêt une dimension nationale et donne lieu à des plaintes sur l'ensemble du territoire, une instruction visant au regroupement dans une seule et même juridiction de leur traitement est impossible. Ce serait pourtant dans l'intérêt de la Justice et des justiciables.

Ce rapport a l'ambition d'illustrer ces convictions.

⁷ Circulaire du 31 janvier 2014 de présentation et d'application de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013.

⁸ Cf. allocution de clôture op. cit.

Le bilan que j'ai l'honneur de présenter se décline autour des six grands axes qui ont guidé la politique pénale du Gouvernement depuis le 28 janvier 2016 :

- lutter contre la délinquance quotidienne (I)
- maintenir la qualité du lien social (II)
- conforter les droits des victimes (III)
- affirmer l'autorité de l'État (IV)
- assurer l'individualisation des réponses pénales et l'effectivité des sanctions dans le respect de la dignité des personnes (V)
- développer la coopération pénale internationale (VI)

1. Lutter contre la délinquance quotidienne

1.1. *La lutte contre les atteintes aux personnes*

La lutte contre les atteintes aux personnes, et parmi celles-ci tout particulièrement les atteintes commises dans le cadre familial, les violences sexuelles et celles infligées dans le cadre des comportements routiers, a constitué ma première priorité. La priorité qui lui est donnée n'exclut cependant pas la lutte contre les atteintes aux biens, qui mérite une attention particulière, notamment du fait du recours croissant à l'Internet et aux nouvelles technologies de communication.

1.1.1. Les atteintes intrafamiliales

En 2016, le nombre d'affaires de violences conjugales enregistrées par les juridictions a continué de croître : 36 987 au cours du premier semestre, soit 11% de plus qu'au cours de la même période en 2015 (33 410) et 31% de plus qu'en 2012 (28 207).

Cette augmentation conséquente et continue est avant tout le résultat d'une politique publique attentive à ce que la révélation des faits aux autorités judiciaires soit encouragée et d'une politique pénale volontariste.

Ainsi, au premier semestre de l'année 2016, la réponse pénale est également en hausse de 8,3%⁹.

J'ai prescrit, dans ma circulaire de politique pénale générale du 2 juin 2016, qu'une attention particulière soit portée aux violences commises au sein du couple, en rappelant que la politique pénale en la matière trouvait son efficacité dans une approche globale de la question, envisagée à chacune de ses étapes : la prévention des violences, le choix et les modalités des poursuites, l'exécution des peines et l'accompagnement des victimes, notamment par la poursuite du déploiement du Téléphone Grave Danger (TGD).

L'action du ministère de la Justice s'est inscrite en 2016 dans le cadre du 4^{ème} plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes.

Par ailleurs, mon ministère a participé à la réflexion sur l'évolution des textes et des pratiques dans le cadre des travaux de la commission « violences » du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

En outre, en 2016, l'ensemble des parquets a achevé de décliner, sous la forme d'une convention locale ou d'instructions données aux services d'enquête, les principes du protocole-cadre sur le traitement des mains courantes et des procès-verbaux de renseignement judiciaire, réaffirmant la nécessité de l'enregistrement de la plainte de la victime et posant le principe d'une réponse sociale et/ou pénale à tout fait de violence signalé.

Enfin, par décret du 12 décembre 2016, le gouvernement a permis la poursuite du développement des stages de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple ou sexistes, institués par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

⁹ Source : SDSE - Système d'information décisionnel pénal ; les données relatives à l'année 2016 portent sur le premier semestre et sont provisoires.

Il en sera de même s'agissant des stages de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels, déjà été mis en œuvre à titre expérimental dans de nombreux ressorts, dans le cadre d'alternatives aux poursuites. Une circulaire relative aux stages de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes complétera ce dispositif, en précisant le contenu, les modalités de mise en œuvre et le cadre juridique de cette nouvelle mesure, et en définissant la doctrine d'emploi.

La lutte contre les violences infligées aux mineurs, notamment dans le cadre intrafamilial, constitue également une constante de la politique pénale que j'ai mise en œuvre.

J'ai rappelé à cet égard aux parquets la nécessité d'une réponse rapide, ferme et adaptée tant à la personnalité de leur auteur qu'à la situation de la jeune victime.

Ces instructions s'inscrivent dans la continuité des travaux entrepris au cours de l'année 2015, ayant notamment conduit à actualiser en profondeur un guide, destiné à l'ensemble des professionnels, relatif à la prise en charge des mineurs victimes.

Au-delà du cercle familial, les efforts du ministère de la Justice pour lutter contre les violences faites aux mineurs se sont concentrés sur celles, notamment sexuelles, commises dans d'autres cadres, éducatifs ou institutionnels.

1.1.2. Les violences sexuelles

Ces infractions, dont l'établissement et la poursuite requièrent une vigilance particulière des enquêteurs et des magistrats, font l'objet d'une réponse pénale systématique, qui s'est traduite, dans 79 % des cas, par l'engagement des poursuites devant une juridiction.

Ainsi, au cours du premier semestre 2016, ce sont 3 504 auteurs d'agression sexuelle sur mineurs qui ont été poursuivis, dont 43% étaient eux-mêmes mineurs.

Dans le courant de l'année 2015, plusieurs affaires criminelles avaient mis en évidence la nécessité de repenser et d'inscrire dans la loi l'échange d'information entre l'autorité judiciaire et les administrations, notamment l'Education Nationale, s'agissant des procédures judiciaires engagées contre des enseignants ou des professionnels en contact habituel avec des mineurs.

A cette fin, la loi du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs, a instauré deux régimes d'information en créant, dans le code de procédure pénale, les articles 11-2 et 706-47-4. Le premier définit un régime général et facultatif d'information, consacrant, précisant et encadrant, les informations qui pouvaient déjà être communiquées. Le second met en place un régime spécifique d'information destiné à la protection des mineurs. Il présente un caractère obligatoire pour le parquet, pour des infractions graves, à caractère violent ou de nature sexuelle commises par des personnes en contact habituel avec des mineurs.

Les formes et les modalités de cette transmission de l'information ont été précisées aux parquets par voie de circulaire. Il a été, en particulier, demandé aux magistrats de prendre en compte, dans leurs choix et modalités de mise en mouvement de l'action publique, les possibilités d'informer l'administration, lorsque les faits sont caractérisés. Il a également été rappelé que cette information devait être donnée dans des conditions mettant effectivement l'administration en situation d'en tirer toutes conséquences.

1.1.3. Les atteintes dans le cadre des comportements routiers

La lutte contre les atteintes aux personnes inclut également la répression des comportements dangereux sur la route. La lutte en faveur de la sécurité routière occupe une part importante de l'activité des parquets et des tribunaux au quotidien, qui doivent traiter un contentieux massif.

A ce titre, mes services contribuent étroitement à la mise en œuvre des mesures du Comité interministériel à la sécurité routière du 22 octobre 2015 et s'associent à la réalisation de celles déclinées par la délégation à la sécurité et à la circulation routière.

En effet, chaque année, selon les données extraites du casier judiciaire national, ce sont presque 110 000 condamnations qui sont prononcées pour des faits de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, outre 28 000 conduites sans assurance et autant de conduites sans permis.¹⁰

Afin d'assurer une répression immédiate et de permettre aux juridictions de traiter plus rapidement les infractions graves ou renouvelées, j'ai proposé au Parlement d'introduire dans la loi la forfaitisation délictuelle des défauts d'assurance et des défauts de permis de conduire commis par les primo-délinquants.

Ainsi, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la Justice du 21^{ème} siècle a étendu aux délits de conduite sans permis ou sans assurance, en l'adaptant, le mécanisme de l'amende forfaitaire applicable depuis plus de trente ans à la répression des contraventions. Actuellement, la plupart de ces délits font l'objet d'ordonnances pénales, donnant lieu au prononcé de peines d'amendes. Lorsque ces infractions seront commises par des personnes ne se trouvant pas en état de récidive, leurs auteurs pourront se voir proposer le paiement d'une amende forfaitaire – d'un montant minoré si elle est payée rapidement, et d'un montant majoré dans le cas contraire – ayant pour conséquence d'éteindre l'action publique. Ces nouvelles dispositions permettront une réponse pénale homogène, plus simple, rapide et efficace, et par-là même plus dissuasive, des comportements mettant en danger les usagers de la route.

Par ailleurs, constatant que le nombre de contrôles concernant l'usage de stupéfiants était très largement inférieur à celui des contrôles tendant à mesurer l'alcoolémie, alors même que les effets comportementaux pouvaient être tout aussi dangereux, nous nous sommes attachés à simplifier les techniques d'établissement de l'infraction.

Ainsi, mes services se sont pleinement engagés dans le suivi du projet initié par la mission de lutte contre drogues et les conduites addictives (MILDECA) et la délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR) tendant à permettre de rapporter la preuve d'une consommation de stupéfiants par un prélèvement salivaire, en lieu et place d'un prélèvement sanguin, mesure qui était intégrée au plan Gouvernemental 2013-2017 de lutte contre les drogues et les conduites addictives.

Désormais, les forces de l'ordre ne seront plus contraintes de faire visiter les conducteurs par un médecin en vue de la réalisation d'une prise de sang, mais pourront procéder elles-mêmes au prélèvement salivaire sur les lieux du contrôle.

Ce gain de temps pour les services enquêteurs permettra des contrôles plus efficaces, et donc une répression plus efficace de l'infraction de conduite après avoir fait usage de stupéfiants.

¹⁰ Exploitation statistique du casier judiciaire national, données relatives à l'année 2013.

1.2. Les atteintes aux biens

Les cambriolages et vols à main armée, qui causent un préjudice important aux victimes, sont toujours l'objet d'une mobilisation soutenue par les parquets.

Parmi les atteintes aux biens, l'attention de la chancellerie a également été axée sur la répression des cyber-escroqueries, qui ne cessent de croître et relèvent désormais de la délinquance quotidienne.

Compte-tenu de la place d'ores et déjà occupée par les réseaux sociaux et internet dans notre société, cette nouvelle forme de délinquance discrète semble devoir s'amplifier.

Dans cette perspective, afin de lutter plus efficacement contre celle-ci, j'ai décidé d'associer pleinement mes services au projet, initié par le ministre de l'Intérieur, de créer une plateforme de plainte en ligne en matière d'escroqueries sur Internet.

Cette plate-forme aura vocation à réceptionner les plaintes ou signalements enregistrés directement par les particuliers sur le portail internet dédié ou déposés auprès d'un service de police ou de gendarmerie relatifs à des faits de piratage de boîtes mail, de fraude liée aux faux sites de vente, d'escroqueries à la petite annonce ou de chantage.

Elle permettra ainsi à toute personne de déposer plainte sur internet et de saisir directement des enquêteurs spécialisés. Ces derniers, grâce à un outil d'analyse approprié, procéderont aux recherches et recoupements nécessaires à l'identification de l'auteur des faits, sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

L'objectif de ce projet permettra ainsi :

- d'améliorer le service rendu aux victimes d'escroqueries sur internet en augmentant sensiblement le taux de résolution de ces infractions ;
- de renforcer l'action de l'autorité judiciaire, en facilitant la désignation de l'autorité compétente et les modalités de son intervention ;
- de simplifier les missions des services de police et de gendarmerie au stade du recueil des plaintes.

L'ensemble de ces orientations permettent d'amplifier la lutte contre la délinquance quotidienne et pour la sécurité des personnes et contribue à renforcer la confiance au sein de notre pacte social.

2. Maintenir la qualité du lien social

Les atteintes aux valeurs fondamentales partagées au sein de notre société minent, en effet, la confiance de nos concitoyens envers les institutions et portent gravement atteinte au pacte républicain.

Des initiatives législatives et des actions efficaces ont été menées pour restaurer la confiance en l'action de l'État, dans trois domaines majeurs : la lutte contre le racisme, la lutte contre les atteintes à la probité et la lutte contre les conflits d'intérêts.

2.1. La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations

Toutes les formes de racisme, d'antisémitisme et de discrimination sont des atteintes inacceptables aux valeurs de la République. Lutter contre ces atteintes à la cohésion nationale doit en conséquence constituer une priorité de l'action judiciaire, tout particulièrement dans une période où cette cohésion est susceptible d'être mise à mal par les attaques terroristes.

Immédiatement après les attentats terroristes de juillet 2016, j'ai donc demandé aux parquets, , comme cela avait été fait à la suite des attentats de janvier et de novembre 2015, de faire preuve de la plus grande réactivité dans la conduite de l'action publique envers les auteurs de ce type d'infractions, comme envers les auteurs de faits d'apologie ou de provocation au terrorisme, et d'y apporter une réponse pénale systématique.

Mais la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, est également une lutte de tous les instants, dont les efforts ne doivent pas être relâchés.

Les derniers chiffres dont nous disposons en la matière mettent en évidence un accroissement du volume du contentieux orienté par le ministère public depuis deux ans. Ce résultat peut sans doute être regardé à la lumière des attentats terroristes qui ont endeuillés la France, mais ils traduisent aussi, selon toute vraisemblance, une augmentation du nombre de dépôts de plainte, résultat d'une politique pénale dynamique d'incitation à la révélation, faisant ainsi baisser le chiffre de la délinquance non révélée.

Ils démontrent la fermeté de la politique pénale menée en la matière depuis plusieurs années : en 2015, 7 251 affaires comportant au moins une infraction commise en raison de la religion ou de l'origine de la victime ont été orientées par les parquets, soit une augmentation de 34% sur ces trois dernières années. Parmi ces affaires, toutes ne donnent pas lieu à condamnation, soit que l'auteur n'est pas identifié, soit que le comportement dénoncé ne peut juridiquement être qualifié d'infraction.

Cependant, chaque fois que possible, le ministère public apporte une réponse pénale aussi claire que symbolique, afin de signifier le refus de toute violence, verbale, physique ou psychologique et de tout acte haineux, raciste, antisémite ou discriminatoire.

Pour les infractions de « provocation à la discrimination, la haine ou la violence, injure et diffamation à caractère raciste », qui sont quantitativement les plus importantes (injures entre personnes, discours haineux idéologiques sur internet etc...), le taux d'emprisonnement prononcé a augmenté, passant de 33% à près de 40% entre 2013 et 2015.

Pour rendre la sanction pénale plus efficace et conformément aux engagements du plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, la Chancellerie travaille au développement de réponses pénales adaptées et pédagogiques pour les auteurs d'infractions à caractère raciste ou de discriminations.

Afin de contribuer davantage à l'amélioration de la réponse judiciaire et à la prévention des comportements racistes, des stages et formations dédiés ont été mis en œuvre, en partenariat avec des lieux de mémoire, tels que le Mémorial de la Shoah et le camp des Milles, notamment au sein des cours d'appel de Paris, Aix-en-Provence et Lyon.

Ces stages peuvent être prononcés dans le cadre de mesures alternatives aux poursuites ou de peines complémentaires prononcées par les tribunaux.

Le ministère de la Justice a également renforcé sa coopération avec le Défenseur des droits, dont la mission couvre la lutte contre les discriminations, directes ou indirectes, et la promotion de l'égalité. Les parquets généraux, qui ne l'avaient pas encore fait, ont ainsi été invités à signer des protocoles. C'est ainsi qu'en 2016, 8 nouveaux protocoles ont été élaborés, portant leur nombre total à 25. Une très large majorité des parquets généraux ont donc désormais développé avec le Défenseur des droits un partenariat dont l'expérience montre qu'il constitue un outil efficace dans la lutte contre les discriminations.

Enfin, dans le cadre de la loi « *égalité et citoyenneté* », des mesures ont été adoptées afin de faciliter les poursuites pénales en matière de racisme et de discrimination, en généralisant la circonstance aggravante de racisme et en simplifiant la procédure définie par la loi sur la presse.

Si le choix a été fait de maintenir l'ensemble des infractions relatives aux abus de la liberté d'expression dans la loi du 29 juillet 1881, certaines spécificités procédurales ont néanmoins été modifiées pour en faciliter les poursuites.

Ces modifications consistent principalement en :

- une simplification de la répression des délits de presse raciste ou discriminatoire, par des adaptations de la loi de 1881 et la suppression de certaines exigences procédurales qui n'étaient plus adaptées ;
- la possibilité de requalification entre les différentes infractions de diffamation, injure, et provocation à la haine, la discrimination ou la violence, lorsqu'elles sont commises avec un mobile raciste ;
- la suppression de l'excuse de provocation ;
- l'alignement des peines encourues ;
- la généralisation dans le code pénal de la circonstance aggravante de racisme, désormais applicable à l'ensemble des infractions.

En outre, le ministère de la Justice a participé activement à la réflexion, initiée par la Commission européenne, visant à l'élaboration d'un code de conduite européen pour mieux lutter contre les discours de haine en ligne, tant à l'occasion du conseil Justice – Affaires intérieures, que dans le cadre d'un groupe européen de haut niveau consacré à la lutte contre le racisme, la xénophobie et les autres formes d'intolérance, créé le 14 juin 2016 par la Commission, et réunissant des représentants des États membres, les agences européennes compétentes (en particulier l'agence FRA), des organisations internationales compétentes (Conseil de l'Europe, OSCE...), ainsi que des organisations non Gouvernementales.

2.2. *La lutte contre les atteintes à la probité*

Elle a été menée sur le double front de la lutte contre la corruption et de la fraude fiscale.

2.2.1. Les actions menées contre la corruption

Trois ans après la loi du 06 décembre 2013, qui a créé le procureur de la République financier, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique est venue renforcer et diversifier le dispositif français de lutte contre la corruption.

Cette loi opère une transformation profonde des modes de prévention et de répression de la corruption, grâce à un ensemble de dispositions qui viennent compléter le dispositif existant.

A la lumière des recommandations formulées par les grandes organisations internationales et inspirées des bonnes pratiques existantes chez nos principaux partenaires, j'ai voulu que cette loi contienne des dispositions novatrices pour faire de la France un État exemplaire dans la lutte contre la corruption.

Ainsi, la loi étend désormais l'infraction de trafic d'influence à l'hypothèse où ces faits impliquent un agent public étranger et supprime les entraves procédurales qui empêchaient jusqu'alors le déploiement de la compétence des autorités de poursuite françaises pour la répression des faits de corruption et de trafic d'influence commis à l'étranger.

Mais c'est en matière de prévention de la corruption dans les transactions commerciales et à l'occasion de la passation des marchés publics que l'innovation est la plus importante.

Ainsi, la loi crée une nouvelle obligation pesant sur les plus grands opérateurs économiques de mettre en place des dispositifs internes de détection et de prévention de la corruption.

Afin d'inciter les opérateurs privés et publics à mettre en place ces dispositifs, j'ai souhaité créer, avec le ministre de l'Economie et des Finances, une agence interministérielle spécialisée. Celle-ci est chargée, d'une part de les accompagner en élaborant des lignes directrices, d'autre part, de développer une action plus répressive, mettant en œuvre un véritable pouvoir de contrôle et de sanction des manquements imputables aux opérateurs économiques privés. L'action de cette agence, dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire, rénove en profondeur notre dispositif de prévention et de détection de la corruption, à l'égard, tant des acteurs publics que des opérateurs privés.

Ce texte consacre enfin un dispositif efficace et unifié d'accompagnement et de protection des lanceurs d'alerte, qui concilie les dispositions relatives au droit d'alerte et les secrets pénalement protégés.

L'année 2016 a aussi permis l'organisation de rencontres internationales des autorités anti-corruption, qui se sont déroulées à Paris, en juin dernier. Cet événement sans précédent, organisé en partenariat avec l'OCDE, la Banque mondiale et le soutien des autorités britanniques, et placé sous la présidence du Président de la République, a permis de réunir les autorités de poursuites des États provenant des cinq continents, dans l'objectif de croiser leurs expériences et d'amorcer de nouvelles formes de collaboration.

2.2.2. Les actions menées contre la fraude fiscale

S'agissant de la lutte contre la fraude fiscale, la Chancellerie a œuvré en profondeur pour un renforcement des liens institutionnels entre la Justice et la direction générale des finances publiques,

qui constitue l'une des orientations de la circulaire commune au ministère de la Justice et au ministère de l'Économie et des Comptes publics du 22 mai 2014 relative à la fraude fiscale.

Des stratégies de coordination ont été développées pour lutter plus efficacement contre certains types de fraude fiscale, tels le blanchiment de l'enrichissement issu de la fraude fiscale ou l'action des « facilitateurs ». Cette réflexion commune a permis de traduire de façon très opérationnelle l'évolution de la jurisprudence en lien avec la fraude fiscale.

En 2016, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le cumul des majorations d'impôts prévues par l'article 1729 du code général des impôts et les sanctions pénales établies par l'article 1741 du même code, en indiquant cependant que les sanctions pénales devaient être réservées « *aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt* ». Dans une dépêche du 20 septembre 2016, les parquets ont reçu des instructions de politique pénale concernant l'appréciation de la gravité des faits, qui dépend aussi bien de la nature des agissements de la personne poursuivie et des fonctions exercées au moment de la commission des faits, que des circonstances et du contexte de son intervention.

Enfin, au cours de l'année 2016, j'ai soutenu au sein du Conseil de l'Union européenne une vision ambitieuse du Parquet européen, nouvelle institution qui permettra notamment de développer une politique pénale adaptée au contexte transnational de certaines fraudes à la TVA.

Une politique pénale complète et cohérente ne peut se résumer à des actions de lutte contre les infractions pénales ; elle doit aussi apporter une attention particulière aux victimes concernées et s'assurer de garantir leurs droits.

3. Conforter les droits des victimes

Diverses initiatives ont donc été prises pour leur fournir un accompagnement spécifique et pour favoriser l'exercice de leurs droits.

3.1. Un accompagnement spécifique

Ma circulaire de politique pénale du 2 juin 2016 a rappelé que la prise en compte des victimes constituait une priorité de l'action du ministère de la Justice, et que chaque infraction violente, volontaire ou involontaire, portant une atteinte à la vie, l'intégrité ou l'image des personnes, devait donner lieu à une attention spécifique aux victimes ou à leurs ayants droit.

3.1.1. La politique nationale et son lien avec l'accès au droit

Conformément à l'exposé des motifs de la loi sur la modernisation de la justice du 21^{ème} siècle, l'article 1^{er} du décret du 26 avril 2016 a modifié les missions du conseil national de l'aide aux victimes (CNAV), instance de concertation chargée de formuler toute proposition concernant l'accueil, l'information, la prise en charge et l'indemnisation des victimes d'infractions pénales.

Il lui permet désormais de faire des recommandations aux conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), en vue de développer et harmoniser les actions menées localement, en faveur des victimes d'infractions pénales, d'améliorer l'articulation des dispositifs locaux d'aide à ces victimes et de promouvoir la mise en œuvre d'actions nouvelles en ce domaine.

L'intégration du champ de l'aide aux victimes dans les actions des CDAD explique donc cette mission nouvelle du CNAV, qui permettra un renforcement du lien entre les associations d'aide aux victimes et les dispositifs d'accès au droit, notamment au travers du dialogue avec les associations.

3.1.2. L'articulation locale entre aide aux victimes et services judiciaires

Dans la continuité des engagements précédents, j'ai demandé aux parquets de travailler avec les associations locales d'aide aux victimes, pour qu'il soit proposé à ces dernières un accompagnement psychologique et que leur soient communiquées les informations nécessaires à leur bonne compréhension du processus pénal. Dans la même perspective, j'ai rappelé aux parquets qu'ils devaient s'assurer de l'information systématique des victimes, quant aux suites données aux procédures, le cas échéant en lien avec les associations d'aide aux victimes.

Afin de favoriser la prise en charge des victimes, des bureaux d'aide aux victimes (BAV) avaient été ouverts, en 2009, à titre expérimental, au sein de treize tribunaux de grande instance (TGI). Le décret du 7 mai 2012 relatif aux bureaux d'aide aux victimes, pris en application de la loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, a consacré l'existence de ces dispositifs, désormais présents sur tout le territoire national.

L'article 26 de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, a réaffirmé la nécessité de mise en place des BAV sur l'ensemble des tribunaux du territoire et consacré leur existence en les insérant à l'article 706-15-4 du code de procédure pénale.

Les BAV ont pour rôle d'offrir aux victimes d'infractions pénales un accueil personnalisé au sein des tribunaux, de leur apporter des informations sur le fonctionnement judiciaire de manière générale, l'état d'avancement de leur procédure et les modalités de recouvrement des dommages et intérêts, de les accompagner en tant que de besoin lors des audiences et plus généralement de les aider dans leurs démarches. Véritable point d'accueil des victimes au sein des juridictions, fonctionnant sur la base d'une convention signée entre les chefs de cour d'appel, les chefs de juridiction, l'association d'aide aux victimes assurant la permanence du bureau, et parfois par les barreaux, ils sont animés par des juristes et parfois des psychologues,.

Grâce au professionnalisme du personnel des associations et à l'implication de l'ensemble des personnels judiciaires, les BAV sont installés durablement dans les juridictions et constituent un maillon essentiel dans la politique publique d'aide aux victimes. Les perspectives pour 2017 consistent en une amélioration régulière de la fréquentation des BAV, rendue possible par la mise en place d'actions de communication, l'amélioration de la signalétique, le renforcement des relations entre le BAV, l'ensemble des associations, les autres services du tribunal et tout spécialement le Service d'Accueil Unique du Justiciable (SAUJ), et enfin le développement de l'information des victimes après l'audience.

Par ailleurs, après avoir financé l'extension d'activité des BAV de Paris et Reims aux victimes concernées par des procès en appel, le service de l'accès au droit et à la Justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) a promu en 2016 une extension de l'activité des BAV aux victimes en instance d'appel. Cette extension est poursuivie progressivement avec une montée en puissance des BAV pour les cours d'appel hébergeant un tribunal déjà doté d'un BAV, afin de prévenir une rupture de la prise en charge de la victime.

3.1.3. La modernisation de l'information des victimes

En mai 2016, le premier portail d'information des justiciables, *justice.fr* a été mis en ligne. Il permet à chacun de bénéficier d'une information fiable, gratuite et disponible 24H/24 sur le droit et les procédures. Certains services en ligne, notamment le suivi de la plainte en ligne, sont d'ores et déjà disponibles sur le site.

Au dernier trimestre 2017, le portail *justice.fr* sera enrichi de nouvelles fonctionnalités au service des justiciables. Ces derniers pourront suivre en ligne, en se connectant sur un compte personnel sécurisé, l'état d'avancement de leur affaire civile ou pénale (date d'audience, de renvoi, de délibéré). Ils pourront également consulter et télécharger les documents tels que les avis, renvois et récépissés, à partir de leur portail.

3.2. L'exercice effectif des droits

Les crédits dédiés à la politique publique d'aide aux victimes ont contribué à des actions comme la première orientation téléphonique (08Victimes), la mise en place sur tout le territoire de dispositifs pluridisciplinaires d'aide aux victimes, ou encore le renforcement des effectifs et compétences du personnel associatif, indispensable à une prise en charge pluridisciplinaire, en urgence et sur la durée, des victimes gravement traumatisées, notamment les victimes d'attentats.

Les crédits visaient à accueillir et à prendre en charge un plus grand nombre de victimes et à améliorer qualitativement cette prise en charge. Ils ont aussi permis de consolider les dispositifs spécifiques aux victimes d'attentats et de renforcer les moyens qui leur sont consacrés, afin de favoriser l'exercice effectif de leurs droits.

3.2.1. L'adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne

La loi du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne a transposé la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes. Le code de procédure pénale a été complété pour prévoir une enquête personnalisée. Dès que la victime a des liens de famille avec l'auteur présumé (agressions sexuelles intrafamiliales, violences entre conjoints, etc.) ou que des raisons particulières le justifient (personne handicapée, etc.), l'enquête personnalisée permettra d'adopter des mesures spécifiques (désignation pour un mineur d'un administrateur « ad hoc », orientation de la victime vers des associations d'aide aux victimes susceptibles de trouver un logement alternatif par exemple).

L'autorité qui procède à l'audition de la victime recueille les premiers éléments permettant cette évaluation. Au vu de ces éléments, l'évaluation peut être approfondie, avec l'accord de l'autorité judiciaire compétente.

3.2.2. Une spécificité de la lutte contre les violences faites aux femmes : le téléphone grave danger

En parallèle à la lutte contre les violences faites aux femmes, qui constitue l'une des actions majeures du ministère de la Justice, la diffusion de nombreuses dépêches à l'intention des parquets généraux et des parquets marque une volonté de lutter contre les violences au sein du couple.

A cette fin, la loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a apporté des améliorations notables concernant la lutte contre les violences conjugales, sur le plan de la prévention et de la protection des victimes, notamment par le biais des alternatives aux poursuites (stages de responsabilisation pour les auteurs de violences conjugales) et du téléphone grave danger (TGD).

Ce dispositif de téléprotection, issu d'une expérimentation menée dans plusieurs juridictions à partir de 2009, a été généralisé au plan national et consacré dans un nouvel article 41-3-1 du code de procédure pénale. Cette disposition permet au procureur de la République, en cas de grave danger menaçant une victime de violences dans le cadre conjugal ou de viol, de lui attribuer, pour une durée de six mois renouvelable, et si elle y consent expressément, un dispositif de téléprotection lui permettant d'alerter les forces de l'ordre en cas de danger. Entre 2014 et 2016, 603 personnes ont pu bénéficier de ce dispositif de téléprotection.

3.2.3. La politique d'aide aux victimes de terrorisme

Conformément à l'instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes du terrorisme du 13 avril 2016, la Cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV), susceptible d'être activée par le Premier ministre en cas d'attentats de grande ampleur, a pour mission de recueillir les signalements des personnes recherchées, de centraliser en temps réel l'ensemble des informations concernant l'état des victimes, relatives au bilan victimaire et nécessaires à la constitution de la liste unique de victimes. Elle informe et accompagne les victimes et leurs proches.

Par ailleurs, la circulaire interministérielle prévoit la possibilité d'ouvrir un lieu d'accueil physique des victimes et de leurs familles afin de leur permettre de se signaler, d'être informées de la situation de la personne qu'elles recherchent, et de bénéficier d'un soutien psycho-traumatologique adapté.

Dans ce cadre, le ministère de la justice contribue activement à la politique d'aide aux victimes du terrorisme, en fournissant des agents d'administration centrale pour participer à la CIAV et en finançant le secteur associatif (INAVEM, FENVAC, AfVT) pour sa participation au dispositif étatique de prise en charge dans l'urgence et sur la durée.

L'équipe du ministère participant à la CIAV est composée de plus de 70 volontaires issus des différentes directions. Suite à l'attentat de Nice du 14 juillet 2016, 34 agents du ministère de la Justice se sont relayés du 14 juillet 2016 à 2 heures du matin jusqu'au 31 juillet 2016. Certains agents du secrétariat général sont également susceptibles de faire partie des équipes projetées de la CIAV mises à disposition du préfet local en cas d'attentat commis en province.

Assurant également une prise en charge dans la durée des victimes d'actes de terrorisme, l'action des associations d'aide aux victimes s'intègre depuis les circulaires interministérielles des 12 novembre 2015 et 13 avril 2016, dans le cadre de la coordination assurée par le comité interministériel de suivi des victimes (CISV), qui prend le relai de la CIAV. Le CISV pilote l'organisation et le fonctionnement du dispositif d'accompagnement post-crise pour les victimes directes et indirectes, en vue de la mise en œuvre de leurs droits spécifiques. Composé des organismes institutionnels et associatifs concernés par la prise en charge des victimes de terrorisme composent, le CISV, qui se réunit à échéances régulières, s'articule autour de deux dispositifs financés par le ministère de la Justice : un numéro d'appel post-crise géré par la plateforme 08Victimes et un espace d'information et d'accompagnement des victimes et de leurs proches, physique ou dématérialisé. Cet espace met à disposition des victimes une équipe pluridisciplinaire d'intervenants associatifs chargée de les informer sur leurs droits, les accompagner étroitement dans leurs différentes démarches et leur proposer un soutien psychologique. Après la mise en place d'un espace d'information et d'accompagnement des victimes et de leurs proches à Paris géré par l'association Paris Aide aux Victimes (PAV), suite aux attentats du 13 novembre 2015, un espace similaire a été ouvert, dès le 8 août 2016 après l'attentat du 14 juillet à Nice, animé par l'association locale Montjoye conventionné par la cour d'appel d'Aix-en Provence.

Par ailleurs, dans le cadre de la déclinaison territoriale de cette politique, le décret du 3 août 2016 a institué, dans chaque département, un comité local de suivi des victimes d'actes de terrorisme qui est chargé du suivi de la prise en charge des victimes de terrorisme résidant dans le département. Réunissant tous les acteurs locaux de la prise en charge des victimes, cette nouvelle instance a pour missions de veiller à la structuration du réseau des acteurs compétents, d'assurer la transmission des données relatives au suivi des victimes, d'identifier les locaux susceptibles d'accueillir les victimes d'actes de terrorisme et leurs proches, de faciliter la résolution des difficultés portées à sa connaissance pour les situations individuelles, et de formuler toute proposition d'amélioration.

Point de référence unique, les associations d'aide aux victimes informent et assistent les victimes et leurs proches dans la mise en œuvre des droits exceptionnels reconnus aux victimes d'actes de terrorisme (indemnisation, prise en charge des soins médicaux, statut de victime civile de guerre, exonérations fiscales, ...) par un nombre important de partenaires institutionnels et associatifs. L'accompagnement mis en place tient compte des caractéristiques particulières et des traumatismes propres de ces victimes pour s'envisager de manière renforcée et personnalisée, en veillant à adopter une démarche proactive (envoi d'un courrier de présentation du réseau INAVEM, prise de contact par l'association d'aide aux victimes locale, rappels à échéances régulières pour faire le point avec les victimes...).

Compte-tenu de la menace terroriste constante sur l'ensemble du territoire national, le ministère de la Justice a sollicité le réseau INAVEM afin de mettre en place, dès 2016, un réseau départemental de référents terrorisme dans les associations d'aide aux victimes. Capables de mobiliser rapidement leurs partenaires au niveau local, les référents ont également pour mission de s'intégrer dans le dispositif de Centre d'accueil des Familles mis en place par les préfetures en cas d'attentat commis en province et de coordonner et/ou intervenir en appui dans la prise en charge sur le long terme, en lien avec les autres associations d'aide aux victimes non référentes du département. Une formation a été organisée conjointement avec l'INAVEM les 9, 10 et 11 mai 2016 puis le 28 novembre 2016. Leur rôle est également de participer aux comités locaux de suivi des victimes lorsqu'ils sont installés dans leur département.

L'attention accordée aux droits des victimes participent de la paix sociale et il appartient à l'Etat de droit de garantir cette paix. C'est en protégeant le lien entre les membres de la société, en nourrissant leur confiance mutuelle et leur confiance dans le contrat social, en garantissant la sécurité de chacun, que l'Etat de droit remplit sa mission.

4. Affirmer l'autorité de l'État

L'État doit assurer la sécurité de l'ensemble de nos concitoyens et de ceux qui œuvrent pour la garantir.

Dans un contexte de menace terroriste élevée et de mobilisation importante des forces de l'ordre, il convient de soutenir les représentants de l'ordre, lorsqu'ils sont attaqués, et de placer la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente, au cœur de l'action publique.

4.1. Le soutien aux représentants de l'ordre

Il s'est déployé selon trois axes :

- la fermeté de la réponse pénale lorsque les forces de l'ordre sont agressées ;
- l'accompagnement du mouvement d'extension de leurs pouvoirs ;
- la facilitation du travail spécifique de police judiciaire.

Face à la multiplication des agressions dont ont été victimes les forces de l'ordre et à la suite notamment de l'agression criminelle de deux fonctionnaires de police dont le véhicule a été incendié à Paris en marge de manifestations contre la loi travail, des directives de réactivité et de fermeté de la répression ont été diffusées aux parquets pour manifester la volonté du Gouvernement de voir sanctionner, avec la sévérité qui s'impose, de telles attaques, qui portent gravement atteinte à l'autorité de l'État.

De même, préoccupé par les agressions physiques et verbales dont sont trop fréquemment victimes les agents de l'administration pénitentiaire, sur leur lieu de travail, comme dans leur environnement familial et privé, j'ai adressé le 1^{er} juillet 2016 une dépêche aux parquets, appelant à la plus grande vigilance dans la conduite des investigations, la qualification juridique des faits, et le choix de la réponse pénale.

J'ai demandé, en particulier, que ces faits fassent l'objet d'une réponse pénale systématique et empreinte de fermeté, lorsque la gravité des faits le justifie, et qu'une prise en charge adaptée des victimes soit organisée, afin de renforcer l'autorité de la justice et la confiance dans les institutions.

Par ailleurs, j'ai accompagné le mouvement de renforcement des pouvoirs des forces de l'ordre, dans le respect des principes constitutionnels et du rôle de l'autorité judiciaire. Les lois successives relatives à la prorogation de l'état d'urgence ont modernisé et sécurisé les prérogatives de police administrative dans le cadre de cette période exceptionnelle. Ainsi, des cadres juridiques *ad hoc* ont été créés pour renforcer l'action des forces de sécurité, en particulier pour encadrer, dans le cadre de l'état d'urgence, les contrôles d'identité et la retenue administrative.

J'ai veillé à ce que les modifications du régime des perquisitions administratives concilient le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, que l'autorité judiciaire soit informée de ces procédures pour assurer une coordination efficace avec les enquêtes judiciaires et qu'il soit rendu compte au Parlement de la mise en œuvre de ces mesures exceptionnelles.

En outre, afin de permettre aux services d'enquête de recentrer leur action sur les investigations, sans atténuer le rôle de direction de la police judiciaire et de contrôle des procédures dévolu aux procureurs de la République, j'ai simplifié certaines dispositions du code de procédure pénale.

Soucieux de préserver une procédure pénale efficace, cette action s'est inscrite dans le cadre d'un dialogue constant avec le ministère de l'Intérieur et dans le respect des exigences conventionnelles et constitutionnelles.

Le décret du 7 septembre 2016 portant simplification des dispositions du code de procédure pénale contient ainsi des dispositions allégeant la tâche des services d'enquête et des magistrats du parquet.

A ce titre, peuvent être évoqués l'instauration d'un cadre juridique adapté à la création de plateformes de soutien logistique à la mise en œuvre de la garde à vue et la possibilité que soit dressé un procès-verbal unique relatant l'ensemble des diligences accomplies pour l'exercice effectif des droits de la personne gardée à vue.

A ces mesures essentielles relevant du quotidien des magistrats et des enquêteurs, j'ai également pris en compte les tâches spécifiques accomplies par les personnels de police technique et scientifique (PTS) et apporté mon soutien à la possibilité qui leur a été donnée d'appréhender et de placer sous scellés, au cours de l'enquête, les prélèvements en dehors de la présence effective d'un officier de police judiciaire.

En outre, ma circulaire du 8 septembre 2016, invite les procureurs de la République à avoir davantage recours aux autorisations permanentes de réquisitions judiciaires, cette mesure étant de nature à réduire le nombre de sollicitations récurrentes, pour les enquêteurs et les magistrats.

Enfin, il convient de souligner que le projet de loi relatif à la sécurité publique déposé à la fin de l'année 2016 devant le Sénat prévoit que les enquêteurs pourront être autorisés, dans les procédures concernant des crimes ou des délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement, à s'identifier par leur numéro d'immatriculation, lorsqu'il existera contre eux ou leurs proches des risques de mise en danger de leur vie ou de leur intégrité physique.

4.2. La lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente

Dans le contexte de la multiplication des attentats et du niveau élevé de la menace, la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente ont constitué un axe fort de la politique menée, qui a mobilisé tout particulièrement la Justice.

4.2.1. S'agissant de la lutte contre le terrorisme

Notre pays demeure l'une des cibles prioritaires des organisations terroristes ; des projets d'actions violentes sur notre territoire sont régulièrement mis à jour. Les attentats du 13 novembre 2015 et du 14 juillet 2016 témoignent de la volonté de l'organisation terroriste « Etat islamique » de mettre en œuvre des attaques de grande ampleur contre la France, par la projection de commandos constitués de vétérans du conflit irako-syrien ou des acteurs isolés, proclamant leur allégeance à l'organisation, visant délibérément de manière indistincte la population. Au premier semestre de l'année 2016, ce sont ainsi un peu moins de 300 affaires nouvelles poursuivables, qui ont été enregistrées sous une qualification terroriste.

Face à ces défis et face à l'enjeu fondamental de la sécurité de nos concitoyens, le principe qui guide l'action des pouvoirs publics demeure constant : la lutte contre le terrorisme doit s'inscrire

dans le cadre de l'Etat de droit. Il emporte l'obligation de bâtir une politique pénale particulièrement efficace en ce domaine.

Nous l'avons fait d'abord par l'adaptation de la législation pénale. L'émergence de nouveaux modes d'actions terroristes et de nouvelles menaces a en effet commandé une évolution de notre législation afin de lutter efficacement contre le terrorisme, dans le strict respect du cadre constitutionnel et des engagements internationaux de la France.

Ainsi, la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a notamment créé un nouveau délit de préparation individuelle d'une entreprise terroriste et consolidé la répression de l'apologie et de la provocation au terrorisme.

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, quant à elle, a institué le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT). Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2016, le FIJAIT est destiné à prévenir le renouvellement des infractions à caractère terroriste et à faciliter l'identification de leurs auteurs. Il impose à ces derniers, sur décision de l'autorité judiciaire, de justifier de leur adresse tous les trois mois et de signaler tout déplacement transfrontalier quinze jours au moins avant la date du départ. Le non-respect volontaire de l'une de ces obligations est sanctionné par une peine de deux années d'emprisonnement et de 30.000 euros d'amende.

Toute inscription dans ce fichier entraîne le déclenchement d'une alerte informatique à destination des services de police ou de gendarmerie territorialement compétents et permet donc la mise en place d'un contrôle soutenu. En outre, les informations enregistrées dans ce fichier concernant les personnes condamnées et les condamnations prononcées resteront accessibles à l'autorité judiciaire et aux services d'enquête de nombreuses années après leur enregistrement, facilitant le recueil de renseignements lors d'enquêtes ultérieures.

Dans le souci de protection de nos concitoyens, le régime de l'exécution et de l'application des peines en matière terroriste a été modifié par les lois des 3 juin et 21 juillet 2016.

Ainsi, la loi du 3 juin 2016 prévoit une nouvelle obligation de prise en charge des personnes condamnées, permettant la mise en œuvre de dispositifs de désengagement du processus de radicalisation. Elle instaure une période de sûreté spéciale et une peine incompressible en matière de terrorisme, et alourdit la procédure de relèvement les concernant. Enfin, la loi restreint la possibilité pour les personnes condamnées pour des faits de nature terroriste d'accéder à une mesure de libération conditionnelle.

De même, la loi du 21 juillet 2016 supprime la possibilité de suspension ou de fractionnement de peine, le placement extérieur et la semi-liberté pour ces condamnés, ainsi que le bénéfice des crédits de réduction de peine.

Le Gouvernement a eu la volonté, à travers ces lois, d'offrir aux magistrats et enquêteurs de nouveaux moyens d'enquête leur permettant de faire face aux enjeux de détection et d'anticipation de la menace terroriste.

Ces lois ont également amélioré la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, à travers notamment la création d'un délit réprimant le trafic de biens culturels provenant de zones d'implantation d'organisations terroristes. Elles ont, enfin, renforcé le contrôle des armes et des munitions et instauré des dispositions destinées à protéger les témoins.

Ce renforcement global du dispositif de répression s'est accompagné d'un élargissement du périmètre de prévention, à travers l'introduction de dispositifs administratifs d'interdiction de sortie

du territoire, de blocage de sites internet et de contrôle administratif des retours sur le territoire national.

Afin d'assurer l'efficacité et la cohérence du dispositif, le Gouvernement s'est montré particulièrement attentif à renforcer la complémentarité des missions et des prérogatives de l'institution judiciaire et des autorités administratives.

La circulaire, diffusée par le ministre de l'Intérieur et moi-même le 5 novembre 2016, définit les principes et modalités de l'articulation entre l'action judiciaire et l'action administrative en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention de la radicalisation. Ces principes ont été exposés le 7 novembre 2016, au cours d'une réunion associant l'ensemble des procureurs généraux, des procureurs de la République et des préfets.

Entendant définir le cadre d'une étroite concertation dans la mise en œuvre des mesures prises, cette circulaire poursuit un triple objectif :

- assurer l'échange d'information utile pour une meilleure efficacité des mesures et prévenir les cas d'incompatibilité ;
- assurer un suivi continu des personnes radicalisées en permettant la mise en œuvre de mesures de police administrative et de mesures judiciaires ;
- concilier l'exécution concomitante, quand elle est possible, de mesures de police administrative et des mesures judiciaires.

En parallèle de cette circulaire, des travaux sur la judiciarisation du renseignement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme ont également été conduits, dans le cadre d'un Comité de pilotage constitué le 30 septembre 2016 par le ministère de la Justice.

En effet, le chevauchement des missions assignées respectivement à l'autorité administrative et à l'autorité judiciaire, pour parvenir à la neutralisation d'individus représentant une menace terroriste, a nécessité l'engagement d'une réflexion sur l'articulation de l'activité des services de renseignement avec la conduite des procédures judiciaires, reposant sur un principe de primauté de l'action judiciaire.

Ce point m'amène à évoquer les travaux interministériels, récemment conduits, sur la problématique des retours sur le territoire national des ressortissants français présents en zone irakosyrienne et impliqués dans des organisations terroristes.

Dans ce cadre, le périmètre d'intervention de l'autorité judiciaire, au service d'une politique pénale ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes dès leur arrivée sur notre territoire a été défini, dans le cadre d'une stratégie Gouvernementale globale de traitement de ces situations. Le principe posé est clair : le traitement réservé aux ressortissants français de retour de zones de conflit prend la forme d'une judiciarisation systématique.

Dès lors que prévaut le traitement judiciaire, des mesures de contrainte dès l'arrivée sur le sol français ont vocation à être mises en œuvre, afin d'évaluer la nécessité d'engager des poursuites judiciaires sur le fondement d'infractions terroristes, selon les qualifications retenues par le parquet de Paris.

Cette politique pénale est actuellement conduite avec fermeté par le parquet de Paris, puisqu'à ce jour plus de 480 procédures ont été ouvertes par ce parquet concernant le seul contentieux des

filières irako-syriennes. Ainsi, environ 350 personnes sont actuellement mises en examen et plus de 150 individus ont été jugés ou sont en attente de jugement.

Par ailleurs, j'ai construit une doctrine d'emploi cohérente et précise de lutte contre le terrorisme, sous-tendue par une double exigence d'anticipation et de coordination.

Ainsi, tirant le constat que, si en 2015, les attaques les plus dramatiques avaient été commises à Paris et en Ile-de-France, un risque d'attentat majeur en province était également très prégnant. Une circulaire relative à la coordination de la réponse judiciaire en cas d'attentat(s) sur l'ensemble territoire national a donc été diffusée le 18 décembre 2015.

Cette circulaire expose les principes de l'articulation de l'action des parquets territorialement compétents avec celle du parquet de Paris, afin de permettre une fluidité parfaite du partage et de la circulation de l'information.

Ainsi, au sein de chaque parquet de France, un magistrat référent pour le suivi des affaires de terrorisme et la prévention de radicalisation violente a été désigné. L'objectif est de faciliter l'échange d'information avec le parquet de Paris et la coordination judiciaire, mais également d'identifier un point d'entrée unique dans le cadre des dispositifs territoriaux de lutte contre la radicalisation.

En outre, afin de garantir une grande réactivité et de permettre aux parquets de conduire pleinement l'action publique dans des circonstances exceptionnelles, la mise en place de dispositifs de gestion de crise sur l'ensemble du territoire national a été préconisée.

Le travail d'anticipation du passage à l'acte terroriste passe en effet par le déploiement de cellules de crise locales dont la mise en place a été encouragée au sein des juridictions les plus importantes. Outre l'organisation d'une permanence mobilisant des magistrats, greffiers et fonctionnaires en période continue, ces dispositifs se matérialisent par la création de locaux dédiés à la gestion d'événements exceptionnels et équipés de façon pérenne des outils informatiques et de communication indispensables.

Afin que ces dispositifs de crise fonctionnent pleinement, des dotations budgétaires spécifiques ont été allouées.

Par ailleurs, afin de tirer les enseignements du traitement judiciaire de l'attentat de Nice du 14 juillet 2016 et d'anticiper la gestion de la crise terroriste au plus près des réalités, un retour d'expérience a été organisé le 11 octobre 2016 à destination de l'ensemble des parquets généraux et parquets.

Ces actions ambitieuses ont également été accompagnées de moyens humains à la hauteur des enjeux. Dans le courant de l'année 2016, les effectifs des magistrats concourant à la lutte contre le terrorisme, ont été sensiblement renforcés :

- 11 emplois au siège du TGI de Paris, dont un poste de juge d'instruction supplémentaire portant à 10 l'effectif de magistrats instructeurs spécialisés et à 4 postes l'effectif permettant de renforcer les effectifs de juge des libertés et de la détention ;
- 2 emplois au parquet du TGI, portant à 13 l'effectif de la section C1 dédiée à la lutte contre le terrorisme.

Au sein de la cour d'appel de Paris, 3 postes d'assistant spécialisé en matière de terrorisme ont été localisés et pourvus en 2016 : 2 auprès du parquet général et 1 auprès du parquet de Paris. En outre,

1 poste d'expert en cybercriminalité a été créé auprès du siège du pôle anti-terroriste et 1 autre auprès du parquet du même pôle.

S'agissant des fonctionnaires, le greffe du TGI de Paris a vu l'entrée en fonction en janvier 2017, au profit du siège, de 6 greffiers, et, au parquet, de 2 greffiers supplémentaires. Le greffe de la cour d'appel de Paris a également été renforcé par l'affectation de 2 greffiers.

Conformément à l'engagement que j'avais pris, des mesures indemnitaires ont été publiées dans le courant du mois de janvier 2017 pour tenir compte des sujétions particulières que connaissent les magistrats et les fonctionnaires en charge de la lutte contre l'antiterrorisme.

4.2.2. Les initiatives en matière de prévention de la radicalisation violente

Outre des actions de formation ciblées et l'organisation de plusieurs réunions en vue d'identifier les difficultés rencontrées localement et d'harmoniser les pratiques, une circulaire relative à la prévention de la radicalisation violente, diffusée le 13 octobre 2016, précise le rôle des magistrats référents « terrorisme », les actions pouvant être conduites et les initiatives pouvant être prises. Point de contact local privilégié du parquet de Paris et de l'autorité préfectorale, le référent « terrorisme » a en effet également vocation, au niveau de la juridiction, à centraliser les questions susceptibles d'être en lien avec la problématique de la radicalisation violente afin d'assurer un partage et une circulation de l'information efficaces.

Cette circulaire explicite également le rôle de soutien aux référents « terrorisme » des assistants spécialisés déployés au sein des juridictions dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme et la radicalisation (PLAT). 23 assistants spécialisés ont déjà été affectés auprès des procureurs généraux et procureurs de la République, 18 autres sont appelés à les rejoindre au cours du premier trimestre 2017. Assurant une mission de veille au sein des juridictions, ces assistants spécialisés « radicalisation » sont amenés à recevoir les éléments issus de l'activité des différents services de la juridiction susceptibles de révéler un phénomène de radicalisation, afin d'alerter les services compétents et de mettre en place des actions de prévention adaptées.

Afin de parfaire cette culture de la coordination au sein du ministère de la Justice, j'ai installé le 7 juillet 2016 un comité de pilotage de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente. Il rassemble, au moins une fois par mois, toutes les directions du ministère autour d'un agenda précis, afin de permettre un partage d'expérience et d'information, ainsi qu'une mutualisation des outils de travail.

J'ai également installé un conseil scientifique, le 31 août 2016, qui se réunit une fois par mois ; les deux structures travaillant parallèlement dans une cohérence d'ensemble.

Grâce à ce comité, nous bénéficions d'une capacité d'évaluation.

Dans le prolongement de ces initiatives, des travaux ciblés ont été initiés afin de trouver des solutions renforçant le partage d'information dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente. Nous nous engageons actuellement vers le développement d'outils informatiques, pour favoriser un suivi qualitatif et quantitatif de l'ensemble des situations.

Sur la base des travaux conduits par le comité de pilotage et des évaluations menées, j'ai par ailleurs décidé de mettre fin aux 9 mois d'expérimentation des unités dédiées, ou unités de prise en charge de la radicalisation (UPRA), et de les remplacer par 6 quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER).

En effet, parmi les cinq unités dédiées, deux ont été consacrées à l'évaluation des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation. Cette évaluation, pluridisciplinaire et d'une durée de 6 à 8 semaines, était destinée à mesurer le niveau de la radicalité et le risque de passage à l'acte violent. Il est apparu que l'évaluation est devenue un besoin fort pour tous les acteurs de la Justice, et pas seulement pour l'Administration Pénitentiaire. Les magistrats du pôle antiterroriste ont eu l'occasion, dans diverses instances, d'exprimer ce besoin d'éclairage sur les situations individuelles.

Il convient de souligner la pertinence du nouveau dispositif des QER avec les constats presque unanimes de la plus-value des UPRA d'évaluation. En effet, le passage en unité d'évaluation donne lieu à la rédaction d'une synthèse pluridisciplinaire de grande qualité, qui apporte des précisions sur la biographie, la personnalité ou le fonctionnement psychique des personnes détenues, leur parcours carcéral, leur positionnement par rapport aux faits qui les ont conduits en prison et leurs facteurs de risque et de protection.

Concernant l'administration pénitentiaire, il importe, par ailleurs, de souligner la création du bureau central du renseignement pénitentiaire.

L'année 2016 s'est inscrite dans la continuité des objectifs et dispositifs issus des plans de lutte anti-terroriste mis en œuvre depuis janvier 2015. Face à l'accroissement du phénomène de radicalisation, j'ai souhaité mettre en place un véritable bureau du renseignement pénitentiaire professionnalisé, s'appuyant sur des recrutements conséquents, au niveau local comme central.

En effet, 3100 personnes, libres ou détenues, sont suivies par le réseau du renseignement pénitentiaire. Nous sommes ainsi passés de 27 personnels en 2014 à 134 en 2016. A la fin de l'année 2016, on dénombre 385 points de contacts pénitentiaires.

Ce recrutement s'est également accompagné de formations ciblées et du déploiement de moyens matériels adéquats, à l'instar d'un système informatique propre et partagé par tous les échelons du réseau, permettant d'échanger de façon sécurisée et de procéder aux recoupements nécessaires à l'analyse des situations individuelles.

La loi du 3 juin 2016 est venue parachever ce dispositif en donnant au ministère de la Justice la capacité juridique de se doter d'un service de renseignement et en permettant l'accès, par les services de renseignement, aux techniques d'investigation modernes, tels que la captation de flux informatiques ou l'usage de balises de géolocalisation, qui s'exerceront sous le contrôle des procureurs de la République territorialement compétents. Ces évolutions se concrétiseront avec l'adoption, courant 2017, de décrets en Conseil d'État.

A l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, les personnes évoluent dans un environnement qui leur est propre ; ce qui rend leur suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation très spécifique. Il repose sur une évaluation de toutes les personnes qui leur sont confiées à l'aide d'outils adéquats, afin de déterminer les facteurs de risque et de protection sur lesquels pourra s'adosser le plan d'accompagnement.

Sur le plan national, des directives ont été adressées pour orienter les services dans leur prise en charge, mettant notamment l'accent sur la circulation de l'information, l'évaluation pluridisciplinaire et la mise en place d'actions éducatives sur la thématique des croyances. Cette mobilisation se concrétise également par des actions locales, à l'instar d'un protocole organisant la prise en charge des personnes sous contrôle judiciaire, coordonnant ainsi les actions menées par les acteurs judiciaires et pénitentiaires.

C'est ainsi qu'a ouvert en région parisienne, en décembre 2016, le premier centre de prévention de la radicalisation, dénommé RIVE (Recherche et Interventions sur les Violences Extrémistes). Ce

centre a vocation à assurer une prise en charge en journée, par une équipe pluridisciplinaire, dans l'objectif d'amener la personne à un désengagement de la violence, une distanciation par rapport à des opinions radicales, tout en favorisant sa réinsertion sociale, ainsi que l'acquisition de valeurs citoyennes. Ce dispositif novateur est amené à recevoir des personnes orientées par les magistrats dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve, qu'elles aient été condamnées pour des faits de nature terroriste ou de droit commun, mais radicalisées ou en voie de radicalisation.

S'agissant de l'accueil, du suivi et de la prise en charge des mineurs radicalisés par la protection judiciaire de la jeunesse, j'ai fait le choix de ne spécialiser ni des établissements et services, ni des professionnels, mais de renforcer les moyens et les méthodes pour apporter une réponse spécifique et individualisée. Ce renforcement est fondé sur l'adaptabilité des modalités de prise en charge auprès de chaque jeune par :

- des formations spécifiques pour les personnels, mises en place par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (plus de 2/3 des agents formés à ce jour) ;
- le recrutement supplémentaire d'éducateurs et de psychologues, afin d'accroître la démarche d'évaluation pluridisciplinaire à tous les stades de la prise en charge éducative ; la réservation de places dédiées au sein d'établissements existants et qui continuent à accueillir un public de droit commun ;
- l'expérimentation, en Ile-de-France, d'une mesure judiciaire d'investigation éducative spécifique ;
- un renforcement de l'accompagnement d'équipe dans les établissements de placement comme dans les services de milieu ouvert, afin de soutenir les professionnels dans leurs pratiques ;
- la recherche d'apports partenariaux et de spécialistes du phénomène de radicalisation contribuant à enrichir la mise en œuvre de plans d'actions et de prévention ;
- la création de 70 postes de référents laïcité citoyenneté (RLC) sur l'ensemble du territoire, chargés de décliner les principaux domaines d'intervention de la mission nationale de veille et d'information) et de soutenir les professionnels.

Au-delà de directives thématiques, la politique pénale menée est guidée par la constante recherche de l'individualisation de la réponse pénale à chacune de ses étapes.

En effet, l'efficacité de la lutte contre la récidive, la réponse à l'infraction et le sens de la sanction, dépendent de l'individualisation de la réponse pénale.

5. Assurer l'individualisation de la réponse pénale et l'effectivité de l'exécution de la sanction dans le respect de la dignité des personnes

L'individualisation de la réponse pénale résulte nécessairement d'une analyse particulière, par les magistrats, de chaque dossier, du contexte de commission des faits, de la personnalité du mis en cause et de son parcours. Ce principe d'individualisation nourrit la politique pénale déclinée par le Gouvernement.

5.1. *L'individualisation de la réponse pénale*

Depuis la loi du 1^{er} août 2014, le Gouvernement a clairement affirmé sa volonté de renforcer l'individualisation de la réponse pénale, qui permet d'apporter une réponse à l'acte posé en adéquation avec sa gravité, le profil de l'intéressé et en cohérence avec son parcours personnels et judiciaire. L'individualisation de la réponse pénale est donc un principe essentiel devant sous-tendre les choix de politique pénale.

Cette individualisation concerne tous les justiciables et suppose une gradation dans l'application des sanctions, qui est fonction de la situation spécifique des auteurs d'infractions.

Pour les mineurs, qui font l'objet d'un traitement particulier et relèvent d'une justice spécialisée en raison des problématiques de l'enfance et de l'adolescence, différents axes ont été suivis en 2016.

En pratique, au premier semestre de l'année 2016, comme l'année précédente, 93% des mineurs impliqués dans une affaire susceptible de faire l'objet de poursuites par l'autorité judiciaire, ont reçu une réponse pénale : une procédure alternative aux poursuites dans 60% des cas, orientée vers la réparation du dommage, le rappel solennel de la loi pénale, ou des stages de citoyenneté par exemple, et des poursuites devant une juridiction pour enfants dans 38% des cas¹¹.

Pour accompagner les autorités judiciaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse en charge de la prise en charge de ces adolescents, j'ai souhaité une évolution du cadre légal et réglementaire.

Ainsi, dès la circulaire de politique pénale du 2 juin 2016, qui fixait les principales orientations de la politique pénale que j'entendais mettre en place, j'ai rappelé que la justice pénale des mineurs devait être guidée par des principes fondamentaux de la spécialisation de ses acteurs, de la priorité de la réponse éducative sur la réponse répressive, de la cohérence des parcours et de l'individualisation de la réponse judiciaire et sa célérité, lorsqu'elle s'impose au regard du parcours du mineur.

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle, qui a modifié plusieurs dispositions de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante, a permis des avancées importantes pour la justice pénale des mineurs, en simplifiant le dispositif de jugement des mineurs délinquants, et en redonnant au ministère public comme aux juridictions de jugement, la capacité de déterminer les orientations utiles de politique pénale et les réponses efficaces à la délinquance des mineurs.

Cette loi a notamment été l'occasion de supprimer le tribunal correctionnel pour mineurs, qui constituait une source de complexité injustifiée, outre qu'il mettait à mal le principe de primauté de l'éducatif. Elle permet désormais que soient cumulées les peines et les mesures éducatives et

¹¹ Source : système d'information décisionnel pénal, SDSE, données du premier semestre 2016, provisoires.

comporte plusieurs dispositions destinées à renforcer la spécialisation et l'efficacité de la procédure applicable aux mineurs : rétablissement de la procédure de convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement devant le juge des enfants, possibilité de prolonger la période de césure, mise à exécution du placement pénal d'un mineur par la force publique...

J'ai ensuite adressé deux circulaires aux parquets, le 13 décembre 2016, sur ce sujet qui doit constituer une priorité de l'action politique.

Une première circulaire présente les dispositions de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle relatives à la justice pénale des mineurs.

Une seconde circulaire a pour objectif de dresser les orientations de politique pénale et de politique éducative en matière de justice des mineurs. Elle réaffirme et décline les principes directeurs qui doivent guider la justice des mineurs et souligne la nécessité d'un dialogue constant entre le judiciaire et l'éducatif, entre les magistrats du siège et du parquet, et entre les juridictions et leurs partenaires institutionnels. Par ce biais, j'ai souhaité rappeler la nécessité d'une réelle dynamique entre les autorités judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse, seule à même de garantir l'efficacité de la réponse judiciaire apportée. Ainsi, se trouvent assurée la complémentarité entre les objectifs de réponse pénale et de cohérence du parcours du mineur suivi par la protection judiciaire de la jeunesse.

Au-delà du cadre normatif, et afin de concrétiser cette nécessaire dynamique transversale autour de la justice des mineurs, j'ai installé un Comité de pilotage national de la justice des mineurs (COFIL justice des mineurs), le 29 mars 2016.

Cette instance a pour principal objectif de garantir et de promouvoir la continuité des parcours des jeunes pris en charge au titre de la protection judiciaire de la jeunesse. Pour cela, elle réunit annuellement les acteurs judiciaires de la justice des mineurs à l'échelon des cours d'appel et des directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse, mais aussi l'ensemble des directions du ministère concernées et les écoles des professionnels de justice (magistrats, greffiers, éducateurs), afin d'aborder les questions concernées et de formuler des préconisations d'amélioration de la politique publique de la justice des mineurs.

L'installation de ce comité de pilotage s'inscrit dans une approche dynamique et transversale et génère une volonté de collaboration efficace de tous les acteurs de la justice des mineurs. Il marque le début d'un travail de coopération et de rassemblement autour de thématiques communes nourries notamment par l'actualité politique et législative.

Parallèlement, les conférences annuelles de la justice des mineurs ont été consacrées par décret. Elles visent à élaborer une politique judiciaire en matière civile et pénale et à assurer une concertation entre les acteurs judiciaires et l'ensemble des partenaires concourant aux politiques publiques de prévention de la délinquance et de protection de l'enfance. Dans ce sens, elles se distinguent des conférences régionales sur les aménagements de peines (article D48-5-1 du CPP alinéa 7), qu'elles peuvent cependant utilement compléter, et rassemblent les magistrats du siège et du parquet en charge des mineurs, ainsi que les directeurs et agents locaux de la protection judiciaire de la jeunesse.

Peuvent également y être conviés tous les partenaires concourant à la protection judiciaire de l'enfance (responsables de l'aide sociale à l'enfance, associations, directeurs interrégionaux des services pénitentiaires, etc.).

5.2. *L'effectivité de l'exécution de la sanction pénale dans le respect de la dignité de la personne*

L'effectivité de l'exécution de la sanction pénale est aussi un principe fondamental qui contribue au maintien de la paix sociale. Il serait inacceptable pour nos concitoyens, respectueux des règles, que les individus ayant commis des manquements à la loi pénale puissent échapper à l'exécution de leur sanction, faute de moyens ou de détermination.

La volonté du Gouvernement s'est traduite par, notamment :

- l'accroissement du nombre de postes de juges d'application des peines : 14 localisations supplémentaires à l'application des peines ont été inscrites à la circulaire de localisation des emplois 2016, poursuivant un effort initié et constant depuis 2012 ;
- l'engagement du Gouvernement en faveur d'une loi de programmation qui permettrait de s'émanciper des contraintes annuelles et de construire des établissements pénitentiaires de plus petite taille, favorisant le maintien des liens familiaux et la préparation de la réinsertion.

Une telle loi inscrirait l'effort d'investissement immobilier, tant de maintenance du parc existant que de construction, dans une démarche pluriannuelle de gestion des finances publiques. En outre, elle offrirait une vision globale au Parlement sur la programmation immobilière, la soutenabilité de la dépense d'investissement et la réalité de sa déclinaison dans les lois de finances annuelles, mieux que l'exercice actuel de budget triennal, qui s'étend sur une durée trop courte pour des investissements et se limite, dans la pratique, à un dialogue entre le ministère et la direction du budget.

Il importe de souligner que l'emprisonnement n'est pas la seule voie de répression des infractions pénales, ni sans doute la plus efficace. Toutes les possibilités alternatives doivent pouvoir être explorées pour prévenir la récidive.

La contrainte pénale est, à cet égard, une peine qui mérite d'être développée. Peine de probation conçue pour permettre un suivi individualisé et renforcé de la personne condamnée en milieu ouvert, elle a vocation à s'appliquer à des profils à fort risque de récidive, en lieu et place d'une courte peine d'emprisonnement.

La contrainte pénale intègre une phase préalable d'évaluation de la situation de la personne et la mise en œuvre d'interventions adaptées pour une sortie de délinquance. Cela passe par un projet d'accompagnement défini à l'issue de cette évaluation, au regard des besoins d'intervention et de la stratégie la plus efficace pour la personne concernée. Le contenu de la contrainte pénale est déterminé par le juge de l'application des peines après la phase d'évaluation initiale et ce dernier peut le moduler au regard de l'évolution de la personne, la situation de celle-ci étant réévaluée régulièrement

Le manuel de mise en œuvre de la contrainte pénale, diffusé en janvier 2016, précise la méthodologie adoptée par les services pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Traduction opérationnelle des principes contenus au sein des règles européennes relatives à la probation, adoptées par le Conseil de l'Europe le 20 janvier 2010, et des principaux enseignements de la recherche appliquée au niveau international, mis en exergue par la conférence de consensus sur la prévention de la récidive de février 2013, il offre une visibilité accrue, quant à la spécificité de cette nouvelle peine.

Conformément à l'engagement pris dans la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, j'ai présenté à l'automne 2016 un rapport sur la mise en œuvre de cette loi, et notamment la nouvelle peine de contrainte pénale. Ce bilan a été l'occasion d'identifier les freins au prononcé de cette dernière, mais également ses effets bénéfiques. Il apparaît ainsi que la contrainte pénale a permis de donner l'impulsion de modifications profondes des pratiques professionnelles des acteurs judiciaires et pénitentiaires concernés, au service d'une prise en charge plus adaptée des personnes condamnées et d'une meilleure individualisation de la peine, lesquelles contribuent à favoriser davantage la réinsertion et à mieux prévenir la récidive.

Les juridictions s'emparent de cette peine de manière progressive mais réelle, comme le démontrent les derniers chiffres¹². La contrainte pénale vient ainsi compléter efficacement le droit des peines, conformément à l'objectif qui lui était assigné.

Fort de ces constatations positives, j'ai œuvré afin de promouvoir davantage son développement.

Le travail de réflexion et de pédagogie à destination des juridictions s'est poursuivi. Il a permis de répondre aux interrogations que se posaient les acteurs de terrain, quant à la place de cette nouvelle peine ou aux modalités de sa mise en œuvre.

Afin de parfaire ce dispositif et de renforcer encore l'efficacité de la contrainte pénale en cas de non-respect par le condamné, l'article 713-49 du code de procédure pénale, issu de la loi du 3 juin 2016 permet désormais que l'emprisonnement soit mis à exécution immédiatement en cas d'incident pendant le déroulement de la peine. Cette réforme répond aux attentes exprimées par les professionnels de terrain.

Le recours à la contrainte pénale, outre une meilleure individualisation de la peine, permettra également de limiter la surpopulation carcérale, en ce qu'elle a vocation à se substituer à de courtes peines d'emprisonnement

La prison reste néanmoins un lieu incontournable pour sanctionner les actes graves ou commis par des multirécidivistes. L'enfermement doit alors intervenir dans des conditions de dignité réelles.

Le rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, que j'ai présenté le 20 septembre 2016, dresse le constat d'une surpopulation carcérale chronique, touchant principalement les maisons d'arrêt, compromettant l'objectif de réinsertion des détenus.

Il souligne que la France ne compte que 58 507 places de prison pour héberger 68 819 personnes détenues, et qu'il lui manque donc plus de 10 000 places pour faire face à cette sur-occupation de 118 %. Il rappelle aussi, au-delà des chiffres, la réalité quotidienne des personnes détenues et de ceux qui les encadrent : vétusté, oisiveté des détenus qui attendent de pouvoir participer à des activités, dégradation des conditions de travail du personnel pénitentiaire, insécurité

Dans le cadre de ce rapport, j'ai pris plusieurs engagements concrets, tant pour renforcer le parc pénitentiaire que pour repenser la prise en charge des détenus, afin de mieux préparer leur sortie et définir une politique pénale conjuguant le développement des peines alternatives à l'incarcération et les aménagements des peines privatives de liberté.

Ces engagements se sont traduits, dès la rentrée 2016, par l'affirmation d'un programme immobilier ambitieux, avec la construction de 33 nouveaux établissements pénitentiaires (32 maisons d'arrêt et un centre de détention) et l'aménagement de 28 quartiers de préparation à la sortie (12 réhabilitations de sites pénitentiaires et 16 établissements neufs). Dès le projet de loi de finances

¹² 50% de contraintes pénales prononcées en plus au troisième trimestre 2016.

initiale pour 2017, le Gouvernement a mobilisé 1158 millions d'euros en autorisations d'engagement, qui ont permis de lancer 9 premiers projets prioritaires de maisons d'arrêt et le programme pour les quartiers de préparation à la sortie. A terme, 16143 cellules supplémentaires seront construites. Les programmes immobiliers prévoient d'ores et déjà un minimum de 8 m² et demi par cellule individuelle. Les nouveaux programmes disposeraient de cellule individuelle de 10,5m², sans prévoir plus de cellules multiples, et les cellules doubles de 13,5 m².

Cette action déterminée participe là encore de la paix sociale, d'un souci constant de garantie des droits des personnes et de chaque justiciable, victimes comme auteurs d'infractions. Dans le contexte de la mondialisation que nous connaissons, ce défi a d'autant plus de chance d'être relevé qu'il s'inscrit dans une perspective internationale.

6. Développer la coopération pénale internationale

Au-delà de la participation du ministère de la Justice à l'élaboration de conventions multilatérales et bilatérales permettant de faciliter l'entraide judiciaire, il convient de souligner sa contribution essentielle au renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union européenne

6.1 *La mise en œuvre de mécanismes performants d'entraide judiciaire*

La suppression des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen, puis la proclamation d'un espace de sécurité, de liberté et de Justice, se sont traduites par la nécessité de développer, en contrepartie, des outils de reconnaissance mutuelle des décisions de Justice au sein de l'Union européenne.

La procédure du mandat d'arrêt européen, transposée en France par la loi du 9 mars 2004, a constitué la première concrétisation du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice pénale, dont le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 avait décidé de faire la pierre angulaire de la coopération entre les États membres de l'Union européenne.

La procédure du mandat d'arrêt européen est aujourd'hui unanimement plébiscitée par les États membres pour son efficacité et sa simplicité.

Cet incontestable succès, dû au fait que les juridictions ont su s'emparer de cet outil avec vigueur, s'est traduit en 2016, par l'émission de 1200 mandats d'arrêt européens par les autorités judiciaires françaises.

Pour ma part, j'ai veillé, en particulier, y compris en adaptant l'organisation de l'administration centrale, à la célérité des délais de diffusion des mandats d'arrêt européen par les canaux de transmission du Système d'Information Schengen (SIS) et d'Interpol.

Je tiens à souligner le formidable effort des juridictions dans la phase d'exécution des mandats d'arrêt européens émis par nos partenaires, alors même que l'activité d'entraide pénale ne cesse d'augmenter. Il en va de la crédibilité de l'engagement de la France dans cet espace judiciaire intégré et de la qualité de la coopération judiciaire.

En outre, je me suis attaché à favoriser, autant que possible le recours aux « équipes communes d'enquêtes » (ECE) dont il m'appartient d'autoriser la création lorsque les juridictions en font la demande, conformément aux dispositions des articles 695-2 et suivants du code de procédure pénale.

Les équipes communes d'enquêtes permettent de mutualiser les moyens humains, matériels et juridiques, et de partager en temps réel des informations recueillies. Reposant sur une égale implication des autorités judiciaires des pays concernés, elles permettent également l'exécution concertée, souvent simultanée et toujours coordonnée, des interpellations, des auditions, des perquisitions et des saisies dans l'un et/ou l'autre des pays partenaires de l'ECE. .

Cet instrument de coopération judiciaire présente donc une réelle valeur ajoutée, puisqu'il permet de passer d'une logique d'entraide fondée sur la réciprocité à une logique de stratégie commune d'investigation.

C'est donc un outil essentiel pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé.

A ce jour, 123 ECE ont été signées par la France, dont 121 avec des États membres de l'Union européenne et 18 pour la seule année 2016. La France reste à ce jour le premier Etat membre de l'Union européenne s'agissant du nombre d'ECE mises en place. J'ai veillé à ce que ce dispositif puisse être facilement déployé en matière de trafic d'armes, et en particulier dans la zone des Balkans. C'est ainsi qu'a été conclu, en octobre 2016, avec la procureure générale de la Nation de Serbie, un protocole-cadre bilatéral spécialement dédié à la mise en œuvre de ce dispositif, qui donc complète les protocoles mis en place avec plusieurs pays européens depuis 2004.

6.2 Des outils innovants de coopération internationale

La directive européenne relative à la lutte contre le terrorisme, que la France avait appelé de ses vœux, a été négociée en moins d'une année pour aboutir à un accord du Conseil le 30 novembre 2016 et du Parlement européen le 6 décembre 2016. Elle constitue une avancée supplémentaire, en harmonisant certaines incriminations relatives, notamment, aux déplacements internationaux à des fins terroristes, au fait de recevoir un entraînement à des fins de terrorisme ou au financement du terrorisme, et en renforçant les droits des victimes de terrorisme.

L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale a été élaborée conformément à l'habilitation prévue par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Cette ordonnance transpose dans la partie législative du code de procédure pénale la directive européenne du 3 avril 2014.

La décision d'enquête européenne remplacera les instruments d'entraide judiciaire jusque-là en vigueur au sein de l'Union européenne, tendant à l'obtention d'éléments de preuve en matière pénale, et en particulier la convention européenne du 29 mai 2000.

Toute décision d'enquête européenne devra ainsi être reconnue et exécutée de la même manière que si la demande émanait d'une juridiction nationale, et ne pourra être refusée que dans des hypothèses exceptionnelles et limitativement énumérées par la loi.

Les nouvelles dispositions sont insérées en tête de la partie du code de procédure pénale consacrée à l'entraide judiciaire entre la France et les autres Etats membres de l'Union européenne.

Ce nouvel outil renforcera l'efficacité de l'entraide pénale, qui revêt une importance particulière au regard du caractère international de la menace terroriste pesant sur la France et les autres Etats européens.

Il permettra une coopération plus simple, plus rapide et plus efficace, basée sur le principe de la reconnaissance mutuelle, l'utilisation de formulaires simplifiés communs à l'ensemble des Etats, et la nécessité de respecter, sauf impossibilité, des délais d'exécution.

En adoptant ces dispositions, qui entreront en vigueur le 22 mai 2017, la France sera l'un des premiers Etats de l'Union à transposer la directive du 3 avril 2014.

6.3 Le développement des réseaux de l'entraide

Le ministère de la Justice a poursuivi en 2016 sa participation très active à de nombreux réseaux de praticiens de l'entraide, au sein de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe ou encore de l'Organisation des Nations Unies.

Au sein de l'Union européenne, le réseau judiciaire européen a pour objectif de faciliter l'exécution et la coordination des demandes d'entraide pénale internationales, majoritairement transmises directement entre les autorités judiciaires. Créé par une Action commune du Conseil de l'Union européenne en date du 29 juin 1998, il s'intègre au développement de la confiance mutuelle comme base de fonctionnement de la coopération opérationnelle en matière pénale.

La France est l'État membre qui dispose du plus grand nombre de points de contact (50 au total), suivie par l'Espagne (34) et l'Allemagne (19). Parallèlement au soutien actif au fonctionnement des réseaux de l'entraide pénale, le ministère de la Justice a développé des partenariats ciblés avec les États pour lesquels des besoins importants existent: États-Unis, Russie, Grande-Bretagne, Canada, Chine, Pays-Bas, Belgique, Allemagne, Espagne, Italie, Israël et Suisse notamment.

Ces partenariats se concrétisent par l'organisation régulière de consultations bilatérales. La lutte contre le blanchiment international a conduit à des rencontres avec les autorités chinoises et russes à la fin de l'année 2016 à l'occasion desquelles les discussions ont permis de faire avancer très concrètement des dossiers dans le respect scrupuleux de nos principes essentiels.

En matière de lutte contre le terrorisme, des échanges ont été renforcés avec les autorités du Niger, du Mali, du Burkina Faso ; des États prioritaires de nos actions de coopération en ce domaine.

6.4 La négociation sur le parquet européen et l'extension du dispositif ECRIS aux ressortissants des pays tiers

Dans la continuité des positions exprimées par la France depuis le début de la négociation en juillet 2013, j'ai porté avec force le projet de règlement instituant le Parquet européen. Il s'agira de la première autorité judiciaire européenne indépendante qui aura pour compétence de mener les enquêtes relatives aux fraudes commises au préjudice de l'Union européenne et de les poursuivre devant les juridictions nationales.

Les négociations au Conseil ont permis d'aboutir à un texte, qui recueille l'accord d'un grand nombre d'États membres. Avec mon homologue allemand Heiko Maas, nous avons rappelé, dans une déclaration commune au conseil Justice et Affaires intérieure du 8 décembre 2016, notre volonté de faire aboutir ce projet dans les meilleurs délais. Si l'unanimité des États membres n'a pas pu être atteinte, les conditions sont réunies pour permettre la saisine du Conseil européen, qui ouvrira la voie à une coopération renforcée.

L'implication de la France a également permis de finaliser la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, qui constituera le socle de compétence matérielle du Parquet européen. Conformément à la position défendue par la France, cette directive inclura dans son champ les fraudes à la TVA transfrontalières les plus graves, commises au détriment des budgets nationaux, du budget de l'Union européenne et, par voie de conséquence, des citoyens européens.

A la suite des attentats, perpétrés notamment en France en 2015 et en 2016, j'ai par ailleurs appelé à l'extension du dispositif ECRIS, qui assure l'échange d'information relative aux condamnations prononcées au sein des États membres à l'encontre des ressortissants de l'Union européenne. La France milite en effet pour que ce dispositif utile aux juridictions soit étendu aux condamnations prononcées à l'encontre des ressortissants des États tiers. Tout au long de l'année 2016, les services du ministère de la Justice ont œuvré dans le cadre des négociations pour que ce texte soit à la hauteur des enjeux auxquels les États membres de l'Union européenne sont confrontés.

CONCLUSION

Pour conclure ce rapport de politique pénale, le premier déposé par un garde des sceaux, je souhaite saluer l'action menée par les magistrats et le travail quotidien effectué au service de notre société.

Ce rapport a pu dresser, par le prisme des instructions délivrées, un aperçu de l'étendue de leurs missions et de leurs impératifs de réactivité et d'adaptation à la criminalité et la délinquance d'aujourd'hui.

Il n'est pas contesté que l'activité et les charges du ministère public sont importantes ; il s'agit d'un constat partagé par les acteurs, comme par les observateurs avertis de la Justice.

La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a réaffirmé le rôle du parquet.

L'activité intense et le vaste champ de responsabilité des magistrats du ministère public nécessitent des moyens que j'ai sollicités avec énergie et obtenus au cours de l'année 2016, tant au plan des ressources humaines, qu'au plan des moyens matériels.

En effet, avec un solde budgétaire fixé à 238 postes en 2016, les recrutements importants de magistrats ont pu se poursuivre notamment pour renforcer le ministère public. Les parquets ont été soutenus par l'arrivée de 103 auditeurs de justice et de 32 lauréats des concours complémentaires installés en septembre 2016. Le taux de vacance de postes au parquet s'est stabilisé (6,73% au 04/01/2016 et 6,61% au 31/12/2016), nonobstant la création de 36 postes supplémentaires au parquet dans la circulaire de localisation des emplois pour l'année 2016, qui tend mécaniquement à creuser les taux de vacance du fait d'un temps de formation incompressible de 31 mois.

En matière de frais de justice, les juridictions ont bénéficié en 2016 de dotations complémentaires exceptionnelles, de plus de 550 millions d'euros, qui ont permis de réduire les délais de paiement à deux mois maximum. Elles ont également bénéficié en fonctionnement courant, comme en matière de frais de justice, du dégel de la réserve de précaution pour un montant global de 323,7 millions d'euros, en hausse de 6% par rapport à 2015. Au titre du plan de lutte anti-terroriste, les cours et tribunaux ont notamment obtenu une délégation de 7,2 millions d'euros afin de renforcer la sécurité des juridictions et mettre en place l'équipement de gestion de crise au sein des parquets.

Face à l'ampleur de cette tâche et en dépit de conditions d'exercice de l'action publique difficiles et de ressources contraintes, je sais que les magistrats sont pleinement investis pour apporter avec célérité et dynamisme une réponse pénale pertinente.

Ils participent pleinement à l'établissement d'une paix sociale pérenne et de la confiance des citoyens dans notre Etat.

Pour reprendre les mots de Thomas Hobbes, le but visé par les Hommes lorsqu'ils instaurent un Etat politique est de « *vivre en paix entre eux et être protégés contre les autres* ». La paix et la sécurité constituent la fin de la constitution d'une société et d'un vivre ensemble acceptable. N'est-ce pas là la raison d'être de la Justice ? Ce contrat social doit être constamment incarné, assidûment renouvelé, incessamment nourri, pour qu'il garde son sens et en donne un à notre société. Il est la condition nécessaire de la confiance et c'est autour de cette confiance que s'articulent tous les axes de la politique pénale que je viens de développer.

Mais à côté des actions menées, des instructions générales de politique pénale diffusées aux Procureurs généraux et Procureurs, je conclurais le bilan de mon action par l'expression d'un regret,

celui de n'avoir pu développer, dans ce rapport, la consécration constitutionnelle de l'indépendance des magistrats du ministère public.

Cette révision constitutionnelle, je l'ai portée et soutenue dès ma prise de fonction, au nom du Gouvernement. Elle reprenait en partie le projet de loi déposé le 14 mars 2013, afin de renforcer les pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature, notamment pour que la nomination de l'ensemble des magistrats du parquet soit subordonnée à son avis conforme.

Cette réforme n'était pas à mes yeux une simple correction, mais représentait au contraire un pas déterminant pour l'Etat de droit. Elle allait de soi, tant l'image de la Justice, auprès de nos concitoyens, en sortait anoblie.

Je regrette donc que cette réforme n'ait pu aboutir et continue de l'appeler de mes vœux.

Son adoption aurait réglé une question statutaire qui pèse, depuis trop longtemps, sur les Procureurs Généraux et Procureurs. Elle mettait un terme aux suspicions illégitimes d'instrumentalisation politique dont ils font encore l'objet.

Elle aurait fait taire ce « murmure insupportable » que dénonçait le Procureur Général, Jean Claude Marin, dans son discours prononcé à l'occasion de la rentrée solennelle de la Cour de Cassation le 9 janvier 2012, ce « soupçon de la dépendance des procureurs à l'égard du pouvoir exécutif » qui nie leur « qualité même de magistrats ».

Je vois dans l'échec de cette révision constitutionnelle une réticence injustifiable à la perte d'un pouvoir de nomination, au deuil d'une possible « caporalisation » des Procureurs, au nom de laquelle ces derniers ne seraient que les instruments du pouvoir exécutif. Le débat qui s'est tenu autour de cette réforme constitutionnelle a fait ressurgir la nostalgie d'une Justice aux ordres, respectueuse du pouvoir en place et de ceux qui en sont les titulaires.

Cela ne rejoint pas ma conception de la Justice. Cette évolution correspondait à une vision de l'indépendance de la Justice, que je partage aux côtés des magistrats.