

Les politiques pénales

François Falletti

procureur général près la Cour d'appel de Lyon

Colloque

« Parquet et politique pénale depuis le XIXème siècle »

Lyon, septembre 2002

Mesdames et Messieurs,

Lorsqu'il y a quelques mois, j'ai été invité à participer à ces deux journées de travail, organisées au sein de l'Université Jean Moulin, je me suis beaucoup réjoui de cette opportunité d'échanger analyses et réflexions avec des représentants de l'université, de la recherche et de la pratique juridique et judiciaire.

Dès à présent, j'ai été très impressionné par la qualité et la densité de l'ouvrage qui m'a été communiqué sur l'Histoire du Parquet. C'est un document véritablement passionnant ; je suis convaincu que nos réflexions à l'égard de l'évolution du Ministère Public ne doivent pas se limiter, comme on le fait trop souvent, à une approche fondée sur le droit comparé, au demeurant parfois tronquée, mais également s'intéresser aux racines de cette Institution. En effet, l'exercice des fonctions du Ministère Public s'effectue dans un contexte nouveau, où le risque est grand de perdre les repères : pour entretenir de nombreux contacts avec des Procureurs Généraux d'autres Etats, ou émanant de systèmes juridiques différents, je mesure combien nous avons besoin de bien nous connaître nous-mêmes, sans esprit de conservatisme, pour pouvoir évoluer de façon harmonieuse, en recherchant des réponses bien adaptées à notre temps. Au nombre de celles-ci figurent naturellement les politiques pénales.

La référence à ces dernières n'est en effet pas très ancienne, même si, à l'instar de Monsieur Jourdain, le Parquet a toujours développé et mis en œuvre des politiques pénales. Je me souviens cependant de certains échanges, survenus il y a une vingtaine d'années, à l'occasion desquels un magistrat du Ministère Public s'était élevé contre ce concept, en soulignant que seule entrait dans sa responsabilité la soumission de cas concrets au juge. Je me rappelle également qu'en 1981 (j'exerçais à cette époque des fonctions législatives au sein du Ministère de la Justice), la judiciarisation du contentieux de la reconduite à la frontière avait entraîné quelques surprises auprès de ceux qui attendaient de la Justice, qu'à l'instar de l'autorité administrative, elle s'investisse dans la gestion des flux migratoires. Beaucoup de chemin a été parcouru depuis lors pour l'affirmation de la notion de politiques pénales, même si celle-ci demeure empreinte de fortes ambiguïtés.

1. L’AFFIRMATION DU MODELE

Le concept de politique pénale s’est affirmé tout au long des années 90, tant à l’initiative du terrain que par des impulsions venues de la Chancellerie.

1.1. LES INITIATIVES ISSUES DU TERRAIN

Je me bornerai ici à choisir, parmi d’autres, deux exemples :

1.1.1. LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

C’est bien la pratique du terrain qui a dégagé progressivement des actions de politiques pénales innovantes, et ce dès les années 70 : ainsi, la Section économique et financière du Parquet de Lyon, sous la houlette de Pierre TRUCHE a-t-elle engagé des procédures pénales sur de nouveaux terrains tels que les fausses factures, et affirmé la nécessaire présence du Ministère Public devant les juridictions commerciales. Une véritable politique s’est ainsi progressivement affirmée en matière économique et financière à l’intérieur de nombreux Parquets tout au long des années 80, jusqu’à être en définitive soutenue par la Loi : la tendance législative fut en effet alors de reconnaître la nécessaire globalisation de l’approche du Parquet à l’égard de certains comportements dangereux pour la vie économique, en favorisant son intervention aussi bien dans le contexte d’une action publique économique que d’une action publique pénale.

Ainsi, la Loi du 30 janvier 1985 sur le redressement judiciaire a-t-elle profondément modifié le régime de la banqueroute et conduit le Ministère Public à solliciter le prononcé de sanctions commerciales plutôt que pénales dans nombre de cas qualifiés précédemment de banqueroute simple. L’Ordonnance du 1^{er} décembre 1986 en matière de concurrence s’inscrit dans le même mouvement.

Ainsi, se trouve progressivement affirmée l’idée que la politique pénale s’inscrit dans un contexte plus large, celui des politiques judiciaires, qui impliquent une présence accrue du Parquet devant les juridictions civiles, commerciales ou sociales ; cette présence souhaitée par tous est malheureusement freinée par l’insuffisance des moyens.

I.1.2. LA LUTTE CONTRE L'INSECURITE

Ici encore, c'est du terrain que sont venues les premières prises de conscience : certes, l'évolution des statistiques de la délinquance depuis une vingtaine d'années ne pouvait manquer d'inciter à tous niveaux à un traitement rapide d'affaires plus nombreuses. Les règles de procédure ont ainsi été simplifiées par la Loi du 30 décembre 1985 pour permettre l'évacuation des contentieux de masse (contraventionnalisation du défaut d'assurance et du non-transfert de carte grise, dispositions relatives à l'amende forfaitaire...), et la longue marche vers la dépénalisation du chèque sans provision a abouti en 1991. Cependant, c'est bien du terrain que sont venues les initiatives les plus originales au début des années 90 avec le développement de la troisième voie. La systématisation des procédures de rappel à la Loi, de médiation pénale, de classement sous conditions, a conduit à l'élaboration d'une véritable doctrine en la matière et au développement de nouveaux intervenants (associations, médiateurs, délégués du Procureur). Dans le même temps, le Parquet s'est impliqué dans les différents aspects de la politique de ville, transformant quelque peu l'image classique du Procureur, puisque ce dernier devait ajouter à ses tâches classiques de Chef de juridiction celles de promoteur d'actions nouvelles soutenues par des sources de financement désormais diversifiées. Enfin, le Parquet a imaginé le traitement en temps réel des procédures et les maisons de justice et du droit.

Le niveau central n'est pas resté indifférent à ces initiatives foisonnantes et a très vite encouragé et diffusé les expérimentations d'abord par voie de circulaires, puis par la Loi. J'évoquerai, ici, simplement une circulaire de 1992, émanant de la Direction des affaires criminelles et des grâces, en matière de délinquance urbaine, la Loi du 4 janvier 1993 introduisant la médiation pénale dans le Code de procédure pénale, la réunion de février 1995 à l'Ecole nationale de la magistrature rassemblant à l'invitation du Garde des Sceaux tous les Chefs de Parquets pour évoquer la nécessaire systématisation de la pratique du traitement en temps réel, la Loi du 23 juin 1999 instituant la composition pénale. S'y ajoutent une circulaire de 1996, puis un décret intervenu quelques années plus tard à propos des maisons de justice et du droit.

Un véritable dialogue s'est manifesté, tout au long de cette période, entre les échelons de base et le niveau national ; il a permis de concilier esprit d'initiative et diffusion des bonnes pratiques ; il s'agit pour moi d'un signe de vitalité et de cohésion de notre Ministère Public, qu'il nous faut admettre comme un point très positif.

1.2 L'EVOLUTION DU CADRE NATIONAL

La prise en compte des politiques pénales au sein du Ministère de la Justice et plus généralement à l'intérieur de l'Etat a profondément évolué au cours de ces dix dernières années. Il est vrai que le constat s'imposait d'une nécessaire évolution.

1.2.1. LE CONSTAT

De nombreuses critiques pouvaient, en effet, être formulée à l'égard de l'organisation du Ministère de la Justice, fondées sur un quasi immuable décret de 1964, qui n'avait connu que peu de modifications au fil des ans.

S'agissant de la Direction des affaires criminelles et des grâces, responsable au premier chef de l'élaboration et de la diffusion de ces politiques, les structures étaient mal adaptées. Cette direction était, en effet, divisée en deux sous-directions responsables respectivement des questions législatives d'une part, de l'action publique d'autre part. Traditionnellement, il était admis que la Sous-Direction de la législation criminelle avait la responsabilité de l'élaboration des textes, puis de celle de la première circulaire d'application d'une loi ou d'un décret ; ensuite, cette responsabilité passait à la Sous-Direction de la justice criminelle. Cette organisation présentait, certes, le considérable avantage de spécialiser des légistes rompus au fonctionnement du Conseil d'Etat, des Commissions parlementaires et du Conseil Constitutionnel ; elle avait pourtant l'inconvénient de ne pas encourager la lisibilité de l'action de la Direction en matière de politique criminelle.

Parallèlement, au cours des années 90, les questions juridiques sont devenues de plus en plus présentes pour les différents Ministères et l'on a vu se créer ou se développer des structures spécialisées dans la plupart des grands Ministères, notamment au sein du Ministère des Finances, du Ministère de la Défense, du Ministère des Affaires étrangères sans oublier bien sûr la transformation de l'ancienne Direction de la réglementation et du contentieux du Ministère de l'Intérieur en Direction des libertés publiques. Il était évidemment nécessaire que le Ministère de la Justice, dont la vocation de « Ministère du droit » est fréquemment soulignée, se mette en position d'affirmer son rôle alors que paradoxalement un certain nombre de ses meilleurs éléments était parfois attiré par des mises à disposition ou des détachements à l'extérieur.

Les réflexions ont pris une acuité particulière au début des années 90, lorsque fut envisagée, par le Garde des Sceaux, la constitution d'une Direction générale du droit, rassemblant les forces des actuelles Direction des affaires criminelles et des grâces et Direction des affaires civiles et du sceau. Il s'agissait par là de favoriser la mise en œuvre de politiques judiciaires intégrant les aspects civils et pénaux en une même démarche, cette approche globale souleva cependant de fortes controverses. De cette initiative, et après de nombreuses concertations internes et externes, se dégagèrent la création du nouveau Service des affaires européennes et internationales du Ministère de la Justice, rendue indispensable par la construction européenne et la place désormais reconnue à l'international dans l'activité quotidienne des juridictions.

A ce constat, s'ajoutait celui d'un changement des méthodes de travail du Ministère, impliquant une participation accrue des Parquets dans l'élaboration des politiques pénales et le développement d'outils d'évaluation.

1.2.2 LE BOULEVERSEMENT DE 1994-1996

A cette époque, la structure classique de la Direction des affaires criminelles et des grâces, telle qu'elle résultait du décret de 1964 a volé en éclats : en 1996, aux deux sous-directions traditionnelles, s'étaient substituées quatre sous-directions. Si des modifications sont encore intervenues par la suite, elles n'ont pas remis en cause les aspects essentiels des changements structurels adoptés alors.

L'innovation essentielle consista en l'abolition de la traditionnelle division entre législatif et action publique : désormais, les structures nouvelles impliquent une plus grande proximité entre les légistes qui portent les textes devant le Conseil d'Etat et le Parlement et ceux qui ont en charge l'élaboration et le suivi des politiques pénales.

Le second trait de cette approche conduisit à réintroduire à l'intérieur de la Direction des affaires criminelles et des grâces d'une part, de la Direction des affaires civiles et du sceau d'autre part, les services en charge du suivi quotidien des affaires présentant une dimension internationale ; le choix est en réalité de savoir si les questions internationales, et tout particulièrement européennes, peuvent dorénavant être traitées à côté des constructions de droit interne : il faut ici trouver un bon équilibre entre l'indispensable spécialisation dans la matière internationale, afin de favoriser les négociations et le constat que la dimension internationale de nombreux dossiers implique le développement de contacts directs entre les différents acteurs nationaux.

A l'heure actuelle, le Service des affaires européennes et internationales du Ministère de la Justice est ainsi conçu comme une structure de coordination, de négociation et d'animation, sans pour cela constituer un écran pour les autres directions du Ministère ayant également une vocation dans le domaine européen et international.

Le troisième axe des réformes de 1994-1996 a impliqué la création d'un certain nombre de bureaux spécialisés, considérés comme mieux à même de mûrir l'élaboration et la diffusion des politiques pénales. A la traditionnelle subdivision législation - action publique, s'est alors substitué un ensemble de bureaux destinés à favoriser chacun dans son domaine une dynamique de politiques pénales ; d'une part, la chaîne pénale se trouvait identifiée en ses différentes étapes par une structure spécifique : police judiciaire, justice pénale, protection des victimes, grâces et exécution des peines. Certains pôles d'expertise étaient également détachés en matière de lutte contre le terrorisme, de lutte contre la criminalité organisée, de protection de l'environnement. Des services transversaux avaient enfin vocation à garantir la qualité de l'intervention législative de la Direction des affaires criminelles et des grâces, la coordination par cette dernière, au niveau du Ministère, des actions en matière de politique de la ville, l'action dans le domaine international, pénal et l'évaluation des politiques. En outre, la Direction bénéficiait du concours de l'important service du casier judiciaire national de Nantes.

La reconnaissance de chacun de ces pôles apparaît comme une évidente nécessité, et les modifications ultérieures de structure de la Direction des affaires criminelles les ont préservés pour l'essentiel. C'est le signe que chacun est bien convaincu de ce que la règle de droit n'existe pas pour elle-même, mais pour garantir le respect des principes tout en favorisant une démarche dynamique et innovante. La Direction s'était, en outre, dotée d'une cellule d'audit en matière économique et financière, qui devait être à la disposition des Parquets pour leur apporter l'analyse du Ministère à propos de questions particulièrement complexes.

Enfin, dernier axe de cette évolution, en 1994 – 1996, la Direction des affaires criminelles et des grâces s'est constituée en tête de réseau à l'égard des grandes administrations de l'Etat : des officiers ou agents de liaison sont alors venus exercer en son sein, émanant de la Direction générale de la police nationale, de la Direction générale de la gendarmerie nationale, de la Direction générale des douanes, de la Direction générale des impôts, de la Direction de la concurrence et de la consommation ; la participation de ces fonctionnaires à l'élaboration des politiques pénales, notamment en matière de lutte contre la délinquance économique et financière, a été déterminante ; au surplus, cette démarche a grandement bénéficié de la présence, au sein de la Direction, d'un auditeur au Conseil d'Etat et d'un conseiller d'une Chambre régionale des comptes, appui particulièrement précieux s'agissant d'appréhender les dérives susceptibles

d'intervenir en matière de marchés publics et à l'intérieur des collectivités territoriales. A cette époque, c'est une démarche délibérément pluridisciplinaire qui fut privilégiée pour dégager et évaluer les politiques pénales par la Direction des affaires criminelles et des grâces.

Dans ce contexte, le Ministère de la Justice a envisagé, dès 1993, d'introduire dans le Code de procédure pénale une disposition précisant les prérogatives du Garde des Sceaux et des Procureurs Généraux en matière de politiques pénales, afin de compléter celles qui existent déjà en matière d'affaires particulières ; ce projet est demeuré malheureusement sans suite : il a, en effet, été relevé que cette démarche pourrait soulever des difficultés d'ordre constitutionnel, dès lors qu'il résulte de l'article 20 de la Constitution qu'il revient au Gouvernement de conduire la politique de la Nation.

Il est sans doute regrettable que ce projet, mis au point après une large consultation des Procureurs Généraux, n'ait pu aboutir, même si l'on ne saurait en déduire une quelconque restriction.

Cependant, si l'on peut considérer que le modèle ainsi développé permet au Ministère de la Justice de s'affirmer de plus en plus comme le Ministère de la Loi, alors qu'au 19^{ème} siècle, ainsi que le souligne l'étude historique, l'acte de poursuite était beaucoup plus dispersé entre les différentes administrations, il ne faut pas se dissimuler certaines ambiguïtés de la démarche.

2. LES AMBIGUITES DU MODELE

Force est en effet de considérer que le dispositif développé en matière de politiques pénales est affecté de certaines contraintes, et n'est sans doute pas encore parvenu à son point d'équilibre.

2.1 UN MODELE CONTRAINT

2.1.1. LE POIDS DES MOYENS

Il est normal que toute politique pénale comme toute politique publique s'inscrive dans le cadre pré-imposé des moyens et effectifs disponibles : il s'agit alors de tracer des priorités d'action, afin de tirer le meilleur bénéfice des outils dont nous disposons. Il me semble cependant que nous devons toujours conserver à cet égard un regard critique et, tout en tirant le meilleur de l'existant, ne pas nous contenter de

dispositifs qui, pour être préférables à l'inaction totale, demeurent dans une large mesure insatisfaisants : l'illustration la plus évidente en est fournie par certains recours à la Troisième voie, à l'égard d'infractions d'une gravité certaine qui auraient justifié une réponse à caractère juridictionnel, sans doute mieux appropriée et permettant une inscription au casier judiciaire.

Or, pourquoi dissimuler qu'en réalité le Parquet n'est pas maître de toutes les clés en matière de politiques pénales ? Il n'a qu'une influence limitée sur la détermination du nombre d'audiences pénales ; si le Ministère Public a la responsabilité de fixer le rôle des audiences, la composition prévisionnelle de ces dernières doit s'effectuer en concertation avec le Siège, en application d'une disposition de la Loi du 15 juin 2000, qui reprend dans une large mesure des pratiques antérieures. Si l'on considère une juridiction comme le Tribunal correctionnel de Lyon, il est à cet égard quelque peu étonnant d'observer la stagnation, sinon la régression, du nombre de jugements rendus, au cours de la dernière décennie, puisque le chiffre se situe aux alentours de 7 500 par an. Cette situation a pour conséquence une politique pénale contrainte pour le Ministère Public, qui se trouve écartelé entre sa volonté d'audier les affaires dans des délais proches et celle d'éviter le recours excessif aux classements sans suites. La seule voie à suivre pour l'avenir me semble aller dans le sens de l'élaboration et de la définition de véritables politiques judiciaires, prenant en compte, au niveau des juridictions comme à l'échelon national ou régional, les besoins et les moyens en matière civile, commerciale, pénale, etc... . Cette démarche est d'autant plus opportune que le Parquet a naturellement une place à tenir devant les Chambres non pénales de la juridiction. Il faudra suivre avec attention la mise en place du nouveau Juge de proximité, instauré par la Loi du 9 septembre 2002.

2.1.2 LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Sur ce terrain, le décalage entre les intentions et les actions est encore plus perceptible. Le premier texte instituant une juridiction spécialisée à l'intérieur des Cours d'appel remonte à 1975, et l'on n'est jamais vraiment parvenu, malgré les simplifications procédurales de 1995 et la constitution des Pôles de lutte contre la délinquance économique et financière en 1998, à conserver sur la durée une véritable politique pénale assise sur des moyens adaptés.

Certes, le Pôle parisien situé rue des Italiens a bénéficié d'un renforcement, mais l'on ne saurait en dire autant des structures implantées en province, notamment à Lyon, et pas davantage en ce qui concerne la police judiciaire. Le recrutement des assistants spécialisés, émanant des différentes administrations pour exercer à l'intérieur de ces pôles, sur le modèle de ce qui avait été engagé dès 1994 au niveau central par la

Direction des affaires criminelles et des grâces, paraît s'être ralenti et n'a pas permis d'atteindre les chiffres initialement envisagés.

Dans ce contexte, les politiques pénales ont du mal à se développer : en particulier, le risque d'asphyxier la juridiction spécialisée de la Cour d'appel ne permet pas de donner aux dispositions des articles 704 et 705 du Code de procédure pénale toute l'ampleur et la portée souhaitable.

2.2 UN MODELE INABOUTI

Cette observation conduit à souhaiter que les politiques pénales soient mieux prises en compte pour l'avenir : si l'histoire instruit le présent et le futur, l'une des leçons à retirer est que l'absence d'identification claire, dans la nomenclature des charges des juridictions, des différentes politiques publiques rend leur développement aléatoire. Les critères de détermination des moyens par le Ministère de la Justice sont, en effet, pour l'essentiel, tributaires d'indications tenant aux flux contentieux et ne prennent que modestement en compte l'investissement des Parquets dans les politiques publiques. Tout se passe comme si l'on considérait que le métier du Juge étant de rendre des décisions, il était superfétatoire de s'intéresser aux nouvelles missions attribuées au Parquet, dans la détermination, le suivi et l'évaluation des politiques pénales. En particulier, le manque de support informatique est criant, et ne permet pas à un Procureur de la République ou à un Procureur Général de donner des réponses précises et territorialisées à ses différents interlocuteurs.

Une autre observation tient au caractère imprécis de la place des différents acteurs de l'Institution judiciaire, pour la conduite des politiques publiques si ces politiques sont naturellement de la responsabilité du Ministère public, certains magistrats du Siège s'y investissent également, alors que d'autres sont beaucoup plus réservés. Une clarification serait à cet égard utile.

L'obsolescence de la carte judiciaire n'arrange rien, et il est permis de s'interroger sur la place qu'y prennent désormais les maisons de justice et du droit : ces dernières

créations reposent en effet sur des critères assez flous et l'on manque à cet égard de lignes directrices permettant de déterminer le maillage territorial souhaitable et souhaité dans ce domaine. Bien d'autres interrogations surgissent également, notamment en ce qui concerne le financement des politiques et à propos de la privatisation, thèmes sur lesquels il sera revenu à l'occasion de la deuxième journée de ce colloque.

Une autre grande interrogation concerne, me semble-t-il, également la part respective des instructions et celle des outils de documentation : une politique pénale, comme toute politique publique implique certes la diffusion de circulaires, qu'elle soit destinée à permettre l'application de textes récents ou de dégager des impulsions. Cette démarche conduit cependant à une profusion de textes, dont il n'est pas toujours aisé de déterminer la portée exacte. Une circulaire descriptive pourra comporter en son sein des directives adressées au Parquet, tout en consacrant l'essentiel de ses développements à une présentation parfois académique de textes nouveaux ; d'autres circulaires se bornent à favoriser la circulation d'informations et l'échange d'expériences.

Ces démarches sont toutes heureuses et opportunes ; il me semble, cependant, qu'un effort de clarification devrait être entrepris, afin de mieux dégager les aspects d'un document, qui revêtent le caractère d'une directive, par rapport à ceux qui sont présentés à titre indicatif ou informatif : en effet, le risque est grand à travers la multiplication des circulaires de voir naître une certaine confusion dans les esprits, voire certaines manifestations désabusées : lorsque tout devient prioritaire, il n'y a plus de politiques pénales.

Pour autant, des instruments, tels que des vade-mecum, des guides de bonne pratique, des outils de référence tels que la Note prise par la Sous-Direction des affaires économiques en 1995 sur les marchés publics, demeurent hautement souhaitables, au même titre que des directives de sensibilisation, par exemple en une période d'attentats terroristes ou à l'occasion de grandes manifestations telles que la coupe du monde.



Pour en terminer, j'observerai que nous ne sommes certainement pas parvenus au terme d'une évolution, dont l'excellent ouvrage historique, établi dans le cadre de la présente étude, nous montre combien elle est ancienne et riche depuis le 19^{ème} siècle. Pour le 21^{ème} siècle, il me paraît essentiel que le Ministère de la Justice et les Parquets soient mieux à

même d'affirmer l'existence et la force des politiques judiciaires, tant à l'intérieur de l'Institution que vis à vis de l'extérieur. Je n'oublie pas, à cet égard, que le métier de Parquetier va être profondément influencé par la dimension internationale que revêtent de plus en plus les contentieux, à l'intérieur de l'ensemble européen et au-delà. Pour ma part, je m'en réjouis, car je ne doute pas qu'il y ait là de nombreux facteurs d'enrichissement mutuel.