

**Université de LYON 3 Jean-Moulin  
Mission de recherche droit et justice  
19/20 septembre 2002**

**Colloque : Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle**

**Intervention de M. François MOLINS  
Adjoint au directeur des affaires criminelles et des grâces**

## **LA POLITIQUE PENALE AUJOURD'HUI: REALITES**

Parler de la politique pénale aujourd'hui, de ses réalités et de ses limites impose tout d'abord de rappeler brièvement l'évolution des choses et le cadre dans lequel elles doivent aujourd'hui s'insérer.

Longtemps, la conduite de l'action publique au sens du suivi des dossiers individuels a monopolisé l'énergie des magistrats du ministère public. Le concept de politique pénale a donc émergé il y a seulement une trentaine d'années et la difficulté a été surtout, pendant longtemps, pour ceux qui croyaient à la nécessité d'une politique pénale, d'en convaincre ceux qui n'y croyaient pas.

La recherche engagée par le centre lyonnais d'histoire du droit et de la pensée politique avec le soutien de la mission de recherche Droit et justice, sur le parquet et la politique pénale depuis le dix neuvième siècle, a l'immense mérite de rappeler que si le terme de politique pénale n'est employé que depuis quelques années, les parquets ont eu un rôle d'impulsion dans la définition et l'engagement d'une politique pénale et que, depuis plusieurs décennies, les outils de conduite d'une telle politique existaient mais n'étaient pas ou peu utilisés par les magistrats du parquet.

Je voudrais rapidement rappeler quelques traits essentiels de l'évolution des missions du ministère public au cours de ces dernières années, évolution qui n'est pas sans conséquence sur la politique pénale aujourd'hui.

Le monopole des poursuites, la nécessité de faire face à une augmentation importante de la délinquance sans avoir toujours les moyens nécessaires, la judiciarisation et la pénalisation constante de notre société, ont conduit les parquets, compte tenu des moyens dont disposait l'institution judiciaire, à s'imposer des priorités.

Ainsi, les parquets ont dû élaborer et développer une politique faite d'innovation - la troisième voie par exemple- et de réalisme par une adaptation constante des objectifs aux moyens et des moyens aux priorités.

Véritable juge de l'opportunité de la réponse pénale et du choix du mode de cette réponse, le ministère public doit inscrire son action dans le champ plus vaste de la lutte contre la criminalité, de la recherche d'une réactivité plus fine de l'institution judiciaire et d'une effectivité plus grande des décisions prises

Parler de politique pénale aujourd'hui, c'est s'interroger sur la mise en œuvre de ces préoccupations et sur la place respective des acteurs qui composent le ministère public.

Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que l'émergence et le développement de la notion de politique pénale se sont accompagnés dans le temps d'approches apparemment contradictoires du champ des politiques pénales

- il y a eu d'abord un mouvement de territorialisation de l'action judiciaire: à travers notamment la multiplication, je pourrais même dire l'empilage, des structures locales (contrats locaux de sécurité, conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance), les parquets se sont engagés dans une dynamique partenariale et sont devenus des acteurs à part entière des dispositifs institutionnels des nouvelles politiques de sécurité et de la ville. A partir de diagnostics partagés sur la situation locale de la délinquance, les parquets ont développé des politiques pénales locales en concertation avec divers partenaires.

Cette évolution qui inscrit de plus en plus l'action parquetière dans une logique territoriale, risquant d'ailleurs d'en faire une simple composante d'une politique globale de sécurité, comportait toutefois un risque important de balkanisation des politiques pénales suivant le territoire où elles s'appliquent. En effet, on court le risque d'une situation de décrochage, de divergence, entre les politiques pénales des différents parquets suivant l'existence et le dynamisme d'un contrat local de sécurité.

Ce risque de segmentation, bel et bien réel, justifie encore davantage le positionnement de la direction des affaires criminelles et des grâces dans un rôle de garant de la cohérence nationale des actions judiciaires, et des procureurs généraux dans un rôle de mise en cohérence au plan régional.

Ce mouvement a toutefois ses limites et, autant le partenariat est concevable et souhaitable, autant il comporte certaines limites qui tiennent au statut du ministère public dont les missions se prêtent peu à la négociation. L'action publique, l'opportunité des poursuites ne se négocient pas, pas plus que les réponses juridictionnelles qui relèvent de l'indépendance des juges.

- le second mouvement est un mouvement d'européanisation@ des politiques pénales qui trouve sa traduction dans le renforcement de la coopération policière et judiciaire et qui est nettement affirmée par la mise en œuvre du traité d'Amsterdam. Cette évolution revêt des aspects particulièrement significatifs dans le champ de la lutte contre le terrorisme, et les événements du 11 septembre 2001 participent sans nul doute à l'accélération de ce processus.

Enfin, les missions du ministère public, et plus particulièrement des parquets généraux ont elles même évolué. Avec l'abandon de fait des instructions individuelles du garde des sceaux, les procureurs généraux étaient devenus le dernier échelon de contrôle en matière d'action publique, ayant, eux, gardé ce pouvoir d'instruction individuelle auquel le ministre avait renoncé.

Par ailleurs, et les dernières circulaires le démontrent amplement (notamment celle du 9 mai 2001), les procureurs généraux doivent avoir un rôle moteur essentiel dans le domaine de l'animation, de l'harmonisation et de la mise en cohérence de la politique pénale conduite par les différents procureurs de la République de leur ressort.

Interlocuteurs naturels de la direction des affaires criminelles et des grâces, ils sont les garants de la cohérence de la politique pénale suivie dans leur ressort.

J'en viens maintenant au cœur du sujet qui m'a été confié: la politique pénale aujourd'hui.

La politique pénale ne se confond pas avec la simple application du Droit, ni avec la simple application d'un code.

Au delà du traitement individuel des affaires qu'elle doit véritablement transcender, la politique pénale a pour finalité d'arrêter les priorités que commande l'intérêt général en ce qui concerne la constatation des infractions à la loi pénale, la recherche et la sanction de leurs auteurs, la protection des victimes, et la coopération pénale internationale. Elle doit donc s'attacher à la cohérence de l'action publique conduite par les parquets dans le souci constant d'un traitement équitable des justiciables.

La politique pénale, arrêtée et financée par le gouvernement et énoncée par le garde des sceaux est mise en œuvre par le ministère public. Elle s'inscrit en effet naturellement dans l'organisation hiérarchique du ministère public.

La politique pénale est donc une politique publique, mais une politique publique spécifique, car elle intéresse la fonction de justice. En cela, elle ne peut attenter à l'indépendance des juges mais doit s'inscrire dans le cadre des fonctions constitutionnelles dévolues à l'autorité judiciaire à laquelle appartiennent les magistrats du ministère public comme vient encore de le rappeler le 29 août le conseil constitutionnel.

Les éléments qui déterminent et caractérisent la politique pénale et que je voudrais développer sont au nombre de trois:

- d'abord une direction indiquée par le garde des sceaux (orientations générales de politique pénale) à l'intention des magistrats du parquet qui exprime une volonté, insérée dans un programme préventif et répressif et qui prend la forme de circulaires qui constituent de véritables instructions.

- Ensuite au niveau local, l'utilisation d'outils tels que les poursuites, le classement sans suite ou les réponses alternatives, en vue de mettre en œuvre ces instructions en les adaptant aux spécificités locales. La diversification des réponses pénales constitue un instrument privilégié de la politique pénale.

- Enfin, une volonté de transparence et d'efficacité: comme politique publique, la politique pénale doit en effet être soumise à évaluation. Elaborer une politique pénale qui ne serait pas appliquée n'aurait pas de sens. Il faut donc assurer à l'organe chargé de sa définition des moyens permettant le contrôle de son application. Il s'agit là d'un enjeu majeur: rendre encore plus visible l'action de justice.

### Une direction indiquée par le Garde des sceaux

Dans le cadre des lois votées par le parlement, le gouvernement définit les orientations générales en matière de sécurité publique, notamment lors des réunions du conseil de sécurité intérieure. Il appartient au garde des sceaux de participer à la définition de ces orientations et d'organiser leur mise en œuvre au moyen des instructions de politique pénale qu'il adresse aux procureurs généraux dans tous les domaines où le gouvernement conduit des politiques publiques qui ont des incidences pénales ou pour le bon accomplissement desquelles une forte implication des parquets généraux et des parquets est nécessaire. Ces instructions déterminent les priorités dans la conduite de l'action publique.

Le garde des sceaux a sur ces points clairement indiqué la priorité que constituaient la lutte contre la délinquance au quotidien, souvent de voie publique et porteuse d'insécurité, la lutte contre la délinquance des mineurs, et la lutte contre la criminalité organisée. L'institution judiciaire se doit d'assurer pleinement l'état de droit, c'est à dire garantir la sécurité des rapports juridiques entre les citoyens, l'effectivité des décisions rendues et protéger la société et ses membres contre le crime.

Parquet et police judiciaire doivent s'attacher à mieux répondre aux attentes de la population et notamment celles des victimes. L'efficacité des réponses judiciaires doit être encore accrue pour éviter que se développe particulièrement chez les mineurs, un sentiment d'impunité, cause évidente de réitération. Parquet et police judiciaire ont la charge de répondre à cette demande sociale qui s'exprime par les plaintes des victimes et qui passe avant tout par l'élucidation des affaires.

La politique pénale s'analyse ainsi comme une politique publique fondée sur le principe de cohérence de la justice et le principe constitutionnel d'égalité devant la loi. Les disparités dans les réponses des différents parquets à la délinquance ne peuvent en effet se justifier que compte tenu de spécificités locales avérées. La règle de l'opportunité des poursuites suppose aussi que soit respecté le principe de l'égalité des citoyens devant la loi et devant son application.

Quelle doit être, dans ce cadre, la place des instructions individuelles?

Le garde des sceaux a, à deux reprises, notamment devant la conférence des procureurs généraux au mois de mai, rappelé que les instructions individuelles étaient légitimes puisqu'elles figuraient dans le code de procédure pénale à l'article 36. Il a indiqué de quelle façon il allait y recourir.

Ses instructions ne viseront qu'à poursuivre et n'iront jamais contre l'engagement de l'action publique.

Elles seront toujours écrites.

Elles ne concerneront jamais le domaine des affaires politico-financières.

Les instructions individuelles doivent en fait s'insérer dans un ensemble et doivent constituer pour la direction des affaires criminelles et des grâces le moyen d'assurer une plus grande cohérence et une efficacité renforcée dans la conduite de l'action publique.

Elles doivent permettre d'intervenir dans des domaines comme le terrorisme qui mettent en cause les intérêts fondamentaux de la nation.

Elles doivent permettre d'assurer le regroupement cohérent des procédures dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée.

Elles doivent enfin permettre de concrétiser et de développer le rôle de la direction des affaires criminelles et des grâces qui doit apporter dans le traitement des dossiers dont les procureurs généraux lui rendent compte, une véritable plus value en terme d'analyse juridique, notamment dans les dossiers les plus complexes, et se situer encore davantage dans une logique d'aide et de soutien aux parquets généraux tout en préservant la responsabilité de ceux-ci. On s'aperçoit en effet, dans les contentieux les plus techniques, je pense notamment aux dispositions relatives aux marchés publics, que des problèmes identiques peuvent donner lieu de la part des parquets et des parquets généraux à des interprétations différentes voire opposées. La direction des affaires criminelles et des grâces doit, par son travail d'analyse juridique mettre en cohérence ces interprétations dans le respect de la loi et de la jurisprudence de la cour de cassation.

Il faut sur ce plan réinventer une méthode, un protocole de travail dans les relations entre la direction des affaires criminelles et des grâces et les procureurs généraux dans le respect des fonctions de chacun.

Avant même de se situer dans une logique d'instruction, il revient à la direction de donner un avis sur le droit, particulièrement dans les dossiers difficiles. Elle doit donc se mettre en situation de le faire à travers un nouveau protocole de travail qui verra le jour dans les semaines qui viennent.

Mettre en cohérence les politiques, c'est aussi mettre en cohérence les pratiques. C'est dans cet esprit que la direction des affaires criminelles et des grâces a élaboré, avec l'aide de représentants des parquets généraux et des parquets un guide de la permanence qui va être publié cet automne et qui sera remis à chaque magistrat du ministère public. Il doit permettre à chaque magistrat du parquet de répondre de façon rapide et cohérente à toutes les situations d'urgence qui peuvent se produire dans le cadre de la permanence pénale.

Chargé de veiller à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel, le procureur général est le garant de la cohérence et de l'harmonisation de la politique pénale au sein des politiques publiques. Il doit, en diffusant les instructions générales du garde des sceaux, et en les adaptant le cas échéant aux spécificités de son ressort, veiller à leur mise en oeuvre effective et assurer la coordination, l'animation, et l'évaluation de la politique d'action publique des parquets de son ressort.

A cette fin, il est nécessaire qu'il procède à l'inspection des parquets de son ressort et qu'il s'assure de la bonne administration des services.

Plus largement, il est essentiel qu'il brise l'isolement des parquets, leur apporte aide et soutien en cas de difficulté notamment juridiques et soit le garant de la cohérence de leurs actions.

Le procureur de la République met en oeuvre en les adaptant le cas échéant à son arrondissement et aux moyens dont il dispose, les orientations de politique pénale. Il rend compte de son action à son procureur général qui peut lui adresser toutes instructions nécessaires à l'harmonisation de la politique pénale et des réponses judiciaires dans le ressort de sa cour d'appel. Il dispose aussi d'un rôle d'initiative dans la définition et l'adaptation de la politique pénale au plan local.

Il doit aussi veiller en permanence à la cohérence de la mise en oeuvre des orientations de politique pénale avec les autres politiques publiques

Le rôle du ministère public consiste enfin à donner les instructions de mise en oeuvre et à surveiller leur application, s'agissant de l'ensemble de ceux qui participent à l'action répressive, à quelque titre que ce soit. Il s'agit notamment de la police judiciaire dont la direction est confiée au procureur de la république et la surveillance au procureur général.

La réponse pénale a, ces dernières années, évolué dans le sens de la généralisation et de la diversification grâce aux alternatives aux poursuites (classements sous condition, médiations, composition pénale) qui ont été largement développées grâce à la multiplication des délégués du procureur de la République. L'effort sera poursuivi en portant désormais sur l'amélioration de la qualité des réponses pénales et sur une meilleure effectivité de l'exécution des sanctions qui sont prononcées.

## L'utilisation d'outils.

Je l'ai dit: la politique pénale est appliquée grâce à un certain nombre d'outils tels que les poursuites devant les juridictions répressives, le classement sans suite et les réponses alternatives en vue de mettre en œuvre les instructions de politique pénale en les adaptant aux spécificités locales. Grâce au principe d'opportunité des poursuites, ces outils permettent aux procureurs de la République de mener dans leur ressort une politique pénale qui doit être adaptée à la situation de la criminalité locale et aux moyens mis à sa disposition.

Dans le cadre du traitement en temps réel des procédures utilisé actuellement par la quasi totalité des parquets, la réponse pénale a ces dernières années évolué dans le sens de la généralisation et de la diversification des réponses pénales grâce au recours aux alternatives au poursuites (composition pénale, médiation, rappel à la loi, classement sous condition) qui ont été très largement développées grâce à la multiplication des délégués du procureur de la république. Le taux de réponse pénale apportées par les parquets a ainsi augmenté de manière significative malgré les difficultés matérielles auxquelles ils ont été confrontés.

Au delà du coté très positif de cette évolution, il faut souligner deux de ses limites.

Le recours à la troisième voie s'est développé grâce aux délégués du procureur sans pour autant qu'une formation nationale commune ne l'accompagne. Cette lacune a été récemment réparée puisque le ministère de la justice et l'école nationale de la magistrature ont assuré, du mois d'octobre 2001 au mois de mai 2002 la formation des 700 délégués actuellement en fonction.

La seconde limite renvoie aux moyens: le recours à la troisième voie a parfois été fondé sur l'impossibilité de poursuivre ( des dossiers qui l'auraient pourtant mérité) devant les tribunaux correctionnels compte tenu de l'insuffisance des audiences et de la nécessité de conserver des délais d'audiencement devant le tribunal correctionnel qui soient compatibles avec la notion de traitement en temps réel. Convoquer à une audience du tribunal correctionnel dix ou douze mois plus tard n'a en effet pas de sens. Ceci a conduit certains parquets, dans une optique de gestion des flux, à renvoyer devant les délégués du procureur des dossiers qui relevaient davantage du tribunal correctionnel.

Les moyens nouveaux résultant de la loi d'orientation et de programmation sur la justice doivent permettre d'éviter que les orientations réservées aux procédures ne soient plus dictées par des considérations de gestion des flux ou d'insuffisances de moyens, mais exclusivement fondées sur la gravité des faits et la personnalité des mis en cause, afin que la réponse judiciaire soit véritablement adaptée.

Mais les outils de la politique pénale ne renvoient pas qu'à des problèmes de moyens matériels. Ils renvoient aussi aux moyens que donne la loi pour orienter les procédures et à la philosophie de leur utilisation.

L'augmentation de la délinquance, le souci de préserver les droits et libertés de chacun qui passent par sa sécurité, la forte demande de justice sont là et doivent tracer la voie suivie.

Sortir du dogmatisme, renouveler et simplifier les procédures en trouvant la juste place, le bon équilibre entre ordre et liberté, solidarité et responsabilité, en brisant le clivage entre répression et prévention, en mettant plus de prévention dans la répression et plus de répression dans la prévention, particulièrement en ce qui concerne les mineurs pour lesquels il doit y avoir de la contention dans l'éducatif et de l'éducation dans l'enfermement.

C'est la voie qui a été choisie par le législateur avec les dispositions procédurales de la loi d'orientation et de programmation pour la justice et qui constitue un enjeu de la politique pénale aujourd'hui.

### Enfin, une volonté de transparence et d'efficacité

Au delà du rôle statutaire de chacun des échelons du ministère public, il apparaît que la mise en oeuvre de la politique pénale dans le respect des principes de cohérence et d'égalité des citoyens devant la loi est fondée sur un certain nombre de conditions que la direction des affaires criminelles et des grâces s'attache à développer pour certaines et à instaurer pour d'autres. Il apparaît en effet clairement que la mission du ministère ne peut se limiter à donner des directives générales ou individuelles mais qu'elle doit aussi s'attacher à créer les conditions de leur cohérente application dans l'ensemble des ressorts des cours d'appel.

Pour ce faire la direction des affaires criminelles et des grâces continuera à développer les instructions générales adressées aux procureurs généraux par voie de circulaire et à organiser avec les procureurs généraux des réunions régulières de travail, réunions au cours desquelles sont abordés des thèmes de politique pénale et l'application des derniers textes et circulaires. Les procureurs de la République pourraient occasionnellement être associés à ce type de réunion.

Dans le même esprit, la direction s'attachera à être représentée le plus souvent possible dans les réunions de parquets organisées par les procureurs généraux.

Au delà de ces méthodes, il apparaît que la mise en oeuvre mais surtout l'effectivité des politiques pénales ne peut se réduire à l'envoi de directives générales par voie de circulaires et à des réunions ponctuelles mais qu'elle requiert des conditions supplémentaires.

La première condition est l'information de la direction des affaires criminelles et des grâces par les procureurs généraux eux même informés par les procureurs de la République.

Dans une société où l'information et la rumeur circulent de plus en plus vite, cette information est indispensable pour que les directives données par la direction des affaires criminelles et des grâces soient en prise directe avec les réalités de l'action publique et soient adaptées aux difficultés rencontrées sur le terrain. L'information permet de coordonner, d'échanger, et de structurer les fonctionnements. Sans information sur le suivi des dossiers et la conduite de l'action publique, les instructions données seraient coupées de la réalité et de l'évolution de la délinquance. L'information précise et de qualité est aussi le préalable au travail d'analyse et d'expertise de la direction des affaires criminelles pour la mettre en mesure de donner des avis voire des instructions si nécessaire

La seconde condition est celle de la connaissance précise et régulière de l'activité des parquets et de la façon avec laquelle ils appliquent les orientations générales de politique pénale qui leur sont adressées.

Actuellement, cette connaissance est assurée par les rapports de politique pénale qui sont adressés une fois par an à la direction des affaires criminelles et des grâces mais qui sont axés sur un certain nombre de thèmes pré-déterminés par la direction, et par les cadres statistiques de l'activité des parquets qui sont établis et adressés une fois par an à la sous direction de la statistique.

Malgré leur caractère très complet, ces cadres souffrent d'un défaut: ils ne rendent pas compte de la notion de flux et de délai de traitement des procédures pénales et de mise à exécution des décisions.

Par ailleurs, leur périodicité annuelle est insuffisante pour permettre un meilleur suivi de l'activité des parquets par les parquets généraux et la chancellerie.

Parallèlement, de nombreux parquets ont voulu se doter d'instruments plus précis permettant de suivre effectivement l'évolution de leurs activités.

C'est la raison pour laquelle la direction des affaires criminelles et des grâces s'est lancée dans un travail d'élaboration et de modélisation de tableaux de bord dans le cadre d'un groupe de travail associant des procureurs généraux et des procureurs de la République.

L'objectif est d'élaborer un tableau de bord mensuel qui rende compte de l'activité du parquet en y intégrant l'évolution des flux mais aussi des délais d'audiencement et d'exécution des peines. Ces tableaux de bord seront établis et adressés mensuellement aux parquets généraux. Enfin, ils seront récapitulés dans un tableau de bord annuel de chaque parquet qui, lui, sera adressé par le parquet général à la direction des affaires criminelles et des grâces avec le rapport annuel de politique pénale.

L'évaluation des politiques pénales.

Si certains ministères, dont il est vrai, l'activité se prête plus facilement à l'évaluation, se sont lancés dans cette démarche depuis longtemps, l'évolution a été beaucoup plus lente pour le ministère de la justice, particulièrement pour la justice pénale.

Jusqu'à ces dernières années, la statistique pénale essentiellement d'activité, et les rapports des parquets et parquets généraux ont été les sources les plus importantes de connaissance. Il faut y ajouter les rapports d'étude et de recherche produits par les chercheurs qui ont permis de mieux appréhender la mise en œuvre de certains aspects de politique pénale.

Un mouvement différent s'est amorcé plus récemment. En effet la direction des affaires criminelles et des grâces a commencé à développer et surtout, à structurer une activité d'évaluation (je pense au rapport annuel de politique pénale, à la conduite d'enquêtes particulières telles que l'implication des parquets dans les contrats locaux de sécurité, ou l'évaluation des conventions départementales d'objectifs dans le cadre du plan triennal contre la drogue ou enfin, l'opération menée sous l'égide du conseil national de l'évaluation de la chaîne contrôle/sanction en matière de circulation routière).

A cela, il convient d'ajouter les prolongements de l'enquête menée en 2000 et 2001 par le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics rattaché à la cour des comptes sur la mise en place d'indicateurs de résultat dans plusieurs ministères, dont celui de la justice.

La démarche d'évaluation est également rendue nécessaire par l'adoption de la nouvelle procédure de vote du budget fixé par la loi organique du 4 août 2001 qui prévoit qu'à partir de 2005, les crédits nécessaires au fonctionnement des différents ministères leur seront accordés pour l'exécution de programmes pluriannuels précis et accompagnés d'indicateurs de gestion.

L'évaluation, confiée au pôle études évaluation par l'arrêté du 10 octobre 2001 réorganisant la direction des affaires criminelles et des grâces, est donc désormais un complément indispensable de l'animation et du pilotage de la politique pénale. Elle doit permettre de mieux connaître et de vérifier la mise en œuvre de la politique pénale décidée au plan national et d'apprécier, dans un cadre ministériel, voire interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

Comme toute politique publique, la politique pénale doit être soumise à évaluation. Ceci est nécessaire à la volonté de transparence et d'effectivité. En outre, il est important que la direction des affaires criminelles et des grâces soit correctement informée des problèmes suscités par l'application des circulaires de façon à pouvoir en permanence recadrer sa politique et fournir les moyens supplémentaires nécessaires.

Il est par ailleurs légitime que l'octroi de moyens, surtout lorsqu'ils sont importants, fasse l'objet d'un suivi afin de vérifier s'ils ont été correctement employés et s'ils se sont traduits par les résultats escomptés.

Enfin, la loi d'orientation et de programmation pour la justice votée par le parlement prévoyait le dépôt, chaque année, par le gouvernement, d'un rapport, préparé par une instance extérieure aux services concernés et ayant pour objet d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés et des moyens affectés à la réalisation de ces objectifs.

L'objectif fixé est en effet d'adapter les effectifs des juridictions afin de supprimer les goulots d'étranglement qui affectent la chaîne de traitement des affaires pénales dont les moyens doivent être désormais précisément identifiés. Le conseil constitutionnel a certes sanctionné cette disposition au motif qu'elle aurait dû figurer dans une loi de finances et non dans une loi ordinaire mais la volonté du législateur de mieux évaluer la gestion des finances publiques est bel et bien explicite.

Il est donc clair que nous allons de plus en plus vers un fonctionnement par objectifs.

En application de ces principes, la mise en œuvre des politiques pénales doit pouvoir être connue et vérifiée. Cet objectif prend en effet une importance toute particulière eu égard à la règle de l'opportunité des poursuites qui, certes, participe de l'essence même du ministère public mais suppose aussi que soit respecté un principe qui lui est supérieur, à savoir celui de l'égalité entre les citoyens devant la loi et son application. La cohérence et l'harmonisation de la politique pénale doivent donc plus que jamais guider l'action tant de la chancellerie que de ses représentants naturels que sont les procureurs généraux.

L'évaluation apparaît donc comme un outil essentiel pour satisfaire à ces exigences.

La mise en œuvre de ce principe général se traduira de la façon suivante.

Tout d'abord, toute circulaire sera conçue de telle manière que les objectifs poursuivis soient clairement explicités et indiqués afin de faciliter la mesure des résultats. Par ailleurs, elle sera autant que possible complétée d'une grille de questionnement qui sera diffusée aux parquets généraux pour leur permettre d'assurer le suivi en continu et ensuite l'évaluation de la mise en œuvre des directives concernées. Enfin, le retour d'information par les parquets se fera dans le cadre du rapport annuel de politique pénale.

Les autres modalités d'évaluation concerneront des thèmes particuliers. Ces évaluations se feront sur site et seront menées soit par la direction des affaires criminelles et des grâces soit par des prestataires externes retenus notamment pour leur capacité à répondre aux questions posées. Dans tous les cas, ces opérations s'effectueront dans une totale transparence en y associant des représentants des juridictions.

Mais l'évaluation ne saurait être le seul monopole de la direction des affaires criminelles et des grâces. Elle doit aussi être utilisée et développée par les procureurs généraux et doit constituer un complément indispensable de leur mission d'animation, de coordination et de mise en cohérence des politiques pénales menées par les parquets de leur ressort.

Enfin, il ne saurait y avoir d'évaluation sans conséquence. S'agissant du ministère de la justice, il est nécessaire que les conclusions tirées des évaluations décidées soient largement utilisées et intégrées dans un processus de décision qui conduise à lancer, compléter, modifier ou suspendre une politique pénale ou au contraire à adapter les moyens nécessaires à sa conduite et à sa réussite.

Un comité de programmation de l'évaluation constitué de représentants de la Direction des affaires criminelles et des grâces et de deux procureurs généraux et procureurs de la République a été créé en février 2002 afin de choisir les thèmes à évaluer, de valider les cahiers des charges d'évaluation et d'assurer le suivi de celles-ci.

Tels sont les réalités et les objectifs de la politique pénale aujourd'hui.

Je voudrais conclure en insistant toutefois sur le fait que si la politique pénale menée au plan local, doit être l'émanation de la politique pénale nationale, elle doit aussi la nourrir et l'enrichir de ses expériences. Les impulsions doivent venir de la chancellerie. Mais il n'existe de bonne politique nationale sans intégration des initiatives positives développées au plan local.

C'est donc dans le rapprochement constant des acteurs qui définissent et mettent en oeuvre les politiques pénales au niveau national, régional et local, que se trouvent réunies les conditions du succès. Ceci démontre la nécessité d'avoir un ministère public structuré, ayant une vision claire de son fonctionnement ainsi que de sa place au sein de l'institution judiciaire et conscient de ses responsabilités de meneur d'une politique spécifique, la politique pénale.