

Circulaire du 3 mai 2017 relative à la politique pénale territoriale pour la Polynésie française
NOR : JUSD1713473C

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Monsieur le procureur général près la cour d'appel de Papeete

Monsieur le procureur de la République près le tribunal de première instance de Papeete

Pour information

Monsieur le premier président de la cour d'appel de Papeete

Madame la présidente du tribunal de première instance de Papeete

Les spécificités de la délinquance de la Polynésie française justifient la définition d'orientations de politique pénale adaptées, lesquelles prennent également en compte le fonctionnement institutionnel local et l'implication des partenaires institutionnels : gouvernement local, présidence, ministères et leurs directions (environnement, urbanisme, transports terrestres, enseignement primaire et secondaire, contrôle fiscal, affaires économiques), maires des communes et forces de la police et de la gendarmerie. Le parquet de Papeete a décliné sur son ressort, sur la base d'un référentiel exhaustif, les axes de la politique pénale nationale en prenant en considération le territoire concerné (Tahiti, hors Tahiti), les antécédents éventuels des mis en cause et leur minorité, ainsi que la gravité des faits. Les actions entreprises ont permis de contenir les effets de cette délinquance.

Le parquet général de Papeete s'est fortement impliqué dans la prévention de la délinquance. Ainsi, un Conseil de prévention de la délinquance en Polynésie française (CPDPF), co-présidé par le Haut-Commissaire de la République, le président de la Polynésie française et le procureur général, a été institué par arrêté du 11 janvier 2016. En mars 2016, un plan d'action a été adopté autour de quatre grands volets de risques de délinquance identifiés en Polynésie : les addictions, la délinquance des mineurs, les violences intrafamiliales et les autres facteurs de trouble. L'action du parquet général est plus particulièrement concentrée sur deux de ces volets consacrés aux violences intrafamiliales et à la tranquillité publique. Les magistrats du siège sont également associés aux travaux de ces groupes de travail en fonction des thèmes.

Le CPDPF a déjà permis des avancées, parmi lesquelles la systématisation des amendes et la saisie aux fins de confiscation du matériel en cas de réitération de nuisances sonores, la lutte contre les entraves à la circulation via l'information des décideurs locaux ou encore la saisie des matériels destinés aux barrages. Il a également œuvré en faveur de la lutte contre les addictions, grâce à un projet de loi tendant à ériger au rang de délit la fabrication, la détention ou la commercialisation de l'alcool artisanal local (le « komo ») et promu des innovations en matière de lutte contre les violences intrafamiliales (mise en place du téléphone grave danger, création d'une page Facebook du procureur intitulée « SOS VIOLENCES FAMILIALES » ou encore création d'une conférence de la famille en janvier 2016).

Des politiques pénales spécifiques ont été mises en œuvre par le parquet au cours des dernières années pour les contentieux prioritaires caractérisant la délinquance du ressort. L'évaluation de ces politiques de prévention et de lutte contre la délinquance a démontré leur efficacité et mis en évidence une prise en compte optimale des problématiques existantes.

La présente circulaire a donc pour objet d'encourager les juridictions à poursuivre l'action engagée, conforme aux priorités nationales et aux spécificités territoriales identifiées par le parquet et le parquet général : il s'agit principalement des **violences intrafamiliales** (I), de la **délinquance routière** (II), de la **délinquance des mineurs** (III), des **atteintes à la probité** (IV) et de la **surpopulation carcérale** (V).

I - LUTTER CONTRE LES VIOLENCES INTRAFAMILIALES

1. Caractéristiques

Les violences physiques et/ou sexuelles en Polynésie française sont favorisées par la consommation d'alcool et de cannabis et l'influence d'un passé personnel et familial empreint de violences, renforcées par la fréquente cohabitation des couples au sein de familles élargies. Le taux de violences physiques et sexuelles constaté est sept fois plus élevé qu'en métropole. Les violences par conjoint ou concubin, dont les femmes sont les principales victimes, tendent à se stabiliser depuis 2009, bien qu'une augmentation de + 7,22 % ait été constatée pour l'année 2016 (775 en 2015 et 831 en 2016).

En revanche, en matière de viols et agressions sexuelles, les chiffres enregistrent une tendance à la hausse avec 257 procédures en 2016 contre 248 en 2015, dont 46 viols sur mineurs et 138 agressions sexuelles sur mineurs, soit une proportion de 71,59 % de victimes mineures pour ce type d'infraction.

Les acteurs institutionnels sont particulièrement actifs dans ce domaine depuis 2009 avec une action très soutenue des partenaires associatifs, en particulier de l'Association polyvalente d'actions judiciaires de Polynésie française qui intervient à tous les niveaux de la procédure.

2. Orientations

Comme en métropole, la lutte contre les violences conjugales doit figurer parmi les priorités d'action du ministère public.

Les spécificités géographiques, notamment le morcellement et l'étendue de certains territoires, rendent plus difficile la mise en œuvre de certains dispositifs de protection et l'accès au droit des victimes. Aussi, il est nécessaire de favoriser l'accès des victimes aux dispositifs d'hébergement d'urgence, aux associations d'aide aux victimes, mais également aux services de police et de gendarmerie, à la justice, et aux structures médicales.

Les spécificités socioculturelles observées ne doivent pas empêcher la révélation des faits par les victimes. Le parquet devra donc veiller à la mise en œuvre de la convention locale relative au traitement des mains courantes et des procès-verbaux de renseignements judiciaires en matière de violences conjugales, qui prévoit que toute violence déclarée doit faire l'objet d'une réponse pénale et sociale et réaffirme le principe du dépôt de plainte suivi d'une enquête lorsqu'une victime se présente dans un service de police ou une brigade de gendarmerie. Ainsi, il conviendra :

- de faire procéder à des vérifications sur l'environnement familial et les antécédents du mis en cause et de donner des instructions pour que les services d'enquête informent rapidement le parquet ;
- d'éviter la dispersion de plaintes successives et de repérer les situations les plus préoccupantes ;
- d'apporter une réponse pénale à chaque fait de violences constaté, modulée au regard de la gravité intrinsèque des violences et/ou des antécédents de l'auteur.

L'éloignement du conjoint violent devra être envisagé à tous les stades de la procédure : au cours de l'enquête, avant levée de la mesure de garde à vue, ainsi qu'à l'audience de jugement.

En outre, les magistrats du parquet devront contribuer à la mise en œuvre :

- de la politique partenariale entre tous les acteurs concernés par la prévention de la délinquance, qui a été décidée par le Haut-Commissaire de la République, le Président du Gouvernement et le procureur général¹ ;
- du programme d'action spécifique sur la prévention des violences familiales et conjugales, dirigé par des magistrats du parquet général, dans le cadre du plan d'action adopté le 2 mars 2016 par le CPDPF ;
- de la convention relative au dispositif « téléphone grave danger » signée le 5 décembre 2016.

En matière de prévention, des actions particulières devront être menées dans le domaine de l'information des victimes, notamment sur le déroulement de la procédure pénale (avant toute plainte) et ses conséquences pour l'auteur et la victime après le dépôt d'une plainte.

¹ Justice (au sens large, incluant services pénitentiaires et protection judiciaire de la jeunesse), police, gendarmerie, barreau, mais aussi administration d'Etat et territoriale, gouvernement, élus, en particulier les maires, et associations.

II - PRÉVENIR LA DÉLINQUANCE ROUTIÈRE EN LIEN AVEC LES CONDUITES ADDICTIVES

1. Caractéristiques

La délinquance routière est marquée par la consommation d'alcool et de stupéfiants : 1684 infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique et 134 délits de conduite sous l'influence de stupéfiants ont ainsi été recensés en 2015. En outre, les statistiques montrent une hausse inquiétante de 27 morts en 2016 contre 17 en 2015 (+ 58,82 %) et 196 blessés en 2016 contre 182 en 2015 (+ 7,10 %).

Ce constat est d'autant plus préoccupant que la tranche d'âge des 16 à 25 ans est la plus impliquée dans les accidents corporels de la circulation, en qualité d'auteur responsable (vitesse excessive, comportements dangereux, conduite sous l'emprise de l'alcool...).

En matière de prévention, les acteurs institutionnels avec le concours des associations, notamment l'association polynésienne de prévention routière, sont très impliqués dans l'organisation de campagnes de prévention en particulier à destination des jeunes.

La réponse pénale est par ailleurs optimisée grâce à la mise en place d'un protocole spécifique passé avec les commandements de la gendarmerie, de la sécurité publique et de la police aux frontières, afin de limiter les placements en garde à vue des auteurs de délits routiers aux situations qui le nécessitent (antécédents judiciaires, circonstance aggravante).

2. Orientations

Il convient de mettre œuvre une politique pénale de fermeté, particulièrement axée sur les délits de conduite en état alcoolique ou sous l'influence de stupéfiants et de poursuivre des actions soutenues de prévention, notamment auprès des jeunes.

La saisie puis la confiscation des véhicules pourront, conformément à la loi, être ordonnées au stade de l'enquête et envisagées à l'audience, en particulier dans les situations de récidive.

En outre, l'encouragement des campagnes de sensibilisation sur les dangers de la consommation d'alcool et de stupéfiants dans le domaine des infractions routières doit se poursuivre.

III - PRÉVENIR LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

1. Caractéristiques

La délinquance des mineurs reste une préoccupation majeure en Polynésie française eu égard au délitement des familles pour la plupart en surendettement, à l'alcoolisation et à la consommation de stupéfiants (notamment le « Pakalolo ») dès l'âge de 12 ans, à la déscolarisation précoce et à la mise en ménage de très jeunes couples sur fond de violences conjugales.

Ce domaine de délinquance, qui connaît une augmentation, dont la part de primo-délinquants qui s'élève à 40 %, mobilise déjà le ministère public dans la mise en œuvre au plan local d'une politique pénale spécifique et la concentration des ressources autour d'actions de prévention depuis 2015.

Par ailleurs, la seule structure de prise en charge des mineurs délinquants existante demeure insuffisante au regard de l'augmentation des procédures pénales mettant en cause des mineurs.

La résolution des difficultés liées à la situation des mineurs souvent livrés à eux-mêmes demeure une priorité d'action en amont de toute délinquance et a conduit à la signature d'une convention en 2011² relative à la prévention et au signalement des infractions notamment en milieu scolaire et à la mise en place d'un stage de responsabilité parentale courant 2015.

2. Orientations

La dynamique initiée autour de la délinquance des mineurs, élevée au rang de contentieux prioritaire, doit se poursuivre et adapter aux particularités locales, les grandes orientations nationales de politique pénale et éducative.

² Entre la Polynésie française, l'Etat, la gendarmerie nationale et la direction de la sécurité publique.

Dans un objectif de renforcement de la spécialisation de la justice des mineurs, l'attribution pérenne du contentieux des mineurs à un ou plusieurs magistrats du parquet spécialisés doit être encouragée, afin de favoriser les échanges avec les magistrats du siège et faciliter la coopération de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance.

En outre, la priorité donnée aux classements sous condition, aux alternatives aux poursuites à caractère éducatif (désintéressement de la victime, réparation pénale) pour les mineurs primo-délinquants et à la gradation de la réponse pénale au regard des éléments de personnalité et des antécédents, doit être maintenue. Ces modalités permettent de favoriser la prise de conscience du mineur et peuvent éviter la réitération de faits délinquants, tout en permettant à la juridiction des mineurs de juger dans des délais raisonnables les infractions les plus graves ou celles commises par des réitérants. Lorsque la saisine d'un juge des enfants apparaît nécessaire, les orientations de nature à permettre une réponse rapide sur la base d'une évaluation complète du mineur sont à privilégier aux requêtes simples. A ce titre, la convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement devant le juge des enfants³ doit être envisagée prioritairement.

Dans le même esprit, la poursuite du stage de citoyenneté à visée « responsabilité parentale » mis en place depuis 2015 doit être soutenue, cette mesure étant cohérente avec les données sociologiques locales et avec les constats de désinvestissement éducatif et de décrochage scolaire, voire de déscolarisation criminogène que ces éléments induisent.

La fréquence et la qualité des échanges au sein des instances partenariales (instances tripartites, comité de suivi éducatif du foyer d'action éducative) dédiées aux situations individuelles doivent donc être maintenues, de même que la place de la prévention de la délinquance des mineurs au rang des axes prioritaires des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Enfin, les orientations de politique pénale et éducative se doivent d'être en cohérence avec les capacités d'accueil et les modalités de prise en charge proposées localement. A ce titre, face au constat de l'insuffisance des structures d'hébergement et à l'absence de structures permettant la prise en charge des mineurs présentant des troubles psychiatriques, la mise en fonctionnement du service de pédopsychiatrie de secteur en Polynésie et le projet de création d'un quartier mineurs au sein du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania sont des signaux forts d'adaptation des structures publiques aux besoins identifiés.

Sur ce dernier point, la représentation du ministère public au sein de la commission d'incarcération des mineurs, qui associe également les juges des enfants et les juges d'instruction, dans le cadre du protocole signé le 20 août 2012 entre le directeur du centre pénitentiaire de Nuutania et la directrice territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse, doit se maintenir.

IV - RENFORCER LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À LA PROBITÉ

1. Caractéristiques

Le traitement de la délinquance économique et financière en Polynésie française se caractérise par un nombre très important de poursuites en 2016 exercées à l'encontre d'élus, de fonctionnaires, de personnes chargées d'une mission de service public, pour des atteintes à la probité. Auraient été recensées 9 banqueroutes (contre 4 en 2015), 11 abus de biens sociaux (13 en 2015), 23 poursuites en matière de corruption, de trafic d'influence, de détournement de fonds publics et de favoritisme dans les marchés (contre 43 en 2015), 395 escroqueries ou abus de confiance (contre 490 en 2015).

2. Orientations

Il conviendra de renforcer la nature et la fréquence des liens avec les administrations de contrôle et la chambre territoriale des comptes, notamment en donnant sa pleine application à la circulaire du 10 décembre 2014 relative aux relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières. Ces relations pourront prendre la forme de rencontres régulières et d'échanges informels relatifs à la programmation des contrôles par les chambres et aux singularités judiciaires du ressort territorial de la cour d'appel. Il sera également opportun de mettre l'accent sur les faits susceptibles d'être qualifiés de prise illégale d'intérêt, très fréquemment constatés dans les dossiers suivis par les juridictions locales.

³ Rétablie par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle relative à la justice pénale des mineurs

Afin de renforcer la lutte contre les atteintes à la probité, il apparaît judicieux d'utiliser toutes les informations portées à la connaissance des parquets, notamment les dénonciations anonymes. A cette fin, il conviendra de s'attacher à définir les conditions dans lesquelles une dénonciation anonyme est susceptible de recevoir des suites judiciaires, en élaborant des lignes directrices prenant en compte les circonstances et le contenu de ces dénonciations. Dans l'hypothèse où le parquet n'estimera pas opportun de donner une réponse pénale à ces dénonciations, il sera utile d'envisager leur transmission aux administrations et corps de contrôle concernés, lesquels pourront les exploiter dans le cadre de leurs prérogatives.

L'évaluation préalable des moyens d'enquête (nombre d'enquêteurs, formation éco-fi, portefeuille en cours) en matière d'atteinte à la probité permettra de faire coïncider les objectifs avec les moyens disponibles. Dans cette perspective, la déclinaison de priorités de politique pénale apparaît indispensable. Il appartiendra au ministère public d'adapter ces priorités aux spécificités décrites précédemment.

Enfin, le renforcement des liens avec la JIRS de Paris – dont dépend la Polynésie française – ainsi que le parquet national financier semble fondamental afin que ces derniers soient informés des affaires entrant dans leur champ de compétence et puissent, le cas échéant, évaluer l'opportunité de s'en saisir conformément à la dépêche du 31 mars 2015 relative à la circulation de l'information entre parquets, parquets JIRS et procureur de la République financier en matière économique et financière.

V - MAÎTRISER LA SURPOPULATION PÉNALE

Le traitement du phénomène de surpopulation carcérale touchant les trois établissements pénitentiaires⁴ du ressort doit être au cœur de l'élaboration de la politique pénale.

Tous les acteurs impliqués dans la chaîne pénale doivent être mobilisés autour de la définition d'un processus d'exécution des peines dynamique favorisant le développement des mesures d'aménagement de peines et des peines alternatives à l'incarcération en pré-sentenciel.

1. Caractéristiques

Sur les trois établissements pénitentiaires que compte le ressort, le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania se trouve confronté à un sureffectif carcéral quasi-permanent.

Les efforts conjugués de tous les acteurs pénaux ont permis une stabilisation du nombre de personnes condamnées reçues dans cet établissement au milieu de l'année 2016, notamment grâce à la mise en place par les juges de l'application des peines d'un plan d'apurement des stocks de condamnations relevant des dispositions de l'article 723-15 du code de procédure pénale.

L'ouverture prochaine du centre de détention de Papéari d'une capacité d'accueil de 410 places, en mai 2017, devra permettre une réorientation d'une partie de la population carcérale, actuellement écrouée au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania.

Ces efforts doivent s'intensifier en s'orientant vers une application plus volontariste des dispositions prévues par la loi du 15 août 2014, notamment par le prononcé de la contrainte pénale et un recours accru à la mesure de libération sous contrainte.

De même, le processus d'exécution des peines devra être repensé en priorisant les mesures d'aménagements de peine, notamment en développant la pratique du hors débat.

2. Orientations

Un meilleur contrôle du taux d'occupation carcérale en Polynésie française doit reposer sur la pratique d'une politique pénale privilégiant les peines alternatives à l'emprisonnement et le prononcé rapide de mesures d'aménagement de peines.

Il conviendra notamment de requérir le plus souvent possible, sous réserve que la situation de la personne condamnée l'y autorise, la peine de contrainte pénale. Consistant en un suivi adapté et dynamique du condamné, cette peine permet en effet de lutter contre la récidive et évite de prononcer de courtes peines d'emprisonnement, facteur de désocialisation pour le condamné sans gain pour la société.

4 7 Centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, maison d'arrêt d'Uturoa et centre de détention de Taihoae.

L'élargissement du champ d'application de la contrainte pénale depuis le 1^{er} janvier 2017 est l'occasion d'un accroissement du prononcé de cette peine⁵, dont l'usage est très restreint sur votre ressort.

La politique pénale mise en œuvre dans votre ressort, laquelle repose sur une action concertée et efficace avec les partenaires institutionnels et associatifs⁶, a d'ores et déjà permis un recours accru aux peines de travail d'intérêt général prononcées par les juridictions ou faisant suite à une conversion par les juges d'application des peines.

Les mesures d'aménagement de peine constituent des vecteurs privilégiés de la réinsertion du condamné et participent à la réduction du risque de récidive. L'aménagement des peines doit demeurer une priorité à tous les stades de la procédure et particulièrement lors du prononcé de la peine.

Aussi, en application des dispositions de l'article 132-24 et suivants du code pénal, il est primordial de favoriser le prononcé d'aménagements de peines ab initio par les juridictions de condamnation. Peu développée sur le ressort, cette pratique permettrait pourtant d'assurer une mise à exécution immédiate et personnalisée de la condamnation.

A cette fin, le parquet concerné veillera au recueil, en amont de l'audience, de toutes les informations utiles sur la personnalité du prévenu, le cas échéant en élaborant, en lien avec les services d'enquêtes, les associations habilitées et le service pénitentiaire d'insertion et de probation, une trame d'enquête de personnalité adaptée.

Ainsi, le parquet sera en mesure de requérir opportunément une telle mesure à l'audience.

Le processus d'aménagement des peines doit également gagner en fluidité au stade de la saisine du juge de l'application des peines et lors de la mise à exécution de la peine d'emprisonnement.

La mise à exécution plusieurs années après le prononcé des condamnations est une atteinte à la crédibilité de la Justice qui nourrit un sentiment d'impunité et favorise la récidive. Il est donc nécessaire d'accélérer le processus d'exécution des peines, notamment en privilégiant le recours à la procédure hors-débat, dans la mesure où la situation du condamné le permet.

Le parquet veillera à privilégier une politique pénale d'aménagement de peines en lien avec les magistrats de l'application des peines, notamment à l'occasion des commissions de l'exécution des peines, définissant les critères du recours au hors-débat et prévoyant un circuit de traitement de nature à ce que le temps consacré à l'examen de la situation du condamné soit le plus fructueux possible (purge du bulletin n°1 par le parquet, réquisitions anticipées lorsque des éléments de personnalité figurent au dossier).

De même, il doit être davantage recouru aux dispositions de l'article 474 du code de procédure pénale prévoyant la remise d'une convocation devant le juge de l'application des peines ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation directement à l'audience, cette procédure permettant de pallier les difficultés de distribution du courrier et favorisant une exécution plus rapide de la peine d'emprisonnement.

Par ailleurs, une politique pénale d'aménagement de peines dynamique doit nécessairement reposer sur le concours de structures d'hébergement. Leur absence ou leur nombre limité conduit à restreindre le choix et le nombre de mesures d'aménagement de peines susceptibles d'être prononcées en faveur du condamné. Cette limitation est d'autant plus regrettable que le développement du placement sous surveillance électronique en Polynésie française se heurte à des difficultés techniques, le rendant impossible sur certaines îles⁷.

Il convient, à cette fin, de renforcer les échanges avec les partenaires institutionnels et associatifs, afin de favoriser la création d'établissements proposant un accompagnement adapté vers la réinsertion socio-professionnelle d'un public pénal fragile. En ce sens, il est nécessaire de sensibiliser les partenaires aux difficultés rencontrées, notamment lors de la mise à exécution de mesures d'aménagement de peines orientées vers un public particulièrement désinséré, tel que le placement à l'extérieur⁸.

5 Depuis le 1^{er} janvier 2017, le prononcé de la contrainte pénale est possible pour tous les délits.

6 Le rapport du service de l'application des peines pour l'année 2015 relève une bonne coordination avec les mairies, le centre hospitalier de Polynésie française, le centre de rééducation fonctionnel Te Tiare, l'hôpital de Taravao, ainsi que la délégation de Polynésie de la Croix-Rouge française. En 2014, les travaux proposés par deux nouvelles municipalités, Fatu Hiva et Tahuata dans l'archipel des Marquises ont été inscrits sur la liste des TIG.

7 Selon les termes du rapport du service de l'application des peines de 2015, le placement sous surveillance électronique est actuellement limité à Tahiti, Moorea, et Raiatea.

8 En l'état seule la commune de Faa'a propose 15 postes appelés « chantiers extérieurs ».

Ce maillage structurel est d'autant plus important qu'il représente un socle précieux pour la mise en œuvre des dispositions issues de la loi du 15 août 2014, telle que la libération sous contrainte. A cet égard, il convient de rappeler que la loi ne conditionne pas le prononcé de cette mesure à l'existence d'un projet de sortie, au contraire de la libération conditionnelle.

Ainsi, le parquet veillera à l'examen systématique des situations pénales en vue du prononcé d'une mesure de libération sous contrainte⁹. Nouvelle modalité d'exécution de la peine, cette mesure est un vecteur de réduction du risque de récidive mais également de traitement du phénomène de la surpopulation carcérale.

Enfin, il conviendra que l'ensemble des problématiques exposées fasse l'objet d'échanges lors des conférences semestrielles sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération.

Je vous saurais gré de bien vouloir me rendre compte semestriellement, sous le timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la mise en œuvre des présentes instructions.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Jean-Jacques URVOAS

⁹ Le départ du vice-président en charge de l'application des peines et l'orientation prise par la direction du centre pénitentiaire de Faa'a Nuuntania ont conduit à un abandon de cette mesure, selon le rapport du service de l'application des peines pour l'année 2015.