



LE GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 16 janvier 2017

Le garde des Sceaux, ministre de la justice

à

POUR ATTRIBUTION

**Monsieur le procureur général
près la cour d'appel de Nouméa
Monsieur le procureur de la République
près le tribunal de première instance de Nouméa**

POUR INFORMATION

**Monsieur le premier président de la cour d'appel de Nouméa
Monsieur le président du tribunal de première instance de Nouméa
Monsieur le président du tribunal de première instance de Mata Utu
Monsieur le procureur de la République du tribunal de première instance de
Mata Utu**

N° NOR : JUSD 1701626 C

N° Circulaire : CRIM/2017-01/E1-16.01.2017

Référence : 2013/0040/P16

Titre détaillé : Nouvelle circulaire de politique pénale territoriale pour la Nouvelle-Calédonie

MOTS CLES : Politique pénale territoriale – Nouvelle-Calédonie – Atteintes aux personnes – Atteintes aux biens – Délinquance routière – Délinquance des mineurs – Prévention de la délinquance

L'évolution préoccupante de la délinquance et de la criminalité en Nouvelle-Calédonie nécessite la définition de nouvelles orientations de politique pénale.

Le territoire connaît une délinquance atypique au regard de son bassin de population qui se caractérise par une augmentation des infractions commises dans un contexte de consommation massive de boissons alcoolisées et de cannabis (dont la culture se développe en tribus) ainsi que par une implication des mineurs des plus inquiétantes (50% impliqués dans les vols de véhicules et 55 % impliqués dans les cambriolages pour la seule année 2014). La population de l'archipel est en effet très jeune : la moitié a moins de 25 ans (dont ¼ de moins de 15 ans).

La sociologie délinquante se caractérise en effet par quelques marqueurs forts : la part des mineurs, les tiraillements entre modes de vie traditionnel et urbain, le communautarisme, la prégnance forte des addictions à l'alcool et au cannabis. Très ancrés, ils risquent de continuer à peser durablement et à entretenir un climat marqué par l'insécurité.

Des risques importants sont identifiés s'agissant d'une part des dispositifs insuffisants de prévention de la délinquance notamment concernant les mineurs, d'autre part des difficultés liées au traitement pénal de la délinquance des mineurs.

La cohabitation de populations d'origines différentes génère parfois des tensions qui peuvent rapidement dégénérer en affrontements inter-communautaires violents. Ce danger d'implosion sociale sur fond ethnique est plus particulièrement perceptible pour la ville de Nouméa et pour le Grand Nouméa avec une sensibilité moindre toutefois compte tenu de la mixité sociale et ethnique qui s'y opère par le jeu de la politique volontariste de la ville et la construction de nombreux logements sociaux.

En outre, les spécificités de ce ressort, tant sur les plans institutionnel, géographique, démographique, sociologique, économique que culturel, justifient que la plus grande attention soit portée à la délinquance des mineurs et aux atteintes aux forces de l'ordre qui contribuent à entretenir les fractures et tensions au sein de la population.

La présente circulaire a donc pour objet de fixer 5 objectifs principaux de politique pénale territoriale et les moyens pour les atteindre : réduire les atteintes aux personnes (I), réduire les atteintes aux biens (II), prévenir la délinquance routière (III), prévenir la délinquance des mineurs (IV) et renforcer la prévention de la délinquance (V).

I. REDUIRE LES ATTEINTES AUX PERSONNES

En Nouvelle-Calédonie, les atteintes aux personnes sont essentiellement non crapuleuses et relèvent soit des violences intrafamiliales, soit des rixes alcoolisées, soit des atteintes aux forces de l'ordre.

Il doit tout d'abord être rappelé que la délinquance en Nouvelle-Calédonie est fortement marquée par une consommation excessive d'alcool et de stupéfiants, et que le ministère public doit par conséquent poursuivre ses efforts dans ces domaines. En outre, la prégnance des infractions commises sous l'empire d'un état alcoolique ou de produits stupéfiants justifie qu'une attention particulière soit portée aux mesures de prévention à dimension sanitaire et sociale.

La lutte contre l'alcool est un enjeu majeur de santé publique qui dépasse très largement son seul traitement répressif. À l'origine d'une part importante des violences, individuelles et collectives, intrafamiliales ou visant les personnels d'autorité, mais aussi de nombreuses atteintes aux biens, en tant que facteur de désinhibition, la consommation d'alcool est un enjeu majeur pour la société néo-calédonienne (politique de santé publique, limitation à la vente, sécurité routière) et pour les forces de l'ordre. Les consommations excessives d'alcool pèsent lourdement sur l'activité des services de police et des unités de gendarmerie (gestion très lourde des ivresses publiques et manifestes), sur l'ordre public (rixes et troubles divers), sur les violences aux personnes (intrafamiliales, communautaires, contre les représentants de l'autorité...) comme sur la mortalité routière.

L'ampleur des ivresses publiques et manifestes est une particularité du territoire. La prise d'arrêtés limitant la vente d'alcool certains jours, notamment en province Sud, à partir de 2008, semble avoir contribué à la décrue du phénomène qui a sensiblement diminué depuis 2011. Plus généralement, il est observé que les interdictions administratives d'alcool ont permis de réduire les rassemblements intempestifs de jeunes s'alcoolisant devant l'entrée des commerces de distribution, générant des troubles sur la voie publique, de même que l'alcoolisme au volant qui reste cependant toujours à un niveau important.

Il paraît ainsi nécessaire d'accentuer le contrôle des débits de boissons, l'ouverture de procédures de ventes à la sauvette, ou encore les contrôles d'alcoolémie.

S'agissant des stupéfiants, la culture et la consommation de cannabis, le plus souvent sous forme d'herbe, se sont diffusées sur le territoire au cours des dernières années. Cette consommation passe par des circuits de distribution/vente courts et n'est pas réputée alimenter des filières de trafic structurées ni dégager des bénéfices à réinvestir.

La politique pénale axée sur la priorité donnée aux procédures douanières, la détection et la destruction des plantations dans la chaîne montagneuse par la gendarmerie, et l'action de la police nationale vers les usages et reventes de stupéfiants, doit donc être renforcée.

1. Les violences au sein du couple

Ces faits, réputés avoir été longtemps un non-dit de la vie en tribu, suivent une évolution conforme aux violences physiques non crapuleuses avec une augmentation significative ces

cinq dernières années (+94,55%) alimentée au moins partiellement par une meilleure médiatisation et l'encouragement des victimes à les dénoncer.

Si les violences conjugales révélées à la justice sont traitées dans des conditions satisfaisantes en Province Sud (Nouméa), la prise en charge de ce phénomène, tant en Province Nord qu'en Province des Iles Loyautés, peut être développée. A cet égard, une attention particulière doit être apportée à la mise en place d'infrastructures d'accueil, d'aide et de suivi et à l'accès aux associations spécialisées.

Le parquet devra aussi veiller à ce que les services de police et unités de gendarmerie poursuivent leurs diligences dans le recueil des plaintes des victimes en application de l'article 15-3 du code de procédure pénale. Ainsi, il conviendra de faire procéder systématiquement 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 et systématiquement le parquet. Il s'agit en tout état de cause, d'éviter la dispersion de plaintes successives et de repérer les situations les plus préoccupantes.

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 en général (avant toute plainte) et sur les suites et les conséquences pour l'auteur et la victime elle-même après le dépôt d'une plainte (garde des enfants, exclusion de la tribu, entre autres).

2. Les atteintes aux forces de l'ordre

Parmi les actes de violences, les agressions envers les forces de l'ordre appellent une réponse pénale ferme et volontariste.

En effet, la part des violences avec arme exercées contre les forces de l'ordre, principalement hors Nouméa, donc plus particulièrement à l'encontre des militaires de la gendarmerie en raison des caractéristiques de leur zone de compétence, se renforce depuis 2013. Le nombre de blessés augmente régulièrement en parallèle du nombre de plaintes des gendarmes (43 blessés en 2015). La DSP recense pour sa part 14 policiers blessés en 2015 au cours des séquences de violences sur la voie publique.

Ces violences commises contre les forces de l'ordre constituent une atteinte intolérable à l'autorité de l'Etat et leur répression doit constituer une priorité de l'action de la justice. Ainsi, vous veillerez à ce que le parquet poursuive les orientations suivantes :

- **Systematicité** : chaque atteinte aux fonctionnaires de police ou aux militaires de la gendarmerie justifie qu'une réponse pénale soit apportée ;
- **Rapidité** : cette réponse pénale doit être donnée dans le cadre du traitement en temps réel, et le défèrement doit être privilégié pour les faits les plus graves ou commis par des auteurs récidivistes ou réitérants ;

- Fermeté : si la peine requise doit être adaptée à la personnalité des prévenus, elle doit l'être également à la gravité incontestable que constituent les atteintes aux forces de l'ordre.

Ainsi, il conviendra de poursuivre systématiquement sous la qualification la plus haute, afin de restituer à ces faits leur gravité intrinsèque. De plus, il est impératif que les décisions de condamnation des auteurs des atteintes aux forces de l'ordre fassent l'objet d'une exécution prioritaire par les services de l'exécution des peines.

II. REDUIRE LES ATTEINTES AUX BIENS

Le nombre de cambriolages, qui impliquent une forte proportion de mineurs réitérants connaît une progression spectaculaire.

Si la commission de ces vols est parfois facilitée par l'insouciance des victimes (porte de garage ou de maison ouverte, baie vitrée non protégée, objets attirants à la vue des passants), l'émergence d'une délinquance organisée de la part de groupes de mineurs et de jeunes majeurs en provenance de certaines tribus est patente. Ces derniers opèrent par raids nocturnes pour réaliser un maximum de cambriolages accompagnés de vols de véhicules utilisés pour pratiquer des « rodéos » en brousse et finalement incendiés.

Il convient en conséquence que le parquet dirige les enquêtes en veillant au bon fonctionnement des services et unités spécialisés dans la lutte contre les cambriolages, en recourant de manière appropriée aux procédés de police technique et scientifique et en favorisant le regroupement des procédures, notamment s'agissant des faits commis par des réseaux criminels organisés.

Enfin, il est nécessaire de conduire une politique pénale empreinte de fermeté, par le recours aux comparutions immédiates lorsque les faits ont été accompagnés de violences, aux informations judiciaires pour les affaires nécessitant le démantèlement d'une filière, et au déferement des mineurs lorsque la personnalité et les faits le justifient.

III. PREVENIR LA DELINQUANCE ROUTIERE

La hausse de la consommation d'alcool et de cannabis pèse de manière considérable sur l'accidentologie routière en Nouvelle-Calédonie. Le nombre d'accidents mortels est quatre fois plus élevé qu'en métropole.

Les principaux facteurs accidentogènes étant l'alcoolémie, la consommation de stupéfiants et le non-respect des vitesses autorisées, il convient de mettre l'accent sur la coordination des autorités publiques sur ces thématiques, notamment grâce à une participation active aux

instances partenariales, qui permettent de maintenir des actions de prévention qui ont déjà démontré leur efficacité : réglementation de la vente d'alcool et lutte contre la vente à la sauvette, encadrement de l'activité des nakamals, contrôles routiers accrus, y compris les contrôles automatisés, actions de sensibilisation sur les dangers de la consommation d'alcool et de stupéfiants en milieu scolaire.

Par ailleurs, des instructions fermes en matière de défaut de permis, de défaut d'assurance ou de défaut de sécurité doivent conduire à généraliser l'immobilisation des véhicules incriminés.

La saisie puis la confiscation des véhicules doivent par ailleurs être ordonnées au stade de l'enquête et requises à l'audience, dans les cas de conduite en état alcoolique ou sous l'emprise de produits stupéfiants, notamment lorsqu'ils présentent en outre un défaut de conformité, de sécurité ou en cas de cumul avec les infractions de défaut de permis ou d'assurance.

La vente à la sauvette d'alcool doit faire l'objet d'une politique pénale active compte tenu du contexte local particulier. La mesure de composition pénale, comportant une amende et une confiscation de la marchandise saisie, apparaît adaptée pour les primo-délinquants. En cas de réitération, le recours à l'ordonnance pénale puis à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, y compris sur défèrement, sont préconisés, afin de permettre une confiscation immédiate de la marchandise et une réponse rapide.

IV. PREVENIR LA DELINQUANCE DES MINEURS

La situation des mineurs reste particulièrement préoccupante sur le plan de la délinquance, notamment sur le ressort du TPI de Nouméa.

Cette délinquance se caractérise principalement par des atteintes aux biens, souvent associées à une consommation massive d'alcool et de produits stupéfiants (principalement du cannabis). L'implication des mineurs s'élève notamment à 55% dans les vols commis avec effraction et à 50 % dans les vols de véhicules.

Malgré un taux d'élucidation important, de nouveaux comportements délinquants, tels que la pratique de « raids » sur Nouméa, consistant à voler un véhicule et le conduire sans permis pour commettre d'autres vols, sont alarmants, de même que de récentes affaires de violences volontaires mettant en cause des mineurs, qui, par leur nature et leur médiatisation, ont pu légitimement interpeller l'opinion et les pouvoirs publics.

Dans ce contexte, le traitement de cette délinquance des mineurs en Nouvelle-Calédonie doit pouvoir, en conformité avec les principes directeurs de la justice des mineurs, bénéficier des instruments nécessaires, afin d'apporter une réponse adaptée aux particularismes locaux.

Une politique pénale à destination des primo-délinquants commettant des infractions d'une gravité relative, devra donc être engagée. Le recours à des mesures alternatives aux poursuites

à contenu éducatif sera privilégié pour favoriser la prise de conscience du mineur et chercher à éviter ainsi 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.

Dans le même esprit, la mise en place de mesures alternatives à caractère pédagogique à l'égard des responsables légaux des mineurs délinquants doit être encouragée, en ce que l'institution judiciaire n'y apparaît pas comme constituant l'unique rempart face à la délinquance d'une jeunesse en conflit avec la loi et à la tolérance constatée envers les consommations d'alcool et/ou de stupéfiants. Ainsi, la mise en œuvre d'un stage de rappel à la responsabilité parentale apparaît comme devant être poursuivie. Afin de remplir leurs objectifs, ces mesures doivent être pensées en lien avec le système familial calédonien. A ce titre, l'association des autorités coutumières est encouragée.

Les profondes mutations initiées au sein de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse (PJEJ), en charge de l'exécution des décisions judiciaires en matière pénale et rattachée au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, ont permis de rétablir un dialogue avec les juridictions qui doit être maintenu et alimenté. L'évolution de la PJEJ initiée depuis début 2016 doit être encouragée, en ce qu'elle a initié un saut qualitatif important dans l'exécution des décisions de justice. Cette action peut être renforcée par une meilleure qualification de ses agents en lien avec l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse.

L'importance d'apporter des réponses structurantes et structurées au phénomène de délinquance des mineurs notamment multiréitérants et multirécidivistes, amène aussi à envisager la mise en place de structures propres à assurer leur prise en charge. Cette réflexion peut utilement être développée à partir des ou de l'un des trois établissements de placement judiciaire existants.

L'absence de centre éducatif fermé a régulièrement été pointée comme étant source de difficultés. Pour autant, la création d'une telle structure ne saurait être appréhendée comme l'unique solution à la délinquance des mineurs. Ainsi, toute action permettant le renforcement des structures existantes et la promotion d'actions de diversification des modalités de prise en charge y compris en milieu ouvert (prise en charge scolaire ou professionnelle, sanitaire, médicale, psychiatrique) devra être soutenue.

Dans ce contexte, 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 doit être maintenue.

V. RENFORCER LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Le bon fonctionnement en Nouvelle-Calédonie des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et des états-majors de sécurité justifie que soit préconisé le maintien d'un investissement soutenu du parquet au sein de ces instances partenariales, mais également que soit encouragée la signature de contrats locaux de sécurité pour les territoires identifiés comme sensibles.

L'urbanisation croissante de l'agglomération de Nouméa pourrait conduire à envisager le regroupement des quatre CLSPD actuels de Nouméa, Païta, Mont-Dore et Dumbéa en un conseil intercommunal unique. Cela permettrait une mutualisation de certains projets (notamment liés aux transports en commun) et des ressources, compte tenu des contraintes budgétaires.

Par ailleurs, le caractère récent des CLSPD des communes de Thio et de Dumbéa, et le projet trop longtemps repoussé de CLSPD de la commune de Canala, justifient une attention particulière des acteurs concernés, et une animation judiciaire spécifique, dans la continuité des efforts consentis par le parquet durant l'année écoulée.

Les évènements récents survenus sur la commune de Mont Dore, au sein de la tribu de Saint Louis, ayant provoqué de graves troubles à l'ordre public, justifient une coordination de l'ensemble des acteurs locaux, et une attention particulière à l'égard de la population.

A l'échelle provinciale, la réactivation récente des conseils provinciaux de prévention de la délinquance, et particulièrement ceux des provinces Nord et Sud, doit se poursuivre, tant ces instances, associant les chefs coutumiers, apparaissent de nature à répondre de manière adaptée aux problématiques particulières rencontrées par les tribus.

Si le développement du rappel à l'ordre n'apparaît pas forcément adapté aux spécificités du ressort, le recours à des collectifs réunissant le maire, les autorités coutumières, les associations, les acteurs étatiques concernés, via la signature de protocoles, doit être favorisé.

Dans ce cadre, il apparaît opportun qu'une réflexion sur la mise en œuvre d'outils innovants tels que la justice restaurative, dans un objectif d'inclusion des populations tribales, de restauration du lien entre les jeunes et les anciens, et de restauration de la paix sociale notamment avec l'appui des chefs coutumiers, doit être engagée. A cet égard, le ministère public a un rôle clé à jouer dans l'impulsion de ces mesures, qui feront prochainement l'objet d'une circulaire spécifique.

Le développement par le parquet, en lien avec certains élus, de groupes de suivi de parcours personnalisés des jeunes regroupant forces de l'ordre, représentants de la mairie, de la PJEJ, de l'éducation nationale, afin de permettre des échanges opérationnels, doit se poursuivre.

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.

Jean-Jacques URVOAS