

Mamoudzou, le 11 mars 2022

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice

A

Pour attribution

Madame la procureure générale près la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion
Monsieur le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Mamoudzou

Pour information

Monsieur le premier président de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion
Monsieur le président du tribunal judiciaire de Mamoudzou

N° NOR : JUSD2208386

N° CIRCULAIRE : CRIM 2022 – 08 / E1 – 11/03/2022

N/REF : DP 2021/0145/P8

Titre : Circulaire relative à la politique pénale territoriale pour le département de Mayotte

Dans le prolongement du conseil ministériel du 26 août 2021, réuni à l'initiative du Premier ministre, la présente circulaire a pour but de fixer les objectifs de politique pénale territoriale sur le département de Mayotte, afin de prendre en compte les spécificités de ce territoire aux enjeux importants en matière de délinquance.

Département ultra-marin depuis 10 ans, Mayotte connaît une dynamique démographique particulièrement soutenue¹. La jeunesse de sa population², les difficultés d'accès à une formation et à l'emploi³, ainsi que la pression migratoire, en provenance notamment des Comores, constituent des défis importants pour Mayotte. Les fractures et tensions au sein de la population alimentent un phénomène de délinquance violente. Ces fragilités, renforcées par la crise sanitaire, compte tenu notamment des problématiques d'approvisionnements alimentaires et de respect des mesures

¹ Depuis 2012, la croissance de la population est en moyenne de 3,8% par an. En 2020, le taux de fécondité est supérieur à 4 enfants par femme (source INSEE).

² 50 % de la population a moins de 20 ans contre 25% en métropole. L'âge moyen de la population mahoraise est de 23 ans selon l'INSEE.

³ 34% de la population âgée de 15 à 65 ans exerce une activité professionnelle. 77% des habitants de Mayotte vivent sous le seuil de pauvreté national, soit 5 fois plus que sur le reste du territoire français. Le revenu annuel de la moitié de la population est inférieur à 3140 euros (source INSEE).

sanitaires, contribuent à un climat social difficile, propice au développement de troubles à l'ordre public importants et aux phénomènes de règlements de comptes.

La structure de la délinquance à Mayotte, marquée par un nombre important de faits criminels, commis avec ou sous la menace d'armes, une prévalence des infractions violentes, ainsi qu'une augmentation des atteintes aux forces de l'ordre et des actes d'entrave à leur action justifie une politique pénale adaptée s'inscrivant dans le prolongement de la stratégie globale d'action de l'Etat au soutien de Mayotte.

L'institution judiciaire se doit ainsi de lutter résolument contre ces comportements et d'apporter une réponse pénale ferme aux manifestations graves de vengeances privées, qui altèrent le contrat social.

En outre, la fragilité économique de l'île et la précarité des conditions de vie justifient que la plus grande attention soit portée aux réseaux d'immigration illégale et à la délinquance économique et financière qui contribuent à entretenir les fractures et tensions au sein de la population.

Conscient de tous ces enjeux, le ministère de la justice est pleinement engagé au soutien du territoire mahorais, afin de renforcer l'action de l'Etat dans ce département dans la continuité de l'action proactive d'ores et déjà initiée par le ministère public pour lutter contre l'ensemble des phénomènes de délinquance que connaît Mayotte.

Les défis à relever imposent, sur le plan judiciaire, de poursuivre les efforts engagés pour lutter contre la délinquance de droit commun (I), de renforcer la lutte contre l'immigration illégale (II) et d'intensifier la lutte contre les fraudes (III).

I- Lutter contre la délinquance de droit commun

➤ **Favoriser la révélation des infractions par les victimes**

La précarité de la situation d'une partie des habitants de Mayotte, la particulière violence des infractions subies par les victimes, ainsi que les pressions sociales qu'elles peuvent subir ne favorisent pas la révélation des infractions commises, notamment s'agissant des violences intrafamiliales.

Les actions menées par le procureur de la République, visant à sensibiliser la population afin de favoriser la dénonciation des infractions subies, à informer sur la problématique des violences conjugales et à limiter le recours à la vengeance privée, se doivent d'être maintenues, en particulier auprès des établissements scolaires compte tenu de la jeunesse de la population mahoraise, mais aussi des établissements hospitaliers, des centres communaux d'action sociale, du secteur associatif...

➤ **Prioriser la lutte contre les faits de nature criminelle et les faits commis par les bandes dont les passages à l'acte génèrent des troubles à l'ordre public importants**

La spécificité de la criminalité à Mayotte, caractérisée par une forte proportion d'atteintes graves aux personnes commises avec ou sous la menace d'une arme, en réunion ou en bande organisée, impose une adaptation de la réponse pénale et un recours privilégié à l'information judiciaire ou à la comparution immédiate ou différée assortie de réquisitions de détention provisoire.

Les atteintes aux personnes perpétrées par de jeunes auteurs agissant en bandes à l'occasion de cambriolages dans des commerces ou au domicile de particuliers, pendant que d'autres membres de ces bandes s'en prennent violemment aux forces de l'ordre pour entraver leur intervention, portent gravement atteinte à l'autorité de l'Etat, à la sécurité des habitants de Mayotte et à l'intégrité des personnes dépositaires de l'autorité publique. L'obstruction à l'action des forces de l'ordre génère au surplus un risque accru de vengeance privée des populations victimes. Ces atteintes doivent faire l'objet d'une réponse pénale ferme et systématique.

De même, les agressions d'automobilistes, constitutives de violences ou d'extorsions, commises à la suite de barrages dressés sur la voie publique appellent une réponse pénale rapide.

➤ **Porter une attention particulière aux faits commis contre les personnes dépositaires de l'autorité publique**

Face à la multiplication des atteintes aux forces de l'ordre et aux manifestations d'hostilité à leur égard, perpétrées à l'occasion de leurs interventions, y compris lors de guet-apens ou de barrages, le ministère public se doit de maintenir une politique pénale empreinte de fermeté.

Dans le prolongement de la [dépêche du 4 novembre 2020](#) et de la [circulaire du 27 mai 2021](#), et en tenant compte de leur déclinaison locale afin de prendre en compte les spécificités du territoire mahorais, l'orientation procédurale de ces affaires se fera prioritairement par voie de déférément.

Lorsque les faits commis sont d'une gravité telle qu'une qualification pénale criminelle semble devoir être retenue, la voie de l'information judiciaire et des réquisitions aux fins de placement en détention provisoire seront privilégiées.

La gravité de certains faits commis dans un contexte de guet-apens pourra justifier le recours aux qualifications spécifiques de violences en bande organisée ou avec guet-apens, avec usage d'une arme ou menace d'une arme sur une personne dépositaire de l'autorité publique prévues par l'[article 222-14-1](#) du code pénal.

➤ **Renforcer la lutte contre les atteintes aux personnes investies d'un mandat électif et plus largement aux personnes chargées d'une mission de service public**

Conformément aux instructions développées dans ma [circulaire du 7 septembre 2020](#), le ministère public réaffirmera l'importance de la mise en œuvre d'une politique pénale empreinte de volontarisme, de fermeté et de célérité. Il s'attachera à assurer un suivi judiciaire renforcé des procédures relatives aux infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif.

Une attention particulière sera également portée à toutes personnes participant à l'exercice d'une mission de service public. Celles-ci occupent, par leur engagement au service du public, une place fondamentale dans le bon fonctionnement de nos institutions républicaines et doivent, à ce titre, être protégées, ainsi que leur famille.

Cette protection implique de veiller à l'exacte qualification pénale des faits commis à leur encontre ou à l'encontre de leurs proches, en tenant compte de leur qualité.

S'agissant des faits les plus graves ne nécessitant pas d'investigations complémentaires, la comparution immédiate apparaît comme la procédure la plus indiquée.

Une réponse pénale ferme et rapide sera également apportée aux faits de dégradations commis à l'encontre des bâtiments publics, notamment quand il leur est porté atteinte parce qu'ils constituent un symbole de la République.

➤ **Poursuivre la politique pénale mise en œuvre à l'égard des mineurs**

Une attention particulière doit être portée aux faits commis par des mineurs, qui représentent une part significative dans la délinquance générale⁴, compte tenu notamment de leur part dans la population générale, et des conditions de vie dégradées dans lesquelles nombre d'entre eux évoluent, souvent dans un contexte d'isolement vis-à-vis de leur famille et de problématiques addictives.

Les services de la PJJ et leurs partenaires associatifs, en lien avec les acteurs locaux, veillent au développement d'actions éducatives, individuelles ou collectives qui favorisent la prise de conscience

⁴ En 2020, 29,52% des personnes mises en cause dans les affaires pénales étaient mineures.

des auteurs, la réparation des actes commis et de leurs conséquences individuelles et sociales, la restauration des victimes et à terme la réconciliation sociale. La médiation et la justice restaurative, promues par le code de justice pénale des mineurs, complètent de façon innovante le panel de l'offre éducative à l'égard des mineurs.

Les crimes survenus en début d'année 2021 sur fond de rivalités territoriales entre bandes et les exactions commises par des groupes structurés⁵ imposent une vigilance accrue et la poursuite du travail partenarial mené en lien avec le préfet et les forces de sécurité intérieure dans le cadre des états-majors de sécurité d'une part et la protection judiciaire de la jeunesse d'autre part. La mise en place d'un groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) spécifique aux bandes pourra utilement être envisagé, sous l'égide du procureur de la République, afin d'apporter des réponses pénales et éducatives plus efficientes contre ce phénomène qui ne cesse de croître.

Vous porterez une attention particulière aux infractions violentes commises au sein ou aux abords des établissements scolaires par des groupes extérieurs à ceux-ci, et qui tendent à exacerber les tensions sociales. Un renforcement des échanges avec l'Education nationale doit ainsi être encouragé. Des réunions, sur un rythme qui peut être trimestriel, permettront de renseigner les établissements scolaires sur les suites données à leurs signalements, sur un plan pénal ou en matière de protection de l'enfance.

Comme indiqué dans la [circulaire du 25 juin 2021](#) présentant les dispositions du code de la justice pénale des mineurs, et sous réserve de sa déclinaison destinée à adapter la politique pénale aux particularités locales, il convient de veiller à apporter une réponse pénale individualisée, graduée et proportionnée aux faits commis sur le territoire mahorais par les mineurs.

Les atteintes sexuelles, les violences ou atteintes aux biens les plus graves, commises par des mineurs, avec usage d'une arme, donneront lieu à une présentation en vue d'une saisine du tribunal pour enfants en audience unique, si les conditions en sont réunies. Lorsque cette orientation ne peut être retenue, les poursuites engagées sur défèrement permettent de favoriser la prise en charge éducative rapide, y compris dans le cadre d'une mesure de sûreté. Cette intervention répond en outre à l'impératif d'accompagnement de ces mineurs très fragilisés par leur parcours et leurs conditions de vie.

La part importante des procédures criminelles concernant des mineurs nécessite des temps d'articulation fréquents. Aussi, le parquet s'efforcera de développer des temps d'échanges réguliers avec les juges des enfants, les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les juges d'instruction.

En matière d'alternatives aux poursuites, le taux d'exécution du travail non rémunéré, développé en partenariat avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse, témoigne de l'adéquation de ce mode de réponse pénale aux actes délictueux les moins graves. De plus, la diversification du panel des stages prévus par la LPJ et le CJPM constitue une réponse pénale rapide et adaptée à l'infraction commise et à la personnalité du mineur, compte tenu notamment des problématiques de délinquance juvénile mahoraise. Ces stages permettent en particulier de faire prendre conscience au mineur de sa responsabilité pénale, des droits et devoirs qu'implique la vie en société, des valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité de la personne, et visent à favoriser son insertion sociale.

La nouvelle mesure éducative judiciaire prévue par le code de la justice des mineurs permettra aux services de la protection judiciaire de la jeunesse de renforcer leur intervention éducative à l'égard des mineurs et d'adapter leur action à travers les modules. L'offre en matière d'accueil de jour a été renforcée afin de développer le cadre des alternatives aux poursuites exercées par le secteur public ou associatif de la protection judiciaire de la jeunesse.

⁵ Entre le 22 et le 24 janvier 2021, trois meurtres en lien avec des rivalités entre bandes étaient perpétrés.

Plus généralement, les initiatives locales tendant à diversifier l'offre éducative en déployant des mesures à visée diplômante apparaissent particulièrement opportunes. L'accueil de jour du module d'insertion prévu dans le CJPM pourra être utilement mobilisé.

Par ailleurs, je ne vois qu'avantage à poursuivre les mesures de prévention de la délinquance des mineurs, mises en œuvre en lien avec le parquet de Mamoudzou et les services de l'Education nationale permettant aux services de la brigade de prévention de la délinquance juvénile de recevoir à l'issue d'enquêtes des mineurs et leurs familles dans le cadre d'entretiens collectifs visant notamment à rappeler les valeurs de la République, les obligations résultant de la loi et les devoirs du citoyen.

Les services de prise en charge éducative des mineurs de la protection judiciaire de la jeunesse, auprès du tribunal et au sein du quartier des mineurs de l'établissement pénitentiaire de Majicavo, ainsi que les différents établissements et services de placement et d'accompagnement éducatif du secteur public et associatif habilité seront renforcés. Une troisième unité éducative de milieu ouvert sera créée sur Petite-Terre afin de répondre aux évolutions de la délinquance des mineurs sur le territoire. En outre, un lieu de vie et d'accueil de 6 places sera créée ainsi qu'un service d'investigation éducative de 150 places, outre une augmentation de la capacité d'accueil de l'unité éducative d'hébergement diversifiée.

Le territoire mahorais est investi dans la politique de protection de l'enfance, comme en atteste l'implication des services de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'aide sociale à l'enfance (ASE) dans les travaux d'actualisation du schéma Enfance-Famille 2022-2027. De même, la tenue régulière de l'instance tripartite réunissant le juge des enfants, le conseil départemental et la direction territoriale de la PJJ témoigne de la concertation entre ces institutions en matière de protection de l'enfance à Mayotte. En outre, une instance quadripartite réunissant le juge des enfants, le parquet en charge des mineurs, le conseil départemental et la PJJ est installée. En complément, la mise à disposition d'un professionnel de la PJJ au sein de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP) doit devenir effective.

➤ **Améliorer l'efficacité de la chaîne pénale et rendre la justice plus accessible**

Dans la continuité des actions déjà entreprises par la procureur de la République, vous vous attacherez à poursuivre les efforts menés pour améliorer l'efficacité de la chaîne pénale.

Afin de répondre aux infractions de basse intensité en tenant compte des problématiques spécifiques du ressort, liées à la nature des infrastructures routières, au contexte socio-économique et aux difficultés d'adressage, il conviendra de développer les capacités d'orientation des procédures en alternatives aux poursuites.

Une réponse pénale territorialisée dans le cadre d'un circuit court pourra notamment être initiée.

Vous veillerez également à poursuivre les actions visant à garantir le traitement des contraventions des quatre premières classes en maintenant un contrôle resserré de l'activité de l'officier du ministère public.

II- Lutter contre l'immigration clandestine et le trafic de migrants

➤ **Poursuivre la politique de défèrement des passeurs pour prévenir la récidive**

Le parquet de Mamoudzou veillera à investir pleinement le volet judiciaire du plan civilo-militaire de renforcement et d'approfondissement de la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte, signé le 2 août 2019 et à poursuivre ses efforts visant à lutter contre les filières d'immigration irrégulière, malgré la difficulté que constitue l'absence de véritable coopération pénale internationale avec les Etats d'origine⁶.

⁶ Comores, Afrique, Madagascar, Seychelles.

La stratégie mise en place par le parquet de Mamoudzou visant à réprimer efficacement les délits d'aide à l'entrée et au séjour d'étrangers en situation irrégulière et de mise en danger de la vie d'autrui commis par les passeurs, doit être pleinement encouragée.

Le recours aux modes de poursuites courts assortis d'un défèrement continuera ainsi d'être préféré aux convocations par officier de police judiciaire et aux alternatives aux poursuites afin de renforcer la fiabilité de l'état civil et l'absence de garantie de représentation présentés par un grand nombre d'auteurs.

En fonction de la gravité des faits poursuivis ou en présence d'une réitération des faits ou d'une récidive légale, l'orientation des passeurs sur défèrement en procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou en comparution immédiate sera privilégiée. Des réquisitions d'emprisonnement assorti du sursis simple ainsi qu'une interdiction du territoire français pourront, dans ce cadre et en fonction des circonstances de l'espèce, être prises en première intention. En cas de réitération, des réquisitions d'emprisonnement ferme avec mandat de dépôt seront privilégiées. Cette politique pénale, d'ores et déjà développée par le parquet local, se révèle en effet particulièrement efficace dans un objectif de prévention de la récidive.

Le parquet veillera également à élaborer, en lien avec les services enquêteurs, une stratégie efficace de saisie des embarcations utilisées aux fins d'entrée illégale sur le territoire, et de réquisition de remise à l'AGRASC ou de confiscation dans le but de neutraliser ces vecteurs de passage, de prévenir la réitération des faits et de favoriser la sanction des pêcheurs qui facilitent l'immigration illégale par leur action.

➤ **Intensifier le recours aux informations judiciaires visant au démantèlement des filières d'immigration**

Le parquet de Mamoudzou pourra utilement s'appuyer sur l'EMS-LIC⁷ et l'EMOLIC⁸ ainsi que sur l'expertise des unités spécialisées dans la lutte contre l'immigration clandestine, afin de procéder au recouvrement des informations détenues par les différents acteurs de la lutte contre l'immigration clandestine et à l'analyse des phénomènes émergeants. Ces analyses auront vocation à initier et à alimenter des enquêtes d'ampleur, afin de démanteler, le plus en amont possible de leur action, les réseaux organisés de trafic de migrants.

L'ouverture d'informations judiciaires sera ainsi privilégiée dans les situations où des perspectives d'identification et de neutralisation des filières d'immigration irrégulière apparaissent pouvoir se dégager. A cette fin, il pourra être fait recours plus largement aux dispositions des articles 706-73 et suivants du code de procédure pénale, pour la mise en œuvre de techniques spéciales d'enquête. De la même manière, dans le but d'améliorer la connaissance des filières d'immigration clandestine et de favoriser la communication d'informations par les victimes, en vue du démantèlement de ces réseaux, le parquet pourra recourir, si besoin, au régime de protection des témoins et des victimes, applicable en matière de délinquance et de criminalité organisée.

Enfin, il conviendra de porter une attention toute particulière au versant patrimonial des enquêtes dans le but de favoriser tant l'identification des auteurs grâce au traçage des flux financiers que le développement des opérations de saisies et confiscations des biens des trafiquants. Le parquet

⁷ L'EMS LIC (Etat-Major Sécurité – Lutte contre l'immigration clandestine) est co-piloté par la sous-préfète chargée de la lutte contre l'immigration clandestine et par le substitut en charge du contentieux des étrangers. L'EMS LIC examine périodiquement l'évolution de l'activité des services en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Le substitut suit l'avancée des enquêtes confiées aux unités spécialisées dans la lutte contre l'immigration clandestine (GELIC, SR, BMR).

⁸ Un état-major opérationnel de lutte contre l'immigration clandestine (EMOLIC), placé auprès du préfet de Mayotte, est chargé de la mise en œuvre et du suivi du plan de renforcement et d'approfondissement de lutte contre l'immigration clandestine (PRALIC). Le procureur de la République de Mamoudzou y est pleinement associé pour l'exercice des missions judiciaires.

pourra utilement saisir pour ce faire la DTPN⁹ et en son sein, le Groupe d'enquête de lutte contre l'immigration clandestine (GELIC)¹⁰.

III- Lutter contre les fraudes aux finances publiques susceptibles de nourrir tant les trafics que les filières d'immigration clandestine

Le comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) est déjà instauré sur le territoire mahorais.

Il est présidé conjointement par le préfet et le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Mamoudzou. Il fixe les grandes orientations en matière de contrôles coordonnés et d'échanges de renseignements et procède au bilan annuel de l'activité du comité.

Lorsqu'il se réunit en formation restreinte, il est présidé par le procureur de la République, pour y décliner les priorités sus-définies et mettre en œuvre, à échéance au moins bimestrielle, des actions coordonnées et des échanges de renseignements entre les services de la police et de la gendarmerie nationales, de la direction générale des finances publiques, de la direction générale des douanes et droits indirects, de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et de la direction des organismes locaux de sécurité sociale du régime général, du régime social des indépendants et du régime agricole ou leurs représentants, tel que prévu par l'article 8 du [décret n°2020-872 du 15 juillet 2020](#).

Le CODAF a vocation à être mobilisé sur plusieurs des phénomènes de délinquance objets de la présente circulaire.

En effet, le décret précité du 15 juillet 2020, relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude¹¹, dispose que la coordination en matière de lutte contre la fraude au niveau local s'organise autour du CODAF qui a pour missions, en fonction des orientations des actions prioritaires et en tenant compte des spécificités de chaque territoire, de déterminer les actions coordonnées à mettre en place entre partenaires, en matière de lutte contre la fraude portant atteinte aux prélèvements obligatoires fiscaux et aux prélèvements sociaux ou à d'autres recettes des collectivités publiques ainsi qu'aux prestations sociales. Il est également compétent en matière de travail illégal.

Par ailleurs, la [circulaire interministérielle du 27 avril 2021](#) relative au nouveau dispositif interministériel de coordination en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques rappelle que les CODAF peuvent également être ponctuellement mobilisés sur des enjeux connexes aux fraudes aux finances publiques.

Dans ces conditions, les spécificités du territoire mahorais nécessitent que le CODAF soit plus particulièrement mobilisé sur les phénomènes délinquants suivants :

- La lutte contre les fraudes aux prestations sociales, favorisées par des fraudes à l'état civil, notamment les reconnaissances frauduleuses de paternité et les mariages de complaisance.

Pour améliorer le dispositif de lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité et les mariages de complaisance, il paraît opportun de développer les partenariats nécessaires avec les maires des communes afin que l'information opérationnelle dont ils disposent pour établir, grâce à leur connaissance de terrain, la réalité de l'entretien d'un enfant, puisse être utilisée.

⁹ Le 1^{er} janvier 2020, une nouvelle DTPN (Direction Territoriale de Police Nationale) a été créée, regroupant le Groupe d'enquête de lutte contre l'immigration clandestine (GELIC, unité inter-service organisée sur le modèle des GIR composée de policiers, gendarmes, douaniers, DRFIP), la BMR, la BSU et la PAF.

¹⁰ Unité de police judiciaire créée en 2018, qui a pour mission d'enquêter sur les flux financiers issus des filières d'immigration clandestine. Il est régulièrement associé aux enquêtes en matière d'immigration irrégulière.

¹¹ Dans le prolongement du décret n°2008-371 du 18 avril 2008 désormais abrogé.

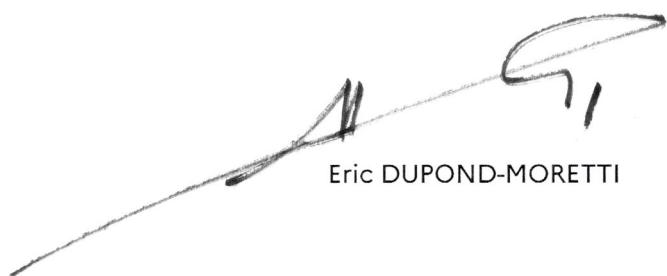
- **La lutte contre le travail illégal**, notamment en lien avec les pouvoirs préfectoraux de fermeture administrative à l'encontre des structures employant des personnes en situation irrégulière.

- **La lutte contre les fraudes aux prestations sociales commises par les propriétaires « marchands de sommeil »**, notamment la fraude aux revenus locatifs et celles découlant du versement d'aides aux logement, en associant aux travaux du CODAF l'expert de haut niveau de la préfecture spécialisé dans la lutte contre l'habitat.

Des suites judiciaires adaptées mais empreintes de fermeté seront données aux procédures issues de contrôles décidés dans le cadre du CODAF.

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,



Eric DUPOND-MORETTI