

Circulaire du 18 mars 2013 de politique pénale pour la Nouvelle-Calédonie
NOR : JUSD1307380C

La garde des sceaux ministre de la justice,

à

Pour attribution

Madame le procureur général près la cour d'appel de Nouméa

Madame le procureur de la République près le tribunal de première instance de Nouméa

Pour information

Monsieur le premier président de la dite cour

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 près le tribunal de première instance de Mata Utu

Face aux difficultés rencontrées par le centre pénitentiaire de Nouméa, liées tant à sa vétusté qu'à son état de surpopulation chronique, j'ai mandaté Mme Mireille IMBERT-QUARETTA, conseillère d'Etat, aux fins de réaliser une mission d'audit, par lettre de mission¹ du 26 septembre 2012.

Le rapport de fin de mission, déposé le 14 novembre 2012, a dégagé un certain nombre de propositions, dont certaines à droit et moyens constants, que la gravité de la situation, soulignée dans son propos introductif, commande de mettre immédiatement en œuvre.

Il s'agit :

- D'une part d'améliorer les conditions de détention conformément aux engagements internationaux de la France et aux objectifs de la loi pénitentiaire ;
- D'autre part de mettre en place les conditions de travail nécessaires à la prévention de la récidive, conformément aux orientations de ma circulaire de politique générale du 19 septembre 2012 ;
- Et enfin de permettre la poursuite des travaux de réhabilitation du centre pénitentiaire, compliqués par le contexte de surpopulation carcérale.

Les efforts d'inflexion de la politique pénale réalisés par le tribunal de première instance de Nouméa devront être poursuivis afin de diminuer le taux d'incarcération, de désengorger les services de l'exécution et de l'application des peines et de fluidifier le traitement des affaires pénales. Dans le cadre d'une politique de juridiction, il conviendra de déterminer à cette fin des leviers d'action tant sous l'angle des entrées que des sorties de détention, et ce à tous les stades de la procédure pénale.

Les orientations de politique pénale définies dans la présente circulaire devront être déclinées dans un souci constant d'individualisation, en tenant compte des spécificités locales tant juridiques que culturelles, et en associant le plus fréquemment possible la population locale au traitement des affaires pénales.

Pour ce faire, il conviendra d'agir d'une part, au niveau pré-sentenciel, en diversifiant la réponse pénale et en limitant le recours à l'incarcération (I), d'autre part, au niveau post-sentenciel en favorisant une exécution individualisée de la peine (II).

.../...

¹ Mission composée de Mme Mireille IMBERT-QUARETTA, M. Frédéric DESPORTES, avocat général de la Cour de Cassation et M. Laurent RIDEL, directeur interrégional des services pénitentiaires, chef de la mission outre-mer

I. Diversifier la réponse pénale et limiter le recours à l'incarcération

Au regard du taux d'incarcération², qui demeure près de deux fois plus élevé en Nouvelle Calédonie que sur l'ensemble du territoire français, il apparaît nécessaire de poursuivre et d'amplifier la politique pénale déjà mise en œuvre, développant le recours aux alternatives aux poursuites (A) et celui aux peines alternatives à l'incarcération (B).

A. La nécessité de recourir plus largement aux mesures alternatives aux poursuites

Conformément aux directives de la circulaire générale de politique pénale du 19 septembre 2012, chaque infraction poursuivable doit donner lieu à une réponse pénale adaptée, y compris par le recours aux alternatives aux poursuites et ce, dans un souci constant d'individualisation.

Le recours aux mesures alternatives a pour objet non seulement de contribuer à apporter une réponse pénale individualisée à chaque infraction poursuivable, mais également de fluidifier le traitement des affaires pénales en allégeant la charge du tribunal correctionnel et, par voie de conséquence, le greffe correctionnel et le service de l'exécution des peines.

L'effort entrepris par le parquet de Nouméa, entre 2008 et 2011, pour développer les alternatives aux poursuites doit être poursuivi. En effet, si le volume d'alternatives a plus que doublé et a permis de réduire le nombre d'affaires audiencées devant le tribunal correctionnel, il n'en demeure pas moins qu'aux termes du rapport de politique pénale du parquet de Nouméa, ce volume représentait 29,5 % de la réponse pénale en 2011³. Or ce taux est inférieur à celui constaté au niveau national, lequel s'élève à 44,4% pour l'ensemble des tribunaux de grande instance⁴.

Il importe en conséquence de tendre vers ce taux moyen national, notamment en diversifiant la nature des mesures alternatives mises en œuvre. Ainsi, au-delà du recours le plus large possible au rappel à la loi, à la composition pénale ou bien encore au classement sous condition de régularisation ou d'indemnisation, l'orientation de l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, et notamment l'accomplissement de stages, devra être développée.

Les mesures alternatives permettent par ailleurs d'associer plus largement la population locale au traitement des affaires pénales. Je rappelle que l'accord de Nouméa du 27 mai 1998 incitait à la reconnaissance du rôle des autorités coutumières, notamment dans la médiation pénale. Si l'expérimentation de la médiation pénale en lien avec les autorités coutumières a effectivement été tentée en 2010, il m'apparaît opportun désormais de développer cette mesure, après concertation avec le Sénat coutumier.

B. La nécessité de diversifier les sanctions requises et de limiter le recours à l'incarcération

Si l'état de surpopulation carcérale ne peut dicter la politique pénale d'un parquet, il doit pour autant être impérativement pris en compte, que ce soit au niveau du choix des mesures de sûreté, des modes de poursuite ou des peines requises.

2 Rapport entre le nombre de détenus et celui des habitants du territoire

3 Le rapport de politique pénale indique 2.936 procédures d'alternatives aux poursuites ont été classées pendant la même période contre 3.415 en 2010 mais que 627 procédures supportant une décision de classement pour partie après exécution d'une alternative aux poursuites étaient en attente d'enregistrement au 31/12/2011. Ainsi, le procureur de la République explique que le nombre d'alternatives aux poursuites est alors resté stable.

4 Par ailleurs, ce taux est en recul par rapport à l'année 2010

Or les données issues des parquets des autres tribunaux de première instance sont difficilement comparables. Il convient de souligner à cet égard que la quasi-absence des infractions de séjour irrégulier minore le nombre d'alternatives aux poursuites enregistrées, ce contentieux ayant fait jusqu'à présent l'objet de classement sans suite au motif de la mise en œuvre d'une sanction administrative, qui est comptabilisé dans les alternatives aux poursuites

1. Le choix des mesures de sûreté

Aux termes de l'article 137 du code de procédure pénale, la liberté est la règle, la détention l'exception. Je vous rappelle que, si les nécessités de l'instruction l'exigent ou à titre de mesure de sûreté, la personne mise en examen, à défaut de demeurer libre, peut être placée sous contrôle judiciaire. Si les obligations de ce dernier se révèlent insuffisantes, elle peut être assignée à résidence avec surveillance électronique.

Tout en étant parfaitement consciente des difficultés locales liées aux défauts du réseau électrique, je vous demande de poursuivre vos efforts vers un développement de l'assignation à résidence. En effet, il apparaît que le taux de détention provisoire au sein du centre pénitentiaire de Nouméa⁵ demeure important et contribue bien évidemment à la situation particulièrement critique connue par cet établissement.

2. La nécessaire diversification des modes de poursuites

La diversification des modes de poursuites⁶ et notamment le recours plus fréquent aux ordonnances pénales délictuelles (OPD) et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) a permis de diversifier et d'amplifier davantage la réponse pénale, d'agir sur les délais d'audience, de diminuer le nombre d'audiences et de réduire le stock d'affaires en attente de jugement.

Afin de poursuivre les efforts d'ores et déjà réalisés en matière de diversification de la réponse pénale, trois voies peuvent être privilégiées :

- il importe en premier lieu de modifier le mode de poursuite des infractions après échec des alternatives aux poursuites. Il est indispensable, notamment, d'envisager un recours plus large, dans ces cas d'échec, à l'ordonnance pénale délictuelle et ce, d'autant plus que son champ d'application a été considérablement élargi par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, notamment aux infractions de vol, recel, filouterie, dégradation volontaire, vente à la sauvette ou encore port et transport d'armes de 6^{ème} catégorie ;
- il convient en second lieu de rappeler que la réforme introduite par la loi du 13 décembre 2011, qui, sauf exceptions, étend le champ d'application de la CRPC aux délits punissables de plus de cinq ans d'emprisonnement, doit accroître sensiblement l'utilisation de cette procédure. La CRPC doit donc désormais être plus largement utilisée notamment en matière de vols aggravés par plusieurs circonstances, de même qu'en réponse aux infractions à la législation sur les produits stupéfiants. Les falsifications ou contrefaçons de chèques et usage des chèques falsifiés pourront également, si la personnalité du mis en cause le permet, être poursuivis selon ce mode.
- enfin, il importe de rappeler que le taux d'échec de CRPC, dû notamment au défaut d'assistance de l'avocat, est trop important : il vous appartiendra de prendre, avec le Barreau, les mesures nécessaires pour vous assurer de la présence systématique des avocats aux audiences de CRPC.

Le volume important du contentieux routier, à l'instar du volume national, est par ailleurs de nature à favoriser cette diversification des poursuites.

3. Le choix des peines alternatives à l'emprisonnement

Comme je l'ai rappelé dans ma circulaire du 19 septembre 2012, le choix des sanctions requises doit être juste et adapté et il vous appartient de mettre à profit les différents modes de sanction afin d'éviter le renouvellement de l'infraction, en favorisant la compréhension de la peine et en privilégiant les mesures de nature à promouvoir la réinsertion du condamné.

Dans un souci constant d'individualisation, il importe de requérir plus fréquemment les peines alternatives à l'emprisonnement.

⁵ Données au 1^{er} octobre 2012 : 73% de condamnés ; 27% de prévenus

⁶ Le nombre de poursuites est passé, toujours selon le rapport de politique pénale, de 5519 en 2010 à 6092 en 2011. S'agissant des poursuites devant le tribunal correctionnel (hors ORTC), leur nombre était de 4597 en 2011 contre 3991 en 2010. Cette augmentation est fondée sur le développement des convocations par officier judiciaire et les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Les capacités d'accueil nécessaires à la mise en œuvre de la peine de travail d'intérêt général étant actuellement insuffisantes, il vous faudra envisager leur développement en vous rapprochant des collectivités territoriales et du milieu associatif.

Par ailleurs, je tiens à vous rappeler que les articles 131-6 et 131-7 du code pénal prévoient d'autres peines alternatives auxquelles il est actuellement insuffisamment fait recours, notamment à l'encontre des délinquants primaires. Pour mémoire, l'article 131-9 du code pénal prévoit que le tribunal peut fixer le maximum de la peine d'emprisonnement ou de la peine d'amende dont le juge de l'application des peines pourra ordonner la mise à exécution, en tout ou en partie, si le condamné ne respecte pas les condamnations ou interdictions résultant de la ou des peines prononcées.

Enfin, il conviendra de requérir plus fréquemment la peine de sanction-réparation prévue à l'article 131-8-1 du code pénal, consistant dans l'obligation pour le condamné de procéder à l'indemnisation du préjudice de la victime.

II. Un objectif : favoriser une exécution individualisée de la peine

A. Favoriser le développement des aménagements des peines et de la SEFIP

Les aménagements de peines constituent un outil majeur de lutte contre la récidive, et j'ai créé 80 postes de magistrats pour l'exécution et l'application des peines sur le budget 2013. Un deuxième juge de l'application des peines a d'ailleurs pris ses fonctions à Nouméa début janvier.

Le parquet de Nouméa, en lien avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation et les juges de l'application des peines, est d'ores et déjà engagé dans une politique volontariste en matière d'aménagements de peine.

Celle-ci doit être poursuivie et amplifiée. Le contexte préoccupant de surpopulation carcérale qui, depuis de trop nombreuses années, entraîne des conditions de détention indignes et des conditions de travail difficiles pour les personnels, la rend en effet impérieuse.

Le taux de personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou, d'un placement sous surveillance électronique, d'un placement à l'extérieur ou en semi-liberté, évalué par l'administration pénitentiaire à 12,9% au 1er décembre 2012, peut en effet être augmenté. Il demeure légèrement en deçà de la moyenne pour l'ensemble de l'outre-mer (13%) et très en dessous de la moyenne nationale (19,9%).

Si des obstacles matériels liés aux spécificités locales rendent parfois difficile la construction de projets d'insertion, notamment pour la population résidant hors de Nouméa, une marge de progression reste néanmoins possible afin que les aménagements de peine, tant pour les condamnés détenus que pour les condamnés libres, constituent une priorité de la politique pénale.

Dans l'attente des orientations que je définirai dans le prolongement de la conférence de consensus, plusieurs pistes peuvent être explorées au vu des textes en vigueur :

- Le recours aux procédures rapides doit être amplifié

L'octroi de mesures d'aménagement de peine sans débat contradictoire doit être privilégié pour assurer une plus grande fluidité dans l'exécution de la peine. Le débat contradictoire doit être réservé aux situations où l'aménagement sollicité paraît inadapté ou lorsque les éléments au dossier sont insuffisants pour éclairer la situation du condamné et ce tant pour les condamnés libres que détenus.

En 2011, 31% des jugements rendus en application de l'article 723-15 du CPP avaient été pris sans qu'un débat contradictoire ne soit organisé⁷. Ce taux semble pouvoir progresser par une politique volontariste du parquet qui, dans ses réquisitions écrites, a tout loisir de préciser qu'il est favorable à la mesure sollicitée sans qu'il soit nécessaire de procéder à l'organisation d'une audience.

En milieu fermé, la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP), qui facilite précisément le prononcé d'aménagement de peine par un traitement plus rapide de la demande, sans débat contradictoire, par simple homologation du juge de l'application des peines, pourra également être plus largement déployée. Cette

⁷ Rapport annuel des services de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nouméa - 22 juin 2012

procédure, qui peut également être utilisée pour prononcer des libérations conditionnelles, est particulièrement adaptée aux courtes peines d'emprisonnement exécutées en milieu fermé pour lesquelles la durée d'incarcération ne permet pas l'instruction d'une demande d'aménagement de peine selon les modalités classiques et qui bien trop souvent aboutissent à des sorties sèches ou encore aux demandes de libérations conditionnelles-expulsion de l'article 729-2 du code de procédure pénale.

- La diversification des mesures d'individualisation doit être encouragée

Le code pénal et le code de procédure pénale prévoient de très nombreuses modalités d'exécution des peines permettant de répondre à l'impératif d'adaptation à la personnalité de l'auteur mais également à son cadre de vie : placement sous surveillance électronique (PSE), semi-liberté, placement à l'extérieur, libération conditionnelle, conversion de la peine, fractionnement de peine.

Si le PSE a connu une nette progression depuis sa mise en œuvre sur le ressort de Nouméa, ses caractéristiques techniques peuvent se révéler inadaptées aux conditions de vie d'un grand nombre de condamnés. Aussi le prononcé de mesures de libération conditionnelle doit-il être encouragé dans les réquisitions du ministère public. De même, le placement à l'extérieur, mesure particulièrement appropriée pour des personnes désinsérées, sortantes de détention après une longue période d'incarcération, pourrait être développé, avec des démarches menées de concert avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation pour la recherche de structures d'accueil.

Les critères fixés par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, à savoir l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale caractérisés par l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou l'assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle, la participation essentielle à la vie de la famille, la nécessité de suivre un traitement médical, les efforts en vue d'indemniser les victimes ou encore l'implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion, permettent d'appréhender largement les projets d'insertion susceptibles de soutenir un aménagement de peine. Il convient de donner toute leur force aux textes de loi et de réfléchir à la manière dont les spécificités et expériences locales sont susceptibles de s'y inscrire dans le cadre du projet d'insertion entendu au sens large.

Enfin, le recours à la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), déjà utilisée sur le ressort, doit continuer à être encouragé, dans le respect des critères d'exclusion définis par la loi.

- Chaque situation individuelle doit faire l'objet d'un réexamen avant toute mise à exécution en établissement pénitentiaire

Dans le prolongement de ma circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, je demande aux magistrats du parquet de veiller, avant toute mise à exécution en établissement pénitentiaire d'une peine d'emprisonnement, à vérifier avec attention la situation personnelle, sociale, professionnelle et familiale de la personne condamnée afin d'évaluer si la peine peut faire l'objet d'un aménagement. Ce réexamen, qui a une acuité particulière dans le contexte de surpopulation carcérale que connaît le centre pénitentiaire de Nouméa, doit permettre de s'assurer que la peine sera exécutée selon les modalités les plus adaptées pour favoriser la réinsertion et éviter de compromettre des chances de réadaptation.

Le défèrement de toute personne faisant l'objet d'un écrou susceptible d'être mis à exécution apparaît indispensable afin de procéder à cette évaluation au cas par cas.

Les difficultés locales liées à une distribution parfois aléatoire du courrier doivent conduire le parquet à ressaisir, en cas de carence du condamné aux convocations du juge de l'application des peines dans le cadre de l'instruction des demandes d'aménagement de peine au titre de l'article 723-15 du code de procédure pénale, le magistrat qui avait fait retour de l'extrait pour écrou.

L'attention des présidents d'audiences correctionnelles et des greffiers devra parallèlement être appelée sur la nécessité de s'assurer de l'exactitude de l'adresse figurant sur l'acte de saisine de la juridiction et de son caractère complet (mention le cas échéant de la personne hébergeante par exemple) afin d'éviter les difficultés ultérieures lors de la phase post-sentencielle.

B. Fluidifier le processus d'exécution des peines pour une meilleure continuité dans le suivi de la personne condamnée

Les difficultés auxquelles sont confrontés les services correctionnels et de l'exécution des peines, notamment l'existence d'un important stock de procédures en attente d'exécution, ne doivent pas obérer la poursuite d'une

exécution diligente des peines prononcées. Il apparaît à ce titre essentiel de rationaliser les tâches accomplies par les greffes. La fixation d'objectifs simples et pragmatiques et l'application des mécanismes légaux de nature à favoriser la fluidité du circuit d'exécution de la peine doivent être recherchés. Il importe à cette fin de :

1. Recourir plus largement au BEX

Le BEX se révèle un outil essentiel, inscrivant l'exécution de la peine dans la continuité de l'audience.

Son bon fonctionnement doit être garanti, le cas échéant par une réorganisation du service, afin d'offrir au public une amplitude d'ouverture satisfaisante et d'améliorer le taux de fréquentation, qui a été, pour l'année 2011, de 33,9% contre 63,7% au niveau national⁸.

Le BEX pourra notamment être utilisé lors de l'application de l'article 474 du code de procédure pénale. Il convient à ce titre de rappeler que l'application de ces dispositions doit être faite de manière systématique dès lors que la personne condamnée est présente à l'audience. En cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement aménageable, il doit ainsi être remis au condamné à l'issue de l'audience les convocations à comparaître, prévues par la loi, devant le JAP et/ou le SPIP, selon les modalités définies localement.

Le BEX pourra également utilement contribuer à la mise à jour des situations pénales.

2. Développer l'aménagement de peine ab initio

D'après une estimation des services de l'exécution des peines, la grande majorité des peines d'emprisonnement prononcées en Nouvelle-Calédonie sont de courte durée (85% des peines prononcées en 2011 sont inférieures à 4 mois) et sont aménageables⁹. Conformément aux dispositions de la loi pénitentiaire (articles 132-24 et suivants du code pénal), il apparaît indispensable de favoriser le prononcé d'aménagements de peines ab initio. Actuellement non explorée, cette voie est pourtant de nature à simplifier le travail des services de l'exécution et de l'application des peines et d'assurer une exécution effective et individualisée de la peine dans les meilleurs délais.

Ainsi, en amont de l'audience, le parquet doit veiller à permettre le recueil du plus grand nombre d'informations sur la personnalité de l'intéressé. Le SPIP pourra être localement sollicité pour réaliser des enquêtes présentencielles axées sur des propositions d'aménagement de peine. Une sensibilisation du barreau aux aménagement de peine ab initio pourrait également être engagée dans le cadre notamment de commissions d'exécution des peines élargies afin de leur indiquer les éléments dont la juridiction souhaite disposer pour être en mesure de prononcer des aménagements de peine ab initio.

Dès le stade de l'audience de jugement, lorsque la situation et la personnalité du condamné le permettent et que les éléments du dossier à l'audience correctionnelle sont suffisants, le prononcé du principe de l'aménagement de peine ab initio doit être encouragé par le parquet au travers de ses réquisitions.

Ce développement pourrait s'opérer par exemple dans un premier temps dans le cadre des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité, les faits étant par hypothèse reconnus, et la présence d'un avocat obligatoire. Cette procédure est particulièrement adaptée à l'aménagement de peine ab initio dans la mesure où le délai avant la comparution devant le parquet peut être mis à profit pour évaluer la situation sociale et personnelle du condamné. De manière plus générale, le développement des aménagements de peine ab initio s'inscrit dans une politique de juridiction où les magistrats du siège correctionnel et les juges de l'application des peines doivent être pleinement associés.

3. Poursuivre la dématérialisation des procédures

L'obligation de réaliser des copies de pièces judiciaires se révèle chronophage pour les greffes. La réflexion engagée sur la dématérialisation des procédures doit donc se poursuivre. La numérisation des pièces habituellement transmises par le greffe correctionnel, le BEX et le service de l'exécution des peines doit notamment favoriser la communication dans des délais utiles au JAP et aux établissements pénitentiaires des

⁸ Ces taux émanent des rapports de politique pénale de l'année 2011. Le rapport de politique pénale 2011 du parquet de Nouméa souligne que sur 1406 condamnés présents aux audiences, seuls 478 se sont présentés au BEX.

⁹ Rapport du procureur général près la cour d'appel de Nouméa à destination de la DACG - 16 avril 2012

documents indispensables à l'examen des demandes d'aménagement des peines.

C. Maintenir les échanges d'informations

Le parquet doit veiller à maintenir et renforcer la circulation de l'information et le dialogue avec les magistrats correctionnels, les JAP, le SPIP et la direction de l'établissement pénitentiaire, à l'occasion notamment des commissions d'exécution des peines ou lors de réunions spécifiques.

Ces échanges doivent notamment permettre une connaissance par les magistrats du siège et du parquet des éléments statistiques relatifs à la population pénale écrouée dans leur ressort et qui, au demeurant, pourraient leur être communiqués régulièrement selon des modalités qu'il conviendra de définir localement.

Sur la base des informations ainsi transmises, les parquets pourront solliciter les JAP et les SPIP en vue d'une adaptation en conséquence des politiques d'aménagement de peine.

Il vous appartiendra, en tant que procureure générale, d'élaborer ou développer les outils de suivi et d'analyse des priorités définies dans la présente circulaire et me rendre compte semestriellement des efforts entrepris et des résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre des présentes instructions.

La garde des sceaux, ministre de la justice,

Christiane TAUBIRA