



Le 2 janvier 2014

LA GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

A

pour attribution

Madame la Procureure générale près la cour d'appel de Basse-Terre

pour information

Monsieur le Premier Président de la cour d'appel de Basse-Terre
Messieurs les Procureurs généraux près la cour d'appel de Fort-de-France et de Cayenne

N° NOR : JUS D 1400157 C

N° Circulaire : CRIM – 2014 – 17- E1/E8/G1/G3/G4/CAB

OBJET : Circulaire de politique pénale territoriale pour la Guadeloupe

Annexes : 2

La criminalité en Guadeloupe présente des caractéristiques singulières.

L'importante part des meurtres et des violences aggravées dans la délinquance guadeloupéenne constitue sans doute la caractéristique la plus marquante du ressort. Sur les neuf premiers mois de l'année, 38 homicides volontaires ont été perpétrés sur l'île. La spécificité de la forte part des violences dans les faits constatés se retrouve dans les condamnations criminelles, marquées par une prépondérance du contentieux des meurtres et violences criminelles.

En outre, la fragilité de l'économie et les importantes disparités sociales de l'île justifient que la plus grande attention soit portée aux réseaux criminels et à la délinquance économique et financière qui contribuent à entretenir les fractures et tensions au sein de la société.

Dans la continuité de la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, et dans le prolongement du discours prononcé par le Premier Ministre le 27 juin 2013¹, la présente circulaire a pour objet de fixer des objectifs de politique pénale territoriale, et les moyens pour les atteindre.

Cette politique pénale sur le territoire de la Guadeloupe poursuivra quatre objectifs principaux : réduire les violences (I), maîtriser la surpopulation carcérale et ses effets (II), affermir la lutte contre la criminalité financière et organisée (III), et préserver la richesse du patrimoine naturel guadeloupéen (IV).

I/ REDUIRE LES VIOLENCES

La violence a atteint dans l'île un niveau qui est sans commune mesure avec les autres régions françaises, et qui menace les fondements mêmes de la société.

I-1° Les homicides et les violences aggravées

Ces faits sont principalement liés à des règlements de comptes entre bandes rivales, ou sont consécutifs à des altercations sur la voie publique survenues à la sortie de boîtes de nuit ou au cours de manifestations festives.

D'une part, prévenir de tels faits nécessite, outre une action forte tendant à réduire autant que possible la possession d'armes hors cadre légal, une surveillance accrue des lieux potentiellement criminogènes, où se regroupent et se rencontrent ces bandes. La détermination de ces lieux, la connaissance de la composition des groupes à risque ainsi que l'organisation des opérations propres à maîtriser leurs débordements devront devenir une priorité des travaux des instances partenariales, en particulier de l'état-major de sécurité.

D'autre part, la nécessité d'une réponse judiciaire rapide aux actes de violences aggravées justifie le choix de ne réserver l'ouverture d'une information judiciaire qu'aux affaires particulièrement graves et complexes : la nécessité d'apporter une réponse ferme et rapide à des actes qui troublent gravement l'ordre public et peuvent susciter des phénomènes de représailles ou ripostes très dangereux justifie une politique de défèrements soutenue.

S'agissant, par ailleurs, des violences intra-familiales, les parquets de votre ressort veilleront à ce que les services de police et unités de gendarmerie recueillent les plaintes des victimes avec toute la diligence nécessaire, en application du premier alinéa de l'article 15-3 du code de procédure pénale.

I-2° Les armes

A ce jour, la Guadeloupe se classe au 4^{ème} rang français des homicides par arme à feu, et la commission d'atteintes graves aux personnes est facilitée par l'importante circulation d'armes blanches ou à feu au sein de la population.

¹ Discours prononcé par Jean-Marc Ayrault le 27 juin 2013 aux Abymes sur la politique de la ville, la prévention de la délinquance et la sécurité

Cette situation doit, de ce fait, constituer une préoccupation majeure des parquets de votre ressort : la constatation de toute infraction à la législation sur les armes doit induire la plus grande rigueur dans les enquêtes diligentées et les poursuites engagées².

Dans la mesure où la quasi-totalité des armes utilisées sont des armes de chasse ou de loisir, et non des armes soumises à autorisation, les procureurs de la République devront, en coopération avec le préfet, poursuivre et même accroître leur participation aux actions de sensibilisation sur les dangers des armes et de leur circulation, en poursuivant les campagnes de sensibilisation dans les médias locaux invitant la population à venir déposer les armes dangereuses ou illégalement détenues auprès de la police et de la gendarmerie.

Parallèlement aux actions de prévention, le nombre de réquisitions aux fins de contrôles d'identité avec fouilles des véhicules, sur le fondement de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, devra être accru. En cas de constatation d'infractions à la législation sur les armes, vous veillerez à ce que la réponse pénale demeure graduée selon la nature de l'arme et soit homogène et cohérente sur l'ensemble de votre ressort.

S'agissant des trafics d'armes, il conviendra de donner aux services d'enquête les instructions nécessaires afin d'initier des investigations à la hauteur de l'importance des autres trafics et de la facilité d'accès aux armes de guerre et de poing dans les Caraïbes. La juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) de Fort-de-France sera informée en temps réel de toute affaire présentant un degré de gravité et de complexité le justifiant. En toute hypothèse, ces faits de trafic d'armes devront être traités de façon spécifique, par l'ouverture d'enquêtes et d'informations judiciaires distinctes de celles ayant été à l'origine de leur révélation³.

I-3° Les instances de sécurité et de prévention

Les parquets de votre ressort continueront à s'impliquer fortement dans les instances locales œuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance et de la politique judiciaire de la ville.

Les efforts d'ores et déjà accomplis en la matière devront être poursuivis. En particulier, la coopération utile actuellement mise en place avec le préfet de Guadeloupe, notamment dans le cadre de la zone de sécurité prioritaire de Pointe-à-Pitre – les Aymes, devra être amplifiée. Il conviendra de mettre en place une organisation du parquet permettant de répondre dans des délais utiles à l'augmentation des procédures diligentées sur le territoire de la zone, afin que l'action des services de l'Etat y soit visible également dans sa phase judiciaire. Ainsi, il importe de privilégier des voies de poursuite rapides, de développer des réquisitions empreintes de fermeté et dissuasives pour les infractions constatées dans la zone de sécurité prioritaire, et d'être en mesure de présenter des bilans réguliers de l'action de la justice sur ce secteur.

Surtout, les procureurs de la République veilleront à maintenir leur participation dans les cellules de coproduction de sécurité. Ils devront également développer, en tant que de besoin et en appelant l'attention des élus sur leur nécessaire implication, des instances partenariales - de type conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) - sur les territoires qui présentent une problématique

² Le traitement de ces infractions était déjà évoqué dans ma circulaire du 3 août 2012,

³ Par exemple, en cas de découverte incidente d'armes à l'occasion d'une procédure de vols avec effraction ou de recels.

spécifique de délinquance et ne sont pas inclus dans la zone de sécurité prioritaire. Ces instances peuvent également être thématiques et concerner ainsi les phénomènes de bandes, la délinquance des mineurs ou les infractions à la législation sur les armes.

Les addictions aux produits stupéfiants expliquent un grand nombre d'actes de délinquance, en particulier pour les mineurs : en vous appuyant sur les instances partenariales, vous veillerez à développer les stages de sensibilisation à l'usage des produits stupéfiants avec un module dédié pour les mineurs.

II/ MAITRISER LA SURPOPULATION CARCERALE ET SES EFFETS

Le contexte préoccupant de surpopulation carcérale, qui affecte les établissements pénitentiaires de votre ressort⁴, mérite qu'il y soit porté une vigilance constante.

Je souhaite à ce titre qu'une réflexion globale soit initiée avec le barreau et les acteurs concernés tant sur le développement des aménagements de peine que sur les dispositifs de nature à favoriser le développement de contrôles judiciaires.

II-1° L'exécution des peines

La politique volontariste d'ores et déjà initiée, en lien avec les parquets de Basse-Terre et de Pointe-à-Pitre, pour tenter d'endiguer cette situation devra être poursuivie et amplifiée.

A ce titre, le prononcé de peines alternatives à l'emprisonnement doit être favorisé en veillant, en lien avec les professionnels et institutions qui y concourent, à l'exécution diligente et efficiente de celles-ci. Dans le cadre de vos relations avec les élus, vous les sensibiliserez aux difficultés rencontrées dans l'exécution des travaux d'intérêt général, en raison notamment de l'absence d'un nombre suffisant de postes dans les collectivités territoriales. Par ailleurs, vous vous rapprocherez du directeur général des finances publiques afin d'envisager les moyens d'accroître le taux de recouvrement et d'améliorer l'information des parquets en cas d'inexécution.

Vous veillerez par ailleurs à intensifier la dynamique constatée dans les aménagements de peine.

L'amélioration des effectifs du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de Guadeloupe doit être l'occasion de nouveaux échanges avec celui-ci sur les modalités de l'aménagement des peines, afin notamment d'encourager un rôle pro-actif du SPIP auprès des personnes détenues.

Je souhaite également que soit développée la diversification des mesures d'aménagements. Si le placement sous surveillance électronique (PSE) a connu ces dernières années une nette progression, 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, sortant de détention après une longue période d'incarcération, pourrait être développé, avec des démarches menées de concert avec le SPIP pour la recherche de structures d'accueil.

⁴ Le centre pénitentiaire de Baie-Mahault et la maison d'arrêt de Basse-Terre

Conformément aux dispositions de la loi pénitentiaire (articles 132-24 et suivants du code pénal), il apparaît en outre indispensable de favoriser le prononcé d'aménagements de peines *ab initio* par les juridictions de jugement. Actuellement peu 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. Il convient à ce titre de favoriser le recueil, en amont de l'audience, du plus grand nombre d'informations sur la personnalité de l'intéressé, en demandant le cas échéant aux services d'enquêtes d'étayer leurs procédures sur ces points.

Je vous demande enfin de poursuivre les efforts de fluidification de l'exécution de la peine à travers, si nécessaire, la réorganisation des services. Tout retard dans l'exécution accroît en effet bien souvent le risque de non comparution de la personne condamnée aux différentes convocations tendant à l'exécution de sa peine. Il est en outre un frein à la crédibilité de la Justice et favorise la récidive. Il est notamment essentiel que les juges de l'application des peines soient saisis en temps utile de l'ensemble des pièces nécessaires à l'examen des demandes d'aménagement des peines d'emprisonnement dont ils sont saisis. Les services du greffe correctionnel et de l'exécution des peines doivent à cette fin coordonner leur travail. Une réflexion sur la dématérialisation des procédures pourrait à ce titre être également engagée. Enfin, il convient de s'attacher à déterminer, dès le début de la procédure, une adresse fiable de la personne poursuivie, puis condamnée lors de l'enquête, lors de l'audience et lors des recherches par les forces de l'ordre de la personne condamnée pour l'exécution et la notification des peines.

L'ensemble de ces questions aura bien évidemment vocation à être évoqué lors des conférences semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération.

II-2° Les infractions en détention

Les infractions commises en détention, et plus particulièrement les violences, notamment avec arme, doivent continuer à faire l'objet d'une attention particulière de la part des parquets.

Il importe notamment, lorsque les agents de l'administration pénitentiaire sont victimes de ces violences, de privilégier des voies de poursuite rapides et de développer des réquisitions empreintes de fermeté et dissuasives.

Par ailleurs, il y a lieu d'augmenter la fréquence des contrôles sur réquisitions du parquet lors des parloirs en vue de la saisie de stupéfiants et de téléphones portables.

La problématique des bandes rivales en détention, qui contribue à l'augmentation des actes de violence au sein des établissements pénitentiaires, doit également constituer un point de vigilance particulier pour les parquets. En ce sens, il conviendra de développer l'échange actuellement mis en place de renseignements entre les différentes institutions sur l'éventuelle appartenance d'un détenu à une bande.

III/ AFFERMIR LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE FINANCIERE ET ORGANISEE

La criminalité organisée en Guadeloupe est essentiellement le fait de groupes de délinquants plus ou moins éphémères, constitués par affinités territoriales ou communauté d'origine,

auxquels sont reprochés des vols à main armée, des cambriolages en série ou des trafics locaux de stupéfiants.

III-1° La criminalité organisée

En matière de stupéfiants, un traitement judiciaire spécifique et gradué selon la nature du produit stupéfiant, la quantité saisie et les antécédents de l'auteur, sera mis en œuvre par les parquets de Guadeloupe, tout en privilégiant les modes de poursuite rapides. L'antenne de l'OCRTIS en Guadeloupe sera sollicitée chaque fois que nécessaire, son efficacité ayant été démontrée en termes de saisies de produits, de démantèlement de réseaux et de coopération internationale, notamment avec la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin.

S'agissant de la lutte contre le blanchiment, vous veillerez à réunir régulièrement les commissaires aux comptes et à entretenir des relations suivies avec TRACFIN afin de favoriser les signalements, actuellement peu nombreux.

Les procureurs de la République de Pointe-à-Pitre et Basse-Terre veilleront à transmettre sans délai les signalements TRACFIN ainsi reçus au procureur général près la cour d'appel de Basse-Terre. Le procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France pourra utilement en être également destinataire, selon des modalités qu'il vous appartiendra de définir.

Il est par ailleurs indispensable que le parquet de la juridiction interrégionale spécialisée de Fort-de-France soit informé le plus tôt possible de ces signalements de manière à ce qu'une concertation s'établisse entre les parquets concernés quant à la saisine éventuelle de la JIRS.

S'agissant enfin des procédures transmises à la JIRS de Fort-de-France, s'agissant pour l'essentiel d'affaires de trafics de stupéfiants dont certains font suite à l'action de l'État en mer, il conviendra d'être attentif, en liaison avec le procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France, à la régularité et à la qualité du retour d'information de la JIRS vers les parquets locaux dessaisis au profit de cette dernière.

III-2° La délinquance économique et financière

Le contentieux économique et financier représente 208 procédures enregistrées au TGI de Pointe-à-Pitre et 75 procédures enregistrées au TGI de Basse-Terre en 2012-2013. Sur la même période concernant les deux TGI, 8 procédures ont donné lieu à une ouverture d'information (dont 2 à Basse-Terre) et 30 affaires ont été jugées (dont 14 à Basse-Terre). Sur l'ensemble des dossiers dont la Guadeloupe s'est dessaisie au bénéfice de la JIRS de Fort-de-France depuis sa création, soit 25 dossiers, 11 sont de nature économique et financière.

Il a été constaté que la saisine de la JIRS en matière de délinquance économique et financière de grande complexité était limitée en raison d'un manque d'effectifs en enquêteurs financiers spécialisés. Pour pallier au mieux cette difficulté, il appartient aux procureurs de la République d'adapter dans leur ressort les critères de saisine de la JIRS⁵ aux capacités de traitement de l'affaire des services enquêteurs et/ou de la juridiction saisie. Je ne verrais qu'avantage à ce qu'un document écrit fixe la doctrine de saisine de la JIRS de Fort-de-France et ses modalités d'information.

⁵ tels que définis tant par l'article 704 du code de procédure pénale (grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes, ressort géographique étendu) que par la circulaire CRIM 04-11/G3 du 2 septembre 2004.

Par ailleurs, les escroqueries à la défiscalisation revêtent une acuité particulière en Guadeloupe. Il apparaît pourtant que l'administration fiscale n'effectue que des contrôles a posteriori sur un petit nombre de dossiers et ne transmet au parquet qu'un nombre réduit de plaintes, identifiées en fonction du montant de l'opération. La mobilisation des administrations et des professions réglementées intervenant dans ces secteurs est pourtant cruciale pour la détection des faits délictueux et leur transmission à l'autorité judiciaire. Il convient donc de renforcer les liaisons opérationnelles et les échanges d'informations déjà effectifs entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale⁶.

Phénomène massif en Guadeloupe, le travail illégal s'inscrit dans le cadre d'une activité économique fragile et génère des distorsions de concurrence. Vous continuerez à exercer un rôle de coordonnateur dans le cadre des opérations conjointes que vous avez initiées entre les services enquêteurs et les services administratifs, en mettant l'accent sur les secteurs à forte main d'œuvre. Vous poursuivrez les actions que vous avez entreprises afin de systématiser la réponse pénale, en tenant compte de la situation économique locale sans toutefois laisser s'installer un sentiment d'impunité, et en veillant à individualiser les modes de poursuite, selon que les auteurs sont de mauvaise foi ou simplement négligents. Enfin, vous veillerez à ce que les actions locales soient en cohérence avec les axes du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015⁷.

IV/ PRESERVER LA RICHESSE DU PATRIMOINE NATUREL GUADELOUPEEN

La zone Caraïbe constitue l'une des 34 régions les plus riches en biodiversité au monde. La Guadeloupe compte, entre autres, l'un des dix parcs nationaux français et la réserve naturelle marine du Grand-Cul-de-Sac marin qui lui ont permis d'être désignée comme réserve de la biosphère par l'UNESCO.

IV-1° Le droit pénal de l'environnement

La richesse du patrimoine naturel guadeloupéen commande la mise en place d'une politique pénale rigoureuse en matière d'atteintes à l'environnement, en tenant compte par ailleurs de l'encombrement des juridictions déjà absorbées par les délits graves d'atteintes aux personnes et aux biens.

Ainsi, s'agissant de la répression de comportements individuels, il conviendra de pérenniser et d'accroître le développement d'alternatives aux poursuites pédagogiques, telles celles engagées dans le cadre du protocole « MARINE ⁸ ». Ce type de mesure paraît en effet propre à prévenir de manière efficace la récidive.

Pour autant, il convient aussi de lutter contre de véritables trafics portant atteintes aux espèces protégées, mis en place par des réseaux organisés qui y trouvent une source de profits

⁶ en s'appuyant notamment sur les termes de la circulaire Budget/Justice du 5 novembre 2010.

⁷ Vous trouverez en annexe n°1 le plan approuvé le 27 novembre 2012 par la commission nationale de lutte contre le travail illégal réunie sous la présidence du Premier ministre.

⁸ Le protocole MARINE (Mesure adaptée à la répression des infractions à la nature et à l'environnement) signé début 2012 par le procureur de la République de Pointe-à-Pitre, le parc national de la Guadeloupe, le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant du groupement de gendarmerie prévoit la mise en place de stages alternatifs aux poursuites organisés par l'ASF (association de sauvegarde de la faune des Antilles) et l'École de la mer, pour les personnes ayant fait l'objet d'un procès-verbal de contravention ou délit mineur d'atteinte à l'environnement. Ce protocole devrait être prochainement élargi à de nouveaux partenaires.

conséquents. Les responsables de tels agissements devront systématiquement faire l'objet de poursuites devant les tribunaux répressifs et de réquisitions empreintes de fermeté.

Enfin une attention toute particulière continuera d'être portée aux installations classées pour la protection de l'environnement, et notamment au contrôle et à la mise aux normes des stations d'épuration. En ce sens, la poursuite du travail engagé par les différents parquets du ressort et plus particulièrement par leurs référents « environnement » consistant en la signature de protocoles et la tenue de réunions de concertation régulières avec l'ensemble des administrations œuvrant dans ce domaine devra être encouragée.

IV-2° Le droit pénal de l'urbanisme

L'irrespect des normes en matière d'urbanisme entraîne des conséquences importantes sur l'environnement, particulièrement sur les côtes, sur le voisinage et sur la sécurité des habitants eux-mêmes dans une zone très exposée notamment aux risques météorologiques et sismiques. Les infractions prévues par le code de l'urbanisme concourent à ce titre à la protection d'espaces naturels remarquables tels que les sites classés, dont plusieurs sont présents en Guadeloupe.

Dans le traitement judiciaire des dossiers d'urbanisme, une attention particulière devra être portée aux situations nécessitant le prononcé de mesures de restitution sur le fondement de l'article L 480-5 du code de l'urbanisme (remise en état, mise en conformité, démolition)⁹.

Enfin, la lutte contre l'habitat indigne, souvent liée à la lutte contre l'immigration clandestine, appellera un renforcement des relations entre les parquets, la DEAL (direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et l'ARS (agence régionale de santé) dans le cadre du protocole d'ores et déjà mis en place, afin d'aboutir à une saisine systématique du parquet de chaque situation entrant dans le cadre des compétences du pôle départemental de l'habitat indigne.

*

Il vous appartiendra, en votre qualité de procureurs généraux, d'élaborer ou développer les outils de suivi des priorités de politique pénale définies dans la présente circulaire, sous la forme de tableaux de bord partagés avec les procureurs de la République de Pointe-à-Pitre et Basse-Terre, et d'évaluer les résultats obtenus.

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.

La garde des sceaux, ministre de la justice

Christiane TAUBIRA

⁹ Vous trouverez en annexe n°2 des pistes destinées à garantir l'effectivité des décisions pénales en la matière.