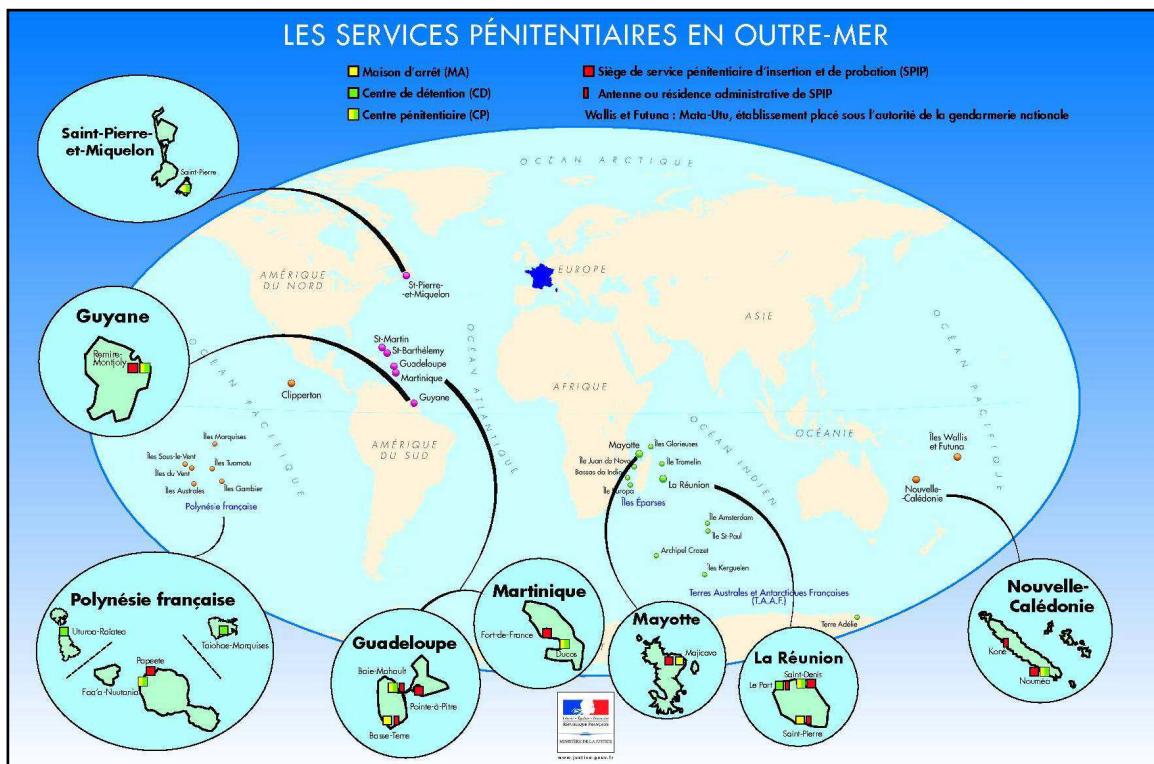


Rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer



Mai 2014

Table des matières

I-La situation dans les services pénitentiaires de l'outre -mer	4
A- Les établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probation de la zone Antilles Guyane.....	6
1 La maison d'arrêt de Basse Terre.....	8
2 Le centre pénitentiaire de Baie-Mahault	10
3 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Guadeloupe	15
4 Le centre pénitentiaire de Ducos	16
5 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Martinique	19
6 Le centre pénitentiaire de Remire Montjoly	19
7 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Guyane	24
B- Les établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probation de l'océan indien	24
1 Le centre pénitentiaire de Saint Denis.....	25
2 Le centre de détention du Port.....	29
3 La maison d'arrêt de Saint-Pierre.....	31
4 Le service pénitentiaire d'insertion de probation de la Réunion.....	33
5 La maison d'arrêt de Mayotte	33
6 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Mayotte	38
C Les établissements et services pénitentiaires du Pacifique.....	38
1 Le centre pénitentiaire de Nouméa.....	40
2 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Nouvelle-Calédonie	46
3 La prise en charge des personnes détenues à Wallis et Futuna.....	47
4 Les établissements pénitentiaires de Polynésie française	48
5 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Polynésie française	53
D- La situation particulière de Saint -Pierre et Miquelon	54
II-Préconisations transversales propres à améliorer la situation	57
A -Accentuer la politique de rattrapage en outre-mer sur le prochain triennal :.....	57
1. Par des projets immobiliers :	57
2. Par une prise en compte budgétaire des surcoûts spécifiques à l'outre-mer	59
3. En adaptant à l'outre mer des missions supports existants dans l'hexagone	61
B- Proposer une meilleure couverture des départements et collectivités d'outre-mer dans l'objectif de prévenir la récidive :	61
1. Par la création d'antennes SPIP	61
2. Par la rédaction d'une nouvelle convention rapprochant Wallis du droit commun ..	63
3. Par la mise en place du PSE à Wallis et Saint Pierre et Miquelon	63
4. Par l'expérimentation d'un CNE ambulatoire dans les COM pour permettre le développement des aménagements de peine	64
C-Mieux reconnaître au sein de la République les spécificités ultramarines :.....	65
1. par une déconcentration des concours dans les COM.....	65
2. En finalisant l'intégration des personnels de Mayotte	66
3. en accompagnant les mutations en outre-mer	67
4. En développant la coopération régionale	67
D- Développer des aménagements de peine	68
E- Investissement des politiques publiques :	69
1. Participation des services de l'Etat et des collectivités à la politique d'insertion.....	69
2. Amélioration des dispositifs de soins.....	70

Introduction :

Par lettre du 10 septembre 2013, alertée par les parlementaires et après avoir pris connaissance des rapports sur les difficultés de prise en charge de la population pénale aux centres pénitentiaires de Nouméa¹ et de Ducos², la ministre de la Justice a confié à un groupe de travail composé de parlementaires, de membres de la Chancellerie et d'un représentant de la délégation générale à l'outre mer³, le soin de procéder à une étude approfondie spécifique à la problématique pénitentiaire en outre-mer.

Plus précisément, il a été demandé au groupe de travail de dresser pour chaque établissement un bilan de la situation actuelle et formuler des préconisations transversales propres à améliorer la situation à court moyen et long terme dans les domaines suivants :

- La politique pénale
- La population carcérale
- L'activité et l'insertion
- La santé
- Le fonctionnement et l'immobilier pénitentiaire
- La coopération régionale
- La situation particulière des mineurs

Le groupe de travail s'est réuni à huit reprises entre les mois d'octobre 2013 et février 2014 (4). La méthodologie employée a été la même à chacune de ces réunions, elle consistait à faire parvenir aux parlementaires par les directions sources (DAGC, DAP, DPJJ) ainsi que par l'APIJ, et préalablement à la réunion, les documents présentant un état des lieux de la thématique évoquée, puis à rechercher en séance les solutions pour remédier aux difficultés recensées.

A l'issue des travaux le groupe de travail considère que plusieurs mesures paraissent nécessaires :

1. Accentuer la politique de rattrapage en outre-mer sur le prochain triennal :
 - a. par des projets immobiliers
 - b. par une prise en compte budgétaire des surcoûts spécifiques à l'outre-mer
 - c. en adaptant à l'outre-mer des missions supports existants dans l'hexagone
2. Proposer une meilleure couverture des départements et collectivités d'outre-mer dans l'objectif de prévenir la récidive :
 - a. par la création d'antennes SPIP

¹ Rapport sur les difficultés de prise en charge de la population pénale au centre pénitentiaire de Nouméa

² Rapport sur les difficultés de prise en charge de la population pénale au centre pénitentiaire de Ducos

³ Composé des parlementaires suivants : M Larcher sénateur de la Martinique; M. Fruteau député de la Réunion; M Gibbes député de Saint Martin; M. Lebreton député de La réunion ; Mme Hélène Vainqueur Christophe député de la Guadeloupe; Philippe Gomès député de la Nouvelle Calédonie; M Polutele député de Wallis, M. Antiste sénateur de la Martinique; M. Antoinette sénateur de la Guyane; M Thani Mohamed Soilihi sénateur de Mayotte; M Tuheiava sénateur de Polynésie Française, des membres de la chancellerie suivants : pour l'IGSJ Mme Joly-Coz titulaire et M. Jacques Raynaud suppléant, pour la DAGC Mme Aurenche, pour la PJJ M. Phaure, pour l'AP Mme Hazet et M Marceau, pour l'APIJ Mme Bousseton et M Dinnequin et de M Degos, préfet délégué général à l'outre-mer.

- b. par la rédaction d'une nouvelle convention rapprochant Wallis du droit commun
 - c. par la mise en place du PSE à Wallis et Saint-Pierre et Miquelon
 - d. par l'expérimentation d'un CNE ambulatoire dans les COM pour permettre le développement des aménagements de peine
3. Mieux reconnaître au sein de la République les spécificités ultramarines :
 - a. par une déconcentration des concours de l'administration pénitentiaire dans les COM
 - b. en finalisant l'intégration des personnels de Mayotte
 - c. en accompagnant les mutations en outre-mer (information, formations..)
 - d. en développant la coopération régionale
 4. Développer les aménagements de peine
 5. Investissement des politiques publiques :
 - a. développement de la formation professionnelle avec les élus régionaux, mise en place de TIG dans les services de l'Etat et des Collectivités
 - b. amélioration des dispositifs de soins notamment psychiatrique en adaptant les dispositifs existant dans l'hexagone

I-La situation dans les services pénitentiaires de l'outre - mer

Les services pénitentiaires de l'outre mer ont en commun de nombreuses caractéristiques telles que :

- L'isolement des structures,
- L'absence des dispositifs de soutien et d'appui aux établissements qui existent dans l'hexagone (Equipes Régionales d'Intervention et de Sécurité ; Equipes Régionales d'Intérim pour la Formation, Unités Hospitalières Sécurisées Interrégionales ; Unités Hospitalières Spécialement Aménagées, Pole de Rattachement des Extractions Judiciaires),
- Budget de fonctionnement fondé sur des critères objectifs nationaux qui n'intègrent pas suffisamment les caractéristiques de l'éloignement, du coût de la vie, du manque de concurrence de certains territoires... Ces surcoûts sont tels qu'ils entraînent quasi systématiquement l'exclusion des outre mers des marchés nationaux,
- Population carcérale en grande partie indigente et très peu occupée, le travail pénitentiaire étant très difficile à développer dans le contexte économique et social des départements et collectivités d'outre-mer,
- Environnement sociaux, culturels et parfois juridiques divers et spécifiques.

En raison de ces carences, le ministère de la Justice a mis en place depuis plusieurs années pour l'outre mer une politique de rattrapage, ce qui a permis notamment l'émergence de projets immobiliers ambitieux, des mises à niveau d'organigramme, des recrutements déconcentrés dans les collectivités territoriales et un renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation pour permettre le développement des aménagements de peine.

La problématique pénitentiaire a aujourd'hui largement dépassé les murs de la prison pour être intégrée par les juridictions, notamment en Outre-mer où la densité carcérale peut connaître des taux extrêmement élevés. La politique pénale influe en effet nécessairement sur les entrées et les sorties de détention, en orientant le choix des mesures de sûreté, des poursuites, des peines et des modalités d'exécution des peines.

Tel que cela ressort du rapport de la DACG sur la situation de la délinquance et de la réponse pénale dans les départements et collectivités d'outre-mer réalisé en Juillet 2012, « l'Outre-mer se caractérise au plan judiciaire par une part des violences importante dans la délinquance constatée et traitée par les tribunaux. La part du contentieux lié aux stupéfiants est forte sur la zone Antilles et en Polynésie tandis que la question du contentieux lié à l'immigration irrégulière est importante en Guyane et à Mayotte. La réponse pénale, en excluant la part des classements ordonnés en lien avec des procédures de séjour irrégulier, se caractérise par une plus forte orientation qu'en métropole sur les poursuites par rapport à la troisième voie. S'agissant des condamnations, le taux de récidive ainsi que le taux de prononcé de peines d'emprisonnement ferme sont, en général, plus forts que la moyenne nationale, ce qui semble corrélé au constat de l'existence d'une délinquance plus violente ».

Les parquets d'Outre-mer ont veillé à développer une politique pénale conforme aux orientations définies par la circulaire de politique pénale générale du 19 septembre 2012.

Les parquets s'attachent ainsi à la mise en œuvre d'une réponse pénale diversifiée et adaptée à la personnalité de chaque auteur d'infraction. Réservé aux faits de gravité relativement faible, le recours aux alternatives aux poursuites ainsi qu'aux procédures simplifiées permet en pratique aux parquets, outre une réduction des délais d'audience, de résERVER la comparution devant le tribunal correctionnel aux faits les plus graves ou à ceux commis par des personnes présentant des antécédents judiciaires, tout en apportant une suite pénale la plus adaptée possible aux infractions commises. Le recours à la comparution immédiate, réservé aux faits graves ayant entraîné un trouble à l'ordre public ou aux faits commis par des personnes ayant des antécédents pénaux, reste toutefois élevé dans les juridictions ultramarines en raison de l'importance des faits de violences constatés.

De même, les juridictions s'efforcent d'individualiser l'exécution des peines privatives de liberté, en favorisant l'aménagement de celles-ci.

Au regard des spécificités de la délinquance ultramarine et des contraintes, notamment géographiques, des circulaires de politique pénale territoriale ont ainsi pu être élaborées⁴.

La délinquance des mineurs est par ailleurs importante en Outre-mer (20% à la Réunion, 24% à Nouméa, par exemple) et s'avère fortement liée à la situation individuelle de ceux-ci (déscolarisation, éclatement du noyau familial, maltraitance, ...). Les Antilles sont plus particulièrement marquées par une délinquance des mineurs de nature très violente, notamment par le recours fréquent aux armes, y compris dans les établissements scolaires et aux abords de ces établissements. Les procureurs des juridictions d'Outre-mer ont mis en place, conformément à la circulaire du 19 septembre 2012, une réponse pénale systématique et individualisée qui a pour objectif de favoriser la réinsertion du mineur et de prévenir la récidive avec un traitement en temps réel des dossiers mettant en cause des mineurs. La célérité de la réponse pénale se heurte néanmoins bien souvent à des difficultés d'audience ou à la charge de travail trop importante des magistrats spécialisés. La priorité est donnée par les parquets aux mesures alternatives aux poursuites que sont le rappel à la loi, la mesure de réparation pénale, confiée à la protection judiciaire de la jeunesse ou à des associations habilitées, les stages (formation civique, citoyenneté, sensibilisation à l'usage de produits stupéfiants). La diversification et l'individualisation de la réponse pénale, tant concernant les lieux de prise en charge des mineurs que le développement des stages ou des structures d'accueil pour les victimes ou les auteurs de certaines infractions, se trouvent souvent pénalisées par une insuffisance de structures locales opérationnelles. Il est d'ailleurs constaté que certaines incarcérations de mineurs (réitérants ou récidivistes ou ayant commis des actes graves) peuvent être parfois la conséquence de l'absence de solutions de placement dans des établissements adaptés à ce type de public (ex : fermeture du centre éducatif fermé (CEF) en Guadeloupe pendant plus d'une année ou absence de CEF en Polynésie Française et à Nouméa) ou de l'incapacité de ces établissements à assurer une prise en charge correcte des mineurs confiés (à la Réunion notamment).

Les bonnes relations souvent soulignées entre les autorités judiciaires et les représentants de l'administration pénitentiaire à travers les visites des établissements pénitentiaires, les rencontres formelles ou informelles et un suivi régulier des effectifs des détenus favorisent la justesse des réponses apportées à la problématique pénitentiaire par chacun des intervenants.

⁴ Circulaire du 2 janvier 2014 relative à la politique pénale territoriale pour la Guadeloupe ; circulaire du 2 janvier 2014 relative à la politique pénale territoriale pour la Martinique ; Circulaire du 18 mars 2013 relative à la politique pénale pour la Nouvelle-Calédonie.

Il convient d'identifier avec précision les caractéristiques de chaque service préalablement à toute proposition de mesures correctrices.

A- Les établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probation de la zone Antilles Guyane

La délinquance de la zone Antilles Guyane, qui compte les cours d'appel de Basse-Terre, Fort de France et Cayenne, est l'une des plus importantes du territoire national.

Les contentieux affectant cette zone sont multiples. Des phénomènes de criminalité organisée sont majoritairement observés, notamment caractérisés par le trafic international de stupéfiants⁵, et génèrent de nombreux placements en détention provisoire des personnes mises en cause et de lourdes condamnations. Les enjeux de la lutte contre la criminalité dans la zone Caraïbes ont d'ailleurs déterminé le procureur général de Fort-de-France à prendre, dès 2011, l'initiative d'une nouvelle forme de coopération entre les parquets généraux de la zone Antilles-Guyane et à créer un cadre conventionnel pour ce faire. C'est dans ce contexte qu'a été créé le 20 juin 2011 le « conseil interrégional de politique pénale Antilles-Guyane ». Cette structure s'est étendue en 2012 à la cour d'appel de Cayenne de façon évidente au regard de la nécessité de formaliser la coopération entre les parquets généraux pour harmoniser les politiques pénales des parquets dans la zone.

Une très forte prépondérance des infractions à la législation sur les étrangers est par ailleurs observée sur Cayenne.

De manière générale, et selon le bulletin cartographique publié par INHESJ pour l'année 2011, deux des trois départements de l'arc Antillais (la Guadeloupe et la Guyane) sont très souvent au-dessus du taux national voire en première position en terme de délinquance. C'est le cas notamment pour les **vols violents avec arme** (taux national : 0,2 %; Guadeloupe taux le plus élevé des départements français : 1,6%, Guyane 1,4% 2^{ème} taux le plus élevé); pour les cambriolages (taux national : 5,5% ; Guadeloupe taux le plus élevé des départements français : 11,3%, Guyane 8,3 %), pour les **atteintes volontaires à l'intégrité physique** (taux national : 7,6% ; Guadeloupe: 15,5%, Guyane 15,1 %). De même, l'usage d'une arme, surreprésentée dans la criminalité guyano-guadeloupéenne, se retrouve malheureusement dans les actes de violences commis dans les établissements pénitentiaires du ressort.

La gravité des actes de délinquance commis entraîne nécessairement un nombre important d'incarcération dans ces deux départements.

La surpopulation carcérale y est une réalité très prégnante, ayant pu conduire certaines juridictions (tribunaux de grande instance (TGI) de Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Fort-de-France) à différer la mise à exécution de certaines peines privatives de liberté.

⁵ Rapport de la DACG sur la situation de la délinquance et de la réponse pénale dans les départements et collectivités d'outre-mer réalisé en Juillet 2012 : Toutes catégories confondues, les infractions à la législation sur les stupéfiants, et la criminalité connexe, représentaient en 2011 55,3 % des affaires de la JIRS de Fort-de-France (52 sur 93) et 78% des dossiers de criminalité organisée (52 sur 66).

Les parquets veillent toutefois à développer, lorsque l'acte délinquant et la situation de la personne mise en cause le justifie, une politique d'alternatives aux poursuites, d'alternatives à l'incarcération particulièrement riche.

A Basse-Terre, le taux d'alternatives aux poursuites était de 49% en 2012 contre 44% en 2011 (hors composition pénale) ; à Pointe à Pitre, il représentait 63% de la réponse pénale contre 56% en 2009⁶. Parallèlement, le parquet veille au développement des alternatives à l'incarcération, notamment du travail d'intérêt général (TIG) et des jours-amendes. Sont toutefois relevés des retards dans l'affectation des TIG. Certaines alternatives à l'incarcération, telles que le stage de citoyenneté et la sanction réparation, se révèlent en outre difficiles à mettre en place du fait du manque de structures d'accueil et les jours amendes ne sont pas toujours exécutés par le Trésor public (Basse-Terre ; Pointe-à-Pitre).

De même, une attention est portée à développer les mesures d'aménagement des peines, le cas échéant en dehors de tout débat contradictoire (Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Cayenne, Fort-de-France). Il convient ainsi de relever qu'au 1^{er} mars 2014, 25.7% des condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou sur l'établissement de Baie-Mahault relevant du ressort du TGI de Pointe à Pitre⁷. 224 mesures dont 62 libérations conditionnelles ont été mises en oeuvre en 2013 soit une très nette augmentation par rapport aux années antérieures (90 en 2012 et 30 en 2011). Ces chiffres s'expliquent par le renforcement des effectifs du SPIP intervenu au cours du dernier trimestre 2013 qui dispose maintenant de moyens supplémentaires pour remplir les missions qui sont les siennes, en milieu fermé notamment, et accentuer le développement des mesures d'« aménagement des peines »

Le développement des aménagements de peine *ab initio* est important également dans certains ressorts. Ainsi, au TGI de Fort-de-France, 60 aménagements de peine *ab initio* ont été prononcés en 2013⁸. Il est toutefois freiné par la difficulté de disposer d'éléments de personnalité satisfaisants à l'audience. Certains TGI tentent de pallier cette difficulté. Ainsi le parquet de Pointe-à-Pitre a souhaité solliciter les forces de l'ordre pour généraliser les notices de renseignements recueillis à l'occasion des enquêtes.

Les juridictions souffrent dans tous les cas d'un manque de structures d'insertion et de réinsertion susceptibles de servir de cadre à ces mesures, manque rendu plus aigu par les mauvaises couvertures téléphoniques, la précarité de l'habitation, la situation économique difficile et le manque de liaison de transport en commun. La semi-liberté est par exemple peu utilisée à Fort-de-France, le centre de semi-liberté de Ducos étant largement éloigné des lieux de travail ou de formation et les moyens de transport en commun étant limités. Au 1^{er} mars 2014, 14.1% des condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou sur l'établissement de Ducos⁹. Au 1^{er} mars 2014, 13,1% des condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou à Basse Terre¹⁰. Concernant le ressort de Cayenne, le taux élevé d'illettrisme conjugué au très bas niveau de qualification, la relative longueur des peines, la possibilité restreinte d'affectation en métropole, le contexte socio-économique de la Guyane ainsi que le nombre important de détenus d'origine étrangère et souvent en situation irrégulière sont autant de freins à l'aménagement des peines. De surcroît la difficulté matérielle de mettre en œuvre une surveillance électronique ou une semi-liberté hors de l'île

⁶ Rapport de la DACG sur la situation de la délinquance et de la réponse pénale dans les départements et collectivités d'outre-mer réalisé en Juillet 2012

⁷ Chiffres DAP- moyenne nationale au 1^{er} mars 2014 :20,9%

⁸ Dépêche du 15 janvier 2013 sur les indicateurs de suivi de la population carcérale

⁹ Chiffres DAP- moyenne nationale au 1^{er} mars 2014 :20,9%

¹⁰ Chiffres DAP- moyenne nationale au 1^{er} mars 2014 :20,9%

de Cayenne limitent le recours à un tel aménagement. Au 1^{er} mars 2014, 9,8% des condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou¹¹. Des progrès ont cependant pu être constatés grâce à un renforcement récent du SPIP en septembre 2013, qui a permis de multiplier les démarches en faveur de la construction de projets viables d'aménagement.

1 La maison d'arrêt de Basse Terre

La maison d'arrêt de Basse-Terre a été créée à l'origine, en 1664, pour servir de couvent hôpital. Elle connaît sa vocation pénale depuis 1792. Elle accueille exclusivement une population pénale adulte et masculine.

Située en ville, elle est mitoyenne de la Cour d'Appel et du Tribunal de Grande Instance de Basse-Terre. L'établissement est également compétent pour accueillir les personnes détenues issues des îles du nord (Saint Martin et Saint Barthélemy)

Caractéristiques de l'établissement :

- Etablissement particulièrement vétuste
- Surencombrement chronique de l'établissement
- Accueil des personnes détenues originaires des îles du nord
- Population pénale inoccupée (absence d'ateliers de concession) de plus en plus violente
- Travaux d'extension et de restructuration d'envergure abandonnés
 - a) La population carcérale

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	186	143%
1 ^{er} janvier 2011	137	105,3%
1 ^{er} janvier 2012	181	139,2%
1 ^{er} janvier 2013	174	133,8%
1 ^{er} janvier 2014	197	151,5%

Sources : statistiques mensuelles DAP PMJ

Il existe un paradoxe « basse terrien » : alors que *les conditions de détention sont objectivement extrêmement vétustes et très dégradées*, les détenus de Basse Terre ne souhaitent pas majoritairement quitter l'établissement, l'ambiance a pendant longtemps été relativement apaisée et les phénomènes de violence rares alors même que la détention est collective. Toutefois depuis 2011, on observe *une forte augmentation des violences entre personnes détenues* (80 incidents recensés en 2013 contre 57 en 2012).

S'agissant d'une maison d'arrêt, les personnes détenues condamnées disposant d'un reliquat de peine supérieur à 2 ans n'ont pas à vocation à y rester. Afin de maintenir les liens familiaux des personnes originaires la majorité des personnes détenues condamnées font l'objet d'une orientation puis d'un transfert au centre pénitentiaire de Baie-Mahault.

¹¹ Chiffres DAP- moyenne nationale au 1^{er} mars 2014 :20,9%

En moyenne, *la part des ressortissants des îles du nord au sein de l'effectif total de la maison d'arrêt* oscille entre 20 et 25 % (23% en 2010, 21% en 2011, 23% en 2012). Il s'agit d'une population pénale pauvre et isolée (peu de mandats, encore moins de visites), dont le retour sur le territoire de Saint-Martin nécessite régulièrement une prise en charge par la maison d'arrêt.

La barrière de la langue est un véritable problème pour leur intégration au sein de la structure : les Saint-Martinois, même de nationalité française, ne parlent qu'anglais et créole, ce qui les prive de la plupart des activités et des postes de travail.

La coexistence avec les personnes détenues originaires de la Guadeloupe territoriale n'est pas aisée, de nombreuses rixes impliquent les deux communautés. Il est souvent nécessaire de regrouper les personnes détenues par communauté dans certains dortoirs afin de prévenir de tels incidents, toutefois l'établissement connaissant une surpopulation chronique, et un encelllement qui se présente majoritairement sous la forme de dortoir, les marges de manœuvre du personnel d'encadrement en termes d'affectation en cellule sont de fait très limitées.

b) Activité et insertion

Un des moyens de lutte contre les violences est de pallier l'oisiveté par une *offre d'activités* au sens large dont font partie le travail et la formation professionnelle.

Or à la maison d'arrêt de Basse Terre, l'offre de travail est restreinte aux postes offerts par l'administration pénitentiaire pour assurer l'entretien du bâtiment, et peu de formations professionnelles sont proposées.

En effet, en 2013, une seule formation professionnelle rémunérée a pu être mise en place (formation B2I en informatique). En conséquence, au cours de cette même année plus de 50 personnes en moyenne sont en demande d'emploi non satisfaite au sein de l'établissement.

A noter que le conseil régional de Guadeloupe n'a pas répondu en 2013 aux diverses invitations et sollicitations faites par la maison d'arrêt de Basse Terre pour enrichir l'offre de formation. En revanche le partenariat local avec pole emploi et la DIECCTE est globalement satisfaisant.

c) La santé

L'accès aux soins des personnes incarcérées à la maison d'arrêt de Basse Terre est insuffisant, les hôpitaux peinent à recruter des professionnels de santé volontaires pour exercer en milieu carcéral. La cour des comptes¹² a recensé le taux de personnels de santé exerçant en unité sanitaire, il apparaît que la Guadeloupe a le taux le plus bas de France que ce soit en ce qui concerne les spécialistes (0,16 ETP pour mille personnes détenues en Guadeloupe contre 0,53‰ moyenne nationale) ou les dentistes (0,66 ETP‰ en Guadeloupe contre 1,57 ‰)

Cette situation déficiente a d'ailleurs également été relevée par les équipes du CGLPL lors de la visite de ses délégués du 24 au 26 novembre 2010 (rapport non publié à ce jour).

¹² Extrait du rapport annuel rendu public le 11 février 2014

d) Le fonctionnement des établissements et l'immobilier pénitentiaire

Qualifiée de bagne par Louis Mermaz lors de la séance du 9 décembre 2002 au Sénat, **l'état de vétusté et d'inadaptation de la maison d'arrêt de Basse Terre** est reconnu par tous. La cour administrative d'appel de Bordeaux¹³ a d'ailleurs condamné l'Etat à verser une provision à 3 détenus de la MA de Basse Terre en raison de leurs conditions de détention¹⁴.

Pour remédier à cette situation plusieurs **projets immobiliers** se sont succédés depuis le début des années 2000.

Projet initial : Gourbeyre : 400 places

Dans le cadre de l'ouverture de nouveaux établissements du programme 13200 annoncé en 2002, la MA de Basse-Terre devait fermer ; à sa place devait être construit un nouvel établissement pénitentiaire à Gourbeyre, son ouverture était alors annoncée à l'horizon 2011.

Le projet de Gourbeyre a été abandonné pour différentes raisons dont l'emplacement dans une zone à risque volcanique, toutefois Basse Terre se situe à priori dans une zone présentant les mêmes risques. Un nouveau projet a alors vu le jour, il s'agissait de démolir et reconstruire la maison d'arrêt de Basse Terre sur une emprise de terrain augmentée de 3 parcelles avec une capacité réajustée à 180 places.

Puis projet de démolition reconstruction sur une emprise agrandie : 180 places

L'opération comprenait 3 phases :

- La première d'une durée estimée à 18 mois consistait en la réunion de tous les services communs sur la parcelle jouxtant l'établissement (PEP, zone administrative, greffe, ateliers, cuisine, UCSA, semi-liberté, quartier arrivant, terrain de sport)
- En phase 2, le maintien du bâtiment C, facilement « reliable » à l'extension et la destruction reconstruction des bâtiments A et B avec une capacité ramenée à 90 places. L'extension de Baie-Mahault devrait parallèlement être livrée lors de la mise en œuvre de la phase 2 ce qui aurait permis d'accueillir les effectifs supplémentaires de Basse-Terre.
- Dernière phase : démolition-reconstruction du dernier bâtiment d'hébergement

Les travaux auraient dû débuter au 1^{er} semestre 2014 et s'achever au 2^{ème} semestre 2017.

Ce projet non financé dans le cadre du triennal 2013 à 2015 n'a pu être mis en place, ce qui a provoqué une très grande déception auprès des personnels pénitentiaires.

2 Le centre pénitentiaire de Baie-Mahault

Le centre pénitentiaire de Baie-Mahault situé dans la périphérie de Pointe à Pitre accueille l'ensemble des catégories pénales, les hommes et les femmes, les adultes et les mineurs.

¹³ CCA Bordeaux du 15 février 2013

¹⁴ ibid

Caractéristiques de l'établissement :

- Surencombrement chronique important de l'établissement
- Population pénale inoccupée (absence d'ateliers de concession)
- Développement des violences que ce soit à l'encontre des personnels ou entre personnes détenues

a) La population carcérale

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	606	120,2%
1 ^{er} janvier 2011	596	118,2%
1 ^{er} janvier 2012	614	121,8%
1 ^{er} janvier 2013	658	130,5%
1 ^{er} janvier 2014	701	139%

Source : DAP statistiques mensuelles PMJ

Après avoir stagné pendant plusieurs années aux alentours de 120% le taux d'occupation du centre pénitentiaire de Baie-Mahault connaît depuis deux ans une inquiétante progression, il avoisine désormais les 140%. Par ailleurs, compte tenu de son architecture intérieure, il n'est plus possible d'ajouter des lits supplémentaires, cette **surpopulation** se traduit de fait par un développement des matelas au sol particulièrement anxiogène et génératrice d'incidents.

Bien que l'établissement soit relativement récent et non vétuste, l'Etat a également été condamné par la cour administrative d'appel de Bordeaux à verser une provision à 7 détenus du quartier maison d'arrêt en raison de leurs conditions de détention.

Depuis l'installation du Pôle d'instruction au TGI de Pointe à Pitre, Baie-Mahault reçoit de plus en plus de personnes originaires de Saint-Martin qui au préalable étaient écrouées à la maison d'arrêt de Basse-Terre. On peut évaluer la **population détenue originaire des îles du nord à une cinquantaine de personnes**.

Une des particularités de la Guadeloupe et notamment du centre pénitentiaire de Baie-Mahault est la présence de gangs rivaux avec des comportements d'une extrême violence, qui se rajoutent aux classiques rivalités communautaires.

Autre trait caractéristique, la **très grande violence des personnes détenues** que ce soit à l'encontre du personnel ou bien entre personnes détenues. Cette violence à l'instar de ce qui est pratiqué au sein du département s'exerce fréquemment à l'aide d'armes artisanales (objets du quotidien détournés de leurs fonctions premières, ex : fourchette, brosse à dent, ...).

Evolution des violences physiques à l'encontre des personnels	2012	Nombre d'incidents	Moyenne des effectifs hébergés	Ratio (nombre d'incidents pour 100 détenus)	2013	Nombre d'incidents	Moyenne des effectifs hébergés	Ratio (nombre d'incidents pour 100 détenus)
CP Baie-Mahault		27	614	4,40		46	674	6,83

<i>Evolution des violences avec arme entre personnes détenue</i>	2012	Nombre d'incidents	Moyenne des effectifs hébergés	Ratio (nombre d'incidents pour 100 détenus)	2013	Nombre d'incidents	Moyenne des effectifs hébergés	Ratio (nombre d'incidents pour 100 détenus)
CP Baie-Mahault		74	614	12,05		79	674	11,73

Source recensement mensuel des incidents DAP MOM

Depuis 2013, un phénomène de projections en provenance de l'extérieur est constaté, les objets ainsi projetés ont soit pour but d'alimenter un trafic intérieur (alcool, stupéfiants, téléphones portables..) soit de faire parvenir des armes façonnées type cran d'arrêt.

Compte tenu de sa situation géographique le quartier centre de détention est plus particulièrement concerné par ce phénomène. Un dispositif de lutte contre ces projections financé par le plan de sécurisation¹⁵ des établissements pénitentiaires sera mis en place en 2014 pour protéger ce quartier particulièrement vulnérable.

La présence de bandes délinquantes rivales incarcérées au sein de l'établissement (« chien lari » et « section krim »), explique pour partie l'importance de ces violences, celles-ci essayent de poursuivre à l'intérieur les règlements de compte commencé à l'extérieur.

Pour essayer de maîtriser au mieux cette situation, un plan de lutte contre les violences est en place depuis plusieurs années.

A titre d'exemple ci-dessous les mesures et actions menées en 2013

- Mesures de sécurité passive : sécurisation de la cour de promenade du quartier mineurs, renforcement du dispositif de vidéosurveillance; aménagement de la cour de promenade du quartier arrivant.
- Mesures de sécurité active : renforcement de la présence du personnel d'encadrement le week-end ce qui permet un meilleur encadrement des mouvements
- Mise en service d'une unité d'hébergement SMPR de 8 lits depuis 2 décembre 2013 permettant une meilleure prise en charge des personnes détenues présentant des troubles du comportement et susceptible d'être un danger pour elles-mêmes ou pour les autres
- Mise en service d'un régime différencié au quartier centre de détention

Face au constat de la forte augmentation des violences en détention et en lien étroit avec la direction du centre pénitentiaire, le parquet de Pointe-à-Pitre a mis en œuvre une politique ferme et pragmatique, articulée autour de quatre axes :

- la maîtrise des incarcérations pour les courtes peines et l'augmentation des aménagements de peine;
- une réponse judiciaire rapide et systématique à tout acte de violence commis en détention;
- la jonction au mandat de dépôt d'une fiche de renseignements sur le profil du condamné, notamment son appartenance à une bande si elle est connue;
- la pratique régulière, depuis deux ans, de contrôles systématiques sur réquisitions du parquet lors des parloirs en vue de la saisie des stupéfiants et de téléphones portables (ces infractions faisant généralement l'objet de poursuites par COPJ).

¹⁵ Plan d'action visant à renforcer la sécurité en prison du 3 juin 2013

b) Activités et insertion

Concernant la formation professionnelle, les remarques faites pour la maison d'arrêt de Basse Terre concernant la non-implication du conseil régional valent également pour le centre pénitentiaire de Baie-Mahault.

Un peu moins d'une centaine de personnes détenues ont accès à un travail, il s'agit là aussi quasi exclusivement de postes rémunérés par l'administration pénitentiaire. 4 entreprises proposent en outre épisodiquement quelques postes de travail. L'offre actuelle couvre environ 50 % du besoin.

Une étude de faisabilité de l'implantation d'un atelier du service de l'emploi pénitentiaire a été menée en 2012. Toutefois, en dépit de l'attitude volontariste démontrée par tous, ce projet a du être abandonné en raison du coût prohibitif de production qui interdisait toute rentabilité.

Néanmoins, une embellie est espérée à court terme par le développement d'un projet agricole sur une portion du domaine pénitentiaire dans le cadre d'un chantier d'insertion par l'activité économique. Ce chantier inauguré en mai 2012 vise à favoriser la réadaptation professionnelle des personnes placées sous mains de justice et l'acquisition de nouvelles compétences professionnelles, à travers une véritable expérience de travail. Dans ce cadre, une formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi leur sont proposées.

Sur un espace d'environ 2 hectares, l'association Concept Saint Martin de Porrès a mis en place une exploitation agricole de productions maraîchères et vivrières (choux, carottes, thym...). Les produits sont donnés à l'épicerie sociale du Secours Catholique ou à d'autres épiceries solidaires pour y être revendus.

L'activité est actuellement proposée à 12 personnes suivies tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé.

L'association avec le soutien du Conseil régional de la Guadeloupe, de la Préfecture de la Guadeloupe, souhaite étoffer le projet, en développant un pôle d'insertion économique via son entreprise « Concept Trait d'Union » qui est une structure créée aussi par le Secours Catholique.

Dans cette démarche, une unité de transformation agro-alimentaire serait développée sur le domaine pénitentiaire avec pour objectif la transformation des produits agricoles récoltés et achetés sur le site du CP de Baie-Mahault en : jus de fruits, compotes de fruits ou confitures.

Le coût du projet est estimé à 2 600 000 euros et permettrait d'employer 85 personnes placées sous mains de justice. La viabilité de ce projet est en cours d'examen. S'il est retenu sur le principe il sera fait appel à un cofinancement.

Concernant l'enseignement en prison, le taux moyen national est de 20,6 heures de cours pour 100 personnes détenues. Au centre pénitentiaire de Baie-Mahault, il est très nettement inférieur à cette moyenne (16,8 heures) et ce, alors même que selon l'enquête IVQ produites par l'Insee Guadeloupe au 1^{er} janvier 2009, 25 % des 16-65 ans sont dans une situation préoccupante face à l'écrit et que 20 % des guadeloupéens ayant été scolarisés en Guadeloupe ou ailleurs en France sont en situation d'illettrisme. 69% d'entre elles sont sans diplômes et 36 % sont au chômage.

c) Santé

Les constats d'insuffisance de l'offre de soins faits pour Basse Terre valent également pour le centre pénitentiaire de Baie-Mahault. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les personnes détenues présentent pour beaucoup d'entre elles des conduites addictives, et un état sanitaire carencé. Par ailleurs la gravité des actes de violences recensés nécessite bien souvent une intervention des plus rapides des personnels de santé, leur présence au quotidien est donc indispensable.

Un point d'amélioration mérite toutefois d'être noté, un abondement de personnel pénitentiaire a permis en décembre 2013 l'ouverture de places au service médico-psychologique régional de l'établissement, service qui a vocation à prendre en charge des personnes souffrant de troubles du comportement.

d) Fonctionnement des établissements et l'immobilier pénitentiaire

Il était prévu de construire un dispositif d'accroissement de capacité afin de résorber à terme la surpopulation constatée et de restructurer plusieurs quartiers de l'établissement existant. Toutefois les contraintes budgétaires n'ont pas permis de maintenir ce projet dans le triennal en cours.

A défaut de ces travaux, la cuisine de détention et la buanderie sont obsolètes. Les pannes incessantes rendent difficile le travail des personnels de ces services et le mécontentement de la population pénale est récurrent (changement de menus). Par ailleurs, les budgets délégués ne prenant que très partiellement en compte les surcoûts ultramarins, il n'est pas possible à l'établissement de renouveler ces matériels comme il le conviendrait.

Les quartiers d'isolement et disciplinaire sont sous dimensionnés et toujours pleins, respectivement 10 et 6 places ce qui est très peu par rapport à la population hébergée. Les sanctions disciplinaires ne peuvent pas toujours être mises à exécution faute de place.

L'actuel quartier mineurs, aménagé faute de place dans l'ancien quartier arrivants de l'établissement, n'offre pas les conditions de sécurité et d'activité satisfaisantes.

Dans la continuité il n'existe pas de quartier arrivants, juste un secteur arrivants non conforme aux prescriptions réglementaires.

e) La situation particulière des mineurs

D'une capacité de 15 places, il ne présente pas de problème de sur-occupation mais de conception.

En raison de la création d'un quartier mineurs en lieu et place du quartier arrivant, des problématiques d'ordre architectural sont identifiées :

- Le manque de locaux dédiés au quartier mineurs : salles de classe, bureau d'audience, salles d'activités, équipement sportifs, bibliothèque
- La cour de promenade se situe sous les fenêtres des cellules du quartier mineur ce qui permet des trafics entre les cellules et la cour. Pour y mettre fin des caillebotis ont été installés en 2013.

Cette localisation inadaptée et l'absence de locaux dédiés rend difficile la mise en place d'activités.

Suite à une grave agression au quartier mineur, les services de l'inspection des services pénitentiaires se sont déplacés, ils ont pu constater et relever dans leur rapport¹⁶ que la majorité des adolescents incarcérés au sein du quartier mineur bénéficiaient du statut de prévenu et que la plupart sont mis en cause dans des procédures d'information criminelle ouvertes après la commission d'atteintes physiques particulièrement graves (homicide, viol, vol à main armée accompagné de violence).

Par ailleurs, ils indiquent que la majorité des personnes entendues dans le cadre de leur mission (personnel de surveillance, personnel de la protection judiciaire de la jeunesse et magistrats) a souligné la difficulté à prendre en charge ce public particulièrement violent et souvent inconscient de la gravité des actes commis.

Cette multiplication des violences qui part deux fois en 2013 a failli coûter la vie à un mineur oblige le personnel d'encadrement à séparer les mineurs en plusieurs groupes distincts lors de la mise en place d'activité, ce qui a pour conséquence de restreindre une offre déjà pauvre.

Cette gravité des faits commis explique la durée moyenne de détention largement supérieure à la moyenne nationale (5,3 mois en Guadeloupe contre 2,8 mois pour la moyenne nationale).

3 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Guadeloupe

Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Guadeloupe dont le siège se situe à Pointe à Pitre dispose de trois antennes :

- Pointe à Pitre
- Baie-Mahault
- Basse Terre.

Outre ces antennes clairement identifiées, le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Guadeloupe rayonne également sur les collectivités territoriales de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sans pour autant y disposer de locaux dédiés ni de création officielle d'une antenne du SPIP.

Ainsi, depuis octobre 2010, le SPIP est présent à Saint-Martin à hauteur de deux déplacements mensuels ce qui permet le suivi de mesures restrictives de liberté (TIG, PSE, SME, LC).

Désormais ce sont 128 personnes qui sont suivies actuellement dans les îles du Nord dont 14 personnes à Saint Barthélémy.

Le taux d'encadrement est très largement inférieur au besoin, au 1^{er} décembre 2013 il était de 124 personnes suivies par conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation à Point à Pitre, 81 à Baie-Mahault et 104 à Basse Terre ;

Pour mémoire selon le ratio établi par l'IGF et l'IGSJ¹⁷ il devrait être de 86 en milieu ouvert (Pointe à pitre) et de 73 en milieu fermé (Baie-Mahault et Basse Terre).

Après avoir connu pendant plusieurs années une déficience de cadres, le SPIP a vu ses effectifs renforcés en cours d'année 2013 ; désormais tous les postes d'encadrement sont pourvus. De plus le SPIP de Guadeloupe est depuis septembre 2013 pole de rattachement des CPIP placés, il s'agit de personnel d'insertion et de probation qui ont vocation à remplacer leur collègues momentanément indisponibles (ex : lors d'un congé maternité).

¹⁶ Rapport Inspection des services pénitentiaires du 27 mai 2013 n° 201310032446

¹⁷ Rapport IGF/IGSJ Les services pénitentiaires d'insertion et de probation - Juillet 2011

Le SPIP mène une politique active pour développer les aménagements de peines et alternatives à l'incarcération. Ainsi, en fin d'année 2013, 239 postes de TIG sont proposables au sein de 65 structures différentes ce qui est le record dans les départements d'outre mer. Il convient toutefois de souligner la pauvreté du tissu associatif intervenant dans la sphère de la réinsertion.

Concernant les aménagements de peines, le recours au placement sous bracelet connaît un réel essor. L'excellence des relations entre les responsables pénitentiaires et l'autorité judiciaire mis en avant par le rapport de politique pénale pour l'année 2012 a permis de mettre en place des mesures afin d'endiguer, si possible la surpopulation pénale.

4 Le centre pénitentiaire de Ducos

Le centre pénitentiaire de Ducos, seul établissement de Martinique, a ouvert ses portes en 1996, situé dans la périphérie de Fort de France il accueille l'ensemble des catégories pénales, les hommes et les femmes, les adultes et les mineurs.

Caractéristiques de l'établissement :

- Surencombrement chronique de l'établissement, le nombre de personnes hébergées connaît une hausse significative depuis 2010
- Population pénale oisive de plus en plus violente que ce soit à l'encontre des personnels ou entre personnes détenues
- Nombreuses projections au sein de l'établissement (drogue, alcool, téléphones)
- Personnel « âgé », en deuxième partie de carrière, nombreux postes aménagés par le médecin de prévention, absentéisme important
- Travaux d'extension et de restructuration d'envergure en cours.

a) La population carcérale

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	831	146%
1 ^{er} janvier 2011	829	145,7%
1 ^{er} janvier 2012	898	157,8%
1 ^{er} janvier 2013	956	168%
1 ^{er} janvier 2014	918	163,6%

Source : DAP statistiques mensuelles PMJ

La surpopulation est telle au centre pénitentiaire de Ducos qu'elle ne peut être contenue uniquement au sein du quartier maison d'arrêt elle s'est propagée au sein du quartier centre de détention. La pose de lits supplémentaires n'étant plus possible, de nombreux matelas sont posés à même le sol.

Seuls les quartiers mineurs et femmes ont été épargnés par cette surpopulation.

Si celle-ci a diminué au cours de l'année 2013, à la suite de la mission menée par Mme Gorce, elle est en train de se développer à nouveau. (944 personnes hébergées début mars).

Si la délinquance est effectivement en moyenne plus importante en Martinique que sur le reste du territoire national, elle n'atteint pas pour autant les records guadeloupéens.

Le rapport sur les difficultés de prise en charge de la population pénale au centre pénitentiaire de Ducos remis à la garde des Sceaux en juin 2013 détaille les causes de cette surpopulation chronique, les préconisations pour y remédier restent d'actualité.

Concernant les violences à l'encontre du personnel, d'une manière générale, les insultes et menaces sont en hausse et les violences physiques en légère diminution. L'augmentation se situe en maison d'arrêt, lieu où la surpopulation est la plus criante.

De la même manière, les violences physiques entre personnes détenues sont en nette hausse au sein du quartier maison d'arrêt, avec une proportion plus importante d'actes commis à l'aide d'une arme.

Il convient de souligner que l'inspection des services pénitentiaires avait relevé, suite à deux enquêtes administratives diligentées au cours de l'année, une perte des gestes professionnels et un manque de formalisme des procédures de sécurité.

✓ Mesures et actions menées en 2013

- Action menée pour apporter des réponses disciplinaires rapides et fermes
- Mesures de sécurité passive : installation de brouilleurs de téléphones portables dans certains secteurs d'hébergement, installation des grilles au carrefour des circulations des unités de vie du quartier centre de détention
- Mesures de sécurité active : organisation de fouilles sectorielles, déploiement de l'équipe locale d'intervention et de sécurité, amélioration de l'encadrement des mouvements des personnes détenues

La circulaire du 2 janvier 2014 relative à la politique pénale territoriale pour la Martinique invite le parquet de Fort-de-France à porter une attention particulière à toutes les violences commises en détention. Cette circulaire préconise notamment, lorsque les agents de l'administration pénitentiaire sont victimes de ces violences ou lorsqu'une arme a été utilisée, de privilégier des voies de poursuite rapides et de développer des réquisitions empreintes de fermeté et dissuasives. Il est également demandé d'augmenter la fréquence des contrôles sur réquisition du parquet lors des parloirs en vue de la saisie de produits stupéfiants et de téléphones portables et de favoriser l'échange de renseignements entre les différentes institutions sur l'éventuelle appartenance d'un détenu à une bande.

b) Activités et insertion

Le conseil régional très impliqué dans la formation professionnelle a financé pour l'année 2014 8 formations professionnelles à destination des personnes détenues :

- Création d'entreprise
- Préparation à la sortie
- HACCP cuisine
- Construction traditionnelle
- Remise à niveau
- Découverte des métiers
- Illettrisme
- Animation des ressources.

Outre la formation professionnelle, le conseil régional participe également au financement d'une action de développement personnel à hauteur de 300 000 euros ainsi qu'au réaménagement des salles de formation, de la médiathèque et de la salle de sport.

Au deuxième trimestre 2013, le nombre moyen de stagiaires en formation professionnelle était de 76 personnes, ce qui montre la politique particulièrement dynamique menée en la matière.

Un nombre similaire de personnes détenues dispose d'un travail proposé par l'établissement et une quinzaine de places sont proposées au sein de l'atelier de menuiserie métallique.

Cela ne suffit pas à répondre à la demande, plus de 400 personnes sont demandeurs d'emplois sur cette même période.

De même concernant l'enseignement le ratio d'encadrement est le plus faible de tout l'outre mer (12,5 heures de cours pour 100 personnes détenues, alors que la moyenne nationale est de 20,6 heures).

c) La santé

Si les établissements pénitentiaires de Guadeloupe ont le plus faible taux de spécialistes et de dentistes, le centre pénitentiaire de Ducos présente le plus bas taux de médecin généraliste (1,76 ETP pourvus pour 1000 détenus alors que le taux moyen national est de 3,37 ETP)¹⁸.

Les personnels pénitentiaires par le biais d'une de leurs organisations syndicales¹⁹ sollicitent une présence de médecin de garde les week-ends et la nuit et ce notamment pour éviter des extractions médicales qui fragilisent la sécurité de l'établissement.

d) Fonctionnement des établissements et immobilier pénitentiaire

Il s'agit de créer une structure supplémentaire à l'intérieur de l'enceinte actuelle en lieu et place du terrain omnisports et du terrain de sport. Ce dernier a été réaménagé à l'extérieur de l'enceinte initiale qui a donc été modifiée, un sas d'accès à cette zone sportive a été aménagé.

Pour libérer des espaces à l'intérieur de l'enceinte certaines fonctions ont été sorties dont les services administratifs, par ailleurs compte tenu de l'augmentation de capacité, ce projet s'accompagne de la restructuration-extension-réaménagement de fonctions communes (cuisine, parloirs, UCSA, SMPR...) et de l'intégration des locaux du SPIP milieu fermé dans le projet : réalisés à l'extérieur de l'enceinte à proximité de l'administration.

S'agissant plus particulièrement des parloirs, le programme comprend la réalisation de quatre parloirs familiaux et l'aménagement de trois unités de vie familiale dans l'enceinte du centre pénitentiaire

Cette opération est suivie par l'APIJ²⁰ qui a passé une convention avec le service infrastructure local de la défense pour la conduite d'opération. Ce chantier connaît de grandes difficultés, la société retenue ne tenant pas les délais, de nombreuses réserves ont été émises sur les travaux livrés. L'objectif initial était de terminer les travaux du nouveau bâtiment d'hébergement courant premier trimestre 2014, or ils démarrent seulement.

¹⁸ Rapport public 2014

¹⁹ Lettre ouverte UFAP UNSA Justice du 24 janvier 2014

²⁰ Agence publique pour l'immobilier de la justice

A terme la capacité de l'établissement sera portée à 729 places.

e) La situation particulière des mineurs

Le quartier mineurs de 17 places correspond au besoin. La durée moyenne de détention des mineurs est au centre pénitentiaire de Ducos de 2,8 mois, ce qui est conforme à la moyenne nationale, il n'y a aucun particularisme sur ce point.

La délinquance des mineurs a accusé en Martinique, une baisse assez sensible²¹. Elle demeure inférieure, en volume à ce quelle est en métropole (13% contre 18 à 19% au sein du territoire hexagonal) néanmoins elle concerne le plus souvent des actes graves et violents : atteintes aux personnes, usages d'armes diverses.

Notons également que les mineurs sont surreprésentés dans les procédures disciplinaires : au 1^{er} trimestre 2013 ils représentaient 1,5% des personnes détenues hébergées mais 11% des procédures disciplinaires.

5 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Martinique

La politique d'insertion en Martinique est menée par le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Martinique. Celui-ci est constitué de deux antennes, l'une consacrée au milieu ouvert se situe dans les mêmes locaux que le siège à Fort de France, l'autre consacrée au milieu fermé vient d'emménager dans ses nouveaux locaux sur le domaine du centre pénitentiaire de Ducos.

Après avoir connu pendant de nombreux mois un défaut d'encadrement, les postes vacants ont tous été pourvus.

Le service par ailleurs est renforcé depuis l'automne 2013 par un CPIP placé.

Malgré cela le taux d'encadrement est toujours plus faible que les taux cibles fixés par les deux inspections, en milieu ouvert chaque CPIP doit suivre 120 personnes et en milieu fermé 81.

A noter qu'au 1^{er} mars les enquêtes pré-sentencielle relèvent toujours du SPIP, les discussions en cours avec l'autorité judiciaire devraient aboutir en cours d'année 2014.

6 Le centre pénitentiaire de Remire Montjoly

Le centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, situé dans la périphérie de Cayenne est un établissement de 1998. D'une capacité au 1^{er} octobre 2013 de 614 places, il accueille tous types de public : hommes, femmes, mineurs, prévenus et condamnés. Dès son ouverture et dans les années qui ont suivi de graves incidents se sont déroulés au sein de cet établissement (mutinerie, évasions, violences volontaires ayant entraîné la mort de personnes détenues, suicides).

²¹ Rapport de politique pénale du parquet général de Fort de France 2011

Caractéristiques de l'établissement :

- seul établissement de la zone Antilles Guyane à disposer d'un quartier arrivant labellisé
- population pénale majoritairement étrangère (proportion en diminution)
- Violences avec armes artisanales fréquentes entre personnes détenues
- Rajeunissement de la population pénale
- Absence de travail
- Peu d'activité
- Taux important de personnels féminin

a) la population carcérale

Après plusieurs années de stabilité, le centre pénitentiaire connaît une hausse sensible de ses effectifs, la surpopulation reste toutefois contenue en raison de l'ouverture d'un dispositif d'accroissement des capacités en fin d'année 2012. Alors que la capacité théorique du CP de Guyane est de 614 places, l'établissement a hébergé 688 personnes détenues en moyenne en 2013 (contre 634 en 2012)

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	703	131,1%
1 ^{er} janvier 2011	690	128,7%
1 ^{er} janvier 2012	616	114,9%
1 ^{er} janvier 2013	663	107,9%
1 ^{er} Janvier 2014	729	118,7%

Source : DAP statistiques mensuelles PMJ

Premier particularisme de la population carcérale hébergée au centre pénitentiaire de Remire : la forte proportion de personnes détenues d'origine étrangère.

Au 31 décembre 2012, 56,54% étaient de nationalité étrangère et pour la plupart en situation irrégulière. Les ressortissants du Guyana, du Brésil et du Surinam représentent presque les 2/3 de la population écrouée.²²

Au 1^{er} janvier 2013, près d'un tiers des condamnés de l'établissement étaient incarcérés pour des infractions à la législation des stupéfiants, et près de 20% pour des faits de violences.²³

Pour autant, malgré la hausse des effectifs, le CP de Guyane connaît une baisse légère des actes de violences à l'encontre des personnels et entre personnes détenues, qui laisse à penser que l'établissement a atteint un seuil en deçà duquel il sera difficile de descendre.

On peut constater une augmentation des découvertes d'objets ou produits interdits en détention, ce qui peut être expliqué par l'appui apporté par l'équipe locale de sécurité pour la réalisation de fouilles sectorielles, par une amélioration des pratiques professionnelles (observation) et par l'efficacité de la cellule locale du renseignement.

Une vigilance particulière est maintenue concernant les risques de violences intercommunautaires. Ainsi, l'établissement ne s'est pas orienté vers une sectorisation par nationalité, mais a privilégié une diversité dans les secteurs d'hébergement. Pour autant, la nationalité et la langue demeurent bien entendu des critères pour les affectations en cellules.

²² Rapport d'activité 2012 Centre pénitentiaire de Remire

²³ Source statistiques trimestrielles DAP/PMJ5

✓ Mesures et actions menées en 2013

- Mesures de sécurité passive : poursuite du plan de sécurisation et de lutte contre la confection d'armes artisanales (pose de plaques de métal déployé sur les grillages, pose de tôle perforées anti-escalade dans les cours de promenade, remplacement des mobilier de cellules) ; 1^{ère} phase de l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance ; création de quartiers spécifiques à encadrement renforcé au QCD et au QMA
- Mesure de sécurité active : création d'une équipe locale d'intervention, politique de formation des personnels (la formation « ma fonction face à la violence » a concerné 13 agents, 70 agents ont été formés aux techniques d'intervention) ; accentuation des exercices POI en détention afin d'améliorer les pratiques professionnelles, les briefings et débriefings ; sensibilisation de l'encadrement à la nécessité de conduire une politique d'affectation visant à prévenir la survenance d'incidents, la sensibilisation de l'encadrement à la nécessité de traiter avec célérité les enquêtes disciplinaires ; renforcement de la présence des personnels d'encadrement en détention permettant une meilleure couverture des secteurs d'hébergement ; développement de la formation professionnelle et des activités sportives proposées aux personnes détenues.

b) Activités et insertion

Compte tenu de l'absence d'ateliers de concession, et du faible taux de formation professionnelle, de nombreux postes sont offerts par l'établissement (en moyenne 165). Cette offre ne correspond pas au besoin, le nombre de demandeur d'emploi est supérieur à 200 personnes en 2013.

En 2013, le conseil régional a décliné les offres de financement émanant du centre pénitentiaire de Remire aux motifs de :

- Privilégier une programmation d'actions en lien avec les projets de développement économique du territoire
- De privilégier une montée en performance de son appareil de formation.

Le conseil régional a toutefois fait part de son intérêt pour la formation professionnelle des personnes détenues en participant à la commission locale de formation.

Par ailleurs, la DIECCTE participe activement au financement de la formation (à hauteur de 61000 euros en 2012 puis de 225000 euros en 2014). Toutefois, il convient de noter que la DIECCTE n'est pas favorable à l'inscription en formation professionnelle des personnes détenues en situation irrégulière.

Enfin, à l'identique des établissements de Baie-Mahault et Ducos, le nombre d'heures de cours pour 100 détenus est inférieur à la moyenne nationale. L'écart constaté au 1^{er} avril 2013 est de quatre points. Cela est dû notamment à l'éclatement des heures de cours entre les différents secteurs (hommes, femmes, mineurs notamment).

c) La santé

Les difficultés locales en terme de santé sont de deux ordres :

- La caisse générale de sécurité sociale de Guyane n'immatricule pas les personnes détenues, et ce malgré les formalités préalablement remplies par les services du greffe de l'établissement. Une convention de partenariat signée début février 2014 devrait permettre de remédier à cette situation.²⁴
- La prise en charge psychiatrique, lorsqu'il s'agit d'hospitalisation sans consentement, reste insuffisante: il est rare et difficile d'obtenir deux hospitalisations sans consentement simultanées et impossible au-delà de deux.

d) Fonctionnement des établissements et immobilier pénitentiaire

En 2012, 75 places intra muros ont été réalisées et livrées à l'automne 2012, il s'agit de l'aménagement d'un quartier centre de détention hommes de 60 places dans une partie des ateliers inutilisée et la réalisation de 15 places supplémentaires au quartier femmes.

Un projet de 145 places extra muros dont 130 places de centre de détention et la reconstruction du CSL était prévu avant le gel des opérations nouvelle sur le triennal en cours. Le projet consistait à réaliser à l'extérieur de l'enceinte actuelle un quartier centre de détention de 130 places à sûreté allégée doté d'une enceinte propre et d'une entrée indépendante. Etaient également prévus en son sein des locaux supports annexes nécessaires pour un fonctionnement autonome (parloirs y compris parloir familial et UVF, antenne médicale, locaux socio-éducatifs, sportifs...). Ce projet n'a pas pu être retenu dans le triennal compte tenu des contraintes budgétaires.

Par ailleurs et afin de prendre en compte la loi pénitentiaire, une étude sur la création de quatre unités de vie familiale et quatre parloirs familiaux à planter dans la partie existante est actuellement en cours.

En terme de fonctionnement si l'établissement ne rencontre pas de difficulté pour pourvoir ses postes vacants relevant des catégories B et C, la problématique peut être différente pour les personnels de catégorie A ; par exemple, le poste de responsable budgétaire et administratif à l'établissement est resté vacant pendant plus de 18 mois malgré sa publication régulière.

L'établissement connaît des caractéristiques socio-démographiques particulières pour un établissement ultra-marin dans la mesure où le personnel y est en moyenne un peu plus jeune que dans les autres établissements (moyenne d'âge de 35 ans), et où le taux de féminisation est plus élevé (33% en détention hommes.)

Le taux d'absentéisme pour raisons médicales est par ailleurs beaucoup plus élevé que dans les autres établissements ultra-marins, que ce soit pour la maladie ordinaire, ou pour les accidents de travail. Ce fort taux d'absentéisme s'explique d'une part par la violence de la population pénale (41% des accidents de travail ont pour origine une agression) et d'autre part par des conditions climatiques et extraprofessionnelles difficiles.

²⁴ Convention du 5 février 2014 relative à la protection sociale des personnes placées sous mains de justice

e) La situation particulière des mineurs

La délinquance des mineurs en Guyane présente un taux d'homicides particulièrement élevé. D'une manière générale la délinquance est en hausse²⁵ :

- Cayenne est en augmentation de 17 %
- Kourou est en augmentation de 108%
- Saint Laurent du Maroni en diminution de 11%.

L'augmentation rapide de la délinquance juvénile à Kourou fait l'objet d'une attention toute particulière du ministère de la Justice depuis 2013; un établissement de placement éducatif et d'insertion (EPEI), lieu de placement et d'activités de jour à Kourou est en cours de développement

Le quartier mineur du centre pénitentiaire de Guyane d'une capacité de 21 places ne connaît pas la surpopulation, il dispose de locaux conséquents et d'un encadrement partenarial satisfaisant.

Le public accueilli bien qu'étant désocialisé et violent à l'extérieur ne reproduit pas à l'intérieur ce même comportement. Toutefois, l'accueil en 2013 d'adolescents particulièrement violents en provenance de la Guadeloupe a momentanément déstabilisé ce quartier.

La direction territoriale de la PJJ note la présence régulière d'adolescents qui présentent des troubles du comportement aigus, l'incarcération étant parfois une réponse apportée à la carence d'une prise en charge pédopsychiatrique adaptée.

Par ailleurs le dispositif de placement judiciaire actuel en Guyane n'offre pas pour le moment un éventail de réponses suffisamment diversifié, notamment dans le cadre de l'hébergement collectif.

f) La coopération régionale

Comme indiqué précédemment de nombreux étrangers originaires des pays frontaliers sont incarcérés au centre pénitentiaire de Remire.

Pour une meilleure prise en charge, il paraît intéressant de mieux les connaître et pour ce faire d'établir une coopération régionale entre les acteurs pénitentiaires. C'est le cas notamment avec le Suriname où depuis deux ans des échanges transfrontaliers ont lieux entre les cadres des deux pays.

Un projet de même nature est en cours de validation avec les services d'insertion du Brésil. En revanche, aucune convention de transfèrement ne lie la France avec les états suivants : Brésil; Suriname; Guyana.

De même aucun échange d'information n'est formalisé avec ces états concernant les antécédents judiciaires de leurs ressortissants.

²⁵ Raport de politique pénale Procureur de Cayenne, 2011

7 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Guyane

Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Guyane compétent pour le milieu ouvert et le milieu fermé effectue des permanences délocalisées dans les villes de Kourou (toutes les 2 semaines) et de Saint Laurent du Maroni (toutes les 6 semaines). La fréquence mise en place ne correspond pas au besoin mais les distances à parcourir ne permettent pas au personnel des passages plus rapprochés.

Par ailleurs, à la suite à des promotions, des reconversions, des congés formations ou maladie, le service s'est retrouvé pendant la majeure partie de l'année 2013 avec un sous effectif important de CPIP mais également le manque d'un personnel d'encadrement.

Seul département français à ne pas bénéficier de la possibilité de renforcement de ses équipes par un CPIP placé le service a connu une année particulièrement difficile.

Partiellement renforcé en septembre 2013, le nombre de personnes suivies par un CPIP est toujours de 105 soit très largement supérieur aux taux cibles fixés par la double inspection IGF/IGSJ.

Le sous dimensionnement du SPIP est d'ailleurs relevé dans le rapport de politique pénale du procureur de la République de Cayenne pour l'année 2012 comme un frein à la mise en œuvre de l'ensemble des démarches nécessaires pour aménager les peines en milieu fermé.

Il convient de constater que le renforcement partiel du SPIP opéré depuis septembre 2013 a permis de redynamiser les propositions d'aménagements de peines, ainsi en février 2014 pour la première fois le seuil des 30 personnes placées sous bracelets électroniques a été franchi.

Le fort taux de détenus de nationalité étrangère non francophone a conduit le SPIP, en liaison avec l'établissement pénitentiaire et l'éducation nationale, à entreprendre une action spécifique en français langue étrangère mise en œuvre par l'alliance française.

B- Les établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probation de l'océan indien

Les établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probations sont présents dans deux îles de l'océan indien : la Réunion et Mayotte. Si ce n'est le fait de partager le même océan, il existe peu de problématiques pénitentiaires communes à ces deux départements.

La cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion compte trois TGI : Saint-Denis, Saint-Pierre et Mamoudzou.

Selon une analyse des statistiques du ministère de l'intérieur reprise par la DACG²⁶ la Réunion se caractérise par une prédominance des violences non crapuleuses (respectivement 17% et 23% des faits constatés contre 11% en France en 2011).

En revanche, le contentieux de Mayotte connaît une importante prédominance du contentieux des étrangers, qui représente 73% des faits constatés par les services de police et de gendarmerie. Les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne enregistrent une

²⁶ Rapport DACG sur la situation de la délinquance et de la réponse pénale dans les départements et collectivité d'outre mer : éléments généraux et contentieux spécifiques juillet 2012.

augmentation importante en 2011 de +34% et les atteintes aux biens sont également en hausse sensible : +18% en 2011.

Les tribunaux veillent à diversifier la réponse pénale. La plupart des peines alternatives à l'incarcération sont ainsi utilisées par le TGI de Saint-Denis. Le développement de celles-ci est une priorité d'action du TGI de Mamoudzou mais reste limité par le manque de partenaires associatifs et la présence de nombreux délinquants en situation irrégulière. S'agissant du TIG, les chefs de juridictions tentent de densifier la répartition géographique des postes offerts, la population disposant de peu de moyens de locomotions propres. Des démarches ont par ailleurs été entreprises auprès de la mairie de Mamoudzou, de la préfecture de Mayotte, de la Poste et de l'ARS. Si le TIG est bien utilisé à Saint-Pierre, grâce notamment à l'implication des services techniques des communes du ressort, la juridiction de l'application des peines se trouve toutefois confrontée à une offre également assez peu diversifiée.

La dimension du TGI de Saint-Pierre, le faible nombre de détenus, ainsi que les relations étroites entre les différents acteurs permettent un bon développement des aménagements de peine ainsi que des alternatives à l'incarcération. Au 1^{er} mars 2014, 33.8% des condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou²⁷.

Le taux d'aménagement des peines reste peu élevé sur les établissements du ressort de Saint-Denis. Ainsi, pour le centre pénitentiaire du Port, au 1^{er} mars 2014, 8.7% des condamnés d'un aménagement de peine sous écrou. Ces chiffres étaient de 15.2% sur le centre pénitentiaire de Saint Denis²⁸. Il convient de relever que la densité carcérale y est moindre que ce qui est constaté sur la zone Antilles-Guyane ou sur le ressort du TGI de Mamoudzou. Par ailleurs, la difficulté de trouver des experts psychiatres pour réaliser l'expertise obligatoire pour l'octroi de certaines mesures d'aménagement est soulignée.

Au TGI de Mamoudzou, les magistrats ont pris des initiatives pour développer les aménagements de peine. Le placement sous surveillance électronique, matériellement possible depuis le 30 novembre 2011, s'est développé. Il est toutefois rendu difficile par les conditions de vie mahoraises (absence de contrat de bail, de vêtements couvrants, d'électricité, de ligne téléphonique, mesure vécue comme infamante...). Des incidents techniques ont en outre rendu son utilisation impossible à compter d'Août 2013 pendant plusieurs mois. La mesure de libération conditionnelle-expulsion est prononcée dès lors que la situation administrative et pénale le permet, en raison de l'importante population comorienne écrouée. Cette mesure se trouve néanmoins conditionnée à la délivrance de laissez-passer par les autorités comoriennes. Au 1^{er} mars 2014, 8.7% des condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou²⁹.

1 Le centre pénitentiaire de Saint Denis

Le centre pénitentiaire de Saint Denis de la Réunion est l'établissement pénitentiaire le plus récent de tout l'outre mer.

Ouvert en décembre 2008, d'une capacité théorique de 575 places, il accueille les hommes, les femmes et les mineurs.

²⁷ Chiffres DAP- moyenne nationale au 1^{er} mars 2014 :20,9%

²⁸ Chiffres DAP- moyenne nationale au 1^{er} mars 2014 :20,9%

²⁹ Chiffres DAP- moyenne nationale au 1^{er} mars 2014 :20,9%

Le quartier homme est un quartier maison d'arrêt qui a vocation à héberger les prévenus et personnes condamnées avec un reliquat inférieur à 2 ans, le quartier femme en revanche est à la fois maison d'arrêt et centre de détention. Il présente également la particularité d'être doté d'un SMPR sans hospitalisation de jour.

Sa montée en charge a été progressive, il présente désormais un taux d'occupation idéal s'approchant des 100 %.

Etablissement assez exemplaire, il présente toutes les qualités d'un établissement neuf (modernisme, fonctionnalité, recours aux nouvelles technologies..) sans en avoir les défauts habituels (froideurs, complexité...).

Caractéristiques de l'établissement :

- Etablissement récent parfaitement conçu
- Absence de surencombrement
- Labellisation RPE du parcours arrivant

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	496	86,2%
1 ^{er} janvier 2011	430	74,7%
1 ^{er} janvier 2012	487	84,6%
1 ^{er} janvier 2013	543	94,4%
1 ^{er} janvier 2014	534	92,8%

Source : DAP statistiques mensuelles PMJ

a) La population carcérale

Cet établissement ne rencontre pas de difficulté de surencombrement. Pour une capacité théorique de 575 places, l'établissement a hébergé en moyenne 534 personnes détenues en 2013, contre 523 en 2012. Il permet pour le plus grand nombre, en tous les cas pour ceux qui le souhaitent, d'être en cellule individuelle, ce qui est exceptionnel en outre mer.

Sa modernité et son taux d'occupation mesuré en font un établissement ressource pour la zone océan indien, ainsi les personnes présentant des risques d'évasion important ou bien des comportements inadaptés à un encelllement collectif lui sont prioritairement adressées.

Malgré l'affectation des éléments perturbateurs de la zone de l'océan indien, on constate en 2013 une diminution des actes de violences verbales et physiques à l'encontre des personnels. L'établissement note toutefois que le quartier mineurs est un secteur dans lequel ce type de violences est plus fréquent.

Il est relevé une augmentation des violences entre personnes détenues. L'établissement note qu'il s'agit principalement de rixes.

Par ailleurs, une hausse des découvertes d'objets ou produits interdits est constaté. Cela peut notamment s'expliquer par les cinq fouilles sectorielles qui ont été organisées au cours de l'année 2013, ainsi que par des fouilles ciblées.

Mesures et actions menées en 2013 pour réduire les violences :

- Mesures de sécurité active : fouilles sectorielles, utilisation des enregistrements de vidéo-protection dans les procédures disciplinaires, mise en place d'une équipe locale d'intervention, réalisation par les personnes détenues et diffusion d'un film de lutte contre les violences, expérimentation de l'expression collectives des personnes détenues, création de groupes de parole au quartier mineur.

S'agissant du quartier mineurs, les heures hebdomadaires d'enseignement ont été augmentées à 11 heures 30, au lieu de 9 heures.

b) Activités et insertion

Le conseil régional s'est désengagé en 2013 du dispositif de formation professionnelle, il a toutefois précisé que ce désengagement était temporaire. Sa participation pour 2014 n'est toutefois pas encore certaine. Ce positionnement vaut pour les trois établissements réunionnais.

En 2013 au centre pénitentiaire de Saint Denis des formations ont été diligentées dans les domaines suivants :

- Renforcement des compétences en lecture et écriture
- Formation qualifiante pour les femmes d'agent administratif (CAP)
- Formation qualifiante d'agent polyvalent de restauration
- Formation pré qualifiante et qualifiante de peintre applicateur de revêtements ;

Il n'existe pas d'atelier de concessions au centre pénitentiaire, environ 115 personnes disposent d'un travail offert par l'établissement pour le bon fonctionnement général de la structure. Cela ne suffit pas à répondre à la demande, les demandeurs d'emploi sont en moyenne 130 en attente d'un poste.

c) La santé

Initialement les locaux du SMPR n'étaient pas prévus. Il a donc fallu prendre une partie des locaux dédiés à l'UCSA pour créer le secteur du SMPR. Le médecin chef souhaiterait désormais disposer de cellules dédiées au SMPR. Il a transmis en décembre dernier un projet d'hôpital de jour, projet qui s'il répond à un besoin n'est pas à l'heure actuelle financé.³⁰

Par ailleurs, les hospitalisations somatiques posent parfois quelques difficultés au niveau de la garde en raison des sujétions évoquées par la Police. Les bonnes relations entre les différents services permettent d'y apporter des solutions. Il est toutefois nécessaire d'indiquer que des travaux sont prévus à l'hôpital pour augmenter la capacité d'accueil des personnes détenues hospitalisées dans un secteur sécurisé.

Les hospitalisations psychiatriques nécessiteraient également des chambres sécurisées dans les hôpitaux concernés de l'île.

³⁰ Projet d'hôpital de jour au SMPR de Saint Denis 8 novembre 2012

d) Fonctionnement des établissements et immobilier pénitentiaire

Il n'existe pas de travaux d'envergure au CP de St Denis, l'établissement étant récent et bien conçu.

Le CP de Saint Denis est le seul établissement ultra-marin à être en gestion déléguée, la sanctuarisation de ses crédits de fonctionnement lui permet de faire face à ses besoins.

Les personnels semblent s'être bien appropriés leur outil de travail, les conditions de travail des personnels sont satisfaisantes par rapport aux standards métropolitains, et très bonnes par rapport aux standards ultra-marins. L'absence de surpopulation carcérale, l'architecture et le soin apporté à l'aménagement des locaux de travail et de détention contribuent à apporter une sérénité ressentie à tous les échelons de la hiérarchie.

Les chiffres relatifs à la gestion des ressources humaines sont satisfaisants, malgré une hausse des heures supplémentaires en 2012.

La volonté de retour au pays des agents originaires du département permet de couvrir tous les postes dès lors qu'ils sont offerts à la mutation : il n'y a aucun problème d'attractivité pour ce département quels que soient les corps.

e) La situation particulière des mineurs

L'ensemble des mineurs incarcérés à la Réunion le sont au centre pénitentiaire de Saint Denis. Le quartier dispose de 40 places et ne connaît pas la surpopulation. L'étanchéité avec les quartiers majeurs est effective, et le quartier mineurs est correctement équipé en salles d'activité.

Les mineurs sont souvent isolés, sans famille et s'illustrent par des comportements violents. Ils représentent 5% de la population pénale de l'établissement mais engendrent plus de la moitié des violences entre personnes détenues et un quart des violences envers le personnel.

La DACG dans son rapport de juillet 2012³¹ note que le contentieux des mineurs est en nette progression; les récentes émeutes ont confirmé que nombre de fauteurs de troubles étaient mineurs.

Par ailleurs, au TGI de Saint Pierre, les mineurs représentent près de 20% des personnes mises en causes en 2011 contre 18% en 2010.

f) La coopération régionale

Un projet de partenariat conventionnel entre l'île Maurice et l'établissement de Saint Denis de La Réunion est en cours. Dans ce cadre le projet d'accord de coopération porte sur les points suivants :

- i. Echange de bonnes pratiques, d'expertise et de technologies à travers la mise à disposition de formateurs pour le bénéfice des personnels respectifs.
- ii. Echange de délégations à différents échelons des personnels pour le besoins de formations.
- iii. La participation commune tant sur le plan social que sportif.
- iv. Concernant les prisonniers partage de bonnes pratiques pour la collecte de renseignements, de détention et échange de programmes de réinsertion incluant le service hospitalier et le travail social entre autres.

³¹ Rapport DACG sur la situation de la délinquance et de la réponse pénale dans les départements et collectivité d'outre mer : éléments généraux et contentieux spécifiques juillet 2012

2 Le centre de détention du Port

Le centre de détention du Port existe dans la configuration architecturale actuelle depuis 1989³².

L'établissement comprend deux parties distinctes :

- Le « centre de détention haut » appelé également centre de détention à responsabilité il s'agit d'une structure très ouverte offrant à l'intérieur de l'enceinte une grande autonomie aux personnes détenues
- Le « centre de détention bas » ancienne quartier maison centrale et maison d'arrêt, il est adapté à la prise en charge des condamnés « plus difficiles ».

Depuis 2009³³, l'établissement accueille exclusivement une population adulte et masculine. Si pendant plusieurs années il a accueilli des personnes comoriennes en provenance de la maison d'arrêt de Majicavo, ces transferts sont désormais exceptionnels.

Il est le seul établissement pour peines de l'outre mer, et est en outre spécialisé dans la prise en charge des auteurs d'infractions à caractère sexuel³⁴.

La capacité opérationnelle de l'établissement est actuellement de 508 places du fait des travaux de restructuration engagés.

Caractéristiques de l'établissement :

- Etablissement vétuste en cours de restructuration
- Absence de surencombrement
- Labellisation RPE du parcours arrivant

a) Population carcérale

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	524	91,2%
1 ^{er} janvier 2011	504	87,8%
1 ^{er} janvier 2012	453	87,7%
1 ^{er} janvier 2013	472	91,5%
1 ^{er} janvier 2014	440	86,6%

L'établissement est en situation favorable en termes d'occupation, 460 personnes détenues y ont été détenues en moyenne en 2013 (contre 470 en 2012).

Toutefois bien qu'établissement pour peines, l'encellulement individuel n'y est pas respecté, la structure architecturale ne le permettant pas.

³² Une partie de l'établissement était en service en 1976

³³ Date de la transformation des places MA et des cellules MC en places de CD (avril 2009) sans modification structurelle (cellules collectives) ; Suppression du quartier mineurs (transfert sur au quartier mineur du CP de Saint Denis) et transformation en quartier arrivants (octobre 2009).

³⁴ Note DAP 000260 du 25 Juin 2009 affectation des auteurs d'infraction à caractère sexuel dans les 22 établissements pénitentiaires spécialisés.

On constate une diminution des violences physiques, mais une augmentation sensible des violences verbales à l'encontre des personnels. Les violences entre personnes détenues sont en baisse. Enfin, il est relevé une augmentation des découvertes d'objets ou produits interdits.

✓ Mesures et actions menées en 2013

- Mesures de sécurité passive: sécurisation des clôtures par la pose de concertina au CDR et pose de pierre à l'extérieur pour freiner les auteurs de projections extérieures ; construction du ferme photovoltaïque qui protège les secteurs CDR et CD-bas des projections extérieures ; sécurisation du mobilier de cellule au quartier d'isolement.
- Mesures de sécurité active: prise en considération de l'hétérogénéité des profils (lacunes éducatives, troubles du comportement, chefs de clan, consommateurs de produits stupéfiants, mais également personnes détenues modératrices) ; vigilance et accompagnement des pratiques professionnelles ; partage d'information et pluridisciplinarité ; observation et renseignement pénitentiaire

Par ailleurs des pratiques innovantes sont mises en place, telles que la médiation canine, la médiation relationnelle entre personnes détenues et personnels de surveillance, ou simplement entre personnes détenues.

b) Activités et insertion

Plusieurs formations sont proposées :

- Renforcement des compétences en lecture et écriture
- Travaux paysagers et pépinières
- Bâtiment et maçonnerie
- Peintre applicateur de revêtement
- Apiculture
- Maintenance et hygiène des locaux.

Environ 136 personnes détenues ont travaillé pour le compte de l'établissement en 2013. L'établissement a réussi à développer du travail en concession de différentes natures (maraîchage, menuiserie, reliure, tri sélectif). Un nouvel atelier a vu le jour en 2013 pour du travail en métallerie et en menuiserie aluminium.

Par ailleurs, la réalisation d'une installation photovoltaïque sur des terrains appartenant au centre de détention est en cours.

Sa mise en œuvre s'accompagne d'une politique de formation et de réinsertion originale de la population carcérale, dans un contexte local délicat offrant par ailleurs peu de perspectives de réinsertion professionnelle. De nombreux postes devraient être ainsi proposés à court terme à la population pénale.

c) La santé

En tant que seul établissement spécialisé à l'accueil des auteurs d'infractions sexuelles, un protocole local³⁵ élaborant un partenariat entre les professionnels de la santé et ceux de la justice devrait être établi entre l'établissement, le service pénitentiaire d'insertion et de probation et le SMPR.

Malgré de multiples relances des cadres pénitentiaires, aucune réponse au 1^{er} janvier 2014 n'a été fournie par l'autorité sanitaire.

d) Fonctionnement des établissements et immobilier pénitentiaire

L'établissement est engagé depuis 2009 dans un programme de rénovation immobilière de grande ampleur. Les travaux de réhabilitation des deux quartiers d'hébergement doivent aboutir à :

- améliorer les conditions de vie en détention par le réaménagement des cellules au quartier bas, la création d'unités de vie familiales, l'aménagement d'un bâtiment au quartier centre de détention à responsabilité pour la prise en charge des personnes à mobilité réduite.
- renforcer l'infrastructure par le réaménagement de la cuisine et l'enrobage des circulations.
- mettre les bâtiments du centre de détention à responsabilité aux normes de sécurité incendie et électrique.

Ces projets ne sont toutefois pas suivis par l'APIJ.

Le très faible effectif du département des affaires immobilières de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer (3 agents : 1 architecte, 1 directeur technique et un personnel administratif sur le suivi financier) et l'éloignement du siège de la mission ne permettent pas d'assurer un suivi satisfaisant de ces projets.

Les services de la DEAL ont donc pris le relais mais les résultats ne sont pas ceux attendus.

Les conditions de travail des personnels sont relativement bonnes, par rapport aux standards ultra-marins. L'absence de surpopulation carcérale contribue à alléger la charge de travail des personnels de l'établissement.

La volonté de retour au pays des agents originaires du département permet de couvrir tous les postes vacants dès lors qu'ils sont ouverts à la mutation.

3 La maison d'arrêt de Saint-Pierre

La maison d'arrêt de Saint-Pierre de la Réunion, a ouvert ses portes en tant que prison en 1930 mais les bâtiments datent de 1873.

D'une capacité de 123 places, elle connaît un taux d'occupation mesuré qui dépasse rarement les 110 %. En tant que maison d'arrêt, elle a vocation à accueillir les personnes prévenues en attente de jugement ainsi que celles dont le reliquat de peine est inférieur à 2 ans. En tant que plus petit établissement pénitentiaire de la Réunion et le moins sécurisé, les personnes détenues les plus dangereuses sont prioritairement incarcérées au sein des deux autres établissements en fonction de leur catégorie pénale.

³⁵ Déclinaison du protocole national DAP DGOS de décembre 2011

L'architecture de l'établissement offre essentiellement un encellulement collectif, la lutte contre les violences passe de fait par une bonne connaissance de la population pénale. Les phénomènes de violence restent marginaux et sont souvent liés à des problèmes de cohabitation, de trafics internes ou à des profils de personnes détenues ayant des troubles de comportement.

a) La population carcérale

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	110	90,9%
1 ^{er} janvier 2011	137	113,2%
1 ^{er} janvier 2012	116	95,8%
1 ^{er} janvier 2013	104	85,9%
1 ^{er} janvier 2014	113	91,8%

Source : DAP statistiques mensuelles PMJ

Pendant longtemps, rares étaient les tensions au sein de cet établissement ancien et ce malgré la très grande promiscuité des dortoirs.

Cette situation a évolué défavorablement ces dernières années. Les violences à l'encontre des personnels sont essentiellement constituées de violences verbales (67%), en 2013 quatre agressions physiques ont eu lieu. Les agressions restent rares et paraissent stabilisées, les détenus ayant conscience notamment qu'un mauvais comportement risque de leur faire quitter cet établissement du sud de l'île.

Les violences entre personnes détenues en revanche ont été multipliées par deux au cours de ces quatre dernières années. Il s'agit en 2013 pour l'essentiel de rixes (77%) qui se sont déroulées quasi exclusivement dans la cour de promenade (87%).

Un nombre important de ces violences est causée par les projections qui émanent de l'extérieur. En effet, l'établissement étant situé en centre ville, il est très perméable aux envois de stupéfiants ou d'alcool en provenance de l'extérieur.

b) Activités et insertion

Aucun atelier au sein de ce petit établissement, la seule offre de travail est celle du service général l'établissement, cela permet d'embaucher presque ¼ de la population pénale

Pour autant, en moyenne environ 20 demandes d'emploi ne sont pas satisfaites.

Deux formations professionnelles ont eu cours en 2013 : le renforcement des compétences en lecture et en écriture ainsi que la maintenance et l'hygiène des locaux.

c) La santé

Le protocole santé date de 1995, malgré plusieurs relances de l'ARS par le chef d'établissement le protocole n'a toujours pas été réactualisé.

d) Fonctionnement des établissements et immobilier pénitentiaire

La construction d'un nouvel établissement pénitentiaire de 200 places dans le sud de l'île en remplacement de la maison d'arrêt de Saint-Pierre, vétuste et ne permettant pas l'encellulement individuel, était envisagé. Toutefois à l'issue des décisions budgétaires arrêtées par le Premier ministre dans la perspective du projet de loi de finances pour 2013 ce projet n'a pas été retenu dans le cadre de cet exercice budgétaire.

Les postes ouverts dans cet établissement sont très prisés par les agents d'origine réunionnaise qui viennent y terminer leur carrière. Cet établissement connaît un taux d'absentéisme particulièrement important.

4 Le service pénitentiaire d'insertion de probation de la Réunion

Le SPIP de la réunion est le SPIP ultra marin le plus important en effectifs de l'outre-mer, il se décline en trois antennes dont deux antennes mixtes (Saint Denis; Saint-Pierre), et une antenne dédiée au milieu fermé (Le Port). Le DFSPIP a également compétence pour superviser le SPIP de Mayotte qui lui est rattaché compte tenu de la faiblesse de ses effectifs.

Globalement la situation du SPIP de la Réunion est la plus favorable de tous les outre mers. En effet, les ratios sont dans l'ensemble satisfaisants (au 1^{er} décembre 2013 91 personnes sont suivies par ETP ; à l'antenne du Port 59; et 105 à Saint Pierre) et c'est également le seul à bénéficier de la mise en place de la pluridisciplinarité : en 2013, une psychologue a rejoint l'équipe, un poste d'assistant social existe également même s'il est actuellement vacant. En ce début d'année 2014 tous les postes d'encadrement sont pourvus.

Le dispositif de CPIP placé est également mis en place à la Réunion.

Le pole PSE est également rattaché au siège du SPIP.

Malgré ces effectifs satisfaisants et une population pénale moins violente que celle présente dans les départements français des Caraïbes, les aménagements de peines sont rares. Si l'on compare le pourcentage de personnes en cours d'aménagement de peine rapporté au nombre de personnes suivies en milieu ouvert et fermé, il s'agit du département d'outre-mer qui présente le plus faible pourcentage (au 1^{er} janvier 2014 5,61% pour la Réunion, 6,88% pour Mayotte, 8,29% pour la Martinique, 9,81% pour la Guadeloupe et 9,85% pour la Guyane).

Par ailleurs, des projets immobiliers sont en cours, il s'agit du déménagement du siège du SPIP et de l'antenne Nord dans un nouveau bâtiment situé sur le domaine pénitentiaire de Saint Denis. Les travaux devraient démarrer au cours du premier semestre 2014 pour un emménagement dans les locaux lors du second semestre 2015. Des recherches de locaux sont également en cours pour l'antenne de Saint Pierre.

5 La maison d'arrêt de Mayotte

Il s'agit du seul établissement pénitentiaire du département. Ouvert en 1995, il comptait à l'origine 65 places, deux agrandissements successifs ont porté sa capacité à 105 places.

Cet établissement est quasi exclusivement consacré à l'hébergement collectif de personnes détenues et n'offre pratiquement aucune surface dédiée à l'organisation d'activités.

Il a vocation à accueillir les hommes, les femmes et les mineurs, les personnes prévenues en attente de jugement ainsi que celles dont le reliquat de peine est inférieur à 2 ans. Toutefois, le département étant dépourvu de centre de détention, certains condamnés, y compris à de longues peines, purgent leur condamnation à Majicavo.

D'importants travaux sont en cours, la livraison de la première phase est en cours avec une mise en service annoncée pour la mi juin 2014.

a) La population carcérale

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	217	206,6%
1 ^{er} janvier 2011	197	187,6%
1 ^{er} janvier 2012	186	177,1%
1 ^{er} janvier 2013	223	212,3%
1 ^{er} janvier 2014	166	158%

Source : DAP statistiques mensuelles PMJ

La population pénale se caractérise par un nombre important de personnes détenues étrangères en situation irrégulière en provenance des Comores, elles représentent environ la moitié des écroués. Les mesures alternatives à l'incarcération mises en œuvre et les aménagements de peine prononcées, ainsi que les transferts de personnes détenues vers d'autres établissements pénitentiaires ont permis de contenir les effectifs.

La vie en détention reste néanmoins difficile en raison de l'encellulement collectif (cellules de 5 places occupées par 12 à 15 personnes lorsque les effectifs sont élevés).

La problématique de surencombrement reste prégnante à la MA de Majicavo, notons toutefois une diminution sensible des effectifs. Pour une capacité théorique de 105 places, la moyenne des effectifs hébergés est passée de 220 en 2012, à 200 en 2013. Parallèlement bien qu'en diminution, le nombre des mineurs est resté élevé comparé à la capacité d'accueil, il était de 17 en 2012 et est passé à 12 en 2013 pour 6 places théoriques

Les violences physiques à l'encontre des personnels ont diminué, alors qu'on constate une augmentation des insultes et menaces.

Alors que les violences entre personnes détenues sont relativement stables, quatre d'entre elles l'ont été avec l'utilisation d'une arme. Ce phénomène a incité l'établissement à avoir une attention spécifique.

Il convient de rappeler que la nuit du 22 au 23 août 2013, un incendie volontaire dans une cellule occupée par 9 personnes détenues avait entraîné la mort de l'une d'entre elles. L'analyse de cet évènement fait par l'établissement a conclu qu'aucun signe annonciateur de ce comportement ne pouvait être identifié. Une enquête judiciaire est en cours.

✓ Mesures et actions menées en 2013

- Mesures de sécurité passive : retrait d'équipements de cellules endommagés et réparation régulières du grillage du terrain de sport pour limiter les fabrications d'armes artisanales.

- Mesure de sécurité active : observation des personnel, audiences des personnels d'encadrement ; sensibilisation de la population pénale à la problématique des violences par le biais d'affiches en français et shimaoré ; partage d'informations lors des CPU ; mise en place d'activités socioculturelles et de trois modules de formations professionnelles.

Du fait de la départementalisation, la société mahoraise est en pleine mutation et doit affronter une évolution majeure en un temps très bref ; dans ce contexte les services pénitentiaires se trouvent dans une situation délicate et précaire. Les évolutions propres à la société mahoraise (disparition des structures traditionnelles et développement du consumérisme notamment) conjuguées au contexte géographique (immigration massive en provenance des Comores) ne permettent pas d'envisager à court terme une diminution de la délinquance.

La population est à 90% musulmane, plus de 60% des habitants ne parlent pas le français.³⁶

b) Activités et insertion

70% des personnes détenues relèvent de l'indigence et bénéficient de l'aide financière mensuelle de 20 euros³⁷. Il est de ce fait d'autant plus important de leur fournir un travail ou une formation professionnelle. 32 postes de service général sont offerts par l'établissement. Concernant la formation professionnelle, la parution tardive du décret³⁸ fixant le taux de rémunération applicable à Mayotte a retardé la mise en place des modules. Néanmoins, deux actions ont été menées en 2013.

c) La santé

De graves difficultés d'accès aux soins psychiatriques ont été constatées en 2013, compte tenu de l'impossibilité pour le CHM de Mayotte d'accueillir les hospitalisations d'office D398 et ce pour des raisons de sécurité³⁹. Aujourd'hui la seule solution opérationnelle est le transfert des personnes justifiant de ces soins au service médico-psychologique régional de la Réunion. Par ailleurs, un défaut d'immatriculation à la sécurité sociale existait jusqu'à la signature d'un protocole⁴⁰ entre l'établissement, le SPIP, la caisse de sécurité sociale de Mayotte et le centre hospitalier de Mayotte.

d) Fonctionnement des établissements pénitentiaires et immobilier pénitentiaire

La reprise par l'Etat de la gestion de la prison de Mayotte a nécessité une mise en conformité des locaux avec la réglementation pénitentiaire applicable et une intégration des personnels de la collectivité dans la fonction publique d'Etat.

Concernant la mise à **niveau immobilière**, une opération d'envergure a débuté en 2012. Toujours en cours, elle se divise en deux phases :

³⁶ Rapport de politique pénale de Mamoudzou

³⁷ Rapport d'activité 2013 de la maison d'arrêt de Majicavo

³⁸ Décret n°2013-802 du 2 septembre 2013 fixant les taux et les montants des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle à Mayotte.

³⁹ Note DGOS du 1^{er} juillet 2013

⁴⁰ Convention relative à la protection sociale des personnes détenues de la maison d'arrêt de Majicavo 1^{er} octobre 2013

- La première prévoit la construction d'un bâtiment d'hébergement de 152 places et de bâtiments pour les missions supports et d'appui à la détention (parloirs, UCSA, secteur socio-scolaire, cuisine, ateliers locaux du personnel). La population pénale entrera dans ces nouveaux locaux au cours du mois de juin 2014.
- Les locaux ainsi libérés permettront la réalisation de la deuxième phase à savoir la destruction puis reconstruction de la maison d'arrêt.

Ainsi à l'issue de l'opération immobilière prévue pour l'été 2014, le futur centre pénitentiaire de Mayotte offrira 278 places de détention reparties de la manière suivante :

- ✓ 96 places en maison d'arrêt dont 90 hommes avec un quartier arrivant de 14 places et 6 pour les femmes.
- ✓ 30 places en quartier mineur
- ✓ 152 places en centre de détention

Avec ce nouvel établissement, Mayotte sera pourvu d'un établissement moderne respectueux des conditions de détention.

L'intégration des personnels, après avoir connu plusieurs étapes est toujours en cours.

Au 1^{er} mars 2014, l'ensemble des personnels de direction, administratif et d'insertion ont été intégrés soit au total 7 personnes. En revanche, pour les personnels techniques et de surveillance, ils étaient 51 au départ et 26 sont encore en cours d'intégration.

Les personnels de surveillance ont pour leur part été placés sous statut transitoire (décret 2005-143 du 17 février 2005).

Conformément à la loi de programme pour l'Outre-mer (2003-660 du 21 juillet 2003), le protocole d'accord conclu le 8 avril 2009 entre le représentant de l'Etat et les organisations syndicales précise que l'ensemble des fonctionnaires de Mayotte doit rejoindre un statut transitoire au plus tard à la fin de l'année 2010 avec vocation à intégrer définitivement la fonction publique d'Etat dans un délai maximum de 5 ans.

Dans ce contexte, le décret 2011-362 du 1er avril 2011 qui fixe la date de 2017 pour les surveillants pénitentiaires comme échéance du processus d'intégration en les plaçant dans un second statut transitoire n'a été ni compris, ni accepté.

Les personnels originaires se sentent alors doublement lésés, d'une part vis à vis de leurs collègues expatriés avec qui ils partagent les mêmes tâches et d'autre part avec leurs collègues mahorais des autres administrations qui vont être tous intégrés plus rapidement qu'eux. Ce sentiment d'injustice est exacerbé par le traitement réservé aux fonctionnaires de police de la CDM perçu comme beaucoup plus favorable qui ont été intégrés directement dans la fonction publique d'Etat dès 2004 / 2005 sans passage préalable par un statut transitoire.

Monsieur Mercier, Garde des Sceaux, lors de sa visite de l'établissement du 9 avril 2011, a été informé par les personnels de cette situation, il s'est alors engagé publiquement à ce que la situation statutaire des surveillants de Mayotte soit régularisée avant 2014.

Lors de la mission effectuée du 11 au 15 Mars 2012 par messieurs les sénateurs Sueur, Cointat et Desplan pour le compte de la commission des lois, cette situation a de nouveau été

évoquée. Dans leur rapport⁴¹ ils ont retenu comme 6^{ème} proposition : « Intégrer rapidement les surveillants mahorais de la maison d'arrêt de Majicavo dans le corps d'encadrement de droit commun » et ont attiré l'attention de l'ancien Garde des Sceaux sur cette question. M. Michel Mercier leur avait répondu : qu'il avait saisi le ministre de la fonction publique afin que « soit étudiée la possibilité d'accélérer la phase transitoire et l'intégration des agents dans le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire au plus tard en 2014 au lieu de 2017. Il s'agit d'un dossier très complexe dont la direction générale de l'administration et de la fonction publique poursuivent l'instruction ».

La situation n'ayant pas été réglée avant le changement de majorité, les personnels ont à nouveau attiré l'attention du gouvernement lors du déplacement de monsieur Lurel, ministre des Outre-mers, à Mayotte. Pour mettre fin à la crise sociale en cours à l'établissement, son directeur de cabinet confirmait par note⁴² au Préfet de Mayotte, l'engagement du ministre en accord avec la Garde des Sceaux à ce que la situation individuelle de l'ensemble des agents concerné fasse l'objet d'un réexamen au cours de l'année 2015 afin que l'intégration de tous les agents concernés intervienne au plus tard le 31 décembre 2015.

S'en est suivi du 1^{er} au 5 octobre 2012 une mission statutaire pénitentiaire qui a pu rencontrer l'ensemble des personnels. De nombreuses situations individuelles ont alors pu être régularisées dans les mois qui ont suivis. Toutefois, à ce jour 26 agents (23 surveillants + 3 personnels techniques) ne sont toujours pas intégrés, dont 9 pour lesquels l'intégration prévisionnelle est prévue postérieurement au 31 décembre 2015.

La coexistence de différents statuts au sein du même établissement pour des personnels qui effectuent les mêmes tâches pose au quotidien des problèmes de gestion et nourrit un fort sentiment d'iniquité.

En effet, compte tenu de cette distinction les agents issus de la collectivité de Mayotte ne peuvent pas de bénéficier des mêmes droits en matière de rémunération, d'avancement ou de retraite que les agents relevant du droit commun, alors que les missions sont identiques à celles exercées par les surveillants métropolitains.

En sus des problématiques d'intégrations vient se greffer, la difficile application de textes réglementaires se référant soit à la collectivité soit au département. Sont ainsi non réglées réglementairement les questions liées :

- au maintien des personnels à Mayotte expatriés sous le régime du décret de 1996⁴³ fixant une durée de séjour limitative
- à la prise en charge des frais de voyage des personnes arrivant en mutation, les différentes directions du ministère de la Justice interprétant différemment les textes .

Enfin, d'une façon générale se pose la question de l'attractivité des postes d'encadrement à Mayotte, ils doivent faire l'objet de multiples publications avant d'être pourvus. Si aucune difficulté n'a été rencontrée pour pourvoir les postes d'officiers et de gradés, celui de responsable de greffe a du être republié avant d'être pourvu. Lors des commissions administratives paritaires précédentes, aucun candidat ne s'est manifesté pour celui de directeur adjoint, pourtant publié comme susceptible de se libérer. Devra notamment être

⁴¹ Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis. Rapport d'information de MM Sueur, Cointat, et Desplan fait au nom de la commission des lois n° 675 (2011-2012)

⁴² Note du 17 juillet de monsieur Fabrice Rigoulet Roze à destination de monsieur le Préfet de Mayotte

⁴³ Décret n°96-1027 du 26 novembre 1996 relatif à la situation des fonctionnaires de l'Etat et de certains magistrats à Mayotte

envisagée la possibilité de proposer ces postes à des sortants d'école dans l'hypothèse où la mobilité volontaire ne permettrait pas de la combler.

e) La situation particulière des mineurs

Sur les 212 645 habitants de Mayotte près de 55% ont moins de 20 ans⁴⁴.

L'actuel quartier mineur est doté de 6 places reparties en 3 cellules. Il est depuis plusieurs années en constant surencombrement. En 2012, son taux d'occupation a oscillé entre 217% et 383% atteignant le 1^{er} aout 2012 son plus haut seuil, avec 23 mineurs incarcérés. En 2013, la moyenne était de 12 soit 200% de taux d'occupation.

Ce quartier ne répond en rien à la réglementation en vigueur car même en l'absence de sur-occupation l'encellulement individuel prévu par les textes ne pourrait être respecté.

La prise en charge des mineurs a été revue ces deux dernières années, par un renforcement des effectifs PJJ qui a permis la mise en place d'un véritable encadrement des jeunes incarcérés. Depuis 2013, les commissions de suivi des mineurs se tiennent régulièrement.

Notons également qu'à Mayotte des mineurs ont été placés sous surveillance électronique.

f) La coopération régionale

A ce jour aucune coopération régionale n'existe, l'établissement dont la majeure partie des personnes écrouées est d'origine Mahoraise souhaiterait qu'une convention de transfèrement puisse être envisagée entre les Comores et la France pour permettre le retour des originaires en cours d'exécution de peine.

6 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Mayotte

Le SPIP de Mayotte est actuellement placé sous l'autorité du DFSPIP de la Réunion compte tenu de la faiblesse de ses effectifs. Cette situation est apparue comme insatisfaisante à l'ensemble des partenaires du SPIP, autorité judiciaire et préfectorale notamment.

L'augmentation de capacité de l'établissement pénitentiaire entraîne un redimensionnement des équipes du SPIP de Mayotte, ce qui permet d'envisager que ce soit désormais un SPIP de pleine compétence.

C Les établissements et services pénitentiaires du Pacifique

Les services pénitentiaires sont présents uniquement dans les collectivités d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie Française. A Wallis les missions de garde des personnes incarcérées au sein de la gendarmerie sont exercées par des gardes Territoriaux.

Ces collectivités très éloignées du territoire hexagonal que ce soit par la distance ou par une forte identité culturelle connaissent des régimes juridiques spécifiques.

⁴⁴ 54% en 2010. Source Insee, recensement de population 2007.

La Polynésie française et les Iles de Wallis-et-Futuna sont régies par l'article 74 de la constitution. Dans ces collectivités s'applique le régime de spécialité législative, c'est-à-dire que les règles applicables aux collectivités territoriales de métropole n'y sont pas applicables de plein droit mais doivent y être expressément étendues. Elles exercent des compétences propres dans des matières qui peuvent relever du domaine de la loi, mais l'État ne peut leur transférer de compétences dans les matières « de souveraineté » telles que la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral.

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité sui generis. Il résulte de l'esprit même de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, qui a valeur constitutionnelle, que la Nouvelle-Calédonie est régie par le principe de spécialité législative. Ce principe est dorénavant expressément affirmé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 telle que modifiée par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.

Ces spécificités ont des conséquences réelles dans la vie des services pénitentiaires.

La zone Pacifique recouvre les cours d'appel de Nouméa et Papeete.

Ces ressorts sont marqués pour une sur-occupation carcérale très importante, ayant conduit le parquet de Nouméa à suspendre l'exécution de certaines peines privatives de liberté.

Parmi les contentieux les plus rencontrés, une prédominance des destructions et dégradations ainsi que des violences non crapuleuses caractérise le ressort de la cour d'appel de Nouméa⁴⁵ tandis que le ressort de la cour d'appel de Papeete est marqué par un poids important des infractions à la législation sur les stupéfiants, qui représentaient 17% des faits constatés en 2011.

Les juridictions ont développé les alternatives aux poursuites. S'agissant de Nouméa, toutes celles prévues par la loi ont été mises en œuvre, autant que les particularités locales le permettent.⁴⁶ En 2012, le taux des alternatives aux poursuites s'est ainsi élevé à 32,3% et a atteint, au 30 septembre 2013, 33,96%. Ce taux était de 12% en 2007. Globalement, le recours aux peines alternatives à l'emprisonnement a également augmenté. Le TIG fonctionne bien sur Nouméa et Papeete. La peine de jours-amende n'est en revanche pas prononcée en Polynésie-Française en raison des difficultés pour les services du Trésor locaux à recouvrer les amendes pécuniaires: mauvaise distribution du courrier et extrême mobilité géographique d'une partie de la population⁴⁷.

Le tribunal de première instance de Mata Utu représente quant à lui une petite structure, 27 condamnations à des peines d'emprisonnement ferme ayant par exemple été prononcées en 2012. Toutes les peines alternatives n'ont pu se mettre en place.

Le développement des mesures d'aménagement de peine fait également l'objet de l'attention des autorités judiciaires. A Nouméa, le parquet général, parallèlement à l'action du SPIP, a

⁴⁵ Rapport de la DACG sur la situation de la délinquance et de la réponse pénale dans les départements et collectivités d'outre-mer réalisé en Juillet 2012

⁴⁶ Difficultés dans l'acheminement postal, difficultés rencontrées par certaines populations pour se déplacer, etc.

⁴⁷ Rapport de politique pénale pour l'année 2012

noué des contacts avec les autorités coutumières et a sollicité de celles-ci un accompagnement notamment en matière de libération conditionnelle. A ce jour, aucune démarche n'a cependant été entreprise par ces autorités⁴⁸. L'ouverture d'un second cabinet de juge de l'application des peine en février 2013 ainsi qu'un effort de diversification des mesures d'aménagement des peines ont permis un essor de celles-ci. Se sont développés les placements sous surveillance électronique (39 condamnés en bénéficiaient au 1^{er} novembre 2013 contre 6 au 1er mars 2013) et les placements extérieurs (23 condamnés en bénéficiaient au 1^{er} novembre 2013 contre 13 au 1er mars 2013)⁴⁹. Au 1^{er} mars 2014, 21% des condamnés bénéficiaient ainsi d'un aménagement de peine sous écrou sur le centre pénitentiaire de Nouméa. De même, 77 aménagements de peine ont été prononcés *ab initio* par les juridictions correctionnelles, notamment dans le cadre de la CRPC, grâce à l'élaboration d'un vade mecum à l'attention des présidents de chambres correctionnelles⁵⁰. L'ouverture en mars 2014 du quartier de préparation à la sortie susceptible d'accueillir les semi-libertés, les placements extérieurs, et les condamnés à des peines inférieures à deux ans, devrait favoriser une évolution positive. Au centre pénitentiaire de Faa'a 15.4% des condamnés bénéficiaient au 1^{er} mars 2014 d'un aménagement de peine sous écrou et 12.5% sur la maison d'arrêt d'Uturoa⁵¹.

L'insuffisance de structures permettant l'accueil des détenus et concourant à leur réinsertion sociale est souvent soulignée. La pénurie d'experts psychiatres limite également le développement des aménagements de peine pour une partie importante de la population carcérale.

1 Le centre pénitentiaire de Nouméa

Le centre pénitentiaire de Nouméa, construit au 19^{ème} siècle, particulièrement vétuste, ne correspondait plus aux normes pénitentiaires actuelles, ses conditions de détention particulièrement dégradées ont entraîné à moult reprises la condamnation de l'Etat pour conditions inhumaines et dégradantes.

En tant que centre pénitentiaire, il a vocation à accueillir tous types de population pénale, les femmes, les hommes, les mineurs, les prévenus et les condamnés quelle que soit la longueur de leurs peines.

En 2007, en raison des nombreuses évasions, un vaste plan de sécurisation a été mis en œuvre et a permis de les réduire.

Une fois la sécurité rétablie, un programme de rénovation et d'extension a été élaboré avec pour objectif de répondre au constat d'insalubrité de certains quartiers ainsi qu'à la sur-occupation de l'établissement, notamment du quartier maison d'arrêt.

Le projet initial de reconstruction et d'extension de l'établissement envisagé par l'administration pénitentiaire consistait en une opération de restructuration du site actuel au cours de laquelle la plupart des bâtiments auraient été démolis et reconstruits. A moyen terme,

⁴⁸ Rapport du parquet général de Nouméa 12 novembre 2013

⁴⁹ Chiffres DAP

⁵⁰ Dépêche du 15 janvier 2013 sur les indicateurs de suivi de la population carcérale

⁵¹ Chiffres DAP- moyenne nationale au 1er mars 2014 :20,9%

le schéma directeur permettait d'accroître la capacité de l'établissement pour la porter à 490 places, l'ensemble des travaux pouvant être terminé fin 2016, début 2017.

La réalisation de cette opération sur site, dont l'administration pénitentiaire était déjà propriétaire, rendait ce calendrier réaliste. Cependant les travaux nécessitaient l'obtention du permis de construire dont la délivrance relève de la compétence du conseil municipal de Nouméa. La mairie souhaitant récupérer l'emprise foncière a suspendu la délivrance du permis à un engagement de l'Etat de construire sur un autre site. Le Président de la République, à l'occasion de son déplacement en Nouvelle-Calédonie le 26 aout 2011, a accédé à cette demande. Le permis de construire du quartier de préparation à la sortie a pu ainsi être délivré début 2012.

Dans ce cadre plusieurs terrains dont certains situés dans la périphérie de Nouméa ont été proposés à l'administration. Après études, un seul pouvait correspondre au besoin, situé à Dumbéa au lieu dit de « Nakutakoin », le propriétaire âgé de 101 ans décédait avant toute transaction. Parallèlement des changements politiques intervenaient au niveau national comme local, la demande de délocalisation du centre pénitentiaire était dès lors moins soutenue politiquement.

L'envoi par la garde des Sceaux d'une mission menée par Madame Imbert Quarreta du 29 septembre au 6 octobre 2012 a permis de mettre fin aux tergiversations et d'arrêter le schéma de rénovation suivant :

- Abandon du projet de construction d'un nouvel établissement pénitentiaire à Dumbéa
- Réhabilitation du centre pénitentiaire, avec notamment :
 - Le remplacement dès 2012 des bâtiments délabrés et insalubres du centre de détention fermé par des bâtiments modulaires de qualité puis même opération pour le centre de détention ouvert
 - Construction d'un quartier courtes peines de 80 places
 - Restructuration lourde du quartier maison d'arrêt (QMA).
 - Création d'unités de vie familiale.
 - Création d'une zone d'activités culturelles et sportives.
 - Rénovation des locaux du personnel.
- L'implantation d'un centre pour courtes peines dans le nord du territoire.

La construction d'une structure pénitentiaire, de sécurité dite « allégée », en province nord permettra de parachever l'ambitieuse et nécessaire politique immobilière pénitentiaire en Nouvelle Calédonie.

Ces préconisations ont été validées par la garde des Sceaux et mises en œuvre localement. Au 1^{er} mars 2014, l'ensemble des bâtiments du centre de détention fermé ont ainsi été remplacés par des modulaires ainsi que la moitié des bâtiments du centre de détention ouvert, le quartier courtes peines appelé localement quartier de préparation à la sortie d'une capacité de 80 places a ouvert ses portes en février 2014; le quartier maison d'arrêt est quant à lui en cours de rénovation, 3 des 4 « blocs » qui le constituent sont déjà livrés.

Concernant la construction d'un nouvel établissement en province Nord, l'agence pour l'immobilier de la Justice a été mandatée par le ministre pour trouver un terrain, elle s'est rendue sur place du 7 au 13 décembre et a visité quatre terrains dont deux pourraient convenir.

Le ministère de la Justice⁵² a missionné le Haut-commissaire pour acquérir l'un de ces sites.

A l'échéance du plan d'action, il n'y aura plus de cellule insalubre.

A l'exception des quartiers femmes et mineurs relativement récents, la totalité des bâtiments d'hébergement auront été reconstruits ou restructurés. La capacité du centre pénitentiaire sera passée de 367 places vétustes actuellement à environ 410 places dignes et sûres

Caractéristiques de l'établissement :

- Vétusté des structures,
- Surencombrement chronique de l'établissement,
- Oisiveté et indigence des personnes détenues,
- Développement d'un climat de violence en détention,
- Isolement des responsables pénitentiaires,
- La nécessité de prendre en compte une culture et des valeurs océaniennes spécifiques
- Un particularisme juridique non négligeable.

a) La population carcérale

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	424	220,8 %
1 ^{er} janvier 2011	393	180,3 %
1 ^{er} janvier 2012	434	199,0 %
1 ^{er} janvier 2013	381	156,1 %
1 ^{er} janvier 2014	396	140,9 %

Source : DAP statistiques mensuelles PMJ

Particularisme ultra marin, le surencombrement existe aussi bien en quartier maison d'arrêt qu'en quartier centre de détention, ce qui est en contradiction avec la loi pénitentiaire.

Les transferts à destination de la métropole sont rares et en aucun cas imposés. Se pose toutefois la question des transferts obligatoires au centre national d'évaluation dont les trois structures sont toutes situées en métropole.

Le contentieux relatif aux conditions de détention a été particulièrement nourri à Nouméa. Le dépôt par les personnes détenues, encouragées par les avocats, la Ligue des Droits de l'Homme et l'OIP⁵³, de recours devant le TA afin de contester l'indignité de leurs conditions de détention se sont multipliés.

L'équipe du CGLPL a considéré que la situation constatée lors leur visite de l'établissement de l'établissement du 11 au 17 octobre 2011, relevait d'une violation grave des droits fondamentaux.⁵⁴.

⁵² Par note du cabinet de la garde des Sceaux en date du 11 mars adressé au Haut-Commissaire de la République de Nouvelle Calédonie

⁵³ Observatoire international des prisons

⁵⁴ Recommandations en urgence du 6 décembre 2011 relatives au centre pénitentiaire de Nouméa

Au 1^{er} mars 2014, les conditions indignes de détention ont été reconnues à de multiples reprises par les juridictions administratives comme en pré-contentieux, ce qui a entraîné à ce jour un versement supérieur à 110 000 euros d'indemnités.

Développement d'un climat de violence en détention

La survenance de drames au cours de l'année 2011 (meurtre d'une personne détenue et suicide d'une autre) ont engendré un véritable sentiment d'insécurité en détention. Parallèlement, les violences à l'encontre du personnel, longtemps rares dans ce territoire éloigné de la métropole se sont particulièrement développées. Elles ont globalement augmenté en 2013, en particulier au sein du quartier maison d'arrêt. Le même phénomène est observé en ce qui concerne les violences entre personnes détenues.

Nouveau phénomène constaté depuis deux ans la multiplication des mouvements collectifs, certains d'envergure, ont nécessité l'intervention en soutien des forces de l'ordre et ont fortement dégradé l'établissement.⁵⁵

✓ Mesures et actions menées en 2013

- mesures de sécurité passive : travaux d'amélioration de l'infrastructure du quartier centre de détention ; les coursives du quartier maison d'arrêt ont été dotées de grilles de séparation supplémentaires, remise en état des alarmes coup de poing sur le quartier maison d'arrêt et dans les secteurs réhabilités du quartier centre de détention, installation d'une guérite de surveillance de la cour de promenade du quartier maison d'arrêt
- mesures de sécurité active : extension des horaires d'accès en promenade QMAH, QCDF et QCDO ; les actes de violence font l'objet d'un debriefing systématique, développement des activités

L'établissement de Nouméa a connu par le passé de très nombreuses évasions, toutefois les nombreux travaux de sécurisation ont permis de les réduire notamment en dépit des travaux importants de restructuration qui affaiblissent momentanément la sécurité de la structure.

b) Activités et insertion

Le développement des activités de formation et de travail constitue un axe prioritaire de l'action des services pénitentiaires. En effet, à l'heure actuelle, seule une action qualifiante (maraîchage-jardinage) est dispensée pour un petit groupe de détenus. Aucune offre de travail en atelier n'existe, faute d'infrastructures dédiées; seul le service général permet d'employer actuellement une soixantaine de détenus. Alors que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 consacre l'obligation d'activité pour la population pénale, la diversification des actions d'éducation, d'enseignement et de formation professionnelle est absolument indispensable pour permettre la préparation à la sortie des détenus et leur réintégration au sein de la société. En ce sens les dispositifs novateurs mis en œuvre tels que l'atelier sculpture, l'équithérapie ou la formation au code la route sont encouragés.

⁵⁵ Ex : mutinerie du 14 juillet 2013

Le dispositif de préparation à la sortie prévu dans le nouveau quartier ouvert en février 2014 a été pensé par l'équipe locale pour s'adapter aux besoins de la population pénale en proposant une remobilisation personnelle par des ateliers (sophrologie, théâtre) et une recherche d'accès à la formation et à l'emploi (Formation espaces vert, l'Institut pour le Développement des Compétences en Nouvelle-Calédonie, Code de la route et Sensibilisation aux premiers secours)

L'IDCN⁵⁶ est la structure indispensable pour accéder à l'insertion et à la formation sur le territoire. Son intervention se fera d'abord en groupe puis individuellement ce qui facilitera les prises en charge. Seront recherchés, soit les aménagements de peine sous formes diverses (Placement extérieur, semi-liberté, PSE ou libération conditionnelle) soit une préparation à la sortie pour ceux qui sont en toute fin de peine. Les autres actions citées (préparation au code de la route et la sensibilisation aux premiers secours) agissent en complémentarité.

c) La santé

La loi du 10/01/1994 n'est pas applicable en Nouvelle Calédonie. Cette situation emporte plusieurs conséquences :

- Absence d'immatriculation sociale de la majorité des personnes détenues, à leur sortie de prison absence de protocole permettant leur « ré-immatriculation immédiate »
- Prestations médicales à la charge de l'établissement.

Le ministère de la Justice assure donc l'entièvre prise en charge financière des soins, et tend par le biais d'une convention avec les autorités sanitaires compétentes localement à assurer une même qualité de prestation en s'inspirant du guide méthodologique et de la loi de 1994 dans la rédaction des conventions avec les autorités du territoire.

Cette convention a fait l'objet d'une complète mise à jour ces deux dernières années et des réajustements d'effectifs ont été mis en œuvre en 2013. Le coût réel de la prise en charge sanitaire des personnes détenues a été d'environ 1,5 million d'euros en 2013.

Une étude est en cours auprès de la direction de l'établissement et du SPIP pour passer une convention avec le gouvernement Calédonien s'agissant de l'immatriculation des personnes détenues lors de leur libération.

d) Fonctionnement et immobilier pénitentiaire

Les préconisations du rapport Imbert-Quarrela ne se sont pas limitées aux aspects immobiliers détaillés en introduction du chapitre relatif au centre pénitentiaire de Nouméa, elles visaient également une gestion spécifique des personnels affectés en Nouvelle-Calédonie, en suivant des procédures particulières pour favoriser l'accès des calédoniens aux responsabilités.

A ce jour, seuls les concours de catégorie C (surveillants et premiers surveillants)⁵⁷ sont déconcentrés et permettent un recrutement local, pour les autres catégories de personnels, il est soit fait appel aux détachements soit à la mobilité ce qui paraît contraire à l'effort de calédonisation des emplois.

Avec cette déconcentration des concours, l'administration pénitentiaire a pu remettre à niveau les effectifs du centre pénitentiaire, ainsi plus de 70 personnels ont été recrutés depuis 2011 notamment pour remplacer des contractuels recrutés dans l'urgence et peu formés.

⁵⁶ Institut pour le Développement des Compétences en Nouvelle-Calédonie

⁵⁷ Décret du 30 décembre 2010

Notons également la signature d'une convention⁵⁸ entre le groupement d'intérêt public formation cadre avenir et l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) qui prévoit l'intégration de candidats néo calédoniens au sein de la classe préparatoire intégrée de l'ENAP, classe qui prépare aux concours de catégorie A de la fonction publique.

Cette convention prendra effet lors de la rentrée de septembre 2014 et pourra accueillir jusqu'à cinq auditeurs originaires de nouvelle Calédonie.

Cette classe préparatoire intégrée s'adresse aux étudiants en capacité de s'inscrire à des concours de catégorie A, et a de ce fait été développée, en complément, à destination des personnels pénitentiaires, la proposition d'une orientation par Cadres Avenir vers des formations continues de remise à nouveau pour leur permettre de préparer des concours supérieurs.

Enfin, pour suivre et coordonner la mise en place de ce plan d'action sous ses différents aspects un chef de projet pénitentiaire a été nommé pour une durée de deux ans, il a pris ses fonctions en octobre 2013.

e) La situation particulière des mineurs

Le quartier mineurs de Nouméa accueille les mineurs délinquants de Nouvelle-Calédonie mais également ceux de Wallis et Futuna, ce qui représente un véritablement éloignement familial.

Il offre un secteur d'hébergement moderne et est doté d'infrastructures satisfaisantes : salles de classes, d'activités, bibliothèque, laverie, aire de promenade et de sport spécifiques.

Depuis plusieurs années le nombre de mineurs incarcérés ne cesse de s'accroître. Ils étaient 26 à avoir fait l'objet d'une incarcération en 2009, 34 en 2010 et 49 en 2011. Toutefois, à ce jour aucune sur occupation du quartier n'a été observée.

Ces chiffres sont corroborés par ceux de l'évolution de la délinquance. Le Procureur de la République du TPI de Nouméa dans son rapport de politique pénale pour l'année 2012, indique que le taux de mineurs mis en cause en Nouvelle Calédonie a connu une augmentation de +15% entre 2011 et 2012. Il constate également une augmentation de 36% des mineurs impliqués dans les affaires résolues de délinquance.

Cette délinquance des mineurs se manifeste principalement par des atteintes aux biens, notamment des vols par ruse ou effraction, commis essentiellement en réunion et des vols de véhicules automobiles dérobés en agglomération de Nouméa, lesquels servent ensuite à se déplacer sur l'ensemble du territoire pour commettre d'autres délits.⁵⁹

Le nombre de mineurs mis en cause, reste excessivement élevé puisque la délinquance des mineurs représente près de 25 % de la délinquance générale et plus de 40 % de la délinquance de proximité.

⁵⁸ Convention du 15 novembre 2013 relative à l'intégration de candidats néo calédoniens au sein de la classe préparatoire intégrée de l'ENAP

⁵⁹ Rapport sur la situation de la délinquance et de la réponse pénale dans les départements et collectivités d'outre mer DACG juillet 2012

Rappelons que la protection judiciaire de la jeunesse n'intervient pas en Nouvelle-Calédonie, ses attributions relèvent de la compétence du territoire et sont confiés à des éducateurs de la protection judiciaire et de l'éducation et de la jeunesse (PJEJ)

f) La coopération régionale

C'est la coopération régionale qui a permis de régler la solution immobilière du centre pénitentiaire de Nouméa, en effet, c'est suite à une mission de découverte de l'architecture pénitentiaire développée en Nouvelle-Zélande que la décision de construire l'extension en éléments modulaires a pu être prise.

C'est également grâce à la coopération régionale que les gardes territoriaux de Wallis exerçant les fonctions de surveillant ont pu être formés.

2 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Nouvelle-Calédonie

Le SPIP est compétent sur l'île principale (province Nord et province Sud) mais également sur la province des îles Loyauté. Composé de deux antennes, celle de Nouméa est compétente pour la province Sud et la province des îles Loyauté (permanences délocalisées dont la gestion est lourde en dépit d'une population peu nombreuse), celle de Koné est compétente pour la province Nord

La couverture de ce vaste territoire par les personnels d'insertion est particulièrement chronophage et coûteux.

Du fait du statut spécifique de la Nouvelle-Calédonie dans la République Française, le DFSPIP et le chef d'établissement sont amenés à multiplier les démarches en vue d'établir ou de stabiliser le partenariat qui est différent de celui que l'on connaît en métropole ou dans les départements d'outre-mer (par exemple, les conventions-cadres ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie).

Le SPIP compte dans son personnel en plus des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, d'anciens personnels de surveillance qui sont désormais des réservistes. En s'appuyant sur leur connaissance de la population pénale et leurs liens avec les différentes aires coutumières des aménagements de peines ont pu être développés au sein même des tribus. Outre le PSE auxquels ils participent directement par la réalisation d'enquêtes de faisabilité et la pose des bracelets, des conventions sont en cours de signature pour le développement du travail d'intérêt général⁶⁰au sein des tribus, plusieurs libérations conditionnelles ont également pu être menées.

Entre 2005 et 2011, une diminution sensible des aménagements de peine avait pu être observée, la politique volontariste mise en œuvre par le SPIP a permis de redynamiser celle-ci.

⁶⁰ Article les nouvelles calédoniennes 7 mars 2014 « la réinsertion par la tribu »

3 La prise en charge des personnes détenues à Wallis et Futuna

La loi 61-814 du 29 juillet 1961 qui confère aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre mer dispose que « la République assure la défense du territoire des îles Wallis et Futuna, l'ordre et la sécurité publique, le respect des lois, des règlements et des décisions des tribunaux, la République assume la charge des dépenses de fonctionnement et d'équipement des services visés ci-dessus. »

Le 24 juillet 1962, par décision n°85, l'administrateur en chef des affaires d'outre mer, chef du territoire des îles Wallis et Futuna a décidé, « vu les nécessités de service, que la chambre de sûreté de la gendarmerie était mise provisoirement à la disposition du service pénitentiaire pour servir de prison ».

Ce document constitue l'unique base légale de l'organisation du service pénitentiaire à Wallis et Futuna.

En raison de l'implantation du lieu de détention sur le terrain de la gendarmerie et de la mise à disposition pour emploi des gardes territoriaux, la facilité et l'usage ont désigné la gendarmerie comme responsable de la détention des prisonniers. Aucun document n'entérine cette décision de fait et ces dispositions provisoires durent depuis 52 ans.

En 1970, quatre cellules sont aménagées à partir d'un ancien local de la gendarmerie. L'actuel lieu de détention a été réalisé en 1992 à l'emplacement de l'ancien local et propose trois cellules. Un petit parloir a été aménagé en 1999. Les cellules sont à priori dépourvues de tout mobilier, les installations sanitaires et électriques ont été rénovées et les peintures refaites courant 2009.

Le ministère de la justice a financé cette même année un système de protection incendie ainsi que la construction d'un nouveau local de garde.

Il n'existe ni local médical, ni salle d'activité ; aucune activité, ni travail ni formation professionnelle ou enseignement ne seraient proposés à la population pénale.

Aucun personnel de l'administration pénitentiaire n'y est affecté, la surveillance des personnes détenues étant assurée par cinq agents civils territoriaux formés succinctement par les personnels pénitentiaires de Nouméa. Il n'existe aucun local à disposition de ces personnels. La gestion administrative, matérielle et pénale est en grande partie assurée de facto par la gendarmerie.

Une convention en date du 1^{er} février 1997 signée entre le directeur de l'administration pénitentiaire et le préfet attribue la charge de frais de fonctionnement au ministère de la Justice. Un avenant de mai 1998 prévoit le remboursement des rémunérations des cinq gardes territoriaux affectés à la surveillance de la population pénale.

Les dispositions récentes issues de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, et des décrets pris pour son application, dont les adaptations s'agissant de Wallis et Futuna concernent essentiellement:

- Les ressources humaines en l'absence de service public pénitentiaire ;
- Les autorités et services localement compétents
- Les services de santé
- La procédure disciplinaire

A cet égard il est clair que certaines dispositions rencontrent de sérieuses difficultés d'application, pour l'essentiel il s'agit de

- L'absence de l'administration pénitentiaire : en contradiction avec l'article 3 de la loi pénitentiaire (LP).
- L'accès au droits de manière générale : l'absence de l'administration pénitentiaire ne permet pas une information satisfaisante de chaque personne sur ses droits et obligations tant à son arrivée qu'en cours de détention. On ne peut garantir que les dispositions légales imposant l'élaboration d'un règlement intérieur (article 728 du CPP), la remise d'un livret d'accueil (article 23 LP), et un point d'accès au droit (article 24 LP) soient respectées.
- La prise en charge individualisée des mineurs et des femmes : le nombre de cellules de même que l'absence de personnel pénitentiaire ne permet pas une prise en charge satisfaisante des publics particuliers que représentent les mineurs et les femmes incarcérées, ni à plus forte raison leur séparation de la population majeure masculine de l'établissement . La solution traditionnellement retenue de procéder aux transferts des mineurs et des femmes vient heurter le droit fondamental du respect de la vie familiale et du maintien des liens avec les proches.
- L'absence d'activité : la structure et le personnel affecté ne permettent pas l'organisation d'une quelconque activité qu'elle soit socioculturelle, sportive, de loisirs d'enseignement ou bien d'activités rémunérées.

Malgré ces désagréments et la rusticité des cellules, les détenus préfèrent rester proches de leur famille et ne pas être transférés à Nouméa.

L'absence de service d'insertion et de probation ou de tout autre service social constitue un obstacle à la mise en œuvre d'une vraie politique d'aménagement de peine.

A ce jour il n'existe pas de possibilité d'exécuter sur place un travail d'intérêt général ni de bénéficier d'un placement sous surveillance électronique.

Concernant les mineurs en 2011, 50 procédures mettant en cause 58 mineurs ont été reçues au parquet, ces 50 affaires étaient toutes poursuivables. Les infractions commises par les mineurs en 2011 ont été essentiellement des délits routiers et des vols aggravés.

Le parquet souhaite la mise en place d'une assistance éducative car il existe sur le territoire qu'un embryon de service social qui ne peut être considéré, ni comme un service d'assistance éducative, ni comme un pôle d'aide aux victimes.

4 Les établissements pénitentiaires de Polynésie française

Le service pénitentiaire de Polynésie française est composé de trois établissements pénitentiaires et d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation⁶¹:

- **le centre pénitentiaire de Faa'a**, dirigé par un directeur des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire;

⁶¹ Conformément à l'article D.P 49, décret du 27/04/2005

- la maison d'arrêt de Taiohae, dirigée par un personnel de surveillance gradé, désigné dans le présent titre par l'expression « chef d'établissement »;
- la maison d'arrêt d'Uturoa, dirigée par un personnel de surveillance gradé, désigné dans le présent titre par l'expression « chef d'établissement »;
- le service pénitentiaire d'insertion et de probation, dirigé par un directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation;

Les établissements pénitentiaires de Taiohae et d'Uturoa sont placés sous la responsabilité du directeur du centre pénitentiaire de Faa'a, désigné dans le présent titre par l'expression « le directeur des établissements pénitentiaires de Polynésie française. »

Chaque établissement pénitentiaire est doté d'un registre d'écrou placé sous la responsabilité du chef d'établissement.

L'établissement principal est le centre pénitentiaire de Faa'a il se situe sur l'île de Tahiti en périphérie de Papeete, le deuxième à Uturoa dans l'île de Raiatea et le troisième dans l'archipel des Marquises dans l'île de Nuku -Hiva.

Seul l'établissement de Faa'a à vocation à accueillir tout type de population pénale (hommes, femmes, mineurs et majeurs), les deux autres établissements dépourvus de dispositif de sécurité périmétrique sont réservés aux maintiens des liens familiaux des personnes détenues condamnées.

a) La population carcérale

Date	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	392	234,7 %
1 ^{er} janvier 2011	405	236,8 %
1 ^{er} janvier 2012	411	240,3 %
1 ^{er} janvier 2013	405	245,5 %
1 ^{er} janvier 2014	393	238,2 %

Source : DAP statistiques mensuelles PMJ

Comme vu précédemment au centre pénitentiaire de Ducos et Nouméa, une nouvelle fois on constate que le surencombrement existe aussi bien en quartier maison d'arrêt qu'en quartier centre de détention au sein du centre pénitentiaire de Faa'a, ce qui est en contradiction avec la loi pénitentiaire.

Les transferts à destination de la métropole sont rares et en aucun cas imposés.

Toutefois se pose la question des admissions obligatoires au centre national d'évaluation (CNE) dont les 3 sites se trouvent en métropole.

Le CNE procède à deux types d'évaluation :

- L'évaluation initiale qui vise à proposer une affectation en établissement pour peines adaptée aux personnes détenues et/ou à formuler des

préconisations de prise en charge dans le cadre de l’élaboration de leur parcours d’exécution

- L’évaluation **de la dangerosité qui détermine l’existence ou la persistance d’une dangerosité éventuelle chez les condamnés** dans le cadre de l’examen d’une demande d’aménagement de peine ou d’une mesure de sûreté.

♦ L’admission préalable à l’affectation en établissement pour peines est obligatoire pour les condamnés à une peine de réclusion criminelle d’une durée égale ou supérieure à 15 ans pour des crimes limitativement énumérés (*article 706-53-13 du CPP* : assassinat, meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement et séquestration) commis sur une victime mineure ou commis sur une victime majeure avec une ou plusieurs circonstances aggravantes- **ou** commis sur une victime majeure en récidive.⁶²

♦ En cours d’exécution de peine pour décider du prononcé à l’encontre de la personne détenue d’une rétention de sûreté, son admission au CNE sera également obligatoire⁶³ dès lors que celle-ci a été condamnée à une peine de réclusion criminelle d’une durée égale ou supérieure à 15 ans

- pour des crimes limitativement énumérés (*article 706-53-13 du CPP* : assassinat, meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement et séquestration)
- commis sur une victime mineure (moins de 18 ans) ou commis sur une victime majeure avec des circonstances aggravantes ou en récidive
- pour des faits commis après le 26 février 2008 (*exception* : après le 10 mars 2010 pour les faits commis en récidive sur personne majeure)
- par une décision de Cour d’Assises ayant expressément prévu un réexamen de la situation en fin de peine en vue d’une éventuelle rétention de sûreté

Le condamné devra également être évalué par le CNE lorsqu’il sollicite une libération conditionnelle si :

- Il est condamné à la réclusion criminelle à perpétuité⁶⁴
- Il est condamné à une peine de 15 ans de réclusion pour une infraction pour laquelle le suivi socio judiciaire est encouru⁶⁵
- Il est condamné à une peine de 10 et plus pour une infraction mentionnée à l’article 706-53-13 du CPP⁶⁶.

Or dans son rapport de politique pénale pour l’année 2012, le procureur de la République souligne que l’importance du taux d’occupation de l’établissement de Faa'a est notamment due à une proportion importante de lourdes peines criminelles, résultant de la prévalence en Polynésie Française d’une criminalité sexuelle (viols sur mineurs) et de violences (actes de torture et de barbarie) relativement importante et sévèrement réprimée par la cour d’assises. Il cite à titre d’exemple la session d’assises du 3^{ème} trimestre 2012, qui examinait 6 dossiers criminels, la cour d’assises de Papeete a prononcé 3 peines de réclusion criminelle à perpétuité et une peine de 30 ans de réclusion criminelle. On peut aisément en déduire que nombre d’entre eux feront partie des cas pour lesquels une évaluation obligatoire au CNE est prescrite.

⁶² Article 717-1 A du CPP

⁶³ Articles 362 dernier alinéa, 706-53-13 et 706-53-14 du CPP

⁶⁴ Article 730-2 du CPP (au lieu de l’article 729) du CPP + article D.527-1 du CPP

⁶⁵ Articles 730-2 et D.527-1 du CPP

⁶⁶ Articles 730-2 et D.527-1 du CPP

Outre le fait que cela impose aux condamnés ultra-marins un transfèrement en métropole que l'administration n'est pas toujours en mesure d'exécuter (en cas de refus de l'intéressé de solliciter un passeport ou de monter dans l'avion, mais également en cas de situation médicale rendant incompatible un voyage en avion) se pose également la question de l'évaluation de la dangerosité par des professionnels qui peuvent ignorer les spécificités parfois très éloignées de celles de l'hexagone des cultures d'outre mer.

En plus d'un surencombrement particulièrement important, l'établissement se caractérise par sa vétusté et des conditions de détention indignes.

Le contentieux relatif aux conditions de détention connaît d'ailleurs un essor important. Le contrôleur général des lieux privatifs de liberté s'est rendu en Polynésie en décembre 2012 mais n'a pas à ce jour rendu de rapport public.

Au 1^{er} mars 2014, les conditions de détentions de Faa'a ont entraîné à de multiples reprises la condamnation de l'Etat au versement d'indemnités. Celles-ci sont désormais supérieures à 150 000 euros.

Malgré la surpopulation observée, les faits de violence restent limités.

Ils trouvent le plus souvent leur origine dans les problèmes de cohabitation ou dans des bagarres liées à des trafics internes de stupéfiants. Ils font aussi écho à l'augmentation de l'effectif des mineurs qui s'accompagne de réelles difficultés de gestion (incivilités, provocations, bagarres ...)

b) Activités et insertion

Peu de travail en concession au sein de l'établissement, en revanche il existe un domaine agricole important qui permet à la fois de fournir du travail à la population pénale mais également d'abonder les cuisines de l'établissement en produits frais.

Ainsi un peu plus d'une centaine de personnes travaille en moyenne à l'établissement que ce soit au sein d'un des trois petits ateliers, sur le domaine agricole ou à l'entretien de l'établissement.

En 2013 aucune formation professionnelle n'a été réalisée à l'établissement faute d'obtention de financement par le Service de l'Emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle (SEFI), organisme territorial compétent localement.

Enfin, le SPIP en lien avec l'établissement utilise au mieux les rares salles d'activités pour offrir à la population pénale des activités nombreuses et diversifiées

c) La santé

La loi du 10/01/1994 n'est pas applicable en Polynésie française. Cette situation emporte plusieurs conséquences :

- Les immatriculations à la caisse de prévoyance sociale locale ne sont pas automatiques mais réalisées par le SPIP lors de l'écrou de la personne hébergée, pas de rupture de ce fait de prise en charge pour les ayants droits, de même les personnes détenues bénéficient de la continuité de la prise en charge sociale à leur sortie
- L'établissement est lié par une convention au centre hospitalier de Polynésie française, les frais des personnels médicaux et des soins réalisés sont à l'entièvre charge de l'établissement pénitentiaire. En 2013 1 118 622 euros de dépenses de santé ont été

payés par l'établissement, cette somme bien qu'importante n'a pas permis de couvrir tous les frais.

d) Fonctionnement des établissements et immobilier pénitentiaire

Particulièrement vétuste et offrant peu d'espace extérieurs ni de salles d'activité, le centre pénitentiaire de Faa'a devait faire l'objet d'une rénovation.

L'APIJ en charge de ce projet avait remis à la direction de l'administration pénitentiaire plusieurs scénarios de restructurations possibles.

Au regard des éléments de pré-programme transmis, et notamment l'étude des potentialités du site il était envisagé que le futur établissement de Faa'a se décompose en deux enceintes :

- l'emprise actuelle avec le maintien des 32 places du quartier courte peines, et une restructuration complète voire une destruction reconstruction des bâtiments actuels pour offrir à terme 130 places d'hébergement en maison d'arrêt homme avec UVF, parloirs familiaux, zone sportive,
- et une extension sur l'actuelle drop zone pour y créer le quartier mineurs et y délocalisé le quartier femmes.

Ces travaux particulièrement coûteux n'ont pu être financés dans le triennal en cours, ce projet est donc actuellement gelé.

En revanche, depuis l'été 2013, les travaux de construction d'un centre de détention sur la commune de Papeari ont débuté, ils devraient permettre dans un futur proche (2017) d'héberger dans des conditions respectueuses de la loi pénitentiaire les hommes condamnés. Il offrira une capacité de 410 places.

Ce chantier se veut respectueux de l'environnement et porteur de l'emploi local avec l'appel à des entreprises locales pour la réalisation du chantier puis par le recrutement des futurs personnels pénitentiaires.

Concernant les recrutements locaux, on notera qu'une importante remise à niveau des effectifs des personnels a été conduite depuis 2011 au profit des établissements pénitentiaires de Polynésie française.

Elle était indispensable dans la mesure où, le taux d'encadrement des personnes détenues était largement inférieur à celui de la métropole. Par ailleurs, durant de nombreuses années, les règles d'organisation des concours nationaux n'étaient pas compatibles avec les règles spécifiques à la collectivité imposant un recrutement local. Cela a conduit à ériger le recrutement de surveillants contractuels comme une règle de fonctionnement courant.

Depuis un décret du 31/12/2010, l'organisation de concours de surveillants nationaux avec centres d'examen unique peut être mise en œuvre. Ce recrutement aboutit à une affectation des candidats dans la collectivité, à l'issue d'une formation à l'ENAP.

Cela a permis de recruter plus de 60 personnels de surveillance depuis 2011.

Les règles de recrutement des personnels issus des filières administrative et technique sont moins clairement établies, et rendues plus complexes depuis la fusion des corps administratifs et leur rattachement au secrétariat général.

Cela explique les vacances de poste actuelles pour la filière administrative.

En l'absence de possibilité de recrutement déconcentré des personnes contractuelles sont recrutées, ce qui est par nature limité dans le temps.

Sur ce thème, les services du haut-commissariat, étudient les conditions de la création d'un corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF) pour le Ministère de la Justice.

Créé par la Loi n° 66-496 du 11 juillet 1966 modifiée par la Loi n° 95-173 du 20 février 1995, ce corps appartient à la Fonction publique d'État et ses agents sont rémunérés par l'État.

Les fonctionnaires y appartenant sont recrutés en priorité en Polynésie française et ont vocation à y servir :

- soit dans les services de l'État : haut-commissariat, justice... ;
- soit dans les services et établissements publics de la Polynésie française, en particulier dans le secteur de l'éducation.

Le constat est aujourd'hui qu'il n'y a, par ailleurs, pas suffisamment, de cadres A et B (DSP, DPIP, CPIP, Officiers, attaché d'administration) « locaux ». Cet état de fait constitue un handicap en termes de gestion de la population pénale, de gestion des ressources humaines et de compréhension des enjeux politiques, professionnels et culturels locaux.

A ce jour, contrairement à ce qui a pu être exposé pour la Nouvelle Calédonie, il n'existe pas de convention visant à faire émerger des cadres locaux.

e) La situation particulière des mineurs

L'établissement bien qu'accueillant des personnes mineures n'est pas doté à proprement parlé d'un quartier mineurs.

Les mineurs sont affectés dans une des deux cellules qui leurs sont réservées. En fonction des besoins, les cellules contigües sont utilisées.

A défaut de quartier mineurs, la direction de l'établissement, du SPIP ainsi que la direction territoriale de la PJJ ont souhaité se rapprocher aux plus près de la réglementation en structurant leur intervention par des documents socles : note d'organisation et réglementation du « quartier » mineurs pour la direction⁶⁷ et protocole⁶⁸ relatif à l'intervention des personnels PJJ au sein du centre pénitentiaire de Faa'a.

Au niveau éducatif, un surveillant en charge des mineurs, un éducateur, un professeur technique PJJ et un enseignant de l'éducation nationale interviennent spécifiquement auprès des mineurs.

D'une façon générale les affaires impliquant au moins un mineur concernent plus largement les atteintes aux biens que les atteintes aux personnes⁶⁹. Est également noté dans le rapport DACG que la situation de surencombrement chronique de l'établissement pénitentiaire et l'absence de quartier spécialement conçu pour l'incarcération des mineurs pose problème.

5 Le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Polynésie française

⁶⁷ Note CP Faa'a du 17 octobre 2012 portant sur l'organisation et règlementation du quartier mineurs

⁶⁸ Protocole d'intervention du 20 août 2012

⁶⁹ Rapport DACG juillet 2012

Le SPIP est compétent sur l'ensemble du territoire polynésien grand comme l'Europe, ce qui implique de longs et coûteux déplacements lors des audiences foraines (une audience foraine en moyenne par mois).

Du fait du statut spécifique de la Polynésie Française dans la République Française, le DFSPIP et son adjoint sont amenés à multiplier les démarches en vue d'établir ou de stabiliser le partenariat qui est différent de celui que l'on connaît en métropole (par exemple, les conventions-cadres ne s'appliquent pas en Polynésie Française).

Un projet de nouvelle antenne est en cours sur l'île de Raiatea, le nombre de personnes prises en charge par le SPIP aux îles sous le vent étant supérieur à 250.

Le SPIP de Polynésie est particulièrement moteur pour proposer des alternatives à l'incarcération (TIG, ARSE) ainsi que des aménagements de peines. On observe d'ailleurs depuis plusieurs années une montée en puissance des mesures de placement sous surveillance électronique. Le changement de marché de la surveillance électronique devrait permettre à terme de bénéficier en plus des mesures déjà existantes du placement sous surveillance électronique mobile (PSEM).

Il convient de noter qu'en 2011 le taux de criminalité en Polynésie est inférieur à celui de la métropole⁷⁰ et que taux d'aménagement de peine (nombre d'aménagement de peine/ nombre de mesure milieu ouvert + milieu fermé) est de 5,4 % au 1^{er} janvier 2014 ce qui constitue le plus faible de tout l'outre mer.

Les rapports des conférences semestrielles⁷¹ sur les aménagements de peines et alternatives à l'incarcération mettent en avant la difficulté pour les JAP qu'ils exercent en milieu ouvert ou milieu fermé⁷² à obtenir des expertises compte tenu du faible nombre d'experts présents sur le territoire polynésien. Est noté également la lourde procédure d'envoi au CNE pour les peines les plus lourdes telle que précédemment exposée.

D- La situation particulière de Saint -Pierre et Miquelon

Saint-Pierre-et-Miquelon est un archipel français d'Amérique du Nord situé dans l'océan Atlantique nord, à 25 km au sud de l'île canadienne de Terre-Neuve. Ancien département d'outre-mer, puis collectivité territoriale à statut particulier, c'est aujourd'hui une collectivité d'outre-mer.

L'établissement, construit en 1970, a été entièrement rénové en 2005.

Il dispose 11 places :

- 7 places de maison d'arrêt pouvant accueillir en fonction du besoin homme, femme mineur
- 4 places de centre de détention pouvant accueillir en fonction du besoin homme/ femmes et semi libre.

⁷⁰ ibid

⁷¹ A titre d'exemple compte rendus des 9 et 13 conférences semestrielles

⁷² Rapport JAP milieu fermé du 30 novembre 2011

Depuis 2013, le centre pénitentiaire est agréé pour recevoir des mineurs.⁷³

La politique pénale sur le ressort du tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon est adaptée à la faiblesse de la population et de la délinquance.

- Toutes les alternatives offertes par la loi n'ont pas été mises en place. Concernant le TIG, deux ont été exécutés en 2012, contre 1 en 2011 et 4 en 2010. Concernant le stage de citoyenneté, il n'est pas mis en œuvre car il n'existe pas actuellement de structure susceptible de le proposer et de le décliner en pratique.
- Parmi les aménagements de peine, la semi-liberté est la forme privilégiée sur l'archipel, la surveillance électronique n'étant pas en l'état techniquement possible à Saint Pierre et Miquelon. En l'état, aucun aménagement *ab initio* à l'audience n'a été prononcé.

a) Population carcérale

Dates	Effectifs hébergés	Taux d'occupation
1 ^{er} janvier 2010	2	25%
1 ^{er} janvier 2011	1	12,5 %
1 ^{er} janvier 2012	4	50 %
1 ^{er} janvier 2013	5	62,5 %
1 ^{er} janvier 2014	5	45,5%

Source statistiques mensuelles PMJ

L'analyse de la population pénale en 2012 fait état d'une moyenne d'âge des personnes incarcérées de 33 ans, et une durée moyenne de séjour de 161 jours ce qui représente une augmentation de + 78% par rapport à 2011.

b) Activités et insertion

Bien que de très petite taille, l'établissement dispose d'une salle de musculation équipée de plusieurs appareils, tennis de table, d'une cour de promenade, d'une salle de détente dotée d'un lecteur DVD et un magnétoscope, et d'une bibliothèque.

Il n'y a pas de service pénitentiaire d'insertion et de probation à Saint-Pierre et Miquelon. Il est fait recours aux assistantes sociales de la collectivité territoriale et le magistrat chargé de l'application des peines fait office de DSPIP avec le concours actif du chef d'établissement.

L'Education nationale intervient à l'établissement pour dispenser des cours de français et de mathématiques (remise à niveau au niveau Baccalauréat).

Il n'y a pas de formation professionnelle, ni d'ateliers, seul un emploi rémunéré d'auxiliaire au service général est proposé.

Pôle emploi intervient à l'établissement pour la préparation à la sortie.

⁷³ Arrêté 16 avril 2013 NOR : JUSK1311554A

Les aménagements de peines consistent essentiellement en la semi liberté, le nouveau marché de placement sous surveillance électronique en cours de déploiement sur le territoire français devrait pouvoir être développé sur l'archipel au cours de l'année 2014.

c) La santé

L'établissement dispose d'un cabinet d'auscultation et d'une salle d'entretien pour rencontrer les différents personnels de santé qui interviennent chaque semaine à l'établissement (infirmier, psychiatre, médecin). L'établissement est rattaché au centre de santé et au centre hospitalier François Dunan de Saint-Pierre où se déroulent les consultations d'urgence, les consultations spécifiques (radiologie, dentiste...).

Le centre médico-psychologique peut également intervenir.

Les hospitalisations de courte durée s'effectuent sur le centre hospitalier. Dans les cas les plus graves, une évacuation sanitaire sur la métropole peut avoir lieu.

Après de longues années d'incertitudes et sous l'impulsion du chef d'établissement a pu être réglée en novembre 2013 la question de la protection sociale et des modalités financières de prise en charge des personnes détenues au centre pénitentiaire de Saint Pierre et Miquelon.

Ils sont désormais assurés sociaux, et seuls le tiers payant est facturé à l'établissement.

d) Fonctionnement des établissements et immobilier pénitentiaire

Le personnel exerçant à l'établissement est composé d'une part de surveillants titulaires de l'administration pénitentiaire et d'autre part de contractuels. Ces agents tous Saint Pierrais occupent leurs fonctions depuis de nombreuses années au centre pénitentiaire. Leur situation statutaire est en train d'évoluer avec la mise en œuvre de la loi Sauvadet qui prévoit la titularisation des agents non titulaires.

A l'avenir, il ne sera plus nécessaire de procéder à un recrutement de contractuels, le décret de 2010, précédemment cité, permettant la déconcentration des concours de surveillant étant applicable à Saint Pierre et Miquelon.

II-Préconisations transversales propres à améliorer la situation

Face au constat qui vient d'être dressé, il apparaît que l'offre pénitentiaire en outre mer diffère encore de celle proposée par les établissements et SPIP de l'hexagone malgré les efforts importants engagés (projet immobilier ambitieux à Mayotte, recrutements importants dans le Pacifique, mise à jour de conventions sanitaires dans les collectivités d'outre mer). Il apparaît dès lors nécessaire d'accentuer la politique de rattrapage, d'offrir une meilleure couverture des territoires éloignés, dans le respect des particularités de chaque territoire.

A -Accentuer la politique de rattrapage en outre-mer sur le prochain triennal :

Trois domaines doivent être évalués : l'immobilier, le budget, les ressources humaines

1. Par des projets immobiliers :

Comme évoqué en première partie plusieurs projets immobiliers ont du être suspendus faute de financement. En cette période préparatoire du prochain triennal il est nécessaire de mettre en avant les projets qui paraissent prioritaires.

La priorisation des projets immobiliers doit se faire selon des critères objectifs :

- un déficit de place dans le département ou la collectivité concerné, entraînant une surpopulation importante;
- des conditions de détention vétustes reconnus comme indignes par les tribunaux et entraînant de multiples condamnations de l'Etat et rendant difficile le travail visant à prévenir la récidive;
- la rupture des liens familiaux du fait de l'inexistence d'un établissement pénitentiaire;
- l'absence de quartier spécifique et adapté pour les mineurs;
- le niveau de délinquance et donc l'évolution tendancielle du taux d'incarcération.

Au vu de ces différents critères, cinq situations particulièrement préoccupantes nécessitent un investissement immobilier Prioritaire. Deux d'entre elles nécessitent des programmes d'envergure les trois autres sont de plus petites tailles.

1. 1 Les grands projets

a) La Guadeloupe

Ce département malgré ses deux établissements pénitentiaires et une politique d'alternative à l'incarcération et d'aménagement de peines particulièrement développée connaît un manque de places de prison de façon récurrente. Au 1^{er} mars 2014, les établissements pénitentiaires de Guadeloupe comptaient 260 personnes détenues en surnombre⁷⁴ alors même que des peines sont en attentes d'exécution.

⁷⁴ Sources statistiques mensuelles PMJ mars 2014

Pour mémoire, parmi ces places les 130 théoriques situées à la maison d'arrêt de Basse Terre sont inadaptées et ont entraîné à moult reprises la condamnation de l'Etat. Ce n'est donc pas un besoin de 260 places qu'il faut retenir mais de 390, la maison d'arrêt de Basse Terre ne pouvant rester en l'état.

Par ailleurs la criminalité particulièrement grave observée ces dernières années ne permet pas d'envisager à court terme une baisse massive des incarcérations.

De même concernant la criminalité des mineurs, la violence exercée par ces jeunes à l'extérieur des prisons se répète à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire. Un des moyens de lutter contre ces actes serait de pouvoir bénéficier d'un quartier mineur conforme à la réglementation permettant à la fois de mieux les cadrer mais également de lutter contre la récidive en leur proposant des activités, ce qui n'est pas possible en l'état.

Proposition numéro 1 : Accroître le parc pénitentiaire en Guadeloupe en menant à bien le projet d'extension-reconstruction de la maison d'arrêt de Basse Terre et celui d'extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault ; notamment pour y inclure un quartier mineurs répondant aux normes.

b) La Polynésie

En Polynésie un centre de détention de 410 places est actuellement construit à Papéari, son ouverture prévue début 2017, mettra un terme à la surpopulation en établissement pour peines en offrant aux condamnés des places conformes à la réglementation actuelle. En revanche la situation des prévenus, des mineurs et des femmes n'est en rien réglée.

La vétusté de l'établissement de Faa'a ne permet pas d'envisager de le maintenir. Sa restructuration doit être rapidement envisagée la création de quartiers mineurs et femmes conformes à la réglementation.

Proposition numéro 2 : Restructurer la maison d'arrêt de Faa'a avec création de quartiers mineurs et femmes.

1.2 Les projets de petites tailles

a) Saint-Martin

Collectivité d'outre mer depuis 2007, avec Saint Barthélemy il s'agit de la seule collectivité avec habitants permanents (37461 habitants sur la partie française⁷⁵ + environ 45 000 habitants pour la partie hollandaise) à ne pas disposer de lieu d'incarcération. Les collectivités de Saint-Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna, moins densément peuplées et avec une activité criminelle moindre disposent effectivement de quelques cellules.

L'étude menée en première partie montre qu'environ 90 personnes originaires de Saint Martin et anglophones sont incarcérées en Guadeloupe, entraînant de fait une rupture des liens familiaux. A noter également que leur présence dans des cellules surpeuplées est peu acceptée par les autres communautés et source de nombreuses rixes en détention.

⁷⁵ Recensement Insee 2009

Il s'agirait d'une structure modeste, qui pourrait pour des raisons de coûts et de rapidité d'exécution être conçue en modulaires ; les condamnés les plus dangereux continuant à incarcérés en Guadeloupe.

Proposition numéro 3 : Construire un établissement pénitentiaire en modulaire à Saint –Martin.

b) Nouvelle-Calédonie

La première phase de rénovation et d'extension du centre pénitentiaire de Nouméa est en voie d'achèvement. Une deuxième phase doit être envisagée dans le triennal : construction de locaux pour le développement d'actions de formation professionnelle, rénovation de quartiers disciplinaire et d'isolement.

Conformément aux prescriptions du rapport Imbert-Quareta la construction d'un centre pour courtes peines aux alentours du pôle judiciaire de Koné devra être réalisée dans le souci de rééquilibrage des Provinces Nord et Sud.

Proposition numéro 4 : Poursuivre la rénovation du centre pénitentiaire de Nouméa et construire une centre de courtes peines à Koné.

c) Martinique

Conformément aux prescriptions du rapport Gorce et afin de dynamiser la politique d'aménagements de peine la création d'un centre de semi-liberté à Fort de France ou au Lamentin est à programmer au prochain triennal.

Le rapport Gorce préconisait également la construction d'un centre de détention de 200 places en Martinique qu'il convient de réaliser

Proposition numéro 5 : Créer un centre de semi-liberté à Fort de France ou au Lamentin

Proposition numéro 6 : Lancer les études pour la construction d'un centre de détention de 200 places

2. Par une prise en compte budgétaire des surcoûts spécifiques à l'outre-mer

Les établissements d'outre mer sont pour 90 % d'entre eux à gestion publique.

Seul le centre pénitentiaire de Saint Denis de la Réunion est en gestion déléguée, ce qui signifie que les prestations (restauration, hôtellerie, maintenance) prévues au contrat sont exécutées par le prestataire. Cela représente un confort certain pour l'équipe dirigeante de l'établissement qui n'a pas à réaliser d'économie sur ces postes de dépenses incontournables dans un établissement pénitentiaire. Par ailleurs les crédits dédiés au paiement de ces contrats sont sanctuarisés.

En revanche, dans les établissements à gestion publique le chef d'établissement doit prioritairement assurer l'exécution de ces dépenses incontournables (nourritures, fluides..) avant d'envisager toute autre source de dépenses par exemple la formation des personnels ou

la réalisation d'opérations de maintenance. Cela peut pour partie expliquer l'état de vétusté d'un certain nombre d'établissement.

Par ailleurs, du fait de leur éloignement, et du surcoût potentiellement engendré, les services pénitentiaires d'outre mer sont exclus de l'ensemble des marchés publics groupés au niveau national. De même, en raison de l'absence de continuum géographique, la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer peut difficilement réaliser des économies d'échelles en mutualisant les besoins des différents établissements et SPIP.

L'absence dans les préfectures ultra marines de correspondants ministériels régionaux achats à l'instar de ceux qui existent dans l'hexagone ne permet pas non plus de mutualiser les achats de façon efficiente avec d'autres services publics. Le développement de ces services dans les préfectures semble une priorité pour rationaliser les dépenses.

Certaines dépenses sont spécifiques et ne rencontrent pas d'équivalent dans les autres régions pénitentiaires, il s'agit notamment de la prise en charge sanitaire des personnes détenues dans les collectivités d'outre mer (coût supérieur à 3 millions d'euros), les octrois de mer, les frais de changements de résidence des personnels, les frais de déplacement, ...

S'ajoutent en outre les organisations spécifiques mises en place en outre-mer pour pallier l'absence des dispositifs de soutien. Il en est ainsi de la création des centres de services partagés dont trois sur quatre sont gérés par l'administration pénitentiaire sans disposer de budget dédié ou des équipes de sécurité ponctionnées sur le fonctionnement des établissements.

Il en est de même pour la prise en charge des personnes suivies en milieu ouvert sur de vastes territoires, qui entraîne nécessairement des dépenses supplémentaires pour la tenue des très nombreuses permanences délocalisées ou la mise en place de politiques volontaristes d'aménagements de peines comme le placement sous surveillance électronique qui nécessitent des achats de véhicules, de matériels informatiques portatifs, de téléphonie mobile...

Le budget délégué pour les outre-mers s'appuie sur les ratios nationaux avec une majoration forfaitaire de 10 % pour certains postes, qui ne semble pas correspondre à la réalité des surcoûts, la prise en charge sanitaire constituant à elle seule 10% du budget délégué. Il serait de ce fait intéressant qu'une étude spécifique relative aux surcoûts ultra-marins soit menée dans le cadre de la préparation du prochain triennal.

Proposition numéro 7 : Engager un travail de mutualisation de la fonction achat avec les autres services de l'Etat placés sous l'autorité des préfets et hauts-commissaires.

Proposition numéro 8 : Mener une étude spécifique relative aux surcoûts ultra-marins.

3. En adaptant à l'outre mer des missions supports existants dans l'hexagone

L'absence d'Equipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (ERIS) dans les outre mers a conduit la mission des services pénitentiaires de l'outre mer à expérimenter, avec le soutien de la direction de l'administration pénitentiaire, la mise en place d'une équipe de sécurité au centre pénitentiaire de Ducos. De faible effectif, elle a entre autres pour missions d'intervenir dans les situations suivantes :

- Sécurisation de la périphérie et lutte contre les projections
- Intervention en renfort des personnels en cas d'alarme
- Participation à la sécurité générale de l'établissement
- Participation à la formation des gestes professionnels des agents.

Pour information au cours de l'année 2013, la sécurisation mise en œuvre de la périphérie a permis la saisie de plus de 300 téléphones portables, de 15 kg de stupéfiants (sous différentes formes), d'environ 1000 euros d'argent liquide, de plus de 500 litres d'alcool ainsi que plusieurs couteaux. Son utilité et son efficacité étant ainsi démontrées, il paraît justifié d'instaurer une équipe de cette nature dans chaque département ou collectivité d'outre mer.

Proposition numéro 9 : Mettre en place une équipe de sécurité par département ou collectivité territoriale

L'éloignement de l'hexagone rend difficile l'accès des personnels aux formations proposées par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire. Afin de maintenir un niveau de formation continue correspondant aux besoins dans l'ensemble des territoires des moniteurs de chaque spécialité métier (tirs, techniques d'intervention, premiers secours, incendie...) sont affectés dans chaque département ou collectivité. Les remises à niveau nécessaires à chacun de ces monitorats sont à ce jour organisées uniquement dans l'hexagone en plusieurs cycles de quelques jours, ce qui est particulièrement couteux et difficilement conciliable avec des budgets contraints. La décentralisation de ces formations dans chaque zone ultramarine (Océan indien, Antilles-Guyane, et Pacifique) permettrait de maintenir les savoirs à moindre cout, la prise en charge d'un formateur par zone étant moins couteux que le transport vers l'hexagone des moniteurs de chaque établissement.

Proposition numéro 10 : Décentraliser les formations métiers dans chaque zone ultra marine

B- Proposer une meilleure couverture des départements et collectivités d'outre-mer dans l'objectif de prévenir la récidive :

1. Par la création d'antennes SPIP

Certains territoires ultra marins sont particulièrement vastes et souffrent d'une couverture insuffisante des services d'insertion et probation. D'autres, éloignés, n'accueillent aucun SPIP.

C'est le cas notamment de la Polynésie française qui couvre une surface étendue comme l'Europe, ou la Guyane, plus grand département français.

Ainsi en Polynésie, alors qu'il existe trois établissements pénitentiaires dans trois archipels distincts, ce qui permet le maintien des liens familiaux des personnes détenues, aucune antenne SPIP n'existe en dehors du siège à Papeete. Les îles autres que Tahiti ne sont donc pas couvertes de façon permanente. En pratique, les personnels d'insertion se déplacent plus ou moins régulièrement dans les différents archipels au gré des audiences foraines de l'autorité judiciaire. Ce système est opérant pour les archipels très éloignés et peu peuplés. En revanche, aux îles sous le vent, plus de 250 personnes font l'objet d'un suivi, dont la qualité dépend de la présence constante d'au moins deux agents.

Une antenne SPIP pourrait y être réalisée à moindre coût par la pose d'une structure modulaire sur l'emprise foncière de la maison d'arrêt d'Uturoa à Raiatea.

En Guyane, le SPIP est présent de façon permanente uniquement à Remire-Montjoly dans la banlieue de Cayenne, or il existe plusieurs foyers importants de délinquance en dehors de cette agglomération.

Les agents pour couvrir au mieux ce vaste territoire multiplient les permanences délocalisées. Il paraît souhaitable à moyen terme compte tenu de l'évolution de la délinquance, de prévoir la création d'une antenne à Saint Laurent du Maroni, commune distante de 250 kilomètres de la « capitale ».

Pendant de nombreuses années, aucune permanence SPIP n'a été organisée à Saint-Martin alors même que de nombreuses personnes bénéficiaient d'un suivi en milieu ouvert. Depuis 2010, le directeur interrégional chef de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer a mis à disposition un CPIP une semaine sur deux dans l'île de Saint-Martin, ce qui a permis notamment de développer le placement sous bracelet électronique. Désormais environ 140 personnes sont suivies, ce qui nécessite à minima la présence d'un personnel à temps plein sur place. Il serait également nécessaire pour cette collectivité de développer à court terme une antenne SPIP.

Enfin deux territoires sont aujourd'hui totalement dépourvus de service pénitentiaire d'insertion, il s'agit de Saint Pierre et Miquelon et Wallis-et-Futuna.

S'agissant de Saint-Pierre, une éducatrice PJJ exerce dans l'archipel. On peut imaginer de renforcer les effectifs du ministère de la Justice d'un CPIP avec pour objectif de développer une certaine polyvalence de ces deux fonctionnaires pour couvrir tout au long de l'année l'ensemble des besoins.

S'agissant de Wallis-et-Futuna, aucun personnel pénitentiaire d'insertion n'y exerce, ni ne s'y rend lors de permanences délocalisées. Pour les quelques personnes incarcérées ou suivies en milieu ouvert, cette situation peut s'analyser comme une perte de chance.

Cette situation atypique doit être prise en compte plus globalement dans le cadre de la renégociation de la convention en cours.

Proposition numéro 11 : Créer une antenne SPIP aux îles sous le vent.

Proposition numéro 12 : Créer une antenne SPIP à Saint-Laurent du Maroni.

Proposition numéro 13 : Créer une antenne SPIP à Saint-Martin.

Proposition numéro 14 : Créer un service polyvalent SPIP/PJJ à Saint Pierre-et-Miquelon.

Proposition numéro 15 : Créer des permanences délocalisées à Wallis et Futuna (1 fois par trimestre).

2. Par la rédaction d'une nouvelle convention rapprochant Wallis du droit commun

La situation carcérale de Wallis, exposée précédemment, est la plus éloignée du droit commun pénitentiaire. De nombreux aspects de la loi pénitentiaire pourtant juridiquement applicables ne sont toujours pas mis en œuvre près de cinq ans après la publication de la loi. L'article 99 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 dispose que l'article 3 ne s'y applique pas. Or cet article est celui qui fonde la compétence de l'administration pénitentiaire sur le service public pénitentiaire. Dans ces conditions, une modification du dit article 99 serait nécessaire pour se rapprocher du droit commun.

Malgré le caractère fortement atypique de ce territoire, des pistes d'amélioration à court terme paraissent possibles :

- créer des permanences délocalisées à partir de Nouméa
- mettre en place le TIG

D'autres en revanche, telle que la mise en application de la loi pénitentiaire, ou le maintien sur place des mineurs ou femmes originaires nécessiteraient préalablement l'envoi d'une mission de l'Inspection générale des services judiciaires.

Proposition numéro 16: Mettre en place le TIG à Wallis et Futuna.

Proposition numéro 17 : Etudier l'applicabilité de la loi pénitentiaire au sein de l'établissement carcéral de Wallis et envisager la modification de l'article 99 de cette loi.

Proposition numéro 18 : Rédiger une nouvelle convention clarifiant les liens entre l'Etat et la collectivité de Wallis et Futuna.

3. Par la mise en place du PSE à Wallis et Saint Pierre et Miquelon

Les collectivités d'outre mer d'une façon générale offrent peu de structures d'accueil et d'hébergement, de ce fait le placement sous bracelet électronique présente une opportunité pour les personnes placées sous mains de justice.

Si cette mesure connaît un développement continu dans l'ensemble de l'outre mer, tous les territoires n'en bénéficient pas. Le changement de marché en cours de déploiement devrait permettre à Saint-Pierre et Miquelon de s'en voir doter à court terme. En revanche à ce jour

rien n'est prévu pour Wallis, sous réserve de difficultés techniques particulières il paraît nécessaire de prévoir un avenant au marché de la surveillance incluant cette collectivité supplémentaire.

Proposition numéro 19 : Mettre en place le PSE à Saint-Pierre et Miquelon.

Proposition numéro 20 : Mettre en place le PSE à Wallis et Futuna.

4. Par l'expérimentation d'un CNE ambulatoire dans les COM pour permettre le développement des aménagements de peine

Comme exposé dans la première partie, les dernières évolutions législatives préconisent un recours plus fréquent au CNE, que ce soit dans le cadre de l'admission initiale ayant pour objectif l'orientation en établissement pour peines ou en cours d'exécution de peine pour la réalisation d'une évaluation de la dangerosité. Pour faire face au flux d'admissions généré par ces réformes, les CNE se sont multipliés en métropole (Fresnes, Sud francilien et Lille Sequedin) mais aucun n'a encore vu le jour outre mer.

Un CNE délocalisé à titre expérimental permettant de traiter la demande pour les établissements du Pacifique peut être envisagé. Outre l'avantage financier de ne plus avoir à financer de nombreux allers et retours entre le Pacifique et l'Hexagone, cela permettrait d'évaluer les personnes détenues avec plus de justesse en prenant en compte leur univers culturel. La perception de la dangerosité par exemple d'un jeune Kanak incarcéré à Fresnes dans un univers dont il ne connaît aucun des codes, si loin de ses attaches tribales, ne sera pas la même que celle de personnels locaux connaissant les us et coutumes du territoire.

L'équipe serait composée des mêmes catégories de personnel pénitentiaire qu'en métropole (directeur, officier, CPIP, surveillants). En revanche, il paraîtrait opportun, pour assurer une harmonie avec les pratiques hexagonales, qu'un psychologue exerçant habituellement dans un CNE soit mis à disposition pour la durée de la session (il pourrait s'agir de mise à disposition différente à chaque session). Cela permettrait également de faire face à la pénurie de personnels dans cette profession sur les territoires concernés.

Il conviendrait au préalable que l'équipe retenue pour assurer cette mission (personnel de direction, officier, surveillant et CPIP) soit formée au préalable à l'évaluation de la dangerosité. Cette formation pourrait se faire par un stage auprès d'une structure CNE préexistante. La même équipe serait mobilisée lors des différentes sessions.

Dans le même esprit, les trames documentaires utilisées dans les différents CNE seraient reprises dans les CNE du Pacifique afin de garantir une pratique harmonisée quel que soit le lieu d'évaluation.

Par ailleurs, il a pu être constaté que les dispositions légales exigeaient, outre l'évaluation par le CNE, une expertise médicale, réalisée par deux experts médecins psychiatres ou un expert médecin psychiatre et un expert psychologue pour les crimes les plus graves, préalablement à l'octroi d'une libération conditionnelle des détenus les plus lourdement condamnés (article 730-2 du CPP). Or le problème du manque d'experts psychiatres est souvent souligné par les juridictions, ce d'autant plus que l'expertise psychiatrique est également un préalable obligatoire pour les personnes condamnées pour une infraction pour laquelle un suivi socio

judiciaire est encouru, c'est à dire pour une infraction violente, avant toute décision entraînant la libération de la personne condamnée détenue (article 712-21 du CPP).

Dans l'hypothèse où des CNE délocalisés seraient créés, pourrait être ainsi examinée la possibilité de prendre en compte les évaluations des équipes disciplinaires comme valant les expertises obligatoires sollicitées préalablement à de nombreux aménagements de peine. Comme vu précédemment, notamment en Polynésie, l'autorité judiciaire peine à trouver des experts psychiatres. L'évaluation du CNE, sous réserve qu'un psychiatre fasse partie de l'équipe, pourrait utilement s'y substituer et permettre de relancer les aménagements de peines.

L'ensemble de ces constats pourraient également conduire à engager une réflexion plus large sur le caractère obligatoire, tant du passage devant le CNE que de la réalisation d'expertises psychiatriques, préalablement à l'octroi d'un aménagement de peine pour certaines catégories de population pénale évoquées précédemment.

Proposition numéro 21: Créer à titre expérimental un CNE ambulatoire pour les COM.

Proposition numéro 22: Restreindre le caractère obligatoire préalablement à l'octroi d'une mesure d'aménagement de peine du recours à l'expertise psychiatrique et du passage au CNE aux cas les plus graves.

Proposition numéro 23 : Valider l'évaluation du CNE comme expertise obligatoire dès lors qu'un médecin psychiatre opère au CNE.

C-Mieux reconnaître au sein de la République les spécificités ultramarines :

1. par une déconcentration des concours dans les COM

La Nouvelle Calédonie comme la Polynésie connaissent des régimes dérogatoires du fait de leur qualité de collectivité d'outre mer. Ainsi ces deux collectivités sur habilitation constitutionnelle expresse peuvent prendre des mesures en faveur de l'emploi local (CC, décisions n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative au statut de la Nouvelle-Calédonie*, et 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française* ; CE, 25 novembre 2009, *Société Polynésie intérim et autres*, au recueil, n° 329047).⁷⁶

Concernant l'administration pénitentiaire, le décret du 30 décembre 2010 a permis de recruter les personnels de surveillance dans les collectivités d'outre mer. À l'aube de l'ouverture du nouveau centre de détention de Papeari en Polynésie française il paraît souhaitable qu'outre les surveillants les autres personnels y compris l'encadrement soient des personnes représentatives du milieu de vie où ils exercent. Il est donc nécessaire de déconcentrer les concours des personnels des catégories B et C (personnels administratifs, officiers,

⁷⁶ Rapport sur la régionalisation de l'emploi Patrick Lebreton député de la Réunion

personnels techniques, personnels d'insertion et de probation). La problématique sera identique avec l'ouverture du futur établissement pénitentiaire à Koné en Nouvelle Calédonie.

Pour que ces concours soient respectueux des cultures différentes qui forment notre République, l'arrêté du 27 septembre 2007 qui fixe le programme des épreuves de surveillant pourrait être utilement complété par une rubrique sur le Pacifique.

Enfin pour que la reconnaissance des compétences ultra marines soit complète, le dispositif cadre avenir mis en place en Nouvelle Calédonie pour accompagner de jeunes originaires vers des concours de catégorie A de la fonction publique et permettre ainsi à terme une océanisation des cadres devrait être étendu à la Polynésie française.

Proposition numéro 24: Déconcentrer les concours de catégorie B et C des différents corps.

Proposition numéro 25: Adapter les épreuves des concours au milieu de vie des candidats.

Proposition numéro 26: Etendre le processus d'accompagnement de jeunes originaires de Nouvelle-Calédonie vers les concours de catégorie A à la Polynésie française.

Proposition numéro 27: Encourager les passerelles entre l'administration pénitentiaire, la gendarmerie, la police et les douanes pour enrichir les parcours professionnels des personnels pénitentiaires.

2. En finalisant l'intégration des personnels de Mayotte

Comme vu précédemment, 26 personnels issus de la collectivité de Mayotte sont toujours en attente de leur intégration dans la fonction publique d'Etat. Les engagements pris à l'égard des personnels qui exécutent leur mission et qui souhaitent bénéficier des mêmes conditions statutaires que leurs collègues expatriés doivent être respectés.

Avec la départementalisation des textes se chevauchent. Pour éviter des déconvenues et incompréhensions, il convient d'adopter un positionnement commun entre les différentes fonctions publiques d'Etat sur les questions liées au maintien sur le département des personnels expatriés à Mayotte et bénéficiant lors de leur nomination d'une durée de séjour limitée en application du décret de 1996.

Il conviendrait également de clarifier et d'harmoniser au sein du ministère de la Justice les conditions de prise en charge des frais de voyages.

Proposition numéro 28 : Procéder à l'intégration dans la fonction publique d'Etat des 26 personnels issus de la collectivité de Mayotte avant le 31 décembre 2015.

Proposition numéro 29 : Unifier le positionnement de l'Etat concernant les personnels en fin de séjour.

Proposition numéro 30 : Appliquer la même prise en charge des frais de voyage aux personnels issus des différentes directions du ministère de la Justice et soumis aux mêmes textes réglementaires.

3. en accompagnant les mutations en outre-mer

Compte tenu de la diversité géographique et culturelle des différents outre mers, toute mutation d'un personnel non originaire devrait être précédé d'informations sur la destination choisie. Cela peut aisément éviter des déconvenues et des difficultés d'adaptation. Afin de créer cet échange préalable entre le candidat à la mutation et le service d'accueil, la publication de fiche de poste avec obligation d'entretien doit être proposée.

Après réalisation de la mutation, les formations permettant une meilleure intégration dans le département ou la collectivité doivent être favorisées. A titre d'exemple, peut être cité l'apprentissage de notions de langue shimaoraise à Mayotte pour un personnel de surveillance.

Enfin certaines destinations souffrent d'un manque d'attractivité pour certaines catégories de personnel, c'est le cas notamment à Mayotte et en Guyane pour les cadres. Pour y remédier deux pistes sont à explorer :

- La diffusion d'information auprès des différents corps de catégorie A
- En cas de poste resté vacant à l'issue d'une commission administrative paritaire proposer le poste à un sortant d'école avec un accompagnement à la prise de fonction.

Proposition numéro 31: Instaurer un entretien préalable pour tous les candidats à la mutation non originaires.

Proposition numéro 32: Favoriser les formations d'adaptation.

Proposition numéro 33: En l'absence de candidat pour occuper certains postes, les proposer aux sortants d'école en accompagnant la prise de fonction.

4. En développant la coopération régionale

Une forte demande de coopération régionale existe concernant les transfères internationaux avec les pays frontaliers, plus particulièrement pour les établissements où la population d'origine étrangère représente une part importante de la population carcérale.

C'est le cas notamment de la Guyane avec le Brésil, le Suriname et le Guyana, de la Martinique avec Sainte Lucie, de la Guadeloupe avec Saint Domingue et de Mayotte avec les Comores.

Le constat est fait qu'aucun de ces pays n'est lié à la France par des conventions de transfères alors même qu'un nombre importants de leurs nationaux sont écroués dans les établissements français.

La mise en œuvre de ces transfères, qui s'opèrent obligatoirement avec le consentement de la personne condamnée, permettrait pourtant de faire baisser très sensiblement la surpopulation dans certains départements.

En l'absence de convention de transfèrement, il est possible de solliciter par la voie diplomatique et à la demande du condamné le transfèrement d'une personne vers son Etat d'origine, afin qu'elle puisse exécuter sa peine dans un environnement plus favorable à sa réinsertion. La signature de conventions de transfèrement entre la France et certains Etats offrirait toutefois un cadre juridique solide pour informer et éventuellement proposer aux personnes condamnées d'exécuter leur peine dans leur pays d'origine, tout en disposant d'un cadre consensuel pour solliciter la coopération et la réciprocité avec l'Etat tiers en matière d'exécution des peines privatives de liberté.

Proposition numéro 33: Faire de la négociation des conventions de transfères avec les pays voisins des DOM-COM une priorité du ministère de la Justice.

Proposition numéro 34 : Mettre en place un échange de renseignement formalisé entre le pays de l'originaire et la France.

D- Développer des aménagements de peine

La circulaire de politique pénale de la garde des sceaux du 19 septembre 2012 fait du développement des aménagements des peines une priorité de politique pénale, au motif que ceux-ci favorisent la réinsertion de la personne condamnée et la prévention de la récidive.

Les missions présidées respectivement par Madame GORCE et Madame IMBERT QUARETTA pour les établissements de Ducos et de Nouméa ont également fait du développement des aménagements des peines une de leurs recommandations.

Le paysage dressé de manière synthétique précédemment des politiques pénales des parquets des ressorts des Outre-mer témoigne de ce que ce sujet fait l'objet de toute l'attention des juridictions. Il a pu également être énoncé les difficultés structurelles qui pouvaient expliquer des freins importants.

Il apparaît essentiel que tant les autorités judiciaires que les acteurs pénitentiaires veillent :

- A la diversification des mesures : libération conditionnelle, placement extérieur, semi-liberté, placement sous bracelet électronique ;
- A la mobilisation des détenus pour les amener à élaborer un projet d'insertion
- A la sensibilisation du barreau sur cette question

Des protocoles peuvent utilement venir définir les modalités de mise en œuvre de certaines mesures d'aménagement des peines afin de les amplifier. Ainsi les modalités de mise en œuvre de la libération conditionnelle expulsion, dans les ressorts où la population carcérale

est en grande partie d'origine étrangère et en situation irrégulière tel que dans les juridictions de Cayenne et de Mamoudzou, pourraient utilement donner lieu à la rédaction de protocoles entre les autorités judiciaires, pénitentiaires et préfectorales.

Proposition numéro 35 : développer et diversifier les aménagements de peine.

Proposition numéro 36 : protocoliser les modalités de mise en œuvre de certaines mesures d'aménagement de peine et plus particulièrement la libération conditionnelle-expulsion.

E- Investissement des politiques publiques :

1. Participation des services de l'Etat et des collectivités à la politique d'insertion

- Par la décentralisation de la formation professionnelle

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale prévoit le transfert aux régions de la formation professionnelle à échéance du 1^{er} janvier 2015.

Il est important que la spécificité des publics justice soit prise en compte par les élus, et qu'ils soient clairement désignés comme un public bénéficiaire de la formation professionnelle.

Les collectivités d'outre mer n'étant pas concernées par cette loi, il conviendrait qu'un accès à la formation professionnelle des personnes détenues soit également prise en compte dans leur politique.

- Par une aide au développement du travail en prison

Lutter contre l'oisiveté en prison en proposant un travail à une personne détenue fait partie des leviers de la resocialisation. Les postes de travail sont de fait peu nombreux en détention. En aidant au développement du travail carcéral, les collectivités luttent activement contre l'insécurité de leur département car hormis en Guyane ou à Mayotte la plupart des délinquants sont des originaires.

- Par une participation active à l'acceptation des TIG dans les services de l'Etat et les collectivités

La participation des collectivités ne doit pas se limiter au milieu fermé mais doit aussi prendre en compte les personnes suivies en milieu ouvert. Ainsi le fait d'accepter des TIG au sein de sa collectivité ou un service de l'Etat permet également de lutter contre la récidive.

L'offre de TIG doit y être suffisamment variée pour permettre de couvrir l'ensemble des profils susceptibles d'être concernés (les femmes par exemple) ainsi que l'ensemble des secteurs géographiques.

- Par un soutien des collectivités locales à une politique d'accompagnement à la réinsertion

De nombreux territoires ultra-marins disposent de peu de structures d'accueil et d'un tissu associatif en lien avec l'insertion des plus précaires. En soutenant ces structures, les personnes sont mieux accompagnées vers la sortie de délinquance.

Le développement des aménagements de peine favorable à la réinsertion et à la prévention de la récidive des personnes condamnées détenues, qui ont vocation à retourner dans la société civile, est largement dépendant du développement de ces structures. Le premier alinéa de l'article 3 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire énonce d'ailleurs que « *le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la Justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées* ».

Le développement des réseaux de transport publics permettant de rapprocher certaines structures des centres villes est également de nature à faciliter la mise en œuvre de ces mesures (par exemple pour pallier l'éloignement du centre de semi-liberté de Ducos).

Le conseil d'évaluation de chaque établissement pénitentiaire composé de membres de droit parmi lesquels figurent, le préfet, l'autorité judiciaire ainsi que les représentants des collectivités territoriales est amené conformément à l'article 5 de la loi pénitentiaire à faire des propositions de toute mesure de nature à améliorer le fonctionnement de l'établissement. Le chef d'établissement et le DFSPIP participant également à ces travaux, il paraît utile d'utiliser cette instance pour mettre en place des conventions cadres liant les différents membres et s'engageant sur des objectifs en matière de formation et d'insertion professionnelle, de travail pénitentiaire de TIG et d'accès aux dispositifs d'aide sociale.

Proposition numéro 37 : Prendre en compte les personnes placées sous mains de justice dans leur politique d'insertion sociale, dans les collectivités locales et service de l'Etat.

Proposition numéro 38 : Passer des contrats d'objectifs visant les politiques publiques entre les collectivités territoriales, la préfecture, l'autorité judiciaire, le chef d'établissement pénitentiaire et le DSPIP lors des conseils d'évaluation.

2. Amélioration des dispositifs de soins

L'offre de soins dans les prisons des départements d'outre mer paraît à ce jour insuffisante. L'enquête nationale de la cour des comptes relative à la santé en prison place la Guadeloupe et la Martinique parmi les plus faibles taux de couvertures sanitaires.

Cette carence est souvent liée à la pénurie de certaines professions médicales en outre mer.

Toutefois les instances régulatrices que sont les Agences Régionales de Santé (ARS), convoquent peu les commissions régionales de santé et les conventions liant les établissements pénitentiaires aux hôpitaux sont rarement mises à jour.

Proposition numéro 39 : Convoquer régulièrement les commissions régionales de santé (responsabilité ARS) et réactualiser les protocoles santé

En l'absence d'Unités Hospitalières Sécurisées Interrégionales (UHSI) en outre-mer, les hospitalisations sont toutes réalisées dans l'établissement de santé de proximité ayant signé le protocole, en chambre sécurisée et ce quelle que soit leur durée.

Lorsque le plateau technique de l'hôpital n'est pas adapté, l'hospitalisation se réalise dans l'établissement de santé le plus proche répondant à l'état de santé de la personne détenue, il arrive pour certaines pathologies que ce soit l'hexagone.

Les chambres sécurisées mobilisent les forces de l'ordre qui en assurent la surveillance, des hospitalisations non urgentes peuvent être retardées lorsque les FSI sont dans l'impossibilité d'assurer la garde.

Il paraît souhaitable, qu'outre le taux de couverture médicale nécessaire à chaque établissement, les commissions régionales de santé analysent également les pathologies ayant nécessité une hospitalisation de personnes détenues. Ce travail permettrait de déterminer si le nombre de chambre sécurisée dans chaque hôpital de rattachement répond au besoin ou si au contraire il est nécessaire d'en construire davantage suivant les différentes spécialités concernées.

Proposition numéro 40 : Déterminer avec les ARS le nombre de chambres sécurisées nécessaires pour permettre un accès aux soins des personnes détenues dans des délais ordinaires.

La prise en charge psychiatrique souffre d'un manque de praticiens psychiatres et de la difficulté de mise en œuvre des hospitalisations sans consentement. D'une part peu de structures hospitalières sont en capacité d'accueillir des personnes détenues, et d'autre part l'organisation des transferts dans les Unités pour malades difficiles (présentes uniquement en métropole) est particulièrement complexe et coûteuse.

L'ouverture d'Unités Hospitalières Spécialement Aménagées (UHSA) en outre-mer n'est pas tranchée; à défaut d'UHSA, une réflexion sur d'autres solutions de tailles plus modestes et adaptées au contexte local pourrait être menée.

Proposition numéro 41 : Arbitrer la question du développement des UHSA en outre mer ou à défaut proposer une solution adaptée aux besoins de l'outre-mer.

La situation particulière des collectivités d'outre mer

Le ministère de la Justice assure l'entièvre prise en charge financière des soins en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française, et tend par le biais de conventions avec les autorités sanitaires compétentes localement à assurer une même qualité de prestation en s'inspirant du guide méthodologique et de la loi de 1994 dans la rédaction des conventions avec les autorités polynésienne ou calédonienne.

En ce qui concerne la prise en charge sanitaire, pour que les ayants-droits continuent à bénéficier de la couverture sociale en Polynésie le personnel d'insertion prend directement contact avec le service des affaires sociales en charge du dossier pour permettre l'immatriculation de la personne détenue. Il s'agit d'une pratique, aucune convention locale n'existe sur ce partenariat. En Calédonie, à ce jour il n'y a pas de possibilité à partir de la prison de permettre l'immatriculation de la personne détenue en prévision de sa sortie de prison notamment.

Proposition numéro 42 : Formaliser les affiliations des ayants droits et des sortants de prison par une convention avec les caisses de protection sociales compétentes localement, afin de garantir la permanence de la couverture sociale.

Proposition numéro 43 : Etudier la prise en charge par les COM des frais sanitaires des personnes détenues la santé relevant d'une compétence territoriale.