



**CNCDH**  
COMMISSION NATIONALE  
CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

## LA QUESTION PENITENTIAIRE DANS LES OUTRE-MER

18 mai 2017



*L'avis sur la question pénitentiaire dans les Outre-mer  
a été adopté à l'unanimité lors de l'Assemblée plénière du 18 mai 2017.*

***Cet avis s'inscrit dans le cadre d'une étude menée par la Commission  
nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur l'effectivité des  
droits de l'homme dans les Outre-mer, qui fera l'objet d'une publication en 2018.***

## Table des matières

<b>I. La surpopulation carcérale et ses incidences</b>	<b>6</b>
A. Un constat alarmant	7
B. Les recours fondés sur la surpopulation pénale et l'atteinte au principe de dignité	18
1. Les recours devant la Cour européenne des droits de l'homme	19
2. Les recours devant les tribunaux administratifs	22
<b>II. L'accès au travail et à la formation professionnelle</b>	<b>24</b>
A. L'impératif de normalisation du travail pénitentiaire sur tout le territoire de la République.	25
B. L'impératif d'une véritable politique publique en faveur de la formation professionnelle sur tout le territoire de la République	34
<b>Recommandations</b>	<b>36</b>

Dans son étude sur l'effectivité des droits de l'homme Outre-mer, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ne pouvait pas faire l'impasse sur la question pénitentiaire et ses spécificités dans les territoires ultramarins au regard de l'accès aux droits fondamentaux. Quelle que soit la situation institutionnelle propre à chacun des douze territoires ultra marins, la justice et l'administration pénitentiaire, compétences régaliennes, relèvent de la République française, avec cependant des ajustements législatifs et réglementaires pour telle ou telle collectivité.

Dans l'avant-propos de son livre « Punir, une passion contemporaine », Didier Fassin rappelle que « *la France traverse la période la plus répressive de son histoire récente en temps de paix. Si l'on fait exception, en effet, des années qui ont immédiatement suivi la Seconde guerre mondiale, jamais autant d'hommes et de femmes n'y ont été emprisonnés. En un peu plus de soixante ans, la démographie carcérale a été multipliée par trois et demi. On comptait 20 000 détenus en 1955, 43 000 en 1985, 66 000 en 2015* »<sup>1</sup>. En mars 2017, le chiffre est de 69 430 détenus, dont 5204 dans les établissements ultra-marins. Le 1er avril 2017, la barre des 70 000 est dépassée<sup>2</sup>.

Sur ce sujet douloureux de la peine de prison, le nombre de rapports parlementaires nationaux est considérable<sup>3</sup>, qu'il s'agisse de la surpopulation pénale et de ses conséquences en termes de respect de la dignité humaine ou qu'il s'agisse de l'accès à des droits fondamentaux, comme le droit à la santé<sup>4</sup> ou l'accès au travail ou à la formation professionnelle, par exemple. Plus généralement, le respect des droits fondamentaux des détenus en métropole, mais plus encore dans les territoires d'Outre-mer, demeure très en deçà de ce que l'on doit attendre

---

1. Didier Fassin, *Punir, une passion contemporaine*, Seuil, 2017. Cf. également *L'Ombre du monde*, Seuil, 2015.

2. Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, situation au 1er avril 2017, Direction de l'Administration pénitentiaire, Ministère de la Justice.

3. Citons :

Assemblée nationale, Rapport n°2521, Président Louis Mermaz, Rapporteur Jacques Floch, « *La situation dans les prisons françaises* », juin 2000.

Sénat, Rapport de la commission d'enquête n°449, Président Jean-Jacques Hyst, Rapporteur Guy-Pierre Cabanel « *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France* », février 2000.

Assemblée nationale, Rapport d'information n° 652, Rapporteur Dominique Raimbourg « *Les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale* », janvier 2013.

4. La question de l'accès aux soins de santé dans les établissements pénitentiaires sera évoquée dans l'avis de la CNCDH sur l'accès au droit à la santé dans les Outre-mer.

de notre pays.

Les recommandations des organes des traités, ou du Comité des droits de l'homme des Nations unies, ne cessent de rappeler la France à sa responsabilité pour de graves manquements. Ainsi dans le 7ème rapport périodique de la France, le 10 juin 2016<sup>5</sup>, le Comité exprime son inquiétude sur la surpopulation carcérale : « *tout en notant les mesures prises par l'Etat partie, le Comité est préoccupé par le taux très élevé de surpopulation carcérale illustrée par un taux de remplissage de 116% en 2014, et même au-delà dans certaines prisons telles que celles de Marseille (147%) et de Nîmes (219%), de même qu'en Polynésie (294%)<sup>6</sup>. Le Comité déplore également les conditions matérielles inadéquates de détention qui prévalent dans certains établissements, notamment la vétusté et l'absence d'hygiène et de salubrité. Il est aussi préoccupé par la persistance de la violence entre détenus ainsi que par les allégations de mauvais traitements par le personnel pénitentiaire. Le Comité est enfin préoccupé par les difficultés rencontrées par certains détenus pour porter plainte contre ces violences, soit auprès des autorités administratives ou judiciaires, soit auprès du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (art. 11, 16). Le Comité recommande à l'Etat partie de poursuivre ses efforts pour améliorer d'urgence les conditions de détention en tenant compte des recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, et notamment : a) de réduire de manière soutenue la surpopulation carcérale, en particulier par un recours accru à des peines de substitution à la privation de liberté, conformément aux Règles minima des Nations unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règle de Tokyo) et aux Règles des Nations unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok) ; b) d'améliorer les conditions matérielles de détention ; c) de s'assurer que les faits de violence dans les établissements pénitentiaires sont portés à la connaissance des autorités compétentes et que des enquêtes approfondies et impartiales sont menées sur ces actes de violence ; d) de renforcer son Plan d'action national de lutte contre les phénomènes de violence en prison ; e) et*

5. Observations finales du Comité contre la torture à la suite du 7ème rapport périodique de la France, 10 juin 2016 (CAT/FRA/CO/7).

6. Au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania en Polynésie française, le taux d'occupation a atteint 500% en 2015 dans le quartier maison d'arrêt et 200% dans le quartier détention.

*de s'assurer que les détenus peuvent porter plainte sans peur de représailles, notamment auprès du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ».*

L'avis de la CNCDH sur la question pénitentiaire dans les Outre-mer ne peut embrasser tous les sujets spécifiques ou plutôt à l'acuité particulière dans un certain nombre d'établissements ultra-marins, mais il est apparu indispensable, au vu des auditions auxquelles nous avons procédé et des visites que nous avons pu effectuer, de retenir deux focus : en premier lieu, celui précisément de la surpopulation carcérale et de ses incidences (I), et, en second lieu, celui de l'accès au travail et à la formation professionnelle, particulièrement défaillant outre-mer pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à la situation économique locale (II). En effet, la surpopulation pénale est le plus sérieux problème commun aux établissements pénitentiaires d'Outre-mer, l'accès au travail et la formation professionnelle le suivant de près.

## **I. La surpopulation carcérale et ses incidences**

Peu après sa nomination comme garde des Sceaux, Christiane Taubira mettait en place une conférence de consensus sur la prévention de la récidive ; le 20 février 2013, les douze recommandations de la conférence de consensus furent rendues publiques<sup>7</sup>. La première de ces recommandations mérite d'être rappelée : « *Le jury de la conférence de consensus considère, de manière générale, que la sanction doit prioritairement se traduire par une peine qui vise l'insertion ou la réinsertion des personnes qui ont commis une infraction. Il recommande de concevoir la peine de prison non plus comme une peine de référence, mais comme une peine parmi d'autres.* » Cette préconisation légitime et légale, si peu suivie d'effet, doit être mise en parallèle avec la première recommandation de la commission du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, installée par le garde des Sceaux, Jean-

---

7. L'avis de la CNCDH sur la prévention de la récidive, adopté le 21 février 2013 va plus loin que la conférence de consensus en recommandant la suppression des courtes peines d'emprisonnement. [www.cncdh.fr/sites/default/files/13\\_02\\_21\\_avis\\_sur\\_la\\_prevention\\_de\\_la\\_recidive\\_0.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/13_02_21_avis_sur_la_prevention_de_la_recidive_0.pdf).

Cf. également l'avis de la CNCDH sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, adopté le 27 mars 2014. [www.cncdh.fr/sites/default/files/14.03.27\\_avis\\_reforme\\_penale\\_2014\\_2.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/14.03.27_avis_reforme_penale_2014_2.pdf), JORF n°0087 du 12 avril 2014 texte n° 48.

Jacques Urvoas, le 24 janvier 2017, peu après son entrée au gouvernement. Les propositions de la commission ont été rendues publiques le 4 avril 2017<sup>8</sup>. La première proposition est ainsi rédigée : « *Dynamiser la recherche d'alternatives à l'incarcération pour les personnes prévenues, ainsi que les aménagements de peine pour les personnes condamnées. De plus, réguler les flux d'incarcération d'orientation et d'affectation des condamnés afin de respecter strictement les capacités d'accueil des nouveaux établissements et d'accompagner la résorption de la surpopulation dans les établissements existants* ». Paradoxalement le rapport en son entier est ensuite consacré à la construction d'établissements pénitentiaires<sup>9</sup> sans recommandations précises pour développer les alternatives à la détention provisoire et aux courtes peines d'emprisonnement, ce que regrette vivement la CNCDH.

Trois jours avant la remise du rapport, le 31 mars 2017, le directeur de l'administration pénitentiaire (38 000 agents) démissionnait. Cette démission sonnait comme un désaveu de l'incapacité des pouvoirs publics à répondre à la surpopulation carcérale en métropole et dans les Outre-mer. Comme l'observent le Conseil de l'Europe et bien d'autres institutions internationales ou nationales, la question de la surpopulation pénale ne peut pas être résolue par la seule construction de nouvelles places de prison<sup>10</sup>.

Après avoir dressé un constat alarmant (A), on fera état des recours fondés sur la surpopulation pénale et l'atteinte au principe de dignité (B).

## A. Un constat alarmant

Au mois de mars 2017, 69 430 personnes étaient détenues en France, nouveau

8. *Rapport de la Commission Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire*, présidé par Jean-René Lecerf. Le 4 avril 2017 *Le Monde* consacrait son éditorial à la Misère carcérale.

9. Concernant les établissements pénitentiaires ultramarins, le plan d'urgence pour la Guyane du 21 avril 2017, prévoit une maison d'arrêt à Saint Laurent du Maroni. En Nouvelle-Calédonie, la décision a également été prise en 2016, de construire un centre de détention à Koné, avec une capacité de 120 places. Le projet est d'ores et déjà engagé et devrait permettre de désengorger le centre pénitentiaire de Camp-est. Le terrain sur lequel sera construit l'établissement a été mis à disposition par la province Nord (Cf. Audition de Thierry Lataste, Haut-Commissaire en Nouvelle-Calédonie, le 3 avril 2017).

10. Conseil de l'Europe, Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, juin 2016. « *La pratique a montré que le taux de population carcérale augmente à la suite de la construction intensive de prisons* » Cf. en particulier les rapports d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

record, dont 5 204 personnes sous écrou dans les Outre-mer, réparties dans les 15 établissements des collectivités ou départements d’Outre-mer relevant de la Mission Outre-mer de l’administration pénitentiaire<sup>11</sup>. Sur ces 5 204 détenus, 186 sont des femmes et 101 des mineurs<sup>12</sup>. Sachant que le nombre total de places est dans ces quinze établissements de 4 065, le taux de surpopulation est de 128%, avec de très grosses variations selon les établissements. En effet, trois centres de détention ne sont pas en surpopulation, celui du Port (88%), et celui de Saint-Denis (96%), l’un et l’autre à la Réunion, ainsi que celui de Saint-Pierre et Miquelon (45%). Deux petites maisons d’arrêts en Polynésie, dont l’une aux îles Marquises, ne sont pas non plus en sureffectif, la maison d’arrêt d’Uturoa-Raiatea (60%, 20 places) et celle de Taiohea (60%, 5 places).

Les tableaux ci-dessous exposent la situation. Le premier tableau rend compte de la population pénale par établissement pénitentiaire ultramarin. Si le nombre de femmes et de mineurs détenus semble relativement faible, leurs conditions d’incarcération sont loin de répondre aux spécificités exigées par la loi.

Le deuxième tableau présente le pourcentage de prévenus et de condamnés, en 2015 et en 2016, pour les principaux établissements pénitentiaires des Outre-mer. Le troisième tableau isole, pour certains territoires en 2013, les personnes sous écrou ayant bénéficié d’un aménagement de peine.

De façon générale, la surpopulation pénale est saisissante. A la différence de la métropole, elle touche et les maisons d’arrêt et les établissements pour moyenne et longue peine dans les Outre-mer, à l’exception de la Réunion. Concernant le rapport entre les prévenus et les condamnés, on peut observer que les deux établissements pénitentiaires où le taux de prévenus est particulièrement important, sont ceux de Guyane et de Mayotte, territoires où les étrangers en situation irrégulière sont nombreux (pour la Guyane, beaucoup de prévenus sont originaires du Brésil, du Surinam, du Guyana ; pour Mayotte, les étrangers sont essentiellement comoriens).

---

11. L’administration pénitentiaire comporte neuf régions pénitentiaires plus une mission Outre-mer. Le directeur de la mission Outre-mer, Monsieur Hubert Moreau et la sous-directrice, Madame Claire Mérigonde, ont été auditionnés.

12. Chiffres du ministère de la justice mars 2017.



Le très faible nombre de personnes bénéficiant d'un aménagement de peine parle de lui-même. Pour des raisons parfaitement identifiées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)<sup>13</sup> dans ses rapports sur les établissements pénitentiaires des Outre-mer, les aménagements de peine sont beaucoup plus difficiles à mettre en place qu'en métropole. Aux raisons tenant à l'absence de toute délocalisation du centre national d'évaluation s'ajoute le manque de juge de l'application de peines, de moyens des services d'insertion et de probation (SPIP) et de structures publiques ou associatives d'accueil, d'insertion et de réinsertion, à la faiblesse des réseaux associatifs locaux, s'additionne la précarité sociale des condamnés (souvent sans logement et/ou sans adresse). En Guyane, par exemple, beaucoup de personnes vivent dans des habitats informels ce qui réduit l'accès à des aménagements de peine. Il ne faut pas oublier non plus que la mauvaise couverture téléphonique peut faire radicalement obstacle à la surveillance électronique<sup>14</sup>. Le taux moyen d'aménagement de peine dans les Outre-mer (12%) est deux fois moins élevé que la moyenne nationale (24%). La garde des Sceaux, Christiane Taubira, avait pris en 2013 des circulaires de politique pénale pour la Nouvelle Calédonie, les Antilles et la Guyane aux fins de réduire les taux d'incarcération, en favorisant l'accès aux aménagements de peine et en développant les sanctions alternatives à l'emprisonnement sans que cela induise de changements sensibles. Insuffisamment de moyens ont été alloués aux quelques structures extérieures et aux SPIP

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le pourcentage de personnes en cours d'aménagement de peine rapporté au nombre de personnes suivies en milieu ouvert et fermé n'était que de 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<sup>15</sup>. Il ne faut en aucun cas sous-estimer le rôle des SPIP dans la mise en œuvre des aménagements de peine et bien évidemment des juges de l'application des peines. Or le nombre de juges de l'application des peines et de conseillers d'insertion et de probation demeure insuffisant, malgré la création sensible de nouveaux postes Outre-mer depuis 2012<sup>16</sup>. Le développement des mesures d'aménagement des peines est fonction

13. Le CGLPL a été créé par la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007.

14. Dedans-Dehors (OIP) n°85 octobre 2014.

15. Rapport du groupe de travail, mis en place par la ministre de la Justice, sur les problématiques pénitentiaires en Outre-mer, mai 2014.

16. Audition de Madame Christiane Taubira, ancienne garde des Sceaux, 4 mai 2017.

en premier lieu des moyens humains dont disposent les SPIP pour remplir leurs missions<sup>17</sup>.

La CNCDH recommande un renforcement sensible des effectifs des SPIP des établissements ultra-marins avec la mise en place d'antennes, à l'image du SPIP de Guadeloupe dont le siège se situe à Pointe à Pitre et qui dispose de trois antennes (Pointe à Pitre, Baie Mahault et Basse Terre). Le SPIP de la Réunion dispose également de trois antennes (Saint-Denis, Saint-Pierre, Le Port) et avait également compétence pour « superviser » le SPIP de Mayotte devenu depuis peu un SPIP de pleine compétence.

### **Population pénale des établissements pénitentiaires**

#### **Chiffres du ministère de la Justice au 1er mars 2017<sup>18</sup>**

Territoire	Etablissement	Capacité opérationnelle	Nb de personnes écrouées détenues	Taux d'occupation	Nb de personnes écrouées non hébergées	Nb de mineurs écroués détenus	Nb de femmes écrouées détenues
Saint Pierre et Miquelon	Centre pénitentiaire (CP)	11	5	45%			
Guadeloupe	Maison d'arrêt (MA) de Basse Terre	130	226	174%			
	Centre pénitentiaire de Baie - Mahault	503	754	150%		14 (15 places)	19 (31 places dont 25 en MA* et 6 en CD**)
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	738	936	127%		13 (21 places)	24 (31 places en MA et 6 en CD)
Guyane	Centre de détention de Remire - Montjoly	613	917	150%		13 (21 places)	90 (40 places)

\* Maison d'arrêt

\*\* Centre de détention

17. Sur la situation de chacun des SPIP des Outre-mer se reporter au rapport précité, mai 2014.

18. Statistiques mensuelles des personnes écrouées et détenues en France, 1er mars 2017 [www.justice.gouv.fr/art\\_pix/mensuelle\\_mars\\_2017.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_mars_2017.pdf)

CNCDH • Avis sur la question pénitentiaire dans les Outre-mer

Territoire	Etablissement	Capacité opérationnelle	Nb de personnes écrouées détenues	Taux d'occupation	Nb de personnes écrouées non hébergées	Nb de mineurs écroués détenus	Nb de femmes écrouées détenues
La Réunion	Centre de détention Le Port	507	445	88%			
	Maison d'arrêt Saint Pierre	115	140	122%			
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	575	551	96%		16 (40 places)	31 (26 places en MA et CD)
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	278	322	116%		33 (6 places)	1 (6 places)
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a - Nuutania	165	379	230%		2	15 (7 places en MA et 7 places en CD)
	Centre de détention de Tatutu - Papeari						
	Maison d'arrêt de Taiohea	5	3	60%			
	Maison d'arrêt d'Uturoa - Raiatea	20	12	60%			
Wallis - et - Futuna	Maison d'arrêt de Mata - Utu	3	4	133%			
Nouvelle Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa	402	510	127%		13 (8 places)	6 (8 places en MA et 6 places en CD)
Total départements et territoires d'Outre-mer		4 065	5 204	128%	600	101	186
Total national		58 664	69 430	118%	11 123	790	2 330

**Répartition par territoire des condamnés sous écrous bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine, hors libération conditionnelle, dans les départements d'Outre-mer au 1er juillet 2013**

Territoire	Ensemble des condamnés aménagés (hors libération conditionnelle)	Placement sous surveillance électronique	Placement à l'extérieur	Semi-liberté
Guadeloupe	172	132	19	21
Martinique	104	81	20	3
Guyane	29	14	0	15
La Réunion	124	77	39	8
Mayotte	9	3	4	2
Total départements et territoires d'Outre-mer	438	307	82	43

**Pourcentage de prévenus et condamnés en 2015 et 2016 pour les principaux établissements pénitentiaires des Outre-mer**

Territoire	Etablissement	2015		2016	
		Prévenus	Condamnés	Prévenus	Condamnés
Guadeloupe	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault	21,2%	78,8/%	23,5%	76,5%
	Maison d'arrêt de Basse-Terre	23,7%	76,3%	26,8%	73,2%
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	29,6%	70,4%	26,2%	73,8%
Guyane	Centre pénitentiaire de Remire - Montjoly	42,3%	57,7%	29,7%	70,3%
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a - Nuutania	20,3%	79,7%	16,2%	83,6%
La Réunion	Maison d'arrêt de Saint-Pierre	23,7%	76,3%	29,2%	70,8%
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	38%	62%	31,6%	68,4%
	Centre de détention Le Port		100%		100%
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	39,3%	60,7%	46,8%	53,2%
Nouvelle Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa	19,8%	80,2%	17,1%	82,9%

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), depuis 10 ans, a visité dix établissements pénitentiaires ultra-marins<sup>19</sup> et rendu publics tous ses

19. Le CGLPL a visité depuis 2008 les établissements suivants : Centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane, Centre de détention de Ducos en Martinique, Maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte, Maison d'arrêt de Basse-Terre et Centre pénitentiaire de Baie-Mahault en Guadeloupe, Centre de détention du Port à la Réunion, Centre pénitentiaire de Nouméa en Nouvelle-Calédonie, Centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania en Polynésie française, Maison d'arrêt de Saint-Pierre de la Réunion et Centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion.

rapports. La fréquence de traitements inhumains ou dégradants en raison des conditions de détention revient de façon récurrente dans ses rapports.

Le CGLPL a été amené à utiliser la procédure d'urgence prévue au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, à la suite d'une visite inopinée du centre pénitentiaire de Nouméa, appelé Camp Est, en octobre 2011, durant laquelle ont été observées des violations graves des droits fondamentaux des détenus<sup>20</sup>. Il s'agissait de la première mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle en raison de conditions de détention pouvant être considérées comme des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Au moment de la visite, 438 personnes étaient écrouées et hébergées au centre pénitentiaire de Nouméa pour un nombre théorique de 218 places, dans des cellules de 12m<sup>2</sup> où cohabitaient jusqu'à six personnes.

Le CGLPL avait adressé ses recommandations au garde de Sceaux : « *L'état et le fonctionnement du centre pénitentiaire sont ainsi apparus comme portant atteinte de manière grave aux droits des personnes qu'il héberge ; le personnel – remarquable de dévouement et d'investissement – est, d'évidence, épuisé et inquiet devant l'absence de perspective d'avenir de l'établissement. [...] Le contrôle général fait sienne l'opinion qu'il a recueillie selon laquelle l'épisode dramatique survenu pendant le déroulement de la mission, ne saurait être dissocié des conséquences inéluctables que fait peser la suroccupation de l'établissement sur les conditions de détention* ». On a même pu déplorer la commission d'un meurtre, une nuit, dans une cellule de la maison d'arrêt occupée par six personnes.

De même à la suite de sa visite de la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte en 2009, le CGLPL avait également rendu publiques ses recommandations, dont l'une concernait la suroccupation de l'établissement : « *L'augmentation de la capacité d'accueil de la maison d'arrêt de Majicavo est une nécessité compte tenu de la suroccupation chronique et dramatique de l'établissement, avec un taux d'occupation lors de visite de 294 % au quartier adulte et de 333 % au quartier fin de peine* »<sup>21</sup>.

---

20. Les recommandations en urgence du 30 novembre 2011 ont été publiées au J.O.R.F du 6 décembre 2011, texte 72.

21. CGLPL, Recommandations du 30 juin 2010 relatives à la maison d'arrêt de Majicavo (Mayotte), J.O.R.F

Les pouvoirs publics ont alors pris la décision de reconstruire et d'étendre la capacité de la maison d'arrêt de Majicavo pour pouvoir accueillir 278 détenus. Cette nouvelle maison d'arrêt fut inaugurée par Christiane Taubira, garde des Sceaux, en 2014. L'établissement fait néanmoins face aujourd'hui à une augmentation continue du nombre de personnes hébergées d'où le recours à des lits superposés et à des matelas posés au sol dans les cellules. En février 2017, le nombre de personnes écrouées s'élevait à 322, dont 33 mineurs<sup>22</sup>. Le quartier maison d'arrêt hébergeait 187 prévenus, dont 2 femmes, pour 97 places, soit un taux de surpopulation concernant les prévenus de 193%. C'est une constante déplorable, au sein des maisons d'arrêts surchargées de la République, de soumettre les prévenus, présumés innocents, à des conditions de détention indignes, contraires au respect des droits fondamentaux.

La situation du centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania était aussi intolérable que celle de la prison de Majicavo à Mayotte<sup>23</sup>. Au point que, depuis 2012, plus de 350 recours en indemnisation pour détention dans des conditions inhumaines et dégradantes ont été déposés devant le tribunal administratif de Papeete, dont certains sont encore en instance de jugement<sup>24</sup>, depuis 2012. En Nouvelle-Calédonie également, plus de 300 recours ont été déposés depuis 2012.

Mais elle devrait s'améliorer sérieusement en raison de l'ouverture en mai 2017 du nouveau centre pénitentiaire de Tatutu-Papeari<sup>25</sup>. Deux cents condamnés, détenus à la prison de Nuutania, doivent être transférés au cours du mois de mai 2017 dans le nouvel établissement. Sera résolue de la sorte, au moins pour un temps, la question de la surpopulation pénale à Nuutania. Il est bien connu et largement démontré que la construction de nouvelles places de prison, comme par un effet mécanique, entraîne plus de détentions provisoires et de nouvelles condamnations à l'emprisonnement sans que soit constatée une augmentation de la délinquance. Pour autant la CNCDH ne peut que se féliciter de l'amélioration des conditions de détention en Polynésie. L'architecture du nouvel établissement de

---

du 25 juillet 2010, texte n°25.

22. Valentine Zuber, membre de la CNCDH, a pu visiter le centre pénitentiaire de Majicavo le 7 février 2017

23. Audition de François Badie, Procureur général près la cour d'appel de Papeete, 8 mars 2017.

24. Cf. *infra*.

25. La plupart des surveillants, qui sont polynésiens, ont été formés en 2016 à l'ENAP d'Agen. De très nombreux candidats au métier de surveillant pénitentiaire sont originaires des Outre-mer (mahorais, kanak, polynésiens, antillais).

Tatutu-Papeari, construit dans un jardin tropical, a été particulièrement réfléchi<sup>26</sup> de telle sorte que lumière et ventilation bénéficient à chaque détenu dans des cellules de 10,5m<sup>2</sup>. Pour rompre avec la dureté et la tristesse des couloirs de circulation, des tatouages polynésiens les décorent, ce qui a nécessité un appel d'offres particulier.

Le choix a été fait de réserver dans la nouvelle prison de Tatutu-Papeari la moitié puis la totalité de l'établissement pénitentiaire aux détenus en régime différencié dit « respecto » ou « régime respect »<sup>27</sup>. Plusieurs expériences centrées autour du concept « d'établissement à réinsertion active » ont déjà été tentées par l'administration pénitentiaire. Au centre pénitentiaire de Beauvais, le bâtiment « respect » accueille jusqu'à un tiers de l'effectif total. L'objectif est d'améliorer les conditions matérielles et professionnelles du métier de surveillant et les conditions d'accueil et de détention des personnes détenues. A Beauvais, à l'issue d'une phase d'accueil et d'évaluation, la personne détenue est affectée dans un des deux régimes de détention, régime « classique » ou régime « respect »<sup>28</sup>. Le régime différencié, en général, est perçu positivement, bien qu'il oblige à une forme de disciplinarisation des personnes que critique l'OIP. Les avantages conséquents qu'il comporte, comme l'accès renforcé au travail pénitentiaire, aux parloirs, aux cours de promenade dédiés, et aux terrains de sport, sont appréciés des détenus. Observons que si le régime « respect » est réservé aux prévenus et à la préparation à la sortie de détenus en fin de peine ou bénéficiant d'un aménagement de peine, il est un atout pour la réinsertion et ne peut être récusé<sup>29</sup>. En revanche, s'il est réservé aux prévenus et aux condamnés « les plus faciles », le principe d'égalité devant les conditions de détention est rompu et renforce, pour les personnes non-éligibles au régime « respect », tant la dureté de la détention provisoire que celle de la privation de liberté des condamnés. La CNCDH craint un risque sérieux de détournement des objectifs louables du régime « respect ».

La promiscuité, créée par la surpopulation carcérale, est lourde de

---

26. Audition de Alain Bretagnolle, architecte chargé de la construction du centre pénitentiaire de Tatutu-Papeari (Agence studio), 8 mars 2017.

27. Le régime « respecto » a été expérimenté en premier lieu en Espagne autour du concept d'établissement à réinsertion active. Cf. Le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire p. 53 et s.

28. Cf. proposition n°9 du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire.

29. L'OIP ne soutient pas ce régime différencié. Audition de Nicolas Ferran et Marie Crétenot (OIP), le 14 mars 2017.



conséquences à tous égards et favorise les violences entre détenus ou entre détenus et surveillants.

La Guyane et les Antilles sont les territoires les plus touchés par cette problématique<sup>30</sup>. Le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane recense un à deux homicides par an et des hospitalisations régulières à la suite de violences<sup>31</sup>. Les tensions y sont très fortes et sont aggravées par les conflits entre détenus de nationalités différentes. Le climat de violence de cet établissement avait inquiété le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) qui, dans son rapport adressé au gouvernement français<sup>32</sup>, s'était dit préoccupé par les violences entre personnes détenues avec, parfois, l'usage d'armes blanches artisanales fabriquées à partir d'éléments du mobilier.

En Guyane, les mesures prises ont fait suite à un conflit extrêmement violent opposant l'administration pénitentiaire et un syndicat, qui a conduit à deux mutineries en juin 2015. Des programmes de lutte contre la violence avaient été mis en place par Jean-Philippe Mayol ancien directeur du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, dans le cadre desquels avaient été formés des détenus-facilitateurs et des médiateurs-relationnels afin de résoudre les conflits entre personnes détenues<sup>33</sup>. Ces programmes, qui avaient auparavant été expérimentés à la Maison centrale d'Arles et au centre de détention du Port à la Réunion, ont permis de mettre fin aux mutineries et de réduire les violences.

La situation pénitentiaire en Guadeloupe est en train d'atteindre le même niveau de violence. Un détenu sur deux posséderait une pique artisanale<sup>34</sup>. On retrouve au sein des deux établissements pénitentiaires de Guadeloupe les rivalités entre gangs existant à l'extérieur. Face à cela la direction a réagi, dans un premier

30. Rapport du groupe de travail sur les problématiques pénitentiaires en Outre-mer instauré par Christine Taubira, ancienne garde des Sceaux, mai 2014.

31. Audition de François Bes, Coordinateur régional à l'Observatoire International des Prisons, 18 janvier 2017.

32. Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans le département de la Guyane du 25 novembre au 1er décembre 2008.

33. Audition de Jean-Philippe Mayol, directeur adjoint de l'ENAP 1er février 2017.

34. Audition de Claire Mériçonde, directrice adjointe de la mission Outre-mer à l'administration pénitentiaire, 21 mars 2017.

temps, en transférant certains membres de gangs vers d'autres établissements pénitentiaires et, dans un second temps, en mettant en place un programme équivalent au programme « respect », qui accueille des détenus à condition que les conflits et violences cessent.

Concernant les violences commises par les membres du personnel pénitentiaire, la Guyane demeure l'un des territoires les plus touchés par le phénomène. C'est d'ailleurs la dénonciation de ces violences par la direction de l'unique établissement pénitentiaire qui avait déclenché le mouvement social ayant abouti aux mutineries. Celles-ci ont déstabilisé l'établissement durant tout l'été 2015<sup>35</sup>. Ces comportements, pourtant inadmissibles, sont de façon générale peu sanctionnés, voire en amont, non dénoncés en raison de pressions de certains membres du personnel. Alors que deux cas similaires de passage à tabac de personnes détenues par des surveillants avaient fait l'objet d'une saisine du procureur de la République, la première affaire a été classée sans suite, et la seconde n'a, à ce jour, connu aucune avancée<sup>36</sup>.

A la suite du Comité des droits de l'homme des Nations unies<sup>37</sup>, la CNCDH recommande que tous les faits de violence survenant dans les établissements pénitentiaires soient portés à la connaissance des autorités compétentes et que les détenus puissent porter plainte sans peur de représailles auprès du Défenseur des droits, du CGLPL et devant les tribunaux.

## **B. Les recours fondés sur la surpopulation pénale et l'atteinte au principe de dignité**

Si certains recours sont portés devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le plus souvent fondés sur une violation de l'article 3 de la Convention, d'autres sont portés devant les tribunaux administratifs.

---

35. Audition de Jean-Philippe Mayol précité.

36. Audition de François Bes, Coordinateur régional à l'Observatoire International des Prisons, 18 janvier 2017.

37. Cf. *supra*.

## 1. Les recours devant la Cour européenne des droits de l'homme

Dans l'arrêt du 25 avril 2013 *Canali c. France*<sup>38</sup> la CEDH conclut à une violation de l'article 3 de la Convention en considérant que les effets cumulés de la promiscuité et des manquements relevés aux règles de l'hygiène ont provoqué chez le requérant des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à le rabaisser et à l'humilier. De telles conditions de détention s'analysent en un traitement dégradant qui conduit à une violation de l'article 3. Il s'agissait en l'espèce d'un ressortissant français détenu pendant six mois dans la maison d'arrêt de Nancy dans une cellule de 9m<sup>2</sup>, partagée avec une autre personne détenue, et qui n'avait la possibilité que de passer une heure par jour hors de sa cellule, dont les installations sanitaires étaient de plus fortement dégradées.

La Cour a posé dans sa jurisprudence *Canali c. France* ainsi que dans son arrêt *Dougoz c. Grèce*<sup>39</sup> plusieurs critères pouvant conduire à constater une violation de l'article 3 de la Convention européenne. Parmi ceux-ci figurent la surpopulation des cellules, l'absence de lits, les conditions sanitaires déplorables. Comme l'exposent les motifs de l'arrêt cité précédemment, si, pris isolément, certains éléments ne peuvent suffire à qualifier le traitement dégradant, ce sont les effets cumulatifs des conditions matérielles de détention et d'accès aux droits fondamentaux qui constituent des critères décisifs<sup>40</sup>.

S'agissant de personnes détenues dans des établissements français des Outre-mer, exemple peut être pris d'un recours ayant fait l'objet d'une tierce intervention émanant conjointement du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) dans l'affaire *Yengo c. France* depuis lors jugée<sup>41</sup>.

En vertu de l'article 44 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme et après y avoir été autorisés par le président de la 5<sup>ème</sup> section de la Cour, la CNCDDH et le CGLPL ont fait valoir des observations de fait et de droit sur

38. CEDH, 25 avril 2013, *Canali c. France*, n°40119/09.

39. CEDH, 25 avril 2013, *Canali c. France*, n°40119/09.

40. CEDH 15 juillet 2002, *Kalashnikov c. Russie*, n° 47095/99 ; CEDH 25 avril 2017, *Rezmives et autres c. Roumanie*, n° 61467/12, 39516/13, 48231/13 et 68191/13.

41. CEDH, 21 mai 2015, *Yengo c. France*, n°50 494/12?

la requête n° 50494/12 introduite le 20 juillet 2012 par M. Yengo. Cette tierce intervention fut la première et pour la CNCDH et pour le CGLPL, autorités de veille et de contrôle. La CNCDH et le CGLPL sont intervenus une nouvelle fois en 2016 en tierce intervention devant la CEDH alors que neuf requêtes de détenus du centre pénitentiaire de Ducos en Martinique étaient déposées<sup>42</sup>.

L'affaire *Yengo c. France* porte sur les conditions de détention au centre pénitentiaire de Nouméa qui avait fait l'objet, en 2011, d'une mission de contrôle inopinée par le CGLPL<sup>43</sup>. Monsieur Yengo était en détention provisoire à la maison d'arrêt de Nouméa à l'époque du contrôle. Il s'agissait de la première mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle en raison de conditions de détention pouvant être considérées comme des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la *Convention européenne des droits de l'homme*.

Le rapport du CGLPL fait état d'une situation insoutenable longuement détaillée. Ainsi, par exemple : « *la lumière naturelle ne pénètre que marginalement par l'espace grillagé, sans vitre, qui tient lieu de fenêtre. Une seule ampoule électrique de faible puissance disposée dans le mur derrière une grille au-dessus de la porte laisse tout l'espace cellulaire dans une semi-obscurité (...). Un dispositif d'aération est placé au bas de la porte de la cellule. Il est obstrué par les occupants pour prévenir le passage des rats, dont la présence est signalée par tous (...). Les WC à la turque, disposés à l'entrée de la cellule, sont dépourvus de séparation. Un simple tissu permet de conserver un semblant d'intimité. Les personnes détenues ont l'habitude d'en user comme d'une douche en s'y aspergeant d'eau avec un récipient, sans considération possible pour l'installation électrique murale défectueuse, etc... ».*

Dès 2001, dans sa décision *Peers c. Grèce*<sup>44</sup>, la Cour observe que de telles conditions de détention provoquent chez la personne incarcérée « *des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et la rabaisser, voire à briser sa résistance physique et morale* ». Cette formulation est la preuve que la condamnation

---

42. Req. n°9671/15 J.M.B c. France et neuf autres détenus, tierce intervention CNCDH et CGLPL, juin 2016.

43. Cf. *supra*.

44. CEDH 19 avril 2001, *Peers c. Grèce*, n°28524/95.

de la Grèce ne résulte pas seulement de ce que la personne détenue est privée de tel ou tel droit subjectif, mais de ce que son humanité même est bafouée. C'est bien alors le principe de dignité qui est atteint, comme dans le cas de M.Yengo, ainsi que l'attestent les faits cumulés relevés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La surpopulation carcérale dans le centre pénitentiaire de Nouméa a conduit le CGLPL à mettre l'accent sur la surface disponible pour chaque personne détenue et à rappeler à ce sujet plusieurs décisions de la Cour<sup>45</sup>. Pour la Cour de Strasbourg, constitue un traitement inhumain et dégradant la surpopulation de certaines cellules au sein desquelles la surface par personne est inférieure à 3m<sup>2</sup>. Ceci paraît déjà effroyablement peu, or il ressort des constats dressés qu'à Nouméa la surface disponible par personne varie entre 2,4 m<sup>2</sup>, quand les cellules sont occupées par cinq personnes, et 2 m<sup>2</sup>, lorsque, comme cela est indiqué dans la requête, six personnes les occupent grâce à l'installation de matelas au sol. Dans de telles conditions de détention et d'inactivité de surcroît, l'atteinte au principe de dignité n'est pas contestable ainsi que le soutiennent et le CGLPL et la CNCDH en s'appuyant sur plusieurs décisions dont un arrêt pilote, *Torreggiani et autres c. Italie*<sup>46</sup>, rendu le 8 janvier 2013, postérieurement à la visite du CGLPL au centre pénitentiaire de Nouméa.

La CEDH, dans l'affaire *Yengo c. France*, a condamné la France non sur le fondement de l'article 3 de la Convention mais sur celui de l'article 13, relatif au droit à un recours effectif, au motif que le droit français ne prévoyait pas de recours permettant à un détenu d'obtenir qu'il soit mis fin au caractère inhumain et dégradant de ses conditions d'incarcération. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle que : « *pour qu'un système de protection des droits des détenus garantis par l'article 3 de la Convention soit effectif, les remèdes préventifs et compensatoires doivent coexister de façon complémentaire* »<sup>47</sup>. Un des remèdes préventifs pourrait consister en un transfert de détenus dans un autre établissement pénitentiaire. Pour les personnes détenues dans des établissements ultra-marins,

45. CEDH, 4 mai 2006, *Kadikis c. Lettonie*, n°393/00 ; CEDH, 21 juin 2007, *Kantjyrev c. Russie*, n°37213/02 ; CEDH, 2 déc. 2010, *Svetlana Kazmuna c. Russie* n° 609/04

46. CEDH, 8 janv. 2013, *Torreggiani et autres c. Italie*, n° 43517/09, Gaz. Pal. 10 au 12 mars 2013, p. 16 et s. obs. Senna ; Dans le même sens, CEDH 12 mars 2015 *Muršić c. Croatie*, n°7334/13.

47. CEDH, *Torreggiani et autres c. Italie*, précité

le transfert n'est possible qu'en métropole avec tous les problèmes en cascade que cela pose, sauf lorsqu'existent par exception plusieurs établissements sur le territoire. En effet, les freins au transfèrement résultent à la fois de la distance géographique et donc des coûts, ainsi que de la rupture inévitable des liens familiaux. Néanmoins, des raisons médicales peuvent conduire certains détenus à solliciter leur transfèrement en métropole. Enfin, le retour trop tardif en fin de peine dans l'établissement pénitentiaire d'origine entrave toute possibilité d'aménagement de peine.

## 2. Les recours devant les tribunaux administratifs

Depuis une décision emblématique du tribunal administratif de Rouen du 27 mars 2008<sup>48</sup>, la promiscuité engendrée par une surpopulation endémique ainsi que l'état de vétusté de certains établissements français, ont entraîné la condamnation de l'État français pour indignité des conditions de détention<sup>49</sup>. On notera que la décision de 2008 est bien postérieure aux premières condamnations de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe pour traitements inhumains ou dégradants en détention ; il a fallu l'incroyable énergie déployée par plusieurs avocats, pour que des remèdes compensatoires soient enfin prescrits par les juridictions administratives.

Celles-ci n'hésitent plus à constater la violation de l'article 3 de la Convention et à condamner l'administration pénitentiaire à indemniser les personnes détenues des préjudices subis du fait de violations du principe de dignité. Cependant, les montants moyens accordés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel<sup>50</sup>, sont peu de choses au regard des conséquences, le plus souvent dramatiques, d'humiliations cumulées et déshumanisantes. Au lendemain de deux décisions intéressantes de la cour d'appel administrative de Bordeaux concernant le centre pénitentiaire de Ducos<sup>51</sup>, dans un communiqué du 24 février

---

48. TA de Rouen, 27 mars 2008, Donat req. n°0602590 ; cf. Anne Simon, *Les atteintes à l'intégrité des personnes détenues imputables à l'État*, Dalloz, 2015, n°375 et s. cf. Etienne Noël, Manuel Sanson, *Du côté des détenus, un avocat contre l'État*, François Bourin Éditeur, 2015

49. Christine Lazerges, L'irrespect du principe de dignité à l'égard des personnes détenues- Le cas de la France, in Mélanges Robert Badinter, *L'exigence de justice*, Dalloz 2016, p.519 et s.

50. En ce qui concerne le centre pénitentiaire de Nouméa, TA de Nouvelle-Calédonie, Ordonnance du 31 juillet 2012, Victor Boulango et autres, n° 120112).

51. Cour d'appel administrative de Bordeaux, 17 février 2015.

2015, l'Observatoire international des prisons (OIP) rappelait une nouvelle fois les conditions de vie déplorables et une pression invivable dans ce centre pénitentiaire de Martinique, unique prison de l'île, où vivaient à la date du communiqué 944 détenus pour 569 places opérationnelles<sup>52</sup>. Ce communiqué fait état d'un courrier collectif de 53 détenus notant que : « *C'est bien le surpeuplement de cette prison qui engendre des problèmes de violence et de rackets (...) Il faut aussi parler de nombreux rats morts qui tardent à être enlevés et qui dégagent des odeurs insupportables jour et nuit (...) Tout cela fait que la prison de Ducos est vécue pour la plupart comme un véritable enfer* ». Neuf détenus de ce centre pénitentiaire, soutenus par l'OIP, ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme<sup>53</sup>.

La cour administrative d'appel de Bordeaux dans ses deux décisions du 17 février 2015, concernant le centre pénitentiaire de Ducos, annule deux ordonnances du juge des référés du tribunal administratif de Fort de France, l'une du 23 juin 2014, l'autre du 4 juillet 2014, rejetant la demande tendant à ce que l'État soit condamné à verser une provision (10 150 euros dans un cas, 3 500 euros dans l'autre cas) en réparation du préjudice moral que les détenus estimaient avoir subi du fait de leur conditions de détention. Dans le premier cas, l'État est condamné à verser une provision de 4 000 euros, dans le second cas, une provision de 2 000 euros. Les motifs de ces décisions, qui se fondent sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et sur l'article 22 de la loi pénitentiaire de 2009, sont une synthèse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Tout d'abord, affirme la cour administrative d'appel de Bordeaux, toute personne détenue doit l'être dans des conditions conformes à la dignité humaine ce qui suppose que les mesures prises ne la soumettent pas à une épreuve excédant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention. Ensuite, l'appréciation du caractère attentatoire à la dignité dépend notamment de la vulnérabilité de la personne détenue en prenant en compte son âge, son état de santé, son éventuel handicap, sa personnalité ainsi que la nature et la durée des manquements constatés. C'est donc bien une appréciation in concreto qui doit être faite. Enfin, les manquements doivent aussi être appréciés au regard des exigences qu'implique le maintien de la sécurité et du bon ordre dans les

52. Communiqué du 24 février 2015 de l'Observatoire international des prisons pour le droit à la dignité des personnes détenus.

53. Cf. supra, Tierce intervention de la CNCDH et du CGLPL, juin 2016.

établissements pénitentiaires, la prévention de la récidive et la protection de l'intérêt des victimes.

Les arrêts de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 17 février 2015 confirment l'application directe en droit interne de l'article 3 de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne même si les compensations octroyées à titre de provision ou à titre définitif sont en général très faibles.

Bien que faibles, elles peuvent néanmoins susciter des réactions d'incompréhension de la part de citoyens prêts à refuser le principe d'égalité des êtres humains. La compréhension du bien fondé de telles compensations, ou plus généralement de la reconnaissance par l'administration de ses manquements et des conséquences qui doivent en résulter, requiert un travail d'éducation du public et de responsabilisation des médias. Trop souvent en effet des mesures de réparation, même faibles, peuvent néanmoins susciter des réactions d'incompréhension de la part de citoyens prêts à refuser le principe d'égalité des êtres humains. Ainsi, lorsque le 8 novembre 2016, le tribunal administratif de Papeete a fait droit à la demande d'indemnisation d'un détenu à hauteur de 3 300 euros pour les deux années qu'il avait passées au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania dans des conditions de détention inhumaines et dégradantes, la décision a suscité dans la presse et sur les réseaux sociaux de vives critiques. Le condamné était l'auteur du meurtre d'un touriste allemand aux îles Marquises en 2011 et de l'agression sexuelle de sa compagne. Condamné à 28 ans de réclusion criminelle, il est actuellement incarcéré en métropole.

## **II. L'accès au travail et à la formation professionnelle**

La prison est un miroir grossissant des dysfonctionnements d'une société ; rien d'étonnant à ce que l'accès au travail et à la formation professionnelle pose des problèmes d'une acuité particulière dans les établissements pénitentiaires ultra-marins en raison de la situation économique et donc de l'emploi hors les murs de la prison. Le droit applicable est le même qu'en métropole.



Le travail en concession n'existe que de façon exceptionnelle<sup>54</sup>. De manière générale, très peu de postes de travail sont offerts hormis au service général des établissements. De nombreux établissements pénitentiaires, s'agissant des emplois au service général, procèdent à des rotations sur de courts temps de travail pour être en mesure d'offrir quelques heures de travail par semaine à un plus grand nombre de détenus.

Tout ou presque est à faire en matière de formation professionnelle et plus encore depuis la loi de 2014 qui donne compétence aux collectivités ou régions pour la formation professionnelle.

Pourtant le travail et la formation professionnelle ont très tôt été considérés comme un aspect essentiel du « traitement pénitentiaire ». Cette dimension n'a pas disparu de notre droit pénitentiaire. Certes, depuis la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, l'obligation de travail pour le prisonnier a disparu en France. Toutefois, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a institué une obligation d'activité, laquelle vise entre autres le travail et la formation professionnelle<sup>55</sup>. Les graves problèmes d'accès au travail ou à la formation professionnelle en métropole sont décuplés dans les établissements des Outre-mer. Nous insisterons d'une part sur l'impératif de normalisation du travail pénitentiaire sur l'ensemble du territoire de la République (A) et d'autre part sur l'impératif de mise en place d'une vraie politique publique en faveur de la formation professionnelle (B).

## **A. L'impératif de normalisation du travail pénitentiaire sur tout le territoire de la République.**

Il est nécessaire de rappeler la spécificité du droit du travail applicable en prison pour comprendre l'ampleur des dérogations et leurs incidences sur la vie

54. Pour La Réunion, cf. Audition de Madame Gracieuse Lacoste, Première présidente près la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion, 8 mars 2017

55 Article 27 de la loi pénitentiaire : « Toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité.

Lorsque la personne condamnée ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, l'activité consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'elle exerce une activité de travail. »

en détention.

Comme l'ont déploré 375 enseignants-chercheurs<sup>56</sup>, le statut juridique des travailleurs détenus relève d'un déni de droit. Non seulement, faute de contrat de travail, le code du travail ne trouve pas à s'appliquer en prison mais encore la relation de travail est régie par quelques dispositions éparses, pour l'essentiel de rang infra législatif, avec l'assentiment du Conseil constitutionnel<sup>57</sup>.

En premier lieu, l'accès au travail est subordonné à la procédure de classement. La précarité des travailleurs détenus se retrouve également dans les aspects statutaires. Si les conditions de classement sont fixées par les dispositions du code de procédure pénale, les décisions de refus de classement ne sont pas soumises à l'obligation de motivation. En outre, le flou entourant les conséquences de l'inscription du détenu sur une liste d'attente, qui peuvent conduire au classement d'une personne ayant pourtant attendu moins longtemps, suscitent un sentiment d'arbitraire. Enfin, les conditions posées à l'exercice d'un recours en référé devant les juridictions administratives contre les décisions de déclassement sont telles qu'en pratique ce recours n'est pas réellement effectif. Cet état du droit s'explique par une situation concrète de l'offre et de la réalisation du travail qui échappe presque complètement aux conditions et fonctions sociales du travail à l'extérieur. Cet aspect de la vie derrière les barreaux conjugue tous les maux de la prison : isolement de l'institution par rapport à son environnement, précarité sociale et culturelle d'une part importante de la main d'œuvre concernée, ostracisme de l'institution assumant la charge de celle-ci, complexité de l'organisation du quotidien, notamment du fait des contraintes sécuritaires, imprévisibilité du temps carcéral, etc.

En deuxième lieu, l'accès à un véritable contrat de travail devrait être l'objectif à atteindre. Les activités professionnelles des personnes détenues ne sont pas régies par le droit commun du travail, on ne le dit pas suffisamment. L'article 33 de la loi pénitentiaire et l'article R. 57-9-2 du code de procédure pénale prévoient la conclusion d'un acte d'engagement signé par le chef d'établissement et la

---

56. Voir la pétition lancée le 14 septembre 2015 : <http://libertes.blog.lemonde.fr/2015/09/14/236-universitaires-militent-pour-un-reel-statut-du-travail-en-prison/>

57. Cf. infra

personne détenue, précisant notamment « *la description du poste de travail, le régime de travail, les horaires de travail, les missions principales à réaliser et, le cas échéant, les risques particuliers liés au poste. Il fixe la rémunération en indiquant la base horaire et les cotisations sociales afférentes* ».

Comme l'avait noté en juin 2000, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation des établissements pénitentiaires<sup>58</sup>, « *l'absence de respect du droit du travail ruine la conception même du travail pénal comme outil d'insertion* ». Les députés estimaient que « *l'introduction du droit du travail deviendra de toute façon incontournable et les obstacles juridiques doivent pouvoir être levés* ». C'est l'une des raisons pour lesquelles, depuis longtemps, à l'instar du CGLPL, la CNCDH a pris clairement position en faveur de l'instauration d'un contrat de travail en détention. La CNCDH estime que les pouvoirs publics doivent proposer une offre de travail suffisante à la fois en quantité, pour garantir un minimum de ressources, et en qualité, pour inscrire le travail dans une démarche à la fois qualifiante et pédagogique préparant à la réinsertion. La personne détenue devra bénéficier d'un contrat de travail et l'application du code du travail ne devra plus se limiter au seul respect des conditions d'hygiène et de sécurité, mais concerner à tout le moins les éléments essentiels de la relation individuelle de travail<sup>59</sup>. (Proposition : « ... et l'application du code du travail, au lieu de se limiter au seul....., devra concerner à tout..... »)

La CNCDH estime qu'une telle consécration demeure l'horizon de réforme incontournable en la matière, même si, dans ses décisions rendues sur QPC les 14 juin 2013 et 25 septembre 2015, le Conseil constitutionnel a considéré que l'absence de contrat de travail n'était pas contraire à la Constitution<sup>60</sup>.

Le CGLPL a d'ailleurs affirmé, dans son avis du 22 décembre 2016, postérieurement donc aux décisions précitées, que « si l'encadrement d'une relation de travail par un contrat n'est pas une exigence constitutionnelle, les droits sociaux fondamentaux proclamés par la Constitution ne sauraient être garantis sans l'existence d'un contrat individuel encadrant tout travail pénitentiaire. »

58. Rapport précité, « *La France face à ses prisons* », Assemblée nationale, 2000.

59. CNCDH, Les droits de l'homme dans la prison, La documentation française, 2008.

60.

La CNCDH observe que le ministère de la Justice s'était, il y a 15 ans, engagé en faveur d'une telle évolution. Le projet de loi pénitentiaire préparé en 2001-2002 par le Gouvernement devait affirmer « *le principe d'un contrat de travail régissant l'exercice d'emplois rémunérés au sein des établissements pénitentiaires, passé directement entre le détenu et l'employeur ou bien entre le détenu et l'administration pénitentiaire. Dans tous les cas, le détenu bénéficiera de garanties comparables à celles que le droit commun aménage. Le montant de la rémunération sera fixé par référence au Smic.* »<sup>61</sup>. Il apparaît qu'au plan juridique, si les réflexions sont effectivement avancées, elles ne sont pas encore concrétisées dans la loi. Le rapport du sénateur Loridan en 2002<sup>62</sup> avait pris parti en faveur de l'établissement d'un contrat de travail de droit public.

En troisième lieu, le travail en prison se caractérise par des niveaux de rémunération très faibles. Le CGLPL a mis en cause, dans son rapport d'activité 2011, une « *application très parcellaire du cadre juridique existant* » en matière de rémunération. Il peut en aller ainsi même lorsque le travail est effectué au service général, notamment parce que l'enveloppe budgétaire attribuée à l'établissement pénitentiaire ne permet pas d'assurer le classement du nombre de travailleurs nécessaires au bon fonctionnement de celui-ci. En atelier de production, le CGLPL a rappelé que, en dehors de quelques emplois très spécifiques, le travail y donnait lieu à une rémunération en fonction de la production, de sorte que le « *salaires minimum de rémunération n'[avait] alors plus aucune signification* ». Cet état de fait est mis en avant pour expliquer la difficulté pour l'administration à trouver des donneurs d'ordre aptes à fournir du travail en concession, difficulté en métropole qui frise l'impossibilité dans les Outre-mer.

Les travaux du CGLPL, et au premier chef le rapport d'activité de l'année 2011 ainsi que l'avis tout récent en date du 22 décembre 2016<sup>63</sup>, rendent compte dans le détail de la situation du travail en prison. En termes numériques, en 2014, la structure de l'activité professionnelle était la suivante : « *le service général a regroupé 35,8 % des actifs rémunérés écroués, soit environ 8 391 postes de*

---

61.

62.

63. CGLPL, Avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires.

*travail en moyenne mensuelle. Le service de l'emploi pénitentiaire, au moyen de la RIEP (Régie industrielle des établissements pénitentiaires), a géré cette même année 46 ateliers de production implantés dans 23 établissements pénitentiaires, employant 4,2 % des actifs rémunérés écroués, soit 983 personnes détenues en moyenne mensuelle. Enfin, le travail en concession a employé 29,2 % des actifs rémunérés écroués, soit une moyenne mensuelle de 7 132 personnes détenues »<sup>64</sup>. En définitive « au sein des 188 établissements pénitentiaires français hébergeant 67 075 personnes au 1er janvier 2014, seules 23 423 personnes détenues ont accédé chaque mois à une activité rémunérée, soit un peu plus d'un tiers de la population détenue ».*

Si la situation est très contrastée en métropole, celle des établissements ultra-marins est carrément sinistrée. En 2016, le nombre d'emploi équivalent plein temps (ETP) en concession, sur plus de 5 000 détenus, est au total de 56,8 ; pour le service général il est de 739. Le tableau ci-dessous rend parfaitement compte par établissement ultra-marin de la pénurie d'offre de travail.

---

64. Avis du 22 décembre 2016, précité.

## Répartition de la main d'œuvre pénale par établissement pénitentiaire situé en Outre-mer en 2016

Organisationnel - Niveau Etablissement / SPIP	EPT réalisé			Heures rémunérées	
	SEP / RIEP	Concession	SG	Concession	SG
CD Le port	0	11,85	76,98	13 159	113 113
CD Tatutu - Papeari	-	-	-	-	-
CD Taiohae	0	0	1,08	-	-
CP Baie - Mahault	0	0,078	87,97	943	85 741
CP Ducos	0	20,56	108,27	15 701,90	117 783,30
CP Faa'a - Nuutania	0	22,1	84,5	-	-
CP Majicavo	0	0	41,24	-	28 518
CP Nouméa	0	0	62,37	-	-
CP Remire - Montjoly	0	0	120	-	157 899
CP Saint-Denis	0	2,24	94,81	1 683	116 557
CP St Pierre et Miquelon	0	0	1,03	-	928
MA Basse-Terre	0	0	47,17	-	47 122
MA Mata Utu	0	0	0	-	-
MA St Pierre	0	0	13,683	-	27 735
Total MSPOM	0	56,828	739,103	31 486,90	697 218,30

Si la pénurie d'offre de travail vient justifier que des conditions très attractives soient faites aux donneurs d'ordre en termes de flexibilité et de rémunération de l'emploi, cela ne suffit pas dans les Outre-mer pour offrir du travail en concession. Comme l'a noté dès 2002, un rapport du Sénat sur le travail en prison, « *le pragmatisme de l'administration pénitentiaire correspond à un bricolage permanent, qui amène à faire du travail pénitentiaire un "non-travail" : celui-ci est*

*une occupation parmi d'autres, sans aucun des attributs que revêt le travail »<sup>65</sup>.  
Quinze ans plus tard, les constats dressés en 2002 demeurent valables.*

De façon générale, si la situation du travail carcéral est, à bien des égards, complexe, il en est de même de celle des activités non rémunérées. Notons que dans les régimes supposant l'engagement des personnes détenues<sup>66</sup>, travail et activités non rémunérées en viennent à être confondus. Il en est ainsi des dispositifs « respect » ou régimes différenciés, abordés plus haut sous l'angle de l'amélioration des conditions de détention, et qui investissent aussi le champ du travail. Ainsi, des tâches d'entretien des espaces collectifs, incombant habituellement aux détenus classés au service général comme un élément du régime « respect », et à ce titre une obligation à honorer sans contrepartie financière, sont imposés aux détenus affectés dans ces quartiers dits de « confiance ». L'absence de toute contrepartie financière est une des réserves que l'on peut émettre à l'égard du régime différencié « respect »<sup>67</sup>.

La situation concrète du travail dans tous les établissements pénitentiaires, et encore plus dans ceux des Outre-mer, confine à l'absurde au regard des buts assignés à la peine privative de liberté. Elle justifie une remise à plat complète du cadre normatif et de la conception du travail en prison dont on sait les incidences sur les aménagements de peine.

Face au fossé séparant les attentes placées par le législateur dans le travail pénitentiaire et le « bricolage » observé dans les faits, la CNCDH estime qu'un renversement de perspective s'impose en la matière, à la mesure des enjeux représentés par le travail du point de vue de la capacité de la prison à remplir les objectifs qui lui sont assignés par la loi.

S'agissant de la préparation à la sortie, l'institution doit s'affranchir des conceptions occupationnelles et/ou correctives qui sont les siennes. Le travail est, du point de vue des conditions d'existence, du lien social, du rapport de

---

65. Sénat, Rapport d'information n°330 du Sénateur Paul Loridant « Les prisons : le travail à la peine » juin 2002.

66. Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, p.53 et s. avril 2016

67. Cf. *supra*.

citoyenneté, un élément primordial de la vie en société et de la réalisation d'un individu. Refuser d'en tenir compte pour l'organisation du travail à l'intérieur c'est empêcher que l'individu se projette à l'extérieur en ces termes.

S'agissant des conditions dans lesquelles se déroule la détention, le travail apparaît tout aussi crucial. Il permet de rythmer un quotidien autrement vide de contenu. La perception d'un salaire est en outre indispensable dans un milieu où sévit l'impécuniosité bien que le « gîte et le couvert » soient assurés aux personnes détenues. En prison, la pauvreté et la surpopulation pénale exposent à l'asservissement et à la violence, comme on a pu le constater précédemment. Ne pas avoir les moyens de cantiner signifie être dépendant et donc fait encourir le risque d'être exploité pour toutes sortes de tâches. La pauvreté entretient des formes d'affiliation imposées qui minent le climat en détention. En outre, dans les faits, l'accès à la cantine pour améliorer et compléter « l'ordinaire » est très largement perçu comme primordial.

Tout concourt donc pour que des postes de travail soient offerts et que les conditions de travail dans la prison soient rapprochées autant que possible de celles qui prévalent à l'extérieur. Tel est d'ailleurs le sens des Règles pénitentiaires européennes<sup>68</sup>. Tel est également le sens des dispositions du code de procédure pénale. Toutefois, pareille évolution n'est susceptible d'advenir que si l'emploi des personnes détenues est appréhendé comme une priorité nationale, avec allocation des budgets correspondants, notamment en termes d'emplois aidés, dès lors que les opérateurs économiques, et particulièrement Outre-mer, sont dans l'incapacité de surmonter seuls les handicaps du système pénitentiaire en la matière.

Au titre du service général (nettoyage des locaux, distribution des repas, cuisine, buanderie etc..), les établissements pénitentiaires ultra-marins essaient de classer un maximum de détenus jusqu'à opérer des rotations entre eux. Ainsi à Mayotte en 2014, 37 postes avaient pu être offerts ; en 2017, 46 personnes étaient classées en raison de leur comportement sur la base du volontariat dans un établissement où étaient détenues à la même époque 322 personnes pour une capacité de 278 places. En Polynésie, au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania,

---

68. Les Règles pénitentiaires européennes (RPE) ont été adoptées pour la première fois en 1973, elles ont été révisées en 1987 puis en 2007.



grâce à un domaine agricole, une centaine de personnes travaille en moyenne au sein de trois petits ateliers dans ce domaine de l'Etat ou au service général de l'établissement. Pour prendre un autre exemple : au centre pénitentiaire du Port à la Réunion, grâce à une ferme photovoltaïque disposant d'une production de 15MW et d'une capacité de stockage de l'électricité, ainsi que d'une production en agriculture biologique et raisonnée, sept personnes sont employées à plein temps en dehors des quarante personnes qui travaillent au service général. Globalement, un nombre ridiculement faible de détenus se voit offrir des postes de travail dans les établissements pénitentiaires ultra-marins.

Pour susciter une indispensable augmentation de la création d'emplois, la CNCDDH, à l'instar des représentants de l'OIP auditionnés, avance l'hypothèse de la constitution d'une agence nationale en charge de l'emploi pénitentiaire, ayant pour double fonction d'assurer la recherche de donneurs d'ordre et de jouer le rôle d'employeur<sup>69</sup>. Cette agence pourrait mobiliser différents types de contrats, des contrats aidés susceptibles d'être conclus avec une main d'œuvre peu qualifiée, ou encore, après adaptation, un contrat à durée indéterminée intermittent.

La CNCDDH considère qu'il s'agit là de pistes qui nécessiteraient d'être très sérieusement explorées par les pouvoirs publics. L'existence d'une telle agence ainsi que le dispositif du contrat aidé permettraient de développer enfin le travail dans les établissements pénitentiaires des Outre-mer. La CNCDDH recommande la mise en place d'une telle agence nationale en charge de l'emploi pénitentiaire.

Le CGLPL a, dans son avis du 22 décembre 2016, préconisé la diversification des statuts, pour sortir du triptyque « service général – travail en régie – concession », afin d'intégrer des statuts tels que le statut d'auto-entrepreneur (tout en pointant la difficulté liée à l'inscription obligatoire au régime social des indépendants (RSI)), ainsi que la mise en place d'établissements et services d'aide par le travail (ESAT, anciennement CAT) pour l'insertion des personnes souffrant de troubles psychiques. La CNCDDH recommande vivement l'instauration de cette diversification des statuts.

69. Audition de Nicolas Ferran et Marie Crétenot (OIP), le 14 mars 2017.

La place éminente toujours accordée au travail dans notre conception de la peine tranche avec la réalité juridique et matérielle qui est la sienne. Pour la CNCDH, il est donc indispensable, pour donner sens à la peine, de faire du travail et de la formation professionnelle un axe central de la politique pénitentiaire. Ce mouvement impérieux de politique pénitentiaire doit se traduire par une normalisation du droit du travail pénitentiaire et un investissement massif de la part de l'Etat et des régions au soutien de l'emploi et de la formation professionnelle.

La CNCDH constate que la loi de finances de 2017 prévoit l'investissement d'1,5 milliard d'euros dans l'accroissement du parc carcéral français, dont 1,158 milliards pour le lancement d'une nouvelle vague de construction de plus de 4 000 cellules supplémentaires<sup>70</sup>. A l'unisson des instances du Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme en tête, la CNCDH a pointé à de multiples reprises les limites d'une telle approche. Du point de vue de la réinsertion sociale et donc de la sécurité publique, l'affectation au moins en partie d'un tel budget à l'emploi, à des emplois aidés et à la formation en détention dans les Outre-mer et en métropole, constituerait un emploi des fonds publics nettement plus judicieux.

## **B. L'impératif d'une véritable politique publique en faveur de la formation professionnelle sur tout le territoire de la République**

La décentralisation de la formation professionnelle, confiée désormais aux régions par la loi du 5 mars 2014, implique une prise de conscience par les élus locaux de nouveaux impératifs et de nouvelles responsabilités. Sauf rares exceptions, ce transfert de compétences peine à se mettre en place, alors que la décentralisation est effective depuis le 1er janvier 2015 pour l'ensemble des établissements pénitentiaires en gestion publique ; pour les établissements relevant de la gestion déléguée, elle prend effet à l'échéance des marchés, c'est-à-dire, selon les établissements, entre 2016 et 2018.

Le CGLPL, dans son avis du 22 décembre 2016, a pointé les graves problèmes

---

70. Cf. Les recommandations du Livre blanc de la pénitentiaire, avril 2017.

posés par la décentralisation de la formation professionnelle des détenus. Son attention a été appelée sur l'interruption des actions de formation professionnelle dans certaines régions. Ainsi, au motif que de nombreux détenus sont étrangers, la collectivité territoriale de Guyane<sup>71</sup> est réticente à financer la formation professionnelle ; en 2016 et 2017, aucun stage de formation professionnelle n'a été proposé. En Guadeloupe, en juin 2015, aucune formation non plus n'était offerte au centre pénitentiaire de Baie Mahault et à la maison d'arrêt de Basse-Terre car aucun financement n'avait été mis en place par le conseil régional<sup>72</sup>. La situation est la même en 2016. Cependant, 24 détenus ont pu bénéficier d'un bilan de compétence dressé par un organisme extérieur.

Dès lors que l'administration pénitentiaire est une compétence régaliennne relevant de la République, les conseils régionaux en métropole et dans les Outre-mer rechignent à s'investir dans la formation professionnelle des détenus. Ces constats vont jusqu'à poser la question de la pertinence de la réforme. (Ces constats peuvent même conduire à une remise en question de la pertinence de la réforme.)

Le CGLPL, dans son avis précité, attire également l'attention sur la situation de la formation professionnelle des mineurs en métropole comme dans les Outre-mer. Alors que les mineurs détenus de plus de seize ans sont éligibles à la formation professionnelle, très peu en bénéficient de manière effective, voire aucun dans les Outre-mer.

On doit enfin observer qu'avant même la décentralisation de la formation professionnelle, les stages de formation étaient très peu nombreux dans les établissements ultra-marins. Ainsi en 2014, en Polynésie, dans le centre de détention de Faa'a Nuutania, seules neuf personnes détenues avaient bénéficié d'une formation d'aide-cuisinier plongeur et dix autres d'une formation agricole<sup>73</sup>. Des efforts conséquents ont été réalisés en 2016, 56 détenus ayant pu bénéficier

71. Depuis décembre 2015, la Guyane est une collectivité territoriale unique succédant au département et à la région de Guyane. Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 *relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique*.

72. Avis du CGLPL du 22 décembre 2016, relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires.

73. Rapport d'activité 2014 du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania.

d'une formation professionnelle dans cinq domaines, apiculture, agriculture, cuisine, pâtisserie, maraîchage<sup>74</sup>. A la Réunion, au centre de détention du Port, en 2017, cinquante personnes ont eu accès à la formation professionnelle après deux ans de blocage à la suite de la décentralisation de la compétence de la formation professionnelle à la région<sup>75</sup>.

La CNCDH insiste sur le nécessaire développement de l'offre de formation professionnelle en particulier outre-mer mais aussi en métropole. L'insertion ou la réinsertion des personnes détenues lors de leur sortie est largement dépendante de la formation qu'elles auront reçue.

\*\*\*\*

## Recommandations de la CNCDH

**Recommandation n°1** : La CNCDH salue la progression des recours compensatoires exercés en métropole comme dans les Outre-mer, lorsque les conditions de détention sont inhumaines ou dégradantes, mais relève la faiblesse des dispositions préventives de la surpopulation pénale et des violences au sein des établissements pénitentiaires.

**Recommandation n°2** : La CNCDH recommande à nouveau, d'une part, un recours moindre à la détention provisoire et, d'autre part, la suppression des courtes peines d'emprisonnement, comme elle le faisait déjà dans deux avis, respectivement du 21 février 2013 et du 27 mars 2014<sup>76</sup>, sans distinction entre la métropole et l'Outre-mer. La CNCDH demandait qu'une réflexion nationale soit lancée pour supprimer totalement le prononcé de peines inférieures à six mois d'emprisonnement sur le modèle allemand. La nocivité des courtes peines d'emprisonnement n'est plus à démontrer ainsi que son impact sur la surpopulation

---

74. Audition de Claire Mérigonde précitée : formation initiation à l'apiculture 1ère session : 45 h (10 détenus), formation initiation à l'apiculture 2ème session : 45 h (09 détenus), formation agricole : 48 h (09 détenus), formation commis de cuisine : 360 h (10 détenus), formation pâtisserie : 36 h (08 détenus), formation production, transformation et valorisation des légumes et fruits polynésiens : 48h (10 détenus).

75. Le centre de détention du Port à la Réunion a été visité par une délégation de la Croix Rouge (La Croix Rouge est membre de la CNCDH) le 26 avril 2017.

76. JORF n°0087 du 12 avril 2014 texte n° 48.

pénale<sup>77</sup>.

**Recommandation n°3** : La CNCDH recommande un renforcement conséquent du nombre de juges de l'application des peines et des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) pour les établissements pénitentiaires ultra-marins, indispensable pour développer les aménagements de peine. Il est indispensable aussi de soutenir les rares structures d'accueil existantes hors les murs de la prison et d'en susciter la création dans tous les Outre-mer. Sans le renforcement de l'ensemble du dispositif, le nombre de prévenus ne pourra diminuer pas plus que les aménagements de peine ne pourront se développer. Concernant les prévenus, tout doit être fait pour permettre des placements sous contrôle judiciaire.

**Recommandation n°4** : En outre, la CNCDH recommande, non pas l'instauration d'un numerus clausus brutal pour chaque établissement pénitentiaire, mais celle d'un dispositif de régulation de la population pénale qui ne permette l'accueil d'un nouveau détenu, alors que la capacité de l'établissement est atteinte, qu'à la condition qu'un autre détenu, à quelques jours ou quelques mois de la date officielle de sa sortie, soit libéré<sup>78</sup>. La proposition de réguler les flux d'incarcération, d'orientation et d'affectation fait largement consensus sans pour autant que la décision de la mettre en œuvre soit prise et traduite dans les textes.

**Recommandation n°5** : La CNCDH recommande que le droit régissant le contrat de travail s'applique dans les établissements pénitentiaires, l'acte d'engagement devenant un contrat de travail doté de ses attributs essentiels. Comme le précise le CGLPL dans son avis du 22 décembre 2016 : « *si l'encadrement d'une relation de travail par un contrat n'est pas une exigence constitutionnelle, les droits sociaux fondamentaux proclamés par la Constitution ne sauraient être garantis sans l'existence d'un contrat individuel encadrant tout travail pénitentiaire* ».

**Recommandation n°6** : La CNCDH recommande la création d'une agence nationale en charge de l'emploi pénitentiaire ayant pour double fonction d'assurer la recherche de donneurs d'ordre et de jouer le rôle d'employeur. Cette agence se

77. Cf. les avis précités du 21 février 2013 et du 27 mars 2014.

78. Cf. Le Monde, 31 mars 2017, « *La prison de Villepinte refuse d'accueillir davantage de détenus* ».

verrait confier également une mission d'appui aux régions devenues compétentes en matière de formation professionnelle.

**Recommandation n°7 :** La CNCDH recommande que l'emploi des personnes détenues et la formation professionnelle, atouts essentiels pour la réinsertion, deviennent une priorité nationale avec allocations des budgets correspondants et développement des contrats aidés.

**Recommandation n°8 :** La CNCDH recommande que les régions, en métropole comme dans les Outre-mer, assument leurs compétences nouvelles afin d'adapter la formation professionnelle des détenus à chaque situation locale et, par ricochet, de développer le travail en concession.

**Recommandation n°9 :** La CNCDH recommande de favoriser dans les Outre-mer la création de structures associatives supports, partenaires de l'administration pénitentiaire, pour soutenir une politique en panne concernant le suivi des aménagements de peine, le travail et la formation professionnelle.

**Recommandation n°10 :** La CNCDH, déplorant que la loi n°2017-256 du 28 février 2017 *de programmation relative à l'égalité réelle des Outre-mer* ne prévoit pas de plan de convergence par collectivité sur la question pénitentiaire dans les territoires ultra marins, recommande l'adoption d'une loi spécifique sur la question pénitentiaire dans les Outre-mer.

## Liste des personnes auditionnées

**François BADIE**, procureur général près la Cour d'appel de Papeete – 8 mars 2017.

**Michel BEAULIER**, procureur général près la Cour d'appel de Pau – 7 mars 2017.

**François BES**, Coordinateur régional à l'Observatoire international des prisons – Section française (OIP) – 18 janvier 2017.

**Alain BRETAGNOLLE**, du cabinet Architecture Studio. Il est membre de la commission « Livre blanc pénitentiaire » - 8 mars 2017.

**Marie CRETENOT**, juriste à l'Observatoire international des prisons - Section française – 14 mars 2017.

**Henri DE LA ROSIERE DE CHAMPFEU**, premier président de la Cour d'appel de Cayenne – 8 mars 2017.

**Nicolas FERRAN**, responsable du contentieux à l'Observatoire international des prisons - Section française – 14 mars 2017

**Adeline HAZAN**, contrôleure générale des lieux de privation de liberté – 15 mars 2017.

**Gracieuse LACOSTE**, première Présidente de Cour d'appel de Saint Denis de la Réunion – 8 mars 2017.

**Thierry LATASTE**, haut-commissaire de la République française de Nouvelle-Calédonie – 3 avril 2017.

**Philippe EDMOND-MARIETTE**, représentant du bureau de l'Outre-mer au sein du Conseil économique, social et environnemental – 26 janvier et 3 avril 2017.

**Jean-Philippe MAYOL**, directeur Adjoint de l'ENAP – 1er février 2017.

**Claire MERIGONDE**, directrice adjointe de la mission Outre-Mer à l'administration pénitentiaire – 21 mars 2017.

**Hubert MOREAU**, directeur de la mission Outre-mer à l'administration pénitentiaire – 3 mai 2017.

**Gilles ROSATI**, premier président de la Cour d'appel de Fort de France – 7 mars 2017.

**Christiane TAUBIRA**, ancienne garde des Sceaux – 4 mai 2017.

**Marc VIZY**, conseiller Outre-mer auprès de la Présidence de la République – 15 mars 2017.

**Valentine ZUBER**, membre de la CNCDH – 29 mars 2017.



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, et sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action.

35 rue Saint Dominique, 75007 PARIS  
Tel : 01.42.75.77 .09  
Mail : [cncdh@cncdh.fr](mailto:cncdh@cncdh.fr)  
[www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

