



Le 13 novembre 2017

Le Premier président

à

Madame Nicole Belloubet

Garde des sceaux, ministre de la justice

Réf. : S2017-3359

Objet : Les services du ministère de la justice dans les départements d'outre-mer

En application de l'article L.111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête portant sur les services de sécurité et de justice dans les départements d'outre-mer (DOM), pour les exercices 2011 à 2016.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en vertu de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes concernant votre département ministériel.

En termes de délinquance, en 2016, les territoires ultramarins ont enregistré 6 % des faits constatés au niveau national en zones de police et de gendarmerie, soit un taux de délinquance et de criminalité de 12,5 faits pour 1 000 habitants, contre 8,3 ‰ en métropole. En particulier, ils connaissent, dans l'ensemble, une violence supérieure à la moyenne nationale, aggravée par le recours plus fréquent aux armes et par l'importance du trafic de stupéfiants et de l'immigration illégale.

À la lumière de ce constat, la Cour souligne la gravité des difficultés de fonctionnement des juridictions (1), des établissements pénitentiaires (2) et des services de la protection judiciaire de la jeunesse (3) dans les départements d'outre-mer. Ces difficultés justifieraient aujourd'hui l'adoption d'un plan d'action pour la justice, analogue au plan « sécurité pour l'outre-mer » décidé en 2016 pour ce qui concerne la police et la gendarmerie nationales.

1 LES JURIDICTIONS : LES PROBLÈMES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les effectifs des magistrats affectés en outre-mer ont été renforcés ces dernières années à la faveur de la création de nouvelles structures. Ils sont ainsi passés de 344 en 2011 à 370 en 2016, soit une augmentation de 7,6 %.

Toutefois, ces renforts n'ont pas suffi à remédier aux difficultés structurelles des tribunaux d'outre-mer qui appellent une réponse aussi bien qualitative que quantitative.

La faible attractivité des postes eu égard aux conditions d'exercice des fonctions, tant pour les magistrats que pour les directeurs de greffe, se révèle problématique pour le fonctionnement des juridictions.

S'agissant des magistrats, pour faire face à la pénurie de candidats, il a été décidé de permettre à nouveau la nomination en outre-mer d'auditeurs de justice sortant de l'École nationale de la magistrature (ENM). Au 1^{er} septembre 2016, 11 jeunes auditeurs avaient fait le choix de l'outre-mer pour leur premier poste. Ceci ne saurait pour autant être la seule réponse aux besoins locaux qui appellent une réflexion sur les voies et moyens de rendre ces postes plus attractifs pour les magistrats en cours de carrière.

S'agissant des greffes, la grande difficulté à recruter de jeunes directeurs de greffe sortant de l'École nationale des greffes (ENG) n'a pas encore fait l'objet de mesures correctives. Constitués principalement de personnels locaux âgés, les greffes d'outre-mer pâtissent d'un encadrement insuffisant. Il en résulte des difficultés de gestion qui se traduisent notamment par un taux d'absentéisme important des personnels de catégorie C et non titulaires. S'y ajoute, dans certains ressorts, un fort taux de renouvellement des personnels (à Mayotte, 35,6 % des personnels avaient une ancienneté inférieure à trois ans à la fin de l'année 2016, contre 23,1 % au niveau national). Les services judiciaires ont très largement recours aux stagiaires et aux vacataires.

Au regard de cette situation, il convient d'inscrire dans la durée l'effort à conduire pour répondre aux besoins des juridictions en termes de ressources humaines et qui doit porter sur l'adéquation des profils aux besoins tout autant que sur le nombre.

2 L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : DES CONDITIONS PARTICULIÈREMENT DIFFICILES DE GESTION DES PERSONNELS ET D'INCARCÉRATION DES DÉTENU

2.1 Des difficultés de gestion des personnels

Entre 2011 et 2016, les effectifs de l'administration pénitentiaire dans les DOM ont augmenté de 22 %, soit beaucoup plus rapidement qu'en métropole (+ 6 %), pour accompagner la création de nouveaux établissements ou l'extension d'établissements existants. Ces effectifs représentaient en 2016 5,5 % des emplois de cette administration¹, quand les personnes incarcérées dans ces départements représentaient 6 %² des personnes incarcérées au plan national.

Par ailleurs, la forte proportion de personnels ultramarins dans l'administration pénitentiaire en général n'est pas sans créer une pression des intéressés pour obtenir une mutation sur les postes situés dans les DOM, où il y a en moyenne quatre à cinq candidats par poste. Conjuguée à l'absence d'obligation de mobilité des fonctionnaires de catégorie C, cette pression se traduit par une moyenne d'âge plus élevée que la moyenne nationale et des taux de rotation très faibles.

L'absentéisme lié aux accidents du travail, en progression entre 2011 et 2016, est particulièrement élevé : il représentait, entre 2014 et 2016, près du double de la moyenne nationale (3,7 % et 2,3 % dans les DOM contre 1,68 % et 1,55 % au niveau national respectivement en 2014 et 2015).

¹ Soit 1 880 Équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2016.

² Soit 3 708 détenus au 1^{er} janvier 2016.

Cet état de fait rend très délicate la gestion des ressources humaines dans un secteur marqué par les difficultés suivantes :

2.2 Des conditions d’incarcération particulièrement dégradées

La plupart des établissements pénitentiaires des départements d’outre-mer sont vétustes et présentent des conditions de détention dégradées : malgré des travaux d’extension récents, le taux d’occupation au centre pénitentiaire de Majicavo (Mayotte) s’élève à 106 % ; l’encellulement à la maison d’arrêt de Basse-Terre (Guadeloupe) se fait exclusivement en dortoirs d’une dizaine de personnes dans des conditions insalubres ; le centre pénitentiaire de Baie-Mahault (Guadeloupe), conçu sur la base d’un encellulement collectif, souffre d’importants défauts de réalisation ; le centre pénitentiaire de Ducos (Martinique) présentait quant à lui de très mauvaises conditions d’incarcération avant la réalisation d’une extension en 2016.

Encore plus marquée en outre-mer qu’en métropole, la surpopulation carcérale empêche de respecter la séparation entre les prévenus et les condamnés et l’isolement judiciaire. Au 1^{er} janvier 2016, après une progression dans la plupart des établissements, la densité carcérale était de 126 % dans les établissements ultra-marins, contre 113 % dans ceux de métropole. Cette surpopulation touche en outre-mer non seulement les maisons d’arrêt mais aussi les établissements pour peine qui sont pourtant censés n’accueillir une personne détenue que si une place y est disponible. Au 1^{er} janvier 2016, les onze établissements et quartiers pour peine d’outre-mer présentaient un taux d’occupation moyen de 110 % : quatre quartiers centre de détention (QCD) enregistraient des taux supérieurs à leur capacité opérationnelle, qui allaient de 107 % à 232 %.

Face à cette situation, les projets immobiliers d’extension et de rénovation inscrits dans les programmations successives tardent à être réalisés. Certains établissements ultra-marins ont été rénovés et étendus depuis 2012 (centre pénitentiaire de Guyane, centre pénitentiaire de Martinique, maison d’arrêt à Mayotte) et d’autres projets immobiliers sont prévus au sein du programme de 3 200 places nettes et du programme d’encellulement individuel. Toutefois, des projets sont régulièrement abandonnés (destruction-reconstruction de la maison d’arrêt de Basse-Terre, extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault) ou déjà dépassés lorsqu’ils sont livrés (doublement des cellules au centre pénitentiaire de Ducos dès la livraison de la seconde extension).

2.3 Des moyens insuffisants pour réduire la violence au sein des établissements

La présence d’armes artisanales dans les cellules a fortement augmenté ces dernières années (hausse de 135 % des armes découvertes entre 2012 et 2016).

Les violences physiques entre détenus, bien qu’en diminution, restent plus importantes dans les départements ultra-marins qu’en métropole (950 actes de violence en outre-mer en 2016 contre 866 en métropole). Elles sont d’une réelle gravité : sur les huit homicides dans les établissements pénitentiaires en 2016, trois ont été constatés en outre-mer.

Face à ces problèmes, les personnels des établissements pénitentiaires ultra-marins sont en difficulté. La surpopulation carcérale conduit à réduire les places en quartier d’isolement et en quartier disciplinaire. Le transfert de détenus entre départements est rendu très complexe par l’isolement des DOM.

Les équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP), créées en 2011, n’ont reçu ni la même formation ni les mêmes équipements que les équipes régionales d’intervention et de sécurité (ERIS) en métropole.

Enfin, la quasi-inexistence d’activités proposées aux détenus renforce les tensions dans ces établissements.

3 LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES STRUCTURES ENCORE INSUFFISANTES POUR ASSURER LE PARCOURS DES JEUNES

Rapportée au nombre d'habitants, la délinquance des mineurs en outre-mer (3,5 ‰ en 2015) est en moyenne plus importante qu'en métropole (2,9 ‰). L'activité de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a d'ailleurs augmenté de 31 % entre 2011 et 2016 dans les cinq départements d'outre-mer, et même de 95 % à Mayotte. Pour y faire face, les effectifs des directions territoriales ont été renforcés de 19 % depuis 2011.

Cependant, la diversification et l'individualisation de la réponse pénale en matière de lieux de prise en charge des mineurs se heurtent, dans les départements d'outre-mer, à l'insuffisance des structures locales opérationnelles, en particulier à Mayotte. Tous les types de structures n'étant pas représentés dans chaque département, une complémentarité est assurée par grande zone. Ce recours à la complémentarité interrégionale, à travers notamment un schéma de placement Antilles-Guyane qui doit être salué, est toutefois confronté à de réelles difficultés dans l'océan indien. La mise en œuvre de parcours éducatifs communs à la Réunion et Mayotte, dans le but de profiter de la complémentarité de leurs structures, n'est pas encore acquise. L'éloignement géographique et culturel rend difficiles les transferts de jeunes mahorais vers la Réunion et leur intégration au sein des établissements.

Alors que, s'agissant des forces de sécurité, le plan « sécurité pour l'outre-mer » et le plan « Mayotte sécurité pour tous » ont été adoptés en juin 2016 et sont progressivement mis en œuvre, les moyens des services de justice sur ces territoires n'ont pas fait l'objet d'une réflexion et d'une vision prospective d'ensemble.

Pourtant, l'importance et la gravité de la délinquance dans les territoires ultra-marins nécessitent, au regard des difficultés de fonctionnement des services judiciaires, pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, une réponse à la fois globale et modulée en fonction des spécificités des territoires. De ce fait, un plan d'action, pendant du plan sécurité précité, devrait être adopté pour appréhender de manière anticipée et coordonnée les conditions d'exercice de leurs missions sur ces territoires par les services du ministère de la justice.

Ce plan devrait s'inscrire dans le cadre des moyens alloués à la justice dans la programmation quinquennale prévue dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, actuellement en cours de discussion au Parlement, et dans une éventuelle loi de programmation de la justice qui serait ultérieurement adoptée en cohérence avec celle-ci.

En conséquence, **la Cour recommande** d'adopter un plan justice pour les départements d'outre-mer, pendant du plan « sécurité outre-mer » de juin 2016, visant notamment à remédier à la faiblesse des greffes, à répondre aux retards immobiliers pénitentiaires et à renforcer les moyens de traitement des crises dans l'administration pénitentiaire en tenant compte des spécificités territoriales, dans le cadre tracé pour la Justice dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).