

Contrôleur général des LIEUX de PRIVATION de *Liberté*

Rapport de visite :

14 et 15 octobre 2019 – 1^{ère} visite

Maison d'arrêt de Mata'Utu

(Wallis-et-Futuna)



SYNTHESE

Deux contrôleurs ont effectué une visite de la maison d'arrêt de Mata'Utu (Wallis-et-Futuna) les 14 et 15 octobre 2019. Cette mission a fait l'objet d'un rapport provisoire adressé le 11 juin 2020 au commandant de la gendarmerie de Wallis-et-Futuna, au président du tribunal de première instance de Mata'Utu et à la procureure de la République près ce tribunal, au préfet, administrateur supérieur du territoire et à la directrice de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer. Seuls les chefs de juridiction ont émis des observations, par courrier conjoint du 30 juillet 2020. Celles-ci ont été intégrées dans le présent rapport définitif. Il s'agissait d'une première visite.

La maison d'arrêt, telle qu'elle se présente aujourd'hui, a été construite en 1992. D'une capacité de six places, elle n'héberge que des condamnés à des peines d'emprisonnement de moins de deux ans et des prévenus, tous majeurs et de sexe masculin. Cet établissement accueille une population pénale de moins en moins nombreuse : dix-huit écroués en 2016, treize en 2017, sept en 2018. Lors de la visite des contrôleurs, personne n'y était hébergé. L'administration pénitentiaire n'est pas compétente à Wallis-et-Futuna : la prison est gérée conjointement par l'administration supérieure du territoire et par la gendarmerie. Le personnel de surveillance est expérimenté et en nombre suffisant mais son statut est flou : il est constitué par cinq gardes territoriaux qui ont été intégrés dans le corps des surveillants et surveillants principaux de l'administration pénitentiaire le 1^{er} mars 2019 alors même que leur hiérarchie reste externe à cette administration. Des conventions individuelles de mises à disposition de ces surveillants auprès du préfet, administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna, ont été signées quelques semaines après la mission mais cette solution n'apparaît ni solide ni durable. Par ailleurs, l'établissement n'emploie pas de conseiller d'insertion et de probation ou de travailleur social, même à temps partiel. Le circuit budgétaire, source de conflit entre les autorités locales et l'administration pénitentiaire, est complexe et les montants alloués sont légèrement insuffisants selon les propos recueillis.

Les contrôleurs ont relevé dans cet établissement d'importantes atteintes aux droits fondamentaux en dépit de la volonté manifeste des surveillants d'accueillir le plus dignement possible les rares personnes détenues qui y sont écrouées. Les locaux sont exigus et leur propreté laisse à désirer. Les espaces communs se réduisent à la cour de promenade et les personnes détenues ne bénéficient pas d'activités, qu'elles soient rémunérées ou non. L'établissement est refermé sur lui-même : accès au droit commun déficient, absence d'intervenants extérieurs, y compris sociaux (surveillants et gendarmes assurent eux-mêmes une partie des fonctions d'insertion et de probation), impossibilité de téléphoner, absence de visite des avocats. L'accès aux soins est largement perfectible et le secret médical n'est pas garanti.

En outre, les contrôleurs ont également constaté qu'une grande partie de la population pénale qui devrait y être accueillie est en fait hébergée au centre pénitentiaire (CP) de Nouméa (Nouvelle-Calédonie), distant de quelque 2000 km, à 4h30 d'avion. Les prévenus à l'encontre desquels est ouverte une information judiciaire y sont en principe rapidement transférés au motif que le magistrat du siège du TPI de Mata'Utu ne peut cumuler les fonctions de juge d'instruction et de juge des libertés et de la détention. Ils effectuent ainsi la quasi-intégralité de leur détention

provisoire à Nouméa, le billet d'avion du retour étant à leur charge en cas d'élargissement. Les demandes d'aménagement de peine *ab initio* sous la forme d'une semi-liberté se heurtent à l'absence d'avis du préfet, administrateur supérieur du territoire. Quant aux Wallisiens et Futuniens condamnés, ils ne reviennent qu'exceptionnellement purger leur fin de peine à la MA de Mata'Utu en dépit de leurs demandes, et même pour certains en dépit d'une décision d'affectation signée en ce sens. Cette situation porte préjudice aux personnes concernées en termes de maintien des liens familiaux, d'exercice des droits de la défense, de préparation à la sortie.

Les contrôleurs ont constaté que cette situation était en partie générée par le souhait de la gendarmerie de se désengager de la gestion de la prison de Mata'Utu au profit de l'administration pénitentiaire. La gendarmerie locale avait déjà fixé des règles restrictives il y a plusieurs années (refus d'admettre des femmes, des mineurs, admission des prévenus « *dans la limite de quatre mois* » sans aucun fondement juridique). Depuis que le statut du personnel a changé (intégration des gardes territoriaux dans le corps des surveillants en mars 2019), elle estime que l'administration de la prison ne doit plus lui incomber. Elle a diminué son contrôle de l'activité de la maison d'arrêt, n'ordonne plus de dépenses et n'a pas préparé le budget de 2020. La situation d'incompréhension réciproque, voire de blocage, entre gendarmerie et administration pénitentiaire, semble s'installer dans la durée. Lors de la mission, elle commençait même à se diffuser chez les partenaires de la prison. L'assemblée territoriale a décidé de ne plus réaliser d'avances de fonds à compter du second semestre 2019, estimant qu'il avait été entendu que la gestion de cet établissement serait reprise dès 2019 par l'administration pénitentiaire. Quant aux magistrats locaux, ce climat d'incertitude les conduit certes à moins incarcérer, mais aussi, lorsque la détention est jugée nécessaire, à transférer plus facilement.

Compte-tenu des conséquences importantes de ce flottement sur les personnes détenues originaires de Wallis-et-Futuna, qu'elles soient détenues à Wallis ou même à Nouméa, il est indispensable que l'Etat se prononce rapidement sur l'autorité en charge de la MA de Mata'Utu. S'il souhaite que l'administration supérieure du territoire continue d'être l'autorité de tutelle de cette prison, des moyens doivent lui être alloués pour ce faire et un chef d'établissement doit être nommé. S'il souhaite au contraire que l'administration pénitentiaire en prenne la responsabilité, le législateur doit être saisi afin que l'article 99 de la loi pénitentiaire, qui dispose aujourd'hui que le service public pénitentiaire wallisien n'est pas assuré par l'administration pénitentiaire, soit abrogé.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

BONNES PRATIQUES

Ces pratiques originales qui sont de nature à favoriser le respect des droits des personnes privées de liberté peuvent servir de modèle à d'autres établissements comparables. L'administration est invitée à mettre en œuvre toute mesure utile (circulaire, guide technique, formation, etc.) pour les faire connaître et imiter.

BONNE PRATIQUE 1 24

Des réunions surveillants-surveillés sont régulièrement organisées et permettent aux personnes détenues d'exprimer leurs doléances et leurs difficultés individuelles ou collectives.

RECOMMANDATIONS

Ces recommandations justifient un suivi par le ministre qui exerce l'autorité ou la tutelle sur l'établissement visité. Trois ans après la visite, ce ministre sera interrogé par le CGLPL sur les suites données à ces recommandations

RECOMMANDATION 1 12

L'accueil de personnes détenues ou de visiteurs à mobilité réduite, aujourd'hui exclu, doit être rendu possible.

RECOMMANDATION 2 13

Même en l'absence de personnes détenues, l'établissement doit être maintenu dans un état de propreté convenable.

RECOMMANDATION 3 16

Le statut du personnel de la maison d'arrêt doit être rapidement clarifié. Si des décisions individuelles de mise à disposition sont prises, elles doivent préciser sous quelle autorité hiérarchique les surveillants exercent leurs fonctions.

RECOMMANDATION 4 16

La formation des surveillants doit être développée. Un référent doit être identifié afin que ceux-ci puissent s'adresser à une autorité légitime disposant du niveau d'expertise suffisant. Enfin, tant que l'administration pénitentiaire n'a pas la charge de la prison, le chef d'établissement désigné par l'administrateur supérieur doit lui aussi bénéficier de formations continues afin d'être à même d'exercer correctement cette fonction.

RECOMMANDATION 5 17

Compte-tenu de l'isolement géographique du territoire, les femmes et les mineurs doivent pouvoir être écroués à la maison d'arrêt de Mata'Utu.

RECOMMANDATION 6 17

La capacité théorique de la maison d'arrêt doit être fixée à six personnes détenues.

RECOMMANDATION 7 21

Les personnes détenues wallisiennes écrouées dans d'autres établissements – et en particulier au centre pénitentiaire de Nouméa – doivent être informées qu'elles peuvent demander à terminer leur peine à la maison d'arrêt de Mata'Utu. La personne détenue affectée à Mata'Utu depuis août 2019 doit maintenant y être transférée.

RECOMMANDATION 8	21
Le billet d'avion des personnes détenues libérées du CP de Nouméa en fin de peine après y avoir été transférées par translation judiciaire en provenance de la MA de Mata'Utu doit être pris en charge par l'État.	
RECOMMANDATION 9	22
Les ambiguïtés relatives au statut du personnel ne doivent avoir aucune incidence sur la capacité de la maison d'arrêt à accueillir des personnes détenues. En particulier, elles ne doivent ni conduire à ce que des personnes détenues soient prématurément transférées, ni à ce que des personnes incarcérées dans d'autres prisons ne puissent retourner à Mata'Utu lorsqu'elles remplissent les conditions requises.	
RECOMMANDATION 10	23
La prise en charge financière de l'établissement doit être redéfinie, notamment par l'écriture d'une nouvelle convention, celle de 1997 et son avenant de 1998 étant obsolètes et mal mis en œuvre. La complexité du circuit budgétaire ne doit avoir aucune incidence sur la capacité de l'établissement à héberger, à tout moment et dans des conditions satisfaisantes, une ou plusieurs personnes détenues.	
RECOMMANDATION 11	25
Une personne doit être dûment désignée comme l'autorité qui écroue et s'assure du contrôle des situations pénales, et endosser la responsabilité qui s'y attache.	
RECOMMANDATION 12	33
Le budget de l'établissement doit prévoir le versement aux personnes sans ressources d'une somme d'argent leur permettant un approvisionnement minimal en produits de première nécessité.	
RECOMMANDATION 13	35
Les limitations apportées aux courriers selon les langues dans lesquelles ils sont rédigés, ou à la réception de colis doivent être abandonnées.	
RECOMMANDATION 14	35
L'établissement doit tenir un registre des courriers adressés aux autorités.	
RECOMMANDATION 15	35
Une possibilité de téléphoner en toute confidentialité aux destinataires autorisés doit être organisée.	
RECOMMANDATION 16	37
Même si la maison d'arrêt est de taille très modeste et située dans un territoire d'outre-mer isolé, les personnes détenues doivent pouvoir bénéficier de quelques activités pour rompre la monotonie de leur incarcération et rendre utile leur temps de détention.	
RECOMMANDATION 17	40
Les incidents commis par les personnes détenues doivent faire l'objet d'une procédure disciplinaire, seule de nature à garantir leurs droits. En application de l'article 99 de la loi pénitentiaire, le régime disciplinaire (procédure, fautes, sanctions) mis en œuvre doit être le régime national et non un régime dérogatoire plus sévère.	
RECOMMANDATION 18	42
La délimitation entre les attributions des citoyens-défenseurs et celles des avocats doit être précisée, pour pouvoir être clairement expliquée aux personnes détenues à l'avenir. Le tableau des avocats du barreau de Nouméa, territorialement compétent, doit être affiché en détention. Les personnes détenues doivent pouvoir contacter par téléphone les citoyens-défenseurs ou les avocats de leur choix.	

RECOMMANDATION 19 42

Un dispositif permettant aux personnes détenues un meilleur accès au droit doit être conçu et mis en œuvre par le territoire et l'administration supérieure.

RECOMMANDATION 20 43

Pour respecter le secret médical et limiter par ailleurs le risque d'erreur, la distribution des médicaments devrait être effectuée par du personnel soignant et non par les surveillants eux-mêmes.

RECOMMANDATION 21 43

La prise en charge médicale des personnes détenues doit être plus intense, et notamment permettre un examen approfondi de l'état de santé des arrivants, avec des bilans complets, notamment de leur situation au regard des vaccinations.

RECOMMANDATION 22 44

A défaut de service pénitentiaire d'insertion et de probation, l'Etat et le territoire doivent au moins charger une personne ressource d'exercer les compétences de ce service.

RECOMMANDATION 23 45

Le président du tribunal de première instance, au titre de ses fonctions de juge de l'application des peines, doit réunir la commission d'application des peines et tenir des débats contradictoires, indépendamment de la demande des personnes détenues.

RECOMMANDATIONS PRISES EN COMPTE

Ces recommandations formulées oralement en fin de visite ou inscrites dans le rapport provisoire ont, selon les informations données au CGLPL, déjà été prises en compte par l'établissement visité. Il semble toutefois utile de les rappeler ici pour mémoire, notamment en raison de leur utilité pour des établissements comparables.

RECO PRISE EN COMPTE 1 19

Les personnes détenues à l'encontre desquelles est ouverte une information judiciaire ne doivent pas être transférées au centre pénitentiaire de Nouméa au seul motif que le magistrat du siège du TPI de Wallis-et-Futuna ne peut cumuler les fonctions de juge d'instruction et de juge des libertés et de la détention.

SOMMAIRE

SYNTHESE	2
SYNTHESE DES OBSERVATIONS	4
SOMMAIRE	7
RAPPORT	9
CONDITIONS ET OBJECTIFS DE LA VISITE	9
1. PRESENTATION DE L'ETABLISSEMENT	10
1.1 Un contexte local très atypique	10
1.2 Une prison de taille très réduite, située sur le domaine de la gendarmerie.....	12
1.3 Un personnel au statut complexe, dont l'autorité hiérarchique n'est pas clairement définie	14
1.4 Une prison dont la nature juridique et la capacité ne sont pas arrêtées, qui n'accueille ni femmes ni mineurs	16
1.5 Une structure aujourd'hui sous-employée, au détriment des personnes détenues wallisiennes écrouées dans d'autres établissements	17
1.6 Le budget, sujet de conflit récurrent entre les autorités locales et l'administration pénitentiaire.....	22
1.7 Une prison au fonctionnement bien normé mais sans responsable de greffe ..	24
1.8 L'absence de supervision et de contrôle	25
2. LES ARRIVANTS	27
2.1 la procédure d'écrou, correctement maîtrisée	27
2.2 Un processus arrivant qui se résume à la délivrance de quelques informations	28
3. LA VIE EN DETENTION	30
3.1 Des locaux rénovés mais sommaires	30
3.2 Une organisation de la vie en détention qui ne permet pas l'exercice de tous leurs droits par les personnes détenues	32
3.3 Les relations avec l'extérieur, strictement limitées à la famille.....	33
3.4 Les activités réduites à leur plus simple expression	35
4. L'ORDRE INTERIEUR	38
4.1 Une prison dépourvue de moyens matériels de contrôle et dans laquelle aucune fouille n'est jamais pratiquée sur les personnes	38
4.2 Une prison marquée par la quasi-absence d'incidents.....	39
5. L'ACCES AU DROIT	41
5.1 Un accès aux avocats quasi inexistant, au profit de citoyens-défenseurs qui visitent rarement les personnes détenues et ne répondent pas au téléphone .	41
5.2 L'absence d'accès au droit	42
6. LA SANTE.....	43

6.1	Une prise en charge sanitaire qui ne répond qu'aux demandes urgentes	43
6.2	L'inexistence d'actions de prévention et d'éducation à la santé	43
7.	L'EXECUTION DES PEINES ET L'INSERTION	44
7.1	L'absence de service pénitentiaire d'insertion et de probation	44
7.2	Les décisions relatives aux réductions de peine et aux permissions de sortir, prises sans réunion de la commission d'application des peines.....	44
7.3	Les décisions d'aménagement de peine, prises hors débat contradictoire	45
7.4	Le centre pénitentiaire de Nouméa, seule destination possible en cas de transfèrement	45
8.	CONCLUSION.....	47

Rapport

Composition de la mission :

- Alexandre BOUQUET, chef de mission ;
- Anne LECOURBE, contrôleur.

En application de la loi du 30 octobre 2007 qui a institué le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), deux contrôleurs ont effectué une visite inopinée de la maison d'arrêt de Mata'Utu (Wallis-et-Futuna) les 14 et 15 octobre 2019. Il s'agissait d'une première visite.

CONDITIONS ET OBJECTIFS DE LA VISITE

Les contrôleurs sont arrivés à l'établissement le 14 octobre à 16h. Ils l'ont quitté le 15 octobre à 17h. Le préfet, administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna, le président du tribunal de première instance (TPI) de Mata'Utu ainsi que la procureure de la République près ce tribunal ont été avisés de ce contrôle dès le premier jour.

Les contrôleurs ont été accueillis par l'adjoint au commandant de la gendarmerie de Wallis-et-Futuna (la prison est administrée par la gendarmerie et non l'administration pénitentiaire) qui leur a expliqué les enjeux et les spécificités de l'établissement. Ceux-ci ont ensuite présenté leur mission à l'adjoint au commandant de la gendarmerie et à deux surveillants. La journée s'est achevée sur une première visite de la structure.

Pendant la mission, les contrôleurs ont pu rencontrer le préfet, administrateur supérieur du territoire, le président du TPI, la procureure de la République et le roi coutumier de Wallis. De retour en métropole, ils ont échangé par téléphone avec la directrice interrégionale de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer (MSPOM).

Les contrôleurs ont pu s'entretenir librement avec les surveillants et les gendarmes, et l'ensemble des documents demandés a été transmis à la mission. Une courte réunion de restitution a eu lieu l'après-midi du 16 octobre avec l'adjoint au commandant de la gendarmerie.

La mission a fait l'objet d'un rapport provisoire qui a été adressé le 11 juin 2020 au commandant de la gendarmerie de Wallis-et-Futuna, aux chefs de juridiction, au préfet, administrateur supérieur du territoire, et à la directrice interrégionale de la MSPOM. Seuls les chefs de juridiction ont émis des observations, par courrier conjoint du 30 juillet. Celles-ci ont été intégrées dans le présent rapport définitif.

1. PRESENTATION DE L'ETABLISSEMENT

1.1 UN CONTEXTE LOCAL TRES ATYPIQUE

1.1.1 Contexte général

Auparavant protectorat français, les îles Wallis-et-Futuna sont devenues un territoire d'outre-mer par la loi du 29 juillet 1961, toujours en vigueur. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, elles forment une collectivité d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution.

Cette collectivité est située à environ 16 000 kilomètres de l'hexagone : il s'agit du territoire français le plus éloigné de la métropole. Placée entre les îles Fidji au Sud-Ouest (à 800 km de Wallis) et les Samoa à l'Est (à 500 km), elle fait partie de la Polynésie occidentale.

Elle est constituée de trois îles : Wallis (76 km²), Futuna (46 km²) et Alofi (18 km²). La dernière est inhabitée. 230 kilomètres séparent Wallis et Futuna.

La population de cette collectivité s'élève à 11 558 habitants (recensement en 2018), dont 8 333 à Wallis. Elle est en baisse régulière depuis quinze ans environ, le maximum ayant été atteint en 2003, avec 14 944 habitants.

La collectivité est divisée en trois circonscriptions qui correspondent aux trois royaumes : Uvéa, Sigave et Alo, ces deux derniers étant à Futuna. Les communes n'existant pas à Wallis-et-Futuna, ce sont les circonscriptions qui forment l'échelon administratif de proximité. Celles-ci sont administrées par un conseil de circonscription composé des autorités coutumières et présidé chacune par un roi.

L'État est représenté par un administrateur supérieur qui, depuis 1987, est issu du corps des préfets. De façon originale, l'exécutif est assuré par cet administrateur supérieur et non par un président élu comme dans d'autres collectivités. Par ailleurs, l'administrateur supérieur exerce les fonctions de chef de circonscription à Wallis. Un délégué de l'administrateur exerce, à Futuna, les fonctions de chef des deux autres circonscriptions.

Enfin, une assemblée délibérante existe à l'échelle de la collectivité : nommée assemblée territoriale, elle est composée de vingt membres élus au suffrage universel direct. Ses délibérations ne peuvent entrer en vigueur qu'après visa de l'administrateur supérieur.

1.1.2 Spécificités juridiques

Les îles Wallis-et-Futuna sont régies par le principe de spécialité législative. Une loi de la République n'y est donc applicable que si cette loi le décide expressément, et sous réserve de la consultation de l'assemblée territoriale. Les seules exceptions concernent les lois dites « de souveraineté », ensemble de règles qui s'applique *ipso facto* sans qu'une mention expresse soit nécessaire¹.

Le régime législatif et réglementaire est déterminé par la loi du 29 juillet 1961 précitée.

Par ailleurs, la collectivité bénéficie d'importantes compétences d'attribution en matière domaniale et immobilière, de santé, de transport, d'éducation, d'enfance délinquante, de sécurité sociale, de statut des agents territoriaux ou encore de constatation et de codification

¹ Le champ de ces lois de souveraineté est notamment précisé par la circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, à la consultation des assemblées locales de l'outre-mer et au contreseing des ministres chargés des DOM-TOM (JO du 24 avril 2004, p. 5454-5462).

des coutumes. Ces compétences concernent à la fois la création et la modification des normes applicables en ces matières et la gestion des activités s'y rapportant au quotidien.

Au total, le droit applicable y est « *souvent lacunaire et obsolète* »², et, selon les termes d'un précédent président du TPI, mettent « *au défi la clarté et la sécurité juridiques* »³.

Dans la mesure où elles ont un impact sur le service public pénitentiaire à Wallis-et-Futuna, de nombreuses spécificités juridiques seront évoquées au fil du présent rapport (santé, éducation, immobilier, etc.).

1.1.3 Spécificités du service public pénitentiaire

L'article 99 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 exclut à Wallis-et-Futuna l'application de l'article 3 de la même loi (« *Les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaire* »). En d'autres termes, elle dispose ainsi que le service public pénitentiaire wallisien n'est pas assuré par l'administration pénitentiaire, mais sans indiquer quel service doit s'en charger.

Pour tenter de répondre à la question, il faut se référer à des documents de valeur juridique bien moindre. Une décision n° 85 de l'administrateur supérieur, en date du 24 juillet 1962 (soit quelques mois après la création du territoire), ordonne : « *la chambre de sûreté de la gendarmerie est mise provisoirement à la disposition du service pénitentiaire pour servir de prison. En aucun cas elle ne pourra abriter plus de trois détenus* ». Elle prévoit également qu'un gendarme auxiliaire soit « *chargé provisoirement des fonctions de régisseur de la prison de Wallis* ». Par ailleurs, deux ans plus tard, un arrêté du même administrateur supérieur⁴ crée une garde territoriale notamment chargée « *de la surveillance des prisonniers* » (article 1^{er}), garde qui « *relève de l'autorité directe de l'administrateur supérieur* » (article 2) mais demeure « *placée sous le commandement du chef du détachement de gendarmerie des îles Wallis-et-Futuna* » (article 3).

Ces textes n'ont pas été abrogés ou remplacés et constituent toujours aujourd'hui la seule assise juridique du service public pénitentiaire de la collectivité. Non seulement leur portée normative est faible mais ils demeurent très parcellaires.

Notamment, si « *la surveillance des prisonniers* » relève bien de la garde territoriale (GT), aucun texte ne vient préciser qui est responsable en matière de direction et de greffe. Par ailleurs, les articles 2 et 3 peuvent apparaître contradictoires entre eux. En l'absence d'autre disposition, les contrôleurs ne peuvent que constater que la clef de répartition des compétences entre gendarmerie et administration supérieure relève aujourd'hui encore de règles non écrites.

S'agissant même de l'identité du chef d'établissement pénitentiaire, au sens juridique du terme, le flou demeure. S'il est constant de considérer qu'il s'agit du commandant de gendarmerie⁵, aucun texte n'entérine ce choix. Dans les faits, l'intéressé se comporte comme tel : c'est lui qui

² Rapport d'information fait au nom de la commission des lois du Sénat sur les îles Wallis-et-Futuna par Sophie Joissans et Jean-Pierre Sueur, 19 novembre 2014, spéc. p. 11

³ Source id., p. 11

⁴ Arrêté n° 21 du 31 mai 1964 portant création de la garde territoriale

⁵ Rapport d'audit conjoint conduit à Wallis-et-Futuna du 19 au 23 octobre 2015 par le directeur de cabinet du directeur général des outre-mer, l'adjointe au chef de l'inspection des services pénitentiaires et la secrétaire générale de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer, à la demande de la directrice de l'administration pénitentiaire, p. 11

rédige le rapport d'activité annuel, donne son avis sur les demandes d'aménagement de peine, établit le règlement intérieur. Les administrations partenaires agissent également de la sorte : les magistrats lui font parvenir les mandats de dépôt pour exécution, la directrice interrégionale de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer (MSPOM) lui adresse les décisions de transfèrement. Le précédent chef d'escadron, commandant la gendarmerie de Wallis-et-Futuna jusqu'à l'été 2019, signait d'ailleurs comme « chef du service pénitentiaire » certaines de ses notes ou décisions. Un certain infléchissement de ce positionnement a été constaté très récemment compte-tenu de l'évolution statutaire du personnel et de ses conséquences factuelles (cf. *infra*, § 2.3).

1.2 UNE PRISON DE TAILLE TRÈS RÉDUITE, SITUÉE SUR LE DOMAINE DE LA GENDARMERIE

L'établissement est situé sur le domaine de la gendarmerie de l'île de Wallis, derrière la brigade territoriale. Il se trouve dans la localité de Mata'Utu (1 000 habitants environ), à l'Est de l'île, au sein du district de Hahake (circonscription d'Uvéa). Mata'Utu est le chef-lieu de Wallis-et-Futuna. Outre le palais royal d'Uvéa et la cathédrale, la localité abrite l'administration supérieure, le port de commerce, le TPI, le tribunal administratif, *La Poste* et une partie des services publics.

La prison est facilement accessible par la route et les visiteurs peuvent se garer sur le parking de la gendarmerie. L'île étant de taille modeste, l'éloignement géographique ne constitue pas une difficulté pour les visiteurs wallisiens même en l'absence de transport en commun. En revanche, pour ceux qui viennent de l'île de Futuna, l'accès à la maison d'arrêt s'avère problématique. La rareté des liaisons par avion et par bateau, la durée (une heure pour l'avion ; huit heures pour le bateau) et surtout le coût du transport (aller simple par avion autour de 150 €) sont autant de freins aux visites des familles.

L'établissement actuel a été construit en 1992. Il se compose d'un bâtiment unique, d'une surface au sol de 120 m² environ, érigé sur un terrain en très forte déclivité. Compte-tenu du faible nombre de personnes détenues à accueillir, il ne dispose pas de l'ensemble des infrastructures d'une prison classique : ateliers, gymnase, école, unité de soins, etc. L'impression donnée est très particulière : par certains aspects, l'agencement et l'architecture font plus penser à des locaux de garde à vue qu'à un établissement pénitentiaire. Le fait que la gestion de celui-ci soit confiée – pour partie au moins – à la gendarmerie n'y est naturellement pas étranger. L'histoire du site l'explique aussi en partie : le rez-de-chaussée de ce bâtiment (initialement une soute à munitions) a longtemps abrité des chambres de sûreté utilisées par les militaires de la brigade de la gendarmerie.

Le bâtiment se partage en deux niveaux : un rez-de-chaussée dévolu à la population pénale (cellules, cour de promenade, etc.), un premier étage davantage destiné au personnel. L'accès à l'établissement se fait par le premier étage : deux escaliers pentus permettent d'accéder au rez-de-chaussée, l'un pour les personnes détenues et le personnel, l'autre pour les familles. L'établissement ne permet pas d'accueillir de personnes détenues à mobilité réduite ni même de visiteurs limités dans leurs mouvements.

RECOMMANDATION 1

L'accueil de personnes détenues ou de visiteurs à mobilité réduite, aujourd'hui exclu, doit être rendu possible.



L'entrée du personnel et des personnes détenues (1^{er} étage de la maison d'arrêt)

Lors de la visite, les locaux – en particulier ceux dévolus au personnel – étaient poussiéreux et mal rangés. Même si l'établissement n'abritait aucune personne détenue pendant la mission, ce qui justifiait notamment qu'une partie des matériels électriques fût débranché, cette situation d'abandon paraissait peu compatible avec l'éventualité de l'accueil immédiat d'une personne détenue, par exemple en vertu d'un mandat de dépôt du président du TPI.

RECOMMANDATION 2

Même en l'absence de personnes détenues, l'établissement doit être maintenu dans un état de propreté convenable.

Au sein du domaine de la gendarmerie, l'emprise de la maison d'arrêt est matérialisée par un grillage d'enceinte. Celui-ci ceinture la prison sur trois côtés ; le mur de la brigade territoriale referme le quatrième côté. Le grillage d'enceinte, par endroits, est troué. Par ailleurs, la porte d'entrée métallique de l'enceinte de la maison d'arrêt ne ferme plus. Les paumelles sont rouillées et la serrure ne fonctionne pas. Cette situation a déjà été constatée en septembre 2017, plus de deux ans avant la mission⁶.



Porte d'entrée inopérante

⁶ Rapport d'audit technique de la maison d'arrêt de Mata'Utu, MSPOM, 18 au 22 septembre 2017, p. 18

1.3 UN PERSONNEL AU STATUT COMPLEXE, DONT L'AUTORITE HIERARCHIQUE N'EST PAS CLAIREMENT DEFINIE

Cinq agents sont affectés à la surveillance de la prison. Leur statut s'avère d'une grande complexité.

Jusqu'au 1^{er} mars 2019, il s'agissait de gardes territoriaux, fonctionnaires territoriaux locaux recrutés sans concours par l'administration supérieure. Cette situation était en parfait accord avec l'arrêté de 1964 évoqué plus haut qui prévoyait que la garde territoriale était notamment chargée « *de la surveillance des prisonniers* » (cf. *supra*, § 1.1.3).

Par arrêtés individuels de la garde des sceaux signés en février 2019, les cinq gardes territoriaux ont été intégrés dans le corps des surveillants et surveillants principaux de l'administration pénitentiaire, avec mise en œuvre au 1^{er} mars 2019.

Depuis le 1^{er} mars 2019, les cinq agents, tous wallisiens, sont donc surveillants pénitentiaires sans aucune autre modification législative ou réglementaire. Notamment, l'administration pénitentiaire n'étant pas compétente à Wallis-et-Futuna compte-tenu de l'article 99 de la loi pénitentiaire, ceux-ci ne peuvent exercer en son sein, en tout cas sur le territoire. C'est pourtant cette administration qui dorénavant les rémunère, les évalue, les accompagne et les promeut, le cas échéant. Cette situation de flou interrogeait l'ensemble des professionnels que les contrôleurs ont rencontré sur l'île en octobre 2019, y compris les magistrats.

L'impression de flou était renforcée par plusieurs éléments :

- les surveillants rencontrés ont indiqué, compte-tenu de leur nouveau statut, attendre désormais un chef d'établissement au statut pénitentiaire (premier surveillant, major ou lieutenant). Même si les relations apparaissent apaisées entre surveillants et gendarmes, les premiers ne reconnaissent plus le chef d'escadron de gendarmerie comme autorité hiérarchique ;
- désormais, la planification de leur service et la validation de leurs congés est selon eux assurée par le planificateur du centre pénitentiaire (CP) de Nouméa (Nouvelle-Calédonie). Aucun écrit n'en atteste mais les gendarmes se sont effectivement désengagés de ces questions ;
- leur gestion en matière de ressources humaines (RH) est dorénavant assurée par la MPSOM. Les surveillants ont indiqué qu'ils avaient rencontré la secrétaire générale de la MPSOM à l'occasion d'un déplacement en métropole, les services des RH de cette mission et de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) apparaissant leurs nouveaux services gestionnaires (carrière, retraite, salaires, etc.). De fait, ils ont indiqué aux contrôleurs n'avoir déjà plus aucun contact avec les services RH de l'administration supérieure.

Selon le préfet, la difficulté était en passe d'être résolue au moment de la mission : des conventions étaient en cours de rédaction afin que le ministère de la justice mette à disposition de l'administration supérieure ces cinq surveillants. Ce système permettrait de nouveau au personnel l'exercice de ses fonctions à la prison. Selon les informations recueillies auprès de la directrice interrégionale de la MSPOM, ces conventions individuelles de mises à disposition ont été signées en novembre 2019.

Le nombre d'agents affectés est en baisse : cinq surveillants aujourd'hui contre six de 2015 à 2018 (le sixième a été licencié pour faute grave par l'administrateur supérieur en juillet 2018 et n'a pas été remplacé).

Un seul poste est à couvrir, 24h sur 24. Les surveillants travaillent soit de 6h à 13h, soit de 12h à 19h, soit de 18h à 7h. Une heure de passage de consignes est prévue, et payée, à chaque relève. Lorsqu'aucune personne détenue n'est écrouée, ils ne prennent pas leur service à la maison d'arrêt mais restent joignables sauf s'ils sont en congés. Les contrôleurs ont constaté l'efficacité de ce système puisque deux surveillants sont arrivés dans la demi-heure dès qu'ils ont été contactés par l'adjoint au commandant de gendarmerie.

Même si des missions concernant la gestion de la prison sont assurées à la gendarmerie (supervision, rédaction des avis relatifs aux aménagements de peine, etc.) et à l'administration supérieure (traitement des factures, par exemple), aucun personnel de ces deux services n'est directement affecté à la prison. En outre, il n'existe pas de service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) à Wallis-et-Futuna : par conséquent aucun conseiller d'insertion et de probation n'exerce en milieu fermé (cf. *infra*, § 7.1).

Dans un entretien téléphonique le mois suivant la mission, la directrice interrégionale de la MPSOM a pu expliquer aux contrôleurs les enjeux de l'intégration récente des gardes territoriaux dans le corps des surveillants. Selon elle, la création d'un véritable service public pénitentiaire – reprise des personnels, construction d'un nouvel établissement, création d'un SPIP – était envisagée dès le début de l'année 2018. L'article 99 de la loi pénitentiaire constituant un obstacle incontournable, les administrations concernées (direction générale de l'outre-mer, direction de l'administration pénitentiaire, direction générale de la gendarmerie nationale) débutaient un travail conjoint afin qu'un véhicule législatif soit trouvé pour sa révision. Cette entreprise n'a pu aboutir dans les délais imaginés de concert. Mais la bascule du personnel est restée un objectif à court terme, essentiellement pour bénéficier du dispositif de la loi du 12 mars 2012, dite « loi Sauvadet ». Ce dispositif, qui visait à faciliter l'accès au statut de fonctionnaire des agents contractuels et améliorer leurs conditions d'emploi, expirait en 2019. Pour la directrice interrégionale, ne pas en faire bénéficier les gardes territoriaux présentait un risque social : absence d'intégration à court terme, nécessité de présenter le concours national sans certitude de l'obtenir, etc. C'est donc pour cette raison, en dépit de l'absence de révision de l'article 99, que les gardes territoriaux sont devenus surveillants pénitentiaires.

Selon la directrice interrégionale, il n'a jamais été dit que l'intégration de ceux-ci au sein de l'administration pénitentiaire signifiait la reprise concomitante des missions.

Le commandant de la gendarmerie déclarait au contraire, dans son rapport de fonctionnement 2018 rédigé le 18 avril 2019 – soit un mois après l'intégration : « *si la garde territoriale est placée sous le commandement de la gendarmerie conformément à l'arrêté du 31 mai 1964, portant création du service, il n'est pas concevable que des agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, même mis à disposition, soient placés sous l'autorité de la gendarmerie. La mise à disposition des surveillants doit s'accompagner de la mise à disposition d'un chef de service issu de l'administration pénitentiaire* ».

La situation constatée par les contrôleurs est donc une situation d'incompréhension réciproque, voire de blocage, entre gendarmerie et administration pénitentiaire. Celle-ci ne semble pas pouvoir être résolue par de simples décisions individuelles de mises à disposition.

RECOMMANDATION 3

Le statut du personnel de la maison d'arrêt doit être rapidement clarifié. Si des décisions individuelles de mise à disposition sont prises, elles doivent préciser sous quelle autorité hiérarchique les surveillants exercent leurs fonctions.

Les cinq surveillants ont bénéficié, à la suite de leur intégration, d'un stage de découverte en établissement pénitentiaire à Béthune (Pas-de-Calais) et Dunkerque (Nord) et d'une formation sommaire en métropole. Lorsqu'ils étaient gardes territoriaux, ils ont suivi un stage de trois mois au CP de Nouméa en 2003 puis trois gardes ont participé à une session de recyclage de deux semaines en 2006. A partir de 2009, deux formateurs du CP de Nouméa furent détachés une semaine par an à Wallis afin de dispenser les formations continues nécessaires. Les contrôleurs n'ont pas connaissance de la nature des formations continues dont ils pourront désormais bénéficier compte-tenu de leur intégration. Les surveillants leur ont indiqué qu'ils ne savaient plus désormais vers qui se tourner en cas de difficulté.

Même avant mars 2019, le commandant de gendarmerie, assumant de fait les fonctions de chef d'établissement pénitentiaire, n'était nullement formé à cette fin. Ni la gendarmerie nationale ni l'administration pénitentiaire n'avaient prévu de modules de formation ou même simplement de sensibilisations le concernant.

RECOMMANDATION 4

La formation des surveillants doit être développée. Un référent doit être identifié afin que ceux-ci puissent s'adresser à une autorité légitime disposant du niveau d'expertise suffisant. Enfin, tant que l'administration pénitentiaire n'a pas la charge de la prison, le chef d'établissement désigné par l'administrateur supérieur doit lui aussi bénéficier de formations continues afin d'être à même d'exercer correctement cette fonction.

1.4 UNE PRISON DONT LA NATURE JURIDIQUE ET LA CAPACITE NE SONT PAS ARRETEES, QUI N'ACCUEILLE NI FEMMES NI MINEURS

Il est traditionnellement considéré que la prison de Mata'Utu est une maison d'arrêt (MA) même si le code de procédure pénale fait référence à « *l'établissement pénitentiaire de Wallis-et-Futuna* » sans autre précision et que la décision de l'administrateur supérieur du 24 juillet 1962 utilise uniquement le terme de « prison »⁷. Cette dénomination de maison d'arrêt est indistinctement utilisée par la gendarmerie, l'administration supérieure et la MSPOM.

La prison a donc vocation à accueillir des prévenus, ainsi que des condamnés à une peine dont le reliquat est inférieur à deux ans. Elle n'héberge ni les femmes ni les mineurs, « *faute de quartiers spécifiques* » selon les gendarmes. Cette exclusion est clairement établie dans les directives de fonctionnement du 9 avril 2018 et les magistrats l'appliquent. Cette situation est lourdement préjudiciable aux intéressés car ceux-ci doivent alors subir leur incarcération au CP de Nouméa, à plusieurs milliers de kilomètres de distance. Elle a d'ailleurs été pointée du doigt par les

⁷ C'est également le terme utilisé par les sénateurs dans leur rapport de 2014 précité. L'assemblée territoriale, en 2010, a demandé à ce que « *l'Etat puisse se prononcer sur la situation juridique de la maison d'arrêt de Mata'Utu* » (source : Rapport d'audit conjoint DGOM/DAP/MSPOM d'octobre 2015 préc., p. 11) sans résultat.

sénateurs dans leur rapport de 2014 sur les îles de Wallis-et-Futuna⁸. Dans leurs observations au rapport provisoire, les magistrats renchérissent : selon eux l'incarcération de femmes ou de mineurs « *ne constitue pas une hypothèse d'école* ». Ils informent d'ailleurs les contrôleurs qu'une femme a été « *mise en cause dans une procédure* » ouverte au premier semestre 2020, sans préciser si celle-ci a dû être écrouée au quartier des femmes du CP de Nouméa ou si elle a été laissée en liberté, le cas échéant sous contrôle judiciaire.

RECOMMANDATION 5

Compte-tenu de l'isolement géographique du territoire, les femmes et les mineurs doivent pouvoir être écroués à la maison d'arrêt de Mata'Ututu.

La MA de Mata'Ututu compte trois cellules, de 12 m² chacune. La décision de 1962 citée plus haut précise : « *en aucun cas elle ne pourra abriter plus de trois détenus* ». Le règlement intérieur mentionne le même chiffre (p. 4), indiquant « *une capacité théorique de trois places, définie par le bureau de la gestion de la détention de la direction de l'administration pénitentiaire* », ce qui ne laisse pas d'étonner s'agissant d'un établissement qui ne relève pas de cette administration.

En réalité, il est traditionnellement retenu par la gendarmerie que chacune peut accueillir deux personnes détenues, la capacité de l'établissement étant de six. Ce nombre de six places est d'ailleurs repris dans les différents rapports et audits consultés. Les directives de fonctionnement émanant du commandement de gendarmerie précisent en outre : « *Dans l'urgence et pour de courtes périodes, la capacité de la maison d'arrêt peut exceptionnellement être augmentée pour atteindre un maximum de huit détenus* ». La capacité maximale oscillant entre trois et huit selon l'autorité qui la mentionne, il semble urgent de trancher la question. Les normes minimales du Conseil de l'Europe en matière de taille des cellules prescrivent 6 m² d'espace vital dans une cellule individuelle, hors zone sanitaire, et 4 m² par personne détenue supplémentaire⁹. Au regard de ces textes internationaux, les cellules de la MA de Mata'Ututu ne peuvent donc héberger plus de six personnes détenues.

RECOMMANDATION 6

La capacité théorique de la maison d'arrêt doit être fixée à six personnes détenues.

1.5 UNE STRUCTURE AUJOURD'HUI SOUS-EMPLOYEE, AU DETRIMENT DES PERSONNES DÉTENUES WALLISIENNES ÉCROUÉES DANS D'AUTRES ÉTABLISSEMENTS

Lors de la mission, l'établissement n'accueillait aucune personne détenue. Aucun lit n'était présent dans les cellules.

1.5.1 Historique et données relatives à l'occupation

Les contrôleurs ont consulté le registre d'écrou en format papier, conservé dans la salle qui sert de greffe au premier étage. Le dernier numéro d'écrou est le n° 285. Depuis 1962, 285 personnes

⁸ *op. cit.*, p. 14

⁹ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Conseil de l'Europe, CPT/inf (2015) 44, 15 décembre 2015

ont donc été écrouées (une personne a pu être détenue à plusieurs reprises), ce qui signifie qu'en moyenne, cinq écrous sont réalisés par an depuis l'ouverture.

L'occupation de la structure n'est néanmoins pas linéaire.

Le rapport de fonctionnement 2018 fait état du nombre de journées de détention observé depuis 2005. Il fluctue entre 202 jours (en 2006) et 1 826 jours (en 2016) ; le chiffre de 1 826 jours correspond à un taux d'occupation de 83 %. Depuis 2016, le taux d'occupation a beaucoup baissé : 1 335 jours en 2017 et 987 jours en 2018. Le registre d'écrou se fait également le témoin de cette diminution : dix-huit écrous en 2016, treize en 2017, sept en 2018. Dans le rapport de fonctionnement, le chef d'escadron attribue cet infléchissement à une difficulté procédurale concernant le parquet. Il indique : « *En septembre 2017, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Nouméa a annulé une procédure d'homicide involontaire, suivant ainsi l'avocat de la défense qui contestait les conditions de désignation du procureur de la République de Wallis. La confirmation de l'invalidation de la désignation de ce magistrat par la Cour de cassation en date du 11 avril 2018 a conduit à l'annulation de l'ensemble des procédures en cours d'instruction ou en attente de règlement ainsi qu'à la non-exécution de nombreux extraits des minutes pour écrou* ». Cette problématique, confirmée par les différents interlocuteurs de la mission, est aujourd'hui résolue.

En 2018, sept personnes ont été écrouées à la MA de Mata'Utu, cinq pour des condamnations correctionnelles d'un an d'emprisonnement au maximum (toutes pour conduite en état alcoolique, parfois assortie d'autres délits comme des outrages), les deux dernières en mandat de dépôt dans des affaires de violence. Toutes deux ont fait l'objet d'une translation judiciaire au CP de Nouméa.

Lors des neuf premiers mois de l'année 2019, deux personnes seulement ont été écrouées, dans l'attente de leur jugement, la première le 13 mars, la seconde le 14 août, et chacune pour quelques jours seulement. L'une des deux affaires est criminelle et le prévenu a fait l'objet d'une translation au CP de Nouméa. L'autre personne a été libérée.

1.5.2 Situation actuelle

Les contrôleurs ont été étonnés par le faible nombre d'écrous à la maison d'arrêt ces deux dernières années, alors que la difficulté relative au statut du magistrat du parquet a été résolue il y a plus d'un an. Les différents témoignages, ainsi que l'ensemble des documents d'analyse ou statistiques reçus leur permettent d'établir que celle-ci est volontairement sous-utilisée. Cette affirmation résulte d'un triple constat.

a) Les condamnés à de courtes peines les purgent rarement à l'établissement

L'activité pénale est réduite – notamment parce que le territoire est peu peuplé – mais réelle et des condamnations sont régulièrement prononcées. En 2018, vingt peines d'emprisonnement ferme ont été prononcées, comprises entre deux et huit mois d'emprisonnement. Toutes ces peines ont été prononcées à l'égard de personnes comparissant libres, sans mandat de dépôt, et toutes ont donné lieu à une saisine du juge de l'application des peines (JAP). Les courtes peines, dans leur très grande majorité, font l'objet d'un aménagement *ab initio*.

Dans leurs observations au rapport provisoire, les magistrats du TPI ajoutent que le JAP « *a pu décider de la conversion de dix-sept peines d'emprisonnement et d'une libération conditionnelle parentale au cours de l'année 2019 et du premier semestre 2020* ». Ils précisent qu'en revanche, deux demandes d'avis concernant l'exécution de peines en semi-liberté, adressées à

l'administrateur supérieur du territoire, considéré ici comme chef d'établissement, sont restées sans réponse malgré des relances.

b) Les prévenus sont rapidement transférés au CP de Nouméa

Les prévenus pour lesquels une détention provisoire est décidée ne la subissent que quelques jours à la MA de Mata'Utu. Ils font rapidement l'objet d'une translation judiciaire au CP de Nouméa.

Cette situation résulte notamment d'une particularité locale : il n'y a qu'un juge du siège au TPI, or la loi interdit à un magistrat d'être à la fois juge d'instruction et juge des libertés et de la détention (JLD) dans le même dossier. A Wallis-et-Futuna, des textes dérogatoires permettent au juge d'instruction de détenir sans décision du JLD, mais pour une durée très limitée : il s'agit d'un ordre d'incarcération provisoire dont la durée est au maximum de sept jours ouvrables. La décision du JLD doit intervenir dans ces sept jours : dans la pratique c'est la période pendant laquelle le prévenu est transféré au CP de Nouméa. Plutôt que de déplacer le prévenu, il devrait être envisagé que le JLD (un magistrat désigné par la cour d'appel de Nouméa, en principe) se transporte à Wallis-et-Futuna vu le faible nombre de dossiers concernés. Au pire, si le prévenu y consent, la visioconférence¹⁰ reste une meilleure solution que la translation judiciaire à Nouméa, qui est sans retour.

Dans leur réponse conjointe du 30 juillet 2020, les chefs de juridiction précisent que cette situation a concerné quatre prévenus majeurs en 2019 et trois au premier semestre 2020. Ils indiquent en outre que, depuis la visite du CGLPL, le JLD de Nouméa a tenu un débat contradictoire en visioconférence en vue de la prolongation d'une détention provisoire, permettant ainsi d'éviter une translation judiciaire. Ils ajoutent enfin qu'un poste de vice-président, qui exercerait notamment les fonctions de JLD, est à pourvoir au TPI de Mata'Utu. La nomination d'un magistrat à ce poste permettrait de résoudre en grande partie la problématique. En tout état de cause, le fait qu'il soit désormais possible pour les JLD de Nouméa de se prononcer par visioconférence sur le maintien en détention provisoire d'un prévenu de la MA de Mata'Utu doit être considéré comme un début de mise en œuvre de leur recommandation. Le CGLPL sera néanmoins attentif à ce que cette solution ne soit pas la seule mise en application à moyen terme.

RECO PRISE EN COMPTE 1

Les personnes détenues à l'encontre desquelles est ouverte une information judiciaire ne doivent pas être transférées au centre pénitentiaire de Nouméa au seul motif que le magistrat du siège du TPI de Wallis-et-Futuna ne peut cumuler les fonctions de juge d'instruction et de juge des libertés et de la détention.

La situation constatée lors de la mission est également le fruit de la volonté des gendarmes. Ceux-ci manifestent leur souhait d'éviter l'incarcération de prévenus à la maison d'arrêt et aussi de ne pas détenir de personnes impliquées dans des affaires locales qui pourraient attiser la colère de la population. Il a clairement été indiqué aux contrôleurs qu'une prise d'assaut de la prison n'était

¹⁰ L'article 706-71 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi du 23 mars 2019, prévoit cette possibilité y compris pour un placement en détention provisoire – et non pour les seuls renouvellements – sauf si le prévenu s'y oppose.

pas inenvisageable si devait y être détenue une personne soupçonnée d'avoir commis des faits particulièrement graves. Selon les militaires, leur capacité à défendre le site serait limitée. Les directives de fonctionnement émanant du commandement de gendarmerie précisent que « *la maison d'arrêt accueille les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux années* » mais ne parlent nullement des prévenus. Quant au règlement intérieur de l'établissement, il prévoit la détention provisoire mais dispose que les prévenus « *sont écroués à Mata'Utu dans la limite de quatre mois* » (p. 2). Les magistrats eux-mêmes semblent avoir intégré cette restriction, qui n'a pourtant aucune base réglementaire. Cette habitude est assez ancienne : le rapport d'audit réalisé en 2015 avait conclu au même constat¹¹.

Non seulement cette situation génère un éloignement familial très important (quatre à cinq heures d'avion), mais elle est aussi une limite en cas d'ouverture d'une information judiciaire. Le juge d'instruction ne peut facilement faire extraire le prévenu du CP de Nouméa pour le recevoir dans son cabinet à Mata'Utu, pour des raisons logistiques et budgétaires. Le président du TPI a indiqué aux contrôleurs qu'il profitait parfois de ses déplacements à Nouméa – notamment pour siéger en cour d'assises – pour rencontrer les prévenus dont il suit le dossier d'instruction.

c) Les personnes détenues écrouées dans d'autres établissements et souhaitant un transfèrement à la MA de Mata'Utu n'obtiennent pas gain de cause

Les transfèrements vers la MA de Mata'Utu pour exécuter une peine devenue définitive après avoir été accueilli au CP de Nouméa comme prévenu, ou en fin de peine lorsque le reliquat restant à subir est inférieur à deux ans sont quasi inexistantes. Pourtant, des personnes détenues wallisiennes se trouvant dans les conditions réglementaires pour terminer leur peine en maison d'arrêt sont actuellement hébergées dans d'autres établissements. Les contrôleurs n'ont pu en déterminer le nombre. Le roi leur a néanmoins indiqué qu'il était régulièrement saisi de demandes de familles souhaitant le retour de leur proche sur le territoire afin qu'il finisse d'y purger sa peine.

Une mission du CGLPL étant conjointement organisée au CP de Nouméa¹², les contrôleurs sont parvenus à obtenir ce chiffre pour cet établissement, le moins éloigné du territoire. Sur les six personnes détenues du CP de Nouméa originaires de Wallis-et-Futuna, trois étaient dans les conditions pour réintégrer la MA de Mata'Utu. La première a formellement demandé son transfèrement. A la suite d'une procédure d'orientation dans laquelle tous les intervenants ont émis un avis favorable, une décision d'affectation vers la MA de Mata'Utu a été prise par la MSPOM le 18 août 2019. Elle a été notifiée à l'intéressé le 20 août mais celui-ci était toujours au CP de Nouméa à la mi-octobre. Pour les deux autres (le premier est libérable le 7 mars 2020, le second le 30 septembre 2021), il n'y a pas de décision d'affectation à la MA de Mata'Utu, notamment en l'absence de requête écrite. Dans les deux cas, les condamnés (affectés au quartier centre de détention du CP de Nouméa en 2015) n'ont pas été informés qu'ils pouvaient effectuer les deux dernières années de leur condamnation à la MA de Mata'Utu s'ils le souhaitaient.

Du reste, le personnel du greffe du CP de Nouméa a indiqué aux contrôleurs qu'il avait reçu pour consigne orale de ne pas ouvrir de dossier d'orientation ou de changement d'affectation à

¹¹ Rapport préc., p. 13

¹² Celle-ci fera l'objet d'un rapport séparé.

destination de la MA de Mata'Utu. Dans ces conditions, les condamnés qui demandent un tel transfèrement n'ont aucune chance de voir leur demande aboutir.

RECOMMANDATION 7

Les personnes détenues wallisiennes écrouées dans d'autres établissements – et en particulier au centre pénitentiaire de Nouméa – doivent être informées qu'elles peuvent demander à terminer leur peine à la maison d'arrêt de Mata'Utu. La personne détenue affectée à Mata'Utu depuis août 2019 doit maintenant y être transférée.

Les contrôleurs ont également retrouvé la trace des deux personnes détenues ayant fait l'objet d'une translation judiciaire en 2018 de la MA de Mata'Utu vers le CP de Nouméa. Elles ont toutes deux été libérées en 2019 du CP de Nouméa après y avoir purgé leur peine. Le retour à Wallis en avion fut à leur charge.

RECOMMANDATION 8

Le billet d'avion des personnes détenues libérées du CP de Nouméa en fin de peine après y avoir été transférées par translation judiciaire en provenance de la MA de Mata'Utu doit être pris en charge par l'État.

1.5.3 Explications reçues

Au-delà des indications transmises ci-dessus s'agissant de la situation spécifique des prévenus, ce sont surtout les incertitudes quant au statut et à l'autorité de tutelle de la prison qui expliquent sa faible utilisation. En particulier, depuis que les gardes territoriaux sont devenus des surveillants pénitentiaires et devant les discours parfois contradictoires évoqués *supra* (§ 1.1.2 et 1.1.3), les magistrats du TPI estiment faire face à une « *incertitude quant à la situation juridique* » de la prison.

Depuis le 1^{er} mars 2019, la gendarmerie se détache du fonctionnement de la maison d'arrêt. Les contrôles réglementaires sont moins présents : lors du seul écrou réalisé depuis cette date, les surveillants ont été laissés en plus grande autonomie même si, « *par conscience professionnelle* », le major de gendarmerie a reconnu avoir vérifié que le registre d'écrou, la fiche d'écrou et la fiche d'inventaire avaient été renseignés. Cette tendance au désengagement est connue de la directrice interrégionale de la MSPOM, qui s'en préoccupe tout en rappelant à juste titre que l'administration pénitentiaire n'est pas légalement compétente. Ce climat d'incertitude conduit les magistrats à moins incarcérer d'une part¹³, mais aussi, lorsque l'incarcération est nécessaire, à transférer plus facilement – voire quasiment systématiquement pour les prévenus.

En parallèle, la gendarmerie se montre peu encline à recevoir des personnes détenues wallisiennes en fin de peine, ce qui explique en partie les difficultés de mise en œuvre des transfèrements des autres prisons vers la MA de Mata'Utu, évoquées précédemment. La situation est donc paradoxale : alors que la population pénale souhaite y être détenue, l'ensemble des professionnels locaux perçoit une insécurité juridique l'incitant à éviter l'incarcération à Mata'Utu, quitte à ce qu'elle se déroule ou se poursuive ailleurs.

¹³ Source : procureure de la République près le TPI de Wallis-et-Futuna (en 2015, selon le rapport d'audit DGOM/DAP/MSPOM précité, cinquante-six peines d'emprisonnement ferme avaient été prononcées).

Cette position a deux conséquences fâcheuses pour les personnes détenues obligées de quitter le territoire ou ne pouvant y revenir :

- pour le présent, elle les éloigne de leurs familles et contribue à leur isolement (même à Nouméa en dépit de l'importance de la diaspora wallisienne : les personnes détenues concernées ont peu de permis de visite, par exemple) ;
- pour l'avenir, elle complique leurs chances d'obtenir un aménagement de peine ou même de prévenir efficacement la récidive en cas de sortie sèche. Au-delà du coût du billet d'avion, il est très difficile de préparer sa sortie à des milliers de kilomètres de chez soi, *a fortiori* avec des interlocuteurs en détention n'ayant aucun relais sur place (notamment du fait de l'absence de SPIP à Wallis-et-Futuna).

RECOMMANDATION 9

Les ambiguïtés relatives au statut du personnel ne doivent avoir aucune incidence sur la capacité de la maison d'arrêt à accueillir des personnes détenues. En particulier, elles ne doivent ni conduire à ce que des personnes détenues soient prématurément transférées, ni à ce que des personnes incarcérées dans d'autres prisons ne puissent retourner à Mata'Utu lorsqu'elles remplissent les conditions requises.

1.6 LE BUDGET, SUJET DE CONFLIT RECURRENT ENTRE LES AUTORITES LOCALES ET L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Le budget de l'établissement, pour 2018, s'établit à environ 24,7 millions de francs pacifiques (XPF), soit 207 000 €. La masse salariale s'élève à 22,9 M XPF. Elle représente ainsi, à elle seule, 93 % du budget.

Le circuit budgétaire est complexe.

Une convention du 5 septembre 1997 entre le garde des sceaux, le contrôleur financier du ministère de la justice et le préfet de Wallis-et-Futuna a prévu une aide financière apportée par le ministère de la justice au service public pénitentiaire du territoire. Celle-ci s'entend d'une dotation annuelle par la DAP, correspondant aux dépenses réelles de la structure à l'exclusion des dépenses d'investissement. Afin de vérifier l'opportunité et la réalité de la dépense et préparer le budget d'une année sur l'autre, la convention prévoit en fin d'exercice un bilan financier, un rapport administratif de fonctionnement et un projet de budget prévisionnel pour l'année à venir. Le 14 mai 1998, un avenant venait compléter cette convention en précisant que cette dotation s'étend au remboursement des rémunérations du personnel (sept gardes territoriaux à l'époque). Il précisait en outre qu'aucun recrutement local ne pouvait intervenir sans l'aval de la chancellerie, la MPSOM étant « *l'interlocuteur privilégié* ». Ces deux textes sont toujours en vigueur aujourd'hui, même si les gardes territoriaux sont désormais des surveillants pénitentiaires directement payés par le ministère (cf. *supra*, § 1.3).

Au départ, ces conventions n'ont pas été appliquées avec rigueur : la DAP ne recevant pas de bilan financier suffisamment précis et de projet de budget pour l'année suivante, elle ne versait pas régulièrement la dotation. Les subventions étaient plutôt réglées par à-coups, souvent à la suite de sollicitations d'élus territoriaux. Par ailleurs, des dépenses d'investissement étaient intégrées au bilan financier en dépit des termes de la convention. En outre, la masse salariale augmentait chaque année de façon significative, provoquant l'incompréhension de la DAP. Selon

le rapport d'audit de 2015 précité, cette augmentation résultait de hausses régulières de la part indemnitaire du salaire des GT et d'un manque de pilotage des heures supplémentaires¹⁴.

A partir de l'année 2015 et jusqu'en début d'année 2019, la situation s'est normalisée. Le territoire était crédité en début d'année d'une dotation par la DAP (environ 200 000 €), le reliquat étant versé au vu d'un état définitif des dépenses de l'exercice échu. La gendarmerie préparait le budget et ordonnait les dépenses. La direction des finances publiques de Wallis-et-Futuna, rattachée à l'administration supérieure, les réglait et assurait le rôle de comptable public. Les heures supplémentaires étaient mieux maîtrisées. Certaines crispations, moins vives, ont toutefois subsisté concernant l'évaluation fine du budget ainsi que l'apurement d'une dette prétendue de la DAP (environ 400 000 €).

Depuis mars 2019, la perspective et les premiers signes d'un transfert de charge entre la gendarmerie et l'administration pénitentiaire ont fait renaître d'importantes tensions. D'une part, l'assemblée territoriale a décidé de ne plus réaliser d'avances de fonds à compter du second semestre 2019, estimant qu'il avait été entendu que la gestion de cet établissement serait reprise dès cette année. D'autre part, la gendarmerie n'a pas préparé le budget 2020 et n'ordonne plus les dépenses. Selon le commandant de la gendarmerie de Wallis-et-Futuna, « *les modalités de prise en charge du coût de fonctionnement de la maison d'arrêt de Mata'Utu restent donc à définir* »¹⁵.

Faute de personnes détenues, les contrôleurs n'ont pu établir si le budget alloué permet une exploitation du site dans des conditions satisfaisantes. Selon l'ensemble des témoignages recueillis, celui-ci serait légèrement insuffisant. La DAP méconnaîtrait notamment le coût de la vie sur l'île de Wallis, comme en témoignent par exemple les frais d'alimentation. Le prix moyen par personne détenue des repas journaliers s'élève, selon l'administration supérieure, à 2 000 XPF (soit environ 17 €). Ce montant est hors de proportion avec le coût moyen des repas en métropole et la DAP rechignerait à admettre de tels écarts. Ces propos n'ont néanmoins été confirmés par aucun document.

Le coût des repas constitue le premier poste budgétaire, hors masse salariale : 900 000 XPF environ en 2018, soit plus de la moitié du budget de fonctionnement. Les fluides, en revanche, ne représentent qu'une faible proportion du budget de fonctionnement, alors qu'ils grèvent le budget de nombre de prisons visitées par le CGLPL. Les frais de santé sont gratuits sur le territoire : l'hôpital local ne facture donc aucune prestation concernant les personnes détenues.

RECOMMANDATION 10

La prise en charge financière de l'établissement doit être redéfinie, notamment par l'écriture d'une nouvelle convention, celle de 1997 et son avenant de 1998 étant obsolètes et mal mis en œuvre. La complexité du circuit budgétaire ne doit avoir aucune incidence sur la capacité de l'établissement à héberger, à tout moment et dans des conditions satisfaisantes, une ou plusieurs personnes détenues.

¹⁴ Rapport préc., p. 23 à 25

¹⁵ Rapport annuel de fonctionnement 2018, p. 4











16/18 quai de la Loire
CS 70048
75921 PARIS CEDEX 19
www.cglpl.fr