

La dignité des détenus dans la politique pénitentiaire mise en œuvre en Nouvelle-Calédonie

Sabrina Lavric, MCF en droit privé et sciences criminelles

Université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE



Évoquer la dignité des détenus dans les outre-mer nécessite d'évoquer la Nouvelle-Calédonie ; parce que la Calédonie est un territoire ultramarin voisin de la Polynésie (4600 km, ce qui n'est rien dans le Sud pacifique) ; surtout, parce que les premières recommandations en urgence¹ du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) concernaient le centre pénitentiaire de Nouméa, où les conditions de détention sont particulièrement difficiles et ont été dénoncées par de nombreuses autorités administratives et juridictionnelles.

Le contexte calédonien actuel est le suivant : il existe, pour le moment, un seul établissement pénitentiaire sur le territoire (territoire qui est lui-même composé de 3 provinces : la Province Nord, la Province Sud et la Province des Iles Loyauté) ; Nouméa et son centre pénitentiaire se trouvent en Province Sud (Nouméa concentre 70 % de la population de la Grande Terre) ; on précisera qu'un autre établissement pénitentiaire a été construit en Province Nord, à Koné, établissement de 120 places qui devrait être livré en septembre prochain, et accueillir ses premiers détenus en décembre.

Le centre pénitentiaire (CP) est localisé sur la presqu'île de Nouville, qui fait face au centre-ville de Nouméa. Dépôt du bagne datant de 1864, le CP est encore communément appelé « Camp Est ». C'est l'une des structures pénitentiaires françaises les plus anciennes (sa gestion a été transférée du territoire à l'État le 1^{er} janvier 1990).

¹ Recommandations en urgence du CGLPL du 6 déc. 2011

Le Camp Est représente 20 hectares, dont 4 sont consacrés à la détention, et il compte 238 cellules, réparties entre un quartier maison d'arrêt hommes (MAH), un quartier maison d'arrêt femmes (MAF), un quartier pour mineurs (QM), un quartier de préparation à la sortie (QPS), un centre de détention ouvert (CDO), un centre de détention fermé (CDF) et un service général (SG).

La capacité théorique de l'établissement est donc de 238 cellules, mais sa « capacité opérationnelle » est de 414 places. L'établissement accueille des détenus prévenus ou condamnés en provenance des trois provinces ; et il connaît un taux d'occupation très élevé. En décembre 2021, le taux d'occupation total de l'établissement était de l'ordre de 130 %, avec 2 quartiers nettement sur-occupés : le centre de détention (CD) et la maison d'arrêt hommes (MAH). Actuellement², avec près de 590 détenus, on avoisine un taux total d'occupation de 143 % .

Les critiques. C'est un établissement qui est « connu », et pas en bien. Avec un fort taux d'occupation, une promiscuité et une insalubrité aiguës, l'absence de certains équipements et des activités peu nombreuses, le CP de Nouméa a fait l'objet de vives critiques, de la part du CGLPL (qui a effectué deux visites, en 2011 et 2019, accompagnées de recommandations en urgence, les deux fois), de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme³, des autorités judiciaires et administratives bien sûr, ainsi que de la Cour européenne des droits de l'homme (avec l'arrêt *Yengo*, dans lequel la Cour EDH a conclu à la violation par la France de l'article 3 de la Convention prohibant les mauvais traitements, s'agissant d'un détenu qui avait été incarcéré dans une cellule de 15 m² accueillant 6 personnes, dans des conditions d'hygiène particulièrement déplorables)⁴.

Après la première visite du Contrôleur en octobre 2011, qui avait conclu à « une violation grave des droits fondamentaux d'un nombre important de personnes »⁵, un plan d'urgence, devant notamment permettre la réhabilitation des quartiers d'hébergement et la construction d'un centre pour peines aménagées, avait été décidé par le ministère de la Justice.

Par la suite, et alors même que le juge administratif des référés condamnait l'État à verser à trente détenus (dont M. Yengo) une provision de 138 000 francs pour des conditions de détention contraires à la loi pénitentiaire, au Code de procédure pénale et à l'article 3 de la Convention européenne⁶, la Garde des Sceaux Mme Christiane Taubira mandatait, le 26 septembre 2012, Mme Mireille Imbert-Quaretta, conseiller d'État, pour « procéder à une évaluation complète de la situation et avancer les propositions propres à remédier aux difficultés ou insuffisances constatées ».

² Chiffres en date du 22/04/2022

³ Avis du 18 mai 2017 sur la question pénitentiaire dans les outre-mer

⁴ CEDH 21 mai 2015, *Yengo c. France*, n° 50494/12

⁵ Rapport 2011 du CGLPL

⁶ TANC, ord. référé, 31 juill. 2012

Dans son rapport remis en novembre 2012⁷, la mission Imbert-Quaretta proposait l'abandon du projet de construction d'un nouvel établissement (à Dumbéa) au profit d'une rénovation en moins de deux ans du centre pénitentiaire actuel et de l'implantation d'un centre de détention dans le Nord. Elle préconisait également une « réorientation de la politique pénale » pour faire baisser le taux d'incarcération (« près de deux fois plus élevé (...) que sur l'ensemble du territoire français », sans qu'apparaisse une « corrélation avec le taux de criminalité »). La mission relevait encore la surreprésentation des jeunes kanaks (« près de 90 % des personnes détenues ») et elle invitait à « renforcer la participation d'assesseurs mélanésiens » au sein du tribunal correctionnel ainsi qu'à « rechercher les modalités d'une "médiation pénale coutumière" » (car derrière la question de la prison se cache celle de la légitimité de la justice métropolitaine et de la pertinence des peines qu'elle prononce). Le rapport dénonçait encore la perte automatique de couverture sociale pour les détenus et leurs ayant-droits du fait de l'incarcération (la loi du 18 janvier 1994 sur la santé des détenus et leur protection sociale n'étant pas applicable en Nouvelle-Calédonie) ; or la dignité *lato sensu* passe aussi par la santé, et la désaffiliation automatique à la CAFAT (Caisse d'Allocations Familiales et d'Accidents du Travail) précarise nécessairement, tout en faisant reposer sur l'administration le coût des soins délivrés.

En octobre 2019, le CGLPL effectuait une nouvelle visite de l'établissement⁸ ; à cette occasion, il constatait quelques mesures correctives (amélioration du parcours arrivant, renforcement de la présence éducative auprès des mineurs, installation de douches dans certaines cellules, abandon des fouilles systématiques à l'issue des parloirs, exercice réel des droits de la défense devant la commission de discipline, accès au téléphone permis) mais aussi et surtout l'absence de mise en œuvre ou de prise en compte de la plupart des recommandations émises en 2011.

Le rapport de 2019, qui est particulièrement intéressant au regard de la situation inédite de l'établissement, visé par des recommandations en urgence coup sur coup⁹, pointait ainsi des « solutions incomplètes et de courte vue » à la surpopulation (telle que l'installation de containers maritimes transformés en cellules doubles, sans isolation thermique ni phonique et sans système électrique sécurisé). Le Contrôleur s'y disait « très préoccupé par la situation dégradée et dégradante de cet établissement » et concluait en espérant que les recours ouverts devant le juge judiciaire pour conditions indignes de détention « ouvrir[ai]ent désormais les yeux des pouvoirs publics » afin de les inciter à améliorer durablement le respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées à la prison de Nouméa ... *Ces vœux se sont-ils concrétisés ?*

⁷ M. Imbert-Quaretta, Rapport sur les difficultés de prise en charge de la population pénale au centre pénitentiaire de Nouméa, novembre 2012

⁸ Rapport 2019 du CGLPL

⁹ V. Recommandations en urgence relatives au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie), JO 18 déc. 2019

Concernant le recours judiciaire ouvert par la chambre criminelle¹⁰ à la suite de l'arrêt *JMB*¹¹, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Nouméa a audiencé 11 requêtes alléguant des conditions indignes de détention et a rendu un seul arrêt de libération (et de placement sous ARSE), le 8 octobre 2020¹². Dans cet arrêt, la cour d'appel conclut à l'existence d'un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention au regard des « conditions de promiscuité [qui] témoignent d'un manque d'espace individuel de vie (3,2 m² par personne) et de l'absence d'intimité en cellule et [qui] constituent une atteinte à la dignité de la personne d'autant plus préjudiciable que le détenu est âgé de 63 ans et souffre de pathologies chroniques ». S'agissant du recours ouvert par l'article 803-8 du code de procédure pénale¹³, il y en a eu 2 en 2021 et 14 en 2022. Aucun n'a encore abouti.

Pendant ce temps (judiciaire)-là, la justice administrative n'est pas restée inactive, loin s'en faut ... Dès le 19 février 2020, le TA de Nouméa, saisi en référé par l'OIP, enjoignait en urgence au ministre de mettre en œuvre un ensemble de mesures d'amélioration des conditions de détention au CP de Nouméa¹⁴. Et le 11 février 2022, le Conseil d'État constatait que plusieurs des mesures ordonnées (en 2020) n'avaient toujours pas été mises en œuvre, spécialement la rénovation des sanitaires et points d'eau du quartier mineurs, le recrutement d'un médecin addictologue ainsi que le remplacement des fenêtres défectueuses dans les cellules et la mise en place de moustiquaires, et prescrivait au ministre de mettre en œuvre ces différentes mesures dans le délai d'un mois, sous astreinte (de 1000 euros par jour de retard)¹⁵.

La question qui se pose évidemment est celle des réponses apportées, et donc des moyens mis en œuvre pour garantir de manière pérenne la dignité des détenus en Nouvelle-Calédonie.

Les réponses. Les deux principaux moyens qui relèvent de la politique pénitentiaire mise en œuvre sur le territoire n'ont rien d'original, et ils sont conçus comme complémentaires : il s'agit de la création d'un nouvel établissement et de la rénovation de l'existant. Une répartition des établissements, sur le modèle polynésien, avait été proposée dans le cadre du Projet de loi de finances pour 2013 afin de « répondre plus rapidement à la question de la surpopulation carcérale sans [...] surcoûts budgétaires »¹⁶.

¹⁰ Cass. crim. 8 juill. 2020, n° 20-81.739 et 20-81.731, Dalloz actualité, 31 août 2020, obs. C. Margaine ; AJ pénal 2020. 404, obs. F. Frinchaboy ; D. 2020. 1774, obs. J. Falxa

¹¹ CEDH 30 janv. 2020, *JMB et a. c. France*, n° 9671/15, D. 2020. 753, note J.-F. Renucci ; *ibid.* 1195, obs. J.-P. Céré, J. Falxa et M. H-Evans ; *ibid.* 1643, obs. J. Pradel

¹² CA Nouméa, ch. inst., 8 oct. 2020, 2020/00036, AJ pénal 2020. 597, obs. B. David

¹³ Issu de la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention (JO 9 avr. 2021)

¹⁴ TANC, ord. référé, 19 févr. 2020 ; V. aussi CE 19 oct. 2020, n° 439372

¹⁵ D'autres injonctions non intégralement exécutées étaient relevées (obligation de mettre aux normes des installations électriques, d'améliorer les conditions d'hygiène dans certains bâtiments ainsi que de rénover les ventilateurs installés en cellule) mais ne donnaient pas lieu à astreinte, ces actions devant normalement être réalisées « dans le cadre d'un projet de réfection de l'ensemble de l'établissement ».

¹⁶ Avis n° 154 (2012-2013) de M. Christian COINTAT, fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 novembre 2012 (<http://www.senat.fr/rap/a12-154-3/a12-154-34.html>)

La création d'un nouvel établissement pénitentiaire. La création d'un second établissement (et donc de nouvelles places de prison) sur le territoire semble assez logique pour remédier à la surpopulation carcérale. Pour autant, l'idée a mis du temps à se concrétiser. Et sa concrétisation doit autant à des considérations de politique tout court qu'à des considérations de politique pénitentiaire. C'est sur la base des préconisations du rapport Imbert-Quaretta que le projet d'implantation d'un centre de détention (CD) dans le Nord a été retenu, et acté à l'occasion du XIème Comité des Signataires, le 11 octobre 2013¹⁷. Il s'est ensuite concrétisé par la signature, le 18 mars 2015, d'une convention de partenariat entre l'État et la province Nord¹⁸.

La construction d'un centre de détention à Koné a débuté en novembre 2019¹⁹. Cette localisation est tout sauf anodine : elle vient renforcer le pôle justice du Nord où se situe déjà une section détachée des juridictions du ressort de la cour d'appel, compétente en matière civile, pénale et coutumière²⁰, et elle constitue « un élément de la politique de rééquilibrage » entre les provinces.

L'idée est de rapprocher les détenus originaires de la Province Nord de leur famille. Beaucoup de familles²¹ sont en effet dans une précarité qui les empêche de se déplacer comme elles le souhaiteraient vers Nouméa pour des parloirs. Ainsi le maintien des liens familiaux, facteur majeur de la réinsertion, est souvent très compliqué. 30 % des condamnés seraient originaires du Nord, et 40 % d'entre eux y seraient domiciliés²².

Le nouveau centre de Koné est présenté comme un centre de détention « moderne, orienté vers la réinsertion et la lutte contre la récidive »²³. Il est destiné à accueillir des détenus purgeant des peines de plus de deux ans et présentant, après sélection, les meilleures conditions de réinsertion.

Concernant le régime de détention, il est conçu en mode semi-ouvert, et sera organisé autour de trois espaces obéissant à une logique de « contrainte évolutive » : un espace « régime contraint » comprenant un quartier d'accueil et d'évaluation des nouveaux arrivants ; un espace « régime de confiance » (« respect », dans lequel les détenus circulent librement dans l'enceinte du centre) ; un espace « préparation à la sortie et aménagements de peines » (permettant aux détenus concernés d'aller à l'extérieur).

¹⁷ <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Actualites/Archives/2019/Lancement-des-travaux-du-centre-de-detention-de-Kone>

¹⁸ Suivant laquelle la province Nord met à disposition le terrain nécessaire à la construction de l'équipement, prend en charge la maîtrise d'ouvrage et 75% du coût de réalisation de la voie d'accès au centre de détention, le solde restant à la charge de l'État.

¹⁹ Représentant un budget de 32 millions d'euros soit 3,9 milliards de XPF

²⁰ Antenne du Tribunal de première instance et du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)

²¹ Qu'elles soient originaires du Nord ou des îles Loyauté

²² <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Actualites/Archives/2019/Lancement-des-travaux-du-centre-de-detention-de-Kone>

²³ Sur les établissements à réinsertion active, V. l'intervention de Mme Muriel Giacomelli

D'un point de vue structurel, il offrira des cellules doubles ou individuelles « évoquant plutôt la chambre d'étudiant propice à l'incubation de projets »²⁴, des locaux dont l'aération et la luminosité sont naturelles, et un nombre important de services et d'activités (avec du maraîchage notamment, et donc des parcelles de terre à cultiver)²⁵.

Le CD de Koné devrait accueillir ses premiers détenus en novembre prochain ; et il concernera 120 prisonniers, hommes majeurs seulement (en réalité il s'agit de 110 places et de 10 places dites « arrivant »). Sa création constitue une réponse partielle à la surpopulation pénale, qui risque d'être insuffisante si les taux d'incarcération actuels perdurent (mais ce sont d'autres leviers, sur les peines elles-mêmes, qu'il s'agirait de mettre en œuvre de manière complémentaire). L'exemple polynésien nous montre toutefois que la création d'un centre pénitentiaire à Papeari, inauguré en 2017, a permis de réduire de manière assez importante²⁶ l'état de surpopulation carcérale qui touchait auparavant ce territoire ultramarin (le Centre pénitentiaire de Faa'a, en particulier).

Cela étant, il est certain, au regard de notre problématique, que le CD de Koné offrira un « confort » sans équivalent sur le territoire, et qu'il permettra de garantir la dignité des personnes qui y seront détenues – dignité au sens étroit par les conditions d'hébergement, dignité par le travail et les activités de réinsertion, mais dignité également par le respect de certaines spécificités culturelles : à cet égard, un réel effort a été fait pour prendre en compte le mode de vie océanien dans l'architecture et l'organisation des espaces de vie notamment, avec un bâtiment de plain-pied intégrant des éléments tels que des farés en extérieur, qui sont des lieux de vie communautaire, pour les parloirs par exemple²⁷.

Conçu pour « délester » le CP de Nouméa²⁸, le CD de Koné ne règlera pas à lui-seul la problématique des conditions indignes de détention. En complément, d'importants travaux de rénovation ont donc été engagés au CP de Nouméa.

La rénovation de l'établissement existant. Un plan de rénovation global est aujourd'hui mis en œuvre, et il devrait s'achever à la fin de l'année 2025. Tous les chantiers engagés – dont les deux principaux sont la restructuration de toutes les cellules ainsi que la mise aux normes de tous les réseaux d'évacuation des eaux usées – devraient répondre aux nombreuses critiques dont l'établissement a fait l'objet. De tels travaux prennent nécessairement du temps, puisque l'établissement demeure occupé.

²⁴ <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/province-nord/kone/kone-a-quatre-mois-de-la-livraison-visite-de-chantier-au-futur-centre-de-detention-1252369.html>

²⁵ Les formations proposées seront définies en fonction du bassin d'emploi local ; des comités de pilotage sont à l'œuvre pour nouer des partenariats avec les entreprises locales et le tissu associatif

²⁶ Jusqu'à la supprimer ? V. l'intervention de M. Thomas Pison

²⁷ Le projet architectural devait prendre en compte les éléments culturels calédoniens ; l'équipe retenue a associé un cabinet calédonien à un cabinet métropolitain (qui avait réalisé Taturu en Polynésie)

²⁸ Intervention de Mme Muriel Guégan

Cette entreprise de réfection d'ampleur n'allait pas de soi non plus. Le premier rapport du Contrôleur avait eu très peu d'effets concrets (en dépit des recommandations en urgence qui avaient été émises), si ce n'est la création d'un QPS²⁹. Quant au second rapport, bien qu'accompagné de nouvelles recommandations en urgence, il n'a suscité aucune réaction du point de vue des personnels et des cadres³⁰, aux antipodes de la prise de conscience que le Contrôleur entendait susciter. En réalité, ce sont les relances régulières de l'OIP auprès des juridictions administratives qui ont vraiment fait bouger les lignes (et les immobilismes, qui peuvent caractériser d'une certaine manière le territoire).

Ainsi, le CP de Nouméa a répondu point par point à la décision du Conseil d'État du 11 février 2022³¹. Des sticks anti-moustiques sont désormais distribués tous les mois aux détenus³² et un programme a été monté avec des infirmières du Centre Hospitalier Spécialisé (CHS) Albert-Bousquet en ce qui concerne les addictions^{33,34}. Concernant les sanitaires du quartier mineurs, le CP a obtenu gain de cause, en expliquant les situations très concrètes qu'il rencontrait ; en revanche, des sanitaires ont été installés « là où il fallait », c'est-à-dire dans les cours de promenade du CDF où il n'y en avait pas.

Sur le plan structurel, outre les deux grands chantiers évoqués, beaucoup de travaux ont plus largement été réalisés ou sont en cours de finalisation, parmi lesquels :

- Le remplacement de tous les planchers des bâtiments (qui étaient en bois pour beaucoup ; on devine leur faible résistance aux conditions climatiques locales ; seuls ceux du Service Général restent à faire)
- L'aménagement des cours de promenade dans le quartier QI/QD
- Le remplacement de tous les rideaux de douche par des tentures marines (plus lourdes, opaques et résistantes)
- L'installation de lumières LED dans les cellules pour améliorer la luminosité artificielle
- L'intensification de la lutte contre les nuisibles de toute sorte

²⁹ Une enveloppe de 32 millions d'euros avait été allouée à la rénovation/extension du Camp Est en 2013

³⁰ Or « la vie d'un établissement dépend de la vision des personnels et des cadres », selon Philippe Peyron, le directeur actuel de l'établissement

³¹ Même si « entre la commande théorique et la mise en œuvre pratique, c'est un monde » (Ph. Peyron)

³² Pour la pose de moustiquaires aux fenêtres, le CP avance que cela va à l'encontre de la réglementation pénitentiaire (qui exige que les barreaux demeurent visibles), que cela diminue encore la luminosité – déjà problématique – des cellules et qu'un risque de dégradation très rapide existe ; en revanche, il a été décidé de stopper le programme Wolbachia consistant à éradiquer la dengue par l'introduction de la bactérie Wolbachia dans la population des moustiques vecteurs de la maladie, concrètement par des lâchers de moustiques porteurs de la bactérie

³³ Le programme, qui débutera en mai 2022, consiste à réunir une dizaine de détenus par semaine pour travailler sur leurs addictions, phénomène important sur le territoire (alcool et cannabis seraient présents dans près de 70 % des infractions)

³⁴ L'administration avait formé appel incident pour demander au Conseil d'État qui avait compétence pour dispenser les soins en addictologie. Le CE avait précisé qu'il n'appartenait pas à l'administration de recruter un addictologue, tout en disant qu'il en fallait un ; et le CHS disait qu'il ne pouvait pas fournir un médecin addictologue

- Le réaménagement des parloirs famille pour garantir plus d'intimité (par l'installation de séparations entre les tables), et aussi rendre les lieux plus accueillants (par l'installation de la climatisation et l'utilisation de couleurs gaies)
- La restructuration des deux cours de promenade de la maison d'arrêt hommes (MAH), qui ont été bétonnées – auparavant elles étaient en terre et rendues rapidement impraticables en cas de pluie (la première est achevée, la seconde le sera d'ici 1 mois)
- La construction d'une cellule de première urgence pour lutter contre le risque suicidaire^{35 36}

Des moyens sont aujourd'hui mis pour restructurer l'établissement aux fins d'améliorer les conditions matérielles de détention (les investissements sont très importants), mais sans vision d'ensemble, ce qui conduit parfois à des situations incongrues (comme la construction de cours de promenade individuelles au QI/QD alors qu'un nouveau QI/QD flambant neuf va être prochainement livré).

En outre, si l'on envisage la dignité *lato sensu*, pour y inclure le travail et les activités de réinsertion, il s'agit encore d'un point faible de l'établissement : seul le Service général offre un travail (une cinquantaine d'emplois seulement) et les formations professionnelles proposées sont limitées (à deux : espaces vert et soudure). Et côté enseignement, il y a actuellement 4 ETP (pour 590 détenus), mais un 5^e a été promis ...

En conclusion, s'il est vrai que la prison est par définition un lieu d'exclusion, personne n'a envie de voir, en Calédonie comme ailleurs, ce qui s'y passe vraiment ; d'où une certaine indifférence générale, qui n'est pas propre au territoire, mais qui s'ajoute à un certain fatalisme (un « c'est comme ça » qu'on entend fréquemment, côté détenus et côté personnels), qui est peut-être plus typique³⁷ et expliquerait les lenteurs accumulées pour garantir la dignité des personnes incarcérées.

La politique pénitentiaire actuelle, qui consiste à rénover le parc existant et à ouvrir un nouvel établissement (dépourvu de maison d'arrêt) en complément, pourrait d'ailleurs être remise en cause. Car les acteurs locaux semblent s'accorder sur la nécessité de reconstruire entièrement le centre pénitentiaire de Nouméa, ailleurs. Il s'agirait peut-être de la meilleure des solutions, qui permettrait au territoire calédonien d'être doté de deux établissements modernes, correctement répartis géographiquement, et capables de garantir pleinement la dignité des personnes incarcérées.

³⁵ Le phénomène suicidaire est bien réel (7 décès par suicide sur ces 10 dernières années) et comparable à la métropole

³⁶ Des progrès en termes d'éthique ont également été accomplis pour mieux respecter le secret médical ; ainsi des boîtes aux lettres destinées à accueillir le courrier médical ont été installées dans chaque bâtiment

³⁷ V. l'intervention de Marie Salaün et Jacques Vernaüdon