

N° 549

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1), sur le fonctionnement de la justice à La Réunion et à Mayotte,

Par M. Roland du LUART,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Hubert Falco, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. LA RÉUNION ET MAYOTTE : DEUX ÎLES AVEC UN MÊME STATUT DE DÉPARTEMENT MAIS PRÉSENTANT DES PROFILS TRÈS DIFFÉRENTS	9
A. L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE : LE POIDS DE L'HISTOIRE	9
1. <i>La départementalisation bien ancrée à La Réunion</i>	9
2. <i>Le difficile pari de la départementalisation de Mayotte</i>	11
a) La volonté de rester au sein de la Nation française	11
b) La consécration du département de Mayotte	14
B. LE DÉFI DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE À MAYOTTE	16
1. <i>L'importance du flux migratoire</i>	16
2. <i>Les conséquences de la non-maîtrise de ce flux</i>	17
a) Les mesures prises pour endiguer l'immigration clandestine	17
b) La forte pression sur les services de la justice.....	18
II. LA JUSTICE JUDICIAIRE : UNE SITUATION BUDGÉTAIRE PRÉOCCUPANTE	18
A. LA COUR D'APPEL (CA) DE LA RÉUNION SOUS TENSION	19
1. <i>La faiblesse des moyens humains</i>	19
a) La Réunion : un département démographiquement dynamique	19
b) Les effets de la crise économique	20
c) La forte augmentation de la demande de justice.....	20
d) L'insuffisance des effectifs.....	21
e) Les conséquences concrètes du manque de moyens humains : quelques exemples.....	22
f) La nécessité d'une meilleure adaptation des effectifs aux besoins	23
2. <i>Des marges de manœuvre budgétaires quasi inexistantes</i>	24
a) La chute du budget de fonctionnement : - 22,4 % entre 2008 et 2011	24
b) Le caractère irréaliste de la dotation pour 2011	26
c) Les difficultés pour gérer le « quotidien ».....	27
d) L'impasse des frais de justice	28
e) Le défi à relever des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).....	32
B. LA CHAMBRE D'APPEL ET LE TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE (TGI) DE MAYOTTE : À PEINE CRÉÉS ET DÉJÀ CONFRONTÉS À LA PROBLÉMATIQUE DE LA PÉNURIE DE MOYENS	35
1. <i>Le pilotage à vue des conséquences de la départementalisation de Mayotte</i>	35
a) La transition d'un tribunal supérieur d'appel (TSA) à une chambre d'appel	35
b) L'anticipation approximative des incidences budgétaires de cette réorganisation	36
c) Le service administratif régional (SAR) en apnée	39
2. <i>Les difficultés spécifiques à l'île</i>	40
a) La barrière de la langue, facteur de frais de justice supplémentaires	40
b) Le problème de l'éloignement	42
c) La lente mise en place d'un état civil	43
d) La question de l'« après justice cadiale ».....	45

III. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : LES RETOMBÉES POSITIVES DE L'ACCROISSEMENT DES MOYENS	47
A. LE DESSERREMENT DE LA CONTRAINTE CARCÉRALE À LA RÉUNION	47
1. <i>L'effort d'investissement dans l'immobilier pénitentiaire de La Réunion : 20,4 % des investissements réalisés outre-mer par le ministère</i>	48
a) La volonté de rattraper le retard outre-mer.....	48
b) La position enviable de La Réunion.....	48
2. <i>La modernisation réussie du centre pénitentiaire de Saint-Denis</i>	50
a) Un établissement de construction récente	50
b) L'organisation du centre pénitentiaire	51
c) La bonne adéquation des moyens humains.....	52
d) Le retour du taux d'occupation à un niveau acceptable.....	53
3. <i>Le centre pénitentiaire du Port : vers une restructuration ?</i>	55
a) Un établissement ouvert en 1974, puis étendu en 1989	55
b) Les effectifs répondent aux besoins.....	55
c) Un taux d'occupation correct qui n'empêche pourtant pas des évolutions à venir	56
4. <i>La fermeture programmée de la maison d'arrêt de Saint-Pierre</i>	58
a) La doyenne des prisons réunionnaises.....	58
b) Le format réduit des effectifs, en conformité avec la taille de l'établissement	58
c) La perspective d'une nouvelle construction à Saint-Pierre	59
B. LES PROGRÈS DES CONDITIONS DE DÉTENTION À LA MAISON D'ARRÊT DE MAJICAVO	60
1. <i>L'alerte du contrôleur général des lieux de privation de liberté</i>	61
2. <i>L'amélioration des conditions matérielles</i>	62
a) Un établissement ouvert en 1995	63
b) L'acceptabilité des conditions de vie en dépit de la surpopulation carcérale qui demeure à un niveau très élevé	64
c) Le ballon d'oxygène du projet d'extension prévu pour 2014.....	66
3. <i>Le climat apaisé dans l'établissement</i>	67
a) La bonne prise en compte des spécificités de la population détenue.....	67
b) Le « cas d'école » des transfèrements vers La Réunion	68
c) Le problème à régler du statut des personnels mahorais en cours d'intégration au sein de la fonction publique d'Etat	69
IV. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) : DES SERVICES GLOBALEMENT EN ORDRE DE MARCHÉ	70
A. LA RATIONALISATION DES MOYENS À LA RÉUNION	70
1. <i>La conduite de la réforme</i>	70
a) L'organisation et les relais de la PJJ à La Réunion	70
b) Le défi du pilotage des ressources humaines.....	75
2. <i>Le recentrage sur les mineurs délinquants</i>	76
a) La réorientation de l'action de la PJJ	76
b) La rareté des familles d'accueil	78
B. L'ENJEU DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS À MAYOTTE	79
1. <i>L'afflux inquiétant de mineurs isolés étrangers sur l'île</i>	79
2. <i>Une réponse énergique, mais sous-dimensionnée</i>	80
a) La montée en régime de la mobilisation du conseil général	81
b) Le renforcement des moyens de la PJJ.....	81
CONCLUSION	83
EXAMEN EN COMMISSION	85

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... 93

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dans quelles conditions la justice de la République française est-elle rendue dans l’Océan indien ? C’est à cette question que votre rapporteur spécial a souhaité apporter un éclairage en effectuant un contrôle budgétaire sur pièces et sur place à La Réunion et à Mayotte.

A l’heure où l’institution judiciaire dans son ensemble (juridictions, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse) se trouve confrontée à de **redoutables enjeux** (défi de la réduction des délais de jugement et d’une application efficace des décisions rendues, impact souvent mal anticipé des évolutions législatives, diffusion des nouvelles technologies...), il apparaît en effet nécessaire d’accorder une attention particulière aux situations existantes en dehors de la métropole. Ainsi nos collègues Christian Cointat et Bernard Frimat se sont-ils attachés à étudier les cas de la Guyane, de la Martinique et de la Guadeloupe dans un récent rapport d’information¹. Leur bilan sur l’état de la justice dans ces départements révèle d’ailleurs de nombreux motifs d’inquiétude.

L’intérêt de votre rapporteur spécial pour les deux départements français de l’Océan indien a, quant à lui, été doublement aiguïté. D’une part, **le rapport d’activité pour 2009 du contrôleur général des lieux de privation de liberté**, Jean-Marie Delarue, décrivait une situation très dégradée à la maison d’arrêt de Majicavo, sur l’île de Mayotte². D’autre part, **la récente départementalisation de Mayotte** (depuis le 31 mars 2011), en application de la loi n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte, incitait autant à établir un état des lieux de l’institution judiciaire sur cette île qu’à dresser un parallèle avec le département proche de La Réunion.

¹ *Sénat, rapport d’information n° 410 (2010-2011), « Guyane, Martinique, Guadeloupe : l’évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle ».*

² *Rapport d’activité pour 2009 du contrôleur général des lieux de privation de liberté.*

D'une manière générale, le contrôle effectué dégage un « **paysage budgétaire et matériel** » très contrasté. Ce contraste résulte, tout d'abord, de situations administratives et institutionnelles très différentes entre les deux îles. A une départementalisation désormais solidement ancrée dans les pratiques et les esprits à La Réunion répondent à Mayotte les conséquences d'une départementalisation naissante, dont il convient désormais de prendre toute la mesure. Le contraste s'explique aussi par des écarts significatifs au sein des trois grands métiers exercés par les services du ministère de la justice et des libertés. Alors que l'administration pénitentiaire tire profit des efforts budgétaires consacrés à sa mission au cours des dernières années, la justice judiciaire peine, comme en métropole, à vivre avec une contrainte budgétaire forte. La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) cherche, quant à elle, à s'adapter aux spécificités des deux îles en optimisant des moyens comptés.

I. LA RÉUNION ET MAYOTTE : DEUX ÎLES AVEC UN MÊME STATUT DE DÉPARTEMENT MAIS PRÉSENTANT DES PROFILS TRÈS DIFFÉRENTS

Au premier abord, La Réunion et Mayotte pourraient sembler relever d'une analyse commune en présentant des caractéristiques très proches l'une de l'autre : deux « îles-départements », situées dans le même océan, à des distances comparables de la métropole. Pourtant, comme souvent, les évidences se révèlent trompeuses. La seule insularité ne permet pas d'expliquer sous une approche globale, elle recouvre même bien des différences. La Réunion et Mayotte présentent des **profils très distincts et bien particuliers**, en dépit de leur statut identique de département.

A. L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE : LE POIDS DE L'HISTOIRE

Du point de vue institutionnel, **la trajectoire de La Réunion et de Mayotte** est marquée par le poids de l'histoire respective de ces deux îles. D'un côté, à La Réunion, le département représente une réalité intangible, un point fixe structurant l'ensemble de la vie administrative et notamment celle de l'institution judiciaire. De l'autre côté, à Mayotte, il constitue une innovation longtemps attendue mais dont il s'agit maintenant de prendre toute la mesure.

1. La départementalisation bien ancrée à La Réunion

Située dans l'Océan indien à environ **700 kilomètres à l'est de Madagascar**, l'île de La Réunion forme, avec les îles Maurice et Rodrigues, l'archipel des Mascareignes.

La Réunion dans l'archipel des Mascareignes



Source : Sénat

Jusqu'à la récente départementalisation de Mayotte (31 mars 2011), La Réunion était le seul département français de l'hémisphère sud, à **9 180 kilomètres de Paris**.

L'octroi du statut de département français à La Réunion résulte d'un patient cheminement. Dès la Révolution, l'idée se fait jour d'unir plus étroitement le destin de cette colonie à la métropole. Mais les événements figent dans son statut de colonie l'île Bourbon, devenue un temps l'île Bonaparte. Pourtant la perspective de la départementalisation réapparaît régulièrement en vue de contribuer au renouveau de l'économie de ce territoire, de limiter le pouvoir des gouverneurs successifs ou encore d'étendre la législation sociale de la métropole. Ce dernier point sera notamment central sous le Front populaire en 1936. A cette date, une proposition de loi relative à la départementalisation de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion est ainsi déposée par les députés Joseph Lagrosillière, Gratien Candace, Gaston Monnerville et Maurice Satineau.

A la suite de la Conférence de Brazzaville (du 30 janvier au 8 février 1944), les députés Léon de Lepervanche, Raymond Vergès, Gaston Monnerville, Félix Eboué et Léopold Bissol présentent, en mars **1946, une nouvelle proposition de loi devant l'Assemblée nationale constituante**. C'est Aimé Césaire qui en est le rapporteur.

**L'adoption de la loi n° 46-451 du 19 mars 1946
tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique,
de la Réunion et de la Guyane française**

Aimé Césaire est rapporteur à l'Assemblée nationale constituante, en 1946, des propositions de loi ayant pour objet de classer la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane française en départements français. Il estime, dans le rapport qu'il présente alors au nom de la commission des territoires d'outre-mer, que *« les Antilles et la Réunion ont besoin de l'assimilation pour sortir du chaos politique et administratif dans lequel elles se trouvaient plongées. [...] La raison en est que presque aucun effort n'a été fait pour assurer au travailleur antillais ou réunionnais un statut économique et social en harmonie avec le statut politique dont il jouit depuis un siècle »*.

Il souligne, en effet, devant l'Assemblée constituante, le 12 mars 1946, que la loi de départementalisation, au-delà de l'assimilation, est d'abord une **loi sociale, d'égalisation des droits sociaux** : *« Ce dont il s'agit aujourd'hui, c'est, par une loi d'assimilation, mieux d'égalisation, de libérer près d'un million d'hommes de couleur d'une des formes modernes de l'assujettissement (applaudissements) [...] Quant à ceux qui s'inquiètent de l'avenir culturel des populations assimilées, peut-être pourrions-nous risquer à leur faire remarquer qu'après tout ce qu'on appelle l'assimilation est une forme normale de la médiation dans l'histoire ; et n'ont pas trop mal réussi, dans le domaine de la civilisation, ces Gaulois à qui l'Empereur romain Caracalla ouvrit jadis toutes grandes les portes de la cité (applaudissements sur divers bancs).*

« Nous ajoutons d'ailleurs que l'assimilation qui vous est aujourd'hui proposée est loin d'être une assimilation rigide, une assimilation « géométrique », une assimilation contre nature, [c']est une assimilation souple, intelligente et réaliste. Quand nous disons assimilation géométrique, nous pensons à l'attitude prise à cet égard par la Révolution française. Lors de la discussion de la Constitution de l'an III, Boissy d'Anglas, rapporteur des questions coloniales, en vint à prononcer cette phrase caractéristique : « Que ces colonies soient toujours françaises, au lieu d'être seulement américaines ; qu'elles soient libres sans être indépendantes ; que leurs députés, appelés dans cette enceinte, y soient confondus avec ceux du peuple entier ». »

Aimé Césaire ajoute que « **les colonies seront soumises aux mêmes formes d'administration que la France.** Il ne peut y avoir qu'une bonne manière d'administrer, et si nous l'avons trouvée pour des contrées européennes, pourquoi celles d'Amérique en seraient-elles déshéritées ? [...] En la circonstance, ce n'est pas seulement l'histoire que nous avons avec nous, c'est la géographie ».

Source : Assemblée nationale

Par la suite et notamment, la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République** a introduit, dans la Constitution, l'article 72-3 selon lequel « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». Cette loi précise en particulier que La Réunion est régie par l'article 73 de la Constitution relatif à l'application des lois et règlements dans les départements et les régions d'outre-mer.

Au total, et en dépit de quelques soubresauts ponctuels et désormais révolus, la départementalisation est désormais solidement ancrée à La Réunion. **Ce cadre institutionnel pérenne sous-tend ainsi efficacement l'organisation et le fonctionnement de la justice sur l'île.**

2. Le difficile pari de la départementalisation de Mayotte

a) La volonté de rester au sein de la Nation française

Située à l'entrée du Canal du Mozambique, à mi-chemin entre Madagascar et l'Afrique, Mayotte est distante d'environ **1 500 kilomètres de La Réunion et de 8 000 kilomètres de la métropole**. Archipel composé de deux îles (Grande-Terre et Basse-Terre), il forme lui-même la partie orientale des Comores.

Mayotte dans l'archipel des Comores



Source : Sénat

Depuis la cession de l'île en 1841 à la France par un sultan malgache, Mayotte a connu une lente évolution institutionnelle intrinsèquement liée au devenir de l'archipel des Comores. Passant successivement du statut de colonie, de protectorat, puis de province de la colonie de « Madagascar et dépendances », l'archipel des Comores se transforme, **en 1946, en territoire d'outre-mer (TOM)** disposant d'une autonomie administrative et d'un chef-lieu (la ville de Dzaoudzi).

Dès la fin des années 1950 s'impose la question de l'autonomie, puis de l'indépendance des îles de l'archipel, avec **la volonté des Mahorais de rester français**. La rupture entre Mayotte et le reste des Comores s'effectue pour la première fois en 1958. Ainsi, tandis que l'Assemblée territoriale des Comores choisit le statut de territoire français d'outre-mer (TOM), un peu plus de 80 % des électeurs à Mayotte préfèrent le statut de département français d'outre-mer (DOM).

« Mayotte française », le combat des Chatouilleuses

Dans la volonté de Mayotte de rester au sein de la Nation française, les femmes mahoraises ont joué un rôle déterminant. Dans leur combat, elles ont usé d'**une « arme » pour le moins originale : les chatouilles.**

Dès les années 1960, plusieurs d'entre elles se sont ainsi engagées pour « Mayotte française ». Leurs noms résonnent encore sur l'île : Zaïna Méresse, toujours vivante et figure emblématique de ce mouvement, mais aussi Zaïna M'Déré, Coco Djoumoi, Boueni M'Titi... Leur méthode d'action consistait à mener des « opérations commando » contre les représentants des autorités venant de la Grande Comore, en les harcelant de chatouilles pour les repousser.

Tenues aux marges du système politique d'alors et souffrant d'une position d'infériorité par rapport aux hommes (polygamie, part successorale, capacité testimoniale...), **elles redoutaient les conséquences d'une rupture avec la métropole.** Elles voyaient notamment dans cette perspective se dessiner un avenir sombre pour leurs enfants (impossibilité de suivre une véritable scolarité, de poursuivre des études supérieures...) et le risque de voir partir leurs époux fonctionnaires du côté d'Anjouan et de la Grande Comore (où ils auraient pu fonder une nouvelle famille et les abandonner définitivement).

Zaïna Méresse raconte : « *Des ministres, des membres du Gouvernement, toutes sortes de notables censés s'occuper de nos affaires venaient régulièrement à Mayotte, jusqu'à trois ou quatre fois par semaine. Cependant, comme il ne se passait rien ici, que nos revendications ne trouvaient pas d'écho, nous nous demandions « Que viennent-ils faire ? ». Ces gens ne voulaient pas nous aider, ils coupaient les bourses d'études à nos enfants qui ne pouvaient pas partir en métropole [...]. Nous, nous voulions les empêcher de venir nous narguer. Nous n'osions pas frapper des personnalités... Nous étions à la recherche d'une solution qui nous éviterait les sanctions de la justice. C'est ainsi que peu à peu, entre sérieux et plaisanterie, l'idée a germé et s'est affirmée : « On va les chatouiller : ils ne vont plus venir ! ». Aucune peine de prison n'était prévue contre la chatouille... »*.*

Lors de l'examen des conclusions de votre rapporteur spécial par votre commission des finances, **notre collègue Michèle André** a d'ailleurs rappelé que, lorsqu'elle était secrétaire d'Etat aux droits des femmes, elle avait rencontré Mme Zaina M'Déré. Elle a expliqué que les femmes appartenant à ce mouvement avaient bien conduit dans les années 1960 une action politique emblématique afin de préserver l'appartenance de Mayotte à la France.

A l'origine de l'un des premiers mouvements politiques féminins dans le monde du XX^{ème} siècle, ces femmes mahoraises ont ainsi joué, grâce à l'efficacité de leur action hors du commun, un rôle incontestable dans le maintien de Mayotte au sein de la Nation française.

** Témoignage tiré de l'ouvrage « Jana na Leo » d'Elisabeth Delaygue Cheyssial*

En décembre 1974, est organisé un référendum sur l'indépendance des îles des Comores. A l'issue du décompte des suffrages, qui se fait île par île, **Mayotte est la seule des quatre îles des Comores où la volonté de rester dans la Nation française est majoritaire** (avec 63,8 % des suffrages exprimés).

Un second référendum est organisé, le 8 février 1976, et il fait apparaître un désir encore plus marqué de maintien dans la Nation française, avec 99,4 % des voix. Le Parlement prend alors acte de ce résultat en adoptant la **loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte** qui dispose, dans son article premier, que « *Mayotte [...] constitue une collectivité territoriale de la République française* ».

Par la suite, la **loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte** réaffirme que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* ». Elle ne règle toutefois pas la question du statut de l'île et se contente de disposer que « *dans un délai de cinq ans, à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, après avis du conseil général, sur le maintien du statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent* ».

Le 27 janvier 2000, un Accord sur l'avenir de Mayotte est signé entre l'Etat, le conseil général et les principaux partis politiques de l'île (MPM-RPR-PS). Cet accord se propose de fixer les objectifs communs de l'Etat et de la Collectivité, ainsi que des orientations statutaires.

Conformément aux engagements pris, **la population de Mayotte est consultée, le 2 juillet 2000**, sur l'avenir institutionnel de son île : 72,94 % des électeurs se prononcent en faveur de cet accord.

b) La consécration du département de Mayotte

La **loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte** dote l'île du statut de « collectivité départementale » et réaffirme dans son article premier que Mayotte fait partie de la République. Elle stipule, en outre, que l'exécutif, alors exercé par le préfet, sera transféré au président du conseil général en mars 2004, et qu'un caractère exécutoire de plein droit sera conféré aux actes de la collectivité départementale après le renouvellement du conseil général de 2007. Ce nouveau statut doit ainsi permettre à Mayotte d'adopter une organisation juridique, économique et sociale se rapprochant le plus possible du droit commun et adaptée à l'évolution de la société mahoraise.

Mayotte continue d'être ancrée au sein de la République française par son inscription à l'article 72-3 de la Constitution à l'occasion de la **révision constitutionnelle du 28 mars 2003**¹. Cet article 72-3 fait de Mayotte une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.

La **loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer** a ensuite largement modifié le statut de Mayotte. En particulier, son article 3 fait entrer

¹ Cf. *loi constitutionnelle précitée du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*.

Mayotte dans le régime de l'identité législative, applicable aux départements d'outre-mer, sauf dans certains domaines spécifiques.

Cette évolution s'inscrit dans la perspective d'une éventuelle transformation de Mayotte en département d'outre-mer, qui fait l'objet d'une **demande forte de la population mahoraise**. L'article 3 de la loi précitée précise que : « *à compter de la première réunion qui suit son renouvellement en 2008, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime de département d'outre-mer* ».

Lors du conseil des ministres du **23 janvier 2008**, le Gouvernement propose d'aller vers une départementalisation adaptée et progressive, en fonction du choix fait par les Mahorais à la suite d'une consultation. Cette départementalisation devra tenir compte des spécificités de la société mahoraise ainsi que de l'évolution économique et sociale de l'île. Il conviendra d'aboutir à un juste équilibre entre le respect de l'identité de Mayotte, le rythme d'évolution de ce territoire et le choix de la forme départementale.

Le **18 avril 2008**, le conseil général de Mayotte vote à l'unanimité une résolution demandant que Mayotte soit soumise au statut de département et de région d'outre-mer.

Lors de la **consultation du 29 mars 2009**, les électeurs mahorais s'expriment à 95 % en faveur de la création d'un département de Mayotte, régi par l'article 73 de la Constitution.

La **loi organique n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte** introduit alors dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'article L.O. 3446-1 qui dispose que « *à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de « Département de Mayotte » et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer* ».

Le principe de la création à Mayotte d'une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution ayant été ainsi posé, la **loi n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte** a défini l'organisation et le fonctionnement institutionnel de la nouvelle collectivité et en a tiré les conséquences sur l'applicabilité des lois et des règlements à Mayotte.

Au final, la collectivité départementale de Mayotte est devenue, **le 31 mars 2011, le cent-unième département de France** et son cinquième département d'outre-mer. Ce cadre institutionnel conditionne désormais l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat, dont en particulier

ceux de l'institution judiciaire au sens large (justice judiciaire, administration pénitentiaire et PJJ).

B. LE DÉFI DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE À MAYOTTE

L'une des principales différences entre La Réunion et Mayotte réside dans le problème posé par la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte, cette difficulté ne se retrouvant pas dans le département de La Réunion. Cette spécificité mahoraise n'est pas sans conséquences sur les enjeux de la justice sur l'île, placée dans une situation bien plus délicate à gérer que celle de sa voisine.

1. L'importance du flux migratoire

La **proximité géographique** d'Anjouan et de Mayotte (distantes l'une de l'autre de seulement 70 kilomètres), les **liens historiques et familiaux** entre Mayotte et le reste de l'archipel des Comores ainsi que l'**écart de développement** constituent autant de facteurs explicatifs de l'importance des flux migratoires clandestins d'Anjouan vers Mayotte.

Certaines décisions politiques peuvent par ailleurs jouer un effet incitatif aux départs d'Anjouan. Ainsi en est-il, par exemple, de la décision prise, le 15 mars 2011, par le Gouvernement comorien de « *ne plus accepter les passagers non identifiés* »¹. Par cette décision, le Gouvernement de Moroni refusait ainsi en pratique d'accueillir ses ressortissants refoulés de Mayotte, dès lors qu'ils n'étaient pas en possession de papiers d'identité. Une telle mesure a eu pour répercussion une augmentation très significative du flux d'immigration clandestine sur Mayotte en provenance d'Anjouan.

En réaction, le Gouvernement français a alors suspendu, le 21 mars 2011, la délivrance de visa aux autorités comoriennes. A l'issue de **négociations très tendues**, les autorités françaises et comoriennes sont finalement parvenues à un accord, le 1^{er} avril 2011, sur les reconduites à la frontière et l'octroi de visas pour la France.

Il n'en reste pas moins que le **désaccord latent** entre la France et le Gouvernement de Moroni sur le statut de Mayotte, considérée par Anjouan comme une île comorienne sous occupation française, rend particulièrement difficile la lutte contre l'immigration clandestine dans cette zone. Une certaine « inertie » du Gouvernement de Moroni face à cette situation migratoire délicate accroît encore un peu plus le caractère épineux de cette question et ne facilite pas la conduite de la politique à mener pour endiguer le flux.

¹ Cette décision peut s'interpréter comme une « réponse négative » à la perspective de la départementalisation de Mayotte.

Ce flux d'immigration clandestine, précisément, reste ardu à évaluer. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du préfet de Mayotte, alors Hubert Derache, les interventions de la police aux frontières sont quasi quotidiennes. Il s'agit en effet d'intercepter les embarcations, désignées sous le terme de « **kwassas** », le plus en amont possible des côtes mahoraises. Le nombre de ces embarcations, souvent sujettes à naufrage car surchargées et ne remplissant pas les normes de sécurité habituelles¹, dépasse toutefois fréquemment les capacités d'intervention de la police aux frontières (PAF).

S'agissant du nombre de clandestins sur l'île, les évaluations fluctuent très largement. Certaines estiment cette population à **quelques dizaines de milliers de personnes**, mais d'autres, s'appuyant sur la consommation de riz à Mayotte, vont jusqu'à près de 200 000 personnes en situation irrégulière sur le territoire (pour une population officielle de 230 000 personnes environ).

2. Les conséquences de la non-maîtrise de ce flux

a) Les mesures prises pour endiguer l'immigration clandestine

En 2010, **26 400 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits** en dehors du territoire national à Mayotte. Sur l'ensemble de ces interceptions, 76 % ont été effectuées à terre, les autres ayant eu lieu en mer².

Ce résultat a été obtenu grâce notamment à l'emploi de **trois radars** installés au nord de l'île. L'entrée en fonctionnement d'un **quatrième radar** est prévue d'ici à la fin de l'année 2011 pour couvrir le sud de l'île, les « kwassas » anticipant les interceptions et procédant désormais fréquemment à un détour de plus de 200 kilomètres pour échapper aux radars actuels et atteindre l'île par le sud.

Les forces des gardes-côte bénéficient en outre de **huit vedettes rapides**, ainsi que d'un **hélicoptère** depuis 2010.

Au regard de ces moyens matériels, les moyens humains correspondent à des **effectifs de gendarmes s'élevant à 252 personnes**, tandis que **la police compte à Mayotte 360 fonctionnaire**³.

Enfin, entre 2008 et 2010, **177 000 euros ont été consacrés à la rénovation du centre de rétention administrative (CRA)** établi à Pamandzi⁴.

¹ En cas de naufrage, il est fréquent que les passagers des « kwassas » meurent de noyade ou dévorés par les requins qui vivent dans ces eaux.

² Source : « Mayotte devient le 101^{ème} département français le 31 mars 2011 », ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

b) La forte pression sur les services de la justice

L'importance de ce flux d'immigration clandestine et la difficulté à l'endiguer placent la justice sur l'île dans une situation très tendue. A cet égard, il convient d'insister sur plusieurs facteurs de tension.

D'une part, les interceptions de « kwassas » débouchent mécaniquement sur l'**incarcération des pilotes** de ces embarcations. Ainsi que votre rapporteur spécial aura l'occasion de le développer *infra*¹, ces incarcérations pèsent sur le taux d'occupation de la maison d'arrêt de Maracajivo. Le développement des réseaux d'immigration clandestine est d'ailleurs renforcé par le fait que les détenus à cette maison d'arrêt perçoivent une allocation mensuelle (afin de lutter contre l'indigence en prison) plus élevée que le salaire de nombre d'Anjouannais. Ce constat débouche bien évidemment sur un effet incitatif certain, l'incarcération devenant paradoxalement une source de revenus substantielle. Le cas des clandestins est différent de celui des passeurs. En effet, les immigrés en situation irrégulière arrêtés sur le territoire sont dirigés au CRA, avant leur reconduite à la frontière.

La justice judiciaire n'est, bien évidemment, pas épargnée par les répercussions de l'immigration clandestine, puisqu'elle **voit comparaître les passeurs** notamment.

Il faut enfin souligner que l'écrasante majorité des clandestins est constituée d'une population relativement jeune, souvent mineure. Vivant dans un isolement relatif sur l'île et en marge du droit du travail, **ces jeunes viennent gonfler les rangs du public potentiel pouvant relever de la compétence de la PJJ.**

Au total, **les trois grands « métiers » de la justice sont impactés** par la non-maîtrise du flux migratoire clandestin dont souffre Mayotte aujourd'hui.

II. LA JUSTICE JUDICIAIRE : UNE SITUATION BUDGÉTAIRE PRÉOCCUPANTE

Outre-mer comme en métropole, **le pouls de la justice se prend d'abord dans les tribunaux.** De ce point de vue, la situation à La Réunion et à Mayotte apparaît préoccupante. Comme hélas nombre d'autres cours d'appel (CA), la CA de La Réunion traverse aujourd'hui une période de tensions budgétaires pouvant, à plus ou moins longue échéance, se révéler préjudiciables à son bon fonctionnement. Dans le ressort de cette cour, la chambre d'appel de Mayotte, nouvellement créée, présente un cas particulier supplémentaire à traiter.

¹ Cf. *partie III.*

A. LA COUR D'APPEL (CA) DE LA RÉUNION SOUS TENSION

La CA de La Réunion regroupe sous son ressort **trois tribunaux de grande instance (TGI)**, à Saint-Denis, Saint-Pierre et Mamoudzou, **cinq tribunaux d'instance (TI)**, à Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Benoit, Saint-Pierre et Mamoudzou, ainsi que **deux conseils de prud'hommes**, à Saint-Denis et Saint-Pierre.

Dans l'éditorial du « *Journal de La Réunion* » du 10 novembre 2010, on pouvait lire : « *La jistis réunioné lé oki, lé su la paille, n'a pu l'argent. I fé pitié !* »¹.

1. La faiblesse des moyens humains

A La Réunion, les tribunaux doivent faire face à un dilemme bien difficile et pouvant se résumer de la manière suivante : **répondre à une forte augmentation de la demande de justice, liée à l'accroissement démographique, à la jeunesse de la population et aux effets de la crise économique, avec des moyens humains très limités.**

a) La Réunion : un département démographiquement dynamique

Au 1^{er} janvier 2010, la population de l'île s'élevait à 833 000 habitants. **L'accroissement naturel** constitue le moteur de cette croissance démographique. Depuis 1999, il représente 95 % de l'augmentation de la population réunionnaise.

Ainsi, depuis 10 ans, la population de La Réunion augmente de **1,6 % par an**, contre 0,7 % pour l'ensemble des départements français.

L'évolution de la population dans les départements outre-mer (hors la création récente du département de Mayotte)

Département	Estimation de la population au 1 ^{er} janvier 2009	Variation annuelle sur la période allant de 1999 à 2009
Guadeloupe	403 300	0,4 %
Martinique	398 700	0,5 %
Guyane	225 800	3,8 %
La Réunion	821 200	1,6 %
France entière	64 322 800	0,7 %

Source : INSEE

¹ « *La justice à La Réunion est en crise, elle est sur la paille, elle n'a plus d'argent. Elle fait pitié !* ».

De fait, la population à La Réunion est proportionnellement plus jeune que dans le reste de la France. En 2007, **35,1 % des habitants de l'île avaient moins de 20 ans**, contre 24,8 % en France métropolitaine.

b) Les effets de la crise économique

Entre 1993 et 2007, La Réunion a connu un développement économique très rapide, avec un taux de croissance moyen de **5 % par an**.

Toutefois, la crise économique entrave désormais le développement du département. Le taux de chômage sur l'île est élevé (**28,9 %** au deuxième semestre 2010) et se situe à un niveau très supérieur à la moyenne nationale. Depuis 2010, la dégradation du marché du travail est notable à La Réunion.

Or, en 2008, le niveau de vie médian des réunionnais était déjà inférieur de **39 %** à celui des Français de métropole. A la même époque, **30 %** des actifs vivaient sous le seuil de pauvreté national.

Dans ces conditions, **49 %** des Réunionnais sont sous le seuil de pauvreté (contre 13 % en métropole). Cette situation touche particulièrement les enfants puisque 58 % d'entre eux (soit environ 144 000 personnes) présentent ce handicap économique.

Au final, les écarts de niveau de vie ainsi que les inégalités sociales qui en découlent sont substantiels. En effet, les 10 % des personnes les plus modestes ont un niveau de vie inférieur à **481 euros par mois** (contre 830 euros en métropole), tandis que les 10 % les plus aisées ont un niveau supérieur à 2 520 euros par mois (contre 2 760 euros en métropole)¹.

c) La forte augmentation de la demande de justice

Le contexte démographique et économique de La Réunion n'est pas sans incidence sur l'évolution à la hausse de la demande de justice sur l'île. Entre 2006 et 2010, **l'activité des juridictions a ainsi augmenté dans des proportions significatives**.

L'exemple du **TGI de Saint-Denis** est à cet égard éclairant. Son activité est décrite dans le tableau ci-après.

¹ Source INSEE (2008).

Les chiffres clés de l'activité du TGI de Saint-Denis

	2006 (1)	2010 (2)	Evolution entre 2006 et 2010
Affaires civiles et commerciales nouvelles*	6 234	7 386	+ 18,5 %
Affaires civiles et commerciales terminées*	6 137	7 568	+ 23,3 %
Nombre de plaintes pénales et de PV reçus	28 561	35 692	+ 25 %
Nombre de décisions correctionnelles rendues	4 451	4 386	- 1,5 %
Nombre de mineurs placés sous assistance éducative	787	ND	ND

* Y compris les référés, mais hors procédures collectives

Sources : (1) rapport de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) sur le contrôle du fonctionnement du TGI de Saint-Denis (décembre 2007) ; (2) chiffres publiés pour l'audience de rentrée en 2011

Ainsi, entre 2006 et 2010, le TGI de Saint-Denis s'est caractérisé par une forte hausse de son activité tant du point de vue des **flux** (+ 18,5 % d'affaires civiles et commerciales nouvelles, + 25 % de plaintes pénales et de PV reçus) que de celui des **décisions rendues** (+ 23,3 % d'affaires civiles et commerciales terminées). La seule exception concerne les décisions correctionnelles rendues, qui régressent légèrement de 1,5 %.

d) L'insuffisance des effectifs

Face à l'accroissement de la demande de justice sur l'île, **l'insuffisance des effectifs semble être devenue une constante** au sein des juridictions de La Réunion.

En 2007, une mission de **l'inspection générale des services judiciaires** (IGSJ) pointait déjà ce déficit de moyens humains dans le cas du **TGI de Saint-Denis**¹.

Or, en 2010, les effectifs de ce TGI sont quasi identiques à leur niveau de 2007, comme le montre le tableau ci-après.

¹ Rapport précité de la mission de contrôle de fonctionnement du TGI de Saint-Denis (décembre 2007).

La stagnation des effectifs du TGI de Saint-Denis entre 2007 et 2010

(en emplois équivalent temps plein)

	Effectifs au 12 décembre 2007 (1)	Effectifs au 31 décembre 2010 (2)
Fonctionnaires	70,9	70
Magistrats	35	35
dont siège	27	27
dont parquet	8	8

Sources : (1) rapport précité de l'IGSJ ; (2) TGI de Saint-Denis

Cette stagnation des effectifs du TGI de Saint-Denis doit naturellement être rapprochée de l'analyse de l'évolution de l'activité de ce tribunal décrite *supra*. Elle met clairement en évidence un **écart significatif entre le besoin et l'existant**.

La situation n'est guère différente dans le ressort de l'autre TGI de l'île, **celui de Saint-Pierre**.

L'effectif théorique de magistrats comporte dans ce TGI **15 magistrats au siège** (dont un magistrat en surnombre mais affecté jusqu'en juillet 2011 à Mayotte), soit 4,58 pour 100 000 habitants, et **5 magistrats au parquet** (dont un poste non pourvu), soit 1,52 pour 100 000 habitants. Cet effectif est donc de près de moitié inférieur à la moyenne nationale (soit 9,1 magistrats du siège pour 100 000 habitants et 3 magistrats du parquet pour 100 000 habitants).

L'effectif théorique des fonctionnaires (greffiers, adjoints administratifs, agents de catégorie C) se monte, pour sa part, à 44 (outre deux postes de greffiers en chef). Mais, dans les faits, l'effectif de fonctionnaires ne compte que 34 personnes compte tenu des absences (maladie). Il en résulte un **déficit réel de 10 fonctionnaires**, soit 22,7 % des moyens théoriquement mis à disposition du TGI.

En 2010, les **juridictions de première instance** de La Réunion (TI de Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Benoit et Saint-Pierre) comptaient, quant à elles, 175 postes de fonctionnaires et 55 postes de magistrats (dont 42 au siège et 13 au parquet).

e) Les conséquences concrètes du manque de moyens humains : quelques exemples

Le manque de moyens humains se traduit par des conséquences très concrètes sur la **charge de travail** pesant sur les magistrats et les fonctionnaires de justice. Il fait également planer un risque sur la **qualité des décisions de justice rendues**. Votre rapporteur spécial souhaite ainsi porter à votre connaissance quelques exemples symptomatiques.

Au TGI de Saint-Pierre, l'unique **juge d'application des peines (JAP)** est chargé du suivi de 1 049 mesures dites de « milieu ouvert » (aménagement de peines). Ce chiffre a **triplé depuis 2003**. De manière incidente, il faut d'ailleurs relever qu'un seul médecin coordonnateur et un seul expert psychiatre sont présents dans le ressort du tribunal. Or, la loi impose, de plus en plus souvent, une expertise psychiatrique préalablement aux aménagements de peine. La mission du JAP n'en est donc rendue que plus difficile encore.

Toujours au TGI de Saint-Pierre et s'agissant du JAP, en 2010, 435 extraits de décisions ont été transmis par le parquet (concernant 366 condamnés libres) et **311 décisions ont été rendues**. Cette charge de travail se révèle très lourde si on la compare, par exemple, à un TGI tel que celui de Nantes, où le ratio de saisines par JAP était de 273 en 2010.

Par ailleurs, à Saint-Pierre, chaque **juge des enfants** suit, en moyenne, 300 dossiers en assistance éducative, ce qui génère environ 520 décisions par an et par magistrat. Au pénal, 341 jugements ont été prononcés.

De même, la charge de travail des **juges aux affaires familiales (JAF)** augmente avec, notamment, la mise en œuvre des ordonnances de protection et l'audition de l'enfant, obligatoire s'il en fait la demande.

Dans le domaine des tutelles, le transfert des **tutelles des mineurs** s'est effectué à effectifs constants au TI de Saint-Pierre, alors que ce contentieux représente un suivi au long cours de près de 900 dossiers.

Enfin, au **tribunal mixte de commerce** de Saint-Pierre, l'application de la norme ministérielle *Outilgref* devrait conduire à l'affectation de 9,47 emplois de fonctionnaires. Or, l'effectif théorique n'est que de huit agents et le service fonctionne avec un effectif réel de six fonctionnaires.

f) La nécessité d'une meilleure adaptation des effectifs aux besoins

Dans les juridictions de La Réunion, le déficit de moyens humains et les tensions qu'il génère **ne peut être un mode de gestion durable des ressources humaines**. En effet, s'il perdurait sur le long terme, il pourrait mettre en péril le bon fonctionnement de la justice judiciaire, qui doit au contraire tendre vers une justice rapide et sereine.

A cet égard, votre rapporteur spécial souhaite toutefois rappeler **la spécificité de la mission « Justice » au regard de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**. En effet, cette mission est l'une des rares à ne pas être soumise à la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite¹.

¹ Cf. par exemple notamment le rapport d'information n° 666 (2010-2011) de Dominique de Legge, fait au nom de la mission commune d'information sur la RGPP, « La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires ».

Elle a, au contraire, fait l'objet d'un renforcement continu de ses effectifs depuis l'entrée en application de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). **Toutefois, ce renforcement ne paraît pas avoir porté en priorité sur la CA de La Réunion.**

Selon votre rapporteur spécial, il convient probablement de réorienter désormais en direction de la CA de La Réunion une partie des efforts consentis en faveur de la justice judiciaire. Il s'agit en effet d'adapter les moyens humains à la réalité de l'évolution de l'île, afin de répondre au mieux au besoin de justice des Réunionnais dans les années à venir.

Dans le même temps, il convient que les chefs de juridiction mettent tout en œuvre pour optimiser l'emploi de ces ressources humaines avec, en particulier, le souci de ramener le taux d'absence à un niveau plus conforme à la moyenne nationale. Ce taux s'élève en effet à 22,7 % au TGI de Saint-Pierre, par exemple (cf. supra).

2. Des marges de manœuvre budgétaires quasi inexistantes

Devant faire avec des moyens humains sous-dimensionnés au regard de l'augmentation de la demande de justice à La Réunion, la CA doit par ailleurs **s'accommoder de ressources budgétaires fortement contraintes.** Cette contrainte est d'ailleurs si forte qu'elle en vient à rendre quasi inexistantes les capacités de manœuvre des gestionnaires de la Cour. A la chute du budget de fonctionnement au cours des dernières années s'ajoute l'impasse dans laquelle se trouvent désormais les frais de justice de la CA. Dans ce contexte très tendu, la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) suffira-t-elle à restaurer les marges budgétaires espérées ?

Ainsi, votre rapporteur spécial estime que la situation budgétaire de la CA de La Réunion illustre les limites de la logique de recherche d'économies caractérisant la RGPP appliquée aux juridictions. Vertueuse en son principe, cette logique a aujourd'hui atteint ses limites en pratique.

a) La chute du budget de fonctionnement : - 22,4 % entre 2008 et 2011

Entre 2008 et 2011, la CA a du **absorber une forte diminution de son budget de fonctionnement.** Cet effort, partagé par toutes les CA de métropole et d'outre-mer, a toutefois été particulièrement marqué à La Réunion.

Le tableau ci-après illustre cette évolution à la baisse.

Le budget de fonctionnement de la CA de La Réunion (2008-2011)

(en milliers d'euros)

	Budget exécuté						Dotation initiale	
	2008		2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de structure	1 175,6	1 173,6	1 305,7	1 305,7	1 243,3	1 243,3	1 244,7	1 244,7
Dépenses d'activité	1 265,2	1 265	1 266,3	1 266,3	1 194,4	1 194,4	786,8	786,8
Dépenses d'équipement	278,5	278,5	257,1	257,1	154,8	154,8	112,4	112,4
Dépenses informatiques	131,9	131,9	102,4	102,4	68,5	68,5	68	68
Divers	0	0	0	0	3,4	3,4	0	0
Formation	2,7	2,7	3,1	3,1	1,5	1,5	2	2
Total	2 853,9	2 851,7	2 934,7	2 934,6	2 665,9	2 665,9	2 213,9	2 213,9

Source : CA de La Réunion

La trajectoire du budget de fonctionnement de la CA témoigne ainsi d'un net recul de ses crédits sur la période récente. Alors qu'en 2008 cette enveloppe budgétaire s'était finalement montée à 2,851 millions d'euros en crédits de paiement (CP), elle a légèrement progressé (+ 2,9 %) en 2009 pour s'arrêter à 2,934 millions d'euros. L'exercice 2010 a toutefois renversé cette tendance avec un budget finalement exécuté à hauteur de 2,665 millions d'euros (- 9,1 %). La dotation initiale pour 2011 poursuit dans cette voie en fixant le montant des CP à 2,213 millions d'euros, soit une forte baisse de 16,9 %.

Au total, **entre 2008 et la dotation initiale pour 2011, le budget de fonctionnement de la CA aura donc chuté de 22,4 %.**

Cette chute est d'autant plus difficile à « amortir » pour la CA qu'entretiens divers événements de gestion sont intervenus, qui sont venus **rigidifier encore un peu plus le pilotage budgétaire de la Cour.**

Ainsi, entre 2008 et 2009, les **dépenses de loyer** ont-elles grimpé de 108 milliers d'euros à **233,2 milliers d'euros**. En effet, en 2009, la CA a pris un nouveau loyer pour installer le TI de Saint-Paul. Nécessaire, cette prise à bail a été d'autant plus onéreuse que le prix de location au mètre carré à Saint-Paul est particulièrement élevé, proche des niveaux observés à Paris.

Par ailleurs, les **frais de stage** ont explosé (+ 568,6 %) en passant de 15,6 milliers d'euros en 2008 à 104,3 milliers d'euros en 2009. Toutefois, cette hausse exceptionnelle n'est que le résultat budgétaire d'un nouveau mode d'affectation comptable de ces frais à compter de 2009. Alors que jusqu'en 2008 cette dépense était prise en charge sur le budget de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), elle s'impute à partir de l'année suivante sur le budget de fonctionnement des CA.

S'agissant de ces frais de stage, votre rapporteur spécial regrette d'ailleurs que ce nouveau mode d'imputation comptable contribue encore un peu plus au fléchage des crédits des CA et rogne leurs marges de manœuvre budgétaires, dans la mesure où cette nouvelle dépense n'a pas été compensée.

Au cours de la même période (2008-2011), la CA a cherché à **dégager de nouvelles sources d'économie**, notamment afin de répondre à la réduction de ses crédits. Ainsi, il convient en particulier de relever que les **frais de déplacement**, traditionnellement élevés du fait de la situation géographique de l'île de La Réunion, sont passés de 630,3 milliers d'euros en 2008 à 498,6 milliers d'euros en 2009, soit un recul très substantiel de 20,9 %. En 2010, ces frais s'étaient quasi stabilisés à 493,8 milliers d'euros.

b) Le caractère irréaliste de la dotation pour 2011

La dotation initiale pour 2011 traduit une **forte baisse de 16,9 %** des crédits par rapport aux dépenses exécutées en 2010. Une question se pose toutefois : **cette anticipation à la baisse est-elle réaliste ?**

Afin de répondre à cette question, il convient notamment de rappeler qu'à la fin de l'exercice 2010, la CA avait, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par Denis Robert-Charrerau, procureur général, « **les deux derniers mois d'impayés** ». Le procureur général a ainsi craint qu'en 2011 « *le risque [soit] d'en avoir trois ou quatre !* ».

Le tableau ci-après présente les **prévisions réalisées par les gestionnaires de la CA pour 2011**, ces prévisions étant mises en regard des enveloppes composant la dotation initiale.

La prévision de dépense de fonctionnement pour la CA de La Réunion en 2011

(en milliers d'euros)

	Dotation initiale pour 2011		Prévision pour 2011		Besoin de crédits complémentaires	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de structure	1 244,7	1 244,7	1 286,7	1 286,7	42	42
Dépenses d'activité	786,8	786,8	1 145,8	1 145,8	359	359
Dépenses d'équipement	112,4	112,4	128,4	128,4	16	16
Dépenses informatiques	68	68	103	103	35	35
Divers	0	0	0	0	0	0
Formation	2	2	2	2	0	0
Total	2 213,9	2 213,9	2 665,9	2 665,9	452	452

Source : CA de La Réunion

Les prévisions de dépenses réalisées par les gestionnaires de la CA laissent donc apparaître un besoin de crédits d'un montant de **452 milliers d'euros**. Ce besoin est conséquent puisqu'il représente **20,4 % de la dotation initiale**.

L'analyse de la dotation initiale par grands postes de dépenses accrédite le **caractère irréaliste** de cette dernière. Ainsi, notamment, cette dotation se fonde sur des frais de stage et de déplacement estimés, respectivement, à 50 milliers d'euros et 300 milliers d'euros. Or, en 2010, ces deux postes de dépenses ont représenté, respectivement, 126,7 milliers d'euros et 493,8 milliers d'euros. Il paraît difficilement imaginable que les frais de stage puissent ainsi être réduits de 60,5 % et ceux de déplacement de 39,2 %, sauf à anticiper un effondrement de l'effort de formation ou une baisse spectaculaire de l'activité de la CA.

Il semble plutôt assez évident que **la dotation initiale a été sciemment sous-évaluée** et qu'un complément de crédits soit nécessaire en deuxième partie d'exercice.

Une telle pratique est d'ailleurs coutumière dans les juridictions en général, et plus particulièrement pour la CA de La Réunion. Ainsi, en 2008, c'est une dotation complémentaire de 264,2 milliers d'euros qui a été attribuée. En 2009, cette dotation complémentaire s'est élevée à 211 milliers d'euros et, en 2010, à 362,2 milliers d'euros.

Votre rapporteur spécial déplore toutefois cette pratique qui crée d'inutiles tensions, empêche les gestionnaires en juridictions d'anticiper efficacement et témoigne d'un dialogue de gestion défaillant entre la Chancellerie et les chefs de juridiction lors de la préparation du budget de l'année n+1. Au surplus, elle a pour conséquence d'altérer la sincérité et la lisibilité du projet de loi de finances présenté au Parlement.

Votre rapporteur spécial estime au contraire que l'esprit de la LOLF amène à placer les gestionnaires des juridictions en situation de responsabilité dès le 1^{er} janvier de l'exercice budgétaire, en leur octroyant une enveloppe budgétaire réaliste et justement calibrée.

c) Les difficultés pour gérer le « quotidien »

Dans un contexte budgétaire dégradé et placés en situation d'incertitude manifeste quant à la capacité à financer les dépenses de fin d'exercice, **les gestionnaires au sein de la CA éprouvent de nombreuses difficultés à « tenir le cap » au quotidien.**

Les propos qui ont été tenus à votre rapporteur spécial lors de son contrôle sur place à La Réunion ne laissent d'ailleurs planer aucune ambiguïté sur ces difficultés et, même, un certain **sentiment de désarroi** : « *Sur le terrain, nous n'avons plus aucune marge de manœuvre* », « **On atteint l'os** », « *On n'y arrive plus, malgré nos efforts de gestion depuis deux-trois ans* », « *On fonctionne sur la corde raide, en équilibriste* ».

Philippe Cavalerie, président du TGI de Saint-Pierre, a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial qu'« **en 2010, il nous a manqué 2 000 euros pour acheter les codes. Nous en avons finalement acheté un que tout le monde se partage** ».

Ainsi, **les difficultés matérielles se multiplient et donnent un sentiment d'abandon aux magistrats et aux fonctionnaires de justice à La Réunion**. Denis Robert-Charrerau, procureur général, cite l'exemple de la climatisation, particulièrement vitale sous le climat réunionnais et que la CA a failli ne pas pouvoir refaire quand elle est tombée en panne il y a quelques mois. De même, redoute-t-il que l'Autocom¹ tombe en panne : « *dans ce cas, nous serions obligés de faire une demande de crédits exceptionnels* ».

Le budget particulièrement serré impose d'ailleurs de prendre des décisions qui pourraient se révéler particulièrement préjudiciable à terme. Ainsi en est-il des dépenses relatives à **l'entretien immobilier**. Les crédits dédiés à ce poste étant passés de 139,8 milliers d'euros en 2008 à 78 milliers d'euros en 2011 (soit une baisse de 44,2 %), certaines travaux sont différés d'une année sur l'autre, voire indéfiniment reportés.

Votre rapporteur spécial considère qu'une telle politique n'est pas tenable sur le long terme, surtout dans une zone géographique où les conditions climatiques peuvent considérablement éprouver le matériel et les bâtiments. Elle fait courir le risque d'une dégradation accélérée des palais de justice avec en perspective des travaux beaucoup plus lourds à financer dans quelques années.

d) L'impasse des frais de justice

Votre rapporteur spécial porte une attention particulière et soutenue à l'évolution des frais de justice au sein de la mission « Justice » depuis plusieurs années. Sans reprendre le détail de cette évolution, il convient d'en rappeler la tendance. Après un emballement de ces frais au début des années 2000, une certaine maîtrise de la dépense est intervenue avec l'entrée en vigueur de la LOLF et une plus grande responsabilisation des magistrats, principaux prescripteurs de la dépense. Cette embellie n'a pourtant été que de courte durée puisque, dès 2009, un inquiétant redémarrage de la dépense a été enregistré. En 2010, ce poste de dépense s'est ainsi élevé à 440 millions d'euros, en dépassement de 10,6 % par rapport à l'autorisation initialement accordée.

Le problème posé est tel que, malgré une enveloppe de 459,4 millions d'euros dédiés à ces frais en 2011, **votre rapporteur spécial a estimé que « la sous-budgétisation constatée en 2009 et 2010 se poursuit en 2011 », « remettant en cause le principe de sincérité budgétaire au sein de la mission « Justice » »².**

¹ Matériel téléphonique.

² Sénat, rapport spécial n° 111 (2010-2011) – Tome III – annexe 16.

La situation de la CA de La Réunion ne fait malheureusement qu'illustrer ce constat.

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des frais de justice de la CA.

L'évolution des frais de justice de la CA de La Réunion (2007-2010)

(en milliers d'euros)

	Exécution 2007		Exécution 2008		Exécution 2009		Exécution 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Traitement et jugement des contentieux civils	345,8	345,8	250	250	333,7	333,7	348,6	348,6
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 680,8	1 680,8	1 841,1	1 841,1	2 016,7	2 016,7	2 060,8	2 060,8
Soutien	424,6	424,6	499,9	499,9	514,8	514,8	450,5	450,5
Total	2 451,2	2 451,2	2 591	2 591	2 865,2	2 865,2	2 859,9	2 859,9

Source : CA de La Réunion

Entre 2007 et 2010, **les frais de justice ont ainsi augmenté de 16,7 %** à la CA de La Réunion. Alors que les frais relatif aux affaires civiles sont restés relativement stables (348,6 milliers d'euros en 2010, contre 345,8 milliers d'euros en 2007), ceux concernant les affaires pénales ont progressé de 22,6 % (2,06 millions d'euros en 2010, contre 1,68 million d'euros en 2007). L'impact de cette progression est d'autant plus fort sur la dépense dans son ensemble que les frais de justice pour les affaires pénales représentent 72 % de l'enveloppe globale dédiée aux frais de justice.

A la fin de l'exercice 2010, il restait par ailleurs, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par la CA, environ **589 milliers d'euros à payer**¹.

Au regard de ce reste à payer, on peut s'interroger sur le montant de la dotation consacrée aux frais de justice en 2011. Cette dotation se monte à, seulement, **2,183 millions d'euros**. Elle se situe donc déjà très en deçà des crédits consommés en 2010 (2,859 millions d'euros). Qui plus est, une partie est déjà automatiquement absorbée par le règlement des mémoires et d'autres dépenses restant à payer à la fin de l'exercice 2010 (soit 589 milliers d'euros environ).

Au final, l'enveloppe de crédits pouvant couvrir les dépenses nouvelles engagées en 2011 se réduit à la portion congrue et ne représente plus que **1,594 million d'euros**.

¹ Ce montant représente une estimation, dans la mesure où certains mémoires d'experts pouvaient encore être produits au titre de l'exercice 2010.

Eu égard au montant des dépenses en 2010 et à leur rythme de croissance depuis 2007, l'équation des frais de justice pour la CA en 2011 s'apparente donc à une **impasse budgétaire**.

Celle-ci est d'autant plus préoccupante que l'insuffisance de crédits pour couvrir les frais de justice met en péril le bon fonctionnement de la CA et des juridictions relevant de son ressort, avec **le risque, notamment, de ne plus pouvoir faire appel aux experts dont les travaux tardent à être payés**.

Par ailleurs et comme votre rapporteur spécial aura l'occasion d'y revenir *infra*, l'ancien Tribunal supérieur d'appel (TSA) de Mamoudzou est devenu, dans le cadre de la départementalisation de Mayotte, une chambre d'appel placée dans le ressort de la CA de La Réunion (tout comme le nouveau TGI de Mamoudzou). Ses frais de justice vont donc désormais venir **s'imputer sur les comptes de la CA**, qui devra ainsi faire face à de nouvelles dépenses. Celles-ci correspondent notamment aux **frais d'interprètes, auxquels le recours est très fréquent à Mayotte**.

S'agissant des **frais de justice supportés par les tribunaux à Mayotte**, le bilan n'incite guère plus à l'optimisme qu'à La Réunion. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès des magistrats sur l'archipel, il restait à payer, au titre de l'exercice 2010, **271 milliers d'euros**. Sur le seul premier trimestre de l'année 2011, la consommation des crédits s'élevait déjà à **115 milliers d'euros**, soit une prévision de **460 milliers d'euros** si ce rythme est maintenu sur l'exercice en cours. Ces montants doivent être rapprochés de la dotation annuelle pour 2011 pour couvrir les frais de justice à Mayotte : **315 milliers d'euros**.

Il apparaît donc évident que la nouvelle donne résultant de l'intégration de Mayotte dans le ressort de la CA de La Réunion **rend d'autant plus fragile** la position de cette Cour s'agissant de l'enjeu des frais de justice.

Un dernier point mérite d'être souligné concernant cet enjeu : **l'impact de la réforme de la médecine légale**. Mise en œuvre à compter du 15 janvier 2011, cette réforme concerne à la fois l'activité de médecine légale thanatologique et celle de médecine légale du vivant au sein des structures hospitalières répertoriées dans un nouveau schéma d'organisation de la médecine légale.

La réforme de la médecine légale

La nouvelle organisation de la médecine légale résulte de la **circulaire interministérielle CRIM2010-27/E6 (JUSD1033099C) du 27 décembre 2010** élaborée conjointement par les services des ministères de la justice, de la santé et de l'intérieur, et complétée par la circulaire CRIM-10-30E6 du 28 décembre 2010 du ministère de la justice. Par ailleurs, le ministre de la justice et des libertés, Garde des sceaux, a adressé, le 5 avril 2011, à l'ensemble des parquets, une circulaire sur les protocoles relatifs à la mise en oeuvre de la réforme de la médecine légale.

L'objectif de cette réforme, entrée en vigueur le 15 janvier 2011, est de **structurer une médecine légale de qualité, pratiquée par des médecins dûment formés au sein de structures et d'organisations adaptées aux besoins judiciaires et économiquement équilibrées**. En d'autres termes, il s'agit de mettre à la disposition des acteurs judiciaires et des citoyens, auteurs ou victimes d'une infraction pénale, la médecine légale de qualité à laquelle ils sont en droit de prétendre.

Cette réforme rationalise donc, tout d'abord, l'implantation des structures de médecine légale. La réorganisation des structures hospitalières dédiées à la médecine légale a ainsi été décidée au regard des besoins judiciaires recensés à plusieurs reprises auprès des juridictions et des capacités en médecine légale répertoriées par le ministère de la santé.

Elle cherche, en outre, à améliorer la qualité des structures de médecine légale. L'implantation de ces structures a été également décidée au regard de critères de qualité, en thanatologie comme en médecine légale du vivant.

Le nouveau schéma directeur de la médecine légale prévoit ainsi une réorganisation des activités médico-légales sur **trois niveaux** :

- un **niveau régional**, composé de structures hospitalières dédiées aux activités de thanatologie et de médecine légale du vivant, et chargées de l'animation du réseau et de la formation des médecins légistes ;

- un **niveau départemental**, composé de structures hospitalières départementales dédiées à la seule médecine légale du vivant ;

- un **niveau local, dit « réseau de proximité »**, comprenant des médecins libéraux, des structures associatives ou privées, et les services des urgences hospitalières.

Sur le plan budgétaire, la réforme prévoit de nouvelles modalités de financement de la médecine légale. Auparavant le paiement des prestations médico-légales s'effectuait à l'acte. Désormais, les structures dédiées sont financées sur la base d'un transfert de crédits entre le ministère de la justice et celui de la santé. Seuls les actes réalisés par des praticiens relevant du réseau de proximité continuent d'être rémunérés à l'acte.

Le coût de l'intervention des structures hospitalières a été fixé à **54,2 millions d'euros** en année pleine, soit un accroissement des frais de justice de l'ordre de **30 millions d'euros**. Un montant de 26 millions d'euros a d'ailleurs, d'ores et déjà, été mis à disposition des structures dédiées.

Compte tenu des modifications que ce nouveau schéma est susceptible d'entraîner dans un premier temps pour les juridictions, les praticiens de médecine légale et les services d'enquête, **il sera procédé, au 30 septembre 2011, à une évaluation conjointe** de la mise en oeuvre de la réforme de la médecine légale sur l'ensemble du territoire national, par les ministères de la justice, de la santé et de l'intérieur. Cette évaluation aura pour but de recenser les éventuelles difficultés rencontrées et, le cas échéant, de procéder à tout réajustement utile du schéma directeur.

Source : JO Sénat du 26 mai 2011 (page 1397), réponse du ministère de la justice et des libertés à la question écrite n° 17152 de Roland Courteau

Denis Robert-Charrerau, procureur général, a indiqué à votre rapporteur spécial que, dans le cadre de la mise en oeuvre de cette réforme au sein de la CA de La Réunion, une enveloppe d'environ **1,3 million d'euros** a ainsi été allouée par le ministère de la justice et des libertés pour le centre hospitalier régional (CHR) de La Réunion.

Votre rapporteur spécial estime qu'il s'agira de tirer les conséquences budgétaires de l'évaluation de cette réforme, prévue d'ici au 30 septembre 2011 (cf. encadré supra), et de redimensionner en conséquence l'enveloppe des frais de justice dans l'ensemble des CA, et notamment dans celle de La Réunion.

D'une manière plus générale et dans le respect de la LOLF, votre rapporteur spécial juge nécessaire de travailler à la mise en place d'une « réserve budgétaire », clairement identifiée et pour chaque CA, en vue de pouvoir couvrir les dépassements de crédits sur les frais de justice en fin d'exercice. Une telle « réserve budgétaire » devrait permettre d'apaiser les craintes des magistrats-prescripteurs, de préserver les principes de responsabilité et de liberté de prescription, ainsi que d'assurer une meilleure lisibilité de la trajectoire budgétaire de chaque CA au cours de l'année.

e) Le défi à relever des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) représente pour la CA de La Réunion, comme pour toutes les autres CA, une voie à emprunter afin de **dégager des gains de productivité et, partant, de nouvelles marges de manœuvre budgétaires.** Cette voie ne constitue pas, bien sûr, un remède miracle et ne permettra pas de lever toutes les hypothèques pesant sur la gestion de la Cour. Pour autant, elle ne doit pas non plus être minimisée : les NTIC peuvent contribuer aux économies de moyens et à l'amélioration des conditions des magistrats et des fonctionnaires de justice.

Le principal progrès réalisé au cours des dernières années au niveau de la CA de La Réunion porte sur le recours à la **visioconférence.** Cette technique, opérationnelle au sein de l'institution judiciaire de La Réunion depuis mai 2005, limite les transfèrements de détenus et débouche

sur d'appréciables gains de temps (temps d'attente réduits dans le cabinet du juge d'instruction, notamment).

Selon les estimations communiquées par les gestionnaires de la CA à votre rapporteur spécial, l'économie ayant pu être dégagée grâce à la visioconférence correspond à un montant de l'ordre de **600 milliers d'euros**.

Une telle économie est substantielle et démontre bien les **retombées positives** résultant d'une plus large diffusion des NTIC au sein de l'institution judiciaire. Cependant, elle ne doit pas occulter **deux écueils majeurs**.

Tout d'abord, **les NTIC et singulièrement la visioconférence ne doivent pas avoir pour conséquence une déshumanisation de la procédure et, au-delà, du système judiciaire dans son ensemble**. La justice est avant tout une affaire d'hommes (et de femmes), où le contact direct et la relation *intuitu personae* sont souvent irremplaçables. Dans certains cas, l'écran et la relation à distance (manquant parfois de fluidité et de souplesse) peuvent empêcher une juste appréciation de la situation et biaiser le jugement du magistrat.

A cet égard, votre rapporteur spécial a pu constater, lors de ses échanges avec les personnels de la CA de La Réunion, une **adhésion d'ensemble** à la technique de la visioconférence, cette adhésion étant toutefois teintée d'une **certaine réserve** et de quelques craintes relatives au risque de déshumanisation.

Votre rapporteur spécial partage à la fois cette adhésion de principe et ces réserves. Il estime que les magistrats sont désormais placés dans des conditions de travail nouvelles qui appellent, dès lors, de leur part de nouvelles méthodes et un discernement encore plus aiguisé quant aux choix à faire dans le cadre de la procédure. Ce choix entre la visioconférence et la réunion « physique » doit assurément procéder d'une appréciation au cas par cas.

Par ailleurs, **les économies réalisées grâce à un recours accru aux NTIC et notamment, dans le cas de la CA de La Réunion, à la visioconférence doivent également donner lieu à un « retour sur investissement »** en faveur des personnels au sein de la CA. En d'autres termes, les gains budgétaires réalisés grâce aux efforts des personnels pour s'adapter à une nouvelle technique et la rendre opérationnelle doivent se traduire par une redistribution, au niveau de la CA, des crédits dégagés. Or, il apparaît que tel n'a pas été le cas pour la CA de La Réunion. Selon les gestionnaires de la Cour, ces gains ont en effet été « captés » par le ministère sans bénéfice direct pour le ressort de la dite CA.

S'il apparaît nécessaire de veiller à la trajectoire budgétaire de la mission « Justice » du fait de la situation très dégradée des finances publiques, il semble aussi impératif à votre rapporteur spécial de permettre aux gestionnaires, au niveau de chaque CA, de profiter d'une part des économies réalisées par leurs efforts de gestion (cette quote-part

restant à déterminer dans le cadre du dialogue de gestion entre les chefs de Cour et le secrétariat général du ministère). Il s'agit là, d'ailleurs, de l'un des principes au fondement même de la LOLF, qui vise à responsabiliser les gestionnaires tout en leur assurant un « juste retour sur investissement ». Dans le cas contraire, le risque réside dans une démobilisation et l'émergence d'un certain sentiment de frustration de ne pas voir les efforts récompensés. Ainsi qu'a pu l'entendre votre rapporteur spécial, l'absence de retour « *crée du désespoir* » chez les gestionnaires à la recherche de nouvelles marges de manœuvre budgétaires.

Ce dilemme est d'autant plus préjudiciable que **les efforts d'adaptation aux NTIC sont réels et importants** de la part des personnels de justice. Ainsi, par exemple, la démarche de numérisation des pièces des dossiers se révèle, aux dires même des acteurs, « *difficile à mettre en place* ». Elle requiert des efforts de formation, d'équipement (achat de logiciels d'indexation des pièces pour ne pas perdre du temps...) et de maintenance. S'agissant en particulier du système Cassiopée permettant la dématérialisation de la chaîne pénale, le greffe (notamment son bureau d'ordre) doit s'engager dans une refonte de son organisation. Alors que la CA de La Réunion est l'une des dernières à s'engager dans cette modernisation (pour un passage à Cassiopée prévu en septembre 2011), des retards sont déjà prévisibles. Face à cette situation, la Cour peut compter sur l'appui d'experts du ministère, mais dont l'éloignement géographique (le service soutien est basé à Nantes) ne facilite pas les choses.

Parmi les difficultés rencontrées du fait de l'implantation de nouveaux outils informatiques, **la transition vers Chorus, le progiciel de gestion intégrée à l'échelle de l'ensemble des ministères, ne va pas sans heurts au niveau de la CA de La Réunion.** Partagé avec la direction de l'administration pénitentiaire et la direction régionale de la PJJ (ce qui est une originalité au regard de la norme appliquée en métropole où chaque direction est raccordée à son propre outil), la plateforme Chorus fonctionne aujourd'hui avec le soutien de personnels vacataires. Mais il s'agira certainement à plus ou moins brève échéance de pérenniser ces emplois. En outre, cette plateforme ne dispense pas les services gestionnaires réunionnais de devoir continuer à travailler sur des fichiers Excel afin de suivre la consommation des crédits. Un tel mode de pilotage ne paraît, pour le moins, pas optimal ni conforme aux objectifs fixés lors du déploiement de Chorus. A cela s'ajoute les difficultés ressenties par les personnels, qui regrettent une « *formation théorique au rabais* » : « *On a découvert Chorus sur un manuel !* ».

L'engagement de la CA sur les projets liés aux NTIC se traduit par des avancées en **concertation avec les autres acteurs du système judiciaire.** Ainsi, s'agissant de la communication électronique, un comité de pilotage a été créé et il réunit les magistrats, les greffiers et les avocats. Ce comité traite des questions relatives aux bulletins de mise en état, aux convocations pour les audiences... Il assure ainsi une étroite coopération entre les différents maillons de la chaîne judiciaire et constitue la garantie qu'aucun ne décroche par

rapport aux autres, ce qui aurait pour conséquence de bloquer l'ensemble du système.

B. LA CHAMBRE D'APPEL ET LE TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE (TGI) DE MAYOTTE : À PEINE CRÉÉS ET DÉJÀ CONFRONTÉS À LA PROBLÉMATIQUE DE LA PÉNURIE DE MOYENS

Le système judiciaire à Mayotte s'est longtemps caractérisé par un régime dérogatoire. Depuis la départementalisation, celui-ci n'a plus cours. La **nouvelle organisation** établit désormais un lien direct avec la CA de La Réunion.

Les conséquences de cette transition semblent toutefois avoir été assez mal anticipées, voire pas du tout. Dans ces conditions, la chambre d'appel et le TGI de Mayotte se retrouvent confrontés à un **redoutable effet cumulé** : aux difficultés traditionnelles inhérentes aux spécificités mahoraises s'ajoutent celles résultant de la réorganisation induite par la départementalisation.

1. Le pilotage à vue des conséquences de la départementalisation de Mayotte

a) La transition d'un tribunal supérieur d'appel (TSA) à une chambre d'appel

Jusqu'à la récente départementalisation, l'organisation juridictionnelle de Mayotte est demeurée spécifique.

La juridiction du premier degré était le **tribunal de première instance (TPI)**, qui exerçait les compétences qui relèvent, dans le droit commun, du TGI, du TI, du tribunal de commerce et du tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS). Le TPI statuait à juge unique. En matière civile, commerciale et de sécurité sociale, il pouvait toutefois statuer en collégialité dans une formation complétée par des assesseurs.

Le **tribunal supérieur d'appel (TSA)** remplissait, pour sa part, à Mayotte les attributions d'une CA. Il statuait en formation collégiale. Lorsqu'il ne pouvait être composé par trois magistrats professionnels, il était complété par des assesseurs.

Les affaires criminelles étaient jugées à Mayotte par la **cour criminelle**, qui exerçait les attributions de la cour d'assises. Cette cour était présidée par le président du TSA et complétée par quatre assesseurs (six en appel)¹. Elle coexistait avec une cour criminelle des mineurs.

¹ Les dispositions spécifiques applicables en matière pénale figurent au titre II du livre VI du code de procédure pénale.

La départementalisation de Mayotte a toutefois impliqué une transformation de l'organisation administrative et judiciaire de l'archipel, afin de l'aligner sur le régime de droit commun applicable aux autres départements régis par l'article 73 de la Constitution.

C'est **l'ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le département de Mayotte** qui a précisé les contours de la nouvelle carte judiciaire. Cette ordonnance est en cours de ratification, le Parlement ayant définitivement adopté, le 12 juillet 2011, la loi relative aux collectivités de Guyane et de Martinique elle-même en cours de promulgation¹.

Ainsi, **un TGI**, un TI, un tribunal mixte de commerce, un TASS et un tribunal du contentieux de l'incapacité succèdent au TPI.

La **chambre d'appel de Mamoudzou**, qui est une chambre détachée de la CA de La Réunion, se substitue au TSA.

Un **greffe détaché** du TI de Mamoudzou est créé à Sada.

La **chambre de l'instruction** compétente pour statuer sur l'appel des ordonnances du juge d'instruction du TGI de Mamoudzou siège à la CA de La Réunion avec la faculté, que précise l'ordonnance précitée du 29 mars 2011, de « *recourir à la visioconférence* ».

Enfin, la **cour d'assises** se substitue à la cour criminelle et elle est assortie des adaptations rendues nécessaires par les particularités locales, par exemple concernant sa composition. La cour d'assises des mineurs, quant à elle, se substitue à la cour criminelle des mineurs.

b) L'anticipation approximative des incidences budgétaires de cette réorganisation

Selon les informations recueillies lors de son déplacement à Mayotte par votre rapporteur spécial², la justice sur l'île peut compter sur les effectifs de magistrats décrits dans le tableau ci-après.

¹ La ratification est prévue par le 3° du V de l'article 15 de la loi relative aux collectivités de Guyane et de Martinique.

² Entretien du 29 avril 2011 avec les magistrats de la chambre d'appel et les chefs de juridiction du TGI de Mamoudzou.

**La comparaison des effectifs de magistrats à Mayotte
avant et après la départementalisation**

		Avant la départementalisation	Après la départementalisation (depuis le 1 ^{er} avril 2011)
Chambre d'appel (TSA avant la départementalisation)	Siège	3	4
	Parquet	1	1
	Ensemble	4	5
TGI (TPI avant la départementalisation)	Siège	7	15
	Parquet	4	5
	Ensemble	11	20
Total	Siège	10	19
	Parquet	5	6
	Ensemble	15	25

Source : Chambre d'appel de Mayotte

Les effectifs de magistrats à Mayotte ont ainsi cru de façon substantielle (dix magistrats supplémentaires) dans le cadre de la départementalisation. Proportionnellement, l'augmentation a davantage concerné le TGI (qui passe de onze magistrats à vingt) que la chambre d'appel (qui passe de quatre magistrats à cinq).

Cet accroissement est en phase avec la **charge de travail** pesant sur les juridictions sur l'île. Il convient en effet de rappeler que, même si la chambre d'appel n'a pas à traiter du contentieux de l'instruction (reporté sur la CA de La Réunion, *cf. supra*), le principe de collégialité s'appliquant dans un nombre important de procédures lui impose de siéger dans des formations composées de trois juges. Par ailleurs, la nécessité de traiter des stocks d'affaires très lourds requière une mobilisation en nombre des magistrats. Ainsi, le JAF a-t-il à absorber des affaires remontant à plus de deux ans, tandis que certains dossiers en instance au registre du commerce ont plus de deux ans d'ancienneté. Un retard très conséquent (pouvant aller jusqu'à trois ans) est par ailleurs à déplorer en matière de tutelles et de délégation de l'autorité parentale.

La départementalisation s'est en outre accompagnée de l'**entrée en vigueur des vacances judiciaires**, qui n'existaient pas en tant que telles auparavant. Ces vacances rendent plus difficile le lissage des absences dans le temps.

Les problèmes d'effectifs à Mayotte ne portent pourtant pas tant sur les magistrats que sur les fonctionnaires de justice. A cet égard, les magistrats rencontrés sur place par votre rapporteur spécial se sont accordés à

considérer que les quarante-quatre fonctionnaires de justice les accompagnant dans leurs missions correspondent à un format *a minima*. Il semblerait qu'au moins dix emplois équivalents temps travaillé (ETPT) supplémentaires permettraient de supporter la charge de travail dans des conditions plus acceptables.

Qui plus est, parmi les quarante-quatre fonctionnaires de justice actuellement en poste, **certains ne maîtrisent pas, ou maîtrisent mal, le français et/ou manquent de connaissances juridiques solides.** Ces personnels en question proviennent de reclassements et sont issus de la Commission de révision de l'état civil (CERC) dont les travaux devraient s'achever d'ici le 31 décembre 2011 (*cf. infra*).

Particulièrement aigu dans ces cas là, **le déficit de formation tend à devenir un problème récurrent avec la montée en puissance des juridictions à Mayotte sous l'effet de la départementalisation.** Les personnels faisant l'objet d'une mobilité au sein des services de justice sur l'île ou arrivant en renfort découvrent trop souvent des postes qu'ils ne connaissent pas et pour lesquels ils doivent pourtant se former rapidement et « sur le tas ». Cette situation est bien évidemment susceptible de nuire au bon fonctionnement de la justice sur l'île (erreur de procédures, pertes de temps...).

La diversité de statut des greffiers réserve en outre certains désagréments. Sur Mayotte, cette catégorie est en effet composée d'agents de l'Etat mais aussi d'agents du conseil général mis à disposition. Or, pour des raisons ayant trait à la fiscalité qui leur est appliquée, les greffiers fonctionnaires d'Etat sont enclins à ne pas rester plus de quatre ans sur l'île. Cette obligation de mobilité *de facto* ne fait qu'aggraver les problèmes rencontrés au niveau de la formation des personnels.

Dans une période de profonde mutation des juridictions à Mayotte, on ne peut en outre que déplorer certaines lacunes dans la gestion des ressources humaines au niveau de la Chancellerie. Ainsi, lors de sa visite (le 29 avril 2011), votre rapporteur spécial a-t-il eu la surprise de constater que le président du nouveau TGI n'avait toujours pas été affecté, Alain Mancini, vice-président du TGI de Mamoudzou, faisant fonction de président. Selon les informations recueillies sur place, la nomination du président ne devait pas intervenir avant, au plus tôt, le mois de juin 2011. Un tel « retard au démarrage » sur un poste aussi stratégique ne peut, bien évidemment, que freiner la mise en place d'une organisation efficace de la justice à Mamoudzou.

Parmi les autres éléments de surprise de votre rapporteur spécial lors de son déplacement, **l'absence d'information précise des gestionnaires à Mayotte concernant leur budget de fonctionnement** ne peut que laisser profondément perplexe. Il signifie concrètement que le 29 avril 2011, soit quasiment un mois après la mise en place des nouvelles juridictions suite à la départementalisation, les tribunaux de Mamoudzou étaient encore contraints

de piloter leur budget à vue. Ainsi ne pouvaient-ils pas, par exemple, lancer la moindre commande d'enveloppes ou de cartouches d'encre...

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial à la CA de La Réunion, le budget consacré à Mayotte serait de l'ordre de **1,1 million d'euros pour un besoin réel estimé à 1,5 million d'euros**.

Dans ce contexte, le seul élément notable d'anticipation matérielle des conséquences de la départementalisation sur l'institution judiciaire à Mayotte renvoie au **chantier, visité par votre rapporteur spécial, en voie d'achèvement afin d'héberger certains services judiciaires** sur l'île. Modeste par sa taille (reconversion d'un bâtiment existant), ce chantier est toutefois loin de répondre à toutes les questions posées par la réorganisation de la justice à Mayotte.

c) Le service administratif régional (SAR) en apnée

Le pilotage à vue de la transition judiciaire opérée à Mayotte n'est pas sans conséquence sur le **service administratif régional (SAR) de La Réunion, placé en situation extrêmement délicate**.

Ce SAR se trouve en effet devant un cas **défi peu fréquent, celui d'intégrer une nouvelle juridiction** dans sa planification. Ce défi nécessite non seulement de repenser certaines méthodes de travail mais aussi de repenser les circuits d'information et de dialogue de gestion. Il impose en outre une capacité (en temps, en emplois, en espace) à traiter un nombre supérieur de dossiers et de questions.

Or, à ce jour, **le SAR n'a pas été renforcé en conséquence. Il manque par ailleurs d'une visibilité budgétaire claire sur le coût global de l'opération de restructuration de la carte judiciaire à Mayotte**. Celle-ci n'est pas anodine dans la mesure où la mise en concurrence est très difficile sur l'île (du fait d'un marché restreint et du faible nombre de prestataires), avec pour corollaire des prix relativement élevés. Il faut par ailleurs relever que, jusqu'à la départementalisation, aucun SAR n'existait en propre à Mayotte et que les points de référence font donc défaut.

Dans le chiffrage précédemment indiqué sur les besoins non financés actuellement au niveau de la CA de La Réunion (soit 452 milliers d'euros, cf. supra), il convient de souligner que les dépassements éventuels pouvant survenir à Mayotte ne sont pas compris.

Certains besoins sont en tout cas d'ores et déjà clairement identifiés et votre rapporteur spécial y reviendra *infra*. A ce stade, il est toutefois possible de lister les principaux. Les difficultés **informatiques** rencontrées à Mayotte, qui viennent s'ajouter à celles de La Réunion, rendraient nécessaire la création d'un poste de responsable informatique. Par ailleurs, les besoins en **formation** (*cf. supra*) tendent à rendre incontournable un renforcement en la matière au niveau du SAR.

Au total, le SAR de La Réunion doit relever un périlleux **défi** : gérer une situation déjà très tendue sur la CA de La Réunion avec, qui plus est, le cas spécifique et nouveau de la réorganisation de la carte judiciaire à Mayotte.

2. Les difficultés spécifiques à l'île

Le chantier de la réorganisation de la justice à Mayotte ne doit par ailleurs pas occulter certaines difficultés spécifiques à l'île et auxquelles doit pourtant bien répondre l'institution judiciaire. Au rang de ces **particularismes** on retrouve : l'impact des questions de traduction sur le budget des frais de justice, la problématique de l'éloignement géographique, la lente mise en place d'un état civil et les enjeux liés à la disparition de la justice cadiale.

a) La barrière de la langue, facteur de frais de justice supplémentaires

Sur Mayotte, l'institution judiciaire est confrontée au traitement de l'immigration clandestine, dont le flux demeure important malgré la politique menée (*cf. supra*). Cette immigration mobilise des moyens significatifs en magistrats et en personnels de justice sur divers types de contentieux : séjour irrégulier et aide apportée aux clandestins, travail dissimulé, fraude documentaire... Mais elle recèle également un **autre coût direct : les frais des traducteurs-interprètes**.

La langue officielle sur l'île est bien évidemment le français, mais elle cohabite avec deux dialectes comoriens, le shimaore (ou mahorais) et le shibushi. Les clandestins venant d'Anjouan ne parlent pas en revanche le français. Ils utilisent un autre **dialecte comorien : le shindzuani (ou anjouanais)**.

De la sorte, la communication passe la plupart du temps par le recours à des traducteurs-interprètes. Il est en effet **rare de pouvoir trouver parmi les personnels de justice (ou parmi les policiers et les gendarmes, qui peuvent intervenir dans le cadre des gardes à vue) à Mayotte des agents capables d'échanger dans les différents dialectes comoriens**.

Ce coût vient donc accroître la charge budgétaire des frais de justice à Mayotte, et cela d'autant plus que les tarifs des traducteurs-interprètes ont été **récemment revalorisés au niveau national**.

La réforme des tarifs des traducteurs et des interprètes

Au cours des dernières années, la **faiblesse des tarifs** applicables aux interprètes avait été soulignée, à plusieurs reprises, par la Cour des comptes.

Ainsi, la **Cour des comptes**, dans ses rapports de juillet 2005 et d'octobre 2007 sur les frais de justice, avait relevé que « *S'il est normal que les personnes auxquelles s'adressent les réquisitions et qui participent ainsi au service public de la justice ne bénéficient pas de leur marge habituelle, le maintien de tels tarifs, parfois totalement irréalistes, ne favorise pas l'appel aux prestataires les plus qualifiés* ».

La Cour avait aussi fait observer que « *le niveau insuffisant de certains tarifs risque d'engendrer une baisse de la qualité des prestations, voire une pénurie de prestataires dans certains domaines ; à ce titre, la revalorisation de la rémunération horaire des interprètes et traducteurs apparaît urgente. Elle est à l'étude tout comme celle des experts psychiatres et des administrateur ad hoc* ». La Cour rappelait également à cette occasion que **la grande majorité des dernières revalorisations remontait à 1999**.

Une nouvelle revalorisation de ces tarifs a finalement été opérée par le **décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008**.

Le **tarif des traducteurs** a ainsi été porté de 12,52 euros à 25 euros la page. Le décret de 2008 précité définit par ailleurs la notion de page, mettant ainsi fin à l'absence de norme qui constituait une source de contentieux et de retard dans le paiement des prestations.

Le **tarif des interprètes** variait précédemment entre 14,79 euros et 16,58 euros. Il a été fixé à 25 euros de l'heure, à compter du mois de septembre 2008, et à 30 euros, à compter du 1^{er} mars 2009. En outre, des majorations de ce tarif de base, cumulables entre elles, sont prévues dans les situations suivantes :

- majoration de 40 % pour la première heure, ce qui porte le coût de celle-ci à **42 euros** ;
- majoration de 25 % pour l'heure de traduction effectuée entre 22 h et 7 h ;
- majoration de 25 % pour l'heure de traduction effectuée les samedis, dimanches et jours fériés.

Du fait de ces revalorisations, les frais de traduction et d'interprétariat ont progressé de plus de 62,5 % entre 2008 (16,62 millions d'euros) et 2009 (27,02 millions d'euros).

Cette progression de la dépense s'est poursuivie en 2010, mais à un degré moindre. En effet, la dépense est passée de 12,98 millions d'euros au 30 juin 2009 à 15,21 millions d'euros au 30 juin 2010, soit une augmentation de l'ordre de 17 %. Cette évolution traduit l'impact de l'ensemble des revalorisations intervenues.

Ce poste de dépense s'est ainsi s'élevé à 30 millions d'euros en 2010 et devrait atteindre **32 millions d'euros en 2011**.

Source : ministère de la justice et des libertés

Cette récente réforme des tarifs des traducteurs et des interprètes n'a toutefois manifestement pas tenu compte de l'impact pouvant en découler sur les frais de justice à Mayotte, étant donnée la situation particulière du fait de l'immigration clandestine massive sur l'île.

Il faut à cet égard souligner que les interprètes, par exemple, restent à la disposition de la justice entre 8 heures et 17 heures les jours où ils interviennent en correctionnelle. De la sorte, se sont créées de **quasi rentes de situation** pour nombre d'entre eux.

Face à une telle situation, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité de contractualiser les traducteurs-interprètes à Mayotte afin de limiter la dépense et de mieux maîtriser l'évolution des frais de justice.**

b) Le problème de l'éloignement

La situation géographique de Mayotte, éloignée d'environ **1 500 kilomètres de La Réunion et de 8 000 kilomètres de la métropole**, pose la question de l'éloignement et de ses conséquences budgétaires. Cette donnée représente bien évidemment un invariant, mais qui ne doit pas pour autant amener à faire l'économie d'une réelle réflexion.

Dans cette perspective, **l'apport des NTIC et notamment de la visioconférence constitue un levier essentiel de modernisation et d'optimisation de la dépense** (cf. *supra*). Mais il ne peut pas apporter de réponses à toutes les questions et certains frais demeurent incontournables, en particulier en matière de déplacement.

Il convient d'ailleurs de relever que, dans le budget de fonctionnement de la CA de La Réunion, le poste consacré aux **dépenses de déplacement** a connu depuis 2008 une décreue significative, qu'il convient de saluer. Ainsi, en 2010, ce poste représentait une enveloppe de **493,8 milliers d'euros**, contre 630,3 milliers d'euros en 2008 (soit une baisse de 21,6 %). Mais ce montant ne couvrait bien évidemment pas encore les frais relatifs aux juridictions de Mayotte.

Votre rapporteur spécial estime donc nécessaire que l'effort de maîtrise des frais de déplacement se poursuive au sein de la CA de La Réunion, y compris en tenant compte de l'intégration de Mayotte dans le ressort de la Cour.

Dans cette perspective, une réflexion doit probablement être menée sur les **dépenses liées à la politique de formation** des magistrats et des personnels en poste à Mayotte.

Ainsi, plutôt que d'envoyer ces personnels en métropole pour y suivre des modules de formation, ne serait-il pas moins onéreux d'**organiser sur place** certains de ces modules, lorsque le type de formation s'y prête ? De même, la **formation à distance (e-learning)** doit pouvoir trouver à s'appliquer utilement dans le cas de Mayotte.

Visant à dégager de nouvelles sources d'économie et donc de nouvelles marges de manœuvre budgétaires en juridiction, cette réflexion prospective vaut naturellement non seulement pour La Réunion et Mayotte, mais aussi pour l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer. Elle doit trouver sa place **au cœur des objectifs de l'Ecole nationale de la**

magistrature (ENM) comme de l'Ecole nationale des greffes (ENG) et votre rapporteur spécial restera attentif aux développements qu'elle pourra donc susciter au sein de ces deux écoles de formation initiale et continue.

L'éloignement géographique pèse également sur l'institution judiciaire à Mayotte *via* les **difficultés qu'il suscite pour les professions collaborant à la justice sur l'île**. Le cas de la médecine légale en constitue un bon exemple. L'archipel souffre en effet d'une pénurie de médecin légiste et les experts venant de l'extérieur tendent à refuser de se déplacer, dans la mesure où ils doivent faire l'avance du billet d'avion et craignent de ne pas être remboursés, ni même payés, en temps et en heure (*cf. supra*, les difficultés liées aux frais de justice). Les magistrats doivent donc faire preuve de trésors de persuasion ou d'ingéniosité pour parvenir à faire venir un médecin légiste¹.

c) La lente mise en place d'un état civil

La justice à Mayotte se trouve confrontée à une difficulté bien inhabituelle, mais résultant du particularisme mahorais. Elle ne peut en effet que s'appuyer sur un **état civil embryonnaire**.

Historiquement, l'état civil a été tenu sur l'île par le *cadi* (*cf. infra*) et **ce n'est qu'en 1977 que l'état civil coranique a été transféré aux mairies**. Toutefois les registres transférés se sont révélés mal tenus et abîmés, quand ils n'avaient pas été purement et simplement perdus. La notion même d'état civil telle qu'elle est entendue en métropole n'avait guère de sens pour les Mahorais, coutumièrement désignés par une série de vocables sans distinction de nom ni de prénom.

Ce n'est qu'avec **l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte** que l'île s'est vue dotée d'un service d'état civil de droit commun dans chaque mairie. Cette même ordonnance a créé parallèlement une commission de révision de l'état civil (CREC) chargée d'établir les actes de naissance, de mariage ou de décès qui auraient dû être portés sur les registres de l'état civil de droit commun ou de droit local à Mayotte.

¹ Dans une affaire récente suite à un décès au cours d'une opération de police menée contre des clandestins, le médecin légiste est venu de... Paris. Il s'agissait d'un officier de l'armée devant se rendre dans la zone et qui a accepté de procéder à l'autopsie devant être réalisée. Les magistrats de Mayotte ont profité de cet heureux concours de circonstances pour se sortir de l'embarras.

Les missions de la CREC

Instituée par l'ordonnance précitée du 8 mars 2000 et installée en avril 2001, la CREC a une **double mission** consistant à :

- **fixer les noms et prénoms** des personnes de statut civil de droit local nées avant la publication de l'ordonnance, soit le 8 mars 2000 ;

- **établir les actes d'état civil** (naissance, mariage, décès) destinés à suppléer les actes manquants, les actes perdus ou détruits ou ceux dont l'état de conservation ne permet pas l'exploitation, les actes irréguliers, les actes devant être inscrits sur un registre d'état civil de droit commun alors qu'ils l'ont été à tort sur un registre de droit local ou inversement.

Aux termes de l'article 11 de l'ordonnance du 8 mars 2000, les personnes majeures relevant du statut civil de droit local applicable à Mayotte nées avant la publication de l'ordonnance **doivent choisir un nom** :

- parmi les vocables figurant dans leur acte de naissance ;

- ou parmi les vocables servant à identifier leurs ascendants ;

- ou parmi les surnoms sous lesquels elles justifient par tout moyen être connues dans leur commune de résidence.

Ces personnes peuvent par ailleurs **choisir librement leur prénom**.

Le travail de la CREC implique la **mise à jour** par radiation des anciens registres, la constitution de nouveaux registres pour chaque année passée et, le cas échéant, la mention sur tous les actes existants postérieurs à mars 2000 établis sur le fondement des anciens actes de naissance, des modifications induites par les décisions de la commission.

Source : Sénat, rapport d'information n° 115 (2008-2009) de Jean-Jacques Hyest, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne, « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités »

Le mandat de la CREC, qui devait s'achever en avril 2006, a été prorogé pour une durée de cinq ans par le décret n° 2005-1620 du 22 décembre 2005. Elle devait donc poursuivre sa mission jusqu'au 5 avril 2011, mais selon les informations recueillies auprès de la chambre d'appel de Mayotte par votre rapporteur spécial, **les travaux de cette commission ne seront pas achevés avant la fin de l'année 2011.**

L'extrême lenteur des travaux de la CREC, qui s'explique essentiellement par leur lourdeur, le manque d'encadrement des rapporteurs de cette commission et un outil informatique inadapté¹, **rend délicat l'exercice de la justice à Mayotte et freine son bon fonctionnement, avec pour corolaire un coût budgétaire caché difficile à chiffrer mais bien réel.**

Par ailleurs, il convient de souligner que la CREC est, depuis l'origine, présidée par un magistrat du siège. **Ce magistrat est ainsi, au**

¹ Votre rapporteur spécial renvoie au rapport d'information précité de Jean-Jacques Hyest, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne pour plus de détails sur ces raisons.

moins en partie, détourné de ses fonctions juridictionnelles de façon d'autant plus pérenne que les travaux de la mission s'éternisent.

d) La question de l'« après justice cadiale »

La justice cadiale représentait, jusqu'il y a encore fort peu de temps, l'une des autres spécificités fortes de Mayotte, parfois même un peu déroutante ou déconcertante pour un « *Mouzoungou* » (terme désignant, en shimaore, un métropolitain à Mayotte). Fondée sur le droit coutumier (en matière de propriété ou de mariage, par exemple), elle a longtemps joué un rôle essentiel sur l'île, tant pour les décisions qu'elle rendait que pour le rôle de médiation sociale qu'elle tenait. Au cours des dernières années, cette institution a toutefois connu une modification assez profonde.

La disparition des fonctions juridictionnelles du cadi

Le **système cadial** existe aux Comores et à Mayotte depuis l'arrivée des Shiraziens entre le XIV^{ème} et le XVI^{ème} siècle. Le cadi exerçait depuis cette époque un rôle de juge, de médiateur et d'institution régulatrice de la vie sociale et familiale. Ses décisions étaient fondées sur la doctrine musulmane de rite chaféite ainsi que sur des règles coutumières issues d'Afrique de l'est.

Traditionnellement, le cadi exerçait **trois types d'activités** :

- une **activité judiciaire** (rémunérée par le conseil général) allant en s'amenuisant au fur et à mesure de la progression de l'application du droit commun ;
- une **activité notariale** (rémunérée de manière spécifique au moyen d'un barème propre, en fonction de la nature des actes) pour les actes de procuration, les donations, les partages, les actes de vente, les certificats d'hérédité, la liquidation des successions ;
- une **activité sociale et administrative** (médiation, autorité morale et religieuse).

Toutefois, les fonctions juridictionnelles de la justice cadiale ont été supprimées, et cela avant même le passage de la collectivité départementale de Mayotte au statut de département et la mise en place d'une nouvelle organisation judiciaire conforme au droit commun en application de l'ordonnance précitée du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le département de Mayotte.

En effet, conformément aux engagements pris dans le cadre du pacte pour la départementalisation et de façon à offrir aux Mahorais relevant du statut personnel de droit local les mêmes garanties procédurales que celles dont disposaient leurs concitoyens, **l'ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut personnel de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître** a confié une compétence exclusive aux juridictions de droit commun pour statuer sur tout conflit en matière de statut personnel. Les dispositions de la délibération n° 64-12 bis du 3 juin 1964 de la chambre des députés des Comores portant réorganisation de la procédure en matière de justice musulmane relatives à l'activité juridictionnelle des cadis ont, par conséquent, été abrogées.

Par ailleurs, lors de la ratification de cette ordonnance par la loi précitée du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte, **les prérogatives des cadis en matière notariale, de tutelle légale des incapables ou encore de représentation du défunt pour toute succession non réglée ont également été supprimées.**

Pour autant, les cadis restent statutairement des agents du conseil général et pourront à l'avenir, selon les initiatives prises par le conseil général, exercer des missions dans le domaine social, conformément aux dispositions du pacte pour la départementalisation de Mayotte qui prévoit de recentrer les cadis sur des fonctions de « **médiation sociale** ».

Sources : Sénat, rapport d'information n° 115 (2008-2009) de Jean-Jacques Hyest, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne, « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités », et JO du 14/06/2011 (page 6337), réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à la question écrite n° 105042 de notre collègue député Pierre Morel-A-L'Huissier

Si la suppression des fonctions juridictionnelles du cadi apparaît comme un pré-requis incontournable qui devait inévitablement intervenir en amont de la départementalisation de Mayotte, elle emporte cependant certaines **conséquences sur le fonctionnement du système judiciaire sur l'île.**

D'une part, elle a pour répercussion d'**accroître le nombre d'affaires à traiter**, du fait du report des affaires auparavant tranchées par la justice cadiale.

D'autre part, elle vient complexifier encore un peu plus la **problématique de l'aide juridictionnelle (AJ)** sur l'île. Dans son rapport d'information « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »¹, votre rapporteur spécial a mis en évidence la double crise, financière et morale, frappant le système de l'AJ depuis les années 1990. Il a notamment souligné le problème posé par le niveau de rétribution des avocats intervenant au titre de l'AJ.

Or, précisément, la disparition de la justice cadiale implique à Mayotte une prise en charge d'un **nombre accru de justiciables** qui auparavant s'adressaient au cadi et se tournent désormais vers les tribunaux de droit commun avec une défense prise en charge par un avocat. Parmi ces justiciables, une proportion non négligeable bien que difficile à quantifier à ce stade (par manque de recul suffisant) est admissible à l'AJ (totale ou partielle).

Cet accroissement des justiciables à l'AJ comporte une double conséquence. Elle requière, tout d'abord, un **abondement en conséquence de la dotation prévue pour la CA de La Réunion au titre de l'AJ.** En outre, elle fait surgir un **problème nouveau pour la profession d'avocats sur l'île**, ceux-ci étant appelés désormais plus fréquemment à être commis d'office. Thani Mohamed, bâtonnier de Mamoudzou, a ainsi exprimé ses craintes

¹ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

relatives à la « *paupérisation de l'institution judiciaire* » et à la faible rétribution des avocats commis d'office¹.

Votre rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution de la situation de l'AJ à Mayotte, tout en soulignant que celle-ci ne constitue qu'un volet d'une problématique plus large à l'échelle nationale.

III. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : LES RETOMBÉES POSITIVES DE L'ACCROISSEMENT DES MOYENS

A l'origine du contrôle qu'il a mené au nom de votre commission, votre rapporteur spécial redoutait particulièrement la situation qu'il allait être amené à connaître du côté de l'administration pénitentiaire à La Réunion et à Mayotte. C'est d'ailleurs notamment les conditions de détention à la maison d'arrêt de Majicavo qui l'avaient conduit à décider de ce contrôle.

Or, la situation de l'administration pénitentiaire dans ces deux départements d'outre-mer se révèle *in fine* **plutôt une bonne surprise**, même si elle n'est bien entendue pas parfaite.

Les efforts consentis en termes de moyens ont en effet permis de **desserrer la contrainte carcérale** pesant sur l'île de La Réunion grâce à une **modernisation réussie**. Ils ont en outre débouché sur une **amélioration des conditions de détention à Majicavo**, plaçant cette maison d'arrêt sur le chemin de l'**assainissement** dans un contexte pourtant difficile.

A. LE DESSERREMENT DE LA CONTRAINTE CARCÉRALE À LA RÉUNION

Sous l'effet de la mise en œuvre des divers programmes immobiliers conduits par le ministère de la justice et des libertés à La Réunion, **le paysage pénitentiaire a connu une profonde transformation**, cette mutation devant se poursuivre dans les années à venir.

Le **centre pénitentiaire de Saint-Denis** constitue le « vaisseau amiral » de l'administration pénitentiaire sur l'île, du fait de sa capacité d'accueil et de sa réelle modernité. D'une taille comparable et longtemps considéré comme la pierre angulaire du système carcéral réunionnais, le **centre pénitentiaire du Port** est ainsi désormais relégué au second plan. La **maison d'arrêt de Saint-Pierre** reste, pour sa part, nettement en retrait de ces deux établissements et devrait céder sa place à un établissement plus moderne à moyen terme.

Dans un emploi du temps chargé lors de son déplacement à La Réunion, votre rapporteur spécial n'a visité que le centre pénitentiaire de Saint-Denis.

¹ *Malango actualité, édition du 15 juin 2010.*

1. L'effort d'investissement dans l'immobilier pénitentiaire de La Réunion : 20,4 % des investissements réalisés outre-mer par le ministère

Afin d'appréhender les **efforts d'investissement** de l'administration pénitentiaire à La Réunion, il est utile de replacer les projets immobiliers réunionnais dans le cadre plus général de l'ensemble des projets menés outre-mer.

a) La volonté de rattraper le retard outre-mer

Actuellement, le ministère de la justice et des libertés dispose de **3 526 places outre-mer**. Ces places sont réparties dans 14 établissements pénitentiaires.

Au 1^{er} avril 2011, on recensait outre-mer **4 471 personnes écrouées détenues**.

Dans le cadre du programme initié par la loi n° 2002-1138 du 29 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) et du nouveau programme immobilier (NPI), il est prévu de construire et de réhabiliter un total de **2 532 places** pour les départements et les territoires d'outre-mer. Ces places sont destinées à augmenter les capacités d'hébergement, à améliorer les conditions d'accueil des établissements existants et à remplacer les plus vétustes.

Au total, après réalisation de l'ensemble du programme envisagé, l'administration pénitentiaire disposera outre-mer de **5 024 places**. Le solde net de création de places pour l'outre-mer s'établira à **1 949 places**, dont 1 498 restant à livrer.

Le budget total des opérations immobilières sur l'outre mer est estimé à environ **500 millions d'euros** par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP).

Cet effort doit être salué en ce qu'il traduit une réelle volonté de mettre fin à une période pendant laquelle l'outre-mer a trop peu bénéficié des programmes de constructions pénitentiaires.

b) La position enviable de La Réunion

Dans ce contexte général, la position de La Réunion apparaît comme plutôt enviable. Le tableau ci-après présente une comparaison de la situation de l'île rapportée à l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer.

La place de La Réunion dans l'ensemble des capacités d'accueil outre-mer

	La Réunion	Outre-mer	Pourcentage
Nombre de places	1 254	3 526	35,6 %
Effectifs détenus	1 089	4 471	24,3 %
Taux d'occupation	86,8 %	126,8 %	-

Source : d'après les éléments communiqués par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) à votre rapporteur spécial (les données statistiques concernant La Réunion ayant été arrêtées au 10 mars 2011)

Il ressort ainsi de cette comparaison deux conclusions essentielles. D'une part, **alors que La Réunion représente seulement 24,3 % des effectifs détenus outre-mer, elle pèse pour 35,6 % du nombre de places existant en détention.** D'autre part, elle présente un **taux d'occupation global relativement satisfaisant de 86,6 %**, contre un taux plus dégradé pour l'ensemble de l'outre-mer (126,8 %). Cette seconde conclusion résulte d'ailleurs assez directement de la première.

Pour encore mieux apprécier ce taux de 86,6 % à La Réunion, il faut le rapprocher du **taux national, lui-même fixé à 110,1 %¹**. La performance en termes de niveau d'occupation des établissements à La Réunion est donc globalement meilleure que la moyenne nationale.

Ainsi que Jean-Amédée Lathoud, directeur de l'administration pénitentiaire, l'a souligné auprès de votre rapporteur spécial lors de son audition, **la situation à La Réunion est atypique et constitue une exception à l'échelle nationale, puisqu'il n'y a pas de « sur-effectifs » dans les prisons de l'île².**

Du point de vue de l'effort d'investissement, La Réunion bénéficie également de moyens substantiels. Ainsi, alors que cet effort se monte à environ 500 millions d'euros pour l'outre-mer (*cf. supra*), la seule construction du nouveau centre pénitentiaire de Saint-Denis, sur le site de Domenjod, a mobilisé **97,8 millions d'euros.**

Par ailleurs, le nouveau bâtiment dédié au service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), et plus particulièrement à la direction de ce SPIP ainsi qu'à son antenne « nord de la Réunion », requerra un financement de **4,1 millions d'euros.** Ce bâtiment sera livré en 2013.

Au total, l'effort d'investissement consacré à La Réunion s'élève à **101,9 millions d'euros.** Il correspond à **20,4 % des crédits accordés pour l'immobilier de l'administration pénitentiaire outre-mer.**

¹ Taux mesuré au 1^{er} juillet 2010.

² Audition du 9 mai 2011.

2. La modernisation réussie du centre pénitentiaire de Saint-Denis

a) Un établissement de construction récente

Ouvert en 2008, le centre pénitentiaire¹ de Saint-Denis s'inscrit dans le cadre du programme dit « 13 200 » mené par l'administration pénitentiaire. Son édification visait à remplacer l'établissement historique de La Réunion : la prison « Juliette-Dodu ». Extrêmement vétuste, ce dernier souffrait d'une surpopulation carcérale caractérisée.

La prison « Juliette-Dodu », bientôt dans le patrimoine historique de La Réunion ?

Créée au début du XVIII^{ème} siècle, la maison d'arrêt de l'île de la Réunion fut rapidement surnommée la « geôle » de Saint-Denis. La prison avait été agrandie à plusieurs reprises pour faire face à la surpopulation carcérale.

En 1847 déjà, la commission de réflexion sur la réforme des prisons, dressait, non sans amertume, un piteux tableau de la « geôle » de Saint-Denis.

« La même prison sert à la fois de maison de police municipale, de lieu de sûreté et de dépôt, de maison d'arrêt et de justice, de prison pour dette, et enfin de maison de travaux forcés, de réclusion, et d'emprisonnement. Tous les genres de prisonniers y sont retenus en même temps. Hommes et femmes, les mêmes portes s'ouvrent pour les recevoir et se referment sur tous » écrit pour sa part Bruno Maillard, dans « *Carcer sous les tropiques. La prison pénale à l'île Bourbon sous la Monarchie de Juillet* ».

S'étendant sur près d'un demi-hectare, l'édifice est situé **dans la rue Juliette-Dodu**, l'une des plus commerçantes de Saint-Denis.

Cette prison était notoirement surpeuplée, avec 120 places mais des pointes jusqu'à 350 détenus accueillis. Ainsi, **les dortoirs étaient équipés de 11 lits superposés et pouvaient accueillir jusqu'à 22 occupants**. Par ailleurs, près de 120 matelas avaient été installés pour un couchage par terre.

Depuis le 11 décembre 2008, elle a été vidée de ses 271 pensionnaires, transférés vers le centre pénitentiaire de Saint-Denis.

L'ex-établissement pénitentiaire attend désormais d'être réhabilité et réaffecté à d'autres fonctions. Son rez-de-chaussée est considéré comme **intéressant d'un point de vue patrimonial et historique pour avoir renfermé l'ancien bureau du roi**.

La fermeture de la prison « Juliette-Dodu » et l'entrée en service du nouveau centre en 2008 illustrent bien la vocation du plan « 13 200 » à remplacer les établissements ouverts sous un autre temps. Ils correspondent également au souci de respecter les règles pénitentiaires européennes en matière de conditions de détention.

¹ Un centre pénitentiaire est un établissement qui comprend au moins deux quartiers à régimes de détention différents (maison d'arrêt, centre de détention et / ou maison centrale).

Il faut par ailleurs noter le **bon respect des délais de livraison du nouvel établissement**. Ainsi, alors que la livraison était prévue à l'issue d'un chantier de deux ans, seul un léger délai de retard de trois mois a été enregistré malgré les aléas climatiques sur l'île.

Depuis son entrée en service, le centre pénitentiaire n'a eu à déplorer **qu'une évasion, en 2009**. Celle-ci a eu lieu en hélicoptère. L'établissement n'est en effet pas équipé de filet de sécurité, le climat cyclonique réunionnais interdisant un tel dispositif (du fait du risque de voir les pylônes d'amarrage tomber sur les bâtiments sous l'impact de l'intempérie).

Ayant eu l'occasion de visiter cet établissement, **votre rapporteur spécial a été particulièrement frappé par le calme qui y règne, la propreté des lieux et la quasi absence de dégradation du bâtiment**. Ce constat tranche notablement avec certains établissements qu'il lui a été donné de visiter en métropole.

Selon votre rapporteur spécial, le calme ambiant résulte notamment de la très bonne conception architecturale de l'établissement et d'un choix de couleurs ainsi que de matériaux judicieux. Cette conception doit donc utilement inspirer les prochaines réalisations pénitentiaires.

b) L'organisation du centre pénitentiaire

Ouvert dans le quartier de Domenjod, situé sur la commune de Saint-Denis et plutôt à sa périphérie, le nouveau centre pénitentiaire accueille majoritairement des **prévenus en attente de jugement et des détenus condamnés à de courtes peines**¹.

D'une surface de 25 000 m², le centre pénitentiaire s'étend sur un terrain de **12 hectares** dans un paysage agréable offrant d'un côté des vues sur la mer et de l'autre sur les montagnes du centre de l'île.

Les **573 places** sont réparties en différents quartiers :

- deux quartiers « hommes » (453 places) ;
- un quartier « mineurs » (40 places) ;
- un quartier « femmes » (30 places) ;
- un quartier d'accueil (25 places) ;
- un quartier d'isolement² ;
- un quartier disciplinaire³ ;
- un quartier de semi-liberté (25 places).

¹ Au 31 décembre 2010, l'établissement comportait toutefois vingt-six détenus de longues peines. Il comptait par ailleurs soixante-neuf détenus condamnés à des peines correctionnelles inférieures à cinq ans.

² Le nombre de places est inclus dans le décompte des autres quartiers.

³ *Idem*.

Il comprend par ailleurs une **unité de consultation des soins ambulatoires (UCSA)** et une unité d'hospitalisation carcérale (UHC).

c) La bonne adéquation des moyens humains

Les effectifs du centre pénitentiaire de Saint-Denis s'élevaient au total à 271 personnes et comprennent trois personnels de direction, dont **Hubert Moreau, chef d'établissement**, dix-sept personnels administratifs, trois personnels technique et deux cents quarante-huit personnels de surveillance.

Ils se décomposent plus précisément de la manière suivante : un directeur des services pénitentiaires fonctionnel, un directeur des services pénitentiaires « hommes », un directeur des services pénitentiaires « femmes », deux attachés d'administration et d'intendance, quatre secrétaires administratifs, onze adjoints administratifs, deux techniciens, un adjoint technique, sept capitaines pénitentiaires, un lieutenant pénitentiaire, cinq majors pénitentiaires « hommes », vingt-trois premiers surveillants, cinq premières surveillantes, **cent soixante dix-neuf surveillants pénitentiaires ou brigadiers** et vingt-huit surveillantes pénitentiaires ou brigadiers « femmes ».

Par ailleurs, les **effectifs du SPIP** (direction et antenne de Saint-Denis) s'appuient sur vingt-six personnels se décomposant comme suit : un directeur du SPIP, un directeur d'insertion et de probation, un chef de service d'insertion et de probation, quatre conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (1^{ère} classe), treize conseillers pénitentiaire d'insertion et de probation (2^{ème} classe), un secrétaire administratif, trois adjoints administratifs et deux assistants de service social.

Le dimensionnement de ces effectifs apparaît adapté à la gestion de cet établissement.

Seuls les services du SPIP connaissent une certaine tension, non pas du fait de leurs missions à l'intérieur du centre mais plutôt liée au nombre conséquents d'aménagement de peines à suivre sur l'ensemble du département (6 000 justiciables concernés, soit plus de 100 individus à suivre par agent). Les représentants du SPIP de La Réunion ont d'ailleurs fait part de leur sentiment de frustration à votre rapporteur spécial : « *On fait de la quantité, mais pas de la qualité...* ». Ils reprenaient d'ailleurs là une alerte lancée par l'ensemble de leurs collègues, d'outre-mer comme de métropole.

Les surveillants pénitentiaires, et notamment les représentants des organisations syndicales¹, ont exprimé à votre rapporteur spécial leurs craintes à l'égard de certaines évolutions législatives impactant leurs missions depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dite « loi pénitentiaire ». Ces craintes portent sur les dérives potentielles liées à la reconnaissance du droit d'expression des détenus, à l'usage d'armes à feu dans

¹ Audition du 27 avril avec les représentants syndicaux UFAP, FO et CGT.

les fonctions de surveillant et au risque d'insécurité résultant du système allégé de fouilles (avec la possibilité éventuelle pour les détenus de faire entrer plus facilement des armes ou des substances illégales). Sans être directement rattachées à un enjeu budgétaire, ces angoisses méritent cependant d'être mentionnées dans le compte rendu que souhaite vous faire votre rapporteur spécial de sa visite au centre pénitentiaire de Saint-Denis.

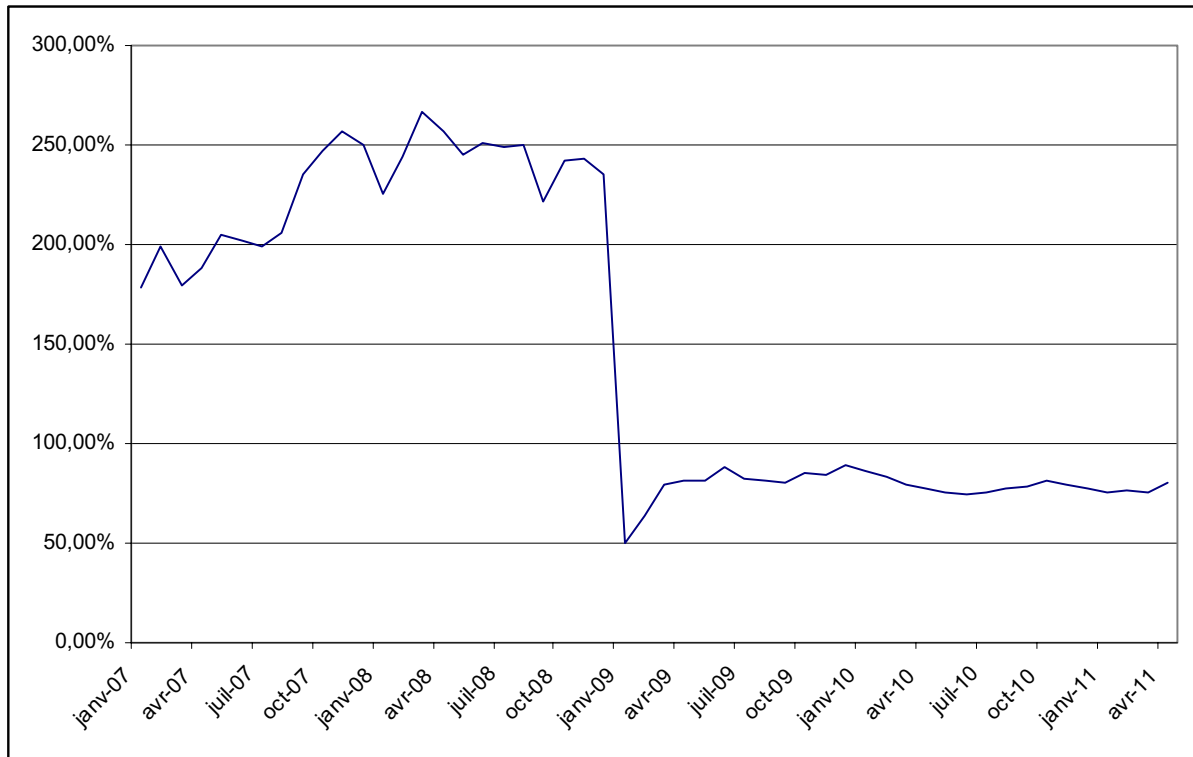
D'une manière générale, ainsi qu'a pu le constater votre rapporteur spécial qui a participé à la « Journée Défense et Citoyenneté », organisée dans les murs du centre pénitentiaire le 27 avril 2011, la population carcérale réunionnaise est très respectueuse de l'uniforme et de l'ordre imposé au sein de l'établissement. Un tel état d'esprit facilite la mission des surveillants pénitentiaires et permet d'entretenir un climat serein au sein du centre.

d) Le retour du taux d'occupation à un niveau acceptable

La fermeture de l'ancienne prison « Juliette-Dodu » et l'ouverture du nouveau centre à Domenjod a immédiatement fait sentir ses effets sur le taux d'occupation carcérale à Saint-Denis. Alors que celui-ci enregistrait des pointes supérieures à 250 % en 2008, il s'établit désormais à **78,9 %**¹. Le graphique ci-après rend compte du rétablissement « instantané » de la situation.

¹ Chiffre communiqué par la DAP au 10 mars 2011.

L'évolution du taux d'occupation carcérale à Saint-Denis



Source : DAP

Ces **conditions de détention favorables** rejaillissent naturellement sur le climat apaisé de l'établissement.

Ce climat n'est certainement pas étranger au fait que le centre pénitentiaire de Saint-Denis ait été retenu comme **site pilote en matière de prévention contre le risque de suicide**. Ainsi, 80 % de ses personnels a suivi une formation spécifique sur la détection de ce risque en amont, avec une attention toute particulière concernant les mineurs, les nouveaux arrivants et le quartier d'isolement. Un travail étroit y est par ailleurs effectué en liaison avec les magistrats et l'association d'accueil des familles afin de pouvoir recueillir le plus d'informations possible sur les détenus et leur état psychologique.

Une « **cellule de protection d'urgence** » a été mise en place afin de pouvoir placer les détenus à risque et/ou en crise sous observation pendant 24 heures.

Le centre pénitentiaire a même fait l'objet d'une **labellisation AFNOR** s'agissant de l'accueil de l'arrivant et de la grille de repérage du risque de suicide.

3. Le centre pénitentiaire du Port : vers une restructuration ?

a) Un établissement ouvert en 1974, puis étendu en 1989

Le centre pénitentiaire du Port était, **jusqu'à l'entrée en service du centre pénitentiaire de Saint-Denis, le principal établissement pénitentiaire** de La Réunion.

Ouvert en 1974, il a par la suite été étendu et rénové en 1989. Implanté sur la commune du Port (au nord de l'île), il est aussi appelé centre de détention de la Plaine des Galets en référence à son implantation proche de la rivière des Galets.

Sur un domaine de 35 hectares, le centre comprend **deux quartiers** distincts :

- le centre de détention ;
- le secteur « maison d'arrêt / maison centrale / quartier mineurs », en fonctionnement depuis 1989.

Le centre du Port est le siège de l'**unité opérationnelle (UO)** de La Réunion et assure la gestion administrative et financière des établissements pénitentiaires de Saint-Denis et de Saint-Pierre ainsi que du SPIP.

Depuis l'origine, cet établissement a une **vocation agricole** : des détenus assurent la culture et la récolte de fruits et légumes (y compris bio), essentiellement utilisés par la cuisine de l'établissement.

b) Les effectifs répondent aux besoins

Le centre pénitentiaire du Port « tourne » avec **226 personnels** se ventilant comme suit : un directeur des services pénitentiaires (hors classe), deux directeurs des services pénitentiaires, un attaché d'administration et d'intendance, sept secrétaires administratifs, seize adjoints administratifs, un directeur technique, un technicien, quatre adjoints techniques, cinq capitaines pénitentiaires, un lieutenant pénitentiaire, cinq majors pénitentiaires « hommes », dix-sept premiers surveillants, une première surveillante, cent cinquante-deux surveillants pénitentiaires ou brigadiers, douze surveillantes pénitentiaires ou brigadiers « femmes ».

Il s'appuie par ailleurs sur une **antenne locale d'insertion et de probation composée de 11 personnes** : un directeur d'insertion et de probation, cinq conseillers pénitentiaire d'insertion et de probation (1^{ère} classe), deux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (2^{ème} classe) et trois assistants de service social.

Parmi les initiatives prises par l'équipe du SPIP du Port, il en est une particulièrement originale méritant d'être soulignée. Il s'agit d'un **projet de réinsertion structuré autour d'un objectif de développement durable**.

**Le projet « Bardzour » (aube naissante)
ou comment concilier réinsertion et développement durable**

Centré autour d'un objectif de développement durable, le projet de réinsertion intitulé « Bardzour » (aube naissante) **vise à développer l'autonomie énergétique de l'île**. Cette action originale et pédagogique s'inscrit dans le cadre du Grenelle de l'Environnement. Elle vise à l'installation d'une « ferme solaire » d'ici la fin de l'année 2011.

Le projet prévoit la mise en place de **panneaux photovoltaïques**, d'une puissance de 10 mégawatts (MW), au cœur du centre pénitentiaire.

Le pari est ambitieux : alimenter à terme le tiers de la population de la commune du Port en énergie propre, soit l'équivalent de 4 000 foyers.

Une dizaine de détenus sont sélectionnés pour mettre en place cette installation solaire avec, en toile de fond, la réinsertion des détenus *via* des formations aux métiers « verts ».

Parallèlement, des **formations diplômantes aux métiers « durables »** sont proposées au sein du centre pénitentiaire. Elles concernent les métiers du photovoltaïque, du solaire thermique, de l'agriculture biologique et de l'électricité du bâtiment.

Singulière en France, l'initiative du centre suit pourtant un chemin déjà tracé chez certains de nos voisins européens. Ainsi, **en Norvège, les établissements de Bastøey et Halden** travaillent eux aussi dans le sens de l'aménagement en énergie renouvelable des lieux carcéraux.

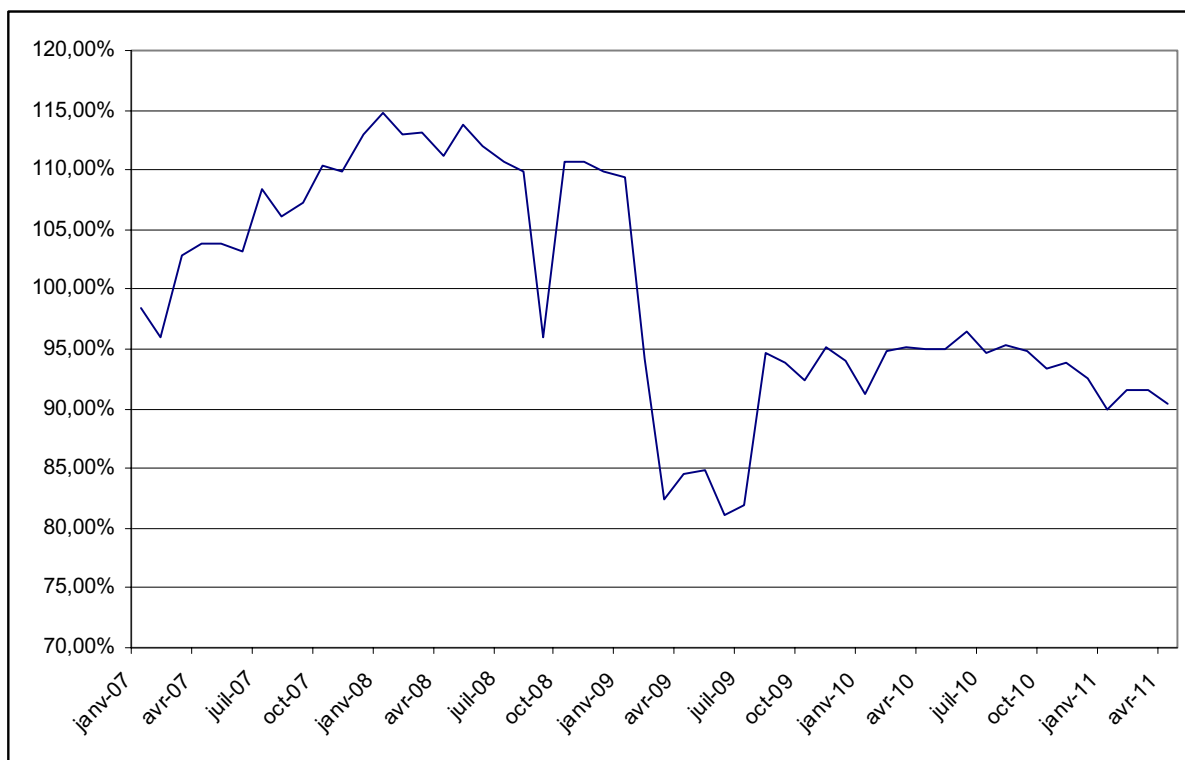
c) Un taux d'occupation correct qui n'empêche pourtant pas des évolutions à venir

Le centre pénitentiaire du Port comptait, au 10 mars 2011, **507 personnes écrouées et hébergées**.

Ses capacités théorique et opérationnelle étant fixées à **560 places**, son taux d'occupation ressort ainsi à **90,5 %**.

Le graphique ci-après présente l'évolution de ce taux d'occupation depuis quatre ans.

L'évolution du taux d'occupation carcérale au Port



Source : DAP

Alors que cet établissement souffrait d'un taux de sur-occupation pouvant atteindre 115 %, **la contrainte s'est desserrée à partir de la fin de l'année 2008**. En effet, l'ouverture du nouveau centre pénitentiaire à Saint-Denis a représenté un « ballon d'oxygène » immédiatement mis à profit par l'administration pénitentiaire pour mieux « lisser » les effectifs de détenus entre les deux prisons du nord de l'île.

Depuis le second semestre de l'année 2009, le taux d'occupation de l'établissement se situe à un niveau correct, **dans une fourchette de 90 % à 95 %**. Sans être excessif, ce niveau permet une gestion rationnelle des effectifs écroués et dans des conditions de détention acceptables.

Pour autant, **l'administration pénitentiaire envisage de faire évoluer encore le centre du Port**. Ainsi que l'a indiqué Jean-Amédée Lathoud, directeur de l'administration pénitentiaire, lors de son audition par votre rapporteur spécial¹, la DAP travaille actuellement sur une modernisation et une restructuration du centre qui pourrait se traduire par la suppression de 30 à 40 places, en fonction des besoins estimés.

Votre rapporteur spécial considère que cet objectif de modernisation s'inscrit bien dans la politique immobilière menée à La Réunion depuis

¹ Audition du 9 mai 2011.

plusieurs années. Il rappelle cependant que **cette modernisation devra être menée avec le souci de préserver une capacité d'accueil suffisante dans les établissements pénitentiaires de l'île.**

4. La fermeture programmée de la maison d'arrêt de Saint-Pierre

a) La doyenne des prisons réunionnaises

Installée en 1930 dans les anciens locaux de la compagnie des Indes datant de 1863, la maison d'arrêt¹ de Saint-Pierre fait figure de doyenne des prisons réunionnaises depuis la fermeture de « Juliette-Dodu ». Elle compte également parmi les plus vieux établissements pénitentiaires en France.

Souvent surnommée « Cayenne », cette maison d'arrêt est réputée pour sa vétusté et ses conditions de détention difficiles. La plupart des détenus y sont logés dans des dortoirs, les autres vivant dans des cellules dont aucune n'est individuelle.

La maison d'arrêt de Saint-Pierre complète la carte pénitentiaire de La Réunion en étant **le seul établissement situé au sud de l'île.**

S'étendant sur une **superficie de 10 545 m²**, elle est située sur le front de mer au sud-ouest du centre ville de Saint-Pierre, à proximité de la gendarmerie.

b) Le format réduit des effectifs, en conformité avec la taille de l'établissement

Contrairement aux centres pénitentiaires de Saint-Denis et du Port, la maison d'arrêt de Saint-Pierre n'a pas vocation à accueillir plusieurs centaines de détenus. Sa capacité d'accueil se limite ainsi à **121 places** théoriques.

En conséquence, les effectifs de personnels y sont également plus réduits que dans les deux autres établissements de l'île. Ils comprennent **69 personnes** réparties comme suit : un commandant pénitentiaire (chef d'établissement), deux secrétaires administratifs, quatre adjoints administratifs, un technicien, un adjoint technique, trois capitaines pénitentiaires, un major pénitentiaire « hommes », sept premiers surveillants, quarante-cinq surveillants pénitentiaires ou brigadiers, quatre surveillantes pénitentiaires ou brigadiers « femmes ».

L'antenne locale d'insertion et de probation de Saint-Pierre s'appuie sur un service composé de seize personnels ventilés de la manière suivante : un chef de service d'insertion et de probation, quatre conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (1^{ère} classe), six

¹ Une maison d'arrêt reçoit les prévenus (détenus en attente de jugement) ainsi que les condamnés dont le reliquat de peine n'excède pas, en principe, un an lors de leur condamnation définitive.

conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (2^{ème} classe), quatre adjoints administratifs et un assistant de service social.

c) La perspective d'une nouvelle construction à Saint-Pierre

Avec 157 personnes écrouées, dont 130 hébergées, la maison d'arrêt de Saint-Pierre souffrait, au 10 mars 2011, d'un **taux de sur-occupation de 107,4 %**.

Le graphique ci-après rend compte d'une situation fluctuante au regard du niveau d'occupation de cet établissement.

L'évolution du taux d'occupation carcérale à Saint-Pierre



Source : DAP

En 2007, la maison d'arrêt de Saint-Pierre présentait un fort taux de sur-occupation, celui-ci enregistrant même un pic à plus de 170 %. La tendance depuis lors témoigne cependant d'une **amélioration sensible de la situation, même si le taux connaît des soubresauts assez irréguliers**. Il semble toutefois que la maison d'arrêt ait trouvé son niveau d'étiage aux alentours de 100 % depuis le second semestre 2010.

La conjonction d'un risque persistant de surpopulation et, surtout, la vétusté du lieu (avec les conséquences qu'elle entraîne en termes de conditions de détention) expliquent la volonté du ministère de la

justice et des libertés de fermer cet établissement, avec la perspective de la construction d'une nouvelle prison à Saint-Pierre.

Tel est l'engagement qu'a ainsi renouvelé Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, lors de son déplacement à La Réunion en avril 2011.

Le terme fixé pour l'ouverture de ce nouvel établissement se situe à l'horizon 2017.

D'ici là, une **recherche de réserves foncières** et une **étude de faisabilité** conduite par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) devront être menées. Notre collègue Jean-Paul Virapoullé a ainsi récemment déposé une question écrite interrogeant le Gouvernement sur l'état d'avancement du projet¹.

Votre rapporteur spécial se félicite de la décision prise par le ministère de la justice et des libertés de fermer la maison d'arrêt de Saint-Pierre et d'ouvrir, sur la même commune, un établissement plus moderne. Cette nouvelle construction permettra ainsi de disposer au sud de l'île d'une prison parfaitement respectueuse des normes pénitentiaires, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Dans cette perspective, **votre rapporteur spécial souhaite qu'un partenariat fructueux puisse rapidement se nouer entre les collectivités territoriales concernées et l'Etat afin de faire aboutir le projet dans le calendrier prévu.**

B. LES PROGRÈS DES CONDITIONS DE DÉTENTION À LA MAISON D'ARRÊT DE MAJICAVO

Vue de la métropole, la maison d'arrêt de Majicavo suscite un intérêt certain, ainsi qu'en attestent **pas moins de trois visites de parlementaires** (dont celle de notre collègue Isabelle Debré, le 10 février 2010), une visite d'un ministre de la justice étranger (Hirsch Ballin, ministre de la justice des Pays-Bas, le 5 février 2009) et plusieurs déplacements d'autorités administratives, depuis octobre 2008².

De par son éloignement, sa situation géographique exceptionnelle (à l'écart, au milieu d'une nature exotique et luxuriante) et sa surpopulation carcérale dramatiquement élevée, cet établissement nourrit également **les imaginaires, voire les fantasmes sur l'univers carcéral**, par ailleurs déjà abondamment alimentés par quelques séries télé.

Afin de se forger sa propre opinion, **votre rapporteur spécial s'est donc rendu à la maison d'arrêt de Majicavo, le 30 avril 2011**, et il y a passé

¹ Question écrite à M. le garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés (JO Sénat du 3 mars 2011, page 504).

² Source : direction de l'établissement.

une partie de la journée. Les développements suivants visent à vous rendre compte de ses conclusions.

1. L'alerte du contrôleur général des lieux de privation de liberté

En application des prérogatives qui lui sont conférées par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté, **le contrôleur a décidé, en 2009, d'une visite de la maison d'arrêt de Majicavo**. Quatre contrôleurs délégués ont ainsi passé plusieurs jours (du 26 mai au 4 juin 2009) sur place.

Ce contrôle a ensuite donné lieu à un **rapport de visite** ainsi qu'à des **recommandations**, publiées au Journal officiel du 25 juillet 2010.

Il ressortait de ce rapport de visite un **constat très alarmant** s'agissant de la situation à la maison d'arrêt et des conditions de détention qui y régnaient. Ce constat avait d'ailleurs été confirmé de vive voix par Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, lors des échanges réguliers que votre rapporteur spécial entretient avec celui-ci.

Sans prétendre résumer ici de manière exhaustive le rapport du contrôleur général¹, votre rapporteur spécial souhaite néanmoins en reprendre quelques **éléments clefs**.

Le rapport relevait, tout d'abord, un **taux de sur-occupation de 240 %** en précisant que cette sur-occupation était « *chronique* » et qu'elle pouvait aller jusqu'à 333 % dans certains quartiers (quartier de fin de peine, qui ne disposait que de deux cellules et de dix-huits lits).

Il soulignait que « *le taux d'occupation des vingt-huit cellules se caractérise par une densité très forte qui entraîne une **grande promiscuité** et une **absence totale d'intimité**, principalement dans les quartiers adultes 1 et 2 et dans le quartier fin de peine* ».

En surplus, il décrivait des **conditions de vie très difficiles** : « *Les cellules sont couvertes de toitures en tôle, ce qui explique en partie qu'elles soient surchauffées* », « *les plafonds, d'une hauteur variant entre 3,22 mètres et 2,56 mètres, sont inclinés avec une pente vers l'intérieur. Il en résulte que le matelas du lit supérieur installé dans la « partie basse » de la cellule se trouve à **dix-sept centimètres du plafond**. Il en est ainsi pour dix-sept lits* », « *les moustiquaires initialement installées sont détériorées et inopérantes* », « *les surveillants ont précisé que la **température était « suffocante** » lorsqu'ils ouvraient le matin les cellules, surtout pendant la saison des pluies* », « *la **prise de la douche est particulièrement répugnante, du fait de traces d'excréments aux murs et des odeurs permanentes d'égout*** », « *Les contrôleurs ont constaté de nombreuses fuites et des*

¹ Votre rapporteur spécial renvoie à la lecture du rapport de visite, accessible sur le site internet du contrôleur général des lieux de privation de liberté à l'adresse suivante : <http://www.cgpl.fr/wp-content/uploads/2010/07/MA-Mayotte-Majicavo-Visite-final-09-11-12.pdf>

*sanitaires bouchés. Dans ce dernier cas, les détenus ont indiqué qu'ils devaient jeter des bassines d'eau dans le sanitaire afin d'évacuer la cuvette », « Les détenus retournent, une fois servis, dans leur cellule. **Ils mangent, le plus souvent, l'assiette à même le sol, à défaut de pouvoir se mettre à table. Ils ne disposent ni de fourchette, ni de couteau. Tous n'ont pas de gobelet.** Les assiettes sont alors posées à quelques centimètres des WC, l'odeur des sanitaires se répandant dans toute la pièce. Les détenus ont tenu à montrer aux contrôleurs dans quelles conditions, qu'eux-mêmes jugent indignes, les repas étaient pris », « Les conditions d'hygiène et d'alimentation des détenus sont jugées déplorable par les soignants [...]. D'après eux, **ce manque d'hygiène provoque des bastions de germes infectieux qui se propagent en détention** ».*

Une telle description ne pouvait bien évidemment qu'alerter votre rapporteur spécial.

Au regard de sa propre visite de la maison d'arrêt, il tire toutefois des **conclusions moins catastrophiques** des conditions de détention que celles présentées dans le rapport de visite précité. Il est d'ailleurs certain que le signal d'alarme tiré par le contrôleur général a, entretemps, commencé à porter ses fruits.

A cet égard, **votre rapporteur spécial estime particulièrement utile et nécessaire le rôle de « vigie » exercé par le contrôleur général, parfaitement en phase avec la mission que lui a confiée le législateur.**

Même s'il peut parfois diverger de lui quant à l'appréciation portée sur telle ou telle situation précise, votre rapporteur spécial tient à souligner combien il se félicite de ses échanges cordiaux et, surtout, fructueux avec le contrôleur général Jean-Marie Delarue. Ils illustrent bien, de son point de vue, les bénéfices mutuels qui peuvent être retirés d'un travail en complémentarité entre le Parlement et une autorité administrative indépendante.

2. L'amélioration des conditions matérielles

De ce qu'a pu en constater votre rapporteur spécial à l'occasion de son passage à Majicavo, les conditions matérielles ont connu une **réelle amélioration** par rapport à la situation décrite par le contrôleur général.

Pour autant, la situation à la maison d'arrêt est **loin d'être idyllique** et les efforts doivent être poursuivis afin d'atteindre les standards conformes aux normes pénitentiaires usuelles. Ce chemin risque d'être encore assez long et dépendra aussi d'**éléments extérieurs hors de prise de l'administration pénitentiaire**, en particulier la poursuite, l'interruption ou l'accélération de l'immigration clandestine à Mayotte.

a) *Un établissement ouvert en 1995*

La maison d'arrêt de Majicavo n'est pas située en centre ville de Mamaoudzou. Il faut parcourir **six kilomètres** sur la RN 1 pour parvenir aux murs et aux grilles de son enceinte.

Ouverte en 1995, sa construction résulte, déjà à l'époque, du constat de la vétusté et de l'insalubrité de la précédente maison d'arrêt de Mayotte (située, elle, en centre ville de Mamoudzou). Qui plus est, ainsi que l'écrivait le juge du tribunal de Mamoudzou en 1977 à l'occasion d'une affaire nécessitant l'incarcération d'une jeune ressortissante malgache, « *les locaux de la maison d'arrêt vétustes et dépourvus de sanitaires ne [permettaient] pas l'incarcération d'une délinquante* »¹.

A la lisière de la forêt mahoraise, la maison d'arrêt de Majicavo s'étend sur un domaine de **quatre hectares**. Les locaux en tant que tels y occupent 1 860 m² et sont entourés d'une double enceinte grillagée mais sans mirador (ce qui constitue une spécificité architecturale au regard de la norme de l'administration pénitentiaire en métropole).

La maison d'arrêt comporte **cinq quartiers** :

- trois quartiers « adultes » ;
- un quartier « mineurs » ;
- un quartier « femmes » pouvant, le cas échéant, faire office de quartier pour les détenus en fin de peine ;
- un quartier d'isolement pouvant, le cas échéant, accueillir des femmes².

Le budget de l'établissement représente **6,215 millions d'euros** se ventilant comme indiqué dans le tableau suivant.

¹ Lettre du juge du tribunal de Mamoudzou au garde des Sceaux, ministre de la justice, en date du 5 avril 1977.

² Lors de sa visite de la maison d'arrêt, votre rapporteur spécial a ainsi constaté que deux femmes occupaient le quartier d'isolement. Ce jeu de « chaises musicales », auquel a parfois recours la direction de l'établissement afin d'avoir un peu plus de souplesse dans la gestion des places, ne nuit d'ailleurs pas aux conditions de vie des femmes en question.

Le budget de la maison d'arrêt de Majicavo en 2010

(en millions d'euros)

	AE = CP
Dépenses de personnel (titre 2)	3,979
Dépenses de fonctionnement courant	1,326
Marché d'alimentation	0,221
Dépenses d'investissement	0,689
Total	6,215

Source : direction de l'établissement

Le coût de l'alimentation représente une part importante du budget de fonctionnement (plus d'un tiers). Il résulte d'un marché passé en 2010, les cuisines n'étant pas dimensionnées pour pourvoir aux repas d'autant de détenus que présents à l'heure actuelle à Majicavo (*cf. infra*). Ces repas sont donc fournis par un prestataire extérieur, ce qui induit un **surcoût estimé à 14 % sur un an**¹.

b) L'acceptabilité des conditions de vie en dépit de la surpopulation carcérale qui demeure à un niveau très élevé

Sans entrer dans une description aussi minutieuse que peut le faire le contrôleur général, votre rapporteur spécial souhaite toutefois vous rendre compte de sa **vision d'ensemble** des conditions de vie qu'il a pu voir lors de sa visite des différents quartiers de la maison d'arrêt.

Ces conditions de vie sont **bien moins pires que votre rapporteur spécial ne le craignait**. Il a pu observer un état de propreté satisfaisant des cellules et des lieux collectifs, sans odeur incommode. La chaleur pose bien évidemment problème tout au long de la journée (les cellules ne sont pas équipées de ventilateurs), mais elle correspond à une donnée incontournable à Mayotte. Les locaux utilisés au sein de l'établissement afin de gérer la restauration collective des détenus ont, en outre, été réhabilités suite aux observations formulées par le contrôleur général.

Le travail rémunéré à la maison d'arrêt est rare et ne correspond qu'aux tâches effectuées à l'intérieur de l'établissement dans le cadre du service général (entretien de la cuisine, par exemple). Seuls 28 détenus sont concernés. Le salaire moyen se situe à environ 150 euros par mois, ce qui représente plus qu'un salaire d'enseignant à Anjouan où le niveau de vie est très bas. Pour les passeurs Anjouannais écroués à Majicavo il s'agit donc d'une somme importante, certains aidant d'ailleurs leurs familles à l'extérieur grâce à cette rétribution, selon Gilbert Marceau, chef de l'établissement.

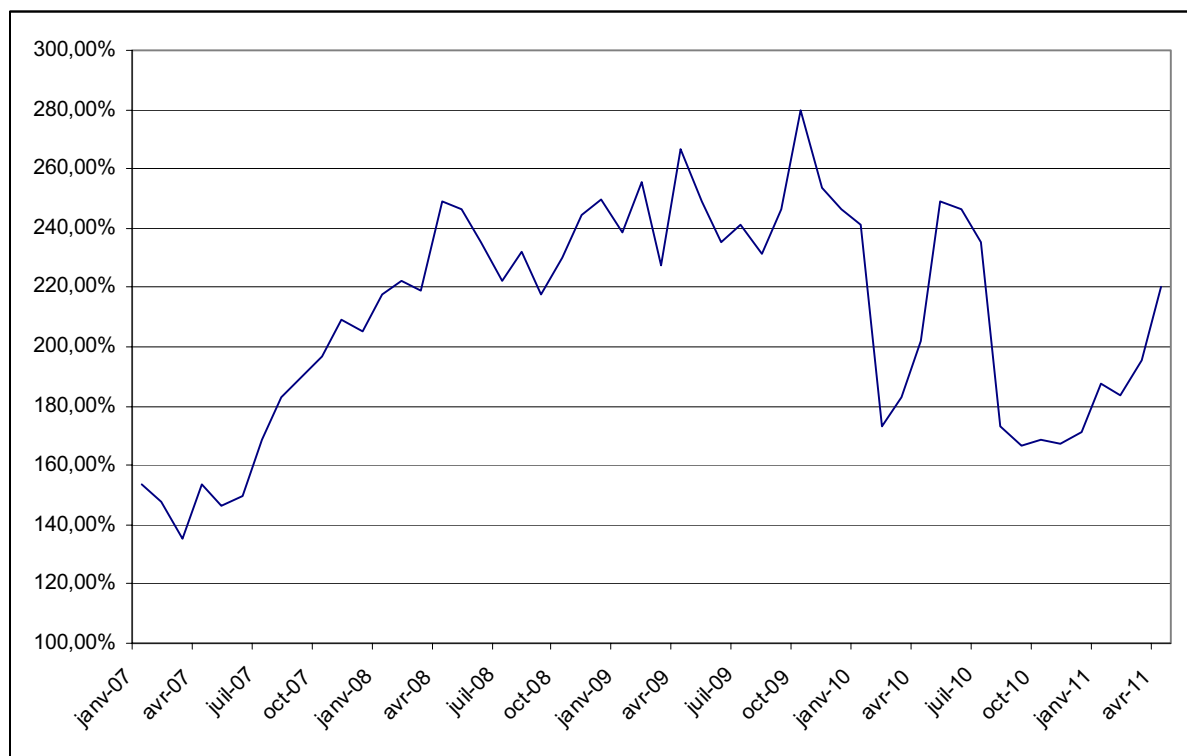
¹ Estimation réalisée par la direction de l'établissement.

Il convient par ailleurs de rappeler que le principe d'un **minimum pénitentiaire**, prévu par la loi pénitentiaire précitée du 24 novembre 2009 afin de lutter contre l'indigence en prison, est appliqué à Mayotte. De la sorte, chaque détenu reçoit 20 euros par mois, ce qui peut correspondre à un salaire à Anjouan. Ce minimum représente donc un montant lui aussi substantiel pour les passeurs Anjouannais écroués à Majicavo. Dans la mesure où environ 75 % des détenus à la maison d'arrêt sont des personnes indigentes, le montant total de la dépense devrait avoisiner **40 000 euros sur l'exercice 2011**.

Le point noir de l'établissement réside dans la surpopulation carcérale, dont le problème demeure. Cette surpopulation entraîne évidemment des conditions d'accueil dégradées du fait d'un nombre de cellules et de places insuffisant.

Le graphique ci-après décrit l'évolution du taux d'occupation de la maison d'arrêt depuis 2007.

L'évolution du taux d'occupation carcérale à Majicavo



Source : DAP

Lors de la visite de votre rapporteur spécial à Majicavo, la prison comptait **212 détenus** pour une capacité théorique d'accueil de 105 places, soit un **taux de sur-occupation de 201,9 %**. Encore ce taux avait-il grimpé jusqu'à 280 % courant 2009.

L'administration pénitentiaire n'a guère de prise sur le flux entrant à la maison d'arrêt. Ce flux dépend en effet de l'évolution de la délinquance mahoraise et, surtout, de celle de l'immigration clandestine. En effet, il faut rappeler que les passeurs, pilotes de « kwassa », sont envoyés à Majicavo lorsqu'ils sont arrêtés, tandis que les clandestins sont orientés vers le CRA de Pamandzi. La courbe du taux d'occupation varie essentiellement sous l'effet du facteur « immigration clandestine ».

En revanche, l'administration pénitentiaire dispose d'une certaine marge de manœuvre s'agissant de la gestion du nombre de détenus à la maison d'arrêt. *A fortiori* depuis l'entrée en service du nouveau centre pénitentiaire de Saint-Denis, **La Réunion peut en effet jouer le rôle de soupape de sécurité de la maison d'arrêt de Mayotte**. Cette soupape est d'ailleurs assez largement utilisée, des transfèrements de détenus étant régulièrement organisés (*cf. infra*).

Cette solution ne constitue néanmoins qu'un **pis aller**. D'une part, elle a un coût budgétaire (le voyage de transfèrement entre Mayotte et La Réunion), même si l'administration pénitentiaire est judicieusement parvenue à le contenir (*cf. infra*). D'autre part, la cohabitation entre les Réunionnais et les Comoriens se révèle difficile au centre pénitentiaire de Saint-Denis. Enfin, comme l'a relevé le contrôleur général dans sa recommandation précitée, le transfèrement des Anjouannais vers La Réunion débouche sur un éloignement problématique de ces détenus de leurs familles, avec le risque de mettre à mal leurs liens familiaux.

c) Le ballon d'oxygène du projet d'extension prévu pour 2014

Dans ces conditions, **l'unique solution pérenne**, à supposer que la question de l'immigration clandestine vers Mayotte ne prenne pas de nouvelles proportions encore plus importantes, est à rechercher dans un accroissement des capacités d'accueil à Majicavo.

Cette solution s'inscrit d'ailleurs dans la continuité d'un mouvement déjà engagé en **2004, date à laquelle il a été procédé à une première extension de la maison d'arrêt**. Modeste, cette extension avait permis à l'époque d'augmenter de 25 places la capacité théorique de l'établissement.

Ce mouvement a, qui plus est, été prolongé avec la livraison d'un **bâtiment offrant un surplus de 15 places en septembre 2010**.

Une nouvelle extension est désormais prévue, cette fois-ci beaucoup plus conséquente et en phase avec les besoins puisqu'elle porterait sur **175 places supplémentaires**.

L'objectif fixé consiste en la **création d'un centre pénitentiaire** comportant des quartiers de maison d'arrêt pour les hommes, les femmes et les mineurs ainsi qu'un quartier correspondant à un centre de détention pour peines.

Piloté par l'APIJ, **ce programme immobilier est d'ores et déjà lancé**, un prestataire associé à un cabinet d'architecte ayant été retenu dans le cadre de l'appel d'offre.

Les travaux devraient débiter à la fin de l'année 2011 ou au début de l'année 2012, avec pour but la **livraison du chantier en 2014**.

Votre rapporteur spécial suivra avec attention le bon déroulement de ce chantier et le respect des délais de livraison, ce projet correspondant à un enjeu très fort pour la justice à Mayotte dans les années à venir.

3. Le climat apaisé dans l'établissement

En dépit d'une situation matérielle qui, si elle est en progrès, reste néanmoins encore problématique, il est heureux de constater que le climat régnant à la maison d'arrêt de Majicavo se révèle **serein**.

Alors que l'établissement s'apprête à passer un cran à l'horizon 2014 (*cf. supra*), il apparaît essentiel de préserver cette sérénité, notamment **en traitant rapidement et avec clairvoyance la question du statut des personnels mahorais en voie d'intégration au sein de la fonction publique d'Etat**.

a) La bonne prise en compte des spécificités de la population détenue

A l'exception notable d'un suicide en octobre 2010, **aucun autre incident grave** n'est à déplorer au sein de la maison d'arrêt depuis 2009. La vie de l'établissement n'a ainsi été émaillée que d'une tentative d'évasion d'un détenu finalement intercepté sur les toits de la prison (février 2009) et d'un incendie volontaire dans une cellule (ayant donné lieu à l'intervention des forces de l'ordre, en juillet 2009).

Ce résultat satisfaisant est le fruit d'un **engagement réel de la direction de l'établissement et de l'ensemble des personnels en faveur de la sécurité**.

Dans le cadre de la **prévention des suicides**, un partenariat entre la maison d'arrêt et l'hôpital de Mayotte a été finalisé *via* une convention signée en 2010. Cette convention définit les modalités de mise à disposition d'un personnel de chaque institution afin de dispenser des formations en binôme. Ces actions concernent aussi bien les personnels pénitentiaires que les autres intervenants au sein de l'établissement. Un bilan positif, issu des évaluations *post* formation, a conduit les deux institutions à renouveler la convention pour 2011.

Dans le domaine de la **lutte contre les violences**, des entretiens réguliers avec des détenus convoqués de manière aléatoire ont lieu avec le responsable de détention. Ces entretiens sont consignés dans un registre faisant notamment état d'éventuelles maltraitances. Un concours sur ce sujet a

été organisé en 2010, réunissant plus de 70 détenus intéressés. Il consistait en la production d'une œuvre (dessin, sculpture, poème, chant, danse...) et les lauréats ont été désignés par un jury (composé de deux magistrats, du secrétaire général de la préfecture et d'un cadre hospitalier). Il est ressorti de cette action un certain nombre d'éléments qui ont permis de mieux cerner les phénomènes de violence et de prendre des mesures concrètes.

Si les violences sont quasi inexistantes et les relations détendues entre les prisonniers et les surveillants, c'est aussi que l'action de certains intervenants extérieurs vient renforcer la dynamique impulsée par l'administration. Ainsi votre rapporteur spécial a-t-il rencontré lors de sa visite sur place Madi Youssouf, aumônier musulman, cadi d'Acoua. **Cet aumônier effectue des déplacements réguliers à la maison d'arrêt, où plus de 90 % des détenus sont de confession musulmane.** Chacune de ses interventions au sein de l'établissement est très suivie et Madi Youssouf a expliqué à votre rapporteur spécial son souhait de diffuser un message pacificateur aux détenus, en les amenant à travailler sur eux et à prendre conscience du chemin qui devrait être le leur pour l'avenir. Gilbert Marceau, chef de l'établissement, a confirmé à votre rapporteur spécial le rôle utile de médiation rempli par l'aumônier.

Tous ces éléments convergent pour contribuer à un climat apaisé, d'autant plus favorisé que le « tempérament du Comorien » est en règle générale très calme. **Votre rapporteur spécial a ainsi pu constater, sur place lors de sa visite, le respect de l'autorité de la part de la population détenue à Majicavo.** Ce tempérament, confinant parfois à la résignation, explique probablement aussi que ces détenus acceptent des conditions matérielles qui constitueraient vraisemblablement autant de sérieux points de blocage et/ou d'affrontement dans les prisons de la métropole.

b) Le « cas d'école » des transfèvements vers La Réunion

Une bonne illustration du caractère assez atypique du comportement des détenus retenus à la maison d'arrêt de Majicavo est certainement à chercher dans les conditions de leurs transfèvements.

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a expliqué *supra*, les transfèvements (notamment d'Anjouannais) sont relativement fréquents entre Mayotte et La Réunion afin de « délester » Majicavo et de profiter des capacités d'accueil disponibles à La Réunion. Or, alors que ces transfèvements requièrent une extrême attention en métropole avec la mobilisation de nombreux personnels (gendarmes, policiers ou, depuis peu dans deux régions d'expérimentation, agents de l'administration pénitentiaire), ils font l'objet d'un **dispositif assez inhabituel et, d'une certaine façon, allégé dans le cas de Mayotte.**

La méthode consiste en effet à **profiter de la rotation d'un escadron de gendarmes mobiles partant sur La Réunion pour y adjoindre une vingtaine de détenus transférés.** Ceux-ci prennent alors place sur le vol d'Air

Austral, escortés par les gendarmes (à raison d'un détenu pour trois gendarmes). Ils sont attendus en descente d'avion par des personnels de l'administration pénitentiaire et des gendarmes. Cette pratique tranche pour le moins avec les habitudes des compagnies de transport aérien, qui n'acceptent en règle générale jamais plus de trois détenus par vol. Mais, entretenant de bonne relation avec le représentant de l'Etat à Mayotte et l'administration pénitentiaire, Air Austral accorde systématiquement son accord.

Aucun problème n'a, jusqu'à présent, été signalé sur ces vols, ce qui démontre encore une fois bien le calme qui caractérise les détenus Comoriens.

Ce système de transfèrement permet, par ailleurs, d'**optimiser astucieusement le coût en personnels** (généralement élevé) de ce type d'opération. Grâce à des accords passés avec Air Austral, il débouche également sur une **minimisation de la dépense en transport** (le coût du billet pour l'administration pénitentiaire se monte à 317 euros par détenu).

c) Le problème à régler du statut des personnels mahorais en cours d'intégration au sein de la fonction publique d'Etat

En conclusion de ce tour d'horizon des enjeux liés à la maison d'arrêt de Majicavo, votre rapporteur spécial souhaite insister sur une **difficulté particulière rencontrée dans la gestion des personnels de cet établissement**.

La départementalisation de Mayotte a en effet eu pour conséquence d'introduire une distinction notable dans le statut des surveillants pénitentiaires au sein de la maison d'arrêt.

Cette distinction et les retombées financières qu'elle implique au détriment des agents dépendant auparavant de la collectivité territoriale de Mayotte sont imparfaitement traitées par le **décret NOR : JUSK1033132D du 3 avril 2011**. Celui-ci prévoit une intégration des personnels issus de la collectivité territoriale à l'horizon de 2019 et renvoie donc à un délai manifestement trop long.

Cette inégalité de traitement est d'autant moins compréhensible que, **s'agissant des fonctionnaires de police, l'alignement sur la fonction publique d'Etat a déjà eu lieu et dans des délais plus brefs¹**.

Alors qu'un programme d'extension de la maison d'arrêt de Majicavo est prévu pour aboutir en **2014**, il semblerait judicieux de pouvoir également procéder à l'alignement des statuts à cette même date.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial dans le cadre de sa mission de contrôle budgétaire à Mayotte, cette disposition

¹ En application de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

concernerait seulement trente-trois agents pour une **enveloppe totale de 35 000 euros à 40 000 euros par an**.

La modestie de l'enjeu budgétaire (la masse salariale de l'administration pénitentiaire outre-mer s'élevant à 127 millions d'euros) devrait permettre d'envisager cette **mesure essentielle au maintien du bon climat social et de la motivation des personnels au sein de cette maison d'arrêt par ailleurs soumise à de fortes contraintes** (surpopulation carcérale, flux continu de détenus Comoriens contribuant au passage de l'immigration clandestine...).

IV. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) : DES SERVICES GLOBALEMENT EN ORDRE DE MARCHE

La PJJ constitue le **troisième maillon de la chaîne de la justice à La Réunion et Mayotte**. Comme sur l'ensemble du reste du territoire national, ses services et ses personnels sont engagés dans le processus de réforme de cette administration, initié en 2007. La rationalisation des moyens va de pair avec le nécessaire effort d'adaptation aux problématiques locales, en particulier le défi posé par le nombre croissant de mineurs isolés à Mayotte.

A. LA RATIONALISATION DES MOYENS À LA RÉUNION

Sur une île qui n'est pas épargnée par la crise économique et les tensions sociales, la PJJ poursuit aujourd'hui sa mue. Le recentrage de ses missions et la recherche d'une optimisation de ses moyens ne vont certes pas sans difficultés : la conduite du changement n'est jamais un chemin aisé à emprunter. Le dynamisme des équipes à La Réunion et leur implication au quotidien incitent toutefois à un optimisme raisonnable pour l'issue de ce processus.

1. La conduite de la réforme

Pour la PJJ, la RGPP se décline depuis quatre ans dans le cadre de la mise en œuvre de son **premier projet stratégique national (PSN)**. Défini dès 2007, ce projet peut se définir comme une programmation stratégique sur la période 2008-2011. Il s'est notamment traduit par une réduction du nombre de directions régionales, celles-ci passant de quinze à neuf. L'évolution des services de la PJJ à La Réunion s'inscrit naturellement dans cette importante réorganisation.

a) L'organisation et les relais de la PJJ à La Réunion

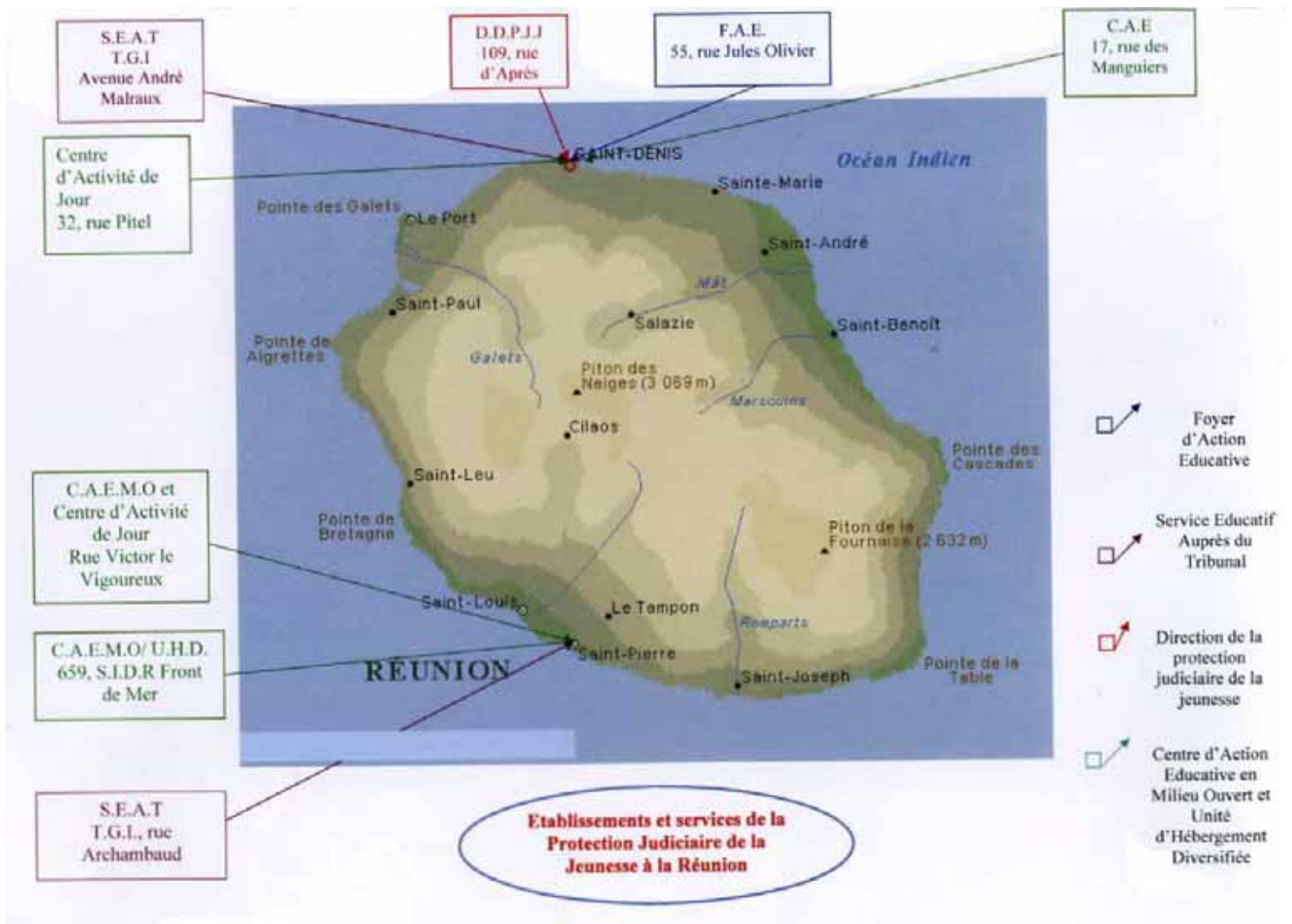
La **direction territoriale (DT)** de la PJJ à La Réunion est chargée de la mise en œuvre de la politique de prise en charge de la jeunesse délinquante ou en danger, de la gestion des moyens du secteur public de la PJJ, du contrôle

et de l'activité des services sur La Réunion (et aussi sur Mayotte). Elle est responsable de la mise en œuvre opérationnelle des décisions des magistrats.

Son action est placée sous l'autorité d'une **direction inter-régionale (DIR) : la DIR Ile-de-France / Outre mer**. Cette direction est elle-même compétente en matière d'animation et de contrôle du secteur public de la PJJ. En outre, elle habilite et contrôle les structures et les services du secteur privé prenant en charge des mineurs confiés par la justice.

Dans cette organisation territoriale, un troisième niveau de responsabilité, placé cette fois-ci sous le contrôle de la DT de La Réunion, correspond aux divers **établissements et services** concourant à l'exercice de la mission de la PJJ. Sur décision judiciaire, un mineur peut en effet faire l'objet d'un placement dans un établissement de placement éducatif (EPE) ou un centre éducatif fermé (CEF) et/ou faire l'objet d'un suivi en milieu ouvert. S'il est condamné à une peine d'emprisonnement, il est incarcéré soit en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM), soit en quartier des mineurs en maison d'arrêt.

Les deux cartes ci-après présentent la répartition de ces établissements et de ces services sur l'île.

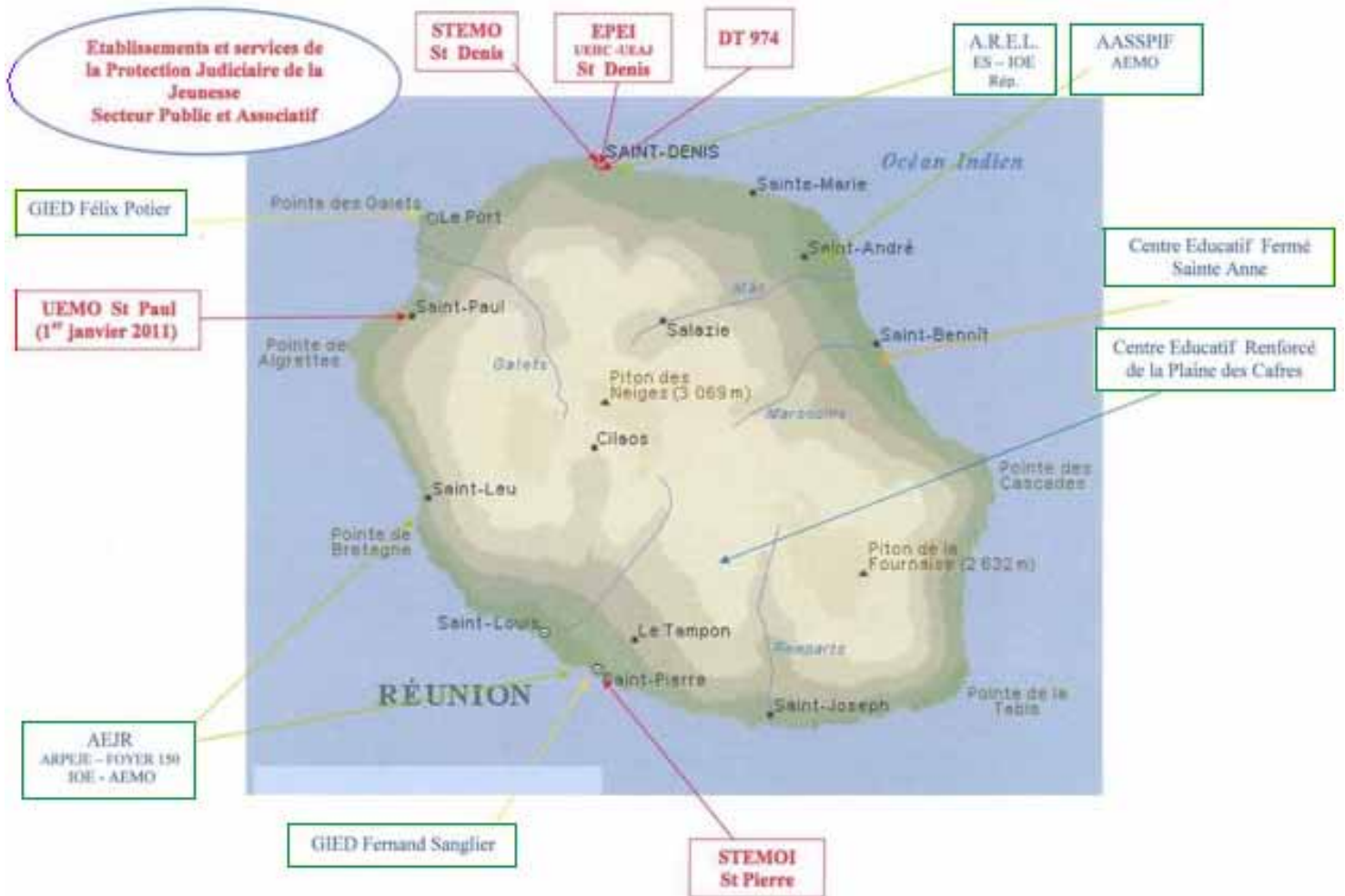


FAE : Foyer d'action éducative

SEAT TGI : Service éducatif auprès du tribunal

DDPJJ : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

CAEMO/UHD : Centre d'action éducative en milieu ouvert et unité d'hébergement diversifiée



STEMO : Service territorial éducatif de milieu ouvert

STEMOI : Service territorial éducatif de milieu ouvert et d'insertion

EPEI : Etablissement de placement éducatif et d'insertion

UEHC : Unité éducative d'hébergement collectif

UEAJ : Unité éducative d'assistance de jour

UEMO : Unité éducative en milieu ouvert

GIED : Groupement d'interventions éducatives diversifiées

AEJR : Association pour l'éducation de la jeunesse réunionnaise

AASSPIF : Association d'action sociale et sanitaire pour la prévention, l'insertion et la formation

AREL : Association réunionnaise d'entraide aux libérés

Dans cette organisation, la DT de La Réunion peut ainsi s'appuyer non seulement sur le **secteur public** mais aussi sur le **secteur associatif habilité (SAH)**. Au sein de celui-ci, on distingue traditionnellement les **services d'hébergement** (GIED Félix Potier, Centre éducatif fermé de Sainte-Anne ou Centre éducatif renforcé de la Plaine des Cafres, par exemple) des **services de milieu ouvert**.

Lors de son déplacement, **votre rapporteur spécial a pu visiter l'UEAJ de Saint-Denis et s'entretenir non seulement avec l'équipe l'animant mais aussi avec les jeunes qui y sont pris en charge.**

Cette unité éducative travaille sur un « module d'acquisitions » d'un certain nombre de connaissances ainsi que de savoir-être élémentaires. Elle a mis en place **différents ateliers** : « éducation nationale », « atelier pédagogique de restauration », « atelier de sécurité routière », « atelier de chantier d'insertion », « atelier sur des supports culturels et sportifs ».

L'ensemble des structures d'accueil sont en **étroite interdépendance**, en fonction du parcours suivi par les jeunes pris en charge.

Au-delà, la PJJ noue également, autant que faire ce peut, des **partenariats**. Parmi ses partenaires, on peut notamment citer les Missions locales, la préfecture, l'office national des forêts (ONF), l'éducation nationale, le conseil général ou le conseil régional.

A cet égard, lors de son audition par la mission commune d'information sur la RGPP¹, Jean-Louis Daumas, directeur de la PJJ, a souligné qu'« **en ce qui concerne la mission de l'enfance en danger, la loi de 1986² et les deux lois de 2007³ ont transformé radicalement les relations entre l'Etat et les départements** ». Il a précisé que « *pour la PJJ, le département est devenu la structure de proximité qui prend en charge la personne humaine depuis le petit âge jusqu'à la fin de vie* ».

Lors de ses échanges avec votre rapporteur spécial, Christiane Tetu-Wolff, directrice territoriale, a fait part de **certains progrès accomplis au cours des dernières années en matière de travail en commun entre la PJJ de La Réunion et le conseil général**. Elle a ainsi cité, par

¹ Cf. rapport d'information précité.

² La loi n° 6-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé a transféré aux présidents de conseils généraux les compétences de l'aide sociale à l'enfance, dont la prévention spécialisée est l'une des missions. Celle-ci est précisée dans les articles L. 121-2 et L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles qui stipule que le département a « une mission de prévention de la marginalisation et d'aide à l'insertion dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale ».

³ Il s'agit des lois n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

exemple, le contrôle conjoint sur les maisons d'enfants, mis en place depuis 2009, et diverses autres missions de contrôle et d'audit conjointes¹.

Elle a néanmoins aussi regretté **un certain manque d'allant du conseil général à œuvrer de concert avec la PJJ**. Elle a ainsi déploré, par exemple, l'absence d'un observatoire de la délinquance à La Réunion.

Ce constat ne surprend guère. Il renvoie, plus généralement, aux **difficultés éprouvées par les collectivités territoriales dans l'exercice de compétences transférées**. Ces difficultés trouvent sur le terrain de l'aide sociale à l'enfance, de la protection de l'enfance en danger et de la prise en charge des mineurs délinquants ou en danger, une illustration aussi concrète que problématique.

b) Le défi du pilotage des ressources humaines

Tout changement d'organisation s'accompagne de l'impératif d'une gestion adaptée des ressources humaines, et cela d'autant plus lorsque **cette restructuration se double d'une réduction des effectifs**. Or, tel est le cas aujourd'hui au niveau de la PJJ.

Sous l'effet de la RGPP, la réorganisation de cette administration est conduite de front avec une suppression de postes.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, votre rapporteur spécial avait souligné que « **les suppressions d'emplois [au sein de la PJJ] ne concernent que les fonctions support** »².

Il avait toutefois aussi considéré qu'« **un seuil a probablement été atteint et qu'il est désormais difficile d'aller encore au-delà en matière de réduction des effectifs de la PJJ** ».

Dans ce contexte, **le cas de La Réunion représente un bon exemple des tensions auxquelles donne lieu la mise en œuvre de la RGPP au sein de la PJJ**.

Il existe un réel sentiment de frustration et d'inquiétude parmi les personnels de ces services. A l'origine de ce **malaise** se trouvent l'insuffisance des effectifs ou le sentiment qu'ils sont insuffisants pour mener à bien les missions confiées. Parmi les difficultés remontées à votre rapporteur spécial, on peut notamment citer le manque d'un chef de service pour chaque UEAJ, la difficulté à dégager du temps pour traiter tous les partenariats et conduire toutes les réunions/négociations nécessaires, le non-renouvellement d'un contractuel, le retrait programmé des éducateurs de la PJJ des classes relais où ils intervenaient jusqu'à présent...

¹ Un corps de 170 auditeurs a d'ailleurs été créé au sein de la PJJ. Il est proposé aux départements pour conduire des audits conjoints de certains établissements de protection de l'enfance.

² Sénat, rapport spécial n° 111 (2010-2011) – Tome III – annexe 16.

Certaines expressions utilisées sont révélatrices du malaise traversé : « *On est dans la marche forcée* », « **On ne peut plus faire le travail de qualité qui était le nôtre auparavant** », « *On a de moins en moins de temps pour faire de l'éducatif réel* », « *On n'en peut plus* ». Pour résumer cet état d'esprit, Christiane Tetu-Wolff, directrice territoriale, a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial : « *Je n'ai plus que des personnels dans la plainte* ».

Ce climat, qui ne nuit toutefois pas à la sérénité d'ensemble des équipes dans leur travail au quotidien, **ne doit pas être sous-estimé**. Il témoigne d'un certain désarroi et appelle une réponse de la part de la direction de la PJJ.

Cette réponse peut passer par des mesures budgétaires, mais pas uniquement. Il est en effet apparu à votre rapporteur spécial que nombre des personnels de la PJJ à La Réunion y étaient depuis fort longtemps. Certains de ces agents ont d'ailleurs pu être attirés par l'outre-mer du fait du système de sur-rémunération accordée sur ces postes. En dépit de la bonne connaissance de l'île et de son environnement socio-culturel qu'ils y ont développée, **faut-il pour autant se satisfaire du manque de mobilité de certains personnels ?** L'immobilisme professionnel ne peut satisfaire ni l'administration, ni le fonctionnaire lui-même. Il rime trop souvent avec rigidités, « enkystement » et absence de perspectives motivantes.

Dans cette perspective, **votre rapporteur spécial estime que la direction de la PJJ doit travailler sur les parcours de ses agents afin de les rendre aussi mobiles que possible, en particulier dans les départements d'outre-mer.**

Il considère également que les plaintes exprimées par les agents de la PJJ de La Réunion, loin d'être anodines, doivent être prises en compte en vue d'éventuels ajustements dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP au sein du programme « Protection judiciaire de la jeunesse ».

2. Le recentrage sur les mineurs délinquants

Au regard des missions de la PJJ à La Réunion, les enjeux recouvrent ceux de cette administration à l'échelle nationale : **tirer les conséquences du recentrage de son action sur les mineurs délinquants.**

a) La réorientation de l'action de la PJJ

Depuis 2009, le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) **privilegie la prise en charge des mineurs délinquants**. Cette orientation correspond à la décision du comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008, consistant à concentrer la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) sur l'intervention au pénal.

Les prises en charge au civil étaient d'ores et déjà marginales en 2010, en dehors des investigations qui restent de la compétence de l'Etat. Ce recentrage doit donc désormais essentiellement se traduire par **une évolution qualitative des méthodes de prise en charge des mineurs délinquants**.

La PJJ n'a certes plus pour vocation de prendre en charge la protection des jeunes majeurs et des mineurs en danger, mais elle reste garante de la concertation entre les nombreuses institutions et les acteurs intervenant à ces titres. Ainsi, en 2011, elle poursuit la **mise en œuvre des deux principaux axes** de son PSN en vue de garantir cette coordination et la qualité du parcours de tous les mineurs sous main de justice :

1. Garantir à l'autorité judiciaire, directement ou par le SAH, une aide à la décision tant en matière civile que pénale. En 2011, une profonde réforme de l'investigation est ainsi en cours. La mesure judiciaire d'investigation éducative doit en effet remplacer l'enquête sociale et l'investigation d'orientation éducative, afin d'offrir aux magistrats une réponse plus rapide et mieux adaptée à la situation du mineur.

2. Renforcer l'intervention en direction des jeunes confiés au pénal en leur assurant une prise en charge de qualité sans délai.

A La Réunion, les services de la PJJ poursuivent cette politique avec d'autant plus d'efficacité qu'ils l'avaient anticipée : avant même que la décision du recentrage sur les mineurs délinquants n'ait été prise, 93 % des prises en charge relevaient déjà de cette catégorie.

Il faut souligner certaines **spécificités réunionnaises** ayant un impact sur l'accomplissement des missions de la PJJ. Tout d'abord, la plupart des « passages à l'acte »¹ de la part des jeunes se font sous influence médicamenteuse (artane, rivotril...). Ce public est d'ailleurs souvent composé de polytoxicomanes (prise de zamal² en plus des médicaments), difficiles à encadrer notamment lorsqu'ils sont « en crise ». En outre, une proportion significative des jeunes pris en charge par la PJJ souffre d'illettrisme (environ 35 % selon les personnels sur place). Enfin, l'insularité de La Réunion peut se révéler handicapante, dans la mesure où elle empêche le « dépaysement » des jeunes dans un autre département et hors de portée de certaines influences qui pourraient être néfastes à leur réinsertion. Un tel « dépaysement » ne paraît d'ailleurs pas être préconisé par les éducateurs de la PJJ, qui y voient le risque d'un délitement de la culture créole encore très prégnante chez les jeunes et facteur d'apaisement.

L'un des motifs de surprise de votre rapporteur spécial réside dans le faible taux d'occupation des structures dédiées à la PJJ. Ainsi, le centre éducatif fermé (CEF) n'accueillait, en avril 2011, que six mineurs pour une capacité théorique de douze, soit un taux de 50 %. Ce taux est très

¹ Incident important, éventuellement marqué par des faits de violence.

² Le zamal est l'appellation locale du cannabis.

inférieur à la performance réalisée au niveau national, déjà perfectible, qui se situe à un niveau de 72 %¹. Il en résulte un coût de revient très important de cette structure : 1 200 euros par jour et par jeune (contre 625 euros en 2010 au niveau national)². De même, le centre éducatif renforcé (CER) ne comptait, à la même période, que deux jeunes pour une capacité théorique de huit, soit un taux très faible de 25 %. A l'échelle nationale, ce taux s'élève à 87 %³.

Ce faible taux d'occupation s'explique notamment par un **défaut de suivi de ces établissements par la PJJ au cours des dernières années, d'autant plus préjudiciable que certaines dérives ont récemment été constatées au sein de ces structures**. D'une part, le CEF⁴ a fait l'objet d'un signalement de maltraitance en novembre 2009, ayant débouché sur une procédure judiciaire et une enquête administrative. Le projet éducatif y a finalement été revu. D'autre part, le CER souffrait de mauvaises conditions d'accueil et de projets pédagogiques insuffisants. La PJJ souhaite le voir évoluer vers le niveau standard de ce type de centre. Selon Christiane Tetu-Wolff, directrice territoriale, « *on est en pleine révolution. Les gens n'arrivent pas à évoluer vers la qualité de prise en charge et d'accueil* ».

Face à cette situation, **votre rapporteur spécial rappelle la nécessité pour la PJJ d'assurer un suivi et un contrôle efficaces de ces structures. Il estime en outre nécessaire une meilleure optimisation des crédits consacrés à ces centres, en particulier via un taux d'occupation plus conforme à la moyenne nationale. Sur ce dernier point, des solutions de complémentarité pourraient être utilement mises à profit entre La Réunion et Mayotte (cf. infra).**

b) La rareté des familles d'accueil

Une autre des difficultés à surmonter à La Réunion consiste en la **rareté des familles d'accueil** sur lesquelles la PJJ peut compter.

Actuellement, la PJJ ne peut s'appuyer que sur un nombre insuffisant de familles (entre trois et huit, selon Christiane Tetu-Wolff, directrice territoriale) alors qu'**il en faudrait au moins douze**.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce déficit. Tout d'abord, le premier « passage à l'acte » décourage souvent les familles volontaires de poursuivre l'expérience. En outre, leur indemnisation (31 euros par jour et par jeune) peut paraître insuffisante, ne créant pas d'effet incitatif. Enfin, cette indemnisation peut parfois être payée avec retard.

Dans ce contexte, on ne peut pas s'étonner que les rares familles d'accueil à La Réunion souffrent d'un certain **manque de professionnalisation**.

¹ Rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2010.

² *Idem*.

³ *Idem*.

⁴ Relevé du SAH, via l'association aide et protection de l'enfance et de la jeunesse (AAPEJ).

Pour sortir de cette pratique encore trop artisanale, Christiane Tetu-Wolff, directrice territoriale, a exprimé son souhait de **pouvoir travailler sur un réseau d'accueil actuellement piloté par le conseil général**, où les familles sont par en revanche beaucoup plus professionnalisées.

B. L'ENJEU DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS À MAYOTTE

Exerçant une forte pression sur les services judiciaires, pénitentiaires ainsi que de police et de gendarmerie sur l'île, l'immigration clandestine à Mayotte fait aussi sentir ses conséquences sur la PJJ. Très jeune, cette immigration livre en effet à eux-mêmes des mineurs que l'on retrouve sur les plages de l'archipel, dans ses forêts ou au détour d'un carrefour. A cette situation, la PJJ apporte une **réponse énergique, mais sous-dimensionnée par rapport aux enjeux**.

1. L'afflux inquiétant de mineurs isolés étrangers sur l'île

Dans son **rapport sur les mineurs isolés étrangers en France**¹, **Isabelle Debré** trace en détail le paysage de ce phénomène sur l'île de Mayotte. Elle juge que « *les mineurs isolés étrangers sont une préoccupation très importante à Mayotte* ».

Votre rapporteur reprend très largement à son compte le diagnostic qu'elle a pu porter lors de sa mission.

Plusieurs catégories de mineurs peuvent être distinguées.

« **Les enfants étrangers isolés** », tout d'abord, arrivent seuls à Mayotte. Ils viennent du Congo, du Rwanda et du Burundi. Ils vivent sur l'île, le plus souvent, dans un dénuement total.

Lorsqu'ils sont pris en charge par la justice, ils sont **confiés à l'aide sociale à l'enfance par le juge des enfants**, qui saisit lui-même le juge des tutelles aux fins de désignation d'un administrateur *ad hoc*. Dans l'écrasante majorité des cas, ces enfants ne retournent pas dans leur pays d'origine. Leur situation débouche alors sur la clôture du dossier d'action éducative, dès lors qu'une tutelle ou une délégation d'autorité parentale aura pu être mise en place au profit du président du conseil général.

Les mineurs dits « étrangers abandonnés », pour leur part, se retrouvent seuls à Mayotte suite à la reconduite à la frontière de leurs parents en situation irrégulière. Les parents laissent leurs enfants à Mayotte en espérant ainsi leur offrir de meilleures perspectives d'avenir (scolarisation, santé...). Ces parents forment, en général, le projet de revenir.

¹ *Rapport d'Isabelle Debré, sénateur, parlementaire en mission auprès du garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, « Les mineurs isolés étrangers en France » (mai 2010).*

Les enfants « étrangers abandonnés » sont parfois très jeunes et souvent **pris en charge par des membres de la famille plus ou moins proche ou par des voisins**. Ils sont aussi **parfois livrés à eux-mêmes**, et cela notamment lorsqu'il s'agit de grands adolescents.

Ainsi que le souligne Isabelle Debré dans son rapport précité, *« la solution, quelle qu'elle soit, reste souvent **précaire**. Il n'est pas rare que les enfants se retrouvent en réelle situation de danger, abandonnés pour différentes raisons par les personnes les ayant accueillis dans un premier temps : difficultés financières de celle-ci, problèmes comportementaux de l'enfant, non retour de la famille, ou expulsion de la famille accueillante »*.

Enfin, la dernière catégorie correspond aux **mineurs comoriens arrivant seuls à Mayotte**. Ceux-là se retrouvent dans des conditions assez comparables aux autres mineurs étrangers isolés.

Il convient de rappeler qu'une législation particulière est appliquée à Mayotte en matière d'immigration, en application de **l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte**, modifiée par l'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007, intégrant les dispositions de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Les mineurs ne sont ainsi pas traités de manière spécifique, contrairement à la pratique métropolitaine.

Les mineurs interceptés dans des « kwassas » sont **conduits au CRA** de Pamandzi. Il n'est pas rare d'ailleurs que certains mineurs soient interceptés à la barre de ces « kwassas », les pilotes majeurs leur confiant la barre à l'approche des côtes mahoraises afin de bénéficier eux-mêmes de disposition plus clémentes.

L'ampleur du phénomène des mineurs étrangers isolés à Mayotte est, par définition, très difficile à évaluer précisément. La seule certitude réside dans l'importance, qui va croissante, de ce problème. Isabelle Debré rapporte le chiffre de 835 mineurs interpellés, selon la police aux frontières, sur les 256 « kwassas » interceptés en 2008. Lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, Etienne Demarle, directeur territorial de la PJJ à Mayotte, a, quant à lui, évoqué les chiffres de 6 000 mineurs reconduits à la frontière en 2009 et de 3 000 mineurs de moins de douze ans présents sur l'île.

2. Une réponse énergique, mais sous-dimensionnée

Sur ces quelque (peut être) 3 000 mineurs étrangers isolés présents sur le territoire français de Mayotte, tous ne relèvent naturellement pas de comportements délinquants. Ce chiffre est néanmoins suffisamment frappant pour laisser imaginer la **lourdeur de la tâche** incombant à la PJJ sur l'archipel.

a) La montée en régime de la mobilisation du conseil général

Face à l'ampleur du phénomène, la PJJ peut compter de façon croissante sur le soutien du conseil général, qui intervient au titre de l'aide sociale à l'enfance. Toutefois, **cette mobilisation a été plutôt lente et présente encore des marges de progression.**

Dans son rapport, Isabelle Debré mettait en lumière que « *Malgré la mobilisation des magistrats, la collectivité départementale a mis du temps à organiser le système de protection de l'enfance, au motif que l'article 543-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « le Conseil général de Mayotte peut décider de créer un service d'aide sociale à l'enfance »* ».

Elle expliquait qu'il a fallu « *attendre 2001 pour que l'aide sociale à l'enfance soit créée et 2004 pour qu'elle soit gérée par la collectivité départementale. Elle était auparavant sous l'autorité de la DASS. Cependant, considérant le caractère facultatif de cette mission, les moyens alloués par la collectivité départementale sont restés sous-dimensionnés* ».

Elle relevait cependant que « *l'arrivée d'un directeur en avril 2009 a permis un important travail d'organisation, de formation et de recrutement et l'aboutissement du schéma départemental de protection de l'enfance* ».

A cet égard, **votre rapporteur spécial souhaite pour sa part insister sur le travail de formation engagé par la PJJ auprès des acteurs de l'aide sociale à l'enfance dépendant du conseil général.** Forte d'un savoir-faire reconnu, la PJJ cherche à développer ce partenariat et à former des agents territoriaux (notamment sur le judiciaire, au pénal comme au civil) qui deviendront demain ses meilleurs interlocuteurs. Assurément chronophages, ces actions représentent cependant un investissement utile pour le futur et présagent d'une prise en charge et d'une protection de l'enfant encore plus performantes dans les années à venir.

Signe de l'engagement croissant du conseil général sur ce terrain, un **observatoire des mineurs isolés** a été créé sur l'île, en novembre 2010, scellant ainsi un nouveau partenariat entre l'Etat et le conseil général. S'il ne peut, en soit, constituer une solution miracle, cette observatoire témoigne cependant de progrès intéressants à Mayotte. Cette structure sera par ailleurs ouverte à certaines associations : la Croix rouge, le Secours catholique, Solidarité Mayotte ou encore l'association Tama.

Votre rapporteur spécial souhaite que la récente départementalisation de Mayotte permette d'avancer encore dans le sens d'une politique de coopération efficace entre l'Etat et le conseil général sur le terrain de la protection de l'enfance.

b) Le renforcement des moyens de la PJJ

Afin de répondre aux défis sur l'île, les moyens humains de la PJJ y ont été considérablement renforcés. Ainsi, **en deux ans, ses effectifs ont été doublés** et ils comptent désormais vingt-six personnes.

Encore faut-il souligner, que parmi ses agents, certains d'origine mahoraise récemment arrivés doivent faire l'objet d'un réel **effort de formation** (éducateur, secrétaire...).

Par ailleurs, alors que la PJJ bénéficie déjà d'un poste d'**interprète-traducteur**, Etienne Demarle, directeur territorial, a regretté auprès de votre rapporteur spécial de ne pas pouvoir disposer d'un poste supplémentaire dans ce domaine, eu égard aux spécificités de l'île.

Car **les moyens demeurent encore sous-dimensionnés** au regard des enjeux de la situation mahoraise. Même si les phénomènes de délinquance¹ y sont, fort heureusement, encore relativement marginaux, la question des mineurs étrangers isolés est, elle, cruciale pour l'avenir de l'île. La PJJ doit pouvoir y tenir toute sa place.

Pour ce faire, elle dispose d'ores et déjà de certains **atouts**. Ainsi, les structures d'accueil placées sous son contrôle enregistrent un taux d'occupation satisfaisant, témoignant d'un souci d'optimisation des moyens matériels mis à disposition. L'UEAJ de 24 places est occupée en permanence à hauteur de 16 à 20 jeunes selon les périodes, tandis que le foyer placé sous la responsabilité de l'association Tama (7 places) connaît un taux d'occupation de « 80-85 % environ »². De même, la situation insulaire et la taille relativement limitée de l'île favorisent efficacement le travail collaboratif entre la PJJ et les magistrats du ressort. Enfin, le taux de sous-occupation des structures d'accueil de la PJJ à La Réunion (*cf. supra*) peut constituer une opportunité intéressante à court terme mais aussi à moyen terme : ces établissements sont en capacité d'absorber de nouveaux « pensionnaires » de provenance de Mayotte.

La question des mineurs étrangers isolés ne pourra toutefois trouver son unique réponse à Mayotte même. **Toute solution durable implique une coopération avec les Etats avoisinant, et notamment Anjouan. Dans cette perspective, votre rapporteur spécial se félicite de l'initiative prise sous l'égide de la PJJ de placer un éducateur de l'association Tama à Anjouan.** En amorçant ainsi une collaboration concrète et opérationnelle, cette démarche devrait permettre d'accroître les reconduites à la frontière avec l'accord des parents et des enfants, ainsi que d'espérer une stabilisation durable des mineurs reconduits.

Au-delà des échanges *via* des groupes de « hauts niveaux » (la France dispose d'un ambassadeur dans l'Océan indien), une telle initiative démontre la capacité de la PJJ à contribuer à une **diplomatie intelligente, fondée sur des coopérations factuelles et fructueuses dans le temps.**

¹ Ces phénomènes prennent la forme de cambriolages, de vols dits « alimentaires »...

² Entretien avec Etienne Demarle, directeur territorial (29 avril 2011).

CONCLUSION

Au terme du contrôle de votre rapporteur spécial, il apparaît clairement que **la justice de la République française dans l'Océan indien est entre deux eaux.**

Le renforcement conséquent des moyens de l'administration pénitentiaire y est en train de porter ses fruits. La Réunion bénéficie d'une modernisation de ses établissements dans un contexte général de desserrement de la pression carcérale. L'extension prévue de la maison d'arrêt de Majicavo apportera un ballon d'oxygène plus que nécessaire sur l'autre île.

Confrontée à une situation rendue difficile à Mayotte par la question spécifique des mineurs étrangers isolés, **la PJJ parvient néanmoins à mobiliser ses moyens pour faire face, autant que possible.** Une application sans discernement de la RGPP pourrait toutefois la placer dans une position fort difficile. Il faudra veiller à éviter absolument cet écueil.

Le paysage le plus sombre est renvoyé par l'état de la justice judiciaire dans les deux îles. La conjonction d'un manque récurrent de moyens et d'une anticipation approximative des conséquences de la départementalisation de Mayotte recèle une situation, si ce n'est explosive, en tout cas particulièrement problématique. Il est grand temps d'en prendre conscience et d'agir.

Au total, **votre rapporteur spécial ne peut toutefois s'empêcher de s'interroger sur la départementalisation de Mayotte.** Cette décision a un coût, le cas de la justice l'illustre. Mais ce coût avait-il été suffisamment pris en compte, lorsqu'il s'est agi de prendre la décision ?

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 mai 2011, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Roland du Luart, rapporteur spécial, sur le fonctionnement de la justice à La Réunion et Mayotte.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – L'idée de départ de ce contrôle tire notamment sa source de mes échanges avec M. Delarue, le contrôleur général des lieux de privation de liberté, et du diagnostic alarmant qu'il m'avait dressé de la situation à la maison d'arrêt de Majicavo, sur Mayotte : conditions de détention difficiles, surpopulation carcérale, taux d'occupation de 280 % à la fin de l'année 2009... Il y avait en outre une certaine logique, dès lors que la décision était prise de se rendre sur place à Mayotte, d'étendre le contrôle à La Réunion. A une certaine unité géographique (la justice française dans l'océan indien) répondait une comparaison utile entre deux départements d'outre-mer placés dans des conditions très différentes : l'un (La Réunion) devenu département en 1946 et l'autre (Mayotte) ayant accédé à ce statut très récemment (le 31 mars dernier).

Autant le dire tout de suite, ce contrôle débouche sur un contraste saisissant. Pour tout « métropolitain » découvrant ces deux îles, la situation est frappante de différences.

Du côté de La Réunion, le département fonctionne bien, bénéficiant notamment encore de l'action menée par Michel Debré en son temps. Le constat d'ensemble renvoie à une justice, si j'ose dire, en état de marche. Celle-ci s'y trouve naturellement confrontée aux difficultés malheureusement bien connues de l'institution, mais elle y bénéficie également d'un climat social relativement apaisé malgré les difficultés économiques que traverse aujourd'hui l'île. J'ai même été frappé de constater que la CGT pénitentiaire n'y est pas particulièrement revendicative.

La Cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion comprend dans son ressort le tribunal de grande instance de Saint-Pierre, ainsi que les tribunaux d'instance de Saint-Denis et de Saint-Pierre. Elle compte également une chambre d'appel à Mayotte, sur laquelle je reviendrai.

Le budget de fonctionnement de la Cour d'appel s'appuie sur une dotation initiale pour 2011 de 2,2 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement. Comme dans le cas d'autres Cours d'appel, cette dotation se révèle toutefois en deçà des besoins. Il est d'ailleurs symptomatique d'observer que les dépenses exécutées en 2008 se montaient à 2,8 millions d'euros, puis à 2,9 millions d'euros en 2009 et à 2,6 millions d'euros en 2010. On peut certes interpréter cette baisse tendancielle des dépenses exécutées comme le résultat d'efforts d'économies substantielles et d'une rationalisation souhaitable des moyens. Mais cette lecture ne peut

occulter les vraies difficultés de gestion auxquelles est désormais confrontée la Cour d'appel. Les témoignages sont à ce sujet sans ambiguïté. Je veux notamment citer le Président du TGI de Saint Denis : « Sur le terrain, nous n'avons aucune marge de manœuvre ». D'autres expressions m'ont également frappé lors de mes échanges : « on fonctionne sur la corde raide, en équilibriste... », « on a atteint l'os... ». La révision générale des politiques publiques (RGPP) a atteint ses limites avec la justice, notamment dans l'océan indien.

Cette insuffisance de crédits présente de multiples conséquences sur le fonctionnement au quotidien des juridictions de La Réunion. On redoute qu'un climatiseur tombe en panne (car les crédits manqueraient pour le remplacer ou le réparer), mais on s'inquiète aussi pour le simple maintien en l'état des Palais de justice. A cet égard, il faut ainsi signaler que le poste consacré à l'entretien immobilier a chuté de 139 000 euros en 2010 à 78 000 euros pour 2011. L'exemple est emblématique. Il amène à s'interroger sur les critères de ce qu'est une bonne gestion de la ressource publique : plutôt que de rogner à court terme sur les crédits d'entretien immobilier, ne vaudra-t-il pas mieux allouer des crédits suffisants pour éviter des dépenses encore plus onéreuses à moyen terme lorsque les bâtiments seront vraiment très dégradés ?

Du point de vue des effectifs, la situation est également limite. Le tribunal d'instance de Saint-Pierre, par exemple, souffre d'un déficit de greffiers et de fonctionnaires : là où les ratios de la Chancellerie prévoiraient treize greffiers et fonctionnaires, ils ne sont que onze. A lui seul, le service des tutelles justifierait la création de deux emplois de fonctionnaire et de presque un poste de magistrat. Ce service n'est pas en mesure de remplir correctement l'obligation, née de la loi du 5 mars 2007, qui impose une révision des dossiers de tutelle tous les cinq ans. Et pourtant, malgré tout, la justice avance à La Réunion...

Ce constat est encore plus fondé s'agissant de l'administration pénitentiaire. Elle a bénéficié du programme « 13 200 » et compte désormais, notamment, un nouveau centre de détention à Saint-Denis de la Réunion. 492 personnes y sont écrouées, dont 452 personnes hébergées. Les capacités théorique et opérationnelle de l'établissement étant fixées à 573 places, le taux d'occupation ainsi obtenu est de 79 %, soit un taux tout à fait acceptable. Je veux d'ailleurs souligner à quel point cet établissement est réussi, tant du point de vue architectural que des couleurs utilisées, et combien il pourrait inspirer d'autres réalisations à venir.

Le dernier maillon de l'institution judiciaire à La Réunion, la protection judiciaire de la jeunesse, sait également faire preuve d'efficacité. S'appuyant sur plusieurs unités en milieu ouvert, sur un centre éducatif renforcé et sur un centre éducatif fermé, elle souffre toutefois de difficultés réelles à trouver des familles d'accueil.

Du côté de Mayotte, le tableau est, hélas, plus sombre.

La maison d'arrêt de Majicavo réserve toutefois une « relativement » bonne surprise. Son taux de sur-occupation n'est plus aussi élevé qu'il y a encore quelques mois : il n'est « plus » que d'environ 200 %, avec un effectif de 212 personnes fin avril pour 105 places. Par ailleurs, les conditions de détention sont bien évidemment difficiles, mais pas autant qu'on pourrait le redouter. Le climat y est étonnamment apaisé. Malgré une extension prévue pour 2014, il est toutefois à craindre que cet établissement ne souffre encore durablement de sur-occupation. En effet, environ 75 % des détenus sont étrangers et bien souvent impliqués dans les réseaux d'immigration clandestine venant d'Anjouan. Ce sont les pilotes des « kwassa-kwassa », les clandestins arrêtés étant, eux, envoyés dans le centre de rétention administrative de Mayotte dans l'attente de leur reconduite à Anjouan.

Parmi les problèmes les plus urgents à régler s'agissant de la maison d'arrêt de Majicavo, je veux insister sur la nécessité d'intégrer rapidement les personnels issus de la collectivité territoriale de Mayotte et exerçant au sein de l'administration pénitentiaire. Cette intégration est prévue à l'horizon 2019. Or, ce délai est trop long et risque de dégrader le bon climat social au sein de l'établissement, déjà soumis à de fortes contraintes comme je viens de l'indiquer. Trente-trois agents sont concernés et l'enjeu financier est modeste : entre 35 000 et 40 000 euros. Je viens d'ailleurs d'adresser un courrier dans ce sens au secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique.

L'autre difficulté majeure que je voudrais souligner correspond à la très difficile maîtrise des frais de justice à la chambre d'appel de Mamoudzou. En effet, dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, la justice sur l'île doit avoir recours à des traducteurs, et cette tendance va s'accroissant avec l'accroissement des clandestins. Ce problème se répercute sur la Cour d'appel de La Réunion, puisque la chambre d'appel relève, depuis la départementalisation, de cette Cour d'appel.

Au total, selon les informations qui m'ont été communiquées, la dotation initiale accordée en 2011 pour couvrir les frais de justice dans le ressort de la Cour d'appel de La Réunion se monte à 2,183 millions d'euros. Or, les charges restant à payer à la fin de l'exercice 2010 s'élevaient à 589 000 euros. Par ailleurs, au cours de ce même exercice 2010, 2,859 millions d'euros ont été au total consommés au titre des frais de justice.

L'insuffisance de dotation pour l'année 2011 apparaît donc clairement : il manque 1,2 million d'euros. Cette insuffisance met en péril le bon fonctionnement de la Cour d'appel de La Réunion et des juridictions relevant de son ressort, avec le risque, notamment, de ne plus pouvoir recourir aux experts dont les travaux tardent à être payés. Aussi me paraît-il essentiel que la Chancellerie puisse remédier à cette situation très préoccupante, en « sanctuarisant » par exemple une enveloppe complémentaire dans laquelle la Cour d'appel pourrait puiser. Un tel principe trouverait d'ailleurs utilement à s'appliquer au niveau national, pour toutes les juridictions, lors de la loi de finances pour 2012.

En conclusion, je voudrais saluer l'engagement des magistrats, des greffiers et des fonctionnaires qu'il m'a été donné de rencontrer au cours de ce contrôle. Confrontés à des situations difficiles, devant faire face à des moyens de plus en plus contraints, ils savent toutefois, pour la plupart, faire preuve de beaucoup d'abnégation au service de l'Etat. Si la justice parvient à « tourner » à La Réunion et à Mayotte, c'est aussi grâce à eux. Il faut en avoir conscience.

Je veux également redire que le RGPP a, me semble-t-il, atteint ses limites dans le domaine de la justice.

Enfin, il faut aussi rappeler l'impérieuse nécessité d'évaluer l'impact des lois avant de les voter.

M. Jean Arthuis, président. – Le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. La RGPP constitue un exercice séduisant en soi, mais dont on voit aujourd'hui les limites. Il faut revoir l'organisation de l'Etat et ses missions.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Dans le cas de Mayotte, nous sommes un peu tous coupables de la situation actuelle puisque le Parlement a voté la départementalisation de ce territoire sans en anticiper le coût. Dans le domaine de la justice par exemple, la juridiction de Mayotte a beaucoup plus recours à des interprètes que les juridictions en métropole.

M. Jean Arthuis, président. – Les conséquences de la RGPP amènent à s'interroger sur les pratiques parlementaires : nous votons des lois et nous sommes donc en quelque sorte des activateurs de la dépense publique.

N'y a-t-il pas ce qu'on pourrait considérer comme une justice parallèle sur l'île de Mayotte ?

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Effectivement la justice à Mayotte a longtemps reposé sur les cadis, mais les choses évoluent de manière étonnante. La population y est encore fortement marquée par la polygamie, mais la diffusion du mode de vie métropolitain tend progressivement à y mettre un terme. En effet, l'homme polygame se doit d'assurer un même niveau de vie à ses femmes. Or, celui-ci est de plus en plus élevé à Mayotte ce qui a un fort effet dissuasif...

Il n'y a toutefois pas encore d'état civil et la population de l'île varie selon les estimations entre 200 000 et 300 000 habitants. En réalité, personne n'en sait rien.

Je dois confesser qu'il m'est difficile de comprendre comment on a pu être assez léger pour faire de Mayotte le 101e département de la France. Les dérapages financiers vont assurément être importants.

M. Jean Arthuis, président. – Quel jugement portez-vous sur l'économie locale ?

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Il y a bien une activité touristique, mais son potentiel reste faible. Le travail clandestin demeure

important, beaucoup de Mahorais embauchant des immigrés en situation irrégulière venant d'Anjouan.

Je veux souligner qu'en prison, si un détenu travaille, il perçoit une rémunération d'environ 120 euros, ce qui correspond au salaire d'un enseignant à Anjouan. Il faut aussi constater que le climat dans la maison d'arrêt est très apaisé. Il en va de même à La Réunion où il existe un profond respect de l'ordre : les Réunionnais ont coutume d'appeler le gendarme sous le vocable de « la loi ».

M. Yann Gaillard. – Cela n'est pas le cas aux Antilles !

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – C'est en tout cas un fait dans l'océan indien. En revenant de Mayotte, j'ai voyagé dans un avion qui transportait également une vingtaine de détenus placés sous la garde de quatre-vingts gendarmes. Imaginer une situation analogue en métropole ne serait pas possible, et pourtant au cours de ce vol, aucun incident ne s'est produit. Les détenus sont restés calmes.

M. Jean Arthuis, président. – Ils étaient transférés à La Réunion ?

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Oui. L'établissement du Port à La Réunion accueille des détenus de la maison d'arrêt de Majicavo, car il ne souffre pas de surpopulation carcérale contrairement à la prison de Mayotte. La cohabitation entre les Anjouannais et les Mahorais est toutefois difficile, même si la situation à la maison d'arrêt du Port est toujours restée calme jusqu'à présent.

M. Jean Arthuis, président. – Vous nous avez indiqué le problème de l'intégration des trente-trois personnels exerçant à la maison d'arrêt de Majicavo en estimant le coût de cette intégration dans une fourchette de 35 000 à 40 000 euros. Mais, si l'on prend en compte l'ensemble de leur carrière, il faut probablement multiplier ce coût par dix ou vingt.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Le directeur de la maison d'arrêt de Majicavo assure que, s'il en avait la possibilité juridique, il pourrait assumer ce surplus de dépenses de personnels sur son budget actuel. Il semble que la difficulté réside en fait plus dans le souci de Bercy de ne pas créer un précédent. Mais il faut rapidement résoudre ce problème, car il est malsain qu'une partie du personnel de cette maison d'arrêt n'ait pas le même niveau de traitement que le reste des agents.

M. Jean Arthuis, président. – Le point que vous soulevez renvoie à un problème plus général qui est celui de l'intégration des agents issus des collectivités d'outre-mer au sein de la fonction publique.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – A Mayotte, le cas est particulier puisque les gendarmes et les policiers ont déjà fait l'objet d'une telle intégration depuis le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Les agents de la pénitencière, eux, sont jusqu'à présent soumis à un traitement différent. Le souhait du Garde des

sceaux est de raccourcir le délai d'intégration en le faisant passer de 2019 à 2013. Je vais, pour ma part, m'employer à pousser ce dossier.

Mme Michèle André. – Je me suis rendue à Mayotte dans le cadre de la mission de la commission des lois sur la départementalisation et j'ai fait le même constat que Roland du Luart. En particulier, la maison d'arrêt est bien tenue mais il faut faire attention : la cohabitation entre Mahorais et Anjouanais peut se révéler explosive.

Il n'y a plus lieu de s'étonner de la départementalisation de Mayotte, qui est désormais un fait acquis.

A propos de la mise en œuvre de la RGPP, je tire pour ma part des conclusions identiques à celles de Roland du Luart, mais s'agissant des préfectures. Dans mon département du Puy-de-Dôme, le tribunal de Clermont-Ferrand connaît les mêmes difficultés que celles rencontrées au niveau de la Cour d'appel de La Réunion : problèmes de paiement des frais de justice, portiques de sécurité cassés et qu'il est difficile de remplacer...

A Mayotte, le chantier de l'état civil n'avance que lentement du fait de moyens humains insuffisants. Il faut rappeler que sur l'île, on peut très facilement changer de nom, ce qui pose des difficultés pour le bon fonctionnement de la justice. Par ailleurs, lors de mes échanges avec les cadis, ceux-ci m'ont fait part de leurs revendications pour bénéficier du même statut que le clergé en Alsace-Moselle. Où en est-on à cet égard ?

Les défaillances de l'état civil sont d'autant plus gênantes qu'elles constituent un frein pour les jeunes Mahorais souhaitant étudier hors de leur île et voyager.

Dans le domaine de l'enfance délinquante et de la protection de l'enfance, j'avais pu observer, lors de mon déplacement à Mayotte, une indifférence relative de la part du département. Qu'en est-il aujourd'hui ?

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – De nouveaux magistrats ont pris leurs fonctions à Mayotte et les moyens humains paraissent désormais bien calibrés. Mais, la question de l'état civil est encore loin d'être réglée, ce qui rend encore un peu plus nécessaire le recours aux interprètes et alourdit donc les frais de justice.

S'agissant de la protection de l'enfance, les conseillers généraux sont très peu formés à ces enjeux et connaissent très mal l'action de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). On estime que des milliers de jeunes vivent clandestinement sur l'île. Lors de notre rencontre, le directeur de la PJJ à Mayotte a reconnu ce grave problème. Il faut absolument former les cadres et les élus sur l'île.

M. Yann Gaillard. – Lorsque j'étais inspecteur général de finances, j'ai eu à travailler sur l'outre-mer. Je suis frappé par l'optimisme de notre collègue Roland du Luart et il me semble que les difficultés ne sont plus aussi importantes que celles qu'on pouvait craindre à l'époque.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Méfions nous de l'eau qui dort ! Les détenus sont effectivement calmes dans la maison d'arrêt de Majicavo, mais une étincelle pourrait suffire... Les réseaux mafieux sont également à l'œuvre dans le domaine de l'immigration clandestine.

Mme Michèle André. – Effectivement, une étincelle suffirait. Mayotte n'est pas une île paradisiaque, elle souffre d'un climat difficile. Ce climat dégrade d'ailleurs les documents d'état civil rendant le chantier d'autant plus ardu dans ce domaine.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Il faut assurément mettre des moyens suffisants pour mener à bien la départementalisation de Mayotte.

M. Jean-Claude Frécon. – Je suis surpris de la fourchette de 35 000 à 40 000 euros que vous évoquez en ce qui concerne le coût de la mesure d'intégration des agents de la maison d'arrêt de Majicavo. Il n'y a donc pas plus de différence que cela entre la fonction publique d'Etat et le traitement prévu par l'ancien statut de Mayotte ?

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Cet écart est effectivement faible, mais il s'explique par un certain écrasement des traitements au sein de l'administration pénitentiaire.

Mme Michèle André. – Lorsque vous parlez d'intégration, vous envisagez bien un statut de titulaires pour ces agents ?

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Oui.

M. Jean-Claude Frécon. – En tant que président de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, je suis inquiet de constater qu'il est impossible de connaître précisément le nombre d'habitants à Mayotte.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Le problème tient à l'immigration clandestine mais aussi à l'absence d'un état civil fiable.

M. Jean-Claude Frécon. – Si je comprends bien, chaque personne peut donc avoir plusieurs identités.

Mme Michèle André. – L'évolution qu'a connue cette île en vingt ans est cependant considérable. Certes, il faut déplorer l'absence de cadastre et l'influence des cadis reste grande. Mais l'école et l'enseignement du français fonctionnent très bien.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Dans le secteur de l'enseignement, 340 postes supplémentaires sont d'ailleurs prévus pour la prochaine rentrée scolaire d'après les informations que j'ai recueillies sur place.

M. Jean Arthuis, président. – Il existe aussi des filières d'immigration clandestine pour des adolescentes comoriennes qui viennent accoucher en France.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – La maternité de Mamoudzou se classe au premier rang en Europe pour le nombre de naissances.

M. Jean Arthuis, président. – Monsieur le rapporteur spécial, je vous remercie de cette communication qui nous permet de mieux prendre la mesure des enjeux pour la justice dans l’océan indien. Maintenant que Mayotte est devenue un département, il faut lui donner des moyens correspondants. Nous ne manquerons pas d’interpeller le Gouvernement sur ces questions.

A l’issue de ce débat, la commission, à l’unanimité, a donné acte de sa communication à M. Roland du Luart, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d’un rapport d’information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Contrôleur général des lieux de privation de liberté :

M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général.

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration :

- M. Hubert Derache, préfet de Mayotte.

Cours d'appel de La Réunion :

Saint-Denis :

- M. Denis Robert-Charrerau, procureur général ;
- Mme Marie-Thérèse Rix-Geay, conseiller et secrétaire générale du Premier président ;
- Mme Anne-Marie Noël, substitut général du procureur général ;
- M. Alain Chateaufeu, président du TGI de Saint-Denis ;
- M. Philippe Cavalerie, président du TGI de Saint-Pierre ;
- Mme Emmanuelle Barre, procureur adjoint près le TGI de Saint Denis ;
- M. François Basset, avocat général ;
- M. Christian Fabre, conseiller, magistrat délégué à l'équipement ;
- M. Gérard Gros, conseiller ;
- Mme Sylvie Seignobosc, juge au TI de Saint-Paul, chargée du service des tutelles ;
- Mme Jasmine Hoefler, juge au TI de Saint-Pierre, chargée du service des tutelles ;
- M. Yann Garcia-Audo, faisant fonction de directeur délégué à l'administration régionale de la justice ;

- M. André Gomes, directeur de greffe (TGI de Saint-Denis) ;
- Mme Leila Gangate, directeur de greffe (TI Saint-Denis) ;
- Mme Muriel Albouy, directeur de greffe (TGI de Saint-Pierre) ;
- Mme Catherine Fillol, directeur de greffe (TI de Saint-Paul) ;
- M. Thierry Dobigny, directeur de greffe (TI de Saint-Pierre) ;
- M. Jean-Michel Bouchon, Syndicat de la Magistrature (SM) ;
- M. Philippe Trillaud, Union Syndicale des Magistrats (USM) ;
- M. Jean-Pierre Niel (FO) ;
- M. Thierry Dobigny, directeur de greffe (TI de Saint-Pierre), Union Syndicale Autonome Justice (USAJ) ;
- M. Lionel Caminade, greffier (TGI de Saint-Denis), Syndicat des Greffiers de France (SGF) ;
- M. Christophe Douchet, greffier (TGI de Saint-Denis), SGF.

Chambre d'appel et TGI de Mamoudzou :

- M. François Dior, président de chambre ;
- M. Robert Ampuy, avocat général ;
- M. Alain Mancini, vice-président du TGI de Mamoudzou, faisant fonction de président du TGI ;
- M. Philippe Faisandier, procureur de la République ;
- M. Guillaume Girard, vice-président au TI de Mamoudzou ;
- M. Carounagarane Ady, directeur de greffe (chambre d'appel) ;
- M. Jacques Le Ber, directeur de greffe (TGI de Mamoudzou) ;
- M. Patrick Laneuville, directeur de greffe adjoint (TGI de Mamoudzou) ;
- Mme Pascale Lahbib et M. Jean-Christophe Dam (FO) ;
- Mmes Atika Slimani et Elise Couplez (CGT) ;
- Mme Evelyne Traversi (SGF).

Administration pénitentiaire :

- M. Jean-Amédée Lathoud, directeur de l'administration pénitentiaire ;
- M. Laurent Ridet, directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer.

Centre pénitentiaire de Saint-Denis :

- M. Hubert Moreau, chef d'établissement ;
- M. Christian Talieu, directeur adjoint ;
- Mme Cécile Martrenchar, directrice adjointe ;
- M. Koman Sinayoko, directeur du SPIP « Océan indien » ;
- M. André Latchoumane, enseignant ;
- M. Dominique Ferrandiz, médecin Chef de l'unité de consultation des soins ambulatoires (UCSA) ;
- M. Olivier Gillodes, médecin chef du service médico psychologique régional (SMPR) ;
- M. Stéphane Rocher, attaché principal ;
- Mme Hafida Cramp, responsable hôtellerie restauration SODEXO ;
- M. Eddy Antier, secrétaire local de l'UFAP ;
- M. Gilles Fontaine, secrétaire local FO ;
- M. Willy Saint-Aignan, secrétaire local CGT.

Maison d'arrêt de Majicavo :

- M. Gilbert Marceau, chef d'établissement ;
- Mme Nathalie Boissou, directrice adjointe ;
- M. Ernest Nages, attaché ;
- Mme Rose France Reynes, DPIP ;
- M. Victorin Diogo, lieutenant ;
- M. Nidhoimi Abdullatif, enseignant ;
- Mme Valérie Calabro, UCSA ;
- M. Ali Dini, secrétaire local de l'UFAP ;
- M. Hamed Labbib, secrétaire local FO ;
- M. Youssef Saidou Malide, secrétaire local CGT ;
- M. Madi Youssef, aumônier musulman, cadi d'Acoua.

Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) :

La Réunion :

- Mme Christiane Tetu-Wolff, directrice territoriale ;
- M. Vincent Regnault, directeur territorial adjoint.

Mayotte :

- M. Etienne Demarle, directeur territorial.