



RAPPORT DE MISSION

Dates de mission : 26/02/2018 au 14/03/2018 Lieu : Nouakchott, Mauritanie

Nom des experts : Philippe Peyron et Philippe Pottier

1	Objet de la mission	2
2	Documents de référence.....	2
2.1	<i>Législation et réglementation :.....</i>	2
2.2	<i>Études.....</i>	3
2.3	<i>Divers.....</i>	3
3	Personnes rencontrées (dans l'ordre chronologique).....	3
	Rappel des objectifs	5
4	Diagnostic.....	5
4.1	<i>Contexte général.....</i>	5
4.2	<i>Une administration centrale nettement sous-dimensionnée.....</i>	8
4.3	<i>Des directions d'établissements polycéphales.....</i>	9
4.4	<i>L'absence de corps civils pénitentiaires.....</i>	12
4.5	<i>L'absence de véritable greffes pénitentiaires.....</i>	14
4.6	<i>La gestion des détenus.....</i>	16
4.7	<i>La gestion des femmes détenues.....</i>	18
4.8	<i>La gestion des mineurs.....</i>	18
4.9	<i>Réinsertion et prévention de la récidive : des missions presque totalement absentes.....</i>	19
4.10	<i>La faible contribution des autres départements ministériels.....</i>	21
4.10.1	<i>Concernant le Ministère de la santé :.....</i>	21
4.10.2	<i>Concernant le ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire :.....</i>	22
4.11	<i>Contributions de la Société civile et des ONG.....</i>	23
4.11.1	<i>Le CICR.....</i>	23
4.11.2	<i>Noura.....</i>	24
4.11.3	<i>AMSME.....</i>	24
4.11.4	<i>CARITAS Mauritanie.....</i>	24



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

4.12	La Cartographie des établissements pénitentiaires.....	26
4.12.1	Données sociodémographiques.....	26
4.12.2	État de l'existant	29
4.12.3	Définition des concepts d'établissements	31
4.12.4	Évaluation des besoins à terme	32
5	Tâches réalisées.....	34
6	Préconisations et plan d'action	35
7	Conclusions.....	41
8	Liste des annexes.....	41

1 Objet de la mission

Cette mission d'appui court terme est consacrée à la réalisation d'un diagnostic accompagné de recommandations pour le déploiement de pratiques efficaces dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration et des établissements pénitentiaires en MAURITANIE. Les objectifs fixés sont de rationaliser leur organisation et fonctionnement, en vue notamment d'améliorer les conditions de détention.

Cette expertise est faite dans le cadre du PADCS, Projet d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale en Mauritanie, mis en œuvre par JCI, Justice Coopération Internationale, et financé par l'AFD, Agence Française de développement.

2 Documents de référence

2.1 Législation et réglementation :

- Loi 2015-033 relative à la lutte contre la torture ;
- Loi n°2015-034 instituant un mécanisme national de prévention de la torture ;
- Ordonnance n° 83-163 du 9 juillet 1983 portant institution d'un code de procédure pénale ;
- Ordonnance n° 83-162 du 9 juillet 1983 portant institution d'un code pénal ;
- Ordonnance n°2005-015 Portant Protection Pénale de l'enfant ;
- Ordonnance n°2007-012 du 8 février 2007 portant organisation judiciaire ;
- Décret n° 197-2008 fixant les attributions du Ministère de la Justice et l'organisation de l'administration centrale de son Département ;



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

- Décret n°98-078 portant organisation et fonctionnement des établissements pénitentiaires et de réinsertion ;
- Décret n°70.153 du 23 mai 1970 fixant le régime intérieur des établissements pénitentiaires.

2.2 Études

- Étude Haimoud Ramdane « sur les institutions judiciaires dans le cadre du PRRSJ mai 2012 » ;
- Rapport Projet État de droit 05/2016 « Étude sur les enjeux, les obstacles et les perspectives de la mise en place d'un corps civil des gardiens des prisons en Mauritanie » ;
- Rapport du rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sur sa mission en Mauritanie (J. Mendez) ;
- Guide méthodologique de fonctionnement des différentes institutions judiciaires en RIM / Bernard Menut (juillet 2014) ;
- Étude sur l'institution du JAP / Amadou LY (2017).

2.3 Divers

- Communication 07/2015 MJ sur la situation de l'Administration pénitentiaire et de la réinsertion ;
- Projet de décret portant création de l'ONAPR ;
- Projet de décret portant création du centre pénitentiaire de NKC ;
- Projet de décret portant statut particulier des personnels relevant des corps de l'Administration pénitentiaire ;
- Rapport 2017 du CAT ;
- Tableau des PTF / secteur pénitentiaire ;
- CR de la visite à l'État-Major UE-SCAC du 27/01/17 ;
- Rapport 2007 CNDH ;
- Bulletins de situation des établissements pénitentiaires depuis 2016.

3 Personnes rencontrées (dans l'ordre chronologique)

- Sandrine LUCAS, assistante technique internationale.
- Abou DIALLO, expert technique local.
- Mohamed Cherif AHMED, secrétaire général du ministère de la justice.
- Moulaye Abdallah BABA, directeur des affaires pénales et de l'administration pénitentiaire- DAPAP.
- L'ensemble des personnels de la DAPAP.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

- Moktar Malal DIA, ministre de la justice.
- Haimoud RAMDANE, chargé de mission au ministère de la justice.
- Ahmed BABA, procureur général de la cour d'appel de Nouakchott.
- Mohamed BAKAR, procureur de la République du tribunal de Nouakchott.
- Mohamed Sid'Ahmed El GHARAWI, directeur de la protection judiciaire de l'enfant DPJE.
- Sidi Mohamed Ould Mohamed Cheikh Oukd Jiddou, directeur des affaires financières, des infrastructures et de la modernisation au ministère de la justice - DAFIM.
- Mohamed Lemine HALESS, président du Mécanisme national de prévention de la torture MNPT.
- Lionel YONDO, directeur de AFD en Mauritanie.
- Harmonie BUCHER, AFD.
- Mohamed Ould ZAMEL, directeur général adjoint des bâtiments et équipements publics au ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.
- Hamidou CISSOKHO, régisseur prisons de Nouakchott.
- Alla Hadj SIDI, Commandant de la Garde nationale -GN -à Dar Naïm.
- Mohamed MEME, Colonel du groupement GN des prisons de Nouakchott.
- Mohamed Salek Hamdi, brigadier-chef GN prison des femmes de Nouakchott.
- Marius COCOA, chef adjoint de la délégation du CICR en RIM.
- Francis NKEMANDA LEBULE, Conseiller pénitentiaire du CICR en RIM.
- Doudou FOFANA, Program manager « Eaux & Habitat » du CICR en RIM.
- Abderrahmane Mahfoudh KHATRY, wali de Aleg.
- Mohamed Housseine, procureur général à la cour d'appel de Aleg.
- Cheikh Baye SIDI, procureur de la République au tribunal de Aleg.
- Mohamed Zeid, régisseur de Aleg.
- Cheikh Mohamed Lagdhaf, capitaine GN de Aleg.
- Mohamed Maatalla BARKA, chef du projet pour le respect des droits, l'accompagnement et la réinsertion des personnes détenues, CARITAS.
- Ould HINDY, bâtonnier de l'ordre des avocats.
- Pierre-Yves RENAUD, chargé de programmes de l'UGP État de droit, DUE en République Islamique de Mauritanie – RIM.
- Serge Maraite, chef section gouvernance DUE RIM.
- Hélène BROCHU, conseillère INL.
- Colonel Yacoub Ould Mohamed Ali, chef du 1er bureau de l'État-major de la GN.
- Abderrahmane Ould Jiddou, directeur de la santé de base et de la nutrition, ministère de la santé.
- Youssef Limane, chef de service du département des services de santé de base.
- El Mustapha El MOKTAR SALEK, directeur régional à l'action sanitaire.
- Dethié SALL, chargé de programme HCDNH en Mauritanie.
- Alfred MBEMBA, directeur de la fondation NOURA en Mauritanie.
- Sall Amadou Clédon ; chef de projet protection des enfants en conflit, NOURA.
- ,wali de Nouadhibou.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

- Mokhtar Cheikh Ahmed, procureur général de la CA de Nouadhibou.
- Yaghoub KHABOUZI, procureur de la République du tribunal de Nouadhibou.
- Colonel M'hamed Ould BOUBOUTT, commandant du groupement régional n° 7 GN à Nouadhibou.
- Mohamed Yeslim Mohamed Mayara, régisseur de la prison centrale de Nouadhibou.
- Mohamed Lemine Beyrouk, Commandant GN de la prison de Nouadhibou.
- Christophe Courtin, Chef Projet État de Droit.
- Cheikh Jiddou, Expert Principal Projet État de Droit.

Rappel des objectifs

Livrer un rapport de mission / diagnostic complet avec :

- Diagnostic complet des sujets identifiés comme prioritaires ;
- Préconisations hiérarchisées, classées par ordre de priorité et de faisabilité ;
- Plan d'action incluant un plan de formations, dont au moins 3 (trois) ;
- Carte pénitentiaire évolutive sur 5 ans.

4 Diagnostic

4.1 Contexte général

L'histoire pénitentiaire de la Mauritanie est marquée par une évolution récente qui a bouleversé son économie. Dans les années soixante il n'existait qu'une seule prison, la prison centrale de Nouakchott, suffisante à l'époque où la ville était peu développée. Gérer cette seule prison ne justifiait pas alors l'existence d'une direction de l'administration pénitentiaire et de corps de fonctionnaires dédiés. La surveillance des détenus en fut confiée à la Garde Nationale. La question du sens de l'emprisonnement était pensée très différemment d'aujourd'hui : il s'agissait exclusivement d'assurer leur garde pour éviter les évasions.

Depuis, le développement exponentiel de la ville capitale et les évolutions de la Mauritanie ont rendu nécessaire l'ouverture d'autres prisons. En 1998 un décret n° 98 - 078 portant organisation et fonctionnement des établissements pénitentiaires et de réinsertion précisa le fonctionnement et les responsabilités de la direction de l'administration pénitentiaire et des affaires pénales - DAPAP -, instituée par le décret n° 017 - 97 du 03 février 1997 fixant les attributions du ministère de la justice et l'organisation de son dé-



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

partement, tout en maintenant la fonction de surveillance des prisons à la Garde Nationale. Ce décret, ainsi que celui n° 70 - 153 du 23 mai 1970, fixant le régime intérieur des établissements pénitentiaires, constituent une base juridique importante et conforme pour l'essentiel aux standards internationaux en matière de réglementation pénitentiaire. Mais on ne peut que constater que les dispositions de ces deux textes sont restées peu ou pas appliquées, rendant ces réglementations virtuelles.

Du fait d'une grande hétérogénéité du parc pénitentiaire et des données sociodémographiques du pays, la situation est paradoxale : le taux d'incarcération de la République Islamique de Mauritanie - RIM - est un des plus faibles du monde - de l'ordre de 60/100 000 ha (France : 100/100 000, Royaume-Uni : 145/100 000, Tunisie : 205/100 000, Maroc : 227/100 000)¹ ; mais certaines prisons et surtout celles de Nouakchott sont gravement surpeuplées quand nombre de petites sont peu occupées. Ce faible taux d'incarcération a vraisemblablement des causes culturelles et sociologiques (le Sénégal, pays voisin, a lui aussi un faible taux de 60/100 000). Le nombre total des détenus dans les prisons au 28 février 2018 est égal à 2319. C'est donc une population carcérale qui peut apparaître limitée. Mais cette seule vision en stock du nombre de personnes incarcérées actuellement est trompeuse si on ne la complète pas par une observation des évolutions du flux. En 2011, on dénombrait 1700² détenus : on constate donc une augmentation très importante de 600 détenus en sept ans, soit plus de 36 %.

Ces données sont à rapprocher de l'évolution considérable de la démographie du pays, passé de 1 000 000 d'habitants au début des années 60 à 2 000 000 au début des années 90 et à près de 4 000 000 aujourd'hui. Plus du quart de cette population, au moins 1 100 000, réside à la capitale, NOUAKCHOTT³.

A ces constats globaux sur la situation pénitentiaire mauritanienne s'ajoutent l'évolution très importante des réflexions modernes sur le sens de la peine. Toutes les références internationales sont axées sur la finalité de réinsertion et de prévention de la récidive, qui sont déjà bien présentes dans les décrets de 1970 et 1998. Les faibles moyens de la DAPAP, tant au niveau central qu'à celui des établissements, ne lui permettent pas de remplir ce rôle.

¹World Prison Brief, ICPR - Institute for Criminal Policy Research, Birbeck University Of London.

² Selon l'étude de Roy Walmsley pour le Centre international d'études pénitentiaires : <http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http%3A%2F%2Fwww.idcr.org.uk%2Fwp-content%2Fuploads%2F2010%2F09%2FWPPL-9-22.pdf>

³ Office national de la statistique de la République Islamique de Mauritanie : <http://www.ons.mr/images/Archive/images/doc/Monographie/2014/MAURITANIE%20EN%20CHIFFRES%202016.pdf> ; et <https://www.populationdata.net/pays/mauritanie/>.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

4.2 Une administration centrale nettement sous-dimensionnée.

Les services pénitentiaires sont placés sous la tutelle d'une des six directions du ministère de la justice, la DAPAP, direction des affaires pénales et de l'administration pénitentiaire⁴.

Les missions de la direction couvrent un spectre très large :

- « - *la politique pénale ;*
- *L'instruction des demandes de libération conditionnelle ;*
- *Les recours en grâce et les questions relatives à l'amnistie ;*
- *La tenue du casier judiciaire central ;*
- *L'entraide pénale internationale ;*
- *L'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire.*
- *L'administration pénitentiaire ;*
- *Le contrôle de l'état matériel et sanitaire des établissements pénitentiaires.*⁵ »

La direction est organisée en quatre services, pouvant comprendre plusieurs divisions :

- Le service des affaires pénales chargé de l'instruction des dossiers des libérations conditionnelles, grâces et amnisties, de l'entraide pénale internationale.
 - Division Libérations conditionnelles, Grâces et amnisties ;
 - Division Entraide pénale internationale.
- Le service du Casier judiciaire central chargé de la tenue et de la collecte des données informatiques et statistiques relatives au casier judiciaire.
- Le service des Affaires pénitentiaires chargé de l'administration pénitentiaire et de la surveillance de l'exécution des peines.
 - Division Établissements pénitentiaires ;
 - Division Contrôle de l'exécution des peines.
- Le service de la Réinsertion social chargé de la santé, de la rééducation et de la réinsertion sociale des détenus.
 - Division des prestations sanitaires ;
 - Division Formation professionnelle ;
 - Division Travail pénitentiaire.⁶

⁴Décret n° 197-2008 fixant les attributions du Ministère de la Justice et l'organisation de l'administration centrale de son Département.

⁵ Ibid., art. 24.

⁶ Ibid., art. 25 et s.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

L'administration pénitentiaire n'est donc qu'une part de ces très nombreuses attributions. Or cette direction centrale dispose de très faibles moyens en ressources humaines qui paraissent bien-sous-dimensionnés : un directeur, son adjoint et une dizaine de collaborateurs, qui sont les chefs de service et les chefs de division. De fait la majeure partie du temps de travail de cette équipe réduite est consacrée à l'administration pénitentiaire. De plus, comme on le verra dans les parties suivantes, elle a une position institutionnelle faible, la très grande majorité des personnels intervenant dans les établissements relevant d'une autre institution, la Garde Nationale, et d'un autre ministère, le ministère de l'intérieur. A cela s'ajoute la faiblesse de la structuration des relais locaux, la fonction de directeur d'établissement pénitentiaire n'ayant pas été instituée malgré les prescriptions réglementaires (cf. plus bas). Enfin il faut noter les faibles moyens logistiques, en particulier l'absence de réseau informatique avec les établissements et un budget limité.

Il convient sans aucun doute que cette organisation soit révisée pour la rendre plus efficiente. Le suivi des affaires pénitentiaires est une tâche lourde qui mérite qu'une direction lui soit entièrement dédiée. C'est d'autant plus nécessaire que la centralisation de l'administration a pour effet de faire remonter à la direction centrale un maximum de décisions. Sous équipée, elle est alors absorbée par les actes de gestion quotidiens, ainsi le suivi des dépenses qui la transforme en économat général plus qu'en direction générale, alors qu'elle devrait être essentiellement accaparée par des fonctions d'orientation et de contrôle.

Nous avons pu constater que la DAPAP jouait peu de rôle dans les décisions d'affectations des détenus et la planification des constructions d'établissements pénitentiaires, où elle est essentiellement positionnée en exécution de décisions. Il paraît nécessaire de renforcer nettement son rôle dans ces compétences, parce qu'elle dispose des informations les plus précises pour préparer les décisions et pour faciliter leur mise en œuvre.

4.3 Des directions d'établissements polycéphales.

À chacune des rencontres, durant notre mission, il nous aura été décrit le problème de la dualité de l'exercice de la fonction de direction dans les prisons, dépendant pour partie de la DAPAP, pour l'autre de la Garde Nationale qui, de fait, en assure la plus grande part sur le terrain. Au vu des textes réglementaires c'est même une direction tricéphale qui est instituée.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

La fonction de chef d'établissement est officiellement dévolue au procureur de la République du tribunal de proximité, sauf pour les trois établissements de Nouakchott (prison centrale, prison de Dar Naïm et prison des femmes) où le DAPAP lui-même assure cette fonction. L'article 6 du décret de 1998 prévoyait bien la nomination de chefs d'établissements, mais édictait qu'en attendant la création de services régionaux cette organisation persisterait à titre transitoire. Elle est toujours en vigueur vingt ans après. Le procureur se trouve ainsi placé dans une situation ambiguë : par ses fonctions judiciaires il doit contrôler le fonctionnement des établissements du ressort de sa juridiction tout en étant sensé les diriger. Ce positionnement n'est pas compatible avec le principe d'un État de droit. Dans la réalité il exerce peu son pouvoir de contrôle et très peu celui de chef d'établissement, principalement centré sur un rôle financier : le budget des établissements est délégué par le ministère de la justice aux wali, les gouverneurs chefs des circonscriptions administratives (les wilaya), et à ce titre ordonnateurs secondaires, et son exécution aux procureurs. Il l'exerce d'autant moins que dans les tribunaux le procureur est le seul membre du parquet de la juridiction, ce qui ne lui laisse aucun loisir pour d'autres fonctions.

L'ensemble des fonctions de surveillance des établissements est confié à la Garde Nationale. Si le décret de 1998 dit que les agents de la Garde sont sous l'autorité du chef d'établissement, cela ne correspond à aucune réalité. D'abord parce que, comme on l'a vu, le procureur de la République n'exerce pas ce rôle. Ensuite parce que le régisseur de la prison, seul cadre pénitentiaire existant localement, n'a aucun rôle d'autorité sur les surveillants d'après le décret de 1998. Enfin et surtout parce que les textes statutaires, législatifs et réglementaires, placent les agents de la Garde Nationale sous la seule autorité de leur État-Major, par l'intermédiaire de leur propre chaîne de commandement (officiers et sous-officiers). Les gardes en poste dans les unités pénitentiaires ne sont pas détachés dans les services pénitentiaires, ils demeurent en position d'activité dans leur corps d'appartenance.

La gestion administrative de la prison est quant à elle confiée à un "régisseur" sensé assister le chef d'établissement. Cette fonction de responsable des services administratifs de l'établissement ne correspond à aucun statut particulier en l'absence de corps pénitentiaires. Elle est exercée par des personnels des greffes des juridictions, qui peuvent être des greffiers en chef comme celui de Nouakchott ou d'un grade inférieur. Hormis dans les plus importants établissements, ils peuvent officier à d'autres tâches au greffe du tribunal et avoir donc une présence intermittente au sein de l'établissement pénitentiaire. Le régisseur est le seul cadre local placé sous la hiérarchie entière du DAPAP. Son autorité est en fait réduite à la direction des agents administratifs, soit quelques personnes en nombre réduit. Il n'a aucun pouvoir en matière d'organisation de la sécurité de l'établissement, ni de gestion de la détention. Si les affectations en cellule des détenus sont présentées comme une décision commune de l'officier de la garde et du régisseur, seul l'officier dispose réellement des informations nécessaires.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

Les établissements sont ainsi placés sous une direction polycéphale, où le titulaire officiel de la fonction de chef d'établissement, le procureur, est absent de la vie quotidienne de la prison ; où le seul cadre dépendant du DAPAP, le régisseur, voit sa responsabilité réduite à la gestion administrative ; et où l'officier commandant l'unité de la Garde Nationale et le colonel dirigeant le groupement auquel il est rattaché sont les détenteurs réels de l'autorité. Ceci n'est pas conforme aux standards internationaux, en particulier l'article 50 de l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* de l'ONU⁷ établis par l'ONU, selon lesquels :

« 1) Le directeur d'un établissement doit être suffisamment qualifié pour sa tâche par son caractère, ses capacités administratives, une formation appropriée et son expérience dans ce domaine.

2) Il doit consacrer tout son temps à sa fonction officielle ; celle-ci ne peut être accessoire. »

Le maintien de la situation actuelle n'a été défendu par aucun de nos interlocuteurs. Tous, qu'il s'agisse des autorités judiciaires, pénitentiaires ou de l'État-Major de la Garde Nationale, nous ont signifié qu'il fallait y remédier en instituant une direction unique ayant autorité sur tous les personnels exerçant dans les prisons, dans le cadre de la DAPAP. Ceci fait donc consensus.

Nous avons pu constater que des modifications réglementaires en ce sens avaient déjà été proposées à diverses reprises. Ainsi un projet de décret a été soumis au conseil des ministres en 2006 sans jamais être signé ensuite (nous n'avons pas pu trouver d'explication à cela)⁸. Alors même que le consensus exprimé par chaque partie semble ancien, qu'il n'est jamais été mis en œuvre malgré les diverses tentatives n'a fait qu'aggraver la situation, pendant que le nombre des détenus augmentait régulièrement et que depuis la publication du décret de 1998 de grands établissements avaient été ouverts.

Ce qui restait envisageable quand Nouakchott n'avait que la prison centrale, complétée par de petits établissements sur l'ensemble du territoire de la RIM, ne l'est plus. Aucune

⁷Adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977 - <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx> .

⁸ Cf. texte en annexe : Projet de décret portant statut particulier des personnels relevant des corps de l'Administration pénitentiaire.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

évolution positive ne peut être imaginée sans le règlement de cette question essentielle.

4.4 L'absence de corps civils pénitentiaires.

Toutes les fonctions de surveillance, qu'il s'agisse de la surveillance périmétrique ou de celle de l'intérieur de la détention, sont assurées par les agents de la Garde Nationale, sous la tutelle du ministère de l'intérieur. Ceci est source de plusieurs difficultés importantes. Au-delà du fait que, comme décrit ci-dessus, ils échappent complètement à l'autorité de la DAPAP, confier la surveillance des prisons totalement à des militaires n'est pas conforme aux règles internationales, en particulier l'article 46 de l'ensemble de règles minima de l'ONU :

« 1) L'administration pénitentiaire doit choisir avec soin le personnel de tout grade, car c'est de son intégrité, de son humanité, de son aptitude personnelle et de ses capacités professionnelles que dépend une bonne gestion des établissements pénitentiaires.

2) L'administration pénitentiaire doit s'efforcer constamment d'éveiller et de maintenir dans l'esprit du personnel et de l'opinion publique la conviction que cette mission est un service social d'une grande importance ; à cet effet, tous les moyens appropriés pour éclairer le public devraient être utilisés.

3) Afin que les buts précités puissent être réalisés, les membres du personnel doivent être employés à plein temps en qualité de fonctionnaires pénitentiaires de profession, ils doivent posséder le statut des agents de l'État et être assurés en conséquence d'une sécurité d'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, de l'efficacité de leur travail et de leur aptitude physique. La rémunération doit être suffisante pour qu'on puisse recruter et maintenir en service des hommes et des femmes capables ; les avantages de la carrière et les conditions de service doivent être déterminés en tenant compte de la nature pénible du travail. »

Les agents de la Garde Nationale en poste dans les prisons n'ont pas reçu de formation spécifique. Durant la formation initiale, commune à tous les gardes quelle que soit leur affectation future, ils n'auront bénéficié que d'un module sur la question pénitentiaire, de quelques heures, uniquement théorique, sans apprentissage professionnel. Cela ne peut que les mettre en difficulté dans l'exercice de leurs fonctions. Cela se traduit par des dysfonctionnements importants, révélés par des incidents fréquents. Tous les établissements visités ont connu des mutineries de détenus répétées, dont ils portent la trace bien visible en particulier du fait des incendies qu'elles ont provoqué. De nombreuses évasions se sont produites ces dernières années, pouvant parfois concerner une



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

quarantaine de détenus s'échappant ensemble. Ces évasions ont certes pu être favorisées par des faiblesses structurelles, en particulier à la vieille prison centrale, mais leur mode opératoire fait nettement ressortir des défauts de surveillance importants.

Dans la plupart des établissements visités, les gardes n'assurent qu'une sécurité périmétrique, ne pénétrant que rarement en détention. Les détentions sont, de fait, gérées par des détenus « chefs de cour », eux-mêmes secondés par des « chefs de chambre ». Donc par des détenus. Ces « auxiliaires » de la Garde Nationale sont en théorie désigné d'un commun accord entre le chef de la Garde et le régisseur. Ils sont sensés alerter les agents des problèmes qui surviennent en détention et de jouer un rôle d'intermédiaire et de messenger entre les détenus et l'administration. Ce fonctionnement ne peut que déboucher, dans quelque prison que ce soit, ici ou ailleurs, sur de graves dysfonctionnements et des pertes de contrôle des détentions.

Les personnels administratifs, dont le régisseur, n'étant présent à l'établissement qu'aux heures de bureau, les agents de la Garde sont les seuls présents le reste du temps, soit les deux-tiers du temps. Ils doivent alors gérer toutes les situations, et pas seulement celles ayant trait à la sécurité, comme par exemple les problèmes médicaux.

Le consensus qui semble prévaloir pour unifier la direction des établissements sous l'autorité de la DAPAP paraît s'étendre aussi à la nécessaire évolution du statut de la surveillance. Aucun de nos interlocuteurs n'a défendu le statu quo. Tous ont prôné la création d'un corps de fonctionnaires pénitentiaires. Ce qui rejoint ce projet énoncé sur le site internet du ministère de la justice :

« Le personnel pénitentiaire relève de l'autorité du ministère de l'Intérieur concernant les gardiens de prison et du ministère de la Justice concernant les régisseurs et les coordonnateurs. Ces derniers sont rattachés à la Direction des affaires pénales et de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice, responsable de l'administration et du contrôle de l'état matériel et sanitaire des prisons, à l'exception du Centre d'accueil et de réinsertion sociale des enfants en conflit avec la loi d'El Mina, qui relève de la Direction de la protection judiciaire de l'enfant du ministère.

Une réforme sur le statut des gardiens de prisons est en cours. Elle vise à établir l'autorité du ministère sur ce corps de métier. »⁹

C'est en effet une évolution indispensable pour assurer un meilleur fonctionnement des établissements.

⁹ <http://www.justice.gov.mr/spip.php?article8>



4.5 L'absence de véritable greffes pénitentiaires

L'absence de véritables greffes pénitentiaires fragilise les situations pénales des personnes incarcérées et le fonctionnement même de la justice mauritanienne. Il s'avère qu'un nombre non négligeable de personnes détenues peuvent se retrouver dans des situations arbitraires du fait d'un manque d'efficacité sur le suivi des situations pénales, d'un manque d'informations des régisseurs et d'un manque de coordination entre l'établissement et les juridictions concernées.

Un exemple parlant à cet égard est la problématique du renouvellement du mandat de dépôt pour les personnes prévenues. Aucune « alerte » n'est prévue (en tout cas officiellement) entre le service pénitentiaire et le greffe du tribunal concerné, ou le magistrat intéressé, lorsque le mandat de dépôt va arriver à expiration. La pratique veut que le régisseur demande au juge d'instruction s'il prolonge le mandat de dépôt. Il semble que souvent les prolongations de mandats de dépôts ne sont pas édictées par écrit, des magistrats considérant qu'elles peuvent l'être par tacite reconduction, ce qui n'est pas conforme à la législation pénale mauritanienne. Le code de procédure pénale précise dans son article 621 :

« Nul régisseur de prison ne peut, à peine d'être poursuivi et puni comme coupable de détention arbitraire, recevoir ni détenir aucune personne qu'en vertu d'un arrêt ou jugement de condamnation, d'un mandat de dépôt ou d'arrêt, d'un mandat d'amener, lorsque ce mandat doit être suivi d'incarcération provisoire, d'un ordre d'arrestation ou d'un billet d'écrou établi conformément à la loi et sans lequel l'inscription sur le registre d'écrou prévu à l'article précédent ait été faite. »

De l'ensemble de nos entretiens avec les régisseurs il ressort que sans ordre express de libération provenant du magistrat ils maintiennent le prévenu en détention. Alors que, ne disposant plus d'un titre de détention valable, le respect du code pénal voudrait qu'ils le libèrent pour éviter une détention arbitraire dont ils seraient les premiers responsables en vertu de l'article 621. De même, pour toute libération en fin de peine, le régisseur sollicite l'avis du procureur de la République et en libère qu'après autorisation de ce magistrat pour lequel, à ce moment là aussi, les rôles de parquetier et de chef d'établissement se confondent inopportunément.

Une autre difficulté est celle du manque d'informations quant aux condamnations décidées par les juridictions. Le titre de détention ne comporte aucune précision sur la condamnation de la personne qui va être écrouée ou qui l'est déjà. Le régisseur ne cesse de courir auprès de différents services du tribunal concernés afin de pouvoir obtenir au moins une copie de l'extrait de jugement, sans forcément trouver systématiquement



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

une réponse. Le décret n° 70.153 du 23 mai 1970, fixant le régime intérieur des établissements pénitentiaires, stipule dans son article 20 :

« Le Ministère public près la juridiction qui a prononcé une condamnation à une longue peine adresse à l'établissement pénitentiaire où le condamné est détenu ou vient d'être incarcéré :

1°/ un extrait du jugement ou de l'arrêt ;

2°/ une notice individuelle contenant les renseignements concernant l'état civil du condamné, sa profession, sa situation de famille, ses moyens d'existence, son degré d'instruction, sa conduite habituelle, sa moralité et ses antécédents ;

3°/ un avis du président de la juridiction qui a prononcé la condamnation ainsi que du représentant du ministère public sur la destination qui semble la mieux appropriée au condamné.

Ces documents doivent être envoyés dans le mois qui suit la date à compter de laquelle la condamnation est devenue définitive, lorsque l'intéressé est détenu, ou sinon dans les mois qui suivent l'incarcération de celui-ci. »

Il semble cette transmission soit rarement faite voire jamais.

Les attributions habituelles d'un greffe pénitentiaires consistent aussi à contrôler les effectifs, caractéristiques de la population pénale, les affectations en cellules, la préparation des extractions judiciaires, etc. Mais force est de constater que les moyens alloués aujourd'hui au fonctionnement des régisseurs et de leur rares collaborateurs sont très insuffisants, tant sur le plan des ressources humaines que des matériels dont ils sont dotés.

S'il est vrai que quelques services, notamment celui de la prison de Dar Naim, ont la possibilité de prendre une photo lors de l'écrou et peuvent constituer un fond de dossier informatique, à l'aide d'un logiciel tableur Excel, ceci ne peut être considéré que comme un minimum et ne peut suppléer à l'existence d'une application dédiée. Une telle application avait fait l'objet d'un travail d'experts lors d'une précédente mission, mais le produit réalisé ne pouvant fonctionner qu'en étant connecté à internet, il n'a pu être utilisé. En effet les établissements ne disposent pas de connexion au réseau. Une telle connexion attribuée à chaque établissement pénitentiaire permettrait une liaison avec la DAPAP, qui pourrait alors connaître quotidiennement la situation des effectifs et des caractéristiques des populations incarcérées, mise à jour en permanence. En attendant que cela soit possible, l'usage d'un tableau commun actualisé au jour le jour faciliterait déjà grandement le suivi des effectifs.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

Les services administratifs qui font office de greffe dans les établissements que nous avons pu visiter ont des effectifs limités. Les agents salariés sont en nombre très réduits : le régisseur, parfois assisté d'un adjoint pour les prisons de Nouakchott, et quelques autres collaborateurs. Ainsi à la prison civile de Aleg les agents sont au nombre de quatre, régisseur compris, pour un établissement d'une capacité théorique de 600 détenus et pour assurer toutes les tâches administratives : greffe, économat, comptabilité, etc... ; ils sont trois à la prison de Nouadhibou dont la capacité théorique est de 450 détenus. C'est clairement insuffisant. Ce sont les seuls agents pénitentiaires de ces établissements, les seuls placés sous l'autorité hiérarchique de la DAPAP.

4.6 La gestion des détenus

Le principal constat est l'absence de personnels en détention dans presque tous les établissements. En effet, comme il a été relaté plus haut, seules les fonctions de sécurité passives et d'administration sont assurées, ainsi que quelques interventions d'organismes extérieurs (associations, ONG) et des services de santé, qui restent limitées. Dans ces conditions, on ne peut parler de véritable prise en charge de la population pénale. La plupart des actions liées à la gestion de la détention sont déléguées à des détenus, les chefs de cour et chefs de chambre, ainsi que les tâches quotidiennes comme la préparation des repas et leur distribution. On observe aussi la présence assez étonnante de personnels bénévoles, qui perçoivent parfois une petite indemnité, ainsi dans des fonctions de chauffeur ou de cuisinier, espérant une hypothétique titularisation un jour.

La conséquence directe de cette absence de personnels en détention est une sorte d'autogestion plus ou moins étendue de la population pénale, ou plus exactement d'un transfert de l'autorité de l'administration à quelques détenus, les chefs de cour et chefs de chambre qui sont les véritables chefs des détentions, avec des variantes importantes selon les établissements.

A la prison de Dar Naimla Garde est totalement absente de la détention et n'intervient qu'en périphérie. Les chambres de chaque quartier n'ont pas de fermetures, les détenus ont accès à toute heure du jour et de la nuit dans les couloirs de circulations internes. Couloirs qui servent aussi de lieux de couchage, du fait de l'encombrement de la prison dont le taux d'occupation était supérieur à 230 % lors de notre visite et malgré des opérations de transferts de détenus régulières vers d'autres établissements. L'autonomie accordée aux détenus est impressionnante et va jusqu'à permettre à certains d'entre eux de tenir des « boutiques » dans les couloirs, où se vendent toutes sortes de marchandises : cigarettes, sucreries, boissons ... Le tout sous le regard ou le contrôle (?) des détenus chefs de cour évoqués plus haut. On ne peut qu'aboutir à cette conclusion : la



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

détention de Dar Naim est incontrôlable et incontrôlée. Comme dans toute prison livrée à ce type de fonctionnement, cela ne peut déboucher que sur des prises de pouvoir de détenus sur d'autres, des caïdats, des trafics nombreux, d'autant plus facilités que l'argent circule en détention, certains détenus en possédant des sommes importantes, ce qui ne peut que favoriser des corruptions. Il est vraisemblable que le nombre d'objets normalement interdits en détention est important, qu'il s'agisse de téléphones ou d'autres plus dangereux qu'il est déjà difficile de bloquer totalement dans des établissements autrement sécurisés. C'est aussi un contexte de grande insécurité pour les agents, qui a d'ailleurs conduit parfois à la condamnation de certains d'entre eux qui avaient pu tenir eux-mêmes des « boutiques » à l'intérieur. Cet abandon de la détention à elle-même a permis l'organisation d'évasions importantes, qui n'ont pas pu être prévenues faute de contrôle. Une illustration spectaculaire en est une évasion d'une quarantaine de détenus de la prison centrale de Nouakchott dont le fonctionnement est proche de celui de Dar Naim. Cette évasion avait certes été facilitée par la structure faible de l'établissement, mais aussi par les carences de surveillance du système de gestion : les détenus ont pu creuser un tunnel pendant des jours sans que personne ne le soupçonne.

A la prison civile de ALEG, la situation est légèrement différente dans la mesure où les gardes sont positionnés sur des postes situés à l'entrée de chaque aile. Mais globalement on retrouve des dispositions proches de celles des prisons de Nouakchott : un chef de cour assisté d'un adjoint dans chaque aile, les cellules ouvertes jour et nuit, des phénomènes de caïdat.

A la prison de Nouadhibou, nous avons constaté un fonctionnement différent avec la présence permanente de la Garde Nationale en détention, rendue nécessaire par la fermeture des cellules. La garde organise les mouvements et gère jusqu'à la distribution des repas. Le système présente l'aspect d'une gestion sécuritaire de l'établissement mais elle se limite à cela, les agents ne jouant pas d'autre rôle. Cette prison ayant connu comme d'autres des mutineries, on peut penser que ce mode de fonctionnement ne favorise pas un climat apaisé.

Le premier constat global est donc une absence de maîtrise des détentions, dans des proportions alarmantes dans nombre d'établissements. Nous n'avons pas pu dans le temps imparti pour cette mission visiter l'une des nombreuses prisons de taille réduite dans les différentes wilaya. Les rapports d'autres experts ou observateurs que nous avons pu lire décrivent des situations similaires et souvent aggravées par l'inadaptation totale des locaux constitués de maisons louées.

Le second constat global est que la grande diversité des fonctionnements des agents de la Garde Nationale, en partie imputable aux différences notables de conception des établissements, l'est aussi au regard des personnalités des officiers. A titre d'exemple, signalons



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

l'initiative originale sur le site de Aleg de mettre en place régulièrement des matches de volleyball entre une équipe de détenus et une équipe de la Garde Nationale. Ce constat est une conséquence directe de l'absence de direction cohérente, la DAPAP n'ayant ni l'autorité ni les moyens de développer une politique pénitentiaire unifiée.

4.7 La gestion des femmes détenues

A Nouakchott les femmes sont incarcérées dans une prison dédiée dans des conditions matérielles assez satisfaisantes. Les personnels administratifs pénitentiaires y sont plus nombreux qu'ailleurs, plusieurs coordinatrices assistant l'adjointe du régisseur (qui a sous sa responsabilité les équipes des trois prisons de Nouakchott). La gestion est cependant très problématique car ces employées, qui sont toutes des femmes, sont aussi les seules femmes exerçant dans l'établissement. Tous les personnels de la Garde Nationale assurant la surveillance des femmes détenues sont des hommes, ce qui n'est pas conforme aux règles minima de l'ONU :

« 1) Dans un établissement mixte, la section des femmes doit être placée sous la direction d'un fonctionnaire féminin responsable qui doit avoir la garde de toutes les clefs de cette section de l'établissement.

2) Aucun fonctionnaire du sexe masculin ne doit pénétrer dans la section des femmes sans être accompagné d'un membre féminin du personnel.

3) Seuls des fonctionnaires féminins doivent assurer la surveillance des femmes détenues. Ceci n'exclut pas cependant que, pour des raisons professionnelles, des fonctionnaires du sexe masculin, notamment des médecins et des instituteurs, exercent leurs fonctions dans les établissements ou sections réservés aux femmes¹⁰».

L'État-Major de la Garde Nationale nous a fait savoir qu'il n'avait pas les moyens d'y remédier, n'ayant pas de personnels féminins à y affecter. Cette situation doit être rapidement modifiée. Elle ne peut être que source de dysfonctionnements graves et nous avons pu constater qu'elle induit de forts soupçons de mauvais comportements dans la société civile. Elle doit l'être aussi dans les autres établissements qui accueillent des femmes détenues.

4.8 La gestion des mineurs

¹⁰ Règles minima art. 53.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

Actuellement la plus grande partie des mineurs détenus le sont à la prison centrale de Nouakchott. Leur séparation d'avec les détenus majeurs est hypothétique et aggravée par le fait que leur quartier est concomitant avec celui où sont détenus les salafistes. Cet état de fait est critiqué par tout le monde et il apparaît que ceux-ci exercent un prosélytisme appuyé auprès d'eux, profitant de leur faiblesse. Ceci devrait trouver rapidement une solution avec l'ouverture du centre fermé pour mineurs qui vient d'être construit. Cela devrait permettre de développer des activités éducatives qui manquent dans un établissement inadapté pour cela (cf. plus bas).

Onze mineurs sont détenus à la prison de Nouadhibou. Celle-ci possédait à l'origine un quartier dédié qui a été affecté à d'autres fonctions. Ils sont actuellement tous regroupés dans un seul dortoir, jouxtant d'autres cellules occupées par des adultes, ce qui ne permet pas de mettre en œuvre une prise en charge spécifique.

4.9 Réinsertion et prévention de la récidive : des missions presque totalement absentes.

Cette question rejoint la question du sens de la peine. La législation mauritanienne ne prévoit pas de système d'application des peines orienté vers la prévention de la récidive. La fonction de juge de l'exécution des peines – JEP - a été instituée assez récemment. Le JEP est chargé du contrôle de la régularité de l'organisation des détentions et de la régularité des situations pénales mais sans attributions judiciaires. Il devrait y avoir une JEP par tribunal. Bien que nous ayons obtenu des informations contradictoires à ce propos, il semble qu'un seul magistrat exerce effectivement la fonction à Nouakchott. Nous n'avons malheureusement pas pu le rencontrer, étant absent du pays lors de notre mission.

Les seuls aménagements de peine possibles sont la libération conditionnelle – LC - et la grâce présidentielle. La LC est possible à mi-peine ou à aux deux-tiers de la peine pour les récidivistes¹¹. Son octroi est de la compétence du ministre de la justice. Cette mesure est très peu accordée : quelques dizaines de demandes sont instruites chaque année et quelques-unes seulement reçoivent une réponse positive. Les grâces présidentielles ne sont pas plus nombreuses. La LC ne fait pas l'objet d'un accompagnement pendant son déroulement.

Ce caractère marginal des aménagements de peine additionné aux conditions de vie en détention décrite plus haut quant aux modes de gestion interne et plus bas quant aux

¹¹ Art. 625 et s. du code de procédure pénale.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

conditions matérielles font dire à tous nos interlocuteurs que les prisons mauritaniennes s'apparentent plus à des écoles du crime qu'à des lieux de réhabilitation. De fait aucun moyen gouvernemental n'est déployé pour initier une politique d'insertion et de préparation à la libération. Le décret de 1998 prévoyait bien le recrutement de personnels spécialisés :

« Des éducateurs au sein des établissements pénitentiaires sont nommés par le Ministre de la Justice en concertation avec le ministre chargé de l'éducation.

Ils sont chargés, outre l'enseignement à l'intérieur des prisons, de l'observation et de la rééducation des détenus. »¹²

Cette disposition réglementaire n'a pas été appliquée jusqu'à ce jour, aucun éducateur n'a été recruté, ce qui ne permet pas de respecter les règles minima de l'ONU :

« 1) On doit adjoindre au personnel, dans toute la mesure du possible, un nombre suffisant de spécialistes tels que psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux, instituteurs, instructeurs techniques.

2) Les services des travailleurs sociaux, des instituteurs et des instructeurs techniques doivent être assurés d'une façon permanente, mais sans exclure les services des auxiliaires à temps partiel ou bénévoles. »¹³

Les seules actions de réinsertion sont l'œuvre d'associations (cf. plus bas).

¹² Décret n°98-078 portant organisation et fonctionnement des établissements pénitentiaires et de réinsertion, art. 12.

¹³ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus de l'ONU, art. 49.



4.10 La faible contribution des autres départements ministériels

Les deux seuls départements ministériels qu'il aura été possible de rencontrer par les experts sont ceux de la santé et de l'habitat, les autres départements ayant répondu trop tardivement à nos sollicitations.

4.10.1 Concernant le Ministère de la santé :

La réglementation précise :

« Le service médical est assuré, au sein des établissements pénitentiaires, par les services du ministère chargé de la Santé dans les conditions habituelles d'exercice de la profession.

Les éducateurs et le personnel du service de santé doivent, en toutes circonstances, accomplir leurs tâches de telle manière que leur comportement suscite le respect des détenus et exerce sur eux une bonne influence. Ils doivent s'abstenir de tout acte, propos ou écrit qui serait de nature à porter atteinte à la sécurité et au bon ordre à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire.»¹⁴

Notre rencontre avec la Direction de la santé de base et de la nutrition, chargée du suivi de la santé pénitentiaire nous a instruit quant aux divergences d'appréciation avec la DAPAP sur cette question. Le décret de 1998 était jusqu'à très peu de temps ignoré des services de la santé. Quelques personnels infirmiers sont certes mis à disposition des établissements pénitentiaires mais en nombre insuffisant. Ainsi la prison d'Aleg ne peut compter sur la présence que d'un seul agent. De plus les conditions matérielles d'exercice sont difficiles. Toujours à la prison de Aleg l'infirmerie est excentrée en dehors de la détention ce qui ne facilite pas les accès. Elle ne possède aucun point d'eau, peu de matériels et peu de médicaments. Dans chacune des prisons visitées nous avons pu constater que les armoires à pharmacies étaient peu fournies.

Les manques en personnels de santé sont flagrants, ainsi qu'en matière de médicaments, pour répondre correctement aux contraintes inhérentes au milieu carcéral, aggravées par les conditions de détention, et notamment les problèmes importants d'hygiène. Les médecins généralistes interviennent peu, sur des fréquences au mieux d'une fois par semaine. Les soins dentaires et psychiatriques sont inexistantes. Aucune ligne budgétaire n'est fléchée afin de pouvoir rémunérer les personnels de santé en mi-

¹⁴ Décret n°98-078, art. 12.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

lieu carcéral. On trouve peu de personnels volontaires pour travailler dans ce milieu, compte tenu de ses contraintes et de l'absence de primes s'y rapportant. Les dépenses de médicaments sont à la charge entière de la DAPAP qui ne dispose pas d'un budget ad-hoc. Les besoins des établissements ne sont pas normés, en fonction de leur capacité, alors que l'application du décret de 1998 devrait l'imposer.

4.10.2 Concernant le ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire :

C'est ce ministère qui a en charge la conception et la construction des établissements pénitentiaires comme de l'ensemble des édifices publics. Selon nos interlocuteurs, la décision de construire un nouvel établissement et sa localisation est prise au plus haut niveau et qu'elle rentre en concurrence avec les constructions d'autres bâtiments publics (écoles hôpitaux etc...). La conception d'une telle structure se ferait en concertation avec les services concernés, essentiellement le ministère de la justice et la Garde Nationale. Pourtant du côté de ces deux institutions on relève de sérieuses critiques et incompréhensions quant aux caractéristiques des prisons construites récemment, qui semblent indiquer que leurs avis auraient été peu suivis ou peu sollicités dans la phase de conception. Le ministère de l'habitat aurait modélisé un concept d'établissement pénitentiaire en 2009 qui paraît ignoré tant de la DAPAP que de la Garde Nationale, laquelle nous a dit ne pas avoir voulu intervenir dans des constructions récentes, comme la prison civile de Nouadhibou, avant que des modifications substantielles y aient été apportées. La localisation des établissements pénitentiaires est aussi problématique. Nous en reparlerons plus bas dans la partie sur la cartographie pénitentiaire. Notons déjà à titre d'illustration que si nous avons appris qu'une prison de 900 places, ce qui est considérable au vu du nombre actuel de détenus mauritaniens, serait en cours de construction à Nbéika, nous n'avons pas pu recueillir de précisions quant au motif de son implantation dans un lieu aussi éloigné de Nouakchott, à près de 500 kilomètres.

Le décret de 1998 instaure une commission consultative interministérielle, « *compétente pour donner avis sur toutes les questions relatives à l'amélioration des conditions carcérales et à la réinsertion des détenus* »¹⁵ et composée de :

« - *le directeur de l'administration pénitentiaire et des affaires pénales, président ;*

- *Un conseiller à la Cour Suprême ;*

¹⁵ Décret n°98-078, art. 18 et s.



- *Un substitut du procureur général près la Cour Suprême ;*
- *Un représentant du ministère de l'intérieur ;*
- *Un représentant du ministère des Finances ;*
- *Un représentant du ministère chargé des Affaires Sociales ;*
- *Un représentant du ministère chargé de la Santé ;*
- *Un représentant du ministère chargé de l'Éducation ;*
- *Un représentant du ministère chargé de l'Orientation Islamique ;*
- *Un représentant du ministère chargé des Sports ;*
- *Un représentant du secteur de l'alphabétisation ;*
- *Un représentant de l'enseignement originel ; »*

Cette commission devrait se réunir au minimum une fois par an, mais ces réunions n'ont pas lieu. De même les commissions de contrôle prévues par l'article 14 cde ce décret ne se réunissent pas non plus. Au vu de nos visites et rencontres nous constatons que ces administrations n'interviennent pas dans les établissements pénitentiaires, ce qui ne permet pas de développer les activités d'insertion sociale prévues dans de nombreux articles du décret de 1998.

4.11 Contributions de la Société civile et des ONG

Plusieurs associations interviennent dans les établissements pénitentiaires pour proposer des activités aux détenus et des actions d'amélioration des conditions de vie. Cela compense en partie l'absence de moyens dont dispose la DAPAP. En partie seulement car leurs propres moyens sont limités et cela ne concerne qu'un petit nombre de détenus. Trois d'entre elles, CARITAS, NOURA, et l'AMSME sont affiliées à des ONG mais sont juridiquement des organisations mauritaniennes. Le CICR intervient en tant qu'ONG comme il le fait dans d'autres pays.

4.11.1 Le CICR

Il intervient essentiellement dans les domaines de l'hygiène et en particulier sur les problématiques d'assainissement et d'accès à l'eau potable. Il a, depuis 2005, signé un protocole avec la DAPAP. L'action du CICR s'est réduite au fil du temps et ne concerne désormais plus que 4 établissements.

L'investissement financier de cette ONG est important : il nous est annoncé le chiffre de 560 millions d'ouguiyas depuis 2012 (130 000 euros au taux de change actuel). Cependant, compte tenu des opérations ponctuelles menées (assainissement par exemple) et de l'absence ensuite de maintenance technique, le CICR se pose la question du renouvellement



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

de ses actions. Le CICR déplore également le manque d'implication des autres départements ministériels, comme il a été fait état à plusieurs reprises dans ce rapport.

4.11.2 Noura

L'objet de cette association, au départ d'origine Néerlandaise, est l'insertion et l'éducation. Puis, progressivement, elle s'est intéressée au volet santé. Elle veut combattre l'oisiveté en prison tout en promouvant les droits des détenus. Parallèlement, elle veut également que les personnes détenues prennent conscience qu'elles ont aussi des devoirs.

Elle intervient régulièrement auprès des mineurs à la prison centrale de Nouakchott et à celle des femmes, plus ponctuellement à celle de Dar Naim et de Nouadhibou. Ces activités sont des ateliers d'alphabétisation en français, d'éducation à la santé, d'informatique et sportives et de couture chez les femmes. Ces ateliers sont de taille réduite, réunissant en général des groupes de six personnes pour quelques mois. Avec l'UNICEF, NOURA a développé une action de sensibilisation aux droits et devoirs, à la prison centrale de Nouakchott, à Nouadhibou et à la prison des femmes. Une nouvelle étape vise à constituer, à titre expérimental, de « comités de droit » au sein des principaux établissements, afin de mettre en place de cette pédagogie des droits et des devoirs.

4.11.3 AMSME

L'AMSME, Association Mauritanienne pour la Santé de la Mère et de l'Enfant, intervient à la prison des femmes depuis juillet 2015, où elle a commencé son action dans l'ancienne prison. Elle a bénéficié de l'impact du projet « Etat de droit » développé par l'UE.

Son action se situe en priorité au niveau de la prison des femmes de Nouakchott. Elle constate, avec ce nouveau bâtiment, une amélioration des conditions de détention mais déplore le fait que ces femmes détenues soient surveillées par des personnels masculins de la Garde Nationale, en contradiction avec les standards internationaux. L'appui psycho social qu'elle met en place a concerné environ 54 femmes détenues de juillet à octobre 2017, privilégiant la parole et l'écoute pour lutter contre la détresse et la souffrance. Son action se heurte à la problématique des locaux : locaux d'entretien insuffisants et ne respectant pas la confidentialité des rencontres. Elle se heurte aussi à de grandes difficultés pour préparer leur sortie, faute de structures vers lesquelles les orienter.

4.11.4 CARITAS Mauritanie

L'association se présente comme une « ONG de droit mauritanien », ce qui est différent de ce qu'on peut rencontrer dans d'autres pays. Elle intervient en prison depuis 1991, en ayant commencé chez les mineurs et plus spécifiquement sur les relations parents/enfants. Mais la fermeture de l'ancienne prison des mineurs et leur affectation dans une situation de promis-



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

cuité avec les majeurs à la prison centrale de Nouakchott l'a amené à cesser d'intervenir auprès d'eux et a développé leur intervention dans d'autres prisons : Nouakchott (hommes et femmes), Aleg et Nouadhibou. Ses objectifs sont:

- Améliorer les conditions de détention ;
- Favoriser l'insertion (activités d'alphabétisation) ;
- Distribuer des produits d'hygiène (y compris des médicaments) et des vêtements.

CARITAS Mauritanie s'implique particulièrement dans l'hygiène, elle a ainsi souhaité créer un comité d'hygiène interne avec participation des détenus à la prison de Dar Naim, mais à son grand regret ce projet n'a pu aboutir du fait de l'absence d'une direction unique au sein de l'établissement. Une autre action présentée aux experts était le recrutement d'un médecin par CARITAS afin d'offrir une meilleure couverture médicale au sein de l'établissement de Dar Naim. Cette action a fait l'objet d'un contrôle sérieux de sa part car elle s'est aperçue que beaucoup de médicaments disparaissaient. En conséquence elle a rétabli l'intégrité de la chaîne médicale : les médicaments étaient uniquement distribués par l'infirmier suivant les prescriptions du médecin.

L'action de CARITAS Mauritanie se situe également dans la défense des droits de l'homme. Elle a initié la constitution d'un réseau d'avocats spécialisés pour suivre un certain nombre de détenus, aboutissant ainsi à la résolution d'une douzaine de cas.

Toutes ces associations disent la difficulté à intervenir dans des détentions livrées à elles-mêmes, sans le soutien de personnels spécifiquement pénitentiaires et en étant confrontées au fonctionnement des chefs de cour. La rotation des personnels de la Garde, dont beaucoup n'exercent dans les établissements que sur des périodes courtes de quelques mois, ne permet pas d'instaurer une collaboration pérenne.

Une autre difficulté partagée est le manque de locaux d'activités et de bureaux d'audience. De plus nous avons remarqué que les locaux d'activités sont pour la plupart attribués à une association précise qui en garde les clés et donc l'accès exclusif. Il en résulte qu'ils peuvent rester vides souvent alors que des besoins existent. Le contrôle de ces locaux devrait être du ressort de l'administration, les associations les occupant en fonction d'une programmation maîtrisée.

A côté de ces difficultés, elles qualifient toutes leur relation avec la direction centrale de la DAPAP d'excellentes.



4.12 La Cartographie des établissements pénitentiaires

L'établissement d'une cartographie pénitentiaire, en vue de planifier l'implantation, la conception et la construction de prisons, nécessite de croiser différentes données :

- Des données sociodémographiques ;
- Un état de l'existant ;
- Une définition des concepts d'établissements ;
- Une évaluation des besoins à terme.

A partir de ces données il devient possible de planifier des travaux d'aménagements d'établissements existants et/ou de construction de nouveaux.

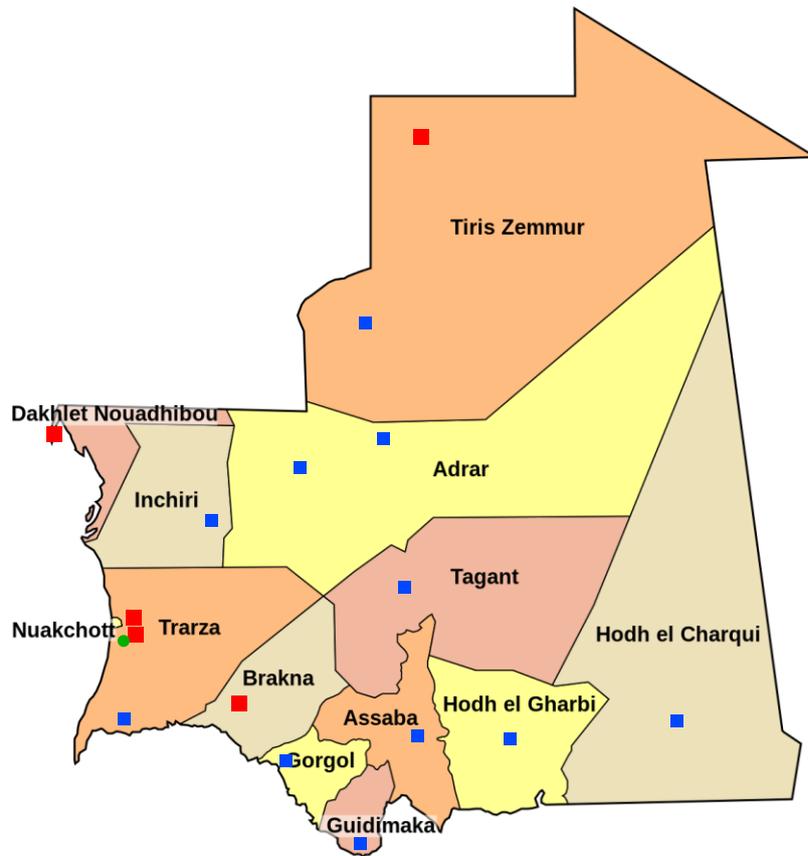
4.12.1 Données sociodémographiques

Il existe 17 établissements pénitentiaires répartis sur l'ensemble du territoire de la RIM. L'établissement de Nouakchott comptant trois sites, le parc pénitentiaire comprend 17 prisons. L'une des prisons de Nouakchott est réservée aux femmes détenues. La prochaine ouverture du centre fermé pour mineurs de El Mina (Nouakchott) portera le total à 20. Près de la moitié des détenus est incarcérée dans les prisons de Nouakchott, où le plus grand établissement du site, celui de Dar Naïm, connaît un état de très important de surpopulation avec un taux d'occupation de 230 % au moment de la mission, alors que 5 des établissements de 40 à 50 places théoriques sont nettement sous-occupés. Ainsi les prisons de Attar et Tagant qui accueillent chacune 6 détenus pour 40 places.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

- Grands établissements
- Petits établissements
- Prison de femmes





Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

Situation de la population carcérale au 28/02/2018

Wilaya	Prison	Capacité	Détenus	Cond.	Prév.	% d'occup.
Nouakchott	Total	550	1044	466	578	189
	Dar Naïm	350	819	319	500	234
<i>Dont</i>	<i>Étrangers 91</i>					
	Prison centrale	150	199	138	61	132,7
<i>Dont</i>	<i>Mineurs</i>		54	35	19	
	<i>Salafistes</i>		46	43	3	
	<i>Etrangers</i>		16 dont 3 salafistes			
	Police		2	2		
	Prison des femmes	50	24	9	15	48
H. Charqui		40	56	31	25	140
<i>Dont</i>	<i>Étrangers 13</i>					
H. Gharbi		40	40	34	6	100
<i>Dont</i>	<i>Étrangers 12</i>					
Assaba		40	63	31	32	157,5
<i>Dont</i>	<i>Étrangers 3</i>					
Gorgol		50	19	15	4	38
<i>Dont</i>	<i>Étrangers 2</i>					
Brakna	Aleg	650	376	363	13	57,8
<i>Dont</i>	<i>Étrangers 43</i>					
Trarza		50	57	30	27	114
<i>Dont</i>	<i>Étrangers 15</i>					
Adrar		54	6	4	2	11,1
	Atar	40	6	4	2	15
	Ouadane	14	0	0	0	0
Nouadhibou		450	431	282	149	95,8
<i>Dont</i>	<i>Femmes 17</i>					
	<i>Mineurs 11</i>					
	<i>Étrangers 85</i>					
Tagant		40	0	6		15
<i>Dont</i>	<i>Mineurs 1</i>					
Guidimakha		40	59	33	26	147,5
<i>Dont</i>	<i>Étrangers 14</i>					
Zemmour		240	150	136	14	62,5
	Zouerate	40	20	14	6	50
	Birmougrein	200	130	130		65
<i>Dont</i>	<i>Étrangers 23</i>					
Inchiri		40	12		12	30
Totaux		2284	2319	1425	894	101,5
<i>Dont</i>	<i>Femmes 41</i>					
	<i>Mineurs 66</i>					
	<i>Étrangers 323</i>					
Wilaya	Prison	Capacité	Détenus	Cond.	Prév.	% d'occup.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

Cette situation est à mettre en relation avec la socio-démographie du pays. La Mauritanie est estimée à près de 4 000 000 d'habitants¹⁶, soit une densité très faible de 4 hab./km² au vu de la très grande superficie du territoire mauritanien égale à 1 030 700 km². Le tiers des habitants est regroupé à NOUAKCHOTT, ville récente dont le site avait été choisi pour y créer de toutes pièces la capitale en 1958, prévue pour 8000 habitants. On estime qu'en 1980 elle en comptait déjà 40 0000 et aujourd'hui plus de 1 000 000. La densité de population en dehors de la capitale est donc en réalité de 3 %.

4.12.2 État de l'existant

Ceci explique des grands écarts de taille entre les établissements pénitentiaires. Les petits établissements, même très peu occupés, semblent utiles au vu de leur grande distance de la capitale et leur taille en rapport avec le peu de condamnations à l'emprisonnement dans leur ressort. Nous n'avons pas pu les visiter dans le cadre d'une mission de 13 jours, les visites des 5 plus importantes prisons ayant déjà occupé 6 jours sans compter les difficultés d'accès qui nécessitent de nombreuses heures de route pour les atteindre. Tous les rapports existants et les descriptions qu'on a pu nous en faire décrivent des bâtiments totalement inadaptés. Voici ce qu'en disait le rapport de M. RAMDANE en 2012 confirmé par les observations de M. MENDEZ en 2016 (cf. Documents de référence) :

« En Mauritanie, la plupart des prisons sont en très mauvais état et n'étaient pas à l'origine destinées à l'incarcération des détenus mais à l'usage d'habitation.

Les prisons sont surpeuplées, sans sanitaires décents, souvent sans aération et éclairages naturels, sans cellules individuelles, sans séparation entre prévenus et condamnés, sans bibliothèques fonctionnelles, sans terrain de sports, sans possibilité d'une surveillance efficace par les gardiens. Elles ne sont pas dotées des minimas souvent exigés dans ce domaine (pas de matelas, pas de lits, très peu de lits d'hospitalisation pour détenus, presque pas poste de télévision ou de radios). A cela s'ajoute le fait que les cellules ne répondent pas aux normes internationales et les détenus s'y entassent parfois par dizaines dans un espace faisant moins de dix mètres carrés. Cette exigüité des locaux a pour conséquence que la règle de la séparation des détenus et des condamnés n'est pas respectée. Ainsi les prisons accueillent les deux catégories de détenus sans distinction aucune, même si sur le plan du statut ces personnes ne sont pas régies par les mêmes

¹⁶<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

règles. Même dans les prisons nouvelles et modèles comme celle d'ALEG cette séparation n'y est pas assurée »¹⁷.

75 % des détenus le sont dans les prisons nouvelles qui sont Dar Naim, Aleg, Nouadhibou et BirMougrein, établissements de capacité théorique importantes pour les trois premières (respectivement 350, 600 et 400), moyenne pour BirMougrein (200). Elles ont été conçues à des dates relativement récentes : 2006 pour Dar Naïm, 2011 pour Aleg et Nouadhibou. Malgré leur peu d'ancienneté, elles n'offrent pas des conditions de détention satisfaisantes, comme nous avons pu le constater dans les trois que nous avons visitées (nous n'avons pas vu celle de BirMougrein, dont on nous dit qu'elle est semblable à celle de Nouadhibou). Un manque de maintenance et d'entretien a pour conséquence une dégradation rapide des bâtiments, aggravée par des mutineries fréquentes qui provoquent incendies et dépravations. A Dar Naim et Aleg, les réseaux d'assainissement, mal conçus et insuffisamment entretenus, sont saturés et ne permettent pas l'évacuation correcte des eaux usées et déchets organiques. Lors de notre visite à Aleg, l'approvisionnement en eau ne fonctionnait plus depuis longtemps, les conduites d'alimentation urbaines n'y suffisant plus depuis l'installation de nouveaux quartiers d'habitation entre le centre-ville et la prison. C'est un enjeu majeur en termes d'hygiène et de santé. Cette situation est particulièrement préoccupante à Dar Naïm et à la prison centrale dont les dortoirs, contrairement aux autres, n'ont pas de sanitaires.

Dans tous ces établissements récents les détenus dorment sur des nattes ou matelas à même le sol. Il n'y a pas de lits. Mais les cellules sont encombrées de nombreux objets, les détenus pouvant se procurer à peu près tout : télévisions, réchauds, etc... dans de très mauvaises conditions de sécurité : les fils électriques non protégés pendent des murs ou courent par terre, reliés à des prises non fixées. C'est d'évidence une situation dangereuse : un détenu est mort par électrocution à Dar Naïm.

La situation est pire encore à la prison centrale de Nouakchott mais moins surprenante, s'agissant d'un bâtiment de plus de cinquante ans, dont la structure est fragile comme l'a démontré l'évasion massive dont nous parlions plus haut. Des couvertures de toitures et de plafonds menacent de s'effondrer, mais aussi à Dar Naim et Aleg. Si la prison de Nouadhibou paraît avoir un peu mieux résisté au temps, elle n'en présente pas moins de nombreuses détériorations.

Au-delà de ces questions de faiblesse structurelle, on remarque que la conception des établissements comporte des lacunes importantes, en particulier s'agissant des espaces collectifs. Dans aucun de ces établissements n'ont été prévues des salles d'activités. Il a fallu changer d'affectation des locaux initialement programmés pour d'autres fonctions (de réfectoire, d'infirmerie, ...) pour dégager quelques espaces en nombre réduit au vu

¹⁷ Étude Haimoud Ramdane « sur les institutions judiciaires dans le cadre du PRRSJ mai 2012 », p.39.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

du nombre de détenus et souvent exigus, qui dans certains cas ne permettent pas de réunir plus de six détenus ensemble. Il n'y a jamais de zones d'ateliers pour des activités de travail. Les quelques actions de formation professionnelle existantes, animés par des détenus faute d'enseignants, se tiennent dans des hangars échafaudés dans les zones intermédiaires entre les détentions et les murs d'enceinte. De même les installations sportives sont insuffisantes : soit manquantes, soit inutilisables du fait de leur revêtement, soit mal situées.

La prison des femmes de Nouakchott a été très récemment installée dans un bâtiment qui autrefois abritait des bureaux d'association. De l'avis général le progrès est net par rapport à l'ancienne prison. Le nombre réduit des détenus actuellement permet de dire que les conditions de détention y sont meilleures que dans les prisons d'hommes.

Tous les autres établissements, de petite taille, sont des immeubles anciens à usage initial d'habitations, loués par l'État à des propriétaires privés, répartis sur l'ensemble du territoire, et qui offrent en des capacités très réduite, de 14 à 50 places. Nous n'avons pas pu les visiter faute de temps mais tous les rapports et études publiés ces dernières années les présentes comme totalement inadaptés et souvent insalubres. Certains sont surpeuplés, d'autres peu remplis.

Concernant les mineurs, les 54 détenus sont en attente d'un transfert dans un établissement neuf situé sur Nouakchott (centre fermé de réinsertion sociale) qui devrait ouvrir dans quelques mois. D'une capacité de 150 places, il a la particularité de disposer de sanitaires et de douches en cellules (dortoirs multiples) et d'une conception plus moderne que celle des autres établissements, intégrant notamment un terrain de sport (football) et des ateliers au cœur de la détention, ainsi qu'un mode de repas en réfectoire, ce qui peut participer à la fois d'une vie en collectivité mais également à la mise en place de règles de bonne conduite, à la condition bien évidemment que du personnel soit présent à l'intérieur.

La mise en place de cette nouvelle structure, placée sous la tutelle de la DAPAP, devrait permettre une gestion nettement améliorée des détenus mineurs et surtout une réflexion sur la prise en charge de ce public particulier. Notre visite a cependant mis en exergue un certain nombre de défauts à corriger très rapidement, notamment concernant les structures d'assainissement où il a été constaté de sérieuses malfaçons : certains regards sont positionnés plus bas que les fosses septiques, exposant la structure à une remontée des eaux usées et matières fécales très rapide.

4.12.3 Définition des concepts d'établissements



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

Le parc immobilier pénitentiaire est caractérisé par une très grande hétérogénéité. On remarque aussi que les établissements récents sont construits sur des modèles différents, en tous cas pour les trois que nous avons visités – Dar Naim, Aleg et Nouadhibou. D'après les services du ministère de l'habitat, un même modèle aurait servi pour les constructions de Nouadhibou et BirMougrein. Mais ce modèle avait été contesté par la Garde nationale qui n'a accepté d'intervenir dans ces prisons qu'à la condition que des modifications substantielles y soient réalisées. La DAPAP n'a quant à elle n'a pas été précisément associée à la définition de ces modèles. De fait nos visites ont permis de relever des défauts de conception dus sans doute à des manques de connaissances de ce qui est utile ou nécessaire pour mettre en œuvre des régimes de détention adaptés : manque de salles d'activités, de zones d'atelier, ainsi que des installations sportives peu opérationnelles.

Ces établissements hébergent toutes les catégories de détenus : prévenus et condamnés ; pour certains mineurs et majeurs, et même mineurs, majeurs et femmes ; des courtes et des longues peines ; des détenus peu dangereux et des détenus dangereux... pour développer une classification des établissements, nécessaire à une bonne gestion, il conviendra de définir plusieurs modèles d'établissements.

4.12.4 Évaluation des besoins à terme

L'élaboration d'une carte pénitentiaire prospective est contrainte en Mauritanie par des facteurs lourds, en particulier la très grande superficie du pays, les déséquilibres démographiques majeurs entre la zone de Nouakchott et les reste du pays, et l'état actuel du parc immobilier qui, bien qu'assez dégradé faut de maintenance suffisante, est récent pour les principales prisons.

Face à cela, il faut tenter d'estimer l'évolution probable de la population pénale. En se référant à des évolutions constantes, on peut projeter et donc craindre, à droit constant, un rythme de progression qui pourrait amener cette population autour de 3 000 détenus à un horizon de dix ans. C'est une évaluation maximum mais pas irréaliste, quand on relève qu'il y a une quinzaine d'années, en 2003, le nombre des détenus mauritaniens était 1 185¹⁸, soit moitié moins qu'aujourd'hui. C'est évidemment à relier à la croissance démographique exponentielle de la capitale Nouakchott, qui se poursuit aujourd'hui à un rythme élevé.

¹⁸ <https://www.populationdata.net/2009/01/21/nombre-de-prisonniers-dans-le-monde-par-pays/>



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

Une telle évolution est ingérable avec les moyens actuels et demanderait la construction de milliers de places de prison, bien plus que celles construites au cours de ces dix dernières années. Aussi il semble nécessaire d'envisager une modernisation de la procédure pénale en diversifiant les peines et leurs possibilités d'aménagement, en les redéfinissant selon le principe de l'individualisation de la peine. Il s'agit d'introduire, entre le sursis simple et la peine d'emprisonnement, des peines de substitution, comme cela est recommandé par l'UNODC -Office des Nations Unies contre la drogue et le crime :

« Il existe deux solutions pour réduire la surpopulation carcérale: la construction de nouveaux lieux d'enfermement; la diminution du nombre de personnes incarcérées. On a pu démontrer que la construction de nouvelles prisons ne permettait pas de résoudre durablement les effets délétères du surpeuplement. Certains pays européens se sont lancés dans des programmes ambitieux de construction de prisons, pour constater que la population carcérale progressait parallèlement à la capacité des nouvelles prisons. Par ailleurs, la construction et l'entretien de nouvelles prisons sont coûteux, et pèsent sur des ressources rares. Or, de nombreux instruments internationaux recommandent la rationalisation de la politique de condamnation, le recours plus systématique aux peines de substitution à la prison, et la réduction du nombre de personnes isolées de la société pendant de longues périodes. »¹⁹.

Par ailleurs, la géographie du pays caractérisée par les grandes distances entre les wilaya, elles-mêmes étendues, impose de maintenir un parc diversifié. L'exemple de la prison de Aleg ne paraît pas devoir être reproduit, quand on sait que plus des 98% des personnes qui y sont détenues sont de Nouakchott, à plus de 4 heures de route, ce qui rend les conditions de détention très difficiles, la très grande majorité des détenus ne pouvant bénéficier d'aucun soutien familial.

Il apparaît donc que la conception d'une carte pénitentiaire prospective devrait s'intégrer dans un plan plus global, faute de quoi la question de la surpopulation restera endémique. Ce plan pourrait reposer sur :

- Une augmentation du nombre de places disponibles sur Nouakchott, zone où la surpopulation carcérale est majeure malgré les créations des prisons de Aleg, Nouadhibou et BirMougrein. Il y manque actuellement 500 places, soit un établissement de taille comparable à ceux de Aleg et Nouadhibou.
- Une classification des établissements les plus importants, en regard du type de régime de détention et de détenus qu'on souhaite y héberger, ce qui permettrait de rationaliser la répartition de ces détenus.

¹⁹http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat/Peines_substitution_incarceration.pdf, p.1.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

- Dans ce cadre, l'établissement de Aleg, dont le niveau de sécurité est faible et qui demande d'importants travaux de rénovation, pourrait devenir un établissement à sécurité moindre réservé à des détenus peu dangereux.
- Vu l'éloignement des prisons de Aleg et Nouadhibou, il serait possible de les réserver à l'accueil de condamnés à de longues peines, à l'exception des prévenus de leur ressort judiciaire (comme c'est déjà le cas à Aleg).
- N'ayant pas pu visiter l'établissement de BirMougrein, il nous est difficile de nous prononcer sur son utilisation, mais son éloignement paraît plutôt plaider pour une utilisation de type sécuritaire.
- Concernant les petites prisons dans les autres wilaya, il ya peu de probabilités que leur population augmente, contrairement à celles de Nouakchott. Malgré leur petite taille et leur faible taux d'occupation pour certaines, il paraît indispensable de les maintenir pour cause d'éloignement et de compétence judiciaire pour les prévenus. Mais il conviendrait de mieux définir les capacités nécessaires et surtout d'engager une politique immobilière pour mettre en place de petites structures adaptées.

Mais tout ceci ne parviendra pas à solutionner durablement les difficultés si ce n'est pas accompagné d'une réforme pénale permettant de développer les peines alternatives et une gestion dynamique des détenus par l'aménagement des peines. Ce qui demande que l'évolution ayant conduit à créer le juge de l'exécution des peines soit résolument amplifiée, en le transformant en un véritable juge de l'application des peines disposant des compétences nécessaires pour les individualiser.

5 Tâches réalisées

L'ensemble des visites et rencontres effectuées durant la mission sont synthétisées dans le planning en annexe de ce rapport.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

6 Préconisations et plan d'action

Nous exposons ici les recommandations qui nous semblent devoir permettre d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du service public pénitentiaire mauritanien, en les classant par thèmes, pour ensuite dans un deuxième temps les présenter selon une possible planification.

Préconisations

1. Renforcer l'échelon central du service public pénitentiaire :
 - 1.1. En instituant une DAP, direction de l'administration pénitentiaire, distincte de la direction des affaires pénales ;
 - 1.2. En lui accordant une plus grande autonomie, ce qui peut se faire sous la forme d'un EPA – établissement public administratif ;
 - 1.3. En augmentant nettement ses ressources en personnels centraux ;
 - 1.4. En le dotant d'un budget proportionnel au nombre de détenus et suffisant pour l'entretien journalier des détenus, ce qui peut se déterminer à partir d'un prix de journée ;
 - 1.5. En dotant la DAP d'un budget de maintenance des établissements.
2. Mieux définir les acteurs et responsabilités partagées du service public pénitentiaire :
 - 2.1. En énonçant qu'il est assuré par la DAP avec le concours des autres départements ministériels ;
 - 2.2. En signant des conventions nationales avec chaque département définissant les responsabilités de chacun ;
 - 2.3. En faisant participer ces autres départements au conseil d'administration de l'EPA DAP si ce statut est institué ;
 - 2.4. Dans le cas où la DAP ne serait pas instituée en EPA, instituer un conseil supérieur du service public pénitentiaire réunissant au moins deux fois par an tous les acteurs.



3. Unifier la gouvernance des établissements pénitentiaires :

- 3.1. En dotant chaque prison d'un chef d'établissement, placé sous l'autorité unique de la DAP; ce chef d'établissement ne peut qu'être un cadre de l'administration pénitentiaire ;
- 3.2. En instituant que chaque personnel, quel que soit son statut, est placé sous l'autorité de ce chef d'établissement ;
- 3.3. En déléguant le budget de fonctionnement de chaque prison au chef d'établissement, qui aura la responsabilité de l'ensemble des missions pénitentiaire : sécurité et prise en charge des détenus.

4. Unifier les personnels et les renforcer :

- 4.1. Création d'un corps civil de surveillants pénitentiaires, spécialement formé tant sur la sécurité que sur les méthodes d'observation et de prise en charge des détenus ;
- 4.2. Ces surveillants devront faire l'objet d'un recrutement ad-hoc ; dans un premier temps et à titre transitoire, il pourrait être constitué en partie de gardes nationaux volontaires pour être détachés temporairement dans ce nouveau corps ;
- 4.3. A titre transitoire aussi la Garde nationale pourrait sur une période définie, le temps que la DAP ait pu recruter suffisamment de personnels, continuer à assurer la surveillance périmétrique des établissements, sous l'autorité unique de la DAP ;
- 4.4. Définir des organigrammes type des établissements pénitentiaires, incluant toutes les catégories de personnels de la DAP et mis à disposition par les autres départements ministériels ;
- 4.5. Doter les établissements d'un nombre suffisant de personnels administratifs, l'ensemble de ces agents étant coordonné par le régisseur sous l'autorité du chef d'établissement ;
- 4.6. Doter les établissements de personnels éducatifs à plein temps, sous statut pénitentiaire, relais pour développer les actions d'insertion et de prévention de la récidive.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

5. Instaurer de véritables greffes pénitentiaires :
 - 5.1. Constitués d'agents spécialement formés ;
 - 5.2. Doter ces greffes d'un outil informatique unique pour enregistrer et tenir à jour les situations pénales de chaque détenu ;
 - 5.3. Si possible permettre des liaisons informatiques entre les greffes et la DAP, permettant à celle-ci de disposer de statistiques permanentes et de développer sa mission de contrôle et de soutien des services ;
 - 5.4. Reconnaître à chaque chef d'établissement, avec l'appui du greffe, la responsabilité de procéder à l'élargissement des personnes détenus en fonction des titres d'incarcération qui lui ont été transmis, après en avoir alerté le magistrat compétent.
6. Améliorer les échanges entre les établissements pénitentiaires et les juridictions :
 - 6.1. En repositionnant le procureur de la République dans son rôle de parquetier et non plus de chef d'établissement, le rétablissant dans son rôle de contrôle de l'exécution des peines et non d'en assurer lui-même l'exécution ;
 - 6.2. En définissant la composition des informations qui doivent être transmises nécessairement à l'établissement pénitentiaire pour toute incarcération, et qui doivent clairement préciser la durée du mandat de dépôt et la fin de la peine.
7. Cartographie pénitentiaire :
 - 7.1. Définir un programme d'investissement pour les dix ans à venir ;
 - 7.2. Construire un nouvel établissement à Nouakchott, qui pourrait être situé à Dar Naim où l'emprise sur laquelle est édifié la prison actuelle est suffisamment importante pour cela ;
 - 7.3. Ceci faciliterait la rénovation de la prison actuelle de Dar Naim, ce qui paraît difficile à réaliser sans la vider au moins en partie ;



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

- 7.4. Cela permettrait aussi d'envisager une fermeture de la prison centrale, dont l'état de vétusté et de dégradation paraît rendre très difficile la réhabilitation ;
- 7.5. Définir un système de classification des détenus et des établissements pour en assurer une gestion rationnelle ;
- 7.6. Permettre au plus vite de transférer les détenus mineurs dans le nouveau centre fermé en cours d'achèvement, après que la DAPAP ait pu émettre les réserves nécessaires au vu des malfaçons évidentes que nous avons pu constater (fermetures des portes à l'intérieur des cellules, réseau d'assainissement défaillant, ...) et qu'il convient de corriger avant l'ouverture.
- 7.7. Établir un diagnostic précis de l'état des petits établissements, afin de définir un plan d'urgence pour rénover ou remplacer ceux dont l'état actuel ne permet d'accueillir les détenus dans des conditions de dignité conformes aux standards internationaux, en envisageant d'acquérir des locaux plutôt que de les louer ;
- 7.8. Et en tout premier lieu, développer une concertation étroite entre le ministère de la justice et celui de l'habitat, à partir des besoins exprimés par la DAPAP, tant au niveau du nombre de places nécessaires que de leur conception.

[A ce propos, nous n'avons pas compris, faute d'informations et au vu des données en notre possession, l'intérêt de construire un établissement à Nbéika, à près de 500 kilomètres de Nouakchott et 6 heures route. Il semble que cet établissement pourrait avoir une capacité de 900 détenus, ce qui est considérable, au vu des 2284 existantes aujourd'hui. On aurait mieux compris l'intérêt de construire à Nouakchott.]

8. Formations :

Les besoins en formation sont importants et ont été exprimés par l'ensemble de nos interlocuteurs. Ils peuvent être définis ainsi :

- 8.1. Formation de cadres, dédiée aux futurs chefs d'établissement et à leurs adjoints (les régisseurs), qui pourrait se tenir sur quinze



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale

jours, incluant des notions de base d'encadrement des personnels et de prise en charge des détenus ;

8.2. Formation aux techniques de greffe pénitentiaire, ouverte aux greffiers pénitentiaires, régisseurs et futurs chefs d'établissement ;

8.3. Formations de personnels de surveillance, sur les bases du métier en matière de sécurité mais aussi de prise en charge des détenus : ceci est conditionné par les orientations statutaires qui pourront être prises concernant ces personnels ; en l'état il paraît plus réaliste de former des formateurs relais qui pourraient ensuite transmettre leurs acquis dans les établissements.

8.4. Formation de personnels éducatifs.

Plan d'action

- ✓ La mise en place de véritables chefs d'établissements et le renforcement de la direction centrale paraissent être des actions urgentes et conditionnant tout le reste, qui doivent être réalisées en priorité.
- ✓ De même l'unification de la dépendance hiérarchique des personnels officiant dans les structures pénitentiaires sous l'autorité de la DAPAP est une priorité qui peut être engagée rapidement, avec une concertation entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur pour organiser au mieux la transition.
 - *Ces questions ci-dessus ont déjà fait l'objet de travaux avancés et même de projets finalisés de décrets qui peuvent être très rapidement réactualisés (cf. annexes).*
- ✓ Les formations proposées peuvent toutes, en pratique, être organisées, avec une réserve pour celle concernant les personnels éducatifs qui ne pourra qu'être fonction de leur éventuel recrutement.
 - Elles peuvent être réalisées à échéance d'un an.
- ✓ Le diagnostic de l'état des petits établissements pénitentiaires devrait pouvoir être réalisé dans un délai de quelques mois.
- ✓ L'établissement d'un plan de construction et de rénovation pénitentiaire, intégrant ce diagnostic ci-dessus, paraît réalisable rapidement et permettrait de programmer sa réalisation sur les dix ans à venir.
 - Réalisable à un an.



Programme d'Appui à la Démocratie et à la Cohésion Sociale



7 Conclusions

L'évolution forte de la démographie, principalement dans les centres urbains générateurs de différentes formes de délinquance, le renforcement revendiqué de l'État de droit (comme en témoignent les nombreux textes d'origine législative ou réglementaires et projets) appellent une réflexion approfondie quant au devenir de l'institution pénitentiaire mauritanienne.

Les différents rapports que nous avons pu consulter, qu'ils émanent d'institutions internationales (ONU), d'ONG ou d'organismes internes (Commission Nationale des Droits de l'Homme par exemple) sont unanimes pour demander une évolution rapide du système carcéral, tant sur les conditions humaines que matérielles de prise en charge de la population pénale.

Les consensus que nous avons rencontré quant à l'analyse de la situation actuelle sont d'ailleurs éloquentes à plus d'un titre et devraient faciliter cette évolution vers une mise en conformité avec les standards internationaux, avec une première phase sur la nature et la qualité du personnel chargé du fonctionnement des structures pénitentiaires.

8 Liste des annexes

- Planning des activités des experts.
- Avant-projet de décret portant création de l'ONAPR.
- Projet de décret portant statut particulier des personnels relevant des corps de l'Administration pénitentiaire.