



Генеральная прокуратура
Российской Федерации



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

CONFÉRENCE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX EUROPÉENS

Le rôle du Ministère public dans la protection des droits de l'Homme et de l'intérêt général en dehors du domaine pénal

Organisée par le Conseil de l'Europe et le Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie

Saint Petersburg, 2-3 juillet 2008

Konstantinovsky Palace

« La supervision par le Ministère public de la légalité de la détention et de l'exécution des condamnations pénales »

**Présentation par Jānis Maizītis
Procureur général de la République de Lettonie**

Aux termes de l'article 2 de la loi qui le régit, le ministère public a notamment pour fonction de contrôler l'exécution des peines. L'article 15 de ce même texte précise que ledit contrôle porte sur l'exécution des peines privatives de liberté. La procédure prévue par la loi confie au procureur le soin de contrôler l'exécution des peines privatives de liberté imposées par un tribunal, ainsi que les lieux où sont retenus des individus en cas d'arrestation, de placement en détention préventive et de garde à vue ; il assiste en outre aux audiences qui fixent la durée ou les conditions des peines infligées. Dans le cadre de ce contrôle, le procureur a le droit et le devoir d'ordonner immédiatement la remise en liberté de tout individu illégalement détenu dans l'un de ces lieux et de faire appel de toute peine imposée illégalement à l'encontre d'un détenu.

En vertu des dispositions des articles 16 et 17 de la loi relative au ministère public, le procureur doit, lorsqu'il est avisé d'un manquement à la loi, procéder à l'examen du dossier afin de déterminer si les droits et intérêts légitimes des détenus concernés ont été bafoués. Si tel est le cas, il est tenu, selon la nature de la violation :

- 1) de rappeler l'interdiction d'enfreindre la loi ;
- 2) de s'opposer à la décision ou d'introduire une requête faisant valoir la nécessité de corriger le manquement à la loi ;
- 3) d'intenter un recours devant la justice ;
- 4) d'engager des poursuites pénales ;
- 5) de proposer une mise en examen à titre administratif ou disciplinaire.

Afin de remplir plus efficacement ces missions, le Procureur général s'appuie sur la possibilité offerte par l'article 28 de la loi relative au ministère public. Il a ainsi créé au sein du ministère public des unités spécialisées dans divers domaines et a édicté un règlement interne (arrêté n° 8 sur la compétence des unités spécialisées du ministère public). En vertu de cet arrêté, ces unités sont donc chargées de veiller à l'effectivité du contrôle, d'engager des poursuites pénales, d'assurer le maintien des poursuites engagées par l'Etat et autres fonctions prévues par le code de procédure pénale en cas d'infractions commises dans des établissements pénitentiaires, centres de détention préventive et lieux de rétention de migrants en situation irrégulière, et de garantir le respect des obligations énoncées aux articles 15 et 16 de la loi relative au ministère public.

Les textes de loi qui posent spécifiquement les obligations du procureur en matière de contrôle de l'exécution des peines privatives de liberté sont le code letton d'exécution des peines, la loi régissant le placement en détention préventive et le code de procédure pénale.

Comme le prévoit l'article 12 du code d'exécution des peines, le Procureur général de la République de Lettonie et les procureurs qui lui sont subordonnés veillent au contrôle de l'exécution des peines privatives de liberté ainsi qu'au respect strict et uniforme de la législation lettone dans les établissements pénitentiaires, et ce dans le souci d'amender les personnes condamnées et d'empêcher la commission de nouvelles infractions. L'article 50¹² dudit code fait obligation au procureur d'assister aux réunions des commissions administratives pénitentiaires qui décident d'assouplir ou de durcir le régime des peines que doivent purger les condamnés détenus dans un type donné de structures ou de les transférer dans un autre type d'établissements ; le procureur est également tenu de présenter au tribunal ses propositions concernant d'éventuelles libérations conditionnelles anticipées et l'allègement - voire la levée - de peines complémentaires (résidence surveillée).

L'article 5 de la loi régissant le placement en détention préventive contient des dispositions similaires à celles de l'article 12 du code d'exécution des peines : il stipule que le Procureur général de la République de Lettonie ainsi que les procureurs qui lui sont subordonnés contrôlent, conformément à la procédure prévue par la loi relative au ministère public, le respect strict et uniforme de la législation lettone dans les centres de détention préventive.

L'article 651 du code de procédure pénale impose au procureur d'assister aux audiences judiciaires consacrées aux questions touchant à l'exécution des peines privatives de liberté – modification de la durée ou des conditions de la peine, en ce compris la libération conditionnelle anticipée -, ou des peines complémentaires – allègement, voire levée, de la résidence surveillée.

Les textes de loi susmentionnés définissent les fonctions du ministère public en matière de contrôle de la légalité de la détention et de l'exécution des peines.

Le nombre de personnes détenues en Lettonie a considérablement diminué ces dernières années. Il a reculé de 20 % en 2008 par rapport à 2004. En effet, au 1^{er} janvier 2004, les établissements pénitentiaires lettons comptaient au total 8 231 personnes incarcérées (prévenus et condamnés confondus) ; au 1^{er} janvier 2008, ce chiffre était descendu à 6 496. Cette baisse s'explique à la fois par l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2005, du nouveau code de procédure pénale et par le recours de plus en plus fréquent à des formes de peine autres que la privation de liberté (travaux d'intérêt général, par exemple). Le Service de probation est chargé de leur exécution. L'article 272 du code de procédure pénale dispose que le placement en détention ne doit être appliqué que s'il y a lieu de penser qu'aucune autre mesure de sûreté n'est envisageable. Si tout porte à croire que l'intéressé ne récidivera pas, qu'il n'entravera pas ni ne se soustraira à une enquête ou au cours de la justice, et qu'il ne se dérobera pas à l'exécution d'une peine, d'autres mesures de sûreté pourront être décidées.

La peine pénale la plus sévère que prévoit le code de procédure pénale est la privation de liberté ; en 2007, elle a été infligée à 2 554 reprises, ce qui représente environ 25 % du nombre total de condamnés.

En Lettonie, l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures de sûreté (arrestation) est confiée à quinze établissements pénitentiaires – centres de détention préventive, établissements fermés, partiellement fermés et ouverts, centres correctionnels pour mineurs.

En tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, la Lettonie se doit de respecter strictement les dispositions par lesquelles sont liées les Etats membres pour ce qui concerne la procédure de détention. Or, ces dernières années, le pays a été la cible de vives critiques de la part des experts du Conseil de l'Europe en matière pénitentiaire, en raison de son incapacité à faire en sorte que les conditions d'exécution des peines soient pleinement conformes à la législation nationale et au droit international.

La Cour européenne des droits de l'homme a maintes fois souligné dans sa jurisprudence que l'emprisonnement est en soi source de souffrance pour l'individu et que cette souffrance ne doit pas être démesurée. Cela signifie que ceux qui sont emprisonnés doivent bénéficier de conditions normales de détention.

Lors de leurs visites en Lettonie, les experts pénitentiaires du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ont émis des critiques concernant la surpopulation carcérale et le fait que l'espace laissé à chaque détenu pour vivre ne correspondait pas aux normes fixées par les Règles pénitentiaires applicables aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Le nombre et l'emplacement des établissements pénitentiaires lettons est un héritage de l'ère soviétique ; beaucoup sont très anciens – leur construction remonte à la fin du XIX^e siècle. Depuis qu'elle a retrouvé sa souveraineté, la Lettonie n'a édifié aucune nouvelle prison. Seules quelques-unes ont été partiellement refaites. Cette situation est attribuée à un manque de moyens financiers, mais les experts n'ont pas été convaincus par cet argument.

Les problèmes liés à l'organisation fonctionnelle du système pénitentiaire letton nécessitent pour la plupart des solutions globales à long terme. Aussi le ministère de la Justice, dont relève le Service des établissements pénitentiaires, s'est-il intéressé de très près, ces dernières années, aux difficultés auxquelles ces établissements sont confrontés. Il a élaboré un Plan de modernisation des établissements pénitentiaires pour 2006-2014 ; adopté par le gouvernement en 2005, ce plan a pour but de trouver des solutions pour améliorer

l'exécution des peines pénales - privation de liberté et mesures de sûreté (arrestation) – dans le respect de la législation nationale et du droit international. Le plan envisage de rénover progressivement les établissements pénitentiaires existants et d'en construire de nouveaux. Il entend régler les problèmes que soulèvent les conditions d'exécution des peines pour toutes les catégories d'individus, en veillant en particulier à la bonne exploitation des locaux, centres de détention et établissements pénitentiaires, et ce pour les prévenus comme pour les condamnés, pour les mineurs comme pour les adultes, pour les femmes comme pour les hommes.

Dans le cadre de leurs activités de contrôle, les unités spécialisées du ministère public reçoivent très souvent des plaintes de détenus relatives à leurs conditions d'emprisonnement et aux problèmes qu'ils rencontrent en termes d'emploi, d'éducation, de soins médicaux et de nourriture. Toutes les prisons relevant du Service des établissements pénitentiaires, c'est à lui seul qu'il revient de résoudre ces problèmes. C'est donc à lui que les procureurs transmettent lesdites plaintes, dès lors qu'elles sont de sa compétence.

En 2007, le ministère public a été saisi d'un total de 1 983 plaintes de détenus, dont 1 072 (plus de 50 %) ont été transmises pour examen à d'autres institutions compétentes - principalement le Service des établissements pénitentiaires et le ministère de la Justice. Une tendance nouvelle semble toutefois se dessiner cette année : les détenus ont d'abord adressé leurs plaintes concernant leurs conditions de vie aux directeurs d'établissements ou au Service des établissements pénitentiaires, et non pas au procureur.

Dans le même temps, les unités spécialisées du ministère public reçoivent des plaintes de détenus faisant état d'actes illicites commis par des agents pénitentiaires. Elles procèdent en pareil cas à des vérifications. Si les faits allégués (y compris les actes de violence) sont avérés, une procédure pénale est engagée ; une autre possibilité est la mise en examen des agents concernés à titre administratif ou disciplinaire.

La participation des procureurs des unités spécialisées aux auditions des commissions administratives des établissements pénitentiaires est un facteur essentiel à la mise en œuvre du processus de contrôle. Ils y donnent en effet leur avis sur les différents points abordés – assouplissement ou durcissement du régime de la peine, transfert du condamné dans un autre établissement. De même, ils indiquent s'ils sont ou non favorables à ce que la justice soit saisie d'une demande de libération conditionnelle anticipée ou de réduction, voire de levée, d'une mesure complémentaire (résidence surveillée).

Le Service de probation, créé en 2003, est d'un précieux soutien dans les décisions des commissions administratives. Il se charge, lorsque l'établissement pénitentiaire lui en fait la demande, d'établir un rapport d'évaluation sur le condamné, dans lequel il présente un certain nombre d'observations à son égard, rend compte du comportement qui a été le sien au cours des activités éducatives et professionnelles tout au long de la période d'exécution de la peine, et indique si l'intéressé lui paraît prêt à se réinsérer dans la société à sa libération.

S'appuyant sur l'expérience de collègues étrangers et sur les enseignements tirés de sa participation à différents projets, le Service de probation a mis au point et expérimenté neuf programmes axés sur le redressement du comportement social. Ils s'adressent à des condamnés, à d'anciens détenus et à des personnes soumises à une peine non privative de liberté. La participation des condamnés se fait sur une base volontaire. En 2007, les programmes intitulés « Prévenir la violence », « Apprendre à se respecter », « Rendre simple ce qui est complexe », « Revenir chez soi » ont attiré 243 condamnés.

L'agent de probation qui s'est occupé d'un condamné au sein d'un établissement pénitentiaire peut ainsi, grâce à son rapport d'évaluation qualitative, aider la commission administrative de cet établissement dans son travail.

En vertu de l'article 50¹³ du code d'exécution des peines, le condamné peut déposer un recours devant la justice les décisions de la commission administrative, mais le procureur peut lui aussi les contester. Le Procureur use très rarement de ce droit ; il ne le fait que lorsque son avis sur un point particulier n'a pas été pris en compte lors de l'audition de la commission.

Le 1^{er} octobre 2005, date d'entrée en vigueur du code de procédure pénale, une nouvelle catégorie de juges a pris ses fonctions en Lettonie - les juges du contrôle et de l'application des peines. Ils sont chargés de s'assurer du respect des droits de l'homme dans les procédures pénales. Ils se prononcent sur l'application de mesures de sûreté (arrestation) et, une fois tous les deux mois, sur la nécessité de leur maintien. Aussi les procureurs ne s'acquittent-ils plus que rarement (deux à trois fois par an) de la mission que leur confère la loi relative au ministère public (remise en liberté de personnes illégalement détenues).

Le droit qu'avait le procureur, en vertu de l'article 15 de la loi relative au ministère public, de faire appel de sanctions disciplinaires imposées illégalement à un détenu est lui aussi devenu caduc. En 2004, le nouveau code de procédure administrative a institué un tribunal administratif régional que les détenus peuvent saisir pour faire valoir leurs droits et contester les sanctions infligées par l'établissement pénitentiaire – possibilité dont ils font effectivement usage.

La Lettonie envisage à présent de modifier l'article 15 de la loi relative au ministère public. Le rôle du procureur en matière de contrôle des peines privatives de liberté et des mesures de sûreté (arrestation) devrait être précisé à la lumière de la pratique suivie ces dernières années. De nouvelles institutions chargées de régler certains aspects relatifs des conditions de vie des détenus vont être mises en place. La réglementation en vigueur crée une situation où les procureurs reçoivent des plaintes de détenus concernant leurs conditions de vie et autres difficultés, mais n'ont pas compétence pour y répondre.

Nous pensons que les procureurs devraient contrôler l'exécution des peines privatives de liberté en s'attachant à mettre au jour et à prévenir les infractions pénales commises dans les établissements pénitentiaires. De même, ils se doivent d'assister aux auditions des commissions administratives pénitentiaires et aux audiences judiciaires qui traitent de questions relatives à l'exécution des peines pénales. Définir ainsi le contrôle exercé par le procureur en matière d'exécution des peines pénales ne diminue en rien son rôle, puisqu'il appartient au procureur qui est informé d'un manquement aux droits et intérêts légitimes de détenus de procéder à un examen des faits conformément à l'article 13 de la loi relative au ministère public et de prendre, en réponse, les mesures qui s'imposent.