

Strasbourg, 12 mai 2020

CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPÉENS (CCPE)

Questionnaire pour la préparation de l'Avis n° 15 (2020) du CCPE :

Le rôle des procureurs dans les situations d'urgence

Veillez, dans vos réponses, ne pas inclure d'extraits de la législation de votre pays, mais décrire la situation de manière concise, en précisant brièvement ce qui se passe dans les faits.

Introduction

Ce thème – le rôle des procureurs dans les situations d'urgence – a été choisi par les membres du CCPE au vu du contexte mondial sans précédent engendré par la pandémie de covid-19. L'objectif est de traiter ce sujet de manière concrète, car les procureurs ont un rôle important à jouer dans les situations d'urgence décrétées dans les États membres. Le CCPE communiquera la réponse qu'il apporte face à la crise et aux difficultés que rencontrent actuellement les procureurs. L'Avis n° 15 donnera l'impulsion nécessaire et montrera la voie à suivre quant à la manière dont les procureurs peuvent relever les défis actuels sur la base des normes européennes. Il enverra un message fort au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en montrant comment le CCPE s'adapte à ces nouveaux défis.

Questions

DANS VOTRE PAYS :

Questions générales

1. Une situation d'urgence ou comparable a-t-elle été décrétée pour lutter contre la pandémie de covid-19 ? (par quel type de dispositions [constitutionnelles, autres], sur quelle partie du territoire, pour quelle durée)

Il n'a pas été nécessaire de dicter une mesure d'Etat d'Urgence ou d'Exception (ou semblable), qui ait eu pour conséquence la limitation de droits, toutefois que les recommandations de confinement et autres mesures d'urgence sanitaire ont été suivies volontairement et de manière exemplaire par la population dans la plupart des cas, sans nécessité de mesures autres que le rappel des recommandations par la police.

2. La situation d'urgence a-t-elle eu des répercussions sur certains droits ? Lesquels ? (liberté de réunion, liberté de circulation, droit à la santé, liberté de conscience et de religion)

Les mesures d'urgence sanitaire ont comporté toutefois, des limitations de rassemblement, et l'impossibilité des visites de toute personne aux personnes recluses (ayant été prévu tout de même l'utilisation des nouvelles technologies pour continuer les contacts avec les familles), aux patients des hôpitaux, des centres sanitaires et résidences de personnes âgées, ainsi que la prohibition de toute activité commerciale et professionnelle, hormis les activités de première nécessité.

3. Dans le cas où des droits auraient été suspendus ou limités pour des motifs sanitaires, quelles exigences ont été nécessaires (légalité, proportionnalité, bien-fondé des mesures, nécessité) et quels principes (égalité, non-discrimination) et quelles limites ont dû être respectés (fouilles, restrictions liées aux médias, partis politiques, etc.) ?

Aucun droit fondamental n'a été suspendu : les mesures sanitaires adoptées l'ont été sur la base de la loi générale de la santé qui permet l'adoption de mesures préventives adéquates et proportionnées aux buts recherchés.

4. A-t-on relevé une quelconque forme de discrimination, y compris de la part de particuliers, à l'encontre de certains groupes (personnels soignants, minorités raciales et ethniques, etc.), de discours de haine, de racisme, de xénophobie, ou des agressions, des retours forcés de réfugiés et de demandeurs d'asile, des mauvais traitements sur des étrangers et des migrants, ou encore des violences sexuelles ou fondées sur le genre ?

Il n'a pas été constaté, dans notre pays, de formes de discriminations particulières liées à la pandémie de covid-19.

Questions concernant les fonctions habituelles des ministères publics, dans le cas particulier d'une situation d'urgence

5. Comment le ministère public a-t-il travaillé en situation d'urgence ? (contraintes imposées sur les ministères publics : télétravail, possibilités limitées de se rendre sur le lieu de travail, d'utiliser les équipements correspondants, d'entrer en contact avec certains professionnels, etc.)

Dans un esprit de continuité de l'administration de justice en tant qu'activité essentielle de la démocratie, mais tenant compte des nécessités de santé publique qui ont conduit au confinement de la majorité de la population, diverses mesures ont été mises en place :

- Le télétravail : si bien cette mesure ne peut être étendue à toutes les activités du Ministère Public et à toutes les fonctions de ses différents membres, le télétravail a été privilégié. Tout de même, et étant donné que la majorité des délais procéduraux ont été suspendus (sauf ceux concernant les procédures de

protection de droits fondamentaux, d'habeas corpus, toutes les procédures concernant les personnes en situation de danger et concernant les gardes à vue et les personnes en situation de détention provisoire), la charge de travail a diminué considérablement, ce qui comportera un surplus de travail dans les prochaines semaines au fur et à mesure de la levée des mesures établies. Toutefois, ce système a permis d'organiser plusieurs réunions du service.

- Limitation de la capacité des locaux de travail : le procureur de permanence a garanti de manière présenteielle la continuité du service public et les services essentiels et minimum, ce qui n'a pas empêché les autres procureurs de se rendre sur son lieu de travail à certains moments de la journée ou le weekend à de fin de récupérer des dossiers pour garantir le télétravail, tout en respectant les limitations établies et les mesures de distanciation.
- Continuité de la gestion des gardes à vues.

6. Comment les personnes soupçonnées d'une infraction pénale et placées en détention provisoire ont-elles été gérées ? L'article 5, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme exige un jugement dans un délai raisonnable ou une libération pendant la procédure. Or lorsque les tribunaux fonctionnent au ralenti, les procès n'ont pas lieu. Par conséquent, les personnes soupçonnées d'une infraction pénale ont-elles été libérées de la détention provisoire ? (même si elles présentent un danger éventuel). Ou bien les motifs et les délais de garde à vue ont-ils été interprétés différemment, compte tenu des circonstances exceptionnelles, autrement dit, le « délai raisonnable » au sens de l'article 5, paragraphe 3, de la CEDH a-t-il été allongé ?

Une loi a été voté qui a suspendu les délais judiciaires, ainsi que les procédures, sauf -entres autres- les procédures concernant les prévenus en détention provisoire. Toutefois la même loi a prévu que restaient valables tous les actes d'instruction réalisés dans cette période. En pratique, l'instruction des procédures concernant les détenus en détention provisoire ont continué comme en temps normal, sans qu'est été nécessaire la libération par des motifs liés au COVID19 ou au ralenti des procédures.

Si bien un nombre réduit d'audiences ont été suspendus, très peu ont concerné des procédures relatives à des personnes en détention provisoire, et dans la plupart des cas à pétition de la défense. Dans tous les cas, les motifs n'ont pas été intrinsèques à la justice, mais à l'impossibilité de comparaitre de certains témoins depuis leurs pays de résidence à cause des restrictions de mouvement dictées dans les pays limitrophes (Espagne et France) et tenant compte que nous ne disposons pas d'aéroport en Andorre. De toute façon, le recours aux moyens techniques (Vidéo appels) ont été privilégiés quand cela a été possible.

7. Le ministère public est-il intervenu d'une façon ou d'une autre pendant la situation d'urgence (à savoir, dans le cas du Portugal, le Bureau du Procureur général a été en session permanente pendant toute la durée de la situation d'urgence afin de défendre le principe de légalité et les droits du citoyen) ?

En Andorre, le ministère public est intervenu de manière exclusive dans le sens de la continuité de ses attributions et compétences établies par les lois en vigueur avant la covid-19, sans que ne soit constaté aucune autre intervention extraordinaire pendant la situation d'urgence sanitaire.

8. Des équipes de réponse à la crise ont-elles été créées au sein du ministère public et, si oui, à quel échelon (central, régional, local) ?

Non.

9. Des directives ont-elles été émises à l'intention du ministère public pour faire face à la situation d'urgence et si oui, à quel échelon ? Quelles mesures ont été prises concernant les changements d'affectation des procureurs (pour s'occuper d'affaires urgentes ou pendant la période où la plupart des tribunaux ont été fermés ou ont vu leur activité significativement réduite) et concernant le remplacement des procureurs contaminés ?

Aucune directive n'a été émise en ce sens.

Le procureur de permanence s'occupe dans tous les cas des affaires urgentes survenues tant que le dossier n'a pas été attribué à un autre collègue selon la distribution habituelle des dossiers; toutefois si l'urgence dérive d'une affaire déjà attribuée, c'est le procureur affecté qui a suivi l'urgence.

En cas de contamination d'un procureur, les autres vont assumer ses dossiers, sans que soit nécessaire aucune directive écrite, le tout tenant compte des petites dimensions du ministère public andorran (1 Procureur Général et 6 Procureurs Adjoints).

10. Une coopération spéciale avec d'autres services de l'État a-t-elle été mise en place (avec la police, les tribunaux, etc.) ?

Non, les mêmes mécanismes de coopération et de contacts ont été maintenus.

11. Le ministère public a-t-il conduit des enquêtes ou supervisé des enquêtes menées par la police ou d'autres autorités d'instruction pour que les droits de l'homme soient protégés pendant l'état d'urgence ?

Les enquêtes ont été supervisées de la même manière qu'en temps normal, hors covid-19.

12. Le ministère public a-t-il opté pour des solutions de substitution aux poursuites afin d'éviter la surpopulation des lieux de détention en situation d'urgence ?

Aucune solution de cette sorte n'a été adoptée, tenant compte que notre système est un système de légalité des poursuites.

Toutefois, le problème de surpopulation carcérale existant dans d'autre pays n'a pas lieu en Andorre, et donc la question ne s'est même pas posée, par conséquent les poursuites et les réquisitions ont suivi la même ligne qu'auparavant : en ce sens, il faut dire que notre centre pénitencier se trouvait avec la même occupation avant la pandémie qu'à l'actualité, à savoir aux environs du 50% de sa capacité.

Il faut souligner cependant qu'à fin d'éviter les contaminations en milieu carcéral, et outre l'adoption de mesures concernant les visites des détenues et le contact avec l'extérieur citées auparavant, ont été suspendues toutes les peines d'arrestations nocturnes, d'arrestations pour le weekend et de semi-liberté.

Par ailleurs, la Direction du centre pénitencier a adopté différents protocoles à fin d'éviter la contamination de la population recluse, protocoles diffusés amplement auprès du Parquet et des Tribunaux, à fin de pouvoir veiller au respect de droits de détenus.

Enfin, toute la population carcérale, comme le reste de la population en Andorre, a bénéficié de test d'anticorps gratuits de Covid19. Seules 3 des 46 personnes privées de liberté ont refusé la pratique de ce test, le tout sous la supervision du Ministère Public.

13. L'action du ministère public a-t-elle été soumise à des modalités particulières pendant la situation d'urgence pour ce qui concerne :

- l'institution des poursuites (en particulier dans les affaires urgentes, ou dans des affaires liées à l'état d'urgence, par exemple désobéissance aux forces de l'ordre, personnel soignant, intervention dans des cas de violence domestique) : aucune difficulté ni changement est apparue à cet égard pendant la pandémie.
- la conduite des poursuites avant le procès, en particulier si les tribunaux ont significativement réduit leur activité (les tribunaux ont-ils maintenu leur activité, même en mode dégradé ?) : même si les tribunaux pénaux ont maintenu leur activité, il faut noter que en pratique la plupart des audiences ont été annulées tenant compte que de nombreux prévenus et témoins ne pouvaient pas faire le déplacement en Andorre depuis leur lieu de résidence, tenant compte des restrictions de mouvement dictées dans les pays limitrophes (Espagne et France). Seules les audiences des accusés en détention provisoire ont été célébrées quand les circonstances l'ont permis, ayant privilégié le recours aux vidéos appels quand cela a été possible.
- la garantie que les victimes et les témoins et d'autres participants vulnérables ont été assistés et/ou protégés de manière efficace, et que les droits des prévenus/défendeurs ont été respectés tout au long de la procédure : oui ; le respect de ces droits a été le souci principal du ministère public, tant en ce qui concerne les procédures des personnes gardés à vue et des victimes de celles-ci, comme dans tout le reste des affaires, surtout dans les affaires de violences domestiques et dans celles où intervient un mineur (victime ou auteur)
- les recours contre les décisions des tribunaux : la suspension des délais de recours dans toutes les matières a garanti ce droit. Toutefois nous rappellerons que les délais des procédures en ce qui concernent les personnes privées de liberté n'ont pas été suspendus, et les procédures ont continué normalement.
- la supervision de l'exécution des décisions de justice et l'application, si possible, de mesures non privatives de liberté ou la réduction des peines de prison (pour éviter la surpopulation des lieux de détention et la propagation de la maladie) : cf. réponse question 12. Aucune nécessité particulière n'est apparue en ce sens.
- la mise en œuvre d'une stratégie nationale en matière d'infraction (c'est-à-dire lorsque la désobéissance à des directives légales de la police et du personnel soignant concernant le confinement risquait d'aggraver la propagation de la maladie) : à propos de cette problématique, il n'a pas été nécessaire d'une quelconque stratégie en cette matière ; pendant le confinement, la délinquance a fortement diminué, jusqu'à des valeurs quasi résiduelles, due au fait que la très grande partie de la population a respecté le confinement de façon stricte, et seuls quelques peu d'infractions pénales ont été commises dans lesquelles ont inclus les violences domestiques.
- l'exécution de fonctions, le cas échéant, en dehors du système de justice pénale (c'est-à-dire : le confinement peut augmenter le risque que certaines personnes, notamment les enfants, soient témoins ou victimes de violences et d'abus ; le chômage ou l'application de mesures de limitation des déplacements et de respect de la distance physique peut être un prétexte pour manifester de la discrimination ou de la violence à l'encontre de certains groupes, notamment les étrangers et les groupes vulnérables ; respect du code du travail et de la protection sociale afin de réduire au minimum la contamination des travailleurs et des employés) ? : aucune

particularité à signaler en ce sens ; le ministère public a répondu pendant le confinement de la même façon qui lui correspond en toute période.

Questions concernant les éventuelles nouvelles fonctions des ministères publics en raison d'une situation d'urgence

14. Le ministère public a-t-il eu de nouvelles fonctions ou ses fonctions ont-elles été étendues en raison de la situation d'urgence, en ce qui concerne par exemple :

- la supervision du maintien de l'ordre public et de la sécurité ;
- la supervision de l'application de mesures d'urgence telles que le confinement de la population ou la fermeture des espaces publics ;
- la supervision de mesures de protection générales de la population et du maintien des services concernés, notamment en faveur des plus vulnérables pendant et après la pandémie (femmes, enfants, personnes âgées, personnes vivant dans des institutions, personnes privées de liberté, placées en détention ou confinées, personnes déplacées, sans-abri, migrants, réfugiés, habitants de taudis, etc.) ;
- le contrôle des mesures réglementaires visant à empêcher la recherche du profit sur des denrées alimentaires, des produits d'hygiène et des médicaments et fournitures essentiels ;
- la réduction du risque de stigmatisation des groupes vulnérables, notamment des personnes contaminées par le coronavirus, et de comportement néfaste à leur endroit ;
- le contrôle du respect des droits des personnes placées en quarantaine ou confinées ;
- les échanges avec les médias et la visibilité du travail du ministère public dans le contexte de l'état d'urgence ;
- la communication d'informations à la population sur les mesures d'urgence et sur les sanctions correspondantes en cas de non-respect ?

Aucune nouvelle fonction n'a été attribuée au ministère public.

Questions concernant les difficultés rencontrées par les ministères publics en situation d'urgence

15. Quelles sont, selon vous, les principales difficultés rencontrées par les ministères publics pendant une situation d'urgence et à la sortie de cette situation/pendant le retour à la normale ?

Aucune difficulté n'a été rencontrée pendant la situation d'urgence. Cependant, et même si les dispositions légales adoptées disposent clairement que tous les actes procéduraux réalisés durant cette période, même si les délais ont été suspendus, sont valables et efficaces, dans la pratique les organes judiciaires ont effectué très peu de notifications, déclarations et d'audiences (sauf exception précisées ci-dessus), ce qui vraisemblablement pourrait comporter une avalanche de notifications qui pourrait saturer le ministère public.

Cependant, l'activité judiciaire a repris en moitié de semaine du 10 au 14 juin, et dans ces premiers jours il n'a pas été vérifié la saturation du parquet pour le moment, le tout grâce aux prévisions des dernières semaines et à une organisation qui doit permettre récupérer le retard en quelques semaines : il faudra attendre toutefois les deux prochaines semaines pour constater quelles sont les réelles conséquences pour le

Parquet du ralentissement de la Justice pendant le confinement dû au COVID19 (surcharge de travail, heures supplémentaires...).

16. Par exemple, le retour à la « vie normale » a-t-il été préparé d'une façon ou d'une autre ? Dans les États membres où les procédures judiciaires ont été suspendues pendant plusieurs mois, le traitement des affaires a pris un retard considérable qu'il va falloir gérer. Est-ce au procureur qu'il revient de définir dans quel ordre ces affaires doivent être traitées ? Des mesures spéciales seront-elles prises (à savoir, procès pendant les week-ends ou paiement d'heures supplémentaires aux procureurs) ? Y a-t-il un risque que les affaires moins graves soient classées sans suite ou que des poursuites soient abandonnées ?

Une organisation des procédures et des actes a été modelée à fin de pouvoir émincer le retard et en même temps de garantir la distance sociale conseillée par les autorités sanitaires, ce qui -ajouté à l'avalanche de notification qui est à prévoir, bien que le nombre par jour sera limité- va diffuser l'évacuation des procédures dans les temps et/ou une augmentation de heures supplémentaires des différents procureurs (sans prévision de compensation).

Les affaires vont être traitées, de la même façon qu'avant le covid19, en privilégiant les affaires concernant les personnes en détention préventives, les affaires concernant les mineurs (auteurs d'infractions, ou en situation de danger), les violences de genre, les affaires les plus anciennes, et après toutes les autres affaires pénales et civiles où intervient le ministère public.

Aucune affaire, plus grave ou moins grave, n'a vocation à être classée sans suite, tenant compte de notre système de légalité des poursuites.

17. Le ministère public rencontre-t-il des difficultés pendant une situation d'urgence et à la sortie de cette situation/pendant le retour à la normale, en ce qui concerne :

- l'indépendance et la responsabilité des procureurs dans le contexte des situations d'urgence : aucun difficulté
- la déontologie et la conduite professionnelle des procureurs pendant et après les situations d'urgence : aucun problème rencontré
- la formation des procureurs sur les conditions de travail en situation d'urgence (par exemple, dans le cadre du télétravail) et sur la façon de se protéger du coronavirus : divers guides et directives ont été publiées, et une assistance technique est à notre disposition en cas de besoin.
- la création d'équipes pluridisciplinaires, lorsque cela est nécessaire (avec le personnel soignant par exemple) : aucune difficulté en ce sens.
- le soutien aux groupes vulnérables, qui, en toute logique, seront les plus touchés par les conséquences économiques de la pandémie (chômage, aggravation des conditions de travail, répercussions sur les droits économiques, sociaux et culturels en général, etc.) : jusqu'à présent aucun cas n'est apparu en ce sens. Toutefois, le Ministère Public est et sera particulièrement vigilant en ses groupes vulnérables, dans les matières de sa compétence.
- l'aide et la coopération internationales, compte tenu des conséquences de la pandémie et de la nécessité d'une coopération renforcée entre ministères publics (mise en commun de bonnes pratiques) : celle-ci a résulté plus difficile dans les affaire d'extradition en cours ; toutefois, la coopération officieuse en vue de préparation des commissions rogatoires n'a pas été stoppée par la pandémie. L'Autorité Centrale a communiqué aux différents partenaires que la voie télématique était ouverte à fin de simplifier les envois et réceptions de pétitions.

18. Quels sont, selon vous, les moyens et les méthodes permettant de surmonter ces difficultés ?

Les moyens pour surmonter ses difficultés passent par l'incorporation de moyens humains supplémentaires de manière générale, difficultés que surpassent les causes liées au Covid19: le ministère public n'est composé en Andorre que par le Procureur Général et 6 procureurs adjoints, ayant des attributions qui vont bien plus loin que le droit pénal, devant comparaitre dans toutes les affaires civiles où il y a un mineur ou une personne incapable, et aussi dans toutes les affaires portées devant le Tribunal Constitutionnel quelle que soit la matière, le tout pour un pays d'environ 76.000 habitants, étant en dessus du ratio idéal de procureurs par 1000 habitant. Donc il serait nécessaire d'incorporer au moins un nouveau procureur rapidement, ainsi que promouvoir l'incorporation de manière fixe d'autres membres du bureau, à fin de garantir un travail de qualité et dans les temps.