

Variations



Priorités et limites de la politique pénitentiaire en Russie

Par Gilles Favarel-Garrigues

aujourd'hui encore, la prison de Boutyrka, connue de tous en Russie, ne figure sur aucun plan ou carte de la ville de Moscou. Pourtant, depuis la *glasnost*, les débats sur l'enfermement et les établissements pénitentiaires n'ont guère cessé. Soutenus par des figures emblématiques de la dissidence soviétique, ils ont d'abord contribué à un indispensable travail cathartique de mémoire et de compréhension de la place des prisons dans l'histoire soviétique, en accentuant notamment les liens entre politique pénale, régime politique et idéologie marxiste-léniniste¹. En Union soviétique, la prison permettait au Parti-État de neutraliser les ennemis du régime (spéculateurs, parasites, dissidents...), de dissuader les opposants et de disposer d'une main-d'œuvre soumise, disciplinée et peu coûteuse. Détenus politiques, entrepreneurs clandestins et criminels de droit commun formaient une population carcérale pléthorique et hétérogène, évoluant au sein d'un monde militarisé et administré par le ministère de l'Intérieur (MVD).

1. Voir par exemple les actes de la conférence internationale *Tiouremnaïa reforma v stranakh bycbevo totalitarizma*, Moscou, Moskovskaïa Khelsinskaïa Grouppa, 1993. Voir également A. Pokhmelkine, V. Pokhmelkine, *Ideologuia i ougolovnaïa politika*, Moscou, Moskovskii institout psikhologo-pravovyykh issledovaniï, 1992 ; V. Abramkine (dir.), *Poiski vykhoda. Prestoupnost, ougolovnaïa politika i mesta zaklioutchenia v postsovetskom prostranstve*, Moscou, « Prava tcheloveka », 1996.

Depuis la fin des années quatre-vingt, l'accès aux prisons d'observateurs extérieurs civils (représentants d'organisations non gouvernementales russes ou étrangères, journalistes, chercheurs²) a contribué à façonner l'image d'un « enfer sur terre »³, où près d'un million de personnes sont livrées à elles-mêmes dans un environnement abject. Les nombreux rapports aujourd'hui disponibles soulignent la surpopulation carcérale, surtout dans les maisons d'arrêt, le manque d'oxygène dans certaines cellules, le développement de maladies infectieuses telles que la tuberculose ou le sida, la vétusté des locaux et des ateliers, la négation des droits les plus élémentaires des détenus⁴. À ces peines multiples, éventuellement mortelles, s'ajoute la dureté des règles en usage au sein de la société carcérale : chacun doit connaître sa place, ses droits et obligations, intérioriser les hiérarchies informelles ainsi que les modes de résolution des conflits⁵.

Personne ne conteste la nécessité de changer la politique pénitentiaire. Mais comment cette dernière s'inscrit-elle dans l'objectif de démocratisation qu'invoquent les dirigeants politiques depuis la fin de l'URSS ? Quels sont exactement les changements opérés, selon quels objectifs et priorités, définis par qui ? A-t-on d'abord cherché à renouveler la conception et les modalités de l'emprisonnement ou à améliorer les conditions de détention ? Les réponses ne sont pas évidentes, pour au moins deux raisons spécifiquement liées au contexte post-soviétique. En premier lieu, le changement pénitentiaire est inscrit dans des défis plus généraux auxquels la société est confrontée depuis la *perestroïka*. Vouloir distinguer analytiquement, en Russie, politique pénitentiaire et politique pénale, c'est-à-dire les discours et actes sur les raisons et modalités de l'enfermement et sur la place de cette peine dans le dispositif répressif⁶, relève sans doute de la gageure. Plus généralement, les référentiels (normes et valeurs qui orientent l'action publique) et les objectifs associés à la réforme pénitentiaire doivent prendre en compte d'autres changements fondamentaux, concernant par exemple l'organisation de la justice, le rôle et le fonctionnement des administrations, les modes de prise de décision politique, ainsi que de nombreux enjeux socio-économiques (activité productive des établissements pénitentiaires, suivi et réinsertion des anciens détenus, pauvreté et inégalités sociales). En second lieu, l'analyse de la réforme pénitentiaire conduit à étudier des interactions tout à fait nouvelles entre administrations, organisations non gouvernementales russes ou étrangères, et acteurs institutionnels extérieurs, notamment le Conseil de l'Europe, dont la Russie est membre depuis 1996.

Référentiels et objectifs

Depuis la fin des années quatre-vingt, l'invocation de valeurs « démocratiques », c'est-à-dire associées à l'objectif général de démocratisation du régime politique, a orienté le changement carcéral. À la faveur de la *glasnost*, la « découverte » du

problème pénitentiaire a conduit à valoriser, parmi les différents objectifs envisageables de la réforme, la nécessaire humanisation des conditions de détention. Le rôle clé joué par les *pravozachtchitniki*, les défenseurs des droits de l'homme, dans la formulation du problème n'a sans doute pas été étranger à cette orientation, qui s'est affirmée après la chute du régime soviétique⁸. Afin de repousser le passé « totalitaire », la loi du 12 juin 1992 a marqué une rupture, en définissant formellement les droits élémentaires du détenu (sécurité, liberté de croyance, visites, correspondance, communications téléphoniques...), et ainsi profondément modifié la représentation officielle de cette catégorie de la population. Les effets de cette loi furent cependant limités. Les défenseurs des droits de l'homme ont rapidement dénoncé l'étroitesse de son champ d'action, l'abandon d'une multitude de facettes de la réforme pénitentiaire et l'absence de moyens alloués à sa mise en œuvre. Celle-ci se heurtait en effet à une information imparfaite, à un manque de moyens financiers, à une absence de politique de recrutement et à l'opposition tenace de nombre de directeurs de prison, qui disposent d'une importante marge de manœuvre. En outre, le MVD conservait la possibilité de produire, au moyen de directives internes, des normes contraires à la loi⁹.

En dehors de cette visée générale d'humanisation, toujours d'actualité¹⁰, les objectifs demeurent confus. Souvent évoquée, la *démilitarisation* de l'administration pénitentiaire n'a pas encore été réalisée, alors qu'elle était prévue pour 1999 dans un décret présidentiel indiquant les grandes étapes de la réforme : seule la première phase, son transfert du MVD au ministère de la Justice, a été effectuée en décembre 1998. De nombreuses difficultés sont apparues à cette occasion, car ce dernier

2. R. King, « Russian prisons after perestroika », *The British Journal of Criminology*, Special Issue « Prisons in Context », vol. 34, 1994, pp. 62-82.

3. Selon l'expression de V. Abramkine, *op. cit.*, p. 4.

4. Voir la présentation des principaux rapports sur les conditions de vie en détention dans l'annexe de cet article, consultable sur le site Internet du CERI, <http://www.ceri-sciences-po.org>

5. Voir l'ouvrage du sociologue et économiste A. Oleïnik, qui a obtenu de l'administration pénitentiaire russe l'autorisation de mener des entretiens avec des détenus : A. Oleïnik, *Criminalité organisée, prison et société post-soviétiques*, Turin et Paris, L'Harmattan, 2001.

6. Sur cette distinction, voir Ph. Combessie, *Sociologie de la prison*, Paris, La Découverte, 2001, pp. 52-67.

7. Nous excluons de notre étude la question de l'usage de l'enfermement dans le contexte de la guerre en Tchétchénie, qui requerrait un article entier.

8. Le 13 novembre 1991, à l'appel du comité Helsinki de Moscou, des détenus ont engagé une action collective afin de défendre leurs droits. Pour certains défenseurs des droits de l'homme, cet événement, sans précédent à l'échelle nationale, aurait accéléré l'adoption de la loi du 12 juin 1992.

9. V. Abramkine, *op. cit.*, pp. 173-183.

10. En novembre 2001 à Moscou, à l'instigation du Président de la Fédération de Russie, s'est tenu un Forum civique, lieu de dialogue entre plusieurs centaines d'organisations non gouvernementales, dirigeants politiques et représentants des administrations. Lors de son discours d'ouverture, Vladimir Poutine a illustré la nécessité d'une coopération entre pouvoirs publics et organisations non gouvernementales par « la question de l'humanisation du système pénitentiaire ».

Voir www.civilforum.ru/forum/openplenum/85321.html

était beaucoup moins bien doté que le MVD, et l'on peut supposer, en l'absence de données fiables, que son équilibre budgétaire s'en est trouvé bouleversé. De nombreux observateurs soulignent que le transfert des ressources n'a pas été complet, ce qui a pu priver, par exemple, les employés de l'administration pénitentiaire d'avantages sociaux dont ils bénéficiaient auparavant (accès à certains hôpitaux ou lieux de loisirs). Par ailleurs, la rupture des liens entre cette administration et les autres services du ministère de l'Intérieur a suscité de nouveaux problèmes, notamment quant au suivi des anciens détenus dans le cadre des postes de police. Toutes ces difficultés justifient, aux yeux des dirigeants du pays, le maintien du statut militaire du personnel des prisons¹¹, dont le chef reste un général.

L'objectif de *décentralisation*, lui aussi présenté comme une nécessité, n'est pas jugé prioritaire pour autant. En 1999, le projet de réforme pénitentiaire élaboré par le ministère de la Justice indique que la gestion des établissements sera décentralisée « lorsque les sujets de la Fédération de Russie auront acquis davantage de droits, que la situation socio-économique se sera stabilisée et que les législations régionales seront mieux développées »¹². D'ici là, la « verticale du pouvoir » doit prévaloir. Mais cela ne signifie pas que les directions territoriales de l'administration pénitentiaire ainsi que les directeurs d'établissement ne disposent d'aucune marge de manœuvre dans la prise de décision, bien au contraire. D'une part, cette « verticale » est relativement moins contraignante au sein du ministère de la Justice que dans le MVD, « ministère de force » selon l'expression russe. D'autre part, dans un pays aussi vaste, les dirigeants locaux sont tout de même, le plus souvent, bien loin de leurs supérieurs hiérarchiques ; ils gèrent seuls leur établissement et cherchent sur place les ressources financières nécessaires aux besoins les plus vitaux.

L'invocation de valeurs « démocratiques » s'est, en fait, rapidement heurtée à des considérations pratiques. Aucune réforme d'envergure n'était envisageable sans la résolution préalable d'une difficulté majeure, la surpopulation. En conséquence, l'objectif de *réduction de la population carcérale* a rapidement acquis une importance prioritaire¹³. D'où un ensemble de mesures visant avant tout à faire de la place dans les prisons : amnisties, grâces présidentielles, réductions de peines, raccourcissement des délais de détention provisoire.

Onze amnisties se sont succédé en Russie depuis la fin de l'Union soviétique. Si la plupart d'entre elles n'ont touché que des catégories restreintes de détenus, 776 000 personnes ont été concernées par celle de 2000, dont environ le tiers (32,1 %) ont effectivement retrouvé la liberté¹⁴ (les autres n'ayant bénéficié que d'une réduction de peine ou n'ayant été sous le coup que de peines non privatives de liberté). Jusque-là, la part des détenus libérés de prison à la faveur d'une amnistie était bien moins élevée : 8,9 % en 1996 et 13,4 % en 1999¹⁵. Et cette opération a été suivie en 2001, à la surprise du milieu associatif¹⁶, d'une mesure similaire, destinée cette fois aux femmes et aux mineurs. L'accumulation des amnisties, quatre en cinq

ans, ne laisse aucun doute sur leur portée relative : visibles et peu coûteuses, elles ne sont bien que des expédients, dont l'impact est aussi immédiat que de courte durée.

La liquidation, en décembre 2001, de la Commission des grâces auprès du Président de la Fédération de Russie a suscité de nombreux commentaires. Fondée par décret présidentiel le 12 décembre 1992, cette Commission, dirigée par l'écrivain Anatoli Pristavkine, était composée de figures emblématiques de l'*intelligentsia* russe¹⁷. Elle examinait les recours présentés à la Direction présidentielle des grâces et soumettait ses recommandations à la signature du Président de la Fédération de Russie. En faisant commuer la plupart des condamnations à mort en peines de prison, elle a contribué au respect du moratoire sur la peine capitale, auquel s'est engagée la Russie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, et à la grâce de plus de 50 000 personnes¹⁸. Mais, à partir de septembre 2000, Vladimir Poutine a cessé de suivre les avis de la Commission et a refusé presque toutes les demandes de grâce qu'elle appuyait. Il a, au même moment, désigné comme membre de la Commission le vice-ministre de la Justice, Youri Kalinine, connu pour ses positions sur l'humanisation de la justice pénale et la réduction de la population carcérale¹⁹. Or, en octobre 2000, ce dernier a signé une circulaire « prévenant » les directeurs d'établissements pénitentiaires que leur « responsabilité personnelle » serait désormais engagée dans l'examen et la transmission des demandes qui leur parviendraient, et leur enjoignant de « contrôler et réduire le nombre de recours » afin de rendre à l'octroi d'une grâce le caractère exceptionnel qui doit être le sien²⁰. Dans

11. Statut qui donne accès à des privilèges, par exemple à un âge de départ à la retraite particulièrement précoce.

12. Document intitulé « The concept of stabilization and reformation of the penal system of the Ministry of Justice of the Russian Federation », rédigé en 1999 (consulté au Conseil de l'Europe en février 2002).

13. Cela ne signifie pas que cette préoccupation soit nouvelle. Les modifications de la législation pénale, à partir de la fin des années soixante-dix, cherchaient déjà à diminuer l'emprisonnement pour criminalité économique. Voir G. Favarel-Garrigues, *La lutte contre la criminalité économique en Russie soviétique et post-soviétique (1965-1995)*, thèse de science politique soutenue en décembre 2000 à l'Institut d'études politiques, tome 1, pp. 91-99.

14. 206 200 libérés de maison centrale et 42 585 de maison d'arrêt. *Posledniaia amnistia v Rossii i problema popoliatsii mnogoletnovo zaklioutchenia v Rossii*, Moscou, Tsentr Sodeïstvia Pravosoudiou, 2001.

15. Voir tableau en annexe sur le site du CERI, <http://www.ceri-sciences-po.org>

16. Selon Lioudmila Alpern (Centre social d'assistance à la justice pénale), la nouvelle amnistie devait concerner environ 70 000 condamnés. Entretien, Moscou, janvier 2002.

17. « Jamais auparavant la Commission des grâces n'avait été dirigée par un écrivain. Le président du Présidium du Soviet suprême était à sa tête, et le ministre de l'Intérieur, le Procureur général, le ministre de la Justice et le président du KGB y siégeaient. [...] Après les événements d'août 1991, il fut décidé de fonder une Commission sans agents administratifs. Pour la première fois dans l'histoire russe, l'*intelligentsia* prit en charge cette tâche. On nous avait donné les clés de la prison... » (A. Pristavkine, « Nam dali klioutchi ot tiourmy », *Pravo na pomilovanie*, n° 1, 2001, p. 10).

18. Voir tableau en annexe sur le site du CERI, <http://www.ceri-sciences-po.org>

19. Youri Kalinine a ainsi pu déclarer qu'« au sein de la population carcérale, seuls 12 à 16 % des détenus sont effectivement dangereux » (www.prison.org/prigprav/kalinin.htm).

20. Cette circulaire est reproduite dans : « *Pomilouïte, Gospodin Prezident...* », dossier constitué par V. Oskotski, membre de la Commission des grâces, à l'occasion d'une conférence sur la grâce et l'application des peines tenue à Saratov les 25 et 26 octobre 2001, p. 40.

le contexte post-soviétique, les injonctions formulées en ces termes ont nécessairement un impact, car les directeurs d'établissement comprennent que l'évaluation hiérarchique de leur activité intégrera désormais ce nouvel indicateur²¹. En mai 2001, le ministre de la Justice, Youri Tchaïka, a demandé que la Commission des grâces soit transférée dans son administration et que la *Prokouratoura* générale, le ministère de l'Intérieur et d'autres services répressifs soient associés à l'examen des recours, ceci afin d'éviter que de dangereux criminels ne soient libérés²². Au même moment, la Cour supérieure, relayée par l'administration présidentielle, considérait que l'activité de la Commission, « transformée dans la pratique en instance judiciaire suprême dans l'examen des décisions de justice », « déprécie l'autorité du pouvoir judiciaire »²³. Une telle levée de boucliers indiquait clairement que les jours de la Commission, de plus en plus isolée institutionnellement, étaient comptés.

Cette affaire a profondément ému le milieu des défenseurs des droits de l'homme, qui ont interprété la décision de Vladimir Poutine comme la volonté d'étendre le contrôle de l'État dans le domaine pénal et de neutraliser une institution exceptionnellement ouverte aux représentants de la société civile²⁴. Or, paradoxalement, la liquidation de la Commission a conduit à une décentralisation du dispositif institutionnel, puisque désormais des commissions doivent être créées dans chaque administration régionale. Le transfert des prérogatives aux régions, et non aux sept districts fédéraux « déconcentrés », a pu surprendre dans la mesure où, depuis son accession au pouvoir, Vladimir Poutine n'a eu de cesse de consolider ces derniers, notamment dans le domaine policier, afin d'empêcher le développement de collusions au niveau régional²⁵. ... La composition des premières commissions établies en 2002²⁶ semble indiquer qu'il est avant tout fait appel à des représentants de l'*intelligentsia* régionale et d'organisations non gouvernementales, mais le ministre de la Justice continue de plaider pour une présence accrue d'agents « juridiquement qualifiés » et issus des services répressifs²⁷. Les défenseurs des droits de l'homme craignent en outre que cette décentralisation n'encourage le développement de la corruption.

Les péripéties entourant la dissolution de la Commission des grâces illustrent les conflits qu'est susceptible d'entraîner l'invention de modes de gouvernement en Russie post-soviétique, et le fait que leur issue dépend des ressources dont disposent les différents protagonistes. Les ressources symboliques des membres de la Commission – leur notoriété de représentants de la « société civile » et la légitimité que leur conférait une institution incarnant l'image de démocrate dont jouissait encore Boris Eltsine au tout début des années quatre-vingt-dix – se sont avérées insuffisantes. En dépit du soutien de nombreux médias, la vocation de la Commission ne rencontrait guère d'écho dans un pays où, nous dit-on, l'opinion est plutôt favorable à une attitude répressive face à la criminalité²⁸. De leur côté, ses adversaires disposaient de ressources bureaucratiques décisives, notamment la

possibilité de créer, par simples circulaires ministérielles, des normes peu conformes, voire contraires aux dispositions institutionnelles en vigueur. Vladimir Poutine a ainsi joui d'une position d'arbitre : « Le conflit entre la Commission des grâces [...] et le ministère de la Justice oppose en fait représentants de la société civile et agents de l'administration. Seul le Président de Russie peut le trancher »²⁹. Or son attachement au moratoire sur la peine de mort, manifesté à plusieurs reprises en 2001 et en 2002 alors que de nombreuses voix s'élevaient pour demander la reprise des exécutions, relègue la question des grâces présidentielles au second plan³⁰.

Au cours des années quatre-vingt-dix, de nombreux détenus ont bénéficié d'une libération conditionnelle anticipée³¹. Leur nombre a significativement augmenté à partir de 1997, car le nouveau Code pénal a élargi les possibilités de recours. La procédure prévue laisse un rôle déterminant aux directeurs de prison : s'ils sont tenus d'examiner tous les dossiers présentant les critères requis, ils sont libres de les transmettre au juge avec ou sans recommandation. Or, si cette pièce figure dans le dossier, les juges valident presque automatiquement la procédure : de 1990 à 1999, jamais plus de 4,3 % des demandes n'ont été refusées. C'est là un pouvoir considérable et peu contrôlé, qui autorise tous les modes d'attribution imaginables. L'augmentation du nombre de demandes rend par ailleurs plus difficile la surveillance des détenus libérés « sous conditions » car, depuis le transfert ministériel de

21. Voir G. Favarel-Garrigues, *op. cit.*

22. Voir l'interview de Youri Tchaïka dans *Troud*, 29 juin 2001.

23. « Pomilouïte, *Gospodin Prezident...* », *op. cit.*, pp. 45-46.

24. Depuis la liquidation de la Commission, Vladimir Poutine a nommé A. Pristavkine « conseiller du Président pour les questions de grâce ».

25. A. Pristavkine lui-même préférerait que les commissions soient créées au niveau des sept districts fédéraux. *RFE/RL Russian Federation Report*, vol. 4, n° 4, 6 février 2002.

26. La création de commissions des grâces au niveau régional s'est faite rapidement. La première réunion de l'une d'entre elles s'est déroulée à Saratov le 13 février 2002 et a abouti à l'acceptation de deux des vingt-et-un recours examinés.

27. www.strana.ru, 30 janvier 2002.

28. Selon le sociologue Youri Levada, directeur du Centre russe d'étude de l'opinion publique, « nos compatriotes ne connaissent pas la Commission des grâces. Ils connaissent Pristavkine et certains membres de la Commission, mais la plupart des Russes se désintéressent de son activité. L'humanisme est peu développé dans notre société. Nos enquêtes l'ont montré durant la dernière décennie : les partisans du durcissement des peines et de la peine de mort ont toujours été majoritaires ». *Vremia Novosti*, 28 juin 2001.

29. *Novye Izvestia*, 26 mai 2001.

30. De nombreuses personnalités se sont prononcées pour la reprise des exécutions capitales, parmi lesquelles le Président de la Douma d'État Guennadi Seleznev, le ministre de la Justice Youri Tchaïka dans certaines de ses déclarations, le maire de Moscou Youri Louïkov et l'écrivain Alexandre Soljenitsyne. Le 15 février 2002, les députés de la Douma d'État ont demandé au Président de la Fédération de Russie de retarder la ratification du protocole n° 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à l'abolition de la peine de mort. Dans ce contexte, Vladimir Poutine a notamment déclaré, le 9 juillet, que « l'État ne doit pas s'arroger le droit de prendre une vie humaine, droit que seul détient le Tout-Puissant. C'est pourquoi je peux fermement dire que je suis contre le rétablissement de la peine de mort en Russie ». Voir Amnesty International, *Death Penalty News*, septembre 2001, p. 2.

31. Voir le tableau des différentes formes de libération en annexe sur le site du CERI, <http://www.ceri-sciences-po.org>

l'administration pénitentiaire, aucun texte ne dit qui est responsable de cette tâche³².

Enfin, durant l'été 2001, une loi a réduit les délais de détention provisoire en Russie : après son inculpation, le prévenu ne peut rester plus de six mois dans une maison d'arrêt, à moins que le juge ne demande un délai supplémentaire (un trimestre au plus) du fait de la complexité du dossier. Mais, si elle est conforme aux engagements de la Russie vis-à-vis du Conseil de l'Europe, cette loi ne devrait guère s'appliquer, car elle a été suivie de l'adoption du nouveau Code de procédure pénale, le 22 novembre 2001, qui doit entrer partiellement en vigueur au 1^{er} juillet 2002 et qui, lui, prévoit des délais de détention provisoire s'étendant de six à dix-huit mois, selon les cas³³. Certains juristes craignent en outre que la période nécessaire à la prise de connaissance de leur dossier par les inculpés ne s'ajoute à ces maxima³⁴.

On entrevoit par cet exemple la tension qui existe entre les réformes pénitentiaire et judiciaire. Si l'objectif prioritaire de la politique pénitentiaire est celui de la réduction de la population carcérale, les efforts portent bien plus sur la libération anticipée des détenus, sous ses différentes formes, que sur un usage plus modéré de la peine d'emprisonnement.

Politique pénitentiaire et réforme judiciaire

L'amnistie de 2000 a eu un effet spectaculaire, mais de courte durée. Au 1^{er} janvier 2001, la population carcérale et le taux de détention avaient sensiblement diminué en un an, passant respectivement de 1 060 000 à 924 000 personnes et de 729 à 637 pour 100 000 habitants³⁵. Mais, au 1^{er} janvier 2002, ces chiffres étaient déjà remontés à 979 000 détenus, soit 678 pour 100 000 habitants³⁶. Les flux d'entrée en maison centrale ou en maison d'arrêt n'ont donc guère diminué, ce qui renvoie à la pratique judiciaire. Bien que l'on ne dispose pas de statistiques récentes sur les condamnations et les peines infligées aux condamnés, plusieurs indices montrent que la privation de liberté demeure la sanction préférée des juges. De 1992 à 1996, elle a frappé environ 35 % des condamnés³⁷. Peut-être ce taux a-t-il baissé depuis, mais le caractère extrêmement répressif de la pratique judiciaire russe continue d'être dénoncé.

S'appuyant sur la condamnation d'un voleur de poules à quatre ans de prison, l'ombudsman Oleg Mironov a ainsi récemment dénoncé les magistrats « qui exercent aujourd'hui leur profession selon les représentations du passé »³⁸. Mais le problème est peut-être moins lié à ces conceptions obsolètes qu'aux contraintes qui encadrent l'activité des juges : formation, conditions de travail, relations statutaires avec les autres parties de la procédure pénale. « Partout, les décisions judiciaires s'appuient non seulement sur les actes normatifs, mais aussi sur la perception subjective de la justice par ceux qui la rendent. Cependant, en Russie, la pression qui s'exerce sur les acteurs de la procédure pénale afin qu'ils ne tiennent pas compte de la loi est vraisemblablement unique. Les juges, procureurs et instructeurs sont

bombardés de notes leur rappelant la nécessité de “combattre la criminalité”, et fortement incités à appliquer ce mot d’ordre avec la plus grande fermeté. En revanche, personne ne remercie les procureurs et les instructeurs lorsqu’ils parviennent, au terme d’une décision sage et argumentée, à ne pas envoyer quelqu’un en prison ; personne ne loue un juge lorsqu’il libère une personne injustement incarcérée. En fait, c’est le contraire qui se produit : on reproche toujours à ceux qui rendent la justice en Russie leurs “erreurs” et on présume toujours la culpabilité du prévenu. Dans ces conditions, il est normal, voire inévitable, que des critères non juridiques jouent un rôle considérable dans la prise de décision. Il est donc difficile d’imaginer que la modification des textes de lois puisse à elle seule changer radicalement la pratique judiciaire en Russie »³⁹.

La justice n’est pas indépendante en Russie, notamment parce que les juges doivent à la fois rendre des comptes à l’administration du territoire de leur juridiction, aux agents de la *prokouratura* correspondante et à leur corps d’appartenance. En leur attribuant un logement ou en participant à la rénovation des tribunaux, les pouvoirs exécutifs locaux et régionaux considèrent généralement les juges comme leurs obligés et attendent d’eux, le cas échéant, qu’ils rendent des services. Quant aux relations entre juges et procureurs, un indicateur semble particulièrement éclairant : en 2001, le taux d’acquiescement atteignait 0,38 % des affaires jugées. Cela signifie que les juges suivent l’accusation dans plus de 99 % des cas⁴⁰. Les avocats préfèrent donc souvent, même lorsqu’ils sont convaincus de défendre un innocent, que leur client plaide coupable et se voie infliger une peine correspondant à la période déjà passée en détention provisoire, plutôt que de se battre pour un acquiescement incertain et susceptible d’entraîner une peine plus sévère en cas d’appel. « De tels compromis

32. Tsentri sodeïstvia pravosoudiou pri regionalnom obchtchestvennom fonde Indem, *Ouslovno-dosrotchnoe osvoboïdenie v Rossii – mekhanizm sokratchenia tchislennosti naselenia v mestakh lichenia svobody* ?, Moscou, Infra-M, 2001.

33. Article 109. Voir *Ougolovno-protsessualny kodeks Rossiiskoi Federatsii*, Moscou, O.O.O. « VITREM », 2002.

34. Entretien avec Sergueï Pachine, Moscou, janvier 2002.

35. Avec 729 détenus pour 100 000 habitants en 2000, la Russie a dépassé le taux de détention des États-Unis, qui ont toutefois, depuis, retrouvé leur premier rang mondial.

36. Source : déclaration du premier vice-ministre de la Justice, Youri Kalinine, 25 mars 2002, www.strana.ru. Par ailleurs, le nombre de personnes détenues dans des maisons centrales à régime spécial a fortement augmenté en 2001 (42 000 personnes, soit 36,6 % de plus que l’année précédente). Cette augmentation n’est pas due à une progression de la « dangerosité sociale » des détenus, mais à la procédure russe qui prévoit d’envoyer tout récidiviste dans cette catégorie d’établissements. Pourtant, d’après le ministre de la Justice lui-même, le tiers des détenus, pour la plupart voleurs récidivistes, n’y seraient pas à leur place. Voir le compte rendu de la réunion entre Vladimir Poutine et Youri Tchaïka, le 29 janvier 2002, sur le site du ministère de la Justice, www.scli.ru/news/news257.asp

37. Source : Direction générale de l’application des peines de la Fédération de Russie, novembre 1998.

38. *Biulleten. Proekt tiourenmaïa reforma v Vostotchnoi Evrope i Tsentralnoi Azii*, n° 12, printemps-été 2001, p. 9.

39. *Sokratchenie tchislennosti naselenia SIZO v Rossii : vybor strategii*, Moscou, Tsentri Sodeïstvia Pravosoudiou, 2001, p. 9 (version anglaise *Reducing Jail Overcrowding in Russia: What’s Working ?* Moscou, The Center for Justice Assistance, 2001).

40. En outre, 40 % des acquiescements sont infirmés en appel.

s'observent partout parce qu'ils arrangent tous les protagonistes : l'inculpé qui ne s'en sort pas si mal, l'avocat qui a réussi à éviter à son client une peine plus sévère, le procureur dont l'accusation est retenue, ce qui prouve aux yeux de sa hiérarchie la qualité de son travail, et le juge qui évite plaintes et recours »⁴¹. Enfin, l'avancement de la carrière s'effectue sur la base d'indicateurs quantitatifs, tels que le nombre d'affaires jugées et la part de verdicts révisés en appel, sachant que trois cas dans l'année suffisent pour déclencher une évaluation négative. Le supérieur hiérarchique du juge, c'est-à-dire le président du tribunal local, régional ou fédéral, peut utiliser ces indicateurs pour justifier un retrait de prime, une affectation éloignée du lieu de résidence, ou le ralentissement de la carrière.

Le Code de procédure pénale adopté à l'automne 2001 ne changera sans doute guère cet état de fait. Sa vocation n'est certes pas d'examiner le fonctionnement quotidien de la justice, ni les différentes allégeances qui se nouent au gré d'interactions informelles. Mais son caractère « démocratique », par ailleurs contesté par de nombreux experts⁴², risque fort de se heurter aux règles informelles que nous venons d'exposer, et qui définissent concrètement le fonctionnement de la justice. Le transfert du procureur au juge de la décision d'arrêter un suspect⁴³ n'empêchera pas que l'arrestation doive s'effectuer sur la base de preuves fournies par l'accusation. Compte tenu de leurs interactions actuelles, le juge risque de n'être que le relais de la volonté du procureur, qui pourra ainsi conserver son rôle prédominant dans la procédure. « La question n'est pas de savoir qui va signer le mandat d'arrêt, mais comment cela se passe exactement, et si ce transfert de compétence va augmenter ou non le nombre de prévenus placés en détention provisoire »⁴⁴. La pratique judiciaire risque de rester davantage orientée vers la satisfaction d'objectifs punitifs que par le respect des droits individuels⁴⁵.

Aspects économiques et sociaux de la politique pénitentiaire

La réforme pénitentiaire demeure également peu sensible aux problèmes liés à la remise en liberté. La plupart des observateurs s'émeuvent de l'absence presque totale de prise en charge de l'ancien détenu après sa libération. Durant la détention, les possibilités offertes pour préparer sa sortie et sa réinsertion sont extrêmement limitées, en particulier du fait du manque de moyens. On sait qu'en 1998 et 1999, le budget accordé couvrait respectivement 46 % et 50 % des besoins de financement des établissements pénitentiaires⁴⁶. Il semble cependant qu'en 2000 et 2001, des efforts significatifs aient été consentis. Le vieillissement des moyens de production et la surpopulation carcérale expliquent qu'un grand nombre de prisonniers ne travaillent pas durant leur détention. La production agricole des établissements pénitentiaires ne procure généralement pas de bénéfices suffisants pour payer leur entretien, mais complète parfois l'alimentation des détenus⁴⁷. Ni ren-

tables, ni concurrentielles, les entreprises de l'administration pénitentiaire consacrent généralement leurs maigres ressources au paiement des dépenses de fonctionnement des établissements, souvent gigantesques, et à la fourniture du minimum vital aux détenus. Au niveau local, des accords commerciaux peuvent être conclus avec des entreprises privées, parfois même étrangères. Quant à la préparation des détenus à leur réinsertion, comment pourrait-il en être vraiment question lorsque leur alimentation et leur traitement médical sont à peine assurés ? La prise en charge des tuberculeux après leur sortie représente un enjeu majeur de santé publique, malheureusement encore plus important que la réinsertion sociale, généralement laissée à la bonne volonté de l'administration des établissements pénitentiaires et d'organisations non gouvernementales locales⁴⁸. De plus, comme nous l'avons vu, le contrôle administratif ou judiciaire de certaines catégories d'anciens détenus, par exemple ceux qui bénéficient d'une libération conditionnelle anticipée, est largement défaillant.

La diversité et le poids des enjeux liés à la politique pénitentiaire ont nécessairement conduit à une hiérarchisation des priorités. Celle qui a été accordée à l'objectif de réduction de la population carcérale et le choix des moyens de l'atteindre sont le produit d'une volonté politique et de la gestion de diverses contraintes. En ce qui concerne la volonté politique, la plupart des organisations non gouvernementales que nous avons rencontrées notent une amélioration de leurs relations avec l'administration pénitentiaire depuis que cette dernière a été transférée au ministère de la Justice. Elles reconnaissent que Vladimir Poutine, à plusieurs reprises, s'est montré concerné, voire préoccupé, par la situation carcérale⁴⁹. Or, parmi les

41. Interview de Sergueï Pachine dans *Iouriditcheskii Vestnik*, n° 20 (274), octobre 2001, p. 6.

42. *Ibid.* et n° 21 (275), novembre 2001. Voir également les commentaires dans www.prison.org/law/novyi/upk.htm

43. Alors que le Code de procédure pénale entrera en vigueur en juillet 2002, la mise en œuvre du transfert de compétences en matière d'arrestation n'était initialement prévue que pour janvier 2004. La Cour constitutionnelle a finalement rejeté ce délai exceptionnel.

44. *Sokrachtschenie tchislennosti naselenia SIZO v Rossii : vybor strategii... op. cit.*, p. 9.

45. Cette remarque renvoie aux travaux de T. Rigby sur la légitimité au sein des organisations bureaucratiques soviétiques, orientée davantage vers la satisfaction d'objectifs que vers le respect de règles légales. T. Rigby, F. Feher (eds.), *Political Legitimation in Communist States*, New York, St. Martin's Press, 1982.

46. www.prison.org/facts/facts6.htm

47. A. Kozlova, O. Rodtchenkova, *Sostoïanie proizvodstva i pererabotki selskokhoziaïstvennoï produksii v ougolvno-ispolnitelnoï sisteme*, Moscou, Akademia Oupravlenia MVD Rossii, 2000.

48. L'une des priorités du bureau moscovite de l'organisation non gouvernementale britannique Penal Reform International (PRI) est de financer des projets relatifs à la réinsertion des anciens détenus. Ces projets peuvent être soumis non seulement par des associations locales, mais aussi par l'administration d'un établissement pénitentiaire, comme ce fut le cas une fois en 2000 et six fois en 2001. Voir www.penalreform.org/english/smallgrants.htm

49. Peu après sa nomination au poste de Premier ministre en 1999, Vladimir Poutine a visité la célèbre maison d'arrêt des Kresty, à Saint-Petersbourg. C'est, semble-t-il, la première fois qu'un chef du gouvernement pénétrait dans un établissement pénitentiaire. Il a été visiblement impressionné par cette visite et a manifesté une certaine émotion. Devenu Président de la Fédération de Russie, il a évoqué la nécessité de réformer le système pénitentiaire russe dans son adresse à la nation prononcée à la Douma d'État en mars 2001.

facteurs justifiant ce « changement de mentalité » au plus haut niveau de l'État, deux contraintes semblent jouer un rôle important. D'un point de vue budgétaire, la surpopulation carcérale entraîne d'abord un coût considérable, aggravé par les besoins qu'induisent la situation sanitaire des prisons et l'état des équipements. D'après les sources disponibles, extrêmement rares sur ce sujet, le programme de construction d'établissements pénitentiaires, régulièrement annoncé, ne semble pas avoir été lancé⁵⁰. Par ailleurs, d'un point de vue politique et diplomatique, la réforme des prisons représente un enjeu majeur dans les relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe.

Des interactions renouvelées et institutionnalisées ?

La façon dont les hauts fonctionnaires de l'administration pénitentiaire russe présentent leurs arguments au Conseil de l'Europe révèle leur difficulté à formuler un discours cohérent à partir d'objectifs concurrents et de valeurs parfois antagonistes. L'affirmation de leur volonté de coopération et de leur adhésion aux principes généraux d'une réforme pénitentiaire et pénale s'accompagne en effet de la revendication d'un statut d'exception. Ainsi, en 1998, lorsque la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe rend son rapport sur la Fédération de Russie, la réaction écrite de la délégation russe commence par cette précision : « Sur le plan méthodologique, il importe que l'analyse de la mise en œuvre complexe des normes du Conseil de l'Europe en Russie ne repose pas seulement sur une comparaison de la réalité en Russie avec l'expérience de certains pays d'Europe occidentale »⁵¹. La difficulté ou la lenteur des réformes peuvent être justifiées par la progression de la criminalité, l'augmentation du nombre de condamnés à de longues peines ou à la réclusion à perpétuité par suite de l'application du moratoire sur la peine de mort, la dangerosité « objective » d'un grand nombre de détenus, le besoin de sécurité qu'exprime la population, la mentalité répressive du personnel judiciaire et pénitentiaire⁵² et, bien évidemment, l'absence de moyens financiers⁵³. En transformant des facteurs présentés comme des *contraintes internes* en *ressources externes*, les représentants russes se donnent comme des partenaires partageant les valeurs et convictions de leurs interlocuteurs au sein du Conseil de l'Europe. Cette stratégie ne rencontre pas que des succès, par exemple lorsque l'argument budgétaire est mobilisé pour expliquer la difficulté de modifier les pratiques du personnel pénitentiaire : les experts du Conseil de l'Europe répondent alors que les questions de personnel ne sont pas seulement affaire de nouveaux moyens, financiers, matériels et humains, mais également d'utilisation adéquate des ressources existantes. Mais, dans l'ensemble, les autorités russes semblent parvenir à s'imposer et à obtenir l'assentiment de leurs interlocuteurs sur les objectifs à atteindre, à court et à long terme. Parmi les objec-

tifs fixés à la réforme pénitentiaire dès 1996, la réduction de la population carcérale a rapidement prévalu, au détriment d'une nouvelle politique du personnel et de la modification des régimes de détention. Et, pour y parvenir, l'amnistie, mesure financièrement peu exigeante dès lors qu'elle ne prend pas en charge le suivi des anciens détenus, l'a emporté.

L'influence du Conseil de l'Europe sur les mesures prises dans les domaines pénitentiaire et pénal est toutefois indéniable. Cette institution permet par ailleurs aux responsables russes de confronter leurs points de vue à d'autres, de se familiariser avec le fonctionnement des systèmes judiciaires européens, de trouver un équilibre entre les expériences occidentales et les spécificités nationales. La réforme judiciaire aujourd'hui en cours tient compte de ce facteur externe : Dimitri Kozak, chargé par Vladimir Poutine de la concevoir, a ainsi demandé au début de 2001 l'expertise du Conseil de l'Europe sur les projets de loi qu'il avait soumis ou s'apprêtait à soumettre au Parlement. Il peut ainsi se targuer, en Russie, du soutien du Conseil de l'Europe à sa conception de la réforme judiciaire, et affronter dans de meilleures conditions les obstacles auxquels il se heurte et se heurtera encore. Et, à Strasbourg, il peut s'appuyer sur la volonté explicite du Président de la Fédération de Russie de coopérer avec le Conseil de l'Europe et de partager des valeurs communes, alors que d'autres dossiers, le conflit tchéco-russe en premier lieu, continuent de peser sur leurs relations.

L'influence des acteurs non gouvernementaux à l'intérieur des frontières semble plus limitée. Comme nous l'avons dit, les enquêtes d'opinion révèlent que la population n'est guère clémente vis-à-vis des auteurs d'infractions et ne manifeste aucun intérêt particulier pour les conditions de vie en détention⁵⁴. Mais de nombreuses organisations non gouvernementales se sont investies dans ce domaine depuis la *glasnost*⁵⁵. D'après un représentant de l'administration pénitentiaire, plus de trois cents organisations non gouvernementales seraient aujourd'hui en contact avec

50. Il semble en revanche qu'un programme de réhabilitation des bâtiments existants ait été mis en œuvre, afin notamment de réduire la fréquence des évasions. Voir *Kommersant*, 22 février 2002.

51. Annexe IV, intitulée « Observations de la délégation de l'Assemblée fédérale de Russie à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au sujet du projet de rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe consacré à la Fédération de Russie », au rapport d'information *Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie*, de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, document 8127, 2 juin 1998, p. 31. <http://stars.coe.fr/doc98/FDOC8127.htm>

52. *Ibid.*, p. 41.

53. « Les mauvaises conditions de détention de personnes arrêtées et condamnées sont bien connues des représentants du pouvoir exécutif et législatif. L'on cherche une issue à ce problème, qui se prolonge en raison de l'insuffisance des moyens financiers en Russie ». *Ibid.*, p. 40.

54. Les représentants des ONG regrettent la rareté des volontaires et rappellent l'existence d'une tradition de tutelle et d'assistance aux détenus dans la Russie tsariste.

55. Voir la présentation de certaines d'entre elles en annexe <http://www.ceri-sciences-po.org>

la population carcérale⁵⁶. L'une des plus renommées, le Centre social d'assistance à la réforme pénale, décrivait ainsi l'état de ses relations avec l'administration : « À l'heure actuelle, la Direction centrale [de l'application des peines] manifeste pour notre action une compréhension sans précédent : nous sommes autorisés à visiter les prisons, à mener des enquêtes auprès des détenus, à leur transmettre la littérature juridique que nous éditons. Notre émission de radio pour les détenus, "Les nuages", n'est plus interdite dans les prisons ; on nous écrit de tous les coins de la Russie carcérale ; notre exposition itinérante "L'homme et la prison" tourne depuis deux ans dans les régions, donne l'occasion d'interpeller les pouvoirs publics et d'inviter au dialogue tous ceux qui sont en relation avec la situation carcérale dans notre pays »⁵⁷. Dirigée par Valeri Abramkine, figure emblématique des défenseurs des droits de l'homme ayant personnellement fait l'expérience de la détention dans les prisons soviétiques, cette association a son siège à Moscou et mène une intense activité depuis la fin des années quatre-vingt. Mue par un idéal démocratique, comme l'illustre sa profession de foi (« Nous rendrons la prison au peuple »), elle a su, au fil des ans, tisser des liens solides au sein de la Direction centrale de l'administration et de certains établissements pénitentiaires au niveau local.

De telles relations ne sont cependant pas la règle partout, loin de là. Dans les régions, les organisations manquent souvent des ressources nécessaires pour être reconnues comme des interlocuteurs légitimes. En fait, tout semble dépendre des contacts personnels entre les représentants associatifs, les directeurs de prison et les directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire. En général, face aux besoins criants de la population carcérale, ces derniers ne refusent aucune aide matérielle. Et, même si cela demeure marginal, il leur arrive maintenant d'accepter qu'une organisation complète la formation du personnel d'un établissement, en matière, par exemple, de relations avec les détenus ou avec certaines catégories telles que les femmes ou les mineurs⁵⁸. Reste que cette personnalisation, observée dans bien d'autres secteurs de la société, nuit à l'institutionnalisation des relations entre les deux parties. Tout changement d'interlocuteur administratif au niveau local implique d'établir une nouvelle relation de confiance personnelle⁵⁹. La Direction centrale de l'application des peines reconnaît le besoin d'élaborer des « normes minimales encadrant les relations entre établissements pénitentiaires et organisations non gouvernementales »⁶⁰. Pour l'heure, les directeurs d'établissement définissent ces relations chacun selon ses propres critères.

Dans un contexte où les dirigeants politiques construisent au moins partiellement leur légitimité sur leur détermination à restaurer l'ordre et à lutter contre la criminalité, les politiques pénitentiaires et pénales ont jusqu'à présent évolué lentement et sont bien loin de remplir les critères d'une démocratisation du régime politique. Aux yeux de ces dirigeants, la progression de la violence et de l'insécu-

rité a fréquemment justifié l'existence d'un état d'exception et l'adoption de mesures transitoires. Dans un contexte propice au *statu quo*, la sélection et la hiérarchisation des référentiels ont davantage répondu à des considérations diplomatiques, budgétaires et pratiques qu'à un projet général de réforme pénitentiaire. Ainsi, l'objectif de réduction de la population carcérale a suscité de nombreuses amnisties, mais n'a donné lieu à aucune réflexion sur le recours à l'emprisonnement dans les pratiques judiciaires. Cette approche sectorisée de la politique pénitentiaire s'est avérée inadaptée à la compréhension des véritables enjeux de la réforme.

Nous avons à plusieurs reprises souligné la marge d'autonomie dont disposent les directeurs de prison et les directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire, et la place qu'elle occupe dans la définition même de l'action publique. De fait, les décisions prises au niveau fédéral laissent aux directeurs locaux et régionaux le soin de changer par eux-mêmes, s'ils le souhaitent et le peuvent, les conditions de vie en prison, c'est-à-dire de mener leur propre politique pénitentiaire. Les plus belles histoires de réforme qu'évoquent les organisations non gouvernementales, celles qui montrent comment peuvent s'améliorer les conditions de détention et l'environnement carcéral à partir des ressources disponibles, s'écrivent actuellement au niveau d'un établissement, à l'initiative d'un directeur local, plus ou moins bien vu de sa hiérarchie. ■

Gilles Favarel-Garrigues est chercheur au CNRS (CERI), auteur de *La lutte contre la criminalité économique en Russie soviétique et post-soviétique (1965-1995)*, thèse, Institut d'études politiques de Paris, 2000. E-mail : favarel@ceri-sciences-po.org

56. Intervention de Vladimir Khomliouk, chef de la Direction du travail éducatif avec les condamnés à la Direction centrale de l'application des peines du ministère de la Justice, dans *Tiourennaïa reforma v Rossii i rol nepravitelstvennykh organizatsii. Materialy mejdunarodnovo seminarâ*, Moscou, Penal Reform International, 2001, p. 100.

57. L. Alpern, « O neobkhodimosti vzaimodeïstvia obchtchestvennykh organizatsii i gosudarstvennykh strouktour – outchreïdenii ispolnenia nakazania », dans *Vystavka « Tchelovek i tiourma »*, Moscou, Obchtchestvenny tseïtr sodeïstvia reforme ougolovnoï pravosouïia, 2000, p. 15.

58. Entretien avec L. Alpern, Moscou, janvier 2002.

59. Entretiens avec des représentants d'organisations non gouvernementales des régions de Moscou, Saint-Petersbourg, Ekaterinbourg et Tcheliabinsk, lors de la table ronde sur la détention des mineurs organisée par le Centre d'assistance à la justice à Moscou le 16 janvier 2002.

60. Intervention de V. Khomliouk..., *op. cit.* p. 99.