



Treizième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale

Doha, 12-19 avril 2015

Distr. générale
21 janvier 2015
Français
Original: anglais

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Succès obtenus et difficultés rencontrés dans
l'application des politiques et stratégies globales
en matière de prévention du crime et de justice pénale
visant à promouvoir l'état de droit aux niveaux national
et international et à favoriser le développement durable**

Succès obtenus et difficultés rencontrés dans l'application des politiques et stratégies globales en matière de prévention du crime et de justice pénale visant à promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et à favoriser le développement durable

Document de travail établi par le Secrétariat

Résumé

Le propos du présent document de travail est d'examiner comment les liens entre la paix et la sécurité, l'état de droit et le développement sont traités dans les instruments des Nations Unies relatifs à la criminalité. Les initiatives pertinentes prises au niveau décisionnel, notamment pour élaborer le programme de développement pour l'après-2015 et commencer à le mettre en œuvre, y sont brièvement exposées et la corrélation entre développement durable et promotion de l'état de droit y est soulignée. On y examine aussi des stratégies globales et intégrées de prévention du crime et de réforme de la justice pénale s'inscrivant dans un programme plus vaste visant à créer un environnement favorable au développement.

* A/CONF.222/1.



I. Introduction: le contexte

1. Selon un constat bien établi, l'état de droit est un élément important des programmes de réformes pour améliorer la gouvernance et une condition *sine qua non* du développement et de la protection des droits de l'homme. Étant donné qu'une justice efficace et une structure étatique fondée sur le droit et fidèle à ses principes sont essentielles pour consolider la paix et les acquis du développement, les organismes et les praticiens du développement sont de plus en plus favorables à des réformes visant à améliorer les institutions judiciaires et, de manière générale, le respect de l'état de droit. Ces réformes peuvent prendre assise sur les engagements internationaux en faveur de la promotion et de la protection de l'état de droit. Il faut aussi veiller à ce qu'elles soient fondées sur des données factuelles, qu'elles soient adaptées aux réalités et aux contextes nationaux ou locaux, et qu'elles s'appuient sur les enseignements que les expériences passées en matière de développement permettent de tirer en ce qui concerne le renforcement de l'état de droit et la promotion de l'accès à la justice.

2. Les réformes en faveur de l'état de droit ont elles-mêmes connu de grandes améliorations depuis qu'elles figurent parmi les objectifs de la communauté internationale. Certains réseaux d'aide internationale complètent, voire remplacent les réformes sectorielles venues d'en haut par des initiatives locales à plus longue échéance qui cherchent à promouvoir l'instauration d'une culture fondée sur l'état de droit. De plus, le rapport étroit entre l'état de droit et les droits de l'homme a été pris en compte dans les réformes ayant pour objectifs l'accès au système judiciaire, la lutte contre la corruption, la liberté de presse et l'indépendance de la justice.

3. En 2004, le Secrétaire général, reconnaissant l'importance que revêt l'état de droit pour le développement, en a donné une définition claire fondée sur les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme¹. En outre, l'expérience des objectifs du Millénaire pour le développement a mis en évidence le rapport entre le respect de l'état de droit et le développement. Bien qu'aucun des objectifs n'en fasse explicitement mention, les faits observés au niveau national tendent à montrer que l'état de droit est un élément important pour les réaliser. En établissant des

¹ Selon la définition du Secrétaire général, l'état de droit désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs (voir S/2004/616, par. 6). Comme l'a également précisé le Secrétaire général, au niveau national, l'état de droit est au cœur du contrat social conclu entre l'État et les individus relevant de sa compétence. C'est grâce à ce principe que la justice imprègne la société à tous les niveaux. L'état de droit garantit la protection de tous les droits de l'homme sans exception, donne aux citoyens comme aux non-citoyens des voies légitimes de recours contre les abus de pouvoir, et permet le règlement pacifique et équitable des différends. Le renforcement de l'état de droit favorise la création d'un environnement propice au développement humain durable mais aussi à la protection et à l'autonomisation des femmes, des enfants et des groupes vulnérables (personnes déplacées, apatrides, réfugiés, migrants) (voir A/66/749, par. 4).

cadres juridiques, en veillant à l'application de règles et de procédures et en réduisant la corruption, certains pays ont réussi à assurer des services de santé et d'éducation et d'autres services sociaux; par contre, l'échec de certains pays à tenir leurs objectifs a notamment été imputé à l'absence de tels éléments. L'existence de lois justes et de mécanismes d'application fiables a contribué à offrir davantage de possibilités de participer à la vie économique et politique, y compris aux femmes et aux groupes désavantagés.

II. Mettre en évidence les liens entre la promotion de l'état de droit et le développement durable

A. Cadre normatif

4. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée² et la Convention des Nations Unies contre la corruption³ ont été les premiers instruments universels relatifs à la criminalité dont les dispositions ont souligné l'impact de la criminalité sur le développement. Le paragraphe 1 de l'article 30 de la Convention contre la criminalité organisée impose aux États parties de prendre des mesures propres à assurer la meilleure application possible de la Convention par la coopération internationale, compte tenu des effets négatifs de la criminalité organisée sur la société en général et sur le développement durable en particulier.

5. Une disposition similaire figure au paragraphe 1 de l'article 62 de la Convention contre la corruption. De plus, l'Assemblée générale, dans sa résolution 58/4 par laquelle elle a adopté la Convention contre la corruption, s'est déclarée préoccupée par les affaires de corruption qui portent sur des avoirs considérables pouvant représenter une part substantielle des ressources des États et qui menacent la stabilité politique et le développement durable de ces États. La Convention contre la corruption a en outre été le premier instrument international à traiter le recouvrement d'avoirs dans un chapitre séparé (chap. V) et comme un principe fondamental ayant des retombées positives pour le développement⁴.

6. Sachant que la lutte contre la traite doit cibler aussi bien l'offre que la demande, le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée⁵, prescrit l'adoption de mesures visant à remédier aux facteurs qui rendent certaines personnes ou certains groupes vulnérables à la traite, tels que la pauvreté, le sous-développement et l'inégalité des chances (art. 9, par. 4).

7. Comme le Protocole relatif à la traite des personnes, le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée⁶, accorde un haut degré

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2225, n° 39574.

³ Ibid., vol. 2349, n° 42146.

⁴ Banque mondiale et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Stolen Asset Recovery: Towards a Global Architecture for Asset Recovery*, 2010.

⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2237, n° 39574.

⁶ Ibid., vol. 2241, n° 39574.

de priorité à l'adoption de mesures préventives d'ordre général ciblant les migrants potentiels et vise à empêcher qu'ils ne soient victimes de trafiquants. Il impose ainsi aux États parties de promouvoir ou renforcer des programmes de développement et une coopération aux niveaux national, régional et international, en tenant compte des réalités socioéconomiques des migrations et en accordant une attention particulière aux zones économiquement et socialement défavorisées, afin de s'attaquer aux causes socioéconomiques profondes du trafic illicite de migrants, telles que la pauvreté et le sous-développement (art. 15, par. 3).

8. Considérant les effets directs et indirects des armes à feu sur le développement humain, en particulier les pertes en vies humaines et le coût du traitement et de la réadaptation des victimes⁷, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée⁸, rappelle dans son préambule que ces armes constituent une menace pour le bien-être des peuples, pour leur promotion sociale et économique et pour leur droit à vivre en paix. On voit ici, même indirectement, que l'objectif ultime de la lutte contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu est d'assurer la protection et la sécurité des personnes, de faire en sorte que leur vie et leur dignité soient respectées et d'établir des normes de sécurité exigeantes qui réduisent autant que faire se peut les risques de victimisation.

B. Cadre décisionnel

9. Les congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, en particulier ceux des 15 dernières années, ont été axés sur les liens entre l'état de droit et le développement. Au dixième Congrès, tenu à Vienne du 10 au 17 avril 2000, presque en même temps que le processus ayant conduit à l'adoption de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies⁹ puis à l'approbation des huit objectifs du Millénaire pour le développement fixés dans le rapport du Secrétaire général sur le Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire (A/56/326), l'état de droit a été envisagé dans la perspective du développement durable et en tant que moyen de faciliter la réalisation d'autres objectifs de développement (A/CONF.187/3, par. 1). Le onzième Congrès, tenu à Bangkok du 18 au 25 avril 2005, a spécialement mis l'accent sur l'impact de la délinquance économique et financière sur le développement durable. Il a été noté à cet égard que la criminalité économique et financière représentait une sérieuse menace à long

⁷ Voir *Small Arms Survey 2003: Impasse sur le développement* (Graduate Institute of International Studies, Genève, 2003), chap. IV, p. 125 et suivantes. Dans son rapport sur la promotion du développement par le biais de la réduction et la prévention de la violence armée (A/64/228), le Secrétaire général a appelé l'attention sur l'impact qu'a spécifiquement la violence armée sur le développement. Dans la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement adoptée en 2006, les signataires ont constaté que la violence armée était l'un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Dans le rapport intitulé "Fardeau mondial de la violence armée 2011", le secrétariat de la Déclaration de Genève a évalué les liens entre les taux de morts violentes et le développement socioéconomique et a démontré que les taux d'homicides augmentaient en fonction de la disparité des revenus, de la pauvreté extrême et de la faim.

⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2326, n° 39574.

⁹ Résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

terme pour le développement socioéconomique démocratique et pacifique de nombreux pays. Pour encadrer les débats du Congrès sur cette question, il a été en outre précisé que si les manifestations de cette criminalité avaient généralement un coût quantifiable à court terme, leur répétition sur une plus longue période avait un impact certes moins direct, mais beaucoup plus important qui risquait de porter atteinte à l'exercice efficace ou au renforcement de la démocratie, de la transparence et de l'état de droit (A/CONF.203/7, par. 25).

10. Après le onzième Congrès, l'entrée en vigueur de tous les instruments des Nations Unies relatifs à la criminalité mentionnés ci-dessus a ouvert une nouvelle étape du programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale. Les travaux de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption et de la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, établies pour superviser la mise en œuvre de ces instruments, ainsi que la somme croissante de connaissances que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime recueille en contribuant à faciliter la mise en œuvre de ces instruments, ont mené à une conclusion centrale: il n'est possible de faire reculer la criminalité sous toutes ses formes, en particulier les plus pernicieuses et les plus sophistiquées, que s'il existe dans le pays un système de justice pénale opérationnel, efficient, efficace et humain.

11. En conséquence, dans la Déclaration de Salvador sur des stratégies globales pour faire face aux défis mondiaux: les systèmes de prévention du crime et de justice pénale et leur évolution dans un monde en mutation, adoptée par le douzième Congrès puis approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 65/230, les États Membres ont reconnu que la prévention du crime et le système de justice pénale étaient au cœur de l'état de droit, et qu'un développement économique et social viable à long terme et la mise en place d'un système de justice pénale opérationnel, efficient, efficace et humain se renforçaient mutuellement.

12. Après le douzième Congrès, dans la perspective de définir les priorités et les objectifs du programme de développement pour l'après-2015, un certain nombre de documents, de rapports et d'enquêtes de l'ONU ont souligné l'existence d'un lien intrinsèque entre, d'une part, la présence de systèmes et d'institutions de justice pénale efficaces, accessibles et respectueux du droit et, d'autre part, une croissance économique régulière profitant à tous, le développement durable et le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En 2011, le *Rapport sur le développement dans le monde: conflits, sécurité et développement*¹⁰ a établi un lien direct entre le développement et la justice en affirmant que les menaces que la violence organisée, les conflits et la précarité faisaient peser sur le développement ne pouvaient pas être résolues par des mesures à court terme ou partielles, mais exigeaient au contraire la création d'institutions légitimes garantissant à tous les citoyens un accès égal à la sécurité, à la justice et à l'emploi. Ainsi, il est essentiel de s'efforcer de renforcer le système judiciaire, de maîtriser et de réduire les facteurs de vulnérabilité et de démarginaliser les pauvres par le droit, non seulement pour lutter efficacement contre la criminalité, mais aussi pour soutenir les plans et politiques de développement national.

¹⁰ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011: conflits, sécurité et développement* (Washington, 2011).

13. En juin 2012, l'Assemblée générale a tenu un débat thématique sur la drogue et le crime comme menace au développement. Les rapports entre la criminalité et le développement ont été débattus, et les participants ont souligné la nécessité d'incorporer plus étroitement la justice pénale et la prévention du crime aux activités de portée plus générale que mène l'ONU.

14. De plus, comme l'a noté l'Équipe spéciale des Nations Unies chargée du programme de développement pour l'après-2015 dans son rapport intitulé "Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous", la mise en œuvre du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 dépendra essentiellement de l'aptitude à assurer une gouvernance efficace aux niveaux national, local et municipal, basée sur la primauté du droit, notamment le respect du droit international, ainsi que sur les principes d'inclusion et de participation. Elle dépendra également de l'autonomisation juridique et économique des personnes, notamment celles qui sont le plus frappées d'exclusion, afin qu'elles puissent participer réellement à la prise de décisions aux niveaux national et local¹¹.

15. Quatre dimensions essentielles interdépendantes sont proposées dans le rapport comme base pour définir les buts et objectifs d'un programme de changement profond pour construire un avenir commun, sûr et durable pour tous. L'une de ces dimensions est la paix et la sécurité¹². Il a aussi été souligné dans le rapport que la prévention et la réduction de toutes les formes de violence et d'abus devraient être au cœur de tout programme reconnaissant pleinement la centralité de la sécurité humaine, aussi bien en tant qu'impératif des droits de l'homme que comme partie intégrante du développement¹³.

16. En outre, dans la Déclaration de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux niveaux national et international, la promotion de l'état de droit aux niveaux national et international a été jugée indispensable au plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au développement durable, à la croissance économique sans exclusive et à l'élimination de la pauvreté et de la faim, les progrès réalisés dans chacun de ces domaines étant à leur tour susceptibles de renforcer plus généralement le respect de l'état de droit (résolution 67/1 de l'Assemblée générale, par. 7).

17. Dans son rapport sur les progrès dans la définition du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015, le Secrétaire général souligne que la paix et la stabilité, les droits de l'homme, une gouvernance efficace fondée sur la primauté du droit et des institutions transparentes sont les résultats et les catalyseurs du développement. La paix ne saurait exister en l'absence de développement et le développement ne peut exister sans paix. Une paix et un développement durables ne pourront être pleinement réalisés sans respect des droits de l'homme et de la primauté du droit. La transparence et le respect du principe de responsabilité constituent des mécanismes puissants pour garantir la participation des citoyens à l'élaboration des politiques et la supervision, par ces derniers, de l'emploi des ressources publiques, notamment pour empêcher le gaspillage et la

¹¹ Équipe spéciale des Nations Unies chargée du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015, *Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous* (New York, 2012), par. 92 et 93.

¹² Ibid., par. 89 et suivants. Voir aussi A/67/257, par. 58.

¹³ *Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous*, par. 91.

corruption. La démarginalisation par le droit, l'accès à la justice, un appareil judiciaire indépendant et la délivrance universelle de papiers d'identité authentiques peuvent également être critiques pour pouvoir accéder aux services publics (A/68/202, par. 95).

18. Dans sa résolution 68/309, l'Assemblée générale a décidé que c'était principalement sur la base de la proposition formulée dans le rapport du Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable que ces objectifs seraient incorporés dans le programme de développement pour l'après-2015. L'objectif 16 de développement durable, qui fait partie de ceux mentionnés dans le rapport final, engage les États à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, à assurer à tous l'accès à la justice et à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes (A/68/970/Corr.1).

19. En outre, dans son rapport de synthèse de décembre 2014 sur le programme de développement durable pour l'après-2015, intitulé "La dignité pour tous d'ici à 2030: éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète", le Secrétaire général a fait remarquer que le développement durable passait nécessairement par l'accès à des systèmes de justice équitable, l'existence d'institutions de gouvernance démocratique comptables, la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites et l'offre de garanties concernant la protection de la sécurité des personnes (A/69/700, par. 78). De plus, la justice, entendue comme l'édification de sociétés sûres et pacifiques et la mise en place d'institutions solides, a été recensée parmi les six éléments clefs pouvant former l'ossature d'un programme de développement durable et en renforcer la nature universelle et intégrée et le pouvoir de transformation.

20. Dans le cadre des préparatifs du treizième Congrès, le Conseil économique et social, par sa résolution 2014/22, a invité les États Membres, les organisations internationales et toutes les parties concernées à présenter leurs vues concernant la contribution que le treizième Congrès pourrait apporter aux discussions relatives au programme de développement pour l'après-2015. Les vues recueillies par l'ONUDC ont été rassemblées dans un rapport séparé (A/CONF.222/5).

21. Dans sa résolution 69/195 sur l'état de droit, la prévention du crime et la justice pénale dans le programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015, l'Assemblée générale a souligné qu'il devrait être tenu compte, dans les débats relatifs à ce programme, des questions du respect et de la promotion de l'état de droit, et que la prévention du crime et la justice pénale jouaient un rôle important à cet égard, toute l'attention voulue étant accordée aux travaux de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale afin que ses contributions soient prises en compte, selon qu'il convient, dans les débats relatifs au programme de développement pour l'après-2015, en étroite consultation avec toutes les parties prenantes concernées. Elle a également encouragé les États Membres à accorder toute l'attention voulue, lors de leurs délibérations sur le programme de développement pour l'après-2015, aux questions de l'état de droit, de la prévention du crime et de la justice pénale, tout en favorisant le respect universel des droits de l'homme et en renforçant les institutions nationales compétentes en la matière.

22. De plus, aux réunions régionales préparatoires au treizième Congrès, les États Membres ont souligné l'importance de l'état de droit pour la sécurité, la justice et les droits de l'homme et ont insisté sur son rôle essentiel en tant que condition propice à une croissance durable et équitable et partie intégrante d'une telle croissance. Ils ont reconnu que les questions de prévention du crime et de justice pénale étaient essentielles à l'état de droit et, partant, au développement socioéconomique, et ont recommandé d'intégrer dans les bilans communs de pays des Nations Unies, dans les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et les plans d'action et plans y relatifs, dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et dans tout autre cadre d'aide au développement, des éléments de prévention du crime et de justice pénale propres à favoriser l'état de droit (A/CONF.222/RPM.1/1, par. 8 à 10, et A/CONF.222/RPM.2/1, par. 7 et 8).

III. Méthodes globales pour appliquer des mesures de prévention du crime et de justice pénale

23. Dans sa résolution 66/181, l'Assemblée générale a recommandé que les États Membres, en fonction de leur situation nationale, adoptent une méthode globale et intégrée de prévention du crime et de réforme de la justice pénale, en se fondant sur les analyses de référence et les données recueillies et en s'intéressant à tous les secteurs du système de justice, et qu'ils élaborent des politiques, des stratégies et des programmes de prévention de la criminalité. Par méthode globale, on entend une méthode permettant de prendre en compte les multiples dimensions de la criminalité et de la victimisation dans un pays, notamment la criminalité transnationale organisée, en se fondant sur une évaluation en profondeur réalisée avec des outils tels que les enquêtes de victimisation et les statistiques de la criminalité. Une telle méthode fait également participer toutes les institutions concernées et la société civile, et comprend des mesures visant à répondre aux besoins de groupes particuliers de délinquants ou de victimes. Les méthodes globales comprennent généralement à la fois des mesures de prévention du crime et des mesures de justice pénale. Élaborées par approches participatives, elles doivent ensuite être adoptées au plus haut niveau politique.

A. Application de politiques et de stratégies globales en matière de prévention du crime

1. Le concept général de prévention du crime

24. Dans la Déclaration de Salvador, les États Membres ont dit avoir conscience que, pour élaborer et adopter des politiques de prévention du crime et pour les suivre et les évaluer, il convenait de s'appuyer sur une démarche participative et intégrée qui englobe tous les acteurs requis, dont ceux de la société civile¹⁴.

25. L'approche traditionnelle de la justice pénale en matière de prévention consiste à décourager la criminalité en établissant le principe de la responsabilité pénale individuelle. La prévention du crime, au sens des Principes directeurs applicables à

¹⁴ Annexe de la résolution 65/230 de l'Assemblée générale, par. 33.

la prévention du crime¹⁵, est un concept plus large fondé sur l'idée que certains facteurs exposent les personnes, les familles, les collectivités ou la société en général à des risques plus élevés de criminalité, de violence, ou de victimisation. Les Principes directeurs décrivent plusieurs méthodes de prévention consistant, par exemple, à favoriser le bien-être des populations en appliquant des mesures sociales, économiques, sanitaires et éducatives, en modifiant les conditions locales qui influent sur la délinquance, en limitant les possibilités de commettre des infractions, en alourdissant le risque d'être arrêté et en prévenant la récidive en aidant les délinquants à se réinsérer socialement. Des stratégies de prévention du crime bien conçues permettent de prévenir la criminalité et la victimisation, de favoriser la sécurité collective et de contribuer au développement durable des pays¹⁶. En ce qui concerne les victimes de la criminalité, en particulier les femmes et les enfants, l'objectif de la prévention est de réduire la victimisation et les souffrances, conformément à la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir¹⁷.

26. Bien que la recherche sur la prévention du crime ait progressé au cours des dernières décennies, plusieurs difficultés font obstacle à l'élaboration et à l'application de politiques et de programmes globaux de prévention du crime, en particulier dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Ces difficultés concernent la collecte et l'analyse de données, la coordination entre les différents pouvoirs publics et les acteurs de la société civile concernés et l'évaluation de l'impact des politiques et des programmes. Elles sont aggravées par le fait que les ressources allouées à la prévention du crime sont sans commune mesure avec l'étendue des problèmes de délinquance à résoudre. De plus, il faut dans une méthode globale et intégrée que les objectifs de la prévention du crime soient pris en compte dans tous les secteurs du système de justice pénale.

2. Collecte des données

27. Des plans d'action nationaux pour la prévention du crime sont mis en œuvre ou élaborés dans la plupart des pays, mais ne s'appuient pas toujours suffisamment sur des données pertinentes¹⁸. Pour être efficace, la prévention du crime doit reposer sur une base à la fois large et multidisciplinaire de connaissances des problèmes que pose la criminalité et de leurs causes multiples.

28. L'ONU DC appuie les efforts que déploient les États Membres pour renforcer la collecte de données pour les statistiques officielles aux fins de l'analyse de la criminalité et des systèmes de justice pénale. Il communique à tous les États Membres les informations pertinentes par le biais de l'Enquête des Nations Unies sur les tendances de la criminalité et le fonctionnement des systèmes de justice pénale¹⁹ et aide les États qui en font la demande à préparer et à mener des enquêtes

¹⁵ Annexe de la résolution 2002/13 du Conseil économique et social.

¹⁶ Ibid., annexe, par. 1.

¹⁷ Résolution 40/34 de l'Assemblée générale.

¹⁸ Organisation mondiale de la Santé, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport de situation sur la prévention de la violence dans le monde* (Genève, 2014).

¹⁹ ONU DC, *Étude mondiale sur l'homicide, 2013: Tendances/Contextes/Données* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 14.IV.1); voir également les statistiques de l'ONU DC relatives à la criminalité et à la justice pénale, disponibles sur www.unodc.org, l'Enquête des Nations

de victimisation et des audits locaux de sécurité pour compléter les statistiques administratives. Ces enquêtes peuvent mettre en lumière des infractions qui ne sont pas toujours déclarées à la police et faire apparaître les facteurs et les causes des comportements délictueux et de la victimisation, permettant ainsi d'acquérir des connaissances essentielles pour l'élaboration de politiques de prévention efficaces. Le *Manuel sur les enquêtes de victimisation*²⁰, qui est le fruit d'une coopération entre l'ONUDC et la Commission économique pour l'Europe, fournit aux États Membres des indications précieuses pour préparer et mener ces enquêtes sur la population.

29. Il peut par exemple être utile pour les autorités compétentes souhaitant améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion de données de s'associer à des universités, des instituts de recherche et des cercles de réflexion. De nombreuses autorités nationales ou municipales s'appuient en outre sur des observatoires de la criminalité pour disposer de meilleures données et informations sur les problèmes socioéconomiques liés au crime. Les observatoires de la criminalité fournissent aux responsables politiques une information qui complète et enrichit les données administratives.

30. Souvent, les observatoires conçoivent et utilisent des outils de diagnostic, comme des enquêtes de victimisation, des enquêtes d'auto-évaluation de la délinquance et des audits locaux de sécurité. Ils travaillent en partenariat avec d'autres acteurs, comme des universités, des instituts nationaux de statistique, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales. Il importe de noter que les observatoires réalisent souvent auprès d'individus et de groupes ciblés des entretiens qualitatifs qui sont nécessaires pour approfondir la compréhension de la criminalité à l'échelle locale. Leur champ d'action géographique et thématique varie, leur activité pouvant s'exercer à l'échelle d'une ville, d'une région ou d'un pays entier et porter aussi bien sur des problèmes généraux de sécurité que sur des sujets ou des types de crimes bien précis.

31. Au niveau national, en ce qui concerne en particulier la lutte contre la corruption, la création et le développement d'organismes de lutte contre la corruption ont donné un nouvel élan aux méthodes d'évaluation quantitative. Au niveau international, diverses organisations ont réalisé des évaluations et produit des documents méthodologiques. Les enquêtes de diagnostic sur la corruption produites par la Banque mondiale, les enquêtes sur la corruption menées par l'ONUDC et les documents d'analyse et de méthodologie publiés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) n'en sont que quelques exemples (CAC/COSP/WG.4/2010/4, par. 29 à 31).

3. Faire face au large éventail de facteurs de risque de criminalité

32. Les États Membres ont souvent souligné que des programmes de prévention de la criminalité complets et sans exclusive, c'est-à-dire qui tiennent compte non

Unies sur les tendances de la criminalité et le fonctionnement des systèmes de justice pénale et le *Manuel pour l'élaboration d'un système de statistiques de la justice pénale* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.03.XVII.6).

²⁰ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Commission économique pour l'Europe, *Manuel sur les enquêtes de victimisation*, document ECE/CES/4 (Genève, 2010). Voir aussi A/CONF.222/4.

seulement de la sécurité, de la justice et du maintien de l'état de droit, mais aussi de la promotion de la paix et de l'inclusion sociales, faisaient partie intégrante des efforts déployés au niveau national pour réaliser les objectifs de développement durable, éliminer la violence et assurer la bonne gouvernance.

33. Pour être efficaces et durables, les efforts de prévention de la criminalité doivent couvrir l'éventail complet des facteurs de risque de criminalité et de victimisation, y compris les déterminants sociaux plus généraux comme les fortes inégalités socioéconomiques et entre les sexes. Ces efforts peuvent être axés sur les individus, les relations, les communautés et la société tout entière et menés en collaboration avec divers acteurs tels que les écoles, les employeurs, les organisations non gouvernementales et le système de justice pénale.

34. Comme il est indiqué dans le *Rapport de situation 2014 sur la prévention de la violence dans le monde*²¹, les différents types de violence et de délinquance ont en commun de nombreux facteurs de risque sous-jacents et sont unis par d'importants liens d'interdépendance. Il y est dressé un constat jugé très préoccupant, à savoir que seulement la moitié environ des pays étudiés ont déclaré avoir mis en place des plans intégrés de lutte contre différents types de violence (les pays étudiés représentaient 80 % de la population mondiale), ce qui donne à penser que les travaux de planification répondent peut-être davantage au souci de lutter contre telle ou telle forme spécifique de violence qu'à la nécessité de créer des effets de synergie en fédérant les efforts visant à prévenir différentes formes de violence.

35. Le rapport montre également que seulement quelques pays mettent en œuvre des mesures sociales et éducatives afin d'atténuer les principaux facteurs de risque de violence. La concentration de la pauvreté, les taux élevés d'inégalité socioéconomique, en particulier dans les zones urbaines, l'inégalité entre les sexes, les faibles taux de scolarisation et les abandons scolaires précoces sont autant de facteurs de risque favorisant différentes formes de violence et de criminalité. Des politiques de lutte contre des facteurs de risque multiples fondées sur la connaissance pourraient donc influencer de façon plus efficace et plus concrète sur les taux globaux de violence et de criminalité. La mise en place de telles politiques requiert une analyse multisectorielle exhaustive des capacités institutionnelles à divers niveaux. Cette analyse devra porter sur la législation en matière de prévention de la criminalité, les stratégies et les plans d'action nationaux et locaux de prévention existants (ou la possibilité d'obtenir une assistance pour en élaborer lorsqu'il n'y en a pas), les capacités de recherche et de collecte de données et les capacités décisionnelles et programmatiques.

4. Assurer la coordination entre tous les acteurs

36. Dans le cadre d'une action multisectorielle, la coordination entre tous les acteurs intéressés revêt une importance capitale. Les recherches et l'expérience montrent que des stratégies et des plans de prévention de la criminalité élaborés par des partenariats multisectoriels entre différents ministères et la société civile peuvent faciliter l'élaboration de réponses stratégiques à tous les niveaux.

37. De tels partenariats largement ouverts sont utiles pour recenser les principales inquiétudes qu'engendrent les problèmes de criminalité, la victimisation et

²¹ Consultable à l'adresse: www.who.int/en.

L'insécurité dans un pays donné, aussi bien dans les villes que dans les campagnes. Un examen de certaines des causes de ces problèmes ainsi que des interventions envisageables à court, moyen et long terme aidera à définir des actions prioritaires. Les plans établis sur la base de ces priorités devront indiquer quels sont leurs principaux objectifs, les ressources financières et autres qui seront nécessaires ou disponibles pendant telle ou telle période, et qui sera chargé de les mettre en œuvre. Ils devront prévoir des dispositions permettant aux populations et aux services locaux de répondre aux préoccupations locales.

38. La coordination interinstitutions au niveau national est indispensable pour garantir l'efficacité des stratégies de prévention de la criminalité. Pour améliorer les mécanismes de coordination de la prévention, un certain nombre de pays ont désigné une autorité centrale de coordination. L'idéal serait que cette autorité soit placée à un niveau suffisamment élevé pour assurer la coordination horizontale entre les ministères et la coordination verticale entre les autorités nationales et locales. Elle peut être chargée de la coordination d'ensemble des efforts visant à réaliser les objectifs de prévention de la criminalité qui sont déployés par les services de la santé, de l'éducation, du développement socioéconomique, du logement, des transports et d'autres secteurs, ainsi que par les secrétariats spéciaux ou les ministères chargés de la jeunesse, de l'enfance et des femmes. Elle pourrait également coordonner les mesures de prévention intégrées à l'action du ministère public, des tribunaux, des services de défense des droits et des établissements pénitentiaires.

39. Les conseils nationaux de prévention de la criminalité se sont également révélés efficaces pour intensifier les efforts de prévention et en faciliter la coordination. Les fonctions de ces conseils varient mais peuvent consister par exemple à produire des données et diffuser des connaissances sur la criminalité et sa prévention, à appuyer des activités de prévention au niveau local et à évaluer des activités concrètes. Ils jouent un rôle de catalyseur dans le cadre des efforts déployés par divers ministères et services publics ainsi que par des acteurs non étatiques.

40. L'outil d'évaluation pour la prévention de la criminalité (*Crime Prevention Assessment Tool*)²² peut être utile aux États pour concevoir et élaborer leurs actions de prévention à l'échelon national, provincial, local ou municipal. Il permet une analyse multidisciplinaire et multipartite à plusieurs niveaux des problèmes et des besoins en matière de prévention et facilite la conception d'interventions programmatiques multipartites.

5. Intégration de la prévention de la criminalité dans les réformes de la justice pénale

41. Les évaluations globales des systèmes nationaux de justice pénale devraient toujours prendre en considération les besoins et les capacités en matière de prévention de la criminalité. Elles devraient passer en revue les capacités de prévention de la société ainsi que celles de la police, du ministère public, des tribunaux et du système pénitentiaire.

²² Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *Cross-Cutting Issues: Crime Prevention Assessment Tool*, Criminal Justice Assessment Toolkit n° 5 (HS/1232/09E).

42. Par exemple, il ressort d'une étude menée dans quatre villes d'Amérique latine que les forces de police qui s'emploient à soutenir et à écouter la population en ayant recours à des approches stratégiques proactives plutôt que réactives en vue de résoudre les problèmes ont plus de chances de constater une nette diminution des niveaux de criminalité et de violence²³. Il en a résulté non seulement une baisse des niveaux de violence, mais aussi une forte augmentation de l'estime des habitants pour leur police de proximité en raison de la diminution des actes de corruption et des abus commis par la police elle-même.

43. Étant donné qu'il leur incombe de rendre des verdicts et de statuer sur les peines, il est primordial que les juges soient informés des coûts et des avantages que présentent les différentes peines pouvant être prononcées, notamment les peines non privatives de liberté, les peines de substitution à l'incarcération et les mesures de justice réparatrice²⁴, et qu'ils connaissent les besoins particuliers des groupes vulnérables, en particulier des femmes et des enfants. Un bon moyen de les sensibiliser davantage aux incidences de ces différentes peines, notamment sur le taux de récidive, est de veiller à ce qu'ils soient conscients du rôle des programmes de réadaptation en milieu carcéral ou au sein de structures de proximité et de les mettre en contact avec des programmes locaux soutenus par l'État ou des organisations non gouvernementales.

44. Ce qui est dit plus haut s'applique tout autant aux procureurs, aux avocats de la défense et aux autres prestataires d'assistance juridique. Il est également important de prendre en considération le rôle préventif de l'assistance juridique, c'est-à-dire sa capacité de défendre les droits des victimes et des délinquants, de promouvoir la confiance dans la justice et de faire davantage prendre conscience des conséquences de la délinquance.

45. En ce qui concerne la prévention tertiaire, les normes internationales prescrivent de placer au centre des stratégies et des politiques de gestion des prisons le principe selon lequel il faut aider les détenus à se réinsérer dans la société afin de prévenir la récidive. Dans la pratique, toutefois, les ressources budgétaires des systèmes pénitentiaires sont majoritairement utilisées aux fins de la sécurité, de la sûreté et du maintien de l'ordre, et ne sont que dans une faible mesure, généralement insuffisante, consacrées au financement d'ateliers, d'activités de formation professionnelle, de moyens d'enseignement et d'activités sportives et de loisir en milieu carcéral, et, dans une mesure encore moindre, à des activités de réinsertion dans des structures de proximité. Pourtant, le projet intitulé "From prison

²³ Hugo Frühling E. (dir. publ.), *et al.*, *Calles más seguras: Estudios de Policía comunitaria en América Latina* (Washington, Banque interaméricaine de développement, 2004). Voir aussi l'expérience de la police de Lagos (Nigéria) dans *Practical Approaches to Urban Crime Prevention* (approches pratiques en matière de prévention de la délinquance urbaine): comptes rendus de l'atelier tenu lors du douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, Salvador (Brésil), 12-19 avril 2010 (Montréal, Centre international pour la prévention de la criminalité et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, 2011).

²⁴ Voir *Manuel sur les programmes de justice réparatrice*, Série de manuels sur la justice pénale (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.06.V.15); *Manuel des principes fondamentaux et pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*, Série de manuels sur la justice pénale (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.07.XI.2); ONUDC, *Manuel d'introduction pour la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des délinquants*, Série de manuels sur la justice pénale (2012).

back home” de l’administration pénitentiaire ougandaise, qui se fonde sur une conception de la justice réparatrice privilégiant la médiation et l’apaisement entre les délinquants, les victimes et la population locale dans le but de réparer les préjudices causés, est un exemple prometteur de ce dernier type d’activités. Ce projet fait constamment appel à la participation des chefs des conseils locaux, des chefs de clan, des chefs religieux, de la police, de membres de la communauté et des organisations de la société civile s’occupant de la réadaptation et de la réinsertion des délinquants. Un effort de sensibilisation et d’information concernant le projet a été fait auprès des communautés et celles-ci ont accepté d’y participer. L’administration pénitentiaire ougandaise a travaillé en partenariat avec la police par l’intermédiaire du programme de police de proximité, de bureaux de liaison de proximité et des services de protection de l’enfance et de la famille.

B. Mise en œuvre de politiques et de stratégies globales en matière de justice pénale

1. Surmonter les obstacles à la réforme

46. Réformer la justice pénale est souvent un processus difficile et délicat qui est par essence politique dans la mesure où il met en jeu des ressources et des intérêts catégoriels et touche souvent à des questions sensibles qu’il peut être compliqué d’examiner ou d’aborder comme la corruption.

47. La corruption complique l’élaboration et la mise en œuvre de réformes de la justice pénale car les agents corrompus sont enclins à résister aux changements. La corruption au sein de la justice est en particulier l’un des principaux domaines sur lesquels il faut concentrer l’attention et les efforts dans le cadre de l’action visant à accroître la transparence, à renforcer l’intégrité et à garantir le respect des droits de l’homme et la primauté du droit. Le respect des pratiques de bonne gouvernance, notamment au sein de la justice, est indispensable pour assurer la croissance économique, éliminer la pauvreté et la faim et pourvoir au développement durable. En outre, une justice indépendante et transparente contribue à promouvoir un processus décisionnel objectif et juste et suscite la confiance du public en lui donnant accès à ce processus et en l’encourageant à y participer de façon constructive et en connaissance de cause.

48. La Convention contre la corruption met en relief une série de questions très importantes pour la bonne gouvernance et le développement, notamment les principes de bonne gestion des affaires et des biens publics, d’équité, de responsabilité et d’égalité devant la loi, ainsi que la nécessité de garantir l’intégrité et de promouvoir une culture rejetant les pratiques de corruption. Améliorer la gouvernance, renforcer les institutions et réduire la vulnérabilité à la corruption sont des tâches essentielles pour le développement. Étant donné que la Convention peut servir de cadre consensuel pour la réalisation de ces tâches, sa mise en œuvre devrait faire partie intégrante de l’aide au développement.

49. L’absence de données de référence et d’évaluation indépendante appropriée concernant la situation en matière de criminalité et l’état des institutions de justice pénale rend très difficile la conception de programmes et de stratégies. Bien que des outils d’évaluation et des indicateurs globaux aient été mis au point, nombre de stratégies nationales et de programmes d’assistance technique sont encore élaborés

selon des approches indifférenciées, sans que les besoins, les priorités et les conditions socioéconomiques nationaux soient pris en considération. La dispersion des ressources et la disparité des priorités des donateurs font qu'il est souvent difficile de définir des priorités nationales et locales dans le cadre d'un dialogue avec des experts nationaux et, lorsque cela est utile, des experts internationaux. Compte tenu de ces difficultés, il faudrait consacrer suffisamment de temps et d'efforts à la phase d'évaluation des processus de réforme de la justice pénale. Des consultations devaient être engagées avec toutes les parties prenantes concernées afin de garantir la participation nationale et de créer une base solide pour les étapes suivantes du programme de réforme.

50. La réforme des systèmes de justice pénale est devenue une priorité de l'action internationale visant à aider les sociétés en transition ou sortant d'un conflit à rétablir l'état de droit. Des types spécifiques de criminalité peuvent être constatés dans les sociétés sortant d'un conflit, par exemple une violence résiduelle ou des activités criminelles liées à l'État ou aux structures politiques. Dans le même temps, il arrive que la criminalité de droit commun augmente fortement après la fin d'un conflit, les groupes criminels organisés pouvant profiter de l'absence d'institutions efficaces. Les États fragiles ou sortant d'un conflit sont souvent aux prises de multiples problèmes de criminalité qui sont en concurrence pour bénéficier de mesures prioritaires, notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'un dispositif de justice transitionnelle.

51. Il est particulièrement difficile d'appuyer les processus de réforme dans les pays en transition ou sortant d'un conflit, surtout lorsque leurs institutions clefs sont largement inopérantes. Dans un certain nombre de pays sortant d'un conflit, les partenaires internationaux ont déployé conjointement des efforts considérables pour élaborer des programmes et des stratégies de promotion de l'état de droit fondés sur les priorités et les besoins nationaux. Par exemple, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, l'ONUSC et le PNUD ont élaboré un programme conjoint d'appui à la justice. Pour prendre un autre exemple, en Somalie et au Burundi, des stratégies des Nations Unies relatives à l'état de droit ont été élaborées dans le cadre de la cellule mondiale de coordination des activités policières, judiciaires et pénitentiaires pour éviter la fragmentation et le chevauchement des efforts.

52. Dans sa résolution 69/195 sur l'état de droit, la prévention du crime et la justice pénale dans le programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015, l'Assemblée générale a souligné qu'il importait d'envisager la justice transitionnelle de manière globale, comme un large éventail de mesures judiciaires et non judiciaires propres à faire respecter le principe de responsabilité et à promouvoir la réconciliation tout en protégeant les droits des victimes de crimes et d'abus de pouvoir, compte tenu de l'action menée par l'ONUSC, dans le respect de ses mandats, pour appuyer les réformes de la justice pénale et renforcer l'état de droit aux niveaux national et international.

2. Dépasser l'approche sectorielle

53. Une approche coordonnée est nécessaire pour lutter efficacement contre toutes les formes de criminalité, notamment la criminalité organisée, la corruption et le terrorisme. Il ne suffit pas de renforcer un secteur du système de justice pénale. L'expérience montre que la police, le ministère public, les tribunaux et les

établissements pénitentiaires sont plus efficaces lorsqu'ils agissent de façon interdépendante et s'associent aux efforts importants que déploient d'autres secteurs ainsi que la société civile. C'est aussi un enseignement majeur qui a été tiré de la mise en œuvre, pendant des décennies, d'approches institutionnelles de la réforme de la justice pénale qui ciblait souvent un seul pilier du système de justice pénale et qui ont produit des résultats mitigés et fragmentaires. Par exemple, le renforcement de la police s'est généralement soldé par un engorgement supplémentaire des tribunaux qui a entraîné un recours accru à la détention avant jugement et donc un problème de surpopulation carcérale.

54. L'abandon de l'approche sectorielle de la justice pénale au profit de politiques et de stratégies globales soulève un certain nombre de difficultés. L'absence de mécanisme de coordination unique pour les différents secteurs du système de justice pénale entrave la coopération et se traduit par le fait que chaque organe agit isolément. Parmi les autres sources de difficultés, on peut citer la faiblesse, la vulnérabilité politique et le manque d'efficacité opérationnelle des institutions, l'insuffisance des ressources humaines et financières, l'absence de cadres et de procédures juridiques adéquats, le manque de formation des agents des services de justice pénale, les cultures institutionnelles, et les attitudes et les comportements individuels.

55. Pour mettre en place un mécanisme de coordination efficace, il peut être nécessaire de créer un organe ou une institution officiels, d'élaborer des protocoles d'accord ou d'organiser des tables rondes permettant aux parties prenantes de coopérer de manière uniformisée. Par exemple, certains États ont mis en place des commissions d'administration de la justice pénale composées de policiers, de procureurs et de juges qui se réunissent régulièrement pour débattre de problèmes communs et trouver des solutions. Ces mécanismes de coordination peuvent aussi revêtir la forme de mémorandums d'accord conclus avec diverses institutions ou des organisations de la société civile.

56. Un certain nombre d'exemples donnent à penser que le renforcement de la coordination aide les institutions à répondre aux besoins des victimes et à faire en sorte que les délinquants répondent de leurs actes. En Thaïlande, le ministère public a signé avec l'Association pour la promotion de la condition de la femme un mémorandum d'accord relatif à la désignation d'un procureur devant participer, afin d'y donner des conseils juridiques, à des réunions au cours desquelles les victimes examinent leurs dossiers avec des travailleurs sociaux. Dans d'autres pays, des équipes pluridisciplinaires ont été regroupées au même endroit, par exemple dans les centres de justice pour les femmes au Mexique et les guichets uniques en Afrique du Sud.

57. D'autres exemples montrent qu'une meilleure coordination peut se traduire par une diminution de la surpopulation carcérale. Au Kenya, au Malawi, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, on a instauré une coopération (ou renforcé la coopération existante) entre les tribunaux, les procureurs et les établissements pénitentiaires, ainsi qu'entre ces autorités et les services sociaux, les dirigeants locaux et des organisations non gouvernementales, en organisant des réunions régulières, en effectuant des visites conjointes d'établissements pénitentiaires et en élaborant et en diffusant des normes de performance ayant fait l'objet d'un accord. Ces efforts ont permis d'accélérer le traitement des affaires et la remise en liberté de personnes dont la mise en détention a été déclarée illégale. D'autres exemples

comme ceux des comités de coordination des affaires au Bangladesh et des comités d'usagers de tribunaux dans plusieurs pays d'Afrique ont également montré que la coordination entre les acteurs de la justice au niveau local pouvait résoudre les problèmes de surpopulation carcérale, et ce pour un coût réduit, voire nul.

3. Coopération régionale

58. La coopération régionale est un autre élément essentiel des politiques et stratégies globales en matière de justice pénale. En mettant en commun les informations et les capacités et en fournissant une assistance financière et technique, les pays se donnent des moyens plus efficaces de lutter contre la criminalité transnationale et d'autres formes de criminalité qui les préoccupent tous.

59. Au niveau régional, l'ONUDC aide les États Membres à affronter ensemble des problèmes transnationaux majeurs comme la criminalité organisée, la traite des êtres humains, les trafics (d'armes, de drogue, d'argent, d'espèces sauvages, de ressources naturelles, etc.), la corruption et le terrorisme en élaborant des programmes régionaux en étroite concertation avec des entités régionales et des pays partenaires. Au cours des cinq dernières années, l'ONUDC a lancé neuf programmes régionaux dans les régions suivantes: l'Afghanistan et les pays voisins, les Caraïbes, l'Afrique de l'Est, l'Afrique australe, l'Afrique de l'Ouest, les États arabes, l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est et le Pacifique et l'Europe du Sud-Est. Ces programmes régionaux ont pour but d'offrir aux parties concernées des plates-formes d'action communes en assurant une intégration de plus en plus poussée de la promotion de l'état de droit dans l'action en faveur du développement.

60. Dans la corne de l'Afrique, l'ONUDC a contribué, dans le cadre de son Programme de lutte contre la criminalité maritime (précédemment appelé Programme de lutte contre la piraterie), à la mise en place d'un modèle régional pour les poursuites dans les affaires de piraterie afin de coordonner les modalités d'arrestation des pirates présumés en haute mer et leur transfèrement aux États de la région de l'océan Indien pour qu'ils soient traduits en justice. L'ONUDC a aidé le Kenya, Maurice, les Seychelles et la République-Unie de Tanzanie en formant des juges, des procureurs, du personnel pénitentiaire, des policiers et des gardes-côtes, en construisant des palais de justice et des établissements pénitentiaires, en procurant du matériel et des fournitures aux services de détection et de répression et en appuyant des réformes législatives.

4. Une approche fondée sur les droits de l'homme

61. Les institutions de la justice pénale jouent un rôle important pour assurer la protection des droits reconnus aux individus et aux groupes par la législation interne et le droit international. Lorsque la police, le ministère public, les tribunaux et les établissements pénitentiaires fonctionnent tous de façon efficace et conformément aux règles et normes internationales, les États sont en mesure de garantir la liberté et la sécurité des personnes, d'organiser des procès équitables sans retard excessif et de faire en sorte que le système de justice pénale réponde aux besoins spécifiques des femmes et des enfants.

62. L'expérience récente en matière de réforme de la justice pénale a mis en lumière les avantages d'une approche fondée sur les droits de l'homme. Celle-ci permet aux décideurs et aux institutions d'identifier clairement les personnes

auxquelles des droits sont dévolus et celles auxquelles incombent des obligations et d'établir des mécanismes appropriés pour répondre aux besoins particuliers des femmes, des enfants et des personnes qui risquent d'être marginalisées et de subir une discrimination. Certains programmes ont mis l'accent sur l'accès des détenteurs de droits à la justice en mettant en place des programmes de démarginalisation par le droit qui fournissent des fonds pour améliorer l'accès à la justice d'un groupe donné ou de ses membres les plus vulnérables. Toutefois, le succès de ces programmes est largement tributaire de l'existence d'une capacité institutionnelle suffisante pour faire face à un recours accru à la justice.

63. Réformer les institutions pour assurer le respect des droits de l'homme est un processus complexe. Il faut pour cela changer aussi bien les mentalités que les façons de faire afin que des pratiques légales se substituent aux abus. Il est important notamment de renforcer l'aptitude de la police à recueillir des preuves scientifiques pour qu'elle soit moins tributaire des aveux et donc moins tentée d'user de la contrainte lors des interrogatoires. Au Pakistan, par exemple, la mise en place, avec le soutien de l'ONUDD, de programmes de formation aux techniques d'interrogatoire, ainsi que la création de laboratoires de criminalistique ont permis à la police de réduire l'importance accordée aux aveux. Au Kenya, l'ONUDD a aidé la police nationale à développer ses capacités, à renforcer les fonctions de contrôle afin d'assurer une transparence et une responsabilisation accrues, à mettre au point des outils de vérification des antécédents, à réviser les codes de conduite et de déontologie existants et à dispenser une formation concernant la surveillance policière fondée sur le renseignement et la conduite des enquêtes criminalistiques.

64. Un autre défi important est de veiller à ce que les besoins spécifiques des femmes et des enfants soient pris en considération, qu'ils soient victimes, témoins ou délinquants. Par exemple, les institutions de justice pénale doivent élaborer et utiliser, pour interroger les enfants, des méthodes adaptées à leurs besoins et à chaque cas particulier. Faire en sorte que les institutions comprennent mieux la corrélation entre la condition de la femme et la criminalité peut contribuer à accroître leur efficacité globale. Bien souvent, la persistance de stéréotypes fondés sur le sexe empêche la justice pénale de réagir de manière adéquate à la violence à l'égard des femmes et perpétue les traitements discriminatoires que subissent les femmes détenues. En dépit de ces difficultés, les Philippines, par exemple, ont adopté un programme de surveillance policière fondé sur les droits de l'homme qui porte sur la mise au point de politiques institutionnelles, la formation et le renforcement des capacités, la prévention et la répression des violations des droits de l'homme et la coopération et les partenariats multisectoriels.

65. Grâce à son programme d'aide aux otages, l'ONUDD aide les victimes de la piraterie maritime retenues en otage en leur fournissant une assistance médicale, en facilitant la communication avec leurs familles et leurs ambassades et en obtenant leur libération et leur transfert dans des conditions sûres. En Afrique du Sud, l'ONUDD a aidé le Gouvernement à mettre en œuvre un vaste programme d'autonomisation des victimes soutenu financièrement par l'Union européenne. Ce programme, qui était lié à un certain nombre de stratégies nationales, portait sur

l'ensemble des droits des victimes et a aidé la société civile à renforcer les capacités disponibles pour les défendre et les aider²⁵.

5. Mesurer l'efficacité des institutions de justice pénale

66. Pour mesurer l'efficacité des systèmes de justice pénale, il faut recourir à un grand nombre d'acteurs, d'institutions et d'approches. Cela nécessite une étude des capacités et de l'efficacité des pouvoirs publics locaux, des tribunaux, du ministère public, de la police, du ministère de la justice, des voies de recours administratives et des mécanismes de justice informels. Il faut aussi évaluer l'efficacité et la pertinence des lois, le degré de cohérence dans leur application et leur compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Il peut en outre être nécessaire de déterminer ce que le public pense de l'accès à la justice, de l'application des lois sur le plan de l'efficacité et de l'équité et du degré de transparence des institutions publiques ainsi que la confiance qu'il accorde à la gouvernance, au secteur de la sécurité et aux systèmes de justice formelle et informelle. Il peut également être nécessaire d'entreprendre d'évaluer l'efficacité de l'administration publique afin de déterminer l'ampleur de la discrimination dont sont victimes les groupes pauvres et marginalisés.

67. Des progrès considérables ont été enregistrés au cours de la dernière décennie dans la mise au point de méthodes de mesure, d'indicateurs et de procédures d'analyse. Outre les principaux mécanismes de collecte de données globales sur la criminalité et la justice pénale²⁶, les moyens utilisés sont notamment la collecte de données administratives provenant des registres publics, les sondages d'opinion à grande échelle, les enquêtes d'experts, la collecte de données spécialisées provenant d'instituts de recherche et d'organes de surveillance et les analyses d'archives. Des progrès considérables ont été réalisés pour ce qui est de mesurer la façon dont chacun perçoit la violence, la corruption, la discrimination, l'utilisation des terres, les services de la justice, l'efficacité des pouvoirs publics, la sécurité et la cohésion sociale. On observe également une augmentation prodigieuse des nouveaux types de données disponibles en ligne, y compris sur les réseaux sociaux, et les attitudes et les comportements peuvent maintenant être surveillés et analysés à partir de volumes de données considérables.

68. Malgré ces progrès, de nombreux États ne sont toujours pas en mesure de recueillir et d'analyser des données relatives à la criminalité et à la justice. Les activités de collecte de données peuvent permettre d'améliorer les services fournis, mais elles soulèvent également des difficultés. Les efforts visant à recueillir des données sur l'efficacité des institutions peuvent être perçus comme un acte de défiance à l'égard des structures existantes, en particulier dans le cas des institutions judiciaires et de sécurité. Plusieurs facteurs sont susceptibles de limiter l'étendue des données pouvant être recueillies auprès de sources administratives ou au moyen d'enquêtes publiques sur des questions liées à l'état de droit. Des consultations avec les États Membres et la société civile sont nécessaires afin de mobiliser un appui en

²⁵ Voir le rapport d'évaluation final à l'adresse www.unodc.org/documents/evaluation/Independent_Project_Evaluations/2012/XAM_T15_Final_Report_24Sept2012.pdf.

²⁶ Par exemple, l'enquête des Nations Unies sur les tendances de la criminalité et le fonctionnement des systèmes de justice pénale permet de recueillir des informations sur les principaux éléments des systèmes de justice pénale, c'est-à-dire la police, le ministère public, les tribunaux et les prisons.

faveur d'objectifs et d'indicateurs relatifs à l'état de droit et de l'adoption de mesures pour recueillir les données nécessaires. Des séances d'information à l'intention de divers représentants des pouvoirs publics et de la société civile sur le principe de l'état de droit en dehors des institutions de justice et de sécurité sont également nécessaires afin de mieux montrer comment ce principe s'applique à l'ensemble des pratiques de développement durable.

IV. Conclusions et recommandations

69. Le treizième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale pourrait envisager de faire les recommandations suivantes:

a) Le Congrès souhaitera peut-être réaffirmer le rôle crucial que joue l'état de droit en tant que résultat du développement et condition de sa réalisation ainsi que comme partie intégrante d'une croissance durable et équitable, et souligner la nécessité de traiter cette question, en particulier la prévention de la criminalité et le renforcement du système de justice pénale, dans le programme de développement pour l'après-2015;

b) Le Congrès souhaitera peut-être recommander que la question de l'état de droit, y compris les analyses, stratégies et politiques concernant la prévention de la criminalité et la réforme de la justice pénale, soit traitée dans les bilans communs de pays des Nations Unies, les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et leurs plans d'action et de travail connexes, les documents nationaux de stratégie pour la réduction de la pauvreté et tout autre indicateur et cadre d'aide au développement;

c) Le Congrès souhaitera peut-être inviter les États Membres à:

i) Élaborer dans le cadre d'une approche participative, mettre en œuvre et suivre des politiques et stratégies globales de prévention visant à lutter contre les différents types de criminalité et de violence et leurs facteurs de risque communs et spécifiques, y compris à l'échelon communautaire;

ii) Insister davantage sur le rôle de l'éducation dans la prévention de la criminalité, en vue d'inculquer des valeurs communes concernant l'importance de l'état de droit et la protection des droits de l'homme;

iii) Renforcer les systèmes statistiques nationaux, les enquêtes de victimisation et la documentation administrative sur la criminalité afin de pouvoir produire et développer des statistiques et des indicateurs officiels concernant la criminalité et sa prévention ainsi que la justice pénale à l'appui des politiques publiques en la matière;

iv) Mettre au point des stratégies de prévention de la criminalité et de réforme de la justice pénale fondées sur des preuves en fixant des objectifs précis de réduction de la criminalité, de réduction de la victimisation, en particulier des femmes et des enfants, et de réinsertion des délinquants et des victimes, et inclure ces stratégies dans les plans de développement et les budgets nationaux;

v) Accorder l'attention voulue à la coordination et aux partenariats multisectoriels nécessaires au sein du système de justice pénale et en dehors;

-
- vi) Adopter une approche fondée sur les droits de l'homme dans le cadre de leurs efforts en matière de prévention de la criminalité et de réforme de la justice pénale en recensant les risques de violation des droits de l'homme et en prenant des mesures pour y faire face;
 - vii) Promouvoir des actions communes menées par le système de justice pénale, d'autres organes publics, la société civile et les médias pour prévenir la criminalité et la violence contre les femmes et les enfants, s'attaquer aux causes profondes spécifiques de la criminalité et de la violence, et aider et protéger les victimes et leur donner accès à la justice;
 - viii) Faire figurer dans leurs plans nationaux sur l'égalité des sexes et la promotion de la femme des mesures pour faciliter l'accès des femmes à la justice, lutter contre la violence dont elles sont victimes et faire en sorte que leur représentation au sein du système de justice pénale soit adéquate;
 - ix) Intégrer des prescriptions concernant la justice pour mineurs dans leurs initiatives générales en faveur de l'état de droit, et élaborer et mettre en œuvre une politique exhaustive en matière de justice pour mineurs; et
 - x) Accorder l'attention voulue à la question de la réforme pénale et pénitentiaire, sachant que les mauvaises conditions de détention et la surpopulation carcérale sont souvent le signe que le système de prévention de la criminalité et de justice pénale d'un État présente des carences, par exemple un défaut d'accès à l'assistance juridique ou une absence de solutions de substitution à l'emprisonnement ou de mesures de réinsertion sociale.
-