



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



Bangkok, 18–25 avril 2005

Distr.: Générale
24 février 2005

Français
Original: Anglais

Point 7 de l'ordre du jour provisoire¹

Application effective des normes: cinquante années d'action normative en matière de prévention du crime et de justice pénale

Atelier 2. Intensification de la réforme de la justice pénale, notamment dans sa fonction de réparation**

Document de travail

Résumé

Les systèmes de justice pénale sont confrontés à des problèmes complexes. Ils doivent rendre la justice conformément aux exigences diverses des accusés, des détenus, des témoins, des victimes, de groupes comme les femmes, les enfants, les populations autochtones, les minorités ou les collectivités locales ainsi que de la communauté internationale. Le présent document de travail comment par identifier certaines des priorités générales de la réforme de la justice pénale ainsi que certaines des "meilleures pratiques" à suivre à cette fin. Dans ce contexte, elle mentionne certains exemples récents des efforts – couronnés de succès – entrepris pour introduire des réformes durables. Une attention particulière est accordée aux initiatives qui ont été lancées récemment en matière de justice réparatrice ainsi qu'aux efforts déployés pour promouvoir les droits des victimes. Les exemples donnés ne sauraient être exhaustifs mais sont simplement censés constituer un point de départ pour d'autres réformes. Le document définit en outre les orientations possibles de l'action future, notamment dans des domaines comme le partage de l'information et le renforcement des capacités. Elle contient des propositions touchant les principes et méthodes à appliquer pour poursuivre la réforme de la justice pénale. Les mesures proposées sont notamment les suivantes:

- a) réformes d'ensemble intégrées à tous les niveaux des systèmes nationaux de justice pénale;

¹ A/CONF.203/1.

** Le Secrétaire général tient à remercier le Centre international pour la réforme du droit pénal et les politiques de justice pénale de Vancouver (Canada) d'avoir aidé à organiser l'atelier 2.



- b) coordination des réformes aux échelons régional et international, avec un appui technique et financier approprié et participation aux réformes de la collectivité et de la société civile;
- c) utilisation optimale des ressources limitées qui sont disponibles mais, en outre, fourniture de ressources adéquates aux pays les moins avancés; et
- d) mise en place d'un mécanisme de nature à garantir que les réformes de la justice pénale soient suivies et évaluées et soient fondées sur des informations factuelles.

Enfin, le document contient quelques conclusions que les participants à l'atelier voudront peut-être avoir à l'esprit lorsqu'ils formuleront leurs recommandations sur les futures réformes des systèmes de justice pénale.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-8	4
A. Pressions auxquelles sont soumis les systèmes de justice pénale	2	4
B. Accès à la justice	3-5	5
C. Justice réparatrice	6-8	6
II. Priorités de la réforme de la justice pénale	9-24	7
A. Reconnaissance et respect de la diversité	10-12	7
B. Protection des personnes vulnérables	13-16	8
C. Éviter un recours excessif à l'emprisonnement	17-23	10
D. Transposition en droit interne des normes internationales	24	12
III. Possibilités de réforme efficace de la justice pénale	25-43	14
A. Efforts en faveur d'une réforme intégrée et globale	26	14
B. Coordination des efforts de réforme aux échelons régional et international	27	15
C. Participation aux efforts de réforme de la communauté, de la société civile et des institutions autres que celles qui sont traditionnellement associées au système de justice pénale	28-30	16
D. Investissement efficace de ressources adéquates dans la réforme	31-36	17
E. Suivi et évaluation des pratiques de justice pénale	37-39	19
F. Promotion, dans les efforts de réforme, de l'obligation redditionnelle et du respect de l'état de droit	40	20
G. Élargissement de la place faite aux victimes de la délinquance et aux groupes vulnérables, comme les enfants, conformément aux directives et normes internationales	41-42	20
H. Insistance accrue sur le recours aux processus et aux principes de la justice réparatrice, lorsqu'il y a lieu et lorsque cela est conforme aux directives et normes internationales	43	21
IV. Conclusions et recommandations	44-45	21

I. Introduction

1. L'atelier 2, consacré au thème " Intensification de la réforme de la justice pénale, notamment dans sa fonction de réparation", aidera à identifier certains des nombreux problèmes auxquels est aujourd'hui confrontée l'administration de la justice pénale et à encourager une discussion des efforts qui ont été récemment déployés partout dans le monde pour améliorer l'administration de la justice. Les réunions préparatoires régionales du onzième Congrès pour la prévention du crime et la justice pénale ont suggéré que l'attention soit centrée sur l'impact de la justice pénale sur les populations les plus vulnérables, en particulier les femmes, les enfants, les populations autochtones et les personnes appartenant aux couches sociales les plus démunies.¹ Elles ont également suggéré que les participants à l'atelier devraient s'efforcer d'identifier les meilleures pratiques en matière de réforme de la justice pénale pour la mise en oeuvre d'approches fondées sur la justice réparatrice, la recherche d'alternatives à l'emprisonnement et de remèdes au problème du surpeuplement carcéral et l'application des règles et normes des Nations Unies concernant des enfants en conflit avec la loi et la justice réparatrice.² En outre, il a été suggéré que les participants à l'atelier examinent et discutent des programmes de justice réparatrice, qui constituent un moyen de tenir compte des préoccupations de victimes de la délinquance, ainsi que la question de la formation devant être dispensée aux responsables de leur mise en oeuvre.³

A. Pressions auxquelles sont soumis les systèmes de justice pénale

2. Les systèmes de justice pénale doivent, sous l'effet de pressions de plus en plus intenses, s'adapter à des situations nouvelles. Ces pressions, de sources aussi bien nationales qu'internationales, les poussent à s'attaquer à de sérieuses manifestations de la criminalité transnationale comme le terrorisme, la criminalité organisée, la traite de personnes ou le trafic de drogues et d'armes à feu. Une coopération internationale est indispensable pour pouvoir combattre ces types de criminalité, et les systèmes nationaux doivent s'aligner sur les engagements pris par les divers pays au plan international. Au plan interne, ces systèmes sont censés garantir la sécurité et répondre aux attentes croissantes du public. En outre, dans beaucoup de pays, les systèmes de justice pénale sont confrontés à d'autres problèmes difficiles comme la corruption, l'insuffisance des ressources, les ingérences politiques et le manque d'efficacité. Certains de ces problèmes sont notamment les suivants:

a) *La crise de confiance et les attentes croissantes du public:* Souvent, les systèmes de justice pénale inspirent moins confiance que les autres institutions publiques.⁴ Ce manque de confiance, à son tour, amène le public à exiger une sécurité accrue et des institutions plus efficaces. Plusieurs pays ont défini les "objectifs" spécifiques que devrait atteindre le système.⁵ En outre, de plus en plus, le public exige que la sécurité soit garantie, sans pour autant comprendre quel est, dans la réalité, le rôle limité que la justice pénale peut jouer pour contribuer à améliorer la sûreté et la sécurité publiques en général.

b) *L'impression que les systèmes de justice pénale laissent de côté les groupes vulnérables:* Il est très généralement admis que les populations autochtones et certaines minorités raciales, ethniques et religieuses ainsi que les handicapés sont à la fois très victimisés par la délinquance et souvent surreprésentés parmi les populations carcérales. Simultanément, la société prend de plus en plus conscience des problèmes de la violence sexiste, de l'exploitation et du trafic des enfants ainsi que de la victimisation secondaire des victimes par le système de justice pénale.

c) *Un plaidoyer accru en faveur des victimes*: Les victimes, jadis exclues de beaucoup d'étapes du processus pénal dans certains pays, assument peu à peu un rôle toujours plus important. De nombreux pays accordent maintenant aux victimes le droit de faire une déclaration lors de l'audience à laquelle la condamnation est prononcée et lorsqu'une libération avec mise à l'épreuve est envisagée. En outre, la place de plus en plus large faite à la justice réparatrice a contribué à encourager une réforme du système au moyen d'un élargissement des droits des victimes.

d) *La capacité limitée des systèmes existants et le manque de ressources humaines et financières*: Les ressources que la plupart des pays en développement peuvent consacrer à la justice pénale sont extrêmement limitées. Ces pays sont souvent confrontés à des choix difficiles pour ce qui est des priorités qui doivent présider à l'établissement ou à la modernisation du système. En outre, beaucoup de pays développés commencent à se rendre compte que des investissements plus substantiels dans la police et les prisons ne se traduisent pas nécessairement par un public plus satisfait du système de justice pénale ou par un sentiment accru de sécurité et de justice. Simultanément, la relation qui existe entre la justice pénale et la prospérité est incontestable, tout comme l'est la contribution que la justice pénale peut apporter aux progrès de la justice dans les pays qui sortent d'un conflit ou dans les pays en transition.

B. Accès à la justice

3. Tous les défis susmentionnés ont de profondes incidences sur l'accès à la justice. L'accès à la justice est un concept complexe beaucoup plus large que le simple fait d'avoir plus facilement accès aux services de la police, du ministère public, de la défense, de la magistrature ou du système pénitentiaire. Ce concept englobe également les exigences du public concernant la responsabilité de la délinquance, la protection des victimes, la garantie des droits de l'accusé et le respect des règles établies par le personnel du système de justice pénale. Ce concept englobe aussi la protection des membres des groupes désavantagés qui risquent d'être proportionnellement surreprésentés parmi les victimes ou les délinquants.

4. L'accès à la justice est une question qui a fait l'objet de différentes normes et de divers instruments juridiques internationaux. Des instruments comme le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques (résolution 2200 A (XXI), annexe, de l'Assemblée générale) et les normes connexes se réfèrent aux droits fondamentaux de personnes accusées de crimes. La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (résolution 40/34, annexe, de l'Assemblée générale) évoque les droits fondamentaux des victimes de la délinquance. Le Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale⁶ répond à l'exigence nouvelle de voir les auteurs des crimes les plus graves tenus pour responsables de leurs agissements lorsque l'on ne peut pas y parvenir dans le cadre des systèmes de justice nationaux. D'une manière plus générale, la question de l'accès à la justice est liée à l'évolution des idées concernant la justice et l'injustice aux échelons de la communauté, des pays et de la communauté internationale et au désir des communautés et des États, spécialement dans les périodes de transition et les périodes post-confliktuelles, de voir remédier aux injustices passées et présentes.

5. À un niveau tout à fait fondamental, la criminalité érode la sécurité indispensable au développement économique et social. "La sécurité est fondamentale pour préserver les moyens d'existence des populations, faire reculer la pauvreté et assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement."⁷ Elle implique la sécurité des personnes et

de l'État, l'accès aux services sociaux et des processus politiques. Elle constitue une mission essentielle des pouvoirs publics, une clé du développement économique et social et une condition incontournable de la protection des droits humains."⁸ Il est également nécessaire d'établir "des systèmes de sécurité durables propres à apporter une contribution positive à la réalisation des objectifs de développement". Dans beaucoup de pays en développement et de pays les moins avancés, l'accès à la justice peut exiger des efforts spécifiques de renforcement des capacités et de protection des droits fondamentaux.

C. Justice réparatrice

6. Les processus de réparation, tels qu'ils sont définis dans les Principes fondamentaux des Nations Unies concernant le recours à la justice réparatrice en matière pénale (résolution 2000/12, annexe, du Conseil économique et social), sont les processus qui font appel à la participation des délinquants, des victimes et/ou des autres personnes affectées par un acte délictueux, souvent avec l'aide d'un facilitateur, pour régler les problèmes découlant du délit en question. En pareil cas, l'accent est mis sur les besoins de l'individu et de la collectivité et sur le retour au statu quo ante à la fois de la victime et du délinquant. Les processus de justice réparatrice sont apparus comme d'importantes alternatives de remplacement aux poursuites pénales et à l'emprisonnement en tant que moyen de sanctionner la responsabilité du délinquant. La justice réparatrice peut également venir compléter le processus pénal plus formel.

7. L'expérience acquise récemment dans le contexte des opérations d'édification de la paix, des sociétés sortant d'un conflit et des pays en transition permet de conclure que le rétablissement de l'état de droit et une justice pénale crédible sont des conditions préalables indispensables si l'on veut atteindre les objectifs de développement fixés pour le Millénaire dans des domaines comme la paix, la sécurité, l'atténuation de la pauvreté, les droits de l'homme, la démocratie, une bonne gouvernance et la protection des personnes vulnérables. S'agissant des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des problèmes liés à la justice pendant une période de transition, des efforts renouvelés sont déployés pour éliminer l'impunité au moyen à la fois de poursuites pénales et de nouvelles approches comme des commissions de la vérité et de la réconciliation fondées sur des principes de réparation.

8. La justice réparatrice est certes inspirée des conceptions traditionnelles, autochtones et religieuses du règlement des différends mais, pour être efficaces, les méthodes de justice réparatrice présupposent souvent l'existence d'un système de justice pénale efficace et crédible. Si la justice réparatrice fait actuellement l'objet d'un regain d'intérêt, c'est souvent parce que l'on pense que l'on ne peut plus attendre de l'État qu'il constitue la seule source d'une justice à la fois équitable et efficace. Les efforts qui ont été déployés récemment pour trouver d'autres solutions se reflètent dans les Principes fondamentaux de justice réparatrice et d'autres normes internationales comme celles qui sont énoncées dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir. Ces instruments constituent d'importantes sources d'information pour les États qui recherchent les moyens de moderniser leurs systèmes de justice pénale.

II. Priorités de la réforme de la justice pénale

9. Cette section évoque certains exemples de réformes réussies dans divers pays pour identifier quelques orientations prometteuses pour les futures réformes de la justice pénale.

A. Reconnaissance et respect de la diversité

10. Des réformes qui peuvent être appropriées et possibles dans certains pays peuvent ne pas être réalistes partout. En outre, il importe de respecter la diversité des populations, et notamment l'interaction du système de justice pénale, d'une part, et des femmes, des enfants, des personnes âgées, des minorités raciales, ethniques et culturelles et des handicapés, de l'autre. Ces groupes peuvent en effet être affectés de façon disproportionnée par la criminalité, ce qui peut avoir pour résultat un sentiment à la fois de désenchantement et d'aliénation en présence des systèmes de justice pénale.

11. Dans une large gamme de pays, plusieurs groupes minoritaires risquent davantage d'avoir affaire au système de justice pénale et, après l'avoir quitté, d'avoir à nouveau maille à partir avec lui. Il peut s'agir de populations autochtones, ou plus généralement d'autres minorités, ou bien d'étrangers. Ces groupes risquent, d'une façon disproportionnée eu égard à leurs effectifs, de devenir le point de mire de divers secteurs du système de justice pénale, comme la police, et aussi d'être traités différemment par les tribunaux, par les systèmes pénitentiaires et par le régime de probation. Les groupes minoritaires risquent ainsi d'être surreprésentés parmi la population carcérale.

12. Plusieurs initiatives spécifiques de réforme peuvent être envisagées, notamment les suivantes:

a) Création de services de police répondant aux spécificités culturelles ou tentatives d'accroître la proportion des agents de police appartenant à des groupes minoritaires;

b) Élaboration de programmes de formation pour sensibiliser les professionnels de la justice pénale, comme les agents de police, les agents du ministère public et les magistrats, à l'importance de la diversité;

c) Dans le cas des populations autochtones, développement, promotion et évaluation de la justice aborigène, élaboration de programmes fondés sur des alternatives à l'emprisonnement et de programmes de conseils, et création de juridictions spécialisées;

d) Diffusion d'informations sur les résultats donnés par des procédures et options de condamnation sensibles aux spécificités culturelles;

e) Introduction de nouvelles méthodes de lutte contre la délinquance fondées sur la justice réparatrice.

Comment sanctionner les délinquants aborigènes

L'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande sont confrontés à une sérieuse surreprésentation des autochtones parmi la population carcérale. L'une des solutions proposées récemment pour remédier à ce problème a consisté à demander aux juges de s'efforcer tout particulièrement d'éviter de condamner des accusés aborigènes à des peines de prison.

Dans différentes affaires, la Cour suprême du Canada a mis en relief l'importance des principes de réparation dans les sanctions imposées aux délinquants

Comment sanctionner les délinquants aborigènes

L'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande sont confrontés à une sérieuse surreprésentation des autochtones parmi la population carcérale. L'une des solutions proposées récemment pour remédier à ce problème a consisté à demander aux juges de s'efforcer tout particulièrement d'éviter de condamner des accusés aborigènes à des peines de prison.

Dans différentes affaires, la Cour suprême du Canada a mis en relief l'importance des principes de réparation dans les sanctions imposées aux délinquants aborigènes. Elle a déterminé que les objectifs des sanctions doivent être la réparation et la reconnaissance et la réparation du préjudice. En outre, elle a établi à l'intention des juges un certain nombre d'instructions pour réduire la proportion de Canadiens et en particulier d'aborigènes incarcérés. Les résultats ont été quelque peu mitigés; il y a certes eu une diminution du nombre total de détentions, mais la proportion d'aborigènes n'a pas encore commencé à diminuer. De ce fait, la surreprésentation des aborigènes dans les prisons demeure un problème. Dans certaines villes du Canada, il a été établi des tribunaux spéciaux pour les aborigènes qui souhaitent être jugés dans un environnement caractérisé par des agents de probation, des procureurs, des avocats et des juges connaissant bien les problèmes auxquels se heurtent les autochtones en milieu urbain.

En Australie, la Commission d'enquête sur les décès d'aborigènes en détention⁹ montre comment l'étude d'un problème peut susciter un débat et déboucher sur des recommandations touchant une large gamme de questions concernant une population à risque.

En Nouvelle-Zélande, une étude a fait apparaître un recul de la récidive parmi deux groupes distincts, l'un constitué de délinquants Maoris suivis par des représentants de leur tribu, et l'autre de délinquants en relation avec les victimes et la communauté.¹⁰

Les enfants en conflit avec la loi

La délinquance juvénile est apparemment liée à la fois aux structures familiales et aux conflits à l'intérieur des familles.¹¹ Inspirés par les conférences familiales qui existent en Australie et en Nouvelle-Zélande, certains ont proposé de créer des "espaces pour le développement de la jeunesse" qui aideraient les enfants à risque dans des domaines extrêmement divers. De telles innovations pourraient faire l'objet d'évaluations approfondies afin de mesurer non seulement l'impact de telles interventions sur le nombre de jeunes en conflit avec le système de justice pénale mais aussi sur les résultats scolaires et la réduction de l'usage de drogues.¹²

B. Protection des personnes vulnérables

13. Une autre priorité consiste manifestement à protéger les membres les plus vulnérables de la société. Les exemples les plus communément cités de groupes vulnérables sont notamment les femmes, les enfants et les personnes âgées, qui représentent tous une proportion disproportionnée des victimes de la violence au foyer. Toutefois, les groupes vulnérables comprennent également les victimes des délits motivés par la haine ainsi que les témoins, surtout les enfants, qui risquent d'être victimisés à nouveau lorsqu'ils doivent déposer dans un contexte contradictoire. Peuvent être

vulnérables aussi ceux qui sont soupçonnés d'un crime ou d'être des délinquants. La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir de 1985 reconnaît expressément que les victimes peuvent notamment être des personnes ayant fait l'objet d'un abus de pouvoir, y compris sous forme d'une atteinte à leurs droits fondamentaux. De même, les Principes fondamentaux de justice réparatrice reconnaissent la nécessité de prendre en considération l'inégalité des rapports de force ainsi que des différences culturelles entre les parties et de faciliter la réinsertion dans la communauté aussi bien du délinquant que de la victime.

14. Le consensus paraît être que le droit pénal devrait être un des éléments de la solution au problème de la violence au foyer. Simultanément, il y a eu aussi une prise de conscience de la nécessité d'y trouver des solutions à plus long terme, en particulier pour éliminer la violence dirigée contre les femmes et les enfants. La question de la violence au foyer et du traitement des victimes doit également être replacée dans le contexte du niveau de développement atteint dans les divers pays en ce qui concerne les droits des femmes et des enfants. La formule consistant par exemple à ordonner au coupable de payer un logement différent pour les victimes peut ne pas être réaliste dans une situation de crise du logement. De même, certaines des innovations introduites dans le monde développé, comme l'interdiction de la publication du nom des victimes ou les dépositions par télévision en circuit fermé, supposent parfois aussi un niveau de développement et des services qui peuvent ne pas exister dans tous les pays.

La violence au foyer

Nombreux sont les pays qui ont adopté une approche spécialisée pour faire face au problème de la violence au foyer. Ces interventions font intervenir divers éléments interdépendants, par exemple une mise en accusation obligatoire, des protocoles spécialisés pour l'exercice des pouvoirs de police, la création d'équipes spécialisées au sein du Parquet ou l'introduction de juridictions spécialisées. En Colombie, un réseau de plus de 32 "Maisons de la justice" offre toute une gamme de services pour faire face aux problèmes liés à la violence au foyer. Ces services sont fournis notamment par la police, le ministère public, des conseillers juridiques, des psychologues, des médecins et des spécialistes de l'aide aux familles et aux victimes. En 2002, 300 000 affaires ont été signalées aux Maisons de la justice, pour la plupart par des femmes. Environ un quart d'entre elles ont été portées devant les tribunaux, les autres ayant été réglées par médiation entre les parties en conflit.¹³

15. Dans de nombreuses régions du monde, le problème lié aux violences sexuelles dirigées contre les femmes et les enfants ont conduit à réformer divers aspects, aussi bien de fond que de procédure, du droit pénal. Ces réformes ont tendu à la fois à mieux protéger l'intégrité physique et sexuelle des femmes et des enfants et à minimiser le risque que ces derniers soient victimisés à nouveau dans le contexte des processus de justice pénale. Une méthode, inspirée de la Règle 70 du Règlement de procédure et de preuve¹⁴ de la Cour pénale internationale, consiste à stipuler que le silence ou l'absence de résistance de la victime ne saurait être assimilé à un consentement. Le Règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale stipule en outre qu'aucun élément de preuve fondé sur le comportement sexuel antérieur ou ultérieur de la victime ou du témoin n'est recevable. Dans ce domaine comme dans d'autres, un équilibre délicat doit être instauré entre le droit de l'accusé d'invoquer des éléments de preuve pertinents pour se défendre, d'une part, et la nécessité de protéger l'intimité de la victime ou du témoin et d'éviter que ces derniers ne soient victimisés à nouveau par le système de justice pénale, de l'autre. La

réforme des lois relatives aux attentats aux mœurs a peut-être contribué à l'augmentation du nombre de crimes de ce type déclarés à la police. Le nombre de cas de violences sexuelles, en particulier par des personnes connues des victimes, a en effet nettement augmenté dans de nombreux pays.¹⁵

Protection des victimes d'agressions sexuelles contre une victimisation secondaire

Ces dernières années, plusieurs pays ont promulgué des lois tendant à éviter que les victimes de viols qui témoignent devant le tribunal soient soumises à des contre-interrogatoires qui, en empiétant à l'excès sur leur intimité, peuvent avoir des effets psychologiques traumatisants. D'autres types de lois protègent l'intimité des victimes de sévices sexuels en réglementant l'accès des avocats représentant l'accusé aux documents détenus par de tierces parties. En outre, beaucoup de pays offrent aujourd'hui une gamme plus large de services aux victimes d'attentats sexuels et ont notamment créé des services de police spécialisés dans ce type de crime ainsi que des centres d'aide aux victimes de viols ou de sévices sexuels.

16. Une coopération internationale et régionale et le recours à des instruments internationaux sont de plus en plus indispensables, indépendamment d'une réforme du droit pénal, pour protéger les personnes vulnérables. Par exemple, le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite de personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25, annexe II, de l'Assemblée générale), non seulement stipule que de tels agissements doivent être réprimés dans tous les États parties mais prévoient en outre des mesures spécifiques pour protéger les victimes.

C. Éviter un recours excessif à l'emprisonnement

17. Il est de plus en plus généralement admis, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, que l'emprisonnement est une mesure à laquelle il ne faut avoir recours que lorsque aucune autre sanction ne pourrait atteindre les objectifs de la condamnation. C'est ce que l'on appelle parfois le principe de modération. Celui-ci a été codifié dans un grand nombre de pays, notamment au Canada, en Finlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Ce principe est également conforme aux objectifs de la justice réparatrice: il est en effet plus difficile de réconcilier le délinquant avec la victime et avec la communauté lorsqu'il se trouve détenu dans un établissement pénitentiaire.

18. Pour ménager les précieuses ressources allouées à la justice pénale, l'on peut notamment veiller à ce que les inculpés soient remis en liberté en attendant d'être jugés (à moins qu'ils ne représentent une menace pour la communauté ou risquent de s'enfuir). Malgré tout, la détention provisoire constitue un problème dans la plupart des pays. L'article 140 du Projet de code transitoire de procédure¹⁶ pénale envisage des solutions autres que la détention provisoire, y compris l'arrestation domiciliaire et d'autres formes de supervision du suspect dans la communauté. Cet article dispose également que, dans les cas de violence au foyer, il peut être interdit au suspect de regagner le logement familial. Il subsiste toujours le risque que les programmes de libération sous caution se traduisent par une discrimination à l'égard des inculpés qui n'ont pas les moyens de la verser. Il importe, à ce stade, de consulter la victime, ce qui peut déboucher sur des formules novatrices autres que la détention provisoire. Simultanément, il importe d'harmoniser de manière plus approfondie les effets de telles solutions sur différents groupes de victimes, en particulier sur les femmes et les enfants (voir également ci-dessous la rubrique intitulée "Établissement de la justice pénale dans les sociétés sortant d'un conflit").

19. Différentes stratégies ont été adoptées pour faire en sorte que l'emprisonnement soit une sanction réservée aux cas les plus graves:

- a) Des dispositions légales ordonnant aux juges de n'avoir recours à l'emprisonnement qu'en dernier ressort et seulement lorsque aucune autre solution faisant appel à la communauté n'est appropriée;
- b) La définition par la loi des conditions qui doivent être remplies avant qu'un délinquant puisse être emprisonné;
- c) L'élargissement des sanctions communautaires afin d'offrir des alternatives réalistes à l'emprisonnement;
- d) La création de processus de justice réparatrice, comme la médiation entre la victime et le délinquant ou la création de "cercles" pour encourager l'élaboration de recommandations novatrices concernant les sanctions à appliquer;
- e) L'éducation du public pour l'amener à prendre conscience des avantages des sanctions communautaires et ainsi à exercer moins de pression sur les juges pour que ceux-ci emprisonnent les délinquants.

20. L'emprisonnement interrompt l'éducation et le développement moral des enfants et les prive d'appui familial à une période critique de leur vie. Aussi est-il particulièrement important d'éclairer les juges quant au recours à des peines de détention dans le cas des mineurs. La reconnaissance de cette réalité a débouché, aux échelons national aussi bien qu'international, sur des efforts tendant à élargir la gamme de solutions autres que les poursuites et la punition des mineurs, par exemple la Recommandation 20 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant la délinquance juvénile et la justice pour mineurs. En outre, de telles réformes vont dans le sens de la Convention relative aux droits de l'enfant (résolution 44/25, annexe, de l'Assemblée générale), aujourd'hui ratifiée par 192 États.

Justice pour mineurs et justice réparatrice

Dans les pays d'Amérique latine, la réforme des systèmes de justice pour mineurs a commencé par l'adoption en 1989 et son approbation par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985 (résolution 40/33) de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, bien que des efforts dans cette direction aient commencé au début des années 80 avec l'élaboration de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), processus auquel avait activement pris part l'Institut latino-américain pour la prévention du crime et le traitement des délinquants.

Plusieurs pays d'Amérique latine ont promulgué de nouvelles lois mettant en place un système de responsabilité conforme aux principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et aux instruments spécifiques qui la complètent, à savoir les Règles de Beijing, les Règles minimums de justice pour les mineurs privés de liberté (résolution 45/113, annexe, de l'Assemblée générale) et les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes de Riyadh) (résolution 45/112, annexe, de l'Assemblée générale). Le nouveau système prévoit notamment que tout doit être fait pour éviter d'entamer des poursuites contre des mineurs et pour empêcher ainsi de les traumatiser prématurément, et envisage en outre l'établissement d'une gamme de sanctions parmi lesquelles l'emprisonnement devient l'exception et une sanction réservée aux infractions les plus graves, à condition qu'il ne soit pas possible d'appliquer une sanction de type différent, et la participation de la victime au processus.

Justice pour mineurs et justice réparatrice

Dans les pays d'Amérique latine, la réforme des systèmes de justice pour mineurs a commencé par l'adoption en 1989 et son approbation par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985 (résolution 40/33) de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, bien que des efforts dans cette direction aient commencé au début des années 80 avec l'élaboration de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), processus auquel avait activement pris part l'Institut latino-américain pour la prévention du crime et le traitement des délinquants.

Plusieurs pays d'Amérique latine ont promulgué de nouvelles lois mettant en place un système de responsabilité conforme aux principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et aux instruments spécifiques qui la complètent, à savoir les Règles de Beijing, les Règles minimums de justice pour les mineurs privés de liberté (résolution 45/113, annexe, de l'Assemblée générale) et les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes de Riyadh) (résolution 45/112, annexe, de l'Assemblée générale). Le nouveau système prévoit notamment que tout doit être fait pour éviter d'entamer des poursuites contre des mineurs et pour empêcher ainsi de les traumatiser prématurément, et envisage en outre l'établissement d'une gamme de sanctions parmi lesquelles l'emprisonnement devient l'exception et une sanction réservée aux infractions les plus graves, à condition qu'il ne soit pas possible d'appliquer une sanction de type différent, et la participation de la victime au processus.

L'Institut latino-américain a mené à bien un projet de 5 ans visant à aider les pays de la région à aligner leurs législations et leur application sur la Convention relative aux droits de l'enfant. Ont bénéficié de ce projet le Brésil (1990), le Pérou (1994) et le Honduras (1995), qui ont adopté des codes de caractère général, et El Salvador (1994) et le Costa Rica (1996), qui ont promulgué des lois plus spécifiques concernant la justice pour mineurs. D'autres pays ont adopté plus récemment des codes ou des lois dans ce domaine, comme le Nicaragua (1998), le Venezuela (République bolivarienne d'U) (1999), la Bolivie (2000) et le Paraguay (2000). L'on a commencé à évaluer les résultats de la politique tendant à réduire le recours à la détention en tant que sanction et à élargir la gamme de sanctions autres que l'emprisonnement. Certains chiffres comparatifs seront présentés pendant l'atelier.

21. Beaucoup de pays ont adopté des mesures pour encourager l'application de peines autres que l'emprisonnement et simultanément réduire le recours à la détention en tant que sanction. L'une des stratégies élaborées à cette fin consiste à accroître le nombre de sanctions à assise communautaire, approche qu'ont adoptée aussi bien des pays développés que des pays en développement. Beaucoup de ces nouvelles sanctions comportent un élément de réparation et prévoient que le délinquant doit restituer quelque chose à la communauté et à la victime de ses actes.

22. Par ailleurs, beaucoup de pays ont adopté, sous une forme ou sous une autre, la formule de l'arrestation domiciliaire. Cette sanction comporte certaines des caractéristiques de l'emprisonnement tout en permettant au délinquant de demeurer au sein de la communauté, habituellement chez lui. Les pays développés utilisent souvent des appareils de surveillance électronique pour s'assurer que le délinquant ne quitte pas sa résidence. Dans d'autres pays, le même objectif est atteint au moyen de contrôles à l'improviste par des agents de la probation. Si une peine de prison doit effectivement être imposée pour

sanctionner le délinquant, il est préférable que la peine soit purgée au sein de la communauté plutôt qu'en établissement. Cela va également dans le sens des principes de justice réparatrice. Il faut néanmoins poursuivre les recherches pour déterminer si l'arrestation domiciliaire constitue une formule viable dans les pays en développement.

23. Les programmes et politiques de justice réparatrice ne concernent pas exclusivement la phase antérieure au procès et l'étape du prononcé de la peine du processus de justice pénale. La justice réparatrice peut également contribuer à améliorer les résultats de la justice pénale au plan correctionnel. Ainsi, par exemple, un programme de justice réparatrice réalisé dans les prisons belges a eu un impact positif aussi bien pour les victimes que pour les détenus.¹⁷

D. Transposition en droit interne des normes internationales

24. Comme on l'a vu, la réforme des systèmes de justice pénale a pour origine le souci de faciliter l'accès à la justice, aspiration qui a trouvé son expression dans une large gamme de normes internationales concernant les droits de l'accusé, des détenus, des victimes, des enfants, des femmes et d'autres encore. En outre, la communauté internationale s'est activement employée à transformer des normes abstraites en politiques et directives plus détaillées en vue de promouvoir la réforme de la justice pénale. Il a été élaboré des normes internationales pour combattre certains crimes prioritaires comme le terrorisme et les divers types de trafic et pour rehausser le rôle de la justice pénale dans les pays sortant d'un conflit et les pays se trouvant encore aux premiers stades de leur développement. Il importe que les décideurs nationaux se familiarisent davantage avec les normes internationales pertinentes et, lorsque cela est possible, mobilisent l'appui et les ressources pouvant être disponibles au plan international pour faciliter les réformes internes.

Établissement de la justice pénale dans les sociétés sortant d'un conflit

Les projets de codes transitoires élaborés à l'intention des sociétés sortant d'un conflit peuvent être utiles comme source de normes de nature à guider la réforme de la justice pénale. Ces codes ont été établis à la lumière de l'expérience acquise par les juridictions internationales *ad hoc* et la Cour pénale internationale ainsi que des normes internationales pertinentes. Le projet de codes transitoires constitue un recueil précieux des normes applicables aux systèmes de justice pénale qui peuvent être adaptées compte tenu des circonstances locales tout en respectant les normes internationales, mais l'application de ces textes ne suffit pas à mettre en place des systèmes modernes de justice pénale même dans les sociétés sortant d'un conflit. Plus de 30 commissions de la vérité ont été constituées dans divers pays après la fin d'un conflit. Ces organes peuvent décourager l'impunité et donner quelque satisfaction aux victimes, mais ils doivent également être indépendants, appuyés par la société civile et par la communauté internationale et répondre aux préoccupations des victimes, notamment en prévoyant des indemnisations appropriées (S72204/616, par. 50-51 et 54-55). La plupart des commissions ne suivent pas le modèle sud-africain, consistant à accorder des amnisties, et certaines formulent des recommandations sur l'ouverture de poursuites et l'application de processus communautaires ou coutumiers. Ces approches hybrides suivent les Principes fondamentaux des Nations Unies concernant la justice réparatrice.

Les enfants en tant que victimes et que témoins

Il importe de veiller à ce que l'administration de la justice pénale ne traumatise

Les enfants en tant que victimes et que témoins

Il importe de veiller à ce que l'administration de la justice pénale ne traumatise pas les personnes vulnérables et en particulier ne conduise pas à victimiser une deuxième fois les victimes de crimes pouvant être appelés à déposer comme témoins lors de l'action pénale. Les multiples aspects de ce problème sont reflétés dans le Projet de lignes directrices en matière de justice pour les enfants victimes et témoins d'actes criminels élaboré par le Bureau pour la protection des droits de l'enfant (résolution 2004/27, annexe, du Conseil économique et social). Le projet de lignes directrices a été élaboré pour aider les États à aligner leurs législations, procédures et pratiques sur les normes et directives internationales pertinentes. Il est fondé sur les principes de respect de la dignité de l'enfant, des intérêts supérieurs de l'enfant, du droit de l'enfant de participer à la procédure et de non-discrimination. Les directives en question stipulent que les interférences dans la vie privée de l'enfant doivent être limitées au minimum nécessaire pour que la procédure aboutisse à une issue juste et équitable, et que tous les rapports entre les rouages de la justice et les enfants doivent être marqués par un effort de sensibilité et de compréhension. Les enfants doivent être pleinement informés et pouvoir participer à la procédure, et en particulier exprimer leurs préoccupations concernant leur sécurité et manifester leur préférence sur leur façon de témoigner. Le droit d'être à l'abri de la discrimination englobe notamment la discrimination pour des raisons de caste, de situation socio-économique, de statut d'immigrant ou de réfugié ou de déni des besoins particuliers des enfants. Les lignes directrices stipulent qu'une assistance spéciale doit être fournie aux enfants non seulement dans le contexte de l'action pénale mais aussi pour ce qui est de l'aide financière, des services médicaux et sociaux ainsi que des services matériels, psychologiques et autres indispensables à leur réinsertion dans la société.

III. Possibilités de réforme efficace de la justice pénale

25. L'on trouvera ci-après un certain nombre de considérations pratiques à prendre en considération lors de la planification, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des initiatives de réforme des systèmes de justice pénale. L'accent sera mis sur les possibilités de coopération internationale, l'application de normes internationales, la formation, les évaluations factuelles et la fourniture d'une assistance technique aux pays en développement.

A. Efforts en faveur d'une réforme intégrée et globale

26. Si l'on veut que les politiques élaborées portent leurs fruits – par exemple en réduisant le nombre de condamnations à des peines de prison et par conséquent le surpeuplement des établissements pénitentiaires – les réformes doivent être intégrées et globales et non ponctuelles. Pour réduire le nombre de détenus, il faut réformer toutes les étapes du système: il faut par exemple que la police comme le ministère public étudient la possibilité d'appliquer des méthodes autres qu'une inculpation et des poursuites; il faut avoir plus largement recours à des peines autres que l'emprisonnement pouvant être exécutées au sein de la communauté; et il faut aussi utiliser plus largement des systèmes de liberté surveillée ou de libération anticipée. Les tentatives de réduction du nombre de condamnations à des peines de prison qui ont le mieux réussi sont celles qui se sont attaquées au problème à toutes les étapes de l'action pénale. La nécessité d'une réforme intégrée pose des problèmes particuliers pour les États fédéraux et les États de très grandes

dimensions. L'action d'intervenants comme la police, le ministère public, les tribunaux et le système pénitentiaire doit être coordonnée de sorte que les effets d'une intervention (par exemple une modification des politiques concernant la mise en accusation) soient compris par les autres institutions. Aussi faut-il encourager des réunions périodiques entre les différentes entités qui interviennent dans le système de justice pénale. Simultanément, il faut veiller à ce que chaque intervenant contrôle comme il convient l'action des autres et y fasse contrepoids. C'est ainsi par exemple que, dans certains pays, il arrive que les décisions de la police soient revues par le ministère public et que les décisions des services pénitentiaires soient soumises à l'appréciation des juges.

Réduction des taux d'emprisonnement des minorités raciales

Pour réduire le taux d'emprisonnement des membres des minorités raciales, il faudra mettre en oeuvre une approche globale associant tous les intervenants dans le système de justice pénale, dont la police, le ministère public, les avocats de la défense, les magistrats et les responsables des services pénitentiaires. De plus, une réforme, pour être véritablement globale, doit aller au-delà du système de justice pénale proprement dit pour englober également des questions de développement comme la création de possibilités économiques et un agencement urbain de nature à décourager la délinquance (voir également la Déclaration de Vienne sur le crime et la justice (résolution 55/59, annexe, de l'Assemblée générale) et les plans d'action pour la mise en oeuvre de la Déclaration de Vienne (résolution 56/261, annexe, de l'Assemblée générale, par. 31-33)).

B. Coordination des efforts de réforme aux échelons régional et international

27. Une coordination accrue s'impose non seulement au plan interne mais aussi aux échelons régional et international. Certaines formes de criminalité prolifèrent à travers les frontières et des efforts exclusivement nationaux sont voués à l'échec. La criminalité transnationale organisée, le terrorisme, le trafic de drogues et la traite de personnes sont des exemples de tels problèmes. Simultanément, ce n'est pas seulement pour lutter contre la criminalité transnationale qu'une coordination internationale et régionale accrue s'impose. Une assistance bilatérale et multilatérale est nécessaire aussi pour que les pays développés ayant une expérience de la réforme des systèmes de justice pénale puissent aider d'autres pays dans leurs propres efforts de réforme. Ce faisant, il faudra respecter la diversité et les conditions et coutumes locales. Une assistance internationale et bilatérale peut aider un État à moderniser son système de justice pénale et à incorporer des éléments de participation de la communauté à la réforme de la justice. En outre, des ressources suffisantes doivent être dégagées pour pouvoir fournir une telle assistance technique. Ce processus peut également faciliter la collecte de données de référence et d'indicateurs de performance permettant d'évaluer l'efficacité à la fois de l'assistance et des efforts de réforme. Il conviendra par ailleurs d'échanger des informations sur les pratiques optimales en matière de justice pénale, mais il faudra faire en sorte que les normes et les directives internationales pertinentes soient mieux comprises par les praticiens de la justice pénale, la société civile et le public dans son ensemble. Enfin, un accent accru devra être mis sur l'utilité pratique que peuvent avoir ces indications pour aider les États à moderniser leurs systèmes de justice pénale.

Sûreté, sécurité et justice pour les pauvres au Nigéria

L'on peut citer comme exemple de programmes intersectoriels de réforme fondés sur la promotion des droits de l'individu le Programme Royaume-Uni/Nigéria pour la sécurité, la justice et la croissance, qui a pour but d'appuyer de façon intégrée la réalisation des objectifs visés dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies. Ce programme de 5 ans appuyé par le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID) a pour objectif ultime d'améliorer la sûreté et la sécurité et de faciliter l'accès à la justice des pauvres, tout en améliorant leurs moyens de subsistance. Ce programme d'une valeur de 30 millions de livres sterling, entrepris en mars 2002, est géré par le British Council en association avec les organismes nationaux de contrepartie. Il appuie différentes initiatives, et notamment le renforcement des capacités, dans trois principaux domaines: sûreté et sécurité, accès à la justice et croissance. Le programme fournit une assistance technique, des équipements et un soutien matériel, et les ministères et organismes du Gouvernement nigérian, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des États, cofinancent beaucoup d'activités au moyen d'un appui en espèces et en nature. S'agissant de la sûreté et de la sécurité, le programme tend à améliorer les services fournis par des services formels et informels de police ainsi qu'à renforcer les structures visant à prévenir, résoudre et gérer les conflits. L'un des objectifs spécifiques du programme consiste à promouvoir une transformation de la culture et de l'organisation de la police nigériane grâce à l'introduction de services de police à assise communautaire. Le programme tend à faciliter l'accès à la justice en appuyant la création aussi bien au plan fédéral qu'au niveau des États de systèmes améliorés et efficaces d'administration de la justice en faveur des pauvres. Les objectifs spécifiques visés dans ce domaine sont notamment le renforcement des politiques, des plans et du financement du secteur de la justice au niveau fédéral et au niveau des États, la création, parmi les usagers des services de justice, d'une prise de conscience de leurs droits, la facilitation de l'accès à la justice et un respect accru des droits en général, et en particulier des droits à l'égalité. En ce qui concerne la croissance, le programme tend à faciliter la création d'un environnement propice à une expansion économique axée sur les pauvres dans les secteurs autres que le secteur pétrolier. Les objectifs spécifiques sont notamment de rationaliser l'environnement légal et réglementaire de sorte que le secteur privé puisse faciliter une expansion axée sur les pauvres, ainsi que le renforcement des institutions et des organismes chargés de la lutte contre la corruption.

C. Participation aux efforts de réforme de la communauté, de la société civile et des institutions autres que celles qui sont traditionnellement associées au système de justice pénale

28. Une réforme de la justice pénale exige l'implication des autres institutions de la société. Par exemple, les services d'immigration ont été amenés à participer directement aux efforts déployés pour combattre la traite des personnes et le terrorisme. Les systèmes formels et informels de services de santé mentale peuvent beaucoup contribuer à déterminer le traitement que le système de justice pénale réserve aux personnes souffrant de troubles mentaux. Les institutions religieuses, l'armée et les polices privées, dans certains pays, s'acquittent parfois de fonctions qui sont normalement celles de la justice pénale. Les médias, les organisations non gouvernementales, les systèmes de santé, les centres de recherche, les ordres des avocats, les parlementaires et les commissions de défense des droits de l'homme et de réforme des lois peuvent également beaucoup

contribuer à la modernisation de la justice pénale. Les institutions, y compris celles du secteur privé, qui se trouvent en dehors de ce que l'on appelle traditionnellement la justice pénale peuvent néanmoins être des modèles importants pour le renforcement des institutions et la réforme du système de justice pénale lui-même.

29. Une réforme de la justice pénale n'est pas possible sans le soutien actif ou tout au moins l'acquiescement de la communauté. Cela est particulièrement le cas des réformes les plus hardies, comme un recours accru à des peines autres que l'emprisonnement, la mise en place des nouveaux mécanismes de règlement des différends et l'initiative de justice réparatrice en général. Pour mobiliser le concours de la communauté, les pouvoirs publics doivent investir dans l'éducation publique au moyen de campagnes de sensibilisation. C'est ce qu'a reconnu une conférence sur la réforme de droit pénal dans le sud de l'Asie qui a eu lieu à Kathmandu en novembre 1999. Les interventions à assise communautaire peuvent par ailleurs beaucoup contribuer à promouvoir les objectifs de la justice réparatrice.

30. Les tentatives qui sont faites pour moderniser la justice pénale grâce à la promotion de la justice réparatrice devront faire intervenir des institutions qui ne sont généralement pas associées à la justice pénale et exigeront une implication aussi bien des groupes de la société civile que de la collectivité dans son ensemble. Le cas de la Thaïlande démontre comment les médias peuvent faciliter l'implication de la communauté dans la réforme de la justice pénale par le biais de la justice réparatrice.

La participation des communautés à la justice pénale en e cas de la Thaïlande

Pendant une campagne d'échange d'informations et d'éducation du public menée entre 2000 et 2002, les principes de justice réparatrice ont été discutés lors d'une série de séminaires nationaux dont certains ont été retransmis en direct sur les chaînes publiques de télévision. Il a également été organisé des voyages d'études en Nouvelle-Zélande et l'Institut international de promotion de pratiques de justice réparatrice, appuyé par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Fondation thaïlandaise pour la promotion de la santé, a dispensé une formation aux agents publics intéressés. La justice réparatrice a été qualifiée de justice au service de l'harmonie sociale afin de mettre en relief qu'elle va dans le sens des traditions et des coutumes thaïlandaises de règlement des différends par consentement mutuel au sein de la communauté. Il a été lancé des projets pilotes de réseaux de justice communautaire pour faciliter la prévention de la délinquance et le traitement des délinquants, notamment dans les domaines de la délinquance juvénile et de la violence au foyer. Il a également été constitué des comités pluridisciplinaires de réadaptation des toxicomanes composés de représentants du ministère public, d'agents de la probation, de médecins, de psychologues et de membres de la communauté. Les principes de justice réparatrice ont servi de base à une réforme d'ensemble du système pour pouvoir s'adapter à des problèmes comme le surpeuplement carcéral et les retards dans l'administration de la justice pénale ainsi que pour mettre en oeuvre des programmes plus formels de promotion d'alternatives à l'emprisonnement. Les lois relatives à la suspension des poursuites pourront également faciliter la mise en oeuvre de ces programmes. Dans le cas de la délinquance juvénile, un programme de recours à des conférences et des groupes familiaux et communautaires a donné de bons résultats.

D. Investissement efficace de ressources adéquates dans la réforme

31. Ménager les ressources disponibles est une condition préalable indispensable à l'efficacité de la gestion de la justice pénale. Un système de justice qui essaierait de régler tous les conflits en soumettant tous les délits déclarés aux tribunaux risque fort de se trouver dépassé et, en définitive, d'être condamné à l'échec. Il se dégage de l'expérience acquise par de nombreux pays deux principes généraux qui sont les suivants: a) il convient de détourner du système judiciaire autant d'affaires que cela est possible sans compromettre la sécurité; et b) il importe de réduire les coûts de l'administration de la justice pénale en orientant les affaires, lorsqu'il y a lieu, vers des institutions extérieures au système formel, ce qui peut contribuer à contenir les coûts de la justice en évitant que les délinquants franchissent de nouvelles étapes du processus pénal. Les affaires qui absorbent le plus de ressources sont manifestement celles dans lesquelles le délinquant est accusé, jugé et finalement condamné à une peine d'emprisonnement. Remplacer l'emprisonnement par des sanctions axées sur la communauté constitue un objectif important des politiques qui ont été menées dans de nombreux pays.

32. Décider quelles sont les affaires qui doivent être exclues du système formel constitue un problème commun à tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement et qu'ils suivent le modèle de la *common law* ou le modèle de tradition romaniste. Cela ne signifie pas qu'il faille dénier la justice mais plutôt orienter les affaires vers les procédures qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité et qui, souvent, offrent aux victimes plus

que des solutions purement judiciaires. Il s'agit, autrement dit, d'accroître le recours aux formules autres que la saisine de la justice formelle. En outre, une fois qu'une décision intervient, les délinquants sont traités d'une façon à la fois économique et efficace qui non seulement les tient pour responsables de leurs actes mais aussi offre une certaine réparation aux victimes.

33. L'emprisonnement est l'une des sanctions dont le rapport coût-efficacité est le moindre et, si une telle formule peut être nécessaire dans les cas les plus graves, elle n'offre habituellement aux victimes guère d'avantages tangibles autres que la satisfaction de voir le délinquant châtié.¹⁸ Aussi la réforme de la justice pénale pourrait-elle être renforcée en encourageant:

a) Des programmes d'application par la police de mesures autres qu'une mise en accusation, qui sont particulièrement efficaces dans le cas des jeunes en conflit avec la loi;

b) Des programmes consistant pour le ministère public à recourir à des mesures autres que les poursuites: le Parquet, en exerçant un tel pouvoir, peut économiser des ressources précieuses au profit des victimes, qui peuvent ainsi recevoir une réparation morale et, lorsqu'il y a lieu, matérielle;

c) La modération dans l'application de peines de prison, en réglementant les pratiques à suivre dans ce domaine;

d) L'établissement d'un lien entre la durée des peines et la capacité des établissements pénitentiaires.¹⁹

34. D'autres pays ont essayé de parvenir au même objectif en ayant plus largement recours à des interventions communautaires pour lutter contre la délinquance, comme les conférences et groupes familiaux.²⁰ Beaucoup de pays ont élaboré pour lutter contre la délinquance juvénile des interventions fondées sur les principes de justice réparatrice. La Thaïlande, par exemple, a commencé à orienter les affaires de délinquance juvénile vers un règlement par des groupes et conférences familiaux et communautaires.

35. Dans les pays en développement, le manque de ressources peut dans certains cas exclure toute formule autre que des solutions informelles au sein de la communauté. Ces méthodes informelles de lutte contre la délinquance peuvent avoir certains avantages en facilitant un règlement des problèmes dans la pratique et en évitant les problèmes et les dépenses que suppose l'intervention du système formel de justice pénale. Certaines formes de justice informelle peuvent avoir certains des mérites que beaucoup s'accordent à reconnaître à la justice réparatrice. Simultanément, la justice informelle risque de refléter les déséquilibres de forces qui existent au sein de la société. Dans certains des pays des Caraïbes, il a été difficile d'appliquer les méthodes de justice réparatrice à la délinquance juvénile parce que, entre autres, il n'existait pas de système établi de justice pour mineurs. D'une façon générale, la justice réparatrice opère dans les coulisses d'un système de justice capable, juste et efficace et ne fait que le compléter.

36. Des ressources accrues, à elles seules, risquent de ne pas permettre de satisfaire les aspirations à un accès plus large à la justice ni les attentes toujours croissantes concernant le système de justice pénale. Beaucoup de pays développés qui ont consacré des ressources considérables aux systèmes existants de justice pénale doutent de l'efficacité de cette politique. Les ressources consacrées à l'action policière, aux poursuites, aux établissements pénitentiaires et à la promulgation de nouvelles lois pénales ne semblent pas avoir vraiment réduit les taux de délinquance ni apaisé la crainte du public d'en être victimes. Beaucoup de ces pays s'orientent vers la justice réparatrice à la fois pour détourner les

affaires appropriées du système de justice pénale et pour repenser l'administration de la justice au sein de ce système en ayant davantage recours à des formules comme des sanctions autres que l'emprisonnement, la réparation et les réformes tendant à éviter que les victimes soient une deuxième fois traumatisées par le système de justice pénale.

Réforme de la justice pour mineurs au Liban

Au milieu des années 90, le cadre institutionnel et législatif du Liban n'offrait pas la possibilité de faire face à l'escalade de la délinquance juvénile. La justice pour mineurs ne pouvait pas être administrée efficacement faute d'un organe de coordination et d'un système efficace de collecte de l'information. En 1996-1997, il a été introduit un programme de réforme de la justice pour mineurs comportant notamment la création au sein du Ministère de la justice d'un Département des mineurs chargé de coordonner l'activité des officiers de police judiciaire, des juges, des procureurs, des travailleurs sociaux, des pédagogues et du personnel des établissements de détention et des maisons de correction. Ce département s'emploie à diffuser les pratiques optimales et il suit l'impact des activités réalisées par les principales parties prenantes chargées des questions intéressant les enfants et les adolescents. Travaillant en étroite coopération avec les autres ministères intéressés, le département est responsable de la formulation des politiques et de l'introduction de nouveaux programmes d'éducation et de réinsertion. En outre, il encourage l'élaboration de plans d'action en vue de prévenir la délinquance juvénile et de protéger les enfants victimes de la délinquance. Il a été établi au sein du Département des mineurs du Ministère de la justice un système informatisé de collecte des informations pertinentes concernant les jeunes en conflit avec la loi.

E. Suivi et évaluation des pratiques de justice pénale

37. Les acteurs locaux et internationaux ont aujourd'hui acquis l'expérience du suivi de la justice pénale dans les situations de crise. L'un des exemples les plus évidents est le rôle que joue le Comité international de la Croix-Rouge en visitant les prisons et les autres lieux de détention. Dans certaines régions du monde, des activités de suivi ont été intégrées au mandat des organismes des Nations Unies. De plus, le concept de suivi offre un potentiel significatif dans d'autres régions du monde. Un suivi stratégique et judicieux des pratiques de justice pénale pourrait beaucoup contribuer à promouvoir l'obligation redditionnelle et la probité au sein des systèmes de justice ainsi qu'à obtenir les évaluations nécessaires pour veiller à ce que les réformes soient efficaces et fondées sur des informations factuelles.

38. Dans toute la mesure possible, l'efficacité des réformes et des pratiques de justice pénale devrait être évaluée sur des bases factuelles.²¹ Dans le cas des nouveaux programmes, cela signifie qu'il faut chaque fois que faire se peut avoir recours à des évaluations systématiques et former du personnel dans le domaine de la gestion des données et des statistiques. Il importe de rassembler des données de référence pour pouvoir évaluer à la fois les tendances et l'efficacité de telle ou telle intervention. Bien que les programmes de justice réparatrice n'en soient encore qu'à leurs premiers balbutiements, il existe des évaluations de plus en plus nombreuses. Ces recherches doivent être poursuivies et leurs résultats diffusés partout dans le monde pour déterminer exactement comment la justice réparatrice peut compléter, voire remplacer, le modèle classique de justice pénale.

39. La création de la "Campbell Collaboration" (www.campbellcollaboration.org), organisation à but non lucratif dotée d'un réseau international d'experts qui analyse les recherches menées dans un domaine ou sur un thème spécifique, marque un progrès important sur la voie de la promotion de programmes et de politiques de justice pénale fondés sur des réalités factuelles. Les analyses, une fois achevées et publiées, sont actualisées périodiquement pour veiller à ce que les conclusions qui y figurent soient conformes aux conclusions des recherches les plus récentes.

F. Promotion, dans les efforts de réforme, de l'obligation redditionnelle et du respect des normes pertinentes en matière de droits de l'homme et de l'état de droit

40. Dans le cadre des efforts déployés pour promouvoir l'état de droit, et compte tenu de la nécessité de rehausser la confiance du public dans le système de justice pénale, il faudrait accorder une attention spéciale aux mesures à prendre pour réprimer les abus de la police, du ministère public, des juges et du personnel des services pénitentiaires. Il est indispensable de lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir dans ces domaines de manière à démontrer l'attachement du système de justice à l'équité et au règne du droit. Des programmes de formation et d'autres types d'interventions devraient être organisés pour combattre et éliminer les problèmes de corruption et de violence gratuite parmi les agents de l'État. Les processus de justice réparatrice peuvent utilement contribuer à instituer une discipline qui, sans tolérer les abus, a pour but de rééduquer les auteurs d'actes aberrants. De tels processus offrent une possibilité d'implication à la communauté et de participation des victimes civiles.

G. Élargissement de la place faite aux victimes de la délinquance et aux groupes vulnérables, comme les enfants, conformément aux directives et normes internationales

41. L'une des stratégies les plus prometteuses, pour réformer la justice pénale, consiste à accorder la priorité aux victimes. Cela non seulement permet de promouvoir le respect des normes applicables au traitement des victimes, surtout lorsqu'il s'agit de femmes, d'enfants et de membres des minorités, mais peut aussi faciliter des interventions de développement de caractère plus général allant dans le sens des Objectifs du Millénaire.²² Mettre l'accent sur les besoins et la participation des victimes peut aussi encourager l'établissement d'un ordre de priorités pour la réforme de la justice pénale et l'évaluation de l'efficacité des réformes. Dans toute la mesure possible et conformément aux principes de justice, la réforme devrait tendre à ce que l'ensemble du processus pénal tienne compte des intérêts des victimes, ce qui signifie que celles-ci doivent être tenues informées de la suite donnée à leur affaire et pouvoir participer au processus lorsque cela est approprié, et aussi qu'il faut s'efforcer de répondre à leurs besoins, par exemple en encourageant les délinquants à réparer les conséquences de leurs actes. Cela va manifestement dans le sens des concepts de justice réparatrice, qui mettent l'accent sur les besoins des victimes plutôt que sur la nécessité d'imposer une sanction rétributive.

La réparation en Afrique australe

La réparation est peu à peu devenue une considération importante dans les pays développés aussi bien qu'en développement et a des incidences pour l'administration de la justice pénale aux échelons aussi bien national qu'international. En Afrique australe, il a été élaboré des programmes de réparation pour répondre aux besoins des victimes de violation des droits de l'homme.²³

42. Il serait sans doute bon aussi, si l'on s'attache comme suggéré ci-dessus à accorder la priorité aux victimes, de mettre l'accent sur les groupes qui risquent à la fois d'être victimes de la délinquance et d'être maltraités par le système de justice pénale. Les enfants qui se prostituent, par exemple, sont les victimes de violences, d'exploitation et de sévices sexuels, mais peuvent également être traumatisés par les sanctions lorsqu'ils sont traités comme des délinquants. Les femmes et les membres de groupes autochtones en conflit avec la loi sont souvent aussi victimes, de façon disproportionnée, de la délinquance. Il est sans doute préférable de consacrer les ressources disponibles qui sont limitées aux victimes de la délinquance qui représentent elles-mêmes la charge la plus onéreuse pour la société et les systèmes de justice pénale et de mettre l'accent sur les réformes qui contribueront à rompre le cycle de victimisation et de récidive. D'une façon plus générale, les principes élaborés par l'Organisation des Nations Unies concernant à la fois le traitement des victimes de la délinquance et la justice réparatrice reconnaissent la nécessité de limiter les exigences excessives aussi bien des victimes de la communauté que des délinquants. Une telle approche devrait également tenir compte du fait qu'aussi bien les victimes que les délinquants viennent fréquemment de milieux économiquement désavantagés.

H. Insistance accrue sur le recours aux processus et aux principes de la justice réparatrice, lorsqu'il y a lieu et lorsque cela est conforme aux directives et normes internationales

43. Les Principes fondamentaux de justice réparatrice constituent pour les États un modèle dont ils peuvent utilement s'inspirer pour intégrer des méthodes de justice réparatrice, lorsqu'il y a lieu, à leurs systèmes de justice pénale. Même dans le cas des crimes les plus graves, y compris ceux qui sont commis en périodes de conflit, il peut être bon d'essayer de parvenir à des formules réparatrices répondant aux besoins des victimes, des délinquants et de la communauté et de nature à promouvoir la réinsertion. La plupart des experts de la justice réparatrice considèrent que celle-ci ne doit pas être considérée comme un système de justice parallèle mais plutôt comme complétant les mesures classiques de justice pénale. Les États devraient étudier la possibilité de promouvoir l'échange d'informations sur la justice réparatrice et la coopération dans des domaines pour la recherche, la formation et l'assistance technique, en accordant une attention particulière aux besoins des pays en développement et des pays en transition.²⁴

IV. Conclusions et recommandations

44. Les considérations qui précèdent ont examiné certaines des pressions auxquelles sont soumis les systèmes de justice pénale, dont les plus importantes sont l'aspiration à un accès accru à la justice pour l'accusé et pour les délinquants, pour les victimes et pour la

communauté. Il a été identifié certaines pratiques prometteuses dans divers domaines de la réforme de la justice pénale et proposé un certain nombre de stratégies orientées vers l'action pour faciliter cette réforme. Ainsi, les participants à l'atelier 2 voudront peut-être s'accorder sur l'importance des considérations générales ci-après:

- a) Il convient, dans les tentatives de réforme des systèmes existants de justice pénale, de respecter les diversités qui existent entre États et à l'intérieur des États;
- b) Il faut, dans les tentatives de réforme des systèmes existants de justice pénale, s'employer à protéger les membres les plus vulnérables de la société;
- c) L'emprisonnement est une sanction à laquelle il ne faut avoir recours qu'en cas de besoin;
- d) L'action doit dans tous les cas être guidée par les normes internationales relatives aux droits de l'homme et les autres principes de justice.

45. Les participants voudront peut-être examiner les recommandations spécifiques ci-après:

- a) Les réformes de la justice pénale devraient porter sur tous les éléments pertinents du système national de justice pénale et être aussi intégrées et aussi complètes que possible;
- b) La coopération internationale devrait être considérée comme pouvant jouer un rôle essentiel dans le succès des initiatives de réforme pénale et une assistance technique devrait être offerte dans tous les cas où cela est possible;
- c) Les réformes devraient être fondées sur une implication et une participation actives de la société civile, des groupes communautaires et des institutions qui ne sont pas traditionnellement associés au système de justice pénale;
- d) Les États devraient utiliser au mieux les ressources limitées qui sont disponibles et dégager des ressources suffisantes, en mettant un accent particulier sur l'aide aux pays en développement et le rôle que la justice pénale peut contribuer dans la réalisation des Objectifs de développement pour le Millénaire;
- e) Les États devraient reconnaître la nécessité d'un suivi et d'une évaluation de la justice pénale pour veiller à ce qu'elle soit efficace et fondée sur des informations factuelles;
- f) Il faudrait élaborer des mécanismes pour promouvoir l'obligation redditionnelle et le respect de l'état de droit;
- g) Les États devraient mettre un accent accru sur les victimes de la délinquance et les groupes vulnérables, comme les enfants, conformément aux directives et normes internationales;
- h) Les États devraient avoir plus largement recours aux processus et aux principes de la justice réparatrice, lorsque cela est approprié et conforme aux directives et normes internationales.

Notes

- ¹ Voir par exemple, le Rapport de la réunion préparatoire régionale du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale pour l'Asie occidentale tenu à Beyrouth du 28 au 30 avril 2004 (A/CONF.203/RPM.4/1, par. 38).
- ² Voir, par exemple, le Rapport de la réunion préparatoire régionale du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale pour l'Asie et le Pacifique tenu à Bangkok du 29 au 31 mars 2004 (A/CONF.203/RPM.1/1, par. 41).
- ³ Voir, par exemple, le Rapport de la réunion préparatoire régionale du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale pour l'Amérique latine et les Caraïbes tenu à San José du 19 au 21 avril 2004 (A/CONF.204/RPM.2/L.2, par. 68).
- ⁴ Hough, M. et Roberts, J.V. *Confidence in Justice: an international review. Findings*, No. 243 (Londres, Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, 2004).
- ⁵ En Angleterre et au Pays de Galles, le Ministère de l'intérieur (Home Office) a fixé des objectifs qui doivent être atteints au plan national pendant la période 2002-2005, par exemple une augmentation d'au moins 1% du pourcentage du public qui est satisfait de la justice (voir Royaume-Uni, Home Office, Department for Constitutional Affairs, *Improving Public Satisfaction and Confidence in the Criminal Justice System* (Londres, 2003).
- ⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2187, No. 38544.
- ⁷ A/56/326, annexe.
- ⁸ Déclaration politique adoptée par la Réunion de haut niveau des ministres de la coopération pour le développement et des responsables des organismes d'aide du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique, Paris, 15-16 avril 2004.
- ⁹ *Report of the Royal Commission on Aboriginal Deaths in Custody* (peut être consulté à l'adresse <http://www.austlii.edu.au/au/special/rsjproject/rsjlibrary/rciadic/index.html>).
- ¹⁰ Gabrielle Maxwell et Allison Morris, "Restorative Justice and Reconviction", *Contemporary Justice Review*, vol. 5 No. 2 (2002), p. 133 à 146.
- ¹¹ Henriette Haas et al. "The Impact of Different Family Configurations on Delinquency", *British Journal of Criminology*, vol. 44, No. 4 (2004), p. 520-532.
- ¹² John Braithwaite, "Restorative Justice and Responsive Regulation". (New York, Oxford University Press, 2002), p. 221 à 223.
- ¹³ Lynette Parker, "Columbia's Houses of Justice" (2003) (peut être consulté à l'adresse www.restorativejustice.org/rj3/Feature/2003/July/housesofjustice.htm).
- ¹⁴ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, première session, New York, 3-10 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.03.V.2 et rectificatif), partie II A.
- ¹⁵ Eric P. Baumer, Richard B. Felson et Steven F. Messner, "Changes in police notification for rape, 1973-2000", *Criminology*, volume 41, 2003, p. 841-872.
- ¹⁶ Le projet de code a été établi par le Centre for Human Rights de l'Irlande, l'Institute for Peace des États-Unis et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.
- ¹⁷ I. Aertsen et T. Peters, "Mediation and Restorative Justice in Belgium", *Journal européen de politique et de recherches pénales*, vol. 6, No. 4 (1998), p. 507 à 524.
- ¹⁸ Dans un pays développé comme le Canada, l'incarcération coûte environ 50 000 dollars E.-U. par détenu et par an.
- ¹⁹ M. Tonry, *Thinking about Crime: Sense and Sensibility in American Penal Culture* (Oxford University Press, 2004), p. 220.

- ²⁰ Pour une discussion de ces réformes dans le monde, voir M. Tonry et A. Doob (eds.), "Youth Crime and Youth Justice: Comparative and Cross-National Perspectives", *Crime and Justice*, vol. 31 (Chicago, University of Chicago Press, 2004).
- ²¹ Pour une discussion utile de l'application de ce principe aux pratiques de la probation, voir T. Chapman et M. Hough, *Evidence-Based Practice: a Guide to Effective Practice*, J. Furniss, ed. (Londres, Home Office, H.M. Inspectorate of Probation, 1998).
- ²² Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, *Handbook on Justice for Victims*, 1999, p. 5.
- ²³ Voir Warren Buford and Hugo van der Merwe, "Les réparations en Afrique australe", *Cahiers d'études africaines*, vol. 44, No. 1-2 (2004), p. 263-322.
- ²⁴ Voir le rapport de la réunion du Groupe d'experts sur la justice réparatrice (E/CN.15/2002/5/Add.1) tenue à Ottawa du 29 octobre au 1^{er} novembre 2001.
-