NATIONS UNIES

ASSEMBLEE GENERALE

Distr.
LIMITEE[x]

A/CONF.56/Misc.1
28 septembre 1973
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

CINQUIEME CONGRES DES NATIONS UNIES
POUR LA PREVENTION DU CRIME ET LE
TRAITEMENT DES DELINQUANTS
Réunion préparatoire régionale pour
l'Amérique latine
Brasilia, 4-10 novembre 1973

GUIDE PROPOSE AUX DEBATS DES REUNIONS PREPARATOIRES REGIONALES ORGANISEES EN VUE DU CINQUIEME CONGRES DES NATIONS UNIES POUR LA PREVENTION DU CRIME ET LE TRAITEMENT DES DELINQUANTS

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes
Introduction	1
Point de l'ordre du jour	
1. Evolution des formes et dimensions de la criminalité - nationale ou plurinationale	2 - 9
2. Amélioration de la législation criminelle, des mesures d'ordre public, de l'administration judiciaire et des systèmes correctionnels, en vue de la prévention de la criminalité et du traitement des délinquants au sein de la collectivité	10 - 23
3. Rôles nouveaux de la police et autres organes chargés de faire respecter la loi, compte tenu de l'évolution des perspectives et des normes minima d'efficacité	24 - 31
4. Traitement des délinquants emprisonnés, en ce qui concerne particulièrement l'application de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus adopté par l'Organisation des Nations Unies	32 - 43
5. Conséquences économiques et sociales de la criminalité : nouveaux problèmes de recherche et de planification	44 - 52

x Réservé aux participants.

INTRODUCTION

1. Le présent document a pour objet de préciser certaines des questions qui ont motivé le choix des points de l'ordre du jour du cinquième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Cet ordre du jour a été adopté par le Comité de la prévention du crime et de la lutte contre la délinquance à sa deuxième session (E/CN.5/494), mais la teneur de chacun des points qui le composent devra encore être précisée au cours de la série de réunions préparatoires qui se tiendront avant que le Congrès ne se réunisse à Toronto (Canada) en 1975. Le but du présent document est donc de donner une certaine orientation aux discussions des experts intéressés, et non de limiter la portée de chaque point. Il y a probablement des problèmes (ou des possibilités de discussion générale au niveau national ou au niveau du Congrès de Toronto) qui ne sont pas évoqués dans ce document ou qui n'y sont abordés que brièvement. D'autres, qui y sont mentionnés, peuvent être totalement étrangers à certains pays ou à certaines sociétés, ou n'avoir pour eux qu'un intérêt limité. Ce document a ainsi pour objet de stimuler la discussion des problèmes en cause, afin de recueillir des données susceptibles d'être utilisées dans les documents de travail du Congrès.

Point 1 de l'ordre du jour

EVOLUTION DES FORMES ET DIMENSIONS DE LA CRIMINALITE - NATIONALE OU PLURINATIONALE

2. Cette question a été inscrite à l'ordre du jour du Congrès pour appeler l'attention sur l'évolution des formes et sur l'ampleur du problème de la criminalité au début du dernier quart du XXe siècle, et pour stimuler la réflexion sur les politiques qui permettraient de réduire et de contrôler plus efficacement la criminalité.

3. L'augmentation de la criminalité dans de nombreux pays semble liée à des périodes d'évolution sociale et technique exceptionnellement rapide. Cette évolution a modifié les formes, les méthodes et les dimensions de la criminalité. Les détournements d'avions sont liés aux possibilités et aux dangers des transports aériens, et au développement des voyages. Le crime organisé s'inspire, à des fins illégales, des méthodes et des procédés des grandes entreprises. Les conditions modernes de la consommation de masse offrent, dans des proportions inconcevables auparavant, des possibilités de fraude sur les produits de consommation ou de vente de médicaments et de produits dangereux ou non expérimentés. La corruption dans les affaires et dans l'administration reste l'un des graves problèmes de notre époque.

4. Les ordinateurs ont à la fois aidé à lutter contre la criminalité et à créer de nouvelles formes d'extorsions et de violations de la vie privée. L'invention de

l'automobile a transformé les rapports entre forces de l'ordre et criminels, et l'avion, en ignorant les frontières géographiques et les juridictions territoriales, a rendu désuètes certaines des divisions classiques de la responsabilité administrative. Les moyens d'information de masse ont répandu dans le monde entier les méthodes utilisées par les criminels en même temps qu'ils reflétaient l'inquiétude générale devant la criminalité, mobilisant ainsi l'opinion publique, certes, mais aussi nourrissant en informations et en notoriété des délinquants soucieux de l'un et de l'autre. La célébrité des criminels est d'ailleurs devenue monnayable dans plusieurs sociétés, où certaines publications accueillent les confessions personnelles et croient bon de les rétribuer. L'inflation, de son côté, fournit de nouveaux motifs aux vols de chefs-d'oeuvre artistiques ou à la conclusion de transactions immobilières frauduleuses, et la spéculation monétaire, en échappant au contrôle de certaines banques nationales, semble offrir de nouvelles possibilités à ceux qui cherchent à s'enrichir illégalement aux dépens de millions de personnes.

5. Dans le monde entier, la violence internationale, le crime organisé, le trafic et l'abus des drogues ont laissé des traces douloureuses, compromettant de nombreuses vies et créant un climat d'insécurité, mais constituant en même temps une source d'immenses bénéfices pour le petit nombre capable d'une efficacité implacable et tourné uniquement vers le profit personnel, au mépris de la loi. La situation se complique encore du fait que la violence internationale - qu'il s'agisse d'assassinats, de détournements d'avions, d'enlèvements de diplomates ou d'attentats à la bombe - peut obéir à trois types de motifs. Outre les motifs ordinaires qui découlent de l'intérêt ou des appétits personnels, il faut tenir compte de ceux de l'idéaliste politique luttant pour un système social difficile à réaliser mais, pour lui, préférable; et il faut tenir compte aussi des motifs du malade mental qui tire satisfaction des moments de toute puissance qui sont les siens lorsqu'il tient d'autres vies à rançon sous les feux braqués de l'actualité ou lorsqu'il décide, une arme à feu ou une bombe à la main, si tel ou tel va vivre ou mourir. Certaines formes de crimes, d'abord étroitement liées à des idéaux politiques respectables en eux-mêmes, sont devenues des opérations criminelles lucratives (détournements d'avions, enlèvements), tandis que des méthodes criminelles étaient parfois adoptées pour leur efficacité par des groupes politiques à court de fonds (attaques de banques à main armée).

6. La criminalité est donc, à la fin du troisième quart du XXe siècle, un problème d'une difficulté et d'une diversité extrême. D'autre part, si la criminalité revêt des aspects trop multiples et trop complexes pour être étudiée à fond dans le cadre d'un congrès, il serait illogique néanmoins qu'un congrès consacré de nos jours à la prévention du crime ne reconnaisse pas l'importance du problème national et international que les formes nouvelles et les dimensions sans précédents de la criminalité moderne posent à un monde qui est manifestement très loin de prévenir le crime et de lutter contre lui avec succès.

7. Bien entendu, tous les pays ne sont pas affectés de la même manière par ce problème; il est des parties du monde où la criminalité est moins répandue, d'autres où elle l'est davantage. Certains pays en voie de développement ont un taux de criminalité beaucoup moins élevé que les pays industrialisés et disposent d'une

organisation sociologique plus puissante pour renforcer la loi. Certains pays industriels semblent mieux placés que d'autres pour lutter contre le crime et le prévenir. Par contre, le taux de criminalité est naturellement fonction du sens donné au terme "crime", de la diversité des cultures et des ethnies qui composent une société donnée, et enfin du degré de liberté individuelle dans certaines sociétés. On a constaté cependant qu'il existe une certaine coïncidence entre le taux de criminalité et le taux de croissance urbaine, et que même les régions les moins développées ne sont pas tout à fait à l'abri de certains actes de violence ou de certaines formes de comportement délictuel, liées aux contacts culturels qu'elles entretiennent avec des sociétés plus atteintes. Il y a à cela deux raisons au moins. Premièrement, la nature même de la criminalité moderne n'a rien de particulièrement nouveau. Aussi développés, aussi complexes ou bien organisés que puissent être les techniques et les procédés utilisés par les criminels, les principes fondamentaux du comportement délictuel et de la lutte contre la criminalité n'ont pas tellement changé au cours des années; et les fondements de la légalité et de l'illégalité ne sont pas difficiles à découvrir dans les sociétés les plus simples et les moins éloignées de la nature. Le crime organisé a eu des précédents illustres, sinon toujours reconnus comme tels, et la corruption a été trop évidente à toutes les époques et dans tous les pays pour qu'on puisse y voir quelque chose de nouveau ou d'inhabituel, quelles que soient ses proportions et ses formes actuelles. Le détournement d'avions est peut-être nouveau, et les ordinateurs le sont certainement; mais ils servent des causes qui ne le sont pas et répondent à des besoins aussi vieux que l'homme lui-même. De même, les options entre les différentes méthodes de prévention du crime n'ont jamais été suffisamment nombreuses pour que les techniques modernes puissent changer radicalement l'optique dans laquelle la police, les tribunaux et les services correctionnels abordent la lutte contre la criminalité. Deuxièmement, rares sont les sociétés - s'il en existe - qui sont protégées des effets de la civilisation moderne! Les moyens de transport et d'information les mettent en contact avec tous les effets de la modernisation, salutaires ou non.

8. A l'occasion d'un stage sur la réforme de la justice criminelle récemment organisé par l'Institut d'Asie et de l'Extrême-Orient des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Tokyo, Japon), il est apparu que presque tous les pays d'Asie représentés à ce stage étaient préoccupés par des problèmes nationaux analogues comme la corruption, les délits politiques ou industriels, les nouvelles formes de crime organisé, l'exploitation économique, la perte des trésors artistiques nationaux, les moyens permettant de remédier à certains dangers nationaux non prévus dans les anciens systèmes de justice criminelle, la délinquance juvénile et les formes de crimes contre l'individu et contre la propriété qui sont liées au développement rapide des villes. Les participants se sont accordés à reconnaître la nécessité de réformer la législation, les services de police, les tribunaux et le système correctionnel pour lutter contre les formes et les dimensions nouvelles de la criminalité.

9. Il résulte de ce qui précède qu'une réunion préparatoire pourrait s'efforcer de répondre aux questions suivantes :

/...

1) Dans quelle mesure les problèmes mentionnés ci-dessus affectent-ils les pays représentés à la réunion?

2) Quelles sont les variations locales qui caractérisent actuellement dans la région l'évolution des formes et des dimensions de la criminalité? Existe-t-il des délits spéciaux qui soient particuliers à la région et qui en reflètent la culture? Utilise-t-on dans la région des moyens inhabituels - officiels ou non - pour lutter contre ces délits?

3) Quelles sont les meilleures façons d'aborder ce problème (tel qu'il affecte la région) pour que le Congrès en fasse un examen concret pouvant aboutir à des décisions d'ordre pratique, en évitant que les débats ne prennent un caractère purement politique ou ne se transforment en des généralisations sur les problèmes sociaux qui n'auraient qu'un intérêt secondaire pour la prévention de la criminalité?

4) La question doit-elle être étudiée en deux parties - criminalité plurinationale et criminalité nationale - ou bien ces deux formes de criminalité sont-elles trop étroitement liées pour qu'on puisse les séparer? A cet égard, il importera de tenir compte de la différence entre le caractère hautement technique de la législation criminelle et pénale des divers pays, d'une part, et d'autre part le caractère coutumier du droit criminel international.

5) Est-il possible de formuler, pour améliorer les pratiques nationales ou la collaboration à l'échelon international, des recommandations pratiques correspondant aux situations concrètes et susceptibles d'être appliquées au niveau régional?

Point 2 de l'ordre du jour

AMELIORATION DE LA LEGISLATION CRIMINELLE, DES MESURES D'ORDRE PUBLIC, DE L'ADMINISTRATION JUDICIAIRE ET DES SYSTEMES CORRECTIONNELS, EN VUE DE LA PREVENTION DE LA CRIMINALITE ET DU TRAITEMENT DES DELINQUANTS AU SEIN DE LA COLLECTIVITE

10. Cette question paraît peut-être trop large pour être examinée lors des réunions préparatoires ou par le Congrès lui-même mais il convient de noter qu'elle n'a qu'un seul but et un seul objectif : utiliser les réserves et les ressources de la collectivité pour donner une plus grande efficacité à la prévention de la criminalité et au traitement des délinquants.

11. Cette question découle d'une autre question : la solution de divers problèmes sociaux (ivresse, prostitution, vagabondage, homosexualité, toxicomanie ou autres délits sans victime) qui relèvent de l'administration, des services de santé, des services de protection sociale et autres organismes, doit-elle être recherchée dans un système de contrôles sociaux (au sens sociologique du terme) institutionnalisés ou non, ou dans des procédés nouveaux de traitement qui pourraient se substituer au système traditionnel de répression criminelle? Cette interrogation persiste dans la question telle qu'elle est actuellement formulée, par laquelle on se propose de trouver les moyens de prévenir l'exécution du crime ou lorsqu'il a été commis, d'empêcher qu'il ne soit traité d'une manière qui isole le délinquant de sa collectivité ou qui l'expose à des handicaps lui rendant encore plus difficile de rentrer dans la société et d'y assumer un rôle utile et honorable. Toutefois, la question est maintenant davantage centrée sur les améliorations nécessaires à cette fin dans les domaines précis de la législation criminelle, de l'ordre public, de l'administration judiciaire et des systèmes correctionnels.

12. Par conséquent, la meilleure façon d'étudier la question semble être de se donner d'abord comme objectifs la prévention de la criminalité et l'intégration du délinquant dans la collectivité, pour rechercher ensuite les moyens de les atteindre dans chacun des domaines susmentionnés. Il paraît donc utile d'indiquer ici les questions auxquelles les participants pourraient chercher à répondre dans ces différents domaines.

A. Législation criminelle

13. Il est certain que la plupart des pays ont beaucoup plus de lois qu'ils n'en ont besoin ou qu'ils ne peuvent en appliquer. D'ailleurs si toutes les lois étaient appliquées jusque dans les dernières de leurs dispositions, il est probable que les rouages sociaux se paralyseraient et qu'on verrait les tribunaux dans l'impossibilité de trancher toutes les affaires, même en supposant que les forces de police soient assez nombreuses pour une application aussi rigoureuse des lois. Pourtant, chaque nouveau gouvernement s'efforce de faire promulguer de nouvelles lois, et dans certains cas, c'est la promesse d'une législation nouvelle qui fait remporter des élections. Il faut donc commencer par déterminer avec soin combien de lois sont réellement opérantes ou effectivement applicables, car on n'a rien à

gagner à entraver par des lois inutiles la vie des individus au sein de la collectivité. En second lieu, on devra se demander à quel point le comportement délictuel peut être défini. A cet égard, on devra examiner attentivement les coutumes, les moeurs et les valeurs morales et évaluer les limites de la tolérance dans une culture donnée. On a trop souvent qualifié de délictuel toutes sortes de comportements humains, et peut-être le moment est-il venu de libérer le droit des considérations morales compte tenu évidemment des différences entre les pays et entre leurs échelles de valeurs respectives. En troisième lieu, vient le problème de l'usage positif de la loi pour encourager l'enseignement et l'assiduité scolaire, renforcer la cohésion de la famille, organiser les loisirs, etc., bref, favoriser le processus de socialisation dans le but de prévenir la criminalité. En quatrième lieu, il faudra voir comment de meilleures lois pourraient faciliter le règlement des affaires criminelles sans surcharger les tribunaux et par quels moyens permettre aux délinquants de continuer à participer à la vie économique de leur collectivité dans tous les cas où les circonstances le permettent : remontrances, amendes, probation, liberté surveillée, sursis à l'exécution des peines, travail obligatoire durant les week-ends, détention en établissement ouvert, fourniture de certains services à la collectivité, etc. Enfin, on devra se pencher sur la législation en matière de procédure criminelle, qui régit le jugement des accusés et le traitement des délinquants. Dans ce domaine également, la législation gagnerait souvent à être simplifiée ou assouplie. Les questions auxquelles on essaiera de donner une réponse à l'échelon régional pourraient donc être les suivantes :

1) Dans quelle mesure devrait-on améliorer la législation criminelle en vue de favoriser le traitement du crime et l'intégration des délinquants au sein de la collectivité?

2) Dans quelle mesure les systèmes juridiques existants (souvent empruntés à l'étranger) contribuent-ils à une meilleure prévention de la criminalité et à l'intégration des délinquants au sein de la collectivité?

3) Quels sont les services ou institutions qui peuvent aider le législateur à saisir toutes les possibilités de favoriser la prévention du crime et l'intégration des délinquants au sein de la collectivité?

B. Mesures d'ordre public

14. Les relations entre les forces de police et la collectivité sont d'une importance fondamentale pour l'efficacité de toutes les mesures d'ordre public, qu'il s'agisse de détourner les adolescents de la délinquance, d'empêcher les délinquants évadés de trouver refuge dans la collectivité ou, plus généralement, de faire en sorte que l'agent de police bénéficie de l'appui de la collectivité et jouisse du statut, de la responsabilité et de l'autorité nécessaires à ses fonctions. Dans la plupart des cas, la nature de ces relations dépend de facteurs historiques et du rôle que les forces de police ont joué jusque-là dans le maintien de l'ordre et dans la prévention du crime. Que l'organisation de la police soit calquée sur un modèle étranger ou fondée sur les traditions locales, que les forces de police suscitent la crainte ou la confiance (ou les deux), selon la position du citoyen par

rapport à la loi), qu'elles soient chargées essentiellement de prévenir la criminalité et de maintenir l'ordre public ou qu'elles aient d'autres fonctions (administration, surveillance pénitentiaire, lutte contre l'incendie, etc.), ce sont là autant d'éléments qui influent sur la nature des relations entre la collectivité et la police. Ces relations prennent une importance particulière si l'on cherche à remplacer le système de la condamnation et de l'emprisonnement par diverses formes d'intervention de la collectivité; en effet, toute enquête, toute suspicion, toute surveillance ou tout interrogatoire auxquels la police soumet un individu et dont elle conserve la trace d'un casier judiciaire risque de rendre le processus de resocialisation très difficile, tant pour le délinquant que pour la collectivité. D'un autre côté, pour pouvoir rechercher les crimes et en livrer les auteurs aux tribunaux, la police doit pouvoir avoir accès, d'une manière ou d'une autre, aux renseignements déjà accumulés sur les individus qui ont déjà eu affaire au système judiciaire.

15. Le rôle que joue la police au sein de la collectivité en matière de prévention de la criminalité est une question trop négligée, mais aussi difficile à cerner. En effet, plus la police est efficace et moins cela se voit; plus un policier réussit dans sa tâche, et moins il y a de chances pour qu'on lui en reconnaisse le mérite. Ainsi, la police trouvera souvent un emploi pour un ancien délinquant ou organisera des activités récréatives pour les jeunes afin de leur éviter une oisiveté dangereuse. Dans tous ces cas, les résultats de la police restent sans preuves, et on les attribuera fréquemment à d'autres fortunes : amélioration de la formation professionnelle ou des salariés, influences personnelles, etc. En faisant preuve de compréhension et d'esprit de collaboration, les responsables de l'ordre peuvent contribuer dans une large mesure à prévenir la criminalité; c'est également de leur compréhension et de leur esprit de collaboration que dépendront la réussite ou l'échec de nombreux programmes de resocialisation des délinquants. Les questions que les experts pourraient étudier sont donc les suivantes :

1) Quelles sont actuellement, dans les pays de la région, les relations entre la collectivité et la police? Ces relations sont-elles de nature à prévenir la criminalité et à assurer une efficacité plus grande au traitement des délinquants au sein de la collectivité?

2) Quelles seraient les améliorations à apporter au système de police et aux mesures d'ordre public en vue a) de prévenir la criminalité et b) de favoriser et d'encourager, en en multipliant les possibilités le traitement des délinquants au sein de la collectivité?

C. Administration judiciaire

16. Quoique le délinquant soit amené devant le tribunal pour y être jugé, le magistrat doit aussi prendre sa décision en tenant compte des nécessités de la prévention de la criminalité et du traitement des délinquants au sein de la collectivité. Lorsqu'une action est entamée, un certain choix intervient quant aux personnes à mettre en accusation, aux chefs d'accusation et au tribunal devant lequel l'affaire sera portée. Parfois, le rôle est si chargé que les tribunaux doivent passer les affaires au crible de manière à ce que les affaires graves

puissent être entendues rapidement, les autres faisant l'objet soit d'une procédure sommaire, soit d'une procédure accélérée dans laquelle intervient un système, formellement établi ou non, d'accommodements avec le parquet, Dans certains pays, il existe un système de tribunaux non formels constitués au niveau du "quartier" ou du village et ayant pour objet de décharger les tribunaux des affaires peu importantes; dans d'autres, le parquet est habilité à décider si une affaire sera ou non portée devant les tribunaux. Quelle que soit la solution, il convient de mettre en balance les désavantages d'une discrimination éventuelle et les avantages qu'il y a, aux fins de la prévention du crime, à éviter le stigmate que laisse une comparution devant les tribunaux, et surtout une condamnation.

17. Deuxièmement l'aspect juridique de la procédure doit être examiné dans ses rapports avec la prévention de la criminalité et le traitement des délinquants au sein de la collectivité. La loi est nécessairement complexe; mais, si cette complexité en vient à voiler l'impartialité et l'équité des tribunaux ou à donner l'impression que les juges rendent la justice d'une manière arbitraire en donnant de la loi une interprétation impénétrable ou mécanique, les tribunaux ne peuvent jouer le rôle voulu dans la prévention de la criminalité. Ceci est particulièrement vrai lorsque la langue utilisée devant le tribunal n'est pas celle de l'accusé. Il ne fait pas de doute que les tribunaux souhaiteraient être déchargés des quasi-délits et des affaires qui ne relèvent pas indiscutablement de la législation criminelle. Des tribunaux spécialisés en matière d'infractions au code de la route, de délinquance juvénile et de poursuites pour dettes ont été créés, devant lesquels sont traduits les individus qui, tout en ayant enfreint la loi, ne sont généralement pas considérées comme des délinquants au sens classique du terme; le développement de ces juridictions spécialisées pourrait contribuer à prévenir les délits plus graves ou à renforcer les contrôles exercés par la collectivité sur le comportement des individus.

18. Troisièmement, la sentence même a un effet considérable en matière de la prévention de la criminalité et de la resocialisation des délinquants. En effet, c'est à ce stade que le délinquant est, soit isolé de la collectivité, soit soumis à telle ou telle forme de sanction au sein de la collectivité. La remontrance, l'amende, le sursis, la probation, l'assignation à résidence et autres mesures de caractère varié permettent au délinquant d'échapper à l'emprisonnement et de rester au sein de la collectivité; toutefois, les tribunaux se heurtent à des problèmes lorsqu'il s'agit de récidivistes qui ont déjà bénéficié de l'une ou l'autre de ces mesures. On a vu parfois, pour certains types de délinquants, la peine corporelle préférée à l'emprisonnement; ailleurs elle est considérée comme un traitement dur et cruel, inefficace en tant que moyen de prévenir la délinquance. Presque partout la formation que reçoivent les juges et magistrats présente des lacunes, en ce sens qu'elle ne leur inculque pas la science voulue en matière d'établissement des sentences et qu'elle les laisse dans l'ignorance des conditions, conséquences pratiques, de la condamnation.

19. Enfin, le système tout entier des voies de recours doit être examiné en raison de son importance pour ce qui concerne a) la protection des droits de l'accusé; b) le renforcement de la justice qu'assure le droit de regard des instances supérieures; c) les lenteurs de la justice et l'embouteillage qu'elles peuvent créer dans l'expédition des affaires; d) l'aspect discriminatoire du système lui-même, dans la mesure où il paraît davantage à la portée du riche que du pauvre, de l'homme instruit que de l'analphabète, du citadin que du paysan.

/...

20. Toutes ces questions ont des répercussions profondes, tant sur la prévention de la criminalité que sur les possibilités ouvertes aux tribunaux de confier le traitement des délinquants à la collectivité. Dans leur fonctionnement, les tribunaux peuvent être rapides et rigoureusement impartiaux, ou encombrés outre mesure et peu équitables, alors qu'il y va de l'intérêt de la population tout entière. La contribution du système judiciaire à la réalisation des objectifs de la prévention de la criminalité et du traitement des délinquants au sein de la collectivité dépendra donc de son fonctionnement. Au nombre des questions qui se posent, on retiendra donc les suivantes :

1) Quels sont actuellement les handicaps ou les imperfections des systèmes judiciaires de la région qui sont de nature à entraver l'efficacité des tribunaux en matière de prévention de la criminalité et de traitement des délinquants?

2) Quels seraient les moyens d'y remédier, de façon à assurer aux tribunaux une plus grande efficacité dans la prévention de la criminalité et à favoriser les méthodes de resocialisation des délinquants?

3) Comment le rôle des tribunaux pourrait-il être plus étroitement relié aux mesures d'ordre public et aux systèmes correctionnels, en vue d'encourager la collectivité à participer à la prévention de la criminalité et à la resocialisation des délinquants?

D. Systèmes correctionnels

21. Dans le présent contexte, on entend par système correctionnel toutes les peines et mesures connexes, c'est-à-dire les sentences de tout genre qui peuvent être prononcées contre un délinquant et qui vont de la réprimande et de l'avertissement à l'emprisonnement et à la peine capitale. On s'accorde actuellement à penser que l'emprisonnement, parce qu'inefficace, devrait être remplacé comme moyen de prévenir la criminalité et de réintégrer les délinquants dans la collectivité mais on est moins précis quand il s'agit de savoir par quoi le remplacer. Il est certain en tout cas qu'on devrait épargner l'emprisonnement au plus grand nombre possible de délinquants et se servir davantage de la probation, du sursis, de la détention en établissement ouvert et autres formes de sanction. De même, les délinquants dignes de confiance devraient, aussitôt que possible, être placés sous le régime de la libération conditionnelle ou sous toute autre forme de surveillance à l'extérieur, ou confiés à des établissements mi-prisons ou à des centres d'hébergement ou autres programmes en matière de libération. Déjà, dans certains cas, les prisonniers sont autorisés à quitter la prison pendant la journée pour exercer un emploi dans l'industrie ou l'agriculture. Si l'on veut résoudre le problème de l'emprisonnement au moyen de solutions qui font intervenir la collectivité, on devra s'efforcer de trouver d'autres recettes similaires; on pourrait par exemple envisager des formes plus souples de détention en établissement ouvert, des types nouveaux d'institutions accueillant au sein de la collectivité un nombre restreint de délinquants, ou encore d'autres formes de libération qui permettraient d'appliquer plus largement les régimes de la probation et de la libération conditonnelle sans pour autant impliquer une surveillance trop étroite. Telles sont certaines des idées à sonder.

22. L'application de mesures de ce genre permettrait de ne maintenir en prison qu'un noyau de délinquants réellement difficiles, c'est-à-dire ceux trop dangereux pour être lâchés dans la société. Cependant, même pour ces derniers, il pourrait s'avérer nécessaire d'envisager des méthodes de resocialisation, en particulier pour ceux qui ont fait l'objet d'une condamnation limitée et seront donc un jour libérés; à l'intention de ces prisonniers, il faudrait examiner les possibilités d'établir certains rapports avec la collectivité et de procéder à des essais de réintégration, ne fût-ce que pour préparer leur libération - avec toute la prudence nécessaire. On pourrait aussi envisager un processus inverse et examiner la possibilité d'amener la collectivité à intervenir plus étroitement auprès des délinquants dangereux restant en milieu pénitentiaire.

23. Les questions suivantes paraissent donc devoir être examinées :

1) Dans quelle mesure les systèmes correctionnels existants pourraient-ils être améliorés pour encourager et développer le traitement des délinquants au sein de la collectivité?

2) Quelles sont les obstacles éventuels au traitement des délinquants au sein de la collectivité?

3) Sur quels points les structures collectives devraient-elles être renforcées en vue de permettre des relations étroites entre les prisonniers et la collectivité?

4) Quelles sont les méthodes, autres que celles qui sont déjà appliquées dans la région, qui pourraient se substituer à l'emprisonnement?

Point 3 de l'ordre du jour

ROLES NOUVEAUX DE LA POLICE ET AUTRES ORGANES CHARGES DE FAIRE RESPECTER LA LOI, COMPTE TENU DE L'EVOLUTION DES PERSPECTIVES ET DES NORMES MINIMA D'EFFICACITE

24. Ce titre a été retenu par une réunion préparatoire spéciale organisée par des chefs de police eux-mêmes pour examiner quel serait le sujet le plus approprié à soumettre au cinquième Congrès du point de vue des organes chargés de faire respecter la loi. Lors de cette réunion, les participants ont estimé que leur tâche se trouvait à un stade critique dans un monde en évolution rapide qui faisait peu à peu éclater les structures anciennes. Il fallait donc étudier avec précision le rôle que devait jouer la police à l'avenir, et ce rôle ne pouvait être que celui qui résulterait d'un certain équilibre entre ce que le public attendait de la police (conception qui varie également) et les normes d'efficacité que tout service de police considère techniquement indispensables. Il y a également lieu de mentionner à ce propos la résolution 1794 (LIV) du Conseil économique et social, par laquelle le Conseil a invité le Comité de la prévention du crime et de la lutte contre la délinquance "à examiner la possibilité d'inscrire dans son programme de travail la question de l'élaboration d'un code international d'éthique policière et de transmettre ses recommandations à la Commission des droits de l'homme, lors d'une future session appropriée, sur l'opportunité, la portée et le contenu éventuel d'un code international d'éthique policière". On a estimé que le mieux était d'envisager le sujet dans sa perspective historique, dans le cadre de chaque région et des différentes cultures, pour montrer comment la police, en tant que fonction distincte (par opposition notamment aux tâches de l'armée, des services de lutte contre l'incendie ou d'autres services publics) est apparue dans chaque région et dans chaque société. L'histoire montre que le passé a souvent affecté, sinon toujours déterminé, les aspirations de la société et les normes appliquées. Une telle perspective historique permettrait, dans une certaine mesure, de replacer dans leur contexte les relations actuelles entre la police et le public dans les différentes parties du monde. On a estimé qu'il était spécialement important de disposer d'autant de données que possible sur les rapports numériques entre la population et la police pour chaque période de croissance et d'expansion, mais particulièrement pour l'époque actuelle.

25. En cernant progressivement ce problème des rôles nouveaux de la police et des autres organes chargés de faire respecter la loi, on a jugé qu'il était essentiel de montrer dans quelle mesure l'organisation policière de chaque pays reflète le niveau d'instruction atteint par la collectivité. A quel point parvenait-on à réaliser un équilibre actuellement, et à quel point cet équilibre avait-il été réalisé dans le passé? Il conviendrait de réunir toute la documentation possible sur cette question et d'étudier celle-ci de manière approfondie, car nombre des problèmes qui se posent entre le public et la police peuvent être rattachés au niveau d'éducation atteint par l'un et par l'autre et au hiatus qui peut exister

/...

à cet égard. La confiance que le public place dans la police dépend de l'opinion qu'il se fait des normes appliquées par la police, mais ces normes dépendent à leur tour de la mesure dans laquelle le niveau d'éducation de la police répond à l'attente du public.

26. D'une façon générale, il se peut que l'attribution à la police des responsabilités en matière de maintien de l'ordre à l'échelon national et la nécessité de décentraliser les fonctions policières au maximum pour accroître la participation de la collectivité soient deux exigences partiellement contradictoires. Différents pays ont fait l'essai de structures différentes plus ou moins centralisées ou décentralisées à des époques différentes, et il importe d'échanger les données d'expérience ainsi recueillies pour obtenir de meilleurs résultats. Une police trop fragmentée et soumise à un contrôle local excessif peut être sérieusement déficiente sur le plan de l'efficacité, mais, d'un autre côté, une force totalement centralisée et hautement efficace sur le plan technique peut devenir inefficiente si elle perd le contact avec les administrés. Un exemple des problèmes qui se posent à cet égard est celui du choix, entre la pratique suivie par certains pays, qui séparent la gendarmerie de la police judiciaire, et la méthode qui consiste à organiser une force policière unique et polyvalente. Un autre problème qui se pose est celui des différents degrés de tolérance du crime par le public, qui déterminent souvent le type de comportement que la police cherchera ou ne cherchera pas à réprimer. Un autre problème encore se pose : de qui doit être composée la police? Doit-elle être totalement dissociée de l'armée, ou bien accomplir des fonctions paramilitaires? Le personnel de police doit-il être recruté parmi les administrés et, dans l'affirmative, dans quelle mesure : uniquement dans le cadre du même village ou quartier, ou bien à l'échelon de la ville, de la province ou du pays? Les policiers doivent-ils ou sont-ils censés vivre dans la région qu'ils desservent? Jusqu'où ces liens étroits avec les administrés nuisent-ils à leur impartialité? Les policiers doivent-ils être séparés de la collectivité et être logés dans des casernes? Ces questions ne sont pas seulement des questions théoriques. Selon les pays, l'organisation des forces de police illustre ces conceptions divergentes. Dans quelle mesure faut-il tenir compte également du nombre croissant de polices privées, et comment ces dernières peuvent-elles être rattachées aux groupes de sécurité constitués par le public lui-même? Le fait que l'expansion des villes ait introduit de nouvelles catégories de comportement délictuel, a-t-il un rapport avec l'augmentation considérable de ces polices privées et groupes de sécurité? S'agit-il là d'une tendance générale, et, dans la négative, quelles sont les autres possibilités?

27. Toute force de police doit respecter des normes minima d'efficacité lorsqu'il s'agit de protéger la personne, c'est-à-dire de protéger la vie, les biens et le droit d'utiliser les rues, les lieux publics et les parcs. Dans l'accomplissement de ces fonctions, la police doit inévitablement se conformer aux systèmes de valeurs qui dominent dans une société donnée. Cela étant, dans quelle mesure est-il possible et souhaitable que les organes chargés de faire respecter la loi reconnaissent au même titre les systèmes de valeur minoritaires? lorsqu'il n'y a pas de conflit fondamental d'intérêts entre les systèmes, il ne se pose pas de

problème véritable, sauf en ce qui concerne le choix et la nomination d'officiers de police capables de reconnaître qu'il existe une diversité et d'agir en conséquence : une formation adéquate permet souvent d'éliminer l'absolutisme ou l'intolérance, et de faire en sorte qu'il soit tenu compte d'une grande diversité de circonstances délicates faisant intervenir des intérêts ethniques, économiques, nationaux ou culturels différents. Mais il existe des situations ou les systèmes de valeurs minoritaires ou les sous-cultures sont véritablement opposés, en tout ou en partie, aux valeurs dominantes que le policier a généralement pour métier de protéger. En pareil cas, le respect du principe démocratique repose sur l'action de la police. D'autres peuvent écrire des ouvrages sur la situation ou, avec l'aide du temps, l'aborder de diverses façons plus ou moins conciliantes. Le policier, lui, n'a souvent ni le temps de réfléchir ni la possibilité d'éviter l'action. Même s'il décide de ne pas agir, il prend par là-même position, et cette position doit être clairement comprise et définie bien avant que la nécessité se présente. Encore une fois, il s'agit ici d'un problème dont la solution dépend dans une large mesure de l'attente du public, qu'il s'agisse de partisans du système de valeurs en cause ou de ses opposants, et des niveaux de tolérance qui existent à l'échelon local.

28. Dans une société urbaine moderne, émancipée et diverse, où le niveau de l'enseignement est élevé et les moyens de communication de masse nombreux, il semble inévitable que toute personne chargée du maintien de l'ordre se trouvera à un moment ou à un autre dans une situation proche de celle d'un bouc émissaire, tout au moins aux yeux d'un groupe, qu'il s'agisse du groupe dominant ou d'un groupe subordonné. On se méprendra sur ses motifs, sincèrement ou à dessein. Cette position inévitable et peu enviable des agents des forces de l'ordre, réclame que le grand public fasse preuve de compréhension mais plus encore que les agents eux-mêmes agissent avec une certaine maturité d'esprit. Le policier doit se connaître, connaître ses propres réactions et s'efforcer de maintenir un équilibre dans les situations les plus difficiles. Le discernement et le sang-froid ne peuvent garantir une exécution satisfaisante des tâches policières que si l'officier ou l'agent de police se connaît, connaît ses sentiments et est suffisamment mûr et suffisamment entraîné pour éviter des réactions hâtives, irréfléchies et passionnelles. Peut-être cela exige-t-il le recrutement d'un personnel doté de qualités nouvelles et d'une formation plus poussée, avec les conséquences pécuniaires que cela comporte pour le public, surtout lorsque les dépenses consacrées aux forces de police sont déjà élevées.

29. Tous les organes chargés de faire respecter la loi doivent nécessairement disposer de certains pouvoirs discrétionnaires dans l'application de la législation pénale. Dans certaines sociétés et à certaines époques, les pouvoirs discrétionnaires de la police ont été virtuellement illimités. Au cours de ces dernières années, on s'est efforcé d'en limiter l'étendue en soumettant la police au contrôle des tribunaux : la jurisprudence fournit des directives pour l'action policière et limite sa liberté d'action lorsqu'elle risque d'empiéter sur la liberté individuelle. D'ailleurs, à mesure que l'éducation favorisait une prise de conscience accrue des

droits fondamentaux de l'homme et développait les possibilités de contestation organisée, il est devenu extrêmement difficile et délicat d'établir un équilibre entre le respect des droits de l'homme et de ceux de la société. L'exercice des droits de l'individu, même ceux du délinquant, ne doit pas être restreint sans nécessité, et il ne doit l'être que si cela est indispensable pour protéger l'exercice des mêmes droits par d'autres individus ou pour protéger d'éventuelles victimes. Dans la pratique, c'est-à-dire dans la rue ou dans un lieu public, c'est au policier de décider où il faut tracer la ligne de démarcation. Or, il est évident que jusqu'à présent, l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire a varié considérablement selon les policiers, les services, les commissariats, les villes ou les régimes d'un même pays. Il semble donc essentiel de veiller à ce que le rôle des forces de l'ordre soit tel que des directives analogues ou comparables puissent s'appliquer à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, quel que soit le lieu où ils sont exercés et la personne à l'égard de laquelle ils sont exercés. La mesure dans laquelle il convient d'autoriser ou de limiter encore par le législateur ou le juge l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires est une question connexe, mais plus large.

30. Enfin, la plupart des pays se heurtent au problème qui réside dans l'évolution de l'image que le public se fait de la police et de son rôle. Un supplément de salaire n'attire pas forcément les individus qu'il faudrait, pas plus qu'il n'évite nécessairement les départs à la retraite prématurés. Un surcroît de formation aboutit même souvent à un "exode des cerveaux", les meilleurs agents ou officiers pouvant alors accéder à des métiers différents ou à des postes plus éloignés de l'action. La multiplication des effectifs n'est pas toujours la garantie d'une efficacité supérieure, et il se peut même que la confiance que le public plaçait jusqu'alors dans l'équité, l'objectivité et le dévouement de la police diminue à mesure que la force s'accroît et, peut-être, s'éloigne des administrés en donnant à son travail un caractère de plus en plus technique et spécialisé. L'image que se fait le public du rôle de la police est manifestement à la base de tout ceci. Le rôle de la police doit être compris et apprécié, si l'on ne veut pas que la situation se dégrade encore.

31. Il se peut que ce qui précède ait un certain rapport avec l'organisation des services de police et le degré de professionalisme qui y est souhaitable. Les carrières dans la police doivent-elles être plus courtes, plus concentrées et moins astreignantes? Est-il possible que la tâche y soit aujourd'hui trop lourde pour que quiconque puisse la supporter pendant toute la durée d'une vie active? Dans l'affirmative, comment les autres services peuvent-ils être reliés à la police pour pouvoir assurer une certaine souplesse dans les carrières? ou bien le public attend-il trop de la police et a-t-il à cet égard des aspirations trop contradictoires pour être réalistes? Un système de police représente actuellement une autorité qui, comme une structure purement militaire, n'entretient des rapports satisfaisants avec les démocraties qu'en temps de crise ou de tension. Lorsque ce danger est perçu comme un danger extérieur, les délinquants constituant un corps étranger, l'armée et la police gagnent en prestige et tirent une satisfaction

de leurs fonctions. Lorsque le danger vient de l'intérieur et qu'il affecte tout le monde, même les plus haut placés, et lorsqu'il risque de toucher le citoyen de trop près, le rôle de la police apparaît comme plus diffus et il se peut que ce soit les plus bruyants ou les mieux organisés qui déterminent la politique à suivre; tandis que ceux qui paraissent s'opposer aux changements, comme la police, risquent de perdre de leur autorité, ou du moins être facilement conduits à penser qu'ils perdent l'autorité qui était la leur ou la confiance qui était placée en eux. C'est là une question dont la solution dépend moins de la police que de ceux qui s'intéressent de plus près à la dynamique fondamentale de la structure sociale; mais elle n'en intéresse pas moins tous ceux qui participent à l'élaboration théorique ou à l'application pratique des mesures du maintien de l'ordre.

Il semble que les considérations qui précèdent devraient amener tout groupe d'experts chargé d'examiner ce sujet à se poser les questions suivantes :

1) Quel est le contexte historique du rôle de la police dans la région et comment a-t-il varié selon les différents pays et cultures? Comment a-til évolué récemment?

2) Pense-t-on qu'il est nécessaire de transformer l'organisation actuelle des forces du maintien de l'ordre? Dans l'affirmative, quelles sont les suggestions actuellement formulées dans la région?

3) Quelle est la situation locale en ce qui concerne :

a) Les rapports numériques entre la population et la police?

b) Le niveau général d'éducation du public et de la police?

c) La centralisation ou la décentralisation de la police?

d) L'existence de cultures opposées?

e) Les taux et les tendances de la criminalité?

f) L'efficacité de la police (proportion des affaires réglées)?

Comment ces éléments affectent-ils le policier du point de vue de sa carrière? Fournissent-t-ils des indications cohérentes permettant de déterminer a) ce que le public attend de la police; b) ce que le policier attend du point de vue de sa carrière et de sa satisfaction professionnelle; c) la nécessité de formuler des normes minimales d'efficacité de la police?

4) Est-il possible de parvenir, sur une base régionale, à un consensus sur les normes fondamentales d'efficacité de la police? Quelles sont les recommandations que la réunion régionale souhaiterait soumettre au Congrès?

/...

Point 4 de l'ordre du jour

TRAITEMENT DES DELINQUANTS EMPRISONNES, EN CE QUI CONCERNE PARTICULIEREMENT L'APPLICATION DE L'ENSEMBLE DE REGLES MINIMA POUR LE TRAITEMENT DES DETENUS ADOPTE PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

32. Dans la longue campagne menée par les réformateurs du système pénitentiaire pour faire adopter une façon de voir plus éclairée et plus humanitaire devant le problème de la détention, l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus adopté par l'Organisation des Nations Unies marque un progrès important. Dans la grande diversité de conditions, de valeurs, de coutumes, de traditions et de niveaux de vie qui se rencontrent dans le monde, ces règles s'efforcent de protéger la dignité humaine, d'éliminer la cruauté, la négligence et la dégradation et, de façon générale, de minimiser les effets de la ségrégation, quel que soit le délit.

33. Il y a un demi-siècle d'histoire derrière ces Règles, qui ont été présentées pour la première fois au Congrès de Prague de la Commission internationale pénale et pénitentiaire, en 1930. Elles ont été par la suite amendées et développées jusqu'à devenir l'ensemble de 94 Règles adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, en 1955, et finalement adopté par le Conseil économique et social dans sa résolution 663 C (XXIV), du 31 juillet 1957.

34. L'application des Règles depuis lors laisse beaucoup à désirer. Une enquête effectuée par le Secrétaire général et dont les résultats ont été soumis au quatrième Congrès, en 1970, montre qu'à cette date les Règles n'avaient pas été incorporées dans les lois nationales, bien qu'elles aient influé sur les règlements et la pratique de la moitié des 44 pays ayant fait rapport. Cinq pays affirmaient avoir déjà dépassé les Règles dans leur droit et dans leur pratique, et quelque 60 p. 100 de tous les pays ayant répondu affirmaient qu'ils les appliquaient dans une certaine mesure. Mais cette application soulevait de nombreuses difficultés en raison : a) du fait qu'il y avait encore dans le monde des endroits où les Règles n'étaient pas connues, ni même peut-être traduites dans la langue vernaculaire; b) du manque de fonds ou de personnel formé ou spécialisé; c) de l'insuffisance des moyens matériels; d) des complications qu'entraînait (en particulier dans les systèmes fédéraux) l'uniformisation des normes dans tout un pays; e) de l'inertie ou de la rigidité des systèmes judiciaire et administratif. Plus généralement, les caractéristiques géographiques, soulevaient des problèmes de communication ou de transport et souvent, dans les pays en voie de développement un chômage local important faisait obstacle à la mise en oeuvre intégrale des Règles et à leur application dans le détail même lorsqu'elles bénéficiaient en principe d'un appui sans réserve et qu'elles étaient observées dans leurs grandes lignes.

35. Depuis 1970, dans de nombreux pays industrialisés et développés, on se préoccupe de façon croissante de la manière dont les Règles sont appliquées. Les émeutes dans les prisons et le mécontentement que suscitent (tant à l'intérieur

qu'à l'extérieur des établissements pénitentiaires) les conditions qui y règnent ont attiré l'attention sur l'Ensemble de règles minima et sur les conditions qu'elles cherchent à assurer aux détenus, comme étant leur dû. S'étant rendu compte du fossé qui sépare la réalité des déclarations de principe, lois, règlements, programmes ou projets prétendant appliquer les Règles, on a été conduit à demander que ces dernières soient mises en oeuvre plus efficacement, et dans certains cas qu'il leur soit donné force de loi. L'action combinée des groupements d'anciens prisonniers et des mouvements de protestation organisés dans les prisons elles-mêmes, sans parler des pressions politiques et des nombreuses organisations civiques s'intéressant à la réforme du système pénitentiaire, a abouti à faire des Règles quasi l'équivalent d'une déclaration des droits fondamentaux des détenus, devant être appliquée en vertu d'une obligation fondamentale et inéluctable.

36. Le quatrième Congrès, tenu à Kyoto en 1970, a demandé qu'un rapport soit établi sur l'application des Règles et qu'un groupe de travail soit créé pour étudier divers aspects de leur application 1/; le cinquième Congrès recevra un rapport sur les mesures qui ont été prises depuis cette date. Dans son rapport, (E/AC.57/8) le Groupe de travail, qui s'est réuni en septembre 1972, a examiné des questions relatives au degré d'application des Règles, à la nécessité d'un système de rapports plus efficace, aux secteurs dans lesquels les Règles étaient défectueuses ou dépassées et à la manière dont leur portée pourrait être élargie le cas échéant. Il a également approuvé l'élaboration d'un commentaire aux Règles, destiné aux gouvernements, mais a jugé préférable de ne pas modifier les Règles existantes.

37. L'examen de ce sujet au cinquième Congrès des Nations Unies pourrait donc être l'occasion, non seulement de constater les progrès accomplis depuis le quatrième Congrès, mais aussi d'examiner des questions plus générales intéressant le système pénitentiaire, compte tenu de l'inquiétude causée par le fait que ce système ne remplit pas sa fonction principale qui est d'assurer la réadaptation des délinquants. D'une part, il ne semble pas aux spécialistes modernes que les prisons assurent la réformation ou la réadaptation des délinquants comme elles devraient le faire. D'autre part, certains mettent maintenant en doute cet objectif, sous prétexte que la société n'a pas le droit de changer ceux qui ont été condamnés. Elle peut les réintégrer dans la collectivité à laquelle ils appartiennent, mais le fait du délit ne donne aux autorités aucun droit de parler de réadaptation ou de traitement - termes qui, affirme-t-on souvent, ne signifient pas grand-chose en pratique et sont empreints d'hypocrisie.

38. Quelle que soit la position que l'on adopte sur ces questions plus vastes, il est clair que l'on aura encore besoin de prisons, sous une forme ou sous une autre, même lorsque tous les individus pour lesquels l'emprisonnement n'est pas nécessaire auront été libérés et soumis à d'autres formes de surveillance ou de sanctions. En

---

1/ Quatrième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.71.IV.8.

outre, il faudra un certain temps pour réorganiser les systèmes de justice pénale (tels qu'ils existent et fonctionnent actuellement) de façon à avoir de moins en moins recours aux peines privatives de liberté et à accorder de plus en plus de place aux solutions faisant intervenir la collectivité. Ainsi, on aura besoin pendant longtemps encore de l'Ensemble de règles minima, et la question de savoir comment ces Règles peuvent être appliquées le plus efficacement possible en matière de travail pénitentiaire, de formation professionnelle, de classification des détenus, de ségrégation, de contacts avec la famille, de permissions, etc., conserve une importance considérable pour les autorités de tous les pays. Telles sont les questions qui seront traitées à l'occasion de l'examen de ce point de l'ordre du jour du cinquième Congrès. Bien entendu, il sera fait rapport au Congrès sur les travaux que le Groupe de travail de 1972 a effectués sur les Règles. Mais le Congrès devrait aussi profiter de cette occasion pour examiner attentivement les préoccupations actuelles concernant l'application des Règles et l'intérêt que certains pays montrent actuellement pour leur mise en pratique.

39. Dans pratiquement tous les pays les prisons sont surpeuplées. Des établissements construits pour quelques centaines de détenus en abritent parfois un millier ou plus, dans des conditions qui rendent difficile, sinon pratiquement impossible, d'observer les Règles de façon rigoureuse ou complète. C'est là un problème qui ne peut être résolu par l'administration pénitentiaire seule, et qui exige des efforts concertés de la part de la police, des tribunaux, de l'administration pénitentiaire, des services d'épreuve et de probation. Ce problème est assez étroitement lié aux Règles elles-mêmes pour mériter un examen sérieux de la part de ceux qui sont chargés de l'application de ces dernières. Réduire le surpeuplement des prisons faciliterait l'application des Règles dans la plupart des pays du monde.

40. En second lieu, bien que certains pays commencent à s'attaquer à ce problème, il reste vrai en général que l'une des sérieuses difficultés auxquelles se heurtent les systèmes pénitentiaires consiste à trouver des moyens meilleurs et plus efficaces de traiter les condamnés à des peines de prison qui en fait n'y sont pas à leur place et dont cette expérience fait des récidivistes. L'administration pénitentiaire ne devrait-elle pas être déchargée des cas sociaux tels que les alcooliques, les toxicomanes, les prostituées et les vagabonds, qui ne sont ni de son ressort ni de sa compétence et dont les organismes de service social - lorsqu'il en existe - seraient souvent mieux à même de s'occuper? Il arrive encore que des aliénés soient gardés en prison faute de pouvoir être placés dans une institution plus appropriée, et, dans un pays, plus de la moitié de la population des prisons consiste en personnes appartenant aux catégories mentionnées ci-dessus. Ce problème, bien qu'ayant un certain rapport avec celui du surpeuplement, en reste distinct, car, qu'il y ait ou non surpeuplement, beaucoup de ces personnes n'ont rien à gagner et ont beaucoup à perdre à être mêlées à d'autres types de délinquants. Et, à long terme, la société ne gagne rien à utiliser ses prisons avec aussi peu de discrimination.

41. En troisième lieu, et toujours pour réduire le surpeuplement et mieux appliquer l'Ensemble de règles minima, il importe de découvrir et d'essayer des solutions autres que l'emprisonnement : camps de travail, régimes de semi-liberté (avec travail et loisirs surveillés) ou amendes proportionnelles (système dans

lequel le délinquant est frappé d'une amende non pas forfaitaire, mais fixée en fonction du niveau de ses gains journaliers, de façon que la peine frappe également riches et pauvres). Il existe aussi de nombreuses variantes du système consistant à maintenir le délinquant dans son emploi mais en lui faisant payer l'entretien des personnes à sa charge ainsi qu'une indemnité à sa victime.

42. Enfin, la nécessité d'une participation accrue de la collectivité au traitement des délinquants est largement reconnue et fait depuis des années l'objet de nombreux articles, conférences et séminaires. En général, la pratique est moins satisfaisante que les principes; mais il faut insister sur la participation des citoyens à tous les niveaux, depuis la condamnation et la libération conditionnelle jusqu'au choix des politiques pénitentiaires et des programmes communautaires, sinon lui accorder une haute priorité. Non seulement cette participation peut fournir des solutions de rechange, ou une série de solutions partielles de rechanges à l'emprisonnement ou du moins permettre de réduire les cas d'emprisonnement mais elle peut aussi justifier une condamnation à la prison et lui donner un sens pour les délinquants qui ne peuvent être traités autrement. Si l'on veut amender le délinquant et lui donner les moyens de se réinsérer dans la société, il faut alors accorder l'attention la plus complète et la plus immédiate aux problèmes liés au fait que la société elle-même est représentée et joue un rôle actif dans ce processus.

43. La discussion portera donc sur les moyens d'assurer une application plus efficace de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus. Afin d'orienter les échanges de vues, on pourrait examiner les questions suivantes :

1) Quelles sont les principales difficultés auxquelles se heurte l'application des Règles dans les pays de la région? Sont-ce les mêmes que celles indiquées plus haut?

2) Quelles mesures immédiates pourraient être prises pour assurer une meilleure application des Règles dans la région?

3) Quelles mesures à plus long terme seraient nécessaires pour assurer l'application effective des Règles?

4) Parmi les problèmes que pose l'application des Règles - travail des détenus, équipement des prisons, architecture pénitentiaire, logement des prisonniers, formation professionnelle, programmes de loisirs, etc. - en est-il qui requièrent une attention spéciale? Quels sont les problèmes locaux qui se posent à cet égard?

Point 5 de l'ordre du jour

CONSEQUENCES ECONOMIQUES ET SOCIALES DE LA CRIMINALITE :
NOUVEAUX PROBLEMES DE RECHERCHE ET DE PLANIFICATION

44. L'ordre du jour du cinquième Congrès des Nations Unies a été délibérément axé sur les thèmes pouvant intéresser les personnes que leur profession amène à s'intéresser à la prévention du crime : législateurs, juristes, universitaires, chercheurs, responsables des forces de l'ordre, personnel des établissements pénitentiaires, délégués à la liberté surveillée ou à la probation, magistrats et avocats, travailleurs sociaux dont l'activité est liée à la prévention du crime et au traitement des délinquants. Toutefois, le crime est un problème qui touche la société tout entière, dans ses structures politiques, économiques et sociales; c'est à quoi répondent tout particulièrement la première et la dernière questions inscrites à l'ordre du jour, qui intéressent spécialement les responsables de la politique nationale et de la planification économique et sociale, ainsi que les chercheurs chargés de fournir les données et les modèles nécessaires pour améliorer les structures sociales et économiques. Les travaux du Congrès seront au premier chef techniques; il n'abordera les questions politiques que tout à fait incidemment et en passant; mais, en l'état actuel du développement mondial, il pourrait difficilement éviter d'étudier les conséquences profondes et étendues de la criminalité dans les domaines économique et social.

45. Tant sur le plan national que sur le plan international, la criminalité détourne des milliards de livres, de dollars, de francs, de piastres, etc., de leur destination naturelle, au bénéfice d'éléments qui n'ont rien fait pour les gagner; elle altère la qualité des avantages tirés du développement et en fausse la répartition et, ce qui est peut-être encore plus important, elle absorbe (tant par elle-même que pour sa prévention et sa répression) des ressources qui, sans aucun doute, pourraient être mieux investies ailleurs. Ce problème, grave pour les pays industrialisés et relativement riches, peut être désastreux pour les pays qui sont pauvres et manquent déjà de ressources pour atteindre leurs objectifs vitaux sur le plan économique et social. Qu'il s'agisse des moyens de subsistance de la nation, de la pauvreté des masses, du chômage, de la qualité de l'environnement ou du produit national brut, à tous ces égards la criminalité, prise au sens le plus large du terme, est un phénomène qui compte. Elle peut détourner des ressources et des produits qui seraient mieux utilisés à d'autres fins, entraver l'administration et créer des conditions défavorables au développement.

46. Si l'on en juge froidement, d'après des considérations purement économiques, on peut évidemment faire valoir qu'en fait le crime contribue parfois au développement en concentrant les ressources à investir dans les mains d'un petit nombre de personnes (peu importe par quel moyen) et en encourageant l'esprit d'initiative (même criminelle) et d'entreprise (même illégale). Ce sont là les caractéristiques d'une affaire prospère; peu importe le côté de la barrière d'où elle opère. Mais on peut aussi prouver, par des arguments d'ordre économique tout aussi objectifs et non moins purs, que l'avantage ainsi acquis à court terme

est contrebalancé dans un avenir plus lointain par des répercussions moins heureuses : évolution des motivations qui incitent les individus et les organisations à produire, insécurité des biens et des gains, conséquences sociales des injustices et des inégalités croissantes attribuables à la criminalité. En outre, on n'a jamais mesuré avec précision le coût économique global du crime. Aux Etats-Unis d'Amérique, au Canada, en France et dans un ou deux autres pays, on a fait des tentatives notables pour évaluer les pertes qui lui sont attribuables et les dépenses qui sont engagées pour sa prévention et sa répression. Mais ces coûts sont très difficiles à calculer; leur signification et leur valeur dépendent de quelques options fondamentales sur la manière de traiter certaines dépenses non directement liées à la criminalité mais ayant sur elle des effets incontestables (services de santé mentale, protection de l'enfance, éducation corrective, secours aux indigents, etc.) et de déterminer la part des heures de travail du personnel de la police, de la justice et de l'administration qui sont consacrées à la prévention du crime. Encore faut-il calculer aussi le coût "négatif", par exemple les conséquences que peut avoir, à court et à long terme, l'insuffisance des services dans d'autres domaines : protection de l'enfance, police, probation, libération conditionnelle, etc. A tout cela s'ajoute aussi la difficulté de définir des critères satisfaisants d'évaluation.

47. On a soutenu d'ailleurs que le prix global du crime est plus élevé encore et que bien calculté il doit couvrir beaucoup d'autres éléments : pertes, incapcités et préjudices mentaux ou physiques subis par les victimes et les personnes qui sont à leur charge, par les délinquants et leur famille, ainsi que par le voisinage immédiat; retombées indirectes sur les enfants abandonnés, le logement, les employeurs (pertes de main-d'oeuvre ou d'heures de travail, coût du remplacement du personnel et de la formation des nouveaux venus) et les locaux attaqués (frais de sécurité supplémentaires, remplacement des portes, fenêtres, installations, etc.); enfin, retombées plus directes sur la société - renforcement des forces de l'ordre, alourdissement du coût de l'assurance et de la fiscalité, effets sur l'éducation des enfants des familles en cause, etc. Si, comme on le dit souvent, la société produit le crime que commet le délinquant, on peut alors soutenir que la responsabilité du crime s'étend à toute la société et ne se limite pas au petit nombre de ceux qui ont la malchance de se faire prendre.

48. Le nombre des délits qui ne sont pas signalés ou dont on ne découvre pas les coupables montre qu'un certain nombre de délinquants seulement sont traduits en justice, payant ainsi pour un groupe dont on a toutes raisons de croire qu'il est beaucoup plus étendu et beaucoup plus représentatif de l'ensemble du corps social. Allant plus loin que les économistes et leurs calculs, les sociologues cherchent donc à fixer à toute société les buts suivants :

a) Réduire au minimum le mal et le préjudice causés par la criminalité, ainsi que son coût, au sens le plus large de ces termes, et lutter contre le crime;

b) Répartir la responsabilité de ce fléau et son coût entre les membres de la société;

c) Créer des organismes qui rassemblent des données permettant d'établir les indicateurs nécessaires.

/...

49. Toutes ces considérations sont utiles pour qui essaie de définir les tâches à entreprendre; elles sont loin cependant de se situer dans la perspective macroéconomique qui doit être celle des planificateurs ou des responsables qui, après avoir pris leur avis, doivent décider des orientations générales à donner au développement national. C'est cette vue macroéconomique de la prévention du crime qui fut celle du quatrième Congrès des Nations Unies tenu à Kyoto au Japon en 1970. Dans cette perspective, la criminalité est conçue comme découlant en majeure partie des changements sociaux, c'est-à-dire de l'industrialisation et de l'urbanisation (et de leurs conséquences) provoquées par l'orientation donnée à l'investissement national. Le passage de l'agriculture à l'industrie est le résultat de la décision, prise à l'échelon national, de changer la répartition des ressources; le développement du commerce est dû en grande partie à la politique suivie par les pouvoirs publics en matière d'importations, d'exportations, de traitements et salaires, etc. Ces décisions ont entraîné des mouvements de population, créé, en milieu urbain anonyme, des conditions favorables à la criminalité, favorisé dans les villes l'apparition des taudis et le surpeuplement, avec toutes les formes criminogènes de dégradation physique et sociale qui en découlent. Quand même on essaie d'améliorer l'habitat, on omet souvent de prévoir l'éclairage des rues, les aménagements d'agrément, les possibilités de loisirs ou les moyens de transport, si bien que la délinquance juvénile et la criminalité se sont développées presque naturellement dans le sillage des investissements.

50. Dans ces conditions, l'intervention à posteriori est inadéquate : éducation surveillée, forces de police spéciales, tribunaux, probation, emprisonnement et libération conditionnelle. Il faut prévenir le crime par une meilleure planification; des planificateurs d'un type nouveau doivent venir aider les responsables ordinaires de la planification nationale, à revoir la répartition des ressources, existante ou projetée, dans l'optique de la prévention du crime. Cette optique est indispensable si l'on veut éviter de créer des conditions criminogènes. Tous les secteurs de l'économie sont visés : agriculture, industrie, sylviculture, bâtiments et travaux publics, construction de logements, éducation, santé ou services sociaux; dans toutes leurs structures, nos sociétés modernes créent pour le crime des occasions, ou même des tentations, telles qu'aucun système de justice pénale n'est ensuite capable de le prévenir.

51. Il ressort de tout ce qui précède que, dans le dernier quart du vingtième siècle, des tâches nouvelles attendent les planificateurs et les chercheurs : les premiers devront trouver le moyen d'intégrer la prévention du crime dans leurs objectifs et leurs méthodes; les seconds devront orienter leur activité vers les travaux qui semblent, non seulement les plus utiles pour les planificateurs et les responsables de la politique économique, mais aussi les plus aptes à produire des modèles pouvant être mis à l'essai dans la pratique.

52. Dans leurs échanges de vues sur cette question, les participants pourraient donc se pencher sur les questions suivantes :

1) Quelles ont été les conséquences économiques et sociales de la criminalité dans les pays de la région? Quelles devraient donc être à l'avenir les orientations prioritaires de la planification et de la recherche à ce sujet?

2) Dans quelle mesure la planification de la défense sociale fait-elle partie de la planification nationale dans les pays de la région? Comment la situation peut-elle être améliorée?

3) Quels éléments la recherche en matière de prévention du crime a-t-elle pu apporter au débat dans la région? Comment la situation peut-elle être améliorée?

4) sur le plan régional, quels sont les véritables problèmes de planification et de recherche qui se posent dans l'optique de la prévention du crime?

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.