

NATIONS UNIES

ASSEMBLEE

GENERALE



Distr. GENERALE

A/CONF.121/IPM/2

3 septembre 1984

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

SEPTIEME CONGRES DES NATIONS UNIES
POUR LA PREVENTION DU CRIME ET LE
TRAITEMENT DES DELINQUANTS

RAPPORT DE LA REUNION PREPARATOIRE INTERREGIONALE DU SEPTIEME CONGRES
POUR LA PREVENTION DU CRIME ET LE TRAITEMENT DES DELINQUANTS SUR LE
DEUXIEME SUJET : "FONCTIONNEMENT ET AVENIR DE LA
JUSTICE PENALE DANS UN MONDE EN EVOLUTION"

Budapest, 4-8 juin 1984 -

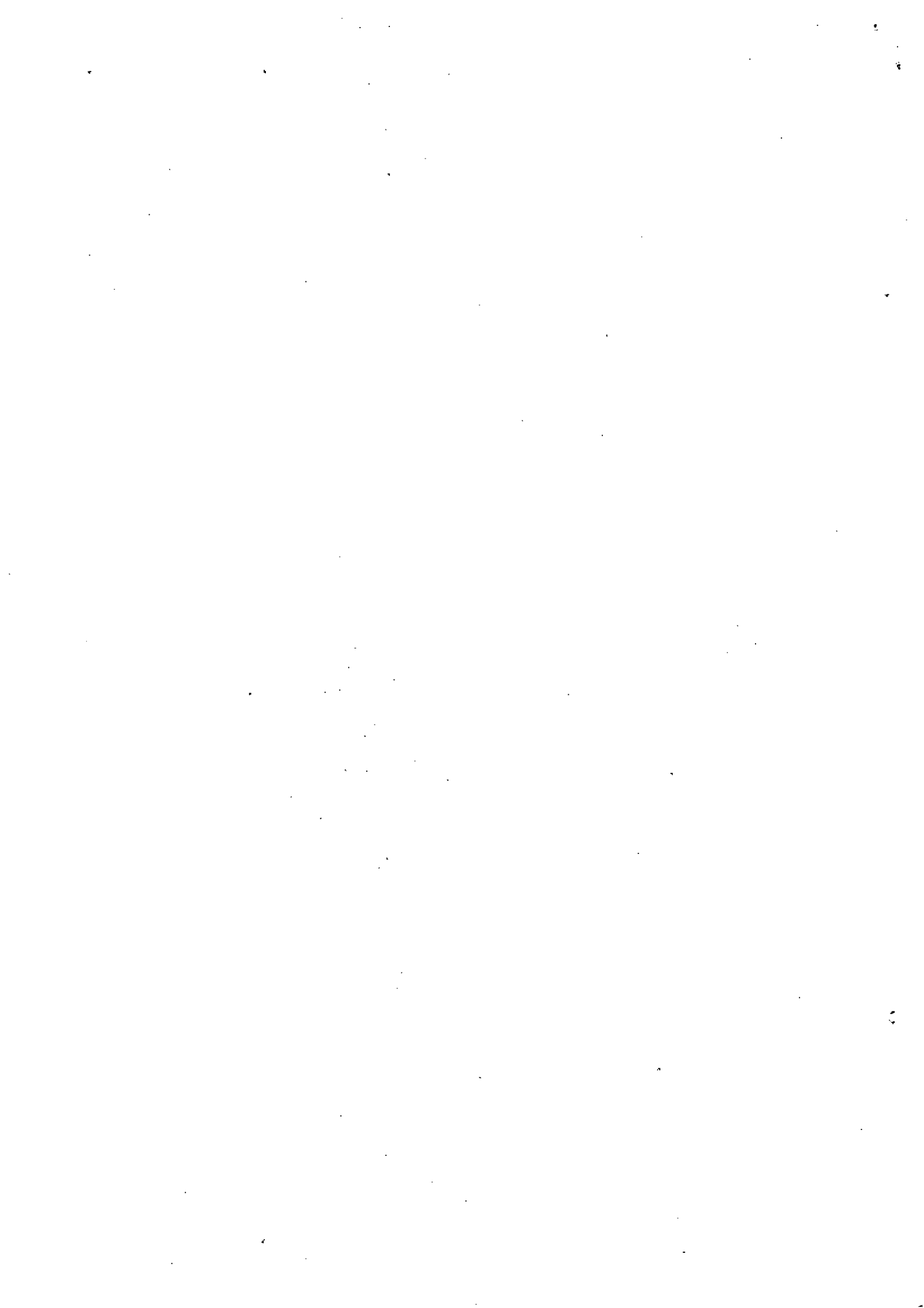


TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 12	4
I. DISCUSSION GENERALE	13 - 102	5
A. L'évolution de l'environnement et la manière dont les systèmes de justice pénale y répondent	13 - 39	5
B. Les caractéristiques et les conditions de l'amélioration de la coordination du système de justice pénale	40 - 53	10
C. Evolution récente dans les mécanismes de l'application des lois	54 - 69	13
D. Les réformes législatives et l'évolution de l'administration de la justice pénale et la "clientèle" de la justice pénale	70 - 78	15
E. Le public et la participation communautaire	79 - 83	17
F. L'information et la recherche	84 - 92	18
G. Domaines prioritaires	93 - 102	20
II. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	103	23
<u>Annexes</u>		
I. Liste des participants		25
II. Liste des documents		27

INTRODUCTION

1. La Réunion interrégionale d'experts consacrée à l'examen du deuxième sujet inscrit à l'ordre du jour provisoire du septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance : "Fonctionnement et avenir de la justice pénale dans un monde en évolution" s'est tenue à Budapest du 4 au 8 juin 1984. La Réunion a été ouverte par M. Imre Markoja, ministre hongrois de la justice, qui, dans son allocution d'ouverture, a exprimé le plaisir qu'avait le pays hôte à accueillir cette réunion à Budapest, d'autant plus que 10 ans auparavant une réunion analogue s'était tenue dans cette ville en vue de préparer le cinquième Congrès des Nations Unies.
2. M. Markoja a rappelé certains aspects de la longue histoire de son pays caractérisée par des périodes orageuses. Les changements qui ont été apportés après la seconde Guerre mondiale ont été immenses; ils ont touché tous les secteurs de la société et ont abouti à l'élimination totale des survivances féodales. La Hongrie a réussi à échapper à la poussée de la criminalité qui a affecté la plus grande partie du monde et elle a pu éviter l'apparition de phénomènes tels que l'existence d'une pègre organisée, le trafic illicite des stupéfiants et le terrorisme. En fait, la criminalité n'a pas augmenté au cours de la période allant de 1965 à 1979.
3. Malheureusement, une tendance moins favorable a été observée récemment, particulièrement dans le domaine de la délinquance juvénile. Il était indispensable de parvenir à une meilleure compréhension des causes de la criminalité parmi lesquelles on peut citer certaines tensions et contradictions existantes ainsi que les incidences fâcheuses d'influences étrangères et aussi les effets de l'alcoolisme.
4. Le Secrétaire exécutif du septième Congrès a fait part de la vive gratitude du Secrétariat des Nations Unies au Gouvernement hongrois qui, en invitant la réunion interrégionale, a montré l'intérêt constant que portaient les autorités hongroises aux activités des Nations Unies dans le domaine de la justice pénale et de la prévention du crime, comme elles en avaient donné la preuve lors de la réunion qui s'était tenue à Budapest 10 ans auparavant.
5. Le Secrétaire exécutif a remercié également les experts qui participaient à la réunion et a transmis les voeux de Mme Leticia R. Shahani, Sous-Secrétaire générale au développement social et aux affaires humanitaires, qui devait se joindre à la réunion dans le courant de la semaine.
6. Faisant allusion à la place importante de la réunion dans les activités préparatoires pour le septième Congrès, il a fait observer que le sujet à l'examen prenait de plus en plus d'importance dans un monde soucieux d'une administration plus efficace et plus humaine de la justice. Les procédures criminelles ne pouvaient être examinées sans tenir compte des conditions sociales, culturelles, économiques et politiques dans lesquelles elles s'appliquent. Ce sont ces conditions qu'il convient de déterminer et de changer.
7. Malgré toutes les idées optimistes que l'on peut avoir, notre époque était caractérisée par de graves conflits, une affreuse pauvreté, des conditions de vie inhumaines et par l'insalubrité pour des centaines de millions d'êtres humains, dans un monde où la croissance démographique s'accélère rapidement. On était en droit de se demander si les systèmes de justice criminelle étaient bien adaptés à un monde en constante évolution socio-économique.

8. Il allait sans dire que ce qui se passait dans l'un des éléments du système de justice pénale avait une incidence sur le fonctionnement des autres, d'où la nécessité d'adopter une approche intégrée et de considérer ces différents éléments comme faisant partie d'un vaste ensemble allant de l'ouverture de la procédure jusqu'aux services de réinsertion.

9. Une question particulièrement importante et délicate était celle du rôle joué par la migration internationale. Comme cette dernière s'était beaucoup amplifiée, on s'était rendu compte de la nécessité de traiter avec humanité les délinquants étrangers et on se souciait beaucoup de les renvoyer dans leurs pays d'origine.

10. Enfin, d'autres questions importantes étaient celles de la décriminalisation et de la dépénalisation ainsi que celle de la criminalisation de phénomènes nouveaux ou auxquels on n'avait pas attaché d'importance jusque-là, comme certaines activités économiques et commerciales dépassant les frontières nationales des Etats.

11. M. Brennan, représentant du Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, a remercié, au nom du Comité, le Gouvernement hongrois de son invitation. Compte tenu des débats du Comité à sa septième session, en 1982, il a souligné trois points qui, à son avis, devaient être étudiés avec un soin particulier. Premièrement, s'agissant de la question des relations entre les décideurs des divers secteurs du système de justice pénale et donc des relations existant entre l'ensemble des secteurs, on pouvait se demander si les divers secteurs formaient bien un système. Deuxièmement, il se posait la question délicate des conditions et des objectifs d'une bonne gestion, qui nécessitait d'un côté l'interdépendance des divers secteurs et de l'autre leur indépendance et en particulier celle des tribunaux et du ministère public. Enfin, il se posait la question du volume de ressources nationales à allouer à la lutte contre la criminalité et, par exemple, la question du nombre de policiers nécessaire. Ce volume était essentiellement fonction de la gamme de décisions très complexes mentionnées ci-dessus.

12. Les participants ont adopté l'ordre du jour provisoire et élu le Bureau suivant :

<u>Président</u> :	M. M.P. Mvunga (Zambie)
<u>Vice-Présidents</u> :	M. R. Levene (Argentine)
	M. H.R. Khan (Pakistan)
	M. J. Gödöny (Hongrie)
<u>Rapporteur</u> :	M. G.O.W. Mueller (Etats-Unis).

I. DISCUSSION GENERALE

A. L'évolution de l'environnement et la manière dont les systèmes de justice pénale y répondent

13. Les participants ont estimé que le progrès scientifique et technique était devenu le principal facteur de la transformation de la vie. Toutefois, les institutions sociales n'étaient pas conçues pour s'adapter rapidement aux changements et étaient donc toujours en retard sur la technologie moderne. On pouvait citer comme exemple le niveau élevé du chômage rural causé par la mécanisation de l'agriculture, et les perturbations des rapports sociaux qui en découlaient.

14. Même si chacun s'accordait à reconnaître l'existence d'un lien entre l'évolution socio-économique et la criminalité, il convenait de souligner qu'il n'en était pas nécessairement ainsi et qu'il n'y avait pas toujours un lien direct entre ces deux phénomènes. Ces liens n'étaient pas forcément les mêmes dans les pays développés et les pays en développement. Dans ces derniers, l'apparition de systèmes juridiques modernes en réponse à l'évolution socio-économique risquait de nuire aux formes traditionnelles de résolution des conflits. Parfois des structures traditionnelles étaient plus rapides, causaient moins de perturbations et étaient moins traumatisantes que les procédures dites modernes, qui étaient souvent lentes et coûteuses et tendaient à faire adopter des mesures punitives plutôt que des mesures de réparation et de conciliation.

15. Dans de nombreuses sociétés, on pouvait observer un retour à des structures traditionnelles fondées soit sur la religion, soit sur la culture. Cette évolution ressuscitait certains rôles traditionnels, comme par exemple celui de la victime et celui de la communauté et pouvait donc être interprétée, au moins en partie, comme une réaction contre les excès des méthodes de la justice pénale "moderne", une résistance à la domination étrangère et une remise à l'honneur de certaines identités culturelles et nationales.

16. L'attention des participants a été appelée sur le rôle des migrations et de l'urbanisation. Certains experts ont estimé qu'elles constituaient, au moins dans certaines régions, le phénomène le plus important. Le déclin de l'emploi à la campagne chassait les populations des zones rurales, tandis que le développement économique des villes ne permettait pas de satisfaire les besoins croissants des migrants. C'est pourquoi il était illusoire de parler de prévention de la criminalité sans prendre en considération les facteurs économiques correspondants. Bien qu'il fût évident que le moyen d'éviter les migrations des campagnes vers les villes était de porter l'emploi en zones rurales à un niveau comparable à celui des villes, particulièrement grâce à l'investissement des salaires rapatriés, il était également certain qu'une telle politique dépendait de la disponibilité des ressources nécessaires pour réaliser cette égalisation.

17. Les migrations internationales pouvaient aussi favoriser certaines transformations en profondeur susceptibles d'être préoccupantes. Ainsi, les travailleurs migrants originaires de pays en développement quittaient leurs familles, privant de ce fait des enfants de la présence d'un père pendant une phase capitale de leur développement physique et spirituel et cette privation se reflétait dans l'accroissement des taux de délinquance juvénile. En outre, à leur retour, ces travailleurs migrants contribuaient à bouleverser l'échelle des valeurs de leurs cultures d'origine en ce qu'ils rapportaient leurs propres symboles de réussite sociale, nouveaux dans le pays, détruisant ainsi le respect traditionnel porté aux anciens et affaiblissant de ce fait certaines formes de contrôle social.

18. Bien que l'accord fût général sur l'existence d'un lien entre la délinquance et le développement, cette relation n'avait de toute évidence rien de fatal ni d'inévitable. Au contraire, développement et prévention de la criminalité devraient aller de pair dans la mesure où certains facteurs criminogènes étaient atténués par les améliorations des conditions de vie dues au développement économique.

19. En tout état de cause, on s'exposerait à des problèmes considérables, y compris à la criminalité, si on recherchait le développement en ignorant ses conséquences potentiellement négatives et sans mettre en oeuvre une planification appropriée. Le besoin était donc urgent d'introduire des mesures de prévention à la criminalité dans le cadre de la planification globale du développement.

20. Il a été également indiqué que certaines hausses signalées des taux de criminalité pouvaient être le reflet de l'amélioration des méthodes de collecte des données, au moins dans les pays développés. Les gens étaient peut-être plus enclins à dénoncer les délits à la police pour satisfaire aux conditions des assurances.

21. L'opinion a été émise que le développement, en termes d'économie de marché, était susceptible de donner naissance à des hiérarchies différentes de celles existant traditionnellement et, partant, de les détruire. Si ces transformations n'étaient pas contrôlées par la planification, elles risqueraient d'engendrer des conflits considérables.

22. Pour assurer un développement socio-économique aussi exempt que possible de criminalité, il n'était pas toujours indispensable d'élaborer une nouvelle législation. Au contraire, le plus souvent, des mesures administratives et une adaptation des plans de développement permettraient de mieux atteindre cet objectif. Lorsqu'une nouvelle législation était jugée nécessaire, il faudrait l'adapter à la culture et aux usages locaux et les y incorporer autant que possible, en particulier par le renforcement et l'utilisation des mécanismes indigènes de contrôle. Enfin, il était nécessaire de reconnaître que non seulement les mutations socio-économiques, mais également les transformations politiques, avaient une influence énorme sur les codes et procédures.

23. Au cours des discussions sur la nature et l'ampleur des modifications qui pourraient être apportées aux systèmes de justice pénale pour tenir compte de l'évolution socio-économique, on a fait observer que cette action ne devait pas s'exercer en sens unique, c'est-à-dire les conditions socio-économiques agissant sur la justice pénale, mais que la structure du système judiciaire influait grandement sur la structure économique et sociale. Les modifications de la structure ou de l'organisation politiques comme il s'en est produit dans plusieurs pays en développement ces dernières années ont pu aussi conduire à des modifications constitutionnelles et juridiques, qui ont eu, à leur tour, un impact considérable sur les relations économiques et sociales. L'interaction de ces facteurs ne devrait pas échapper à l'attention.

24. Il a donc été conclu que les modifications qu'il conviendrait d'apporter aux systèmes de justice pénale pourraient également comprendre des modifications juridiques d'une certaine ampleur ou des ajustements mineurs, mais il pourrait aussi incomber aux planificateurs des politiques pénales de suggérer et de favoriser la modification d'autres éléments de la structure économique et sociale. Le rôle des spécialistes de la recherche criminologique, dans la mesure où ils influencent les responsables, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système de justice pénale, était important et n'avait pas encore été pleinement reconnu ni appuyé comme il l'eût fallu. Le lien avec le premier sujet de l'ordre du jour provisoire du Congrès pourrait être clairement établi à cet égard.

25. Les participants sont revenus à la question de la coexistence de systèmes officiels et officieux de justice. En particulier, les experts se sont demandé comment mettre en place, réintroduire ou renforcer des systèmes officieux dans des pays, développés ou en développement, où des systèmes officiels complexes existaient déjà, et rendre ainsi plus accessible et plus efficace le système tout entier. A titre d'exemple, on a fait valoir que le rétablissement d'une procédure de conciliation entre la victime et le délinquant, qui avait en grande partie disparu des procédures judiciaires, allégerait la procédure officielle et contribuerait à

la popularité des systèmes. La conciliation a pour objectif un retour à la vie normale aussi rapide que possible, habituellement moyennant une forme quelconque de réparation. Cependant, une limite à l'utilité de cette méthode dans une société urbanisée en évolution était la proportion relativement faible d'auteurs de crimes ou de délits contre des individus et qui n'avaient pu être retrouvés et condamnés. Dans un pays industriel développé le rôle de l'arbitre officieux était souvent assumé par le parquet qui en fait évitait la procédure officielle en appliquant des amendes d'un montant convenu dans des affaires sans gravité.

26. Dans les pays socialistes, les collectifs de travailleurs et autres groupes officiels restreints pouvaient assumer et assumaient en fait le rôle de tribunaux sociaux et d'arbitres dans des cas relativement peu graves tout en veillant à ce que le délinquant respecte la sentence d'arbitrage; ils assumaient également, de façon officieuse, la conciliation en cas de différends.

27. On a suggéré que la base d'une théorie générale de la justice officieuse pourrait être trouvée en étudiant les éléments communs aux divers systèmes officieux au lieu d'adopter une méthode comparative qui en soulignerait les différences. Quelles que soient les différences culturelles, on obtiendrait probablement une meilleure participation de la victime; ces procédures officieuses s'appliqueraient essentiellement à la délinquance moyenne correspondant à un certain type d'infraction sociale, mais non à une menace réelle contre la société.

28. On a souligné que, tout en acceptant cette approche, la question se poserait de pouvoir d'un point de vue plus théorique définir quels actes représentent les plus grands dangers pour la société et qu'un tel jugement de valeur devrait être fait indépendamment pour chaque société. Cette méthode montrait aussi l'importance du second objectif de la mise en place de systèmes officieux, c'est-à-dire la diminution de la charge de travail qui pesait sur le système officiel. D'une part, si la gravité des actes délictueux ou criminels qui relevait du système officiel était réduite, ce système gagnerait en efficacité dans la répression des crimes graves. D'autre part, si les affaires les moins graves étaient soustraites au système officiel, cela reviendrait à créer une autre catégorie de délits moins graves et il faudrait savoir où établir les limites.

29. Il a été suggéré que l'on pourrait déterminer, peut-être par l'expérience, la valeur des systèmes officieux ou de leurs procédures et que l'on pourrait déceler où se trouvent les points d'encombrement dans les systèmes officiels et mettre au point des procédures expérimentales officieuses que l'on appliquerait pour éliminer ces encombrements. On a pensé aussi que le rapport entre les systèmes officiels et officieux pourrait être considéré comme étroitement lié aux problèmes des relations entre les différents organes de la justice pénale. On a admis que la question des avantages comparés et des limites des systèmes officiels et officieux devrait être examinée par le Congrès et qu'il y aurait lieu d'inclure également les questions de responsabilité, de pouvoir d'appréciation, de voies de recours et de garantie des droits des délinquants aussi bien que des victimes.

30. Il faudrait également examiner ce que le public attendait des organes de la justice criminelle et des priorités qu'ils établissaient dans leurs activités. Une meilleure connaissance et une plus grande réceptivité à cette attente du public étaient nécessaires de la part des organes de la justice criminelle eux-mêmes, car ceci avait des incidences sur la formation du personnel judiciaire.

31. Les experts ont ensuite examiné de très près le rôle de la victime. Tout en convenant que la question dans son ensemble relevait du troisième sujet de l'ordre du jour du Congrès, la question spécifique du rôle de la victime tout au long de la procédure criminelle devrait relever du sujet II. Dans les systèmes traditionnels de justice, elle avait toujours joué un rôle primordial dans la procédure, en particulier en donnant son accord à ce qui constituait un règlement ou une réparation équitable. Dans la société industrialisée contemporaine en constante évolution, pourvue de systèmes de justice officiels, cette tradition était difficile à maintenir. Le rôle de la victime, en aidant à définir la sanction, imposée impersonnellement par l'Etat, était certainement limité et les efforts pour réintroduire la réparation soulevaient de sérieuses difficultés, mais qui n'étaient peut-être pas insurmontables cependant.

32. Divers systèmes d'indemnisation des victimes ont été décrits et, apparemment, dans des pays dotés de régimes politiques et sociaux très différents, la réparation des préjudices dépendait en définitive de l'initiative des victimes bien que là encore le rôle de collectifs dans certains pays fut considéré comme une aide. La nécessité de prévoir, à l'intérieur du système de justice pénale, un mode d'indemnisation plus normal, voire quasi-automatique, a été par conséquent considéré comme une question importante justifiant un débat particulier du Congrès au titre de ce point de l'ordre du jour, et comme une transition entre les sujets II et III. L'inclusion de cet élément dans le système de justice pénale conférerait à l'Etat des droits et obligations parallèles à ceux de la victime et du délinquant. Enfin, dans ce contexte, on a estimé nécessaire de ne pas perdre de vue la priorité essentielle - éviter qu'il y ait de victime - et donner toute son importance à l'aide fournie par les services de la police en matière de prévention de la criminalité.

33. Le débat est ensuite passé des droits des victimes à ceux des délinquants, ou des suspects. Là encore, si le thème général était celui d'un autre point de l'ordre du jour du Congrès (sujet V), l'analyse du système de justice pénale n'aurait pas été complète sans qu'il fut mentionné. Un expert a signalé que les droits du délinquant étaient déjà tellement protégés qu'il devenait de plus en plus difficile à la police et au parquet de jouer leur rôle et un autre a observé qu'il existait effectivement un conflit intrinsèque, à plusieurs niveaux, entre les droits des délinquants et ceux des victimes. Dans une certaine mesure, défendre les droits des uns revenait à amoindrir ou restreindre ceux des autres. Mais il pouvait en être autrement.

34. Certains travaux de recherche faisaient ressortir qu'en période de récession économique les droits des détenus étaient de plus en plus restreints, et les taux d'incarcération eux-mêmes en hausse, même lorsque les statistiques de la criminalité étaient stables. Le problème du travail des détenus en période de crise économique générale était une question grave que de nombreux pays n'avaient pas encore résolue. On a vu là une bonne illustration du thème central du sujet II, à savoir l'incidence de transformations sociales ou, dans ce cas, économiques, sur tel ou tel aspect pratique de l'administration des systèmes de justice pénale.

35. L'indépendance de la magistrature a fait l'objet d'un bref débat, et le représentant du Comité a signalé qu'un projet de principes directeurs avait été établi à ce sujet et serait examiné dans le cadre du sujet V (A/CONF.87/8).

36. Deux aspects particuliers de la question concernaient le sujet II. Tout d'abord, s'il fallait considérer l'indépendance des magistrats comme allant de soi, elle ne signifiait pas pour autant "l'ignorance des réalités". Les études sur la justice, et en particulier celles qui contiennent des renseignements sur l'exercice des fonctions judiciaires, sous l'angle à la fois des lenteurs de procédure et des décisions, avaient donc une importance de plus en plus grande. Deuxièmement, les magistrats de tous niveaux devaient prendre conscience que par leurs décisions et l'utilisation de leur propre personnel administratif, ainsi que par les effets en résultant pour les phases ultérieures de la procédure, ils étaient des consommateurs de ressources limitées.

37. Un expert a fait observer que, dans son pays au moins, les juges semblaient souvent vouloir délibérément écarter tout l'apport d'informations à propos du système pénitentiaire notamment. C'était là un exemple du manque d'intérêt pour les objectifs d'autres sous-systèmes.

38. En ce qui concerne les buts et objectifs du système de justice pénale, on a relevé d'emblée que les travaux sur ce problème pouvaient être orientés de deux façons, et faire appel soit à un raisonnement déductif fondé sur des principes généraux, de façon à définir l'idéal, soit à une démarche empirique à partir de l'étude du fonctionnement du système de justice criminelle, pour décrire la réalité. Ceci permettrait d'évaluer le décalage entre l'idéal et la réalité.

39. Ces 10 dernières années, une des questions majeures avait consisté à savoir en quoi le système de justice pénale constituait un véritable "système". Cela dépendait largement du déroulement de la procédure par rapport à l'individu, depuis l'enquête jusqu'à la condamnation. Mais il fallait aussi envisager le problème sous l'angle administratif et structurel, car il y avait évidemment interaction entre les divers organes, ce qui influait en permanence sur leurs activités respectives. En particulier, le fait que les informations d'entrée et de sortie de chaque sous-système ou organe fussent souvent contrôlées par un autre sous-système ou organe était souvent davantage contraignant pour le déroulement prévu de la procédure dans son ensemble que le manque de ressources matérielles.

B. Les caractéristiques et les conditions de l'amélioration de la coordination du système de justice pénale

40. Dans le cadre de l'examen des caractéristiques et des conditions de l'amélioration de la coordination dans l'administration de la justice pénale, certaines questions fondamentales ont été soulevées au sujet du fonctionnement du système de justice pénale.

41. On a fait ressortir que les différents éléments du système avaient parfois des objectifs différents ou même contradictoires, ce qui témoignait d'une mauvaise coordination de ses divers services, chacun d'entre eux semblant pratiquer sa propre politique sans tenir guère, ou pas du tout, compte de l'incidence qu'elle risquait d'avoir sur les autres éléments ou sur les objectifs de l'ensemble du système.

42. Ce manque d'intégration était la conséquence directe de l'application de certains principes constitutionnels tels que ceux de l'indépendance de la magistrature ou de la séparation des pouvoirs. On ne pouvait pas remettre en question ces principes et il s'agissait donc d'assurer malgré tout l'intégration ou la coordination nécessaire.

43. Un isolement excessif de la magistrature risquait d'avoir des conséquences très fâcheuses en ce sens qu'il empêchait les magistrats de prendre conscience de la continuité de la procédure et du fonctionnement de l'ensemble du système, alors que les juges devraient être très au fait des conséquences sociales et humaines de leurs décisions.
44. Si l'on s'accordait généralement à penser que la magistrature devait être indépendante des autres organes du gouvernement, on estimait par ailleurs indispensable qu'elle ne soit pas coupée de l'information. Cette dernière devait être le principal élément de liaison entre les divers services.
45. Les participants ont débattu la question de l'évolution du rôle de la magistrature que l'on voyait décliner dans certains pays, tandis que dans d'autres pays, il souffrait de plus en plus de la surcharge de travail. Cela aboutissait à deux changements dans l'administration de la justice, qui demandaient à être surveillés de près. Il se posait d'un côté une question générale concernant la gestion, celle de savoir qui dirigeait le système et, d'autre part, celle de l'apparition de plusieurs autres formes de sanction telles que la remontrance. Entériner purement et simplement risquait d'être, en fin de compte, dangereux pour le pouvoir judiciaire et de nuire en particulier à son rôle de symbole de la réaction de l'Etat et du peuple à l'activité criminelle. Il ne fallait pas seulement garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire : ce dernier devait être d'une parfaite transparence, de même que ses actions. Les experts ont été d'accord pour estimer que le rôle de la magistrature devrait être étudié de manière très approfondie par le Congrès, dans le cadre de l'examen du sujet II.
46. La coordination paraissait nécessaire et souhaitable, mais sa nature demandait encore à être précisée. En outre, adopter une approche exclusivement systématique qui supposait l'intégration totale de tous les services, semblait comporter certains dangers et était donc là une question préoccupante. Une certaine opposition entre les différents services, tels que la police, le parquet et les tribunaux, représentait peut-être une situation saine, en ce sens qu'elle empêchait que ne naisse une rigidité qui pouvait se révéler dangereuse et même destructrice, que certaines autorités ne prennent la préférence sur d'autres et que certains inconvénients n'en résultent pour les personnes faisant l'objet d'une procédure de justice criminelle.
47. La coordination du système devrait être, de l'avis de certains experts, fondée sur la diffusion de renseignements concernant les objectifs de ses différentes parties. En fait, il ne devrait pas exister d'élément central habilité à imposer ses objectifs à tous les autres éléments du système et les principaux objectifs de politique générale devraient, si c'était possible, être décidés d'un commun accord par tous les services, qui devraient d'autre part adopter un langage de communication commun.
48. Certains experts estimaient le système de justice criminelle dépassé. Peut-être faudrait-il lui retirer certaines de ses fonctions. En fait, une augmentation du nombre de cas avait forcé certains systèmes de justice pénale à s'appuyer de plus en plus sur des structures quasi judiciaires. Cette évolution était peut-être inquiétante parce qu'elle risquait d'annoncer le déclin de la magistrature. Dans certains cas, les fonctions du juge étaient en fait assumées par le parquet et le système devenait alors purement administratif, peut-être plus efficace mais moins acceptable. D'un autre côté, les juges jouaient un rôle de plus en plus grand dans la supervision du déroulement de la procédure pénale en veillant à ce que les droits de l'homme de l'accusé ne soient pas violés au cours de cette procédure et ils avaient encore un rôle d'une importance capitale à cet égard.

49. On semblait revenir à une conception antérieure des principaux objectifs du système, à la suite des travaux de recherche qui mettaient en doute l'efficacité de la méthode du traitement et par conséquent à la justice répressive. Un certain scepticisme de la part des administrateurs et des décideurs vis-à-vis de semblables modes en matière de théories était une attitude saine en ce sens qu'il les empêchait d'adopter successivement des politiques totalement opposées, et de le regretter par la suite. Toutefois, la recherche avait eu tendance à évaluer la manière dont certaines mesures avaient été appliquées plutôt que les politiques elles-mêmes. C'était peut-être pour cela que l'idée que "rien ne marche" était très répandue et que l'on souhaitait de plus en plus fonder la politique sur une analyse des coûts-avantages. Certains indicateurs du fonctionnement du système de justice pénale, comme le taux de sanctions de prise de décisions à chaque moment serait très utile pour l'élaboration des politiques. Le taux d'acquiescement pourrait être considéré comme un indicateur de l'indépendance du pouvoir judiciaire, tout autant que de l'inefficacité du parquet.

50. Peut-être l'échec du principe du traitement était-il fondamentalement dû aux méthodes que l'on avait utilisées pour démontrer ses avantages. Il était nécessaire d'adopter des indicateurs communs et une méthode de mesure commune. En outre, on ne pouvait pas s'attendre forcément au succès, étant donné que ce dernier dépendait évidemment des conditions dans lesquelles une politique donnée était mise en oeuvre et de certaines caractéristiques des prisonniers auxquels ce système était appliqué.

51. L'analyse d'un système particulier faisait apparaître que des taux élevés de résultats positifs dans les enquêtes non seulement exerçaient un rôle de dissuasion, mais laissaient un pouvoir discrétionnaire considérable au parquet et aux juges. Le parquet pouvait donc se permettre de classer les affaires sans gravité et obscures, ce qui augmentait le taux des condamnations et les juges d'être moins sévères et d'agir de manière plus sélective. Le traitement était alors une méthode valable, les délinquants envoyés en prison étaient convaincus que ce n'était pas imputable au hasard ou à la malchance, mais qu'ils étaient punis parce qu'ils avaient mal agi, comme le démontrait une série de jugements et de décisions défavorables. En outre, le traitement et la réhabilitation ne s'opposaient pas nécessairement à la justice répressive. Il était en fait nécessaire d'établir un certain équilibre entre ces deux catégories d'objectifs.

52. Toutefois, d'autres experts ne considéraient pas le pouvoir discrétionnaire uniquement comme un avantage, surtout dans certaines sociétés que des caractéristiques sociales particulières rendaient fragiles. En pareil cas, rendre les poursuites obligatoires pouvait être un moyen d'éviter tout soupçon de partialité, de préjugé ou de favoritisme qui risquerait de faire perdre confiance dans le système de la justice pénale.

53. La réalisation du système de la justice pénale pouvait être assurée par la création de certaines conditions sociales encourageant la population à appuyer le système de justice pénale. L'efficacité du système était renforcée par cet appui, et nulle lorsqu'il n'existait pas. En tout état de cause, le système ne devait pas se limiter à des mesures de représailles. Dans de nombreux pays, les fonctions des juges ne se bornaient pas à rendre des sentences et à punir, elles consistaient aussi à former l'opinion publique et à lui faire prendre conscience de la nécessité de respecter la loi. Il était indispensable que les juges se présentent devant le public pour lui expliquer leur rôle afin qu'il soit bien au courant des tâches et des exigences du système de justice pénale.

C. Evolution récente dans les mécanismes de l'application des lois

54. Les débats ont ensuite porté sur l'application des lois et particulièrement sur les transformations futures souhaitables concernant les objectifs et les tâches des divers secteurs ou organes de la justice pénale. Conformément aux principes directeurs établis par le Comité et étant donné que la police constituait de loin la plus grande part du système de justice pénale, l'essentiel du débat a porté sur le fonctionnement et sur l'efficacité des services de police.

55. Les rôles et priorités de la police dans des pays et dans des contextes très différents ont été décrits. Malgré de très grandes différences de détail, on a relevé un thème commun. Dans de nombreux pays développés et en développement, la police s'était coupée de la population au service de laquelle elle opérait, de sorte que le renforcement et l'amélioration des relations avec la collectivité étaient devenus le premier impératif.

56. Dans de nombreux pays en développement, ce problème était dû essentiellement aux antécédents coloniaux des services en question. Même si l'accession à l'indépendance remontait peut-être à 30 ans, la police avait conservé son rôle de gardienne du status quo, et symbolisait l'action répressive du gouvernement plutôt que les intérêts de la population. C'est ainsi que les forces de police se trouvaient toujours géographiquement à l'écart, dans des cantonnements ou des casernes par exemple. Cet isolement créait à son tour des barrières psychologiques.

57. Dans les pays développés, en particulier en Europe occidentale et en Amérique du Nord, cet isolement était en grande partie la conséquence d'un recours accru à la technologie des communications et des transports, notamment à l'informatique, plus axée sur l'action de lutte contre la délinquance. C'est-à-dire que les policiers percevaient leur rôle comme celui de techniciens réagissant à des manifestations de la criminalité dont ils n'avaient pas une connaissance directe. Dans cette perspective, c'était surtout les mesures de résultats des enquêtes, comme les taux de fréquence des non-lieux, qui étaient mis en évidence. Cependant, ces dernières années, la police s'était davantage attachée à prévenir la criminalité en faisant appel à la participation et la mobilisation de la communauté locale, tout en affirmant la volonté de reconnaître son pouvoir discrétionnaire propre. Cette évolution avait surtout été sensible, et depuis plus longtemps, dans les pays d'Asie, avant tout au Japon. On a souligné par ailleurs que le rôle accru de la police en tant que pivot de la politique locale de prévention de la criminalité, faisant intervenir la population, constituait le fait marquant à cet égard. Une organisation tant centrale que locale était nécessaire. L'évaluation de l'efficacité de ces stratégies venait en tête des priorités de recherche dans tous les pays.

58. Dans les pays en développement, l'amélioration des conditions d'exercice de ses fonctions était perçue comme un préalable indispensable pour rehausser le statut de la police. A vrai dire, le statut social de la police en tant que groupe professionnel et les conditions d'exercice de ses fonctions était une question prioritaire dans de nombreux pays, le degré de coopération qu'elle pouvait escompter du public dépendant largement de la façon dont on évaluait son action et, partant, son rôle. Un expert d'un pays développé a cependant signalé que le fait de conférer à la police une place privilégiée, au moins sur le plan de la rémunération, pouvait ne pas entraîner une amélioration parallèle de la qualité des services rendus au public.

59. Sur un plan plus général, l'élaboration d'une politique cohérente de la police a été préconisée. Cette politique devrait être en partie dérivée des objectifs généraux du système de justice pénale, tels qu'ils sont perçus dans une société donnée, mais on pourrait aussi la concevoir de façon empirique en analysant les attitudes et les priorités respectives de la population et de la police elles-mêmes. Bien qu'une "police de la police", confiée aux tribunaux ou à des organisations sociales, pût être mal accueillie par celle-ci à l'origine, c'était un moyen de revaloriser à long terme ses services, qui allait dans le sens de la "professionnalisation" tant souhaitée par elle.

60. L'expression la plus concrète d'une telle conception concernerait les méthodes et programmes de formation adoptés pour les nouveaux membres de la police et pendant la suite de leur carrière. Les experts ont unanimement reconnu la nécessité d'enrichir la formation et les qualifications pédagogiques et techniques de la police, pour que cette dernière puisse lutter efficacement contre les formes actuelles de la criminalité, qui sont de plus en plus raffinées. Cela soulevait à son tour le problème de la coordination de forces de police ayant à la fois une mission générale à l'égard de la communauté, mais devant aussi avoir des compétences techniques suffisantes dans des domaines aussi divers que la technologie de pointe et la finance internationale.

61. Il faudrait suivre en permanence les relations avec le public. On a convenu en général que le comportement des fonctionnaires de police était un facteur d'importance capitale pour améliorer l'image de celle-ci dans l'opinion publique. Toute autre entreprise d'amélioration des relations avec la population serait vouée à l'échec si, individuellement, le personnel de la police pratiquait la corruption, ou se montrait agressif ou injuste. L'arrogance de certains fonctionnaires de police pouvait porter un préjudice incalculable à l'image et à l'efficacité de la police.

62. Des mesures d'évaluation des résultats étaient à l'étude dans différents pays, mais nombre de celles qui avaient été proposées jusqu'à maintenant s'étaient souvent révélées insatisfaisantes; toutefois, à condition que l'on tînt compte de leurs limites, un ensemble de mesures serait un instrument de contrôle utile pour la police. Etablir plus précisément les caractéristiques locales de la criminalité a été suggéré comme l'une, au moins, des mesures des résultats que l'on pouvait demander à la police d'effectuer à partir des données dont elle disposait.

63. Dans certains pays, un problème résidait dans le fait que la police se détournait de ses tâches essentielles, non pas pour assurer des services plus ou moins sociaux à la demande de la communauté, mais pour exercer des activités quasi politiques pour le compte d'un groupe d'intérêts en lutte contre d'autres, à la demande de ce groupe, ainsi que pour s'occuper de questions de protocole et pour exécuter d'autres activités en vue du bien public. Il a été soutenu que le Congrès devrait étudier la question de l'abstention de la police de toute activité politique directe dans le cadre de la question du statut professionnel de ce service.

64. Les experts ont examiné brièvement les rôles et les objectifs des autres services de la justice pénale. Il a été demandé de façon pressante que l'on encourage l'adoption d'attitudes positives de la part de la profession juridique, magistrats y compris, dans certains pays. Des attitudes inflexibles étaient envisagées comme un obstacle majeur au changement général et les membres de la profession juridique devaient considérer qu'ils faisaient partie de l'ensemble du système de justice pénale.

65. La principale question concernant le parquet était que son importance dans la procédure pénale, particulièrement dans les tribunaux, avait augmenté dans de nombreux pays au point que le ministère public rendait même parfois la sentence. La caractéristique principale de ce système était que, outre la procédure du parquet, le procureur général contrôlait l'enquête et l'instruction ainsi que la légalité des activités des autres organismes d'Etat. Il assurait également la coordination des divers services chargés de l'application des lois. L'expérience d'un pays socialiste dans ce domaine a été décrite.

66. Les tribunaux semblaient souffrir essentiellement de la surcharge de travail, due au nombre d'affaires à examiner, ce qui avait donné naissance à des "procédures de substitution" : il était remédié à un blocage, à un goulet d'étranglement dans le système à l'aide de moyens qui n'étaient pas tout à fait officiels ou même carrément officieux. La négociation entre l'accusation et la défense en était l'exemple le plus frappant. De manière plus générale, les pressions exercées sur le système créaient des pratiques irrégulières.

67. Les problèmes qui se posaient au système correctionnel seraient plutôt des problèmes posés aux pouvoirs publics, car c'était à eux qu'il incombait d'étudier la manière de réorganiser le système correctionnel et de répondre à ses besoins les plus urgents, ainsi que d'établir des stratégies à long terme plus précises.

68. Parmi les questions concernant la modification des priorités relatives aux méthodes correctionnelles qu'il a été suggéré d'inscrire à l'ordre du jour figuraient aussi le recrutement et la formation du personnel. Cela correspondait peut-être à une modification de la conception du traitement que l'on envisagerait moins comme un processus de psychothérapie que comme un moyen d'augmenter les possibilités offertes aux prisonniers. Dans cette dernière optique, leur formation et leur éducation seraient assurées principalement par des artisans qualifiés et non par des travailleurs sociaux formés en psychiatrie. Le travail et la rééducation des prisonniers étaient deux aspects du traitement qu'il était impossible de dissocier.

69. Il a été estimé que tous ces problèmes connexes soulevaient avec insistance les questions suivantes : Qui dirige le système de la justice pénale ? A qui incombe la responsabilité de recevoir, d'analyser et de diffuser les données à l'échelon du système, qu'elles viennent de l'extérieur ou non de ce système ? Qui coordonne la réponse du système d'une manière à ce qu'il fonctionne efficacement ?

D. Les réformes législatives et l'évolution de l'administration de la justice pénale et la "clientèle" de la justice pénale

70. Certains experts ont exprimé des réserves, doutant qu'il soit bon de traiter simultanément de la décriminalisation, des peines de substitution et de la désinstitutionnalisation des châtiments. Le concept de décriminalisation était considéré comme sujet à des interprétations diverses. Les Nations Unies n'avaient d'aucune façon la possibilité de décider de la politique que suivraient les Etats membres souverains, mais elles avaient indubitablement un rôle à jouer en donnant l'occasion aux représentants d'Etats membres de discuter de ces questions qui intéressent tous les pays.

71. La décriminalisation pouvait être le résultat d'une mesure législative spécifique ou de décisions prises par les responsables à l'intérieur du système, particulièrement les magistrats. Dans ce dernier cas, on pouvait parler de décriminalisation de facto. Dans le cas des peines de substitution, le pouvoir discrétionnaire devrait faire l'objet d'un examen attentif pour écarter tout soupçon d'un traitement préférentiel qui serait dû à un préjugé. S'il était vrai que la décriminalisation de facto comportait certains risques, elle permettrait cependant d'introduire un certain élément d'humanité dans la pratique pénale.

72. Dans certains pays, il semblait que la tendance à la décriminalisation soit parvenue à son terme. La tendance inverse, c'est-à-dire la criminalisation, semblait l'emporter. Cette nouvelle tendance était apparemment due à une réaction populaire favorable à la répression. Le public avait le droit non seulement d'influer sur la politique de décriminalisation, mais aussi d'être pleinement informé des plans de décriminalisation et de leurs incidences sociales à long terme.

73. Décider des actes qui devraient être criminalisés ou décriminalisés ne devrait pas être le privilège des spécialistes de la criminologie ou pénalistes. Il est d'une importance fondamentale d'éclairer le public et d'obtenir son appui pour une réforme de manière à éviter une augmentation de l'insécurité telle qu'elle est perçue ou une réaction d'indignation dans le cas d'une décriminalisation; ou un refus de coopérer et de s'en tenir à la loi dans des cas de criminalisation. Une évaluation des conditions permettant d'aboutir à une acceptation de la décriminalisation s'impose de toute façon.

74. En outre, une décision de décriminalisation ne devrait pas être prise dans l'ignorance délibérée des valeurs éthiques et seulement pour des raisons d'opportunité ou au nom du pragmatisme par exemple, pour réduire le volume des affaires que les tribunaux ont à examiner. Une décriminalisation injustifiée pouvait avoir de graves conséquences incitant la population dans certains cas à prendre sur elle d'appliquer la loi.

75. On a vu apparaître dans les pays en développement des situations qui posaient de nouveaux problèmes à la justice pénale. Ces pays étaient presque totalement sans pouvoir pour se protéger contre les pratiques peu scrupuleuses de puissants partenaires commerciaux à la merci desquels ils se trouvaient. Les phénomènes de la criminalité en haute mer, notamment les actes de piraterie toujours plus nombreux, n'étaient souvent pas prévus dans les législations en vigueur et étaient même passés inaperçus. Ceux qui, dans de nombreux pays, dépendaient pour leur subsistance de la sécurité du commerce en haute mer devaient, de toute urgence, faire l'objet de l'attention de la politique pénale; avec l'augmentation considérable de la criminalité maritime, ils constituaient une nouvelle catégorie de population qu'il fallait protéger.

76. Il fallait consacrer davantage d'études aux crimes et délits nouveaux. Par exemple, on avait prêté peu d'attention aux actes qui entravaient le développement socio-économique et qui pouvaient constituer des crimes contre l'économie d'un pays, par exemple les fraudes massives. Dans d'autres cas, certains délits qui n'étaient pas nouveaux et qui étaient même réprimés par la législation en vigueur, par exemple le vandalisme et le hooliganisme, ont récemment pris des proportions plus menaçantes.

77. Dans le cas de certaines nouvelles formes de crime ou de délits, par exemple l'utilisation délictueuse de l'ordinateur et les crimes économiques hors du territoire national, la police manquait des moyens techniques et de la capacité pour les déceler, car la formation des policiers a traditionnellement été orientée vers les enquêtes sur des formes de criminalité plus courantes.

78. Puisque le système de justice pénale ne peut fonctionner qu'à l'intérieur d'un cadre juridique, en réagissant aux violations de la loi, il fallait adopter un processus continu de réforme juridique, afin de déterminer quelles sont les exigences auxquelles ce système doit répondre. La réforme juridique doit être considérée comme faisant tout autant partie intégrante de la révision du système de justice pénale que la réévaluation des rôles et des objectifs de l'un ou de l'autre des services intéressés.

E. Le public et la participation communautaire

79. L'examen du rapport entre le public et le système de justice pénale portait essentiellement sur trois principales questions : la nécessité d'informer et d'éduquer le public; la nécessité d'obtenir sa coopération et l'intérêt qu'il y aurait pour la police de donner d'elle-même une image positive.

80. Pour ce qui est de l'information et de l'éducation, la diffusion de renseignements concernant des questions juridiques, ainsi que les droits et devoirs constitutionnels, faisaient déjà partie des programmes d'éducation de plusieurs pays. A cet égard, les médias, et en particulier la télévision, ont été reconnus comme ayant une importance cruciale. La justice devait être rendue mais il fallait aussi qu'on s'en aperçoive. Il fallait donc, soit directement, soit par les médias, diffuser des informations concernant les activités du système de justice pénale et faire savoir au public qu'il pouvait avoir librement accès au système.

81. La participation de la population était indispensable à la prévention de la criminalité et à la lutte contre la délinquance. La recherche avait montré que les pays à faible criminalité étaient toujours ceux où la participation communautaire était la plus forte. La justice sociale et le bien-être social favorisaient une telle participation.

82. La participation souffrait cependant du peu d'égards que l'on avait pour les participants éventuels, particulièrement pour les témoins. Si la coopération et la participation devenaient trop coûteuses en temps, en argent ou de toute autre façon, la volonté de participation en serait affectée. La meilleure politique de relations publiques pour la police était son propre comportement. Des policiers arrogants et brutaux n'inciteraient guère la population à coopérer avec la justice. Des bureaux de relations publiques, des programmes d'information et des services d'accueil constituaient de bons moyens, à condition qu'ils soient appuyés par le comportement des fonctionnaires de la police.

83. Les textes des dispositions législatives devraient être fournis à la population dans sa langue, en particulier dans les sociétés plurilingues. La terminologie juridique était souvent difficile à comprendre, ce qui constituait un obstacle à une bonne compréhension des droits et devoirs et à une participation effective de la population à la prévention du crime et à la lutte contre la délinquance.

F. L'information et la recherche

84. Le rôle de la recherche et le besoin d'information ont été examinés à plusieurs niveaux conceptuels. Avant tout, on a reconnu le besoin de courants d'information, non seulement entre les différents organes, mais aussi entre les différents éléments du système et, d'autre part, entre l'ensemble du système et d'autres sphères d'activités et d'intérêt publics. Comme on l'a souligné à la section précédente, le public devait être tenu au courant des buts et du fonctionnement du système pénal. Le système à son tour dépendait, pour son fonctionnement, des informations et de l'aide qu'il recevait de la collectivité. Des formes de participation du public pourraient être mises au point. Un des exemples cités portait sur les comités locaux qui pourraient être créés, en faisant appel à l'expérience de retraités de la fonction publique. D'autres suggestions concernaient les clubs de jeunes et les équipes de surveillance bénévole. Il a été admis qu'une bonne information sur le système pénal était le meilleur moyen d'avoir des relations publiques efficaces. Il a été prouvé que les attitudes les plus répressives du public étaient dues à une mauvaise information sur la justice criminelle. Par conséquent, la recherche, notamment les données statistiques présentées d'une manière accessible, avaient un rôle à jouer dans les relations publiques aussi bien que dans l'administration interne du système. La publication des renseignements obtenus par les services et instituts de recherche et de planification était d'une importance considérable.

85. Il faudrait tenir compte dans l'examen des problèmes liés à la circulation des informations à l'intérieur du système pris dans son ensemble, des différences entre pays développés et pays en développement, en particulier les plus pauvres. De fait, dans bien des pays, les seules données enregistrées étaient celles qui concernent une affaire particulière et elles étaient rarement communiquées hors de l'élément du système qui en avait besoin pour ses activités immédiates. L'assistance technique et la coopération étaient indispensables pour permettre à ces pays de dépasser ce stade et leur permettre, par exemple, d'établir une différenciation quelconque entre les diverses catégories de délinquants : la distinction était faite entre ceux qui avaient commis un délit poussés par la nécessité et ceux qui l'avaient commis par avidité.

86. Même dans les pays développés qui avaient atteint un haut degré de technicité, le courant d'informations était souvent faible à l'intérieur du système pénal. La question "Qui devrait informer qui et à quel sujet ?" restait presque toujours sans réponse comme la question posée précédemment "Qui dirige le système ?" Chaque organe ou partie d'un organe produisait sa propre information à son propre usage sans s'inquiéter des besoins d'autres organes. Dans un pays, le principal avantage apporté par la création d'un office central de statistiques criminelles avait été de stimuler le dialogue entre les organes du système.

87. L'utilisation des plus récentes techniques de l'informatique, fondée sur l'utilisation de plus en plus répandue de l'ordinateur, a été au centre de la discussion. On a fortement souligné que l'examen d'une étude sur cette question devrait figurer dans la documentation soumise au Congrès et que cet examen devrait porter aussi bien sur des questions de politique générale que de détails techniques.

88. Sur le plan de la politique générale, les participants ont examiné les avantages et les inconvénients de l'informatique. Il était malaisé de prévoir avec quelle rapidité la "révolution de l'ordinateur", en raison des coûts de moins en moins élevés qu'elle entraîne, gagnerait les pays en développement; plusieurs experts ont estimé que le délai ne dépasserait pas cinq ans alors que d'autres le fixaient à 15 ans. Il fallait, par conséquent, se préparer assez rapidement à une utilisation généralisée de l'ordinateur.

89. Les avantages d'un système informatique étaient bien connus et on disposait de toute la documentation voulue. Constituer la masse d'informations nécessaires à une planification détaillée et à l'administration générale du système était réalisable comme jamais auparavant; leur utilité pour le fonctionnement régulier du système particulièrement dans les tribunaux a été à nouveau mentionnée.

90. Les principaux dangers de l'informatisation devraient être analysés en détail au niveau politique. Le premier de ces dangers était l'utilisation généralisée de l'ordinateur dans l'élaboration du système de "surveillance". Encore plus dangereux était l'accès sans autorisation à ce système. Il était par conséquent indispensable de prévoir des contrôles et des garanties, juridiques et techniques, et il fallait y veiller dès la mise en place d'un tel système. Le second problème était celui de la rigidité : les systèmes informatiques qui seraient installés au cours de la prochaine décennie auraient à déterminer, pour l'avenir prévisible, le type de données à rassembler et l'utilisation de ces données. C'est pourquoi une analyse en profondeur de ce qui était souhaitable devait être faite avant l'installation du système et un certain degré de flexibilité devait être prévu.

91. Sur le plan pratique, deux principaux problèmes se posaient. Le premier était la création d'une nouvelle catégorie d'experts qui pourraient ne pas s'intéresser aux aspects théoriques de la justice pénale. Cela soulevait la question du recrutement, de la formation et de la promotion de ce personnel; il était sans doute préférable de disposer des professionnels de la justice criminelle pour accomplir toutes les tâches, sauf les plus techniques, au lieu de voir des informaticiens déterminer la politique de justice criminelle uniquement en raison de leur compétence en informatique. Deuxièmement, il était possible de créer une impression trompeuse de contrôle et de fidélité, et comme le contrôle pouvait passer imperceptiblement à un organe central, on en viendrait en fin de compte, et sans l'avoir voulu, à modifier les étapes de la décision en matière pénale.

92. Sur le plan technique, les participants ont appris que dans un pays développé, qui avait installé des systèmes d'informatique, les problèmes concernant les unités de compte, c'est-à-dire la définition des données à enregistrer et sous quelle forme, s'étaient révélées considérables. Les difficultés scientifiques et administratives que soulevait une unité de compte commune étaient illustrées par l'exemple d'un pays socialiste qui avait installé un système commun des statistiques pour la police et le parquet, mais avait trouvé malaisé de l'étendre aux cours et tribunaux. Deuxièmement, si le problème technique de la compatibilité des systèmes qui permettrait de transmettre l'information d'un organe à l'autre n'était pas facile à résoudre, les problèmes de compatibilité étaient probablement plus grands sur le plan humain que sur le plan technique.

G. Domaines prioritaires

93. Les experts ont conclu leurs travaux en examinant en détail les principaux points auxquels la priorité devrait être donnée dans le document de travail à soumettre au Conseil.

94. Pour éviter les recoupements entre les sujets I et II, les opinions suivantes ont été avancées. Le thème de la prévention du crime relève de l'un et de l'autre, mais il a été convenu qu'en raison de la portée de cette notion, les différents aspects pourraient en être traités sous l'un et l'autre points. Les domaines dans lesquels la fonction de prévention du crime intéresse un élément quelconque du système pénal, par exemple les relations entre la police et la collectivité, relèveraient plutôt du sujet II.

95. Deux exemples de l'évolution de la stratégie pratique de prévention de la criminalité ont été donnés en détail. L'un et l'autre portaient sur une collaboration poussée entre les services de l'administration nationale d'une part et les autorités locales et le public, d'autre part. Une caractéristique commune de la planification de la prévention du crime au stade actuel de développement dans un pays quelconque était la création d'un bureau central chargé d'assurer la coordination et de donner des conseils par l'intermédiaire de comités d'action locale en faisant appel à des concours bénévoles de diverse nature.

96. Il a été suggéré que le Congrès pourrait être invité à examiner le sujet dans le cadre général suivant : après une enquête générale sur le contexte socio-économique, les débats devraient débiter par un examen particulier de la rationalisation du processus de prise de décision et passer à l'étude des objectifs et des buts pour aboutir à l'examen des conflits d'objectifs non seulement à l'intérieur des systèmes mais entre les systèmes. Une analyse spécifique des problèmes d'application de la loi et d'intervention de la police pourrait être alors tirée de l'étude de la réforme législative qui ferait partie du cadre théorique général. Enfin, le rôle de la recherche devrait être traité séparément et l'étude des nouvelles techniques de l'information devrait être incorporée. On devrait particulièrement veiller à la qualité au moins autant qu'à la quantité des informations recueillies; il faudrait s'assurer que la nouvelle technologie serve les objectifs de la justice criminelle sans outrepasser son rôle.

97. Les participants ont discuté de la terminologie à adopter et ils ont estimé que le mot "coordination" conviendrait mieux que le mot "intégration", ce qui permettrait d'écartier toute mise en cause de l'indépendance fondamentale des divers organes et par-dessus tout du pouvoir judiciaire. Bien que la justice criminelle ne puisse jamais être considérée comme un système totalement cohérent, elle en avait suffisamment de caractéristiques pour rendre inévitable une certaine approche systématique. L'intérêt était qu'apparaîtrait clairement le conflit inhérent et nécessaire entre les impératifs d'efficacité et les impératifs d'indépendance et de responsabilité, sans compter la nécessité de protéger les droits de l'homme fondamentaux. La coordination pourrait être considérée à la fois comme un concept méthodologique sur lequel le sujet dans son ensemble pourrait être fondé et aussi comme un problème pragmatique d'organisation. Cela permettrait aussi d'inclure les réactions possibles aux conflits d'objectifs entre organes et à l'intérieur d'un organe, et l'évaluation comparative des procédures officielles et officieuses d'administration de la justice. Ces moyens officieux pourraient permettre une approche du problème du conflit d'objectifs.

98. Le représentant du Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance a souligné qu'il fallait ne pas perdre de vue la principale fonction du système pénal, à savoir l'application du droit criminel. Il fallait donc procéder à un constant examen du droit criminel et à son adaptation à l'évolution économique et sociale et aux nouvelles formes de criminalité. Il a également souligné à nouveau que le Congrès devrait examiner en détail la participation du public à toutes les phases du système et notamment évaluer ce que le public attendait de ce dernier.

99. En ce qui concerne les obstacles à la coordination souhaitée, les experts se sont accordés à penser qu'on pouvait les classer en deux grandes catégories, indépendamment du conflit inévitable entre les divers objectifs, à savoir les ressources ou le budget et le déséquilibre entre l'influence des divers secteurs. Ces deux catégories étaient évidemment liées. Etant donné que le problème des ressources se poserait sans doute indéfiniment, il faudrait veiller à bien allouer les ressources entre les différents éléments du système, ce qui représentait l'un des aspects du problème de l'équilibre entre les divers secteurs.

100. Il a été estimé d'un commun accord que le développement de la recherche et des statistiques devait faire l'objet d'une section séparée, non seulement parce qu'il était nécessaire d'étudier de manière approfondie l'utilisation de la nouvelle technologie, mais aussi parce que ce développement pouvait contribuer à une meilleure compréhension sociale et à une meilleure information du public. Procéder à des études scientifiques des caractéristiques et de l'incidence de la criminalité, ainsi que du fonctionnement du système de la justice pénale, était indispensable à l'instauration d'un système entièrement rationnel. La nouvelle technologie employée tant par la police et par les prisons que par les systèmes d'information devait être absolument transparente et ses utilisateurs devaient pouvoir être appelés à justifier cette utilisation; d'autre part, on ne pourrait pas, sans elle, lutter contre les formes contemporaines de la criminalité. L'utilisation de cette nouvelle technologie ferait mieux ressortir les conflits latents entre les objectifs. Même si elle créait des difficultés au départ, elle pourrait aussi contribuer en fin de compte à l'amélioration de la coordination grâce à une intensification du dialogue.

101. En ce qui concerne les modifications du rôle de la police, les participants ont insisté sur le resserrement des liens entre celle-ci et le public, ainsi que sur l'utilisation de la recherche pour mettre en valeur le rôle de la police à la fois sur le plan technique et sur le plan théorique. Finalement, il a été suggéré par le représentant du Comité que le Congrès examine toute la gamme des problèmes indiqués plus haut, en séance plénière, car les incidences sur les mesures à prendre devraient être largement publicisées dans un avenir immédiat. Mais il serait également souhaitable de créer un groupe d'étude plus limité, plus technique et spécialisé à la fois, chargé d'élaborer des directives particulières sur les problèmes posés par l'application de ces mesures et d'étudier la meilleure façon d'aider les pays à se préparer à cet aspect du développement national. Les experts ont estimé qu'il fallait accorder une attention particulière aux besoins pratiques immédiats des pays en développement. Les questions prévisibles à long terme qui pourraient ne pas être la responsabilité des administrateurs du système de justice pénale mais exigeraient un jour ou l'autre une réaction du système, devraient être abordées sans retard, pour que cette réaction soit à la fois efficace et opportune.

102. Finalement les experts ont estimé que bien que les ressources fussent limitées et dussent être réparties entre de nombreux secteurs, il était nécessaire de toute urgence que les gouvernements s'engagent à donner une priorité plus élevée à la justice pénale et que l'on augmente considérablement l'assistance technique des Nations Unies, par exemple en vue de créer un institut africain. Les gouvernements des pays en développement devraient créer des instituts de réforme du droit et les utiliser pleinement, avec l'aide des Nations Unies.

II. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

103. A l'issue de leurs travaux, les experts ont approuvé par consensus les conclusions et recommandations ci-après :

1. Tout modèle visant à prévenir la délinquance et à servir les objectifs de la justice doit inclure une coordination intersectorielle pour faciliter un échange maximum d'informations entre les organes de la justice pénale, en particulier la police, le parquet, les tribunaux et l'administration correctionnelle, et éviter en particulier que la procédure soit entravée aux divers points possibles d'encombrement, et qu'il en résulte des pressions sur les divers organes;

2. Il faut être conscient du fait que, si les divers organes servent un objet commun, ils ont aussi, en tant que sous-systèmes, leurs buts propres et des intérêts dans une certaine mesure opposés. Il faut reconnaître le caractère opportun de cet état de choses, notamment quand il s'agit de l'indépendance de la magistrature. Il est indispensable, pour un système de justice pénale, de faire connaître, d'évaluer et de réévaluer constamment ses buts et ses objectifs.

3. Il en résulte que l'intégration totale du système pénal n'est pas souhaitable; la coordination, toutefois, est non seulement souhaitable, mais indispensable. Elle peut être réalisée par des moyens divers, notamment la création d'instances permanentes de coordination, des opérations conjointes de planification, la libre circulation des données et, en retour, une information réciproque sur leur impact et leurs incidences à l'échelon local et national.

4. Dans la mesure où le système de justice pénale est l'un des rouages de la société visant à assurer le bien-être de ses membres, et puisque le développement socio-économique d'une société peut avoir une incidence sur le taux de criminalité, il est important que les représentants du système de justice pénale participent aux décisions gouvernementales de principe, de caractère national et local. Ainsi, la coordination doit être aussi efficace dans les activités intersectorielles que dans les activités sectorielles, comme c'est le cas au plus haut niveau dans d'autres secteurs intéressant l'économie, la santé, l'enseignement et les affaires sociales;

5. Comme le démontre amplement l'expérience dans le domaine de la lutte contre la délinquance, un système de justice pénale doit répondre aux besoins de la collectivité et permettre par conséquent la participation de la population la plus large possible à tous les niveaux et la transmission d'un maximum d'informations à la communauté;

6. Si la prévention de la délinquance et la lutte contre la criminalité sous des formes toujours nouvelles sont l'objectif premier de tout système pénal, la défense du principe de la protection des droits de l'homme, qu'il figure dans des instruments nationaux ou internationaux visant la protection de la dignité humaine, doit être une règle fondamentale de tout système pénal;

7. Si les systèmes de justice pénale ne peuvent pas éliminer d'eux-mêmes les maux de la société, ils peuvent contribuer à assurer la justice et l'harmonie sociales. Il faut en outre reconnaître qu'aucun système de justice pénale ne peut être efficace s'il est contraint de fonctionner dans un contexte d'injustice, ou même obligé de perpétuer des injustices ou de garantir l'exercice de répression dans le domaine social, culturel, économique ou politique;

8. Les gouvernements doivent s'efforcer d'axer leur attention sur le rôle joué par les systèmes de justice pénale pour la préservation de la tranquillité publique en accordant la priorité requise dans leurs politiques de financement, de planification et de formation aux besoins de la justice pénale; la même priorité doit être reconnue dans les instances internationales; en particulier au sein des Nations Unies, afin d'aider les Etats membres, à leur demande, dans leurs efforts pour prévenir la criminalité et assurer la tranquillité publique;

9. La recherche scientifique et le développement doivent inévitablement entraîner des modifications à la fois de l'environnement et du fonctionnement du système de la justice criminelle, compte tenu des progrès réalisés dans les sciences sociales et en matière de technologie. L'utilisation appropriée de toutes ces formes de recherche et de développement doit donc être une question hautement prioritaire pour toutes les administrations de la justice pénale. Les nouvelles technologies, et notamment celle de l'information, doivent être approchées avec prudence et incorporées lentement afin d'éviter d'introduire dans le système des éléments qui puissent créer des problèmes plus graves que ceux qu'ils résolvent;

10. S'il est vrai qu'aucun modèle de justice pénale ne peut convenir à l'ensemble des nations, étant donné la diversité de leurs conditions culturelles, sociales, économiques et politiques, les présentes recommandations constituent un minimum auquel devraient se conformer tous les systèmes de justice pénale pour atteindre leurs objectifs.

Annexe I

LISTE DES PARTICIPANTS

Experts assistant à la réunion

A.J.E. Brennan (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), Northern Ireland Office, représentant du Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance

József Gödöny (Hongrie), directeur, Institut d'Etat de criminologie et de criminalistique

Alex Himelfarb (Canada), Director of Statistics, Department of the Solicitor General

Masaharu Hino (Japon), directeur, Institut des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient

Konstantin Igoshev (Union des Républiques socialistes soviétiques), directeur adjoint, Académie du Ministère de l'intérieur

Habib-Ur-Rahman Khan (Pakistan), Managing Director, National Police Foundation

Ricardo Levene (Argentine), avocat, professeur d'université, président de la société panaméricaine de criminologie

Faja E.M'Bai (Gambie), Attorney-General et ministre de la justice

Francisco L. Morales Angeles (Pérou), statisticien démographe

Gerhard O.W. Mueller (Etats-Unis d'Amérique), Distinguished Professor of Criminal Justice, School of Criminal Justice, Rutgers University

Mphanza Patrick Mvunga (Zambie), Director, Law Development Commission

Mary Tuck (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), Deputy Director, Planning and Research Unit, The Home Office

Observateurs

Géza Katona (Hongrie), consultant, ministre de l'intérieur

Tibor Király (Hongrie), directeur de l'Institut de criminologie, Université de Budapest

József Vigh (Hongrie), Institut de criminologie, Université de Budapest

Secrétariat des Nations Unies

Centre pour le développement social et les affaires humanitaires

Instituts des Nations Unies

Institut d'Helsinki pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, affilié à l'Organisation des Nations Unies (HEUNI)

Terhi Viljanen, administrateur de programmes
Alexander Yakovlev, expert des Nations Unies

Organisations non gouvernementales

Association internationale de police

Alfred Bauer

Annexe II

LISTE DES DOCUMENTS

A. Documents des Nations Unies

- A/CONF.121/PM.1 Guide à l'intention des réunions préparatoires régionales et interrégionales du septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants
- A/CONF.121/RPM/1 Rapport de la Réunion préparatoire régionale pour l'Europe sur la prévention du crime et le traitement des délinquants
- A/CONF.121/RPM/2 Rapport de la Réunion préparatoire régionale de l'Asie et du Pacifique sur la prévention du crime et le traitement des délinquants
- A/CONF.121/RPM/3 Rapport de la Réunion préparatoire latino-américaine sur la prévention du crime et le traitement des délinquants
- A/CONF.121/RPM/4 Rapport de la Réunion préparatoire pour l'Afrique sur la prévention du crime et le traitement des délinquants
- A/CONF.121/RPM/5 Rapport de la Réunion préparatoire pour la région de l'Asie occidentale sur la prévention du crime et le traitement des délinquants.

B. Documents de fond

Documentation de l'Organisation des Nations Unies

Prévention du crime et justice pénale
Bulletin d'information No 8, septembre 1983

Texte soumis par les experts participant à la réunion

Alex Himelfarb, "Criminal justice information: notes, credibility, reliability and validity technology fetishism: means and ends"

Masaharu Hino, "The integrated approach to criminal justice administration and cooperation with the public"

Konstantin Igoshev, "Scientific foundations of crime prevention"

Habib-Ur-Rahman Khan, "Priorities and problems in developing police strategies in changing socio-economic conditions"

Ricardo Levene, "The relationship between penal justice and penal procedures"

Faja E. M'Bai, "The main constraints, both inside and outside the system, on reform of the criminal justice system, especially in developing countries"

Francisco L. Morales Angeles, "The practical problems of assembling criminal justice data in developing countries and ways of overcoming them"

Gerhard O. W. Mueller, "Criminal justice processes and perspectives in a changing world"

Mary Tuck, "Innovation and change in the management of criminal justice: the role of research and planning"

Alexander Yakovlev, "Criminal justice as an alternative in dispute settlement"

Documents soumis par des organisations non gouvernementales

Document présenté par l'Association internationale de droit pénal, la Société internationale de criminologie, la Société internationale de défense sociale, et la Fondation internationale pénale et pénitentiaire au septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants :

"Fonctionnement et avenir de la justice pénale dans un monde en évolution - deuxième sujet inscrit à l'ordre du jour provisoire du septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants", documents soumis au Congrès international de Milan, organisé du 14 au 17 juin 1983 par le Ministère de la justice italien et le Centre national de prévention et de défense sociale.

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.