Nations Unies E/CN.15/2009/15

Conseil économique et social

Distr. générale
9 mars 2009
Français
Original: anglais

Commission pour la prévention du crime et la justice pénale
Dix-huitième session
Vienne, 16-24 avril 2009
Points 3 a) et b) de l'ordre du jour provisoire*
Débat thématique

La fraude économique et la criminalité liée à l'identité; et la réforme pénale et la réduction de la surpopulation carcérale, notamment la fourniture d'une assistance juridique dans le cadre des systèmes de justice pénale

Note du Secrétariat**

Résumé

La présente note a été établie par le Secrétariat à titre de guide de discussion pour les débats thématiques de la Commission à sa dix-huitième session. Dans sa décision 2008/245, le Conseil économique et social a décidé que les thèmes des débats thématiques de la dix-huitième session de la Commission seraient les suivants: a) "la fraude économique et la criminalité liée à l'identité" et b) "la réforme pénale et la réduction de la surpopulation carcérale, notamment la fourniture d'une assistance juridique dans le cadre des systèmes de justice pénale". Le guide pose une série de questions qui doivent être examinées par la Commission, définit dans les grandes lignes certains points pour orienter le débat et donne également des précisions sur les sous-thèmes pertinents.

* E/CN.15/2009/1.
** La soumission du présent document a été retardée par la réception tardive des informations demandées.

V.09-81327 (F) 150409 160409

Table des matières

Page

I. Introduction 3

II. Fraude économique et criminalité liée à l'identité 4

A. Points à examiner 4

B. Considérations générales 5

III. La réforme pénale et la réduction de la surpopulation carcérale, notamment la fourniture d'une assistance juridique dans le cadre des systèmes de justice pénale 13

A. Points à examiner 13

B. Considérations générales 15

I. Introduction

1. Dans sa décision 2008/245 intitulée “Rapport sur les travaux de la dix-septième session de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et ordre du jour provisoire et documentation de sa dix-huitième session”, le Conseil économique et social a décidé que les thèmes des débats thématiques de la dix-huitième session de la Commission seraient les suivants: a) “la fraude économique et la criminalité liée à l’identité” et b) “la réforme pénale et la réduction de la surpopulation carcérale, notamment la fourniture d’une assistance juridique dans le cadre des systèmes de justice pénale”.

2. Le déroulement et l’orientation du débat thématique ont été examinés lors de la réunion intersessions de la Commission tenue le 12 décembre 2008, ainsi que lors des réunions du bureau élargi tenues les 28 octobre 2008, 2 décembre 2008 et 20 février 2009. Les sous-thèmes ont été convenus par le bureau élargi pour orienter les débats thématiques, comme indiqué ci-après.

La fraude économique et la criminalité liée à l’identité

3. Après une introduction de l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) sur la nature, l’ampleur et les tendances de cette criminalité, et la présentation des documents pertinents, le débat sera axé sur les sous-thèmes suivants:

a) Définition et incrimination des infractions liées à l’identité et de la fraude dans les systèmes de droit civil et de *common law*, compte tenu des critères de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée[1]. Les experts pourraient traiter les points ci-après dans le cadre du débat sur ce sous-thème:

i) Définition de la criminalité liée à l’identité, application des infractions existantes et formulation de nouvelles infractions;

ii) Signification fondamentale de la fraude et consensus sur l’incrimination, et initiatives actuelles, notamment la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l’Europe[2];

iii) Approches possibles dans les systèmes de *common law* et de droit civil: incrimination pour faciliter la coopération internationale;

b) Mesures de justice pénale: enquêtes, poursuites et coopération internationale;

c) Prévention et coopération avec le secteur privé, couvrant la coopération en matière de prévention, ainsi qu’en matière d’enquêtes et de poursuites de la fraude économique et de la criminalité liée à l’identité; et assistance technique pour lutter contre la fraude et la criminalité liée à l’identité;

d) Coopération internationale dans la prévention de la fraude économique et de la criminalité liée à l’identité, notamment campagnes de sensibilisation et

---

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2225, n° 39574.

[2] Conseil de l’Europe, *Série des Traités européens*, n° 185.

assistance technique (ciblée en particulier sur les décideurs et autres responsables compétents).

La réforme pénale et la réduction de la surpopulation carcérale, notamment la fourniture d'une assistance juridique dans le cadre des systèmes de justice pénale

4. Le débat s'appuiera sur les sous-thèmes suivants:

a) Respect des droits de l'homme dans les établissements pénitentiaires, notamment en ce qui concerne la détention provisoire et le droit à un procès équitable;

b) Justice réparatrice et mesures de substitution à l'incarcération, notamment le fait d'éviter les peines d'emprisonnement par la réinsertion sociale;

c) Gestion des dossiers dans les établissements pénitentiaires.

5. La présente note a été établie par le Secrétariat à titre de guide de discussion, suite à la demande faite par la Commission à sa dix-septième session. Ce guide pose une série de questions qui doivent être examinées par la Commission, suivies par des considérations générales.

II. Fraude économique et criminalité liée à l'identité

A. Points à examiner

6. Il est proposé que les États Membres et les délégations envisagent d'inclure des experts des questions de fraude économique et de criminalité liée à l'identité dans les débats portant sur ces points.

1. Questions sur les mesures nationales de justice pénale en matière de fraude économique et de criminalité liée à l'identité

7. Il pourrait s'agir notamment des questions suivantes:

a) Quels éléments convient-il de prendre en compte pour conceptualiser et incriminer de façon adéquate les infractions relatives à la fraude économique et à l'identité?

b) Quelles pratiques et techniques se sont avérées efficaces pour enquêter sur ces infractions et pour rassembler et conserver les éléments de preuve y relatifs?

2. Questions sur la coopération internationale

8. Il pourrait s'agir notamment des questions suivantes:

a) Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans la coopération avec d'autres États pour lutter contre la fraude économique et la criminalité liée à l'identité?

b) Quelles mesures se sont avérées efficaces pour encourager la coopération entre les services de détection et de répression et l'échange d'informations?

c) Comment améliorer la coopération entre les États parties en matière de vérification de la légitimité et de la validité des informations d'identification?

3. Questions sur les mesures préventives et la coopération entre le secteur public et le secteur privé

9. Il pourrait s'agir notamment des questions suivantes:

a) Quelles sont les bonnes pratiques existantes en matière de sensibilisation et de diffusion d'informations sur la fraude et la criminalité liée à l'identité à l'intention des victimes potentielles?

b) Quelle est l'expérience acquise dans la mise en place d'une série de moyens techniques de prévention, aussi bien de la fraude économique que de la criminalité liée à l'identité? Quelles mesures ont été prises pour sécuriser davantage les documents et les informations d'identification et pour rendre leur falsification ou altération plus difficile?

c) Quels sont les moyens de renforcer la coopération entre les entités concernées du secteur public et du secteur privé dans la mise au point et l'application de mesures de prévention et de répression de la fraude économique et de la criminalité liée à l'identité?

4. Questions sur le renforcement des capacités et l'assistance technique

10. Il pourrait s'agir notamment des questions suivantes:

a) Quels sont les besoins prioritaires en matière d'assistance technique pour prévenir et combattre la fraude économique et la criminalité liée à l'identité?

b) Quelles pratiques et techniques se sont avérées efficaces pour former des agents des services de détection et de répression et d'autres services pertinents aux méthodes de détection et d'enquête dans les domaines de la fraude économique et de la criminalité liée à l'identité?

B. Considérations générales

1. Mandat et travaux de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime dans les domaines de la fraude économique et de la criminalité liée à l'identité

11. Les problèmes posés par la fraude économique et la criminalité liée à l'identité occupent désormais une place prépondérante dans les travaux de l'ONU concernant la prévention du crime et la justice pénale. Ainsi, au paragraphe 27 de la Déclaration de Bangkok: Synergies et réponses: Alliances stratégiques pour la prévention du crime et la justice pénale (résolution 60/177 de l'Assemblée générale, annexe), les États Membres se sont déclarés conscients de l'importance cruciale qu'il y a à s'attaquer à la fraude documentaire et à l'usurpation d'identité afin d'enrayer la criminalité organisée et le terrorisme et ont exprimé leur volonté d'intensifier les efforts de coordination au niveau international, notamment par l'assistance technique, pour lutter contre les documents frauduleux et l'usurpation d'identité, en particulier l'utilisation frauduleuse de documents de voyage, en renforçant les mesures de sécurité, et ont encouragé l'adoption d'une législation nationale pertinente.

12. Conformément à la résolution 2004/26 du Conseil économique et social, le Secrétaire général a convoqué un groupe intergouvernemental d'experts pour qu'il

réalise une étude sur la fraude et l'abus et la falsification d'identité à des fins criminelles. Ce groupe s'est réuni à Vienne les 17 et 18 mars 2005 et du 16 au 19 janvier 2007. L'étude a été portée à l'attention de la Commission à sa seizième session (E/CN.15/2007/8 et Add.1 à 3).

13. Dans sa résolution 2007/20, le Conseil économique et social s'est félicité des résultats de l'étude; a rappelé qu'il avait prié le groupe d'experts d'utiliser les renseignements dégagés de l'étude afin d'élaborer des pratiques, principes directeurs et autres éléments utiles pour la prévention, les enquêtes et les poursuites concernant la fraude et l'abus et la falsification d'identité à des fins criminelles; a encouragé les États Membres à suivre les recommandations qu'elle contient pour élaborer des stratégies efficaces visant à répondre aux problèmes connexes; a prié l'UNODC de fournir des compétences juridiques ou d'autres formes d'assistance technique aux États Membres qui revoient ou actualisent leurs lois relatives à la fraude transnationale et à la criminalité liée à l'identité, afin de s'assurer qu'ils ont pris les mesures législatives nécessaires pour lutter contre ces infractions; et a également prié l'UNODC de faciliter la coopération entre les entités des secteurs public et privé au moyen d'initiatives visant à rapprocher les divers intéressés et à faciliter l'échange de vues et de renseignements entre eux.

14. En application de la résolution 2007/20 du Conseil économique et social, l'UNODC a lancé une plate-forme de consultation sur la criminalité liée à l'identité. Un groupe d'experts issus des secteurs public et privé, d'organisations internationales et régionales et du milieu universitaire a été constitué pour procéder à un échange de vues sur la meilleure marche à suivre et les initiatives les plus appropriées auxquelles il convenait de donner suite dans le cadre de cette plate-forme. Ce groupe s'est réuni trois fois, à Courmayeur (Italie) les 29 et 30 novembre 2007 et à Vienne les 2 et 3 juin 2008 et du 20 au 22 janvier 2009. Il a élaboré une série de principes directeurs pour orienter les activités à venir, comme la réalisation de recherches supplémentaires, l'intensification des consultations avec le secteur privé, la préparation de rapports de recherche, la compilation d'exemples de législation pertinente, l'élaboration de documents sur la meilleure manière de promouvoir la coopération internationale pour lutter contre la criminalité liée à l'identité, et la compilation des meilleures pratiques en matière de protection des victimes.

15. Pour mettre en œuvre les recommandations du groupe d'experts, l'UNODC a préparé deux rapports de recherche, l'un sur les approches juridiques de l'incrimination des infractions liées à l'identité et l'autre sur les questions ayant trait aux victimes d'infractions liées à l'identité. Le contenu de ces deux rapports et des rapports de toutes les réunions du groupe d'experts[3] sera porté à l'attention de la Commission pour information et examen pendant le débat thématique.

[3] Tous ces rapports seront publiés sous forme de documents de séance de la Commission.

2. Définition et incrimination des infractions liées à l'identité et de la fraude dans les systèmes de droit civil et de *common law*, compte tenu des critères et des prescriptions énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

a) Définition de la criminalité liée à l'identité, application des infractions existantes et formulation de nouvelles infractions

16. Le fait que la criminalité liée à l'identité soit peut-être devenue la criminalité par excellence de l'ère de l'information est en soi une indication des défis considérables qu'il faut relever pour élaborer des mesures adéquates en matière de justice pénale, aux niveaux national et international, en réponse à ce problème. D'un point de vue terminologique, l'étude de l'UNODC emploie le terme général "criminalité liée à l'identité" pour désigner toutes les formes de comportement illicite ayant trait à l'identité, y compris l'usurpation d'identité et la fraude à l'identité. Un terme aussi général a été employé en raison de la diversité des définitions données par les différentes législations nationales, un même comportement étant appelé "usurpation d'identité" dans certains pays et "fraude à l'identité" dans d'autres.

17. L'étude a en outre précisé que le terme "usurpation d'identité" désignait le fait de prendre des informations liées à l'identité (informations de base, voire d'autres informations personnelles) d'une manière analogue au vol ou à la fraude, y compris le vol de documents tangibles et d'informations intangibles et le fait de convaincre des individus par des moyens frauduleux de remettre volontairement des documents ou des informations. Le terme "fraude à l'identité" quant à lui désigne généralement l'usage ultérieur d'informations d'identification ou de pièces d'identité pour commettre d'autres infractions ou pour échapper à la détection et aux poursuites.

18. À l'heure actuelle, la plupart des États Membres se contentent de traiter le problème de l'identité au niveau législatif et décisionnel du point de vue des infractions susceptibles d'être commises par abus d'identité, telles que la falsification de pièces d'identité spécifiques et l'usurpation d'identité. Toutefois, certains États commencent à aborder ce problème du point de vue de l'identité elle-même et considèrent les abus d'identité comme de nouvelles formes distinctes d'infraction. En incriminant les infractions liées à l'identité, on reconnaît que l'infraction principale de l'abus d'identité peut entraîner une série d'infractions accessoires et l'on oblige ainsi le système de justice pénale à intervenir plus tôt. Cette approche permet d'étendre la qualité de victimes aux personnes dont l'identité réelle est utilisée pour commettre d'autres infractions et à celles qui sont touchées par les infractions ultérieures.

19. S'agissant du cadre juridique européen, il n'existe pas, au niveau pénal, de disposition particulière visant l'usurpation d'identité ou la fraude à l'identité en tant que telle. Ni la Convention sur la cybercriminalité, ni la Décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil de l'Union européenne relative aux attaques visant les systèmes d'information[4] ne contiennent de dispositions sur des infractions directement liées à l'identité. Au niveau national, compte tenu de l'absence de dispositions législatives spécifiques, la plupart des États membres de l'Union européenne traitent la plupart ou l'ensemble des incidents relatifs à l'usurpation

[4] *Journal officiel de l'Union européenne*, L 69/67, 16 mars 2005.

d'identité sous d'autres rubriques du droit pénal, comme la falsification ou l'abus de données. La Commission européenne a toutefois suggéré que "la coopération européenne en matière de répression bénéficierait du fait que l'usurpation d'identité soit érigée en infraction pénale dans tous les États membres[5]". Cette proposition ouvre la voie à des consultations sur la question de savoir si des dispositions législatives spécifiques sont nécessaires dans les États membres.

20. L'étude de l'UNODC a recommandé aux États d'envisager de qualifier de nouvelles infractions pénales liées à l'abus d'identité, tout en reconnaissant que le fait de considérer un abus d'identité comme un élément constitutif des infractions constituait une approche novatrice pour la plupart des États. C'est pourquoi les législateurs doivent élaborer des approches, des définitions et des concepts appropriés pour incriminer toute une série de comportements, dont l'usurpation d'identité et la fraude à l'identité et d'autres types d'infractions liées à l'identité. Il importe aussi au plus haut point, pour la plupart des États, de garantir la cohérence de ces nouvelles infractions avec leurs systèmes respectifs d'identité publics et privés et avec les infractions qui sont déjà réprimées.

b) Signification fondamentale de la fraude et consensus sur l'incrimination, et initiatives actuelles, notamment la Convention sur la cybercriminalité

21. Dans la plupart des États, selon la définition que donne la loi, la fraude est considérée comme relevant du droit pénal avec des éléments économiques. On note une grande cohérence entre les éléments constitutifs des infractions de fraude, qui incluent généralement la malhonnêteté ou la tromperie, le préjudice ou le transfert financier, et la nécessité d'un lien de causalité entre les deux. L'élément économique porte sur un large éventail d'avantages ou de préjudices financiers ou matériels, notamment les biens corporels, les intérêts financiers ou autres, et les préjudices moins matériels comme l'exposition au risque ou la perte de la valeur d'espérance, même si ces derniers ne se matérialisent pas. Les éléments de malhonnêteté ou de tromperie sont toujours présents. Certains États exigent un acte commis dans l'intention de tromper, d'autres incluent également la tromperie par la rétention d'informations, la non-communication d'informations ou le fait de tirer parti de victimes qui ne disposent pas de bonnes informations.

22. S'agissant des dispositions des lois nationales sur l'incrimination, l'étude de l'UNODC a démontré que les États Membres ont prévu toute une gamme d'infractions spécifiques de fraude et de comportements connexes ou préparatoires. Beaucoup ont jugé nécessaire d'élargir les infractions établies ou d'en adopter de nouvelles pour tenir compte des dernières innovations des délinquants, en particulier dans le domaine de la fraude informatique, telle qu'elle est prévue par l'article 8 de la Convention sur la cybercriminalité, et un certain nombre d'États ont signalé des infractions liées à l'informatique qui pourraient s'appliquer dans des affaires de fraude: possession, trafic ou exploitation des instruments utilisés dans la fraude informatique et infractions liées au piratage informatique ou à l'accès non autorisé à un ordinateur ou à des systèmes de télécommunication ou à leur usage.

---

[5] Commission européenne, "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité des régions: vers une politique générale en matière de lutte contre la cybercriminalité", COM (2007)267, 22 mai 2007 (http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0267:EN:NOT).

23. Pour ce qui est des sanctions applicables, de nombreux États ont prévu soit une série d'infractions de fraude de gravité croissante, soit des infractions simples accompagnées de circonstances aggravantes. Presque tous les États qui ont participé à l'étude ont indiqué qu'une partie ou l'ensemble de leurs infractions de fraude graves correspondaient à la catégorie des "infractions graves", telles que définies à l'alinéa b) de l'article 2 de la Convention contre la criminalité organisée. La plupart des États prévoient en outre des amendes ou la confiscation, toutes deux comme peines pour les cas moins graves et comme sanctions applicables aux personnes morales, en particulier lorsque le cadre législatif ne fait reposer l'intégralité de la responsabilité pénale que sur les personnes physiques.

c) Approches possibles dans les systèmes de *common law* et de droit civil: incrimination pour faciliter la coopération internationale

24. L'augmentation rapide des cas de fraude transnationale et d'infractions liées à l'identité semble être associée aux possibilités croissantes qu'offrent l'expansion du commerce et des échanges mondiaux et la disponibilité accrue des technologies de l'information et de la communication et des technologies commerciales. Face à cet élément de transnationalité, l'existence et l'application de mécanismes de coopération internationale efficaces sont indispensables. La première étape pour renforcer cette coopération est l'adoption, dans toute la mesure possible, d'approches communes de l'incrimination, qui pourrait permettre de réduire les différences entre les systèmes de *common law* et de droit civil et offrir en outre une base solide pour l'entraide judiciaire et l'extradition. Cela est particulièrement important dans les cas d'infractions liées à l'identité, seuls quelques États qui ont une tradition de *common law* ayant à ce jour incriminé ce type d'infractions pour lutter contre l'abus d'identité proprement dit.

25. L'étude de l'UNODC met en exergue la nécessité de renforcer la coopération internationale pour remédier à la nette aggravation de la fraude transnationale. Les États ont souligné, à cet égard, que les instruments juridiques internationaux existants, notamment la Convention contre la criminalité organisée, la Convention des Nations Unies contre la corruption[6], la Convention sur la cybercriminalité, selon le cas, et d'autres instruments régionaux et bilatéraux constituaient un fondement juridique suffisant en matière de coopération et que l'accent devait être mis surtout sur la recherche et la diffusion de moyens permettant d'utiliser efficacement les instruments disponibles, plutôt que d'en créer de nouveaux.

26. En ce qui concerne les infractions liées à l'identité, il semble hautement probable, compte tenu des compétences très poussées des délinquants, que les futures mesures législatives considèrent que ces infractions appartiennent à la catégorie des "infractions graves" définies à l'alinéa b) de l'article 2 de la Convention contre la criminalité organisée. Un autre facteur qui plaide en faveur de l'application de cet instrument dans les cas pertinents est l'existence de liens entre la criminalité liée à l'identité et la criminalité organisée, qui ressort clairement de l'étude de l'UNODC. De nombreux groupes criminels organisés sont spécialisés dans le vol ou la fabrication de documents d'identité et pourraient très bien acquérir les compétences nécessaires pour fabriquer des documents d'identité complexes ou

---

[6] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2349, n° 42146.

profiter des faiblesses des systèmes de délivrance pour obtenir ces documents, qui peuvent ensuite être vendus ou échangés pour être utilisés à des fins criminelles.

3. Mesures de justice pénale: enquêtes, poursuites et coopération internationale

27. La plupart des cas graves de fraude économique et de délits liés à l'identité présentent un degré de sophistication qui peut soulever des problèmes même pour les États les plus développés et les mieux équipés et qui constitue un défi encore plus redoutable pour les pays en développement et pour la coopération internationale. Ce type d'activités criminelles tend à avoir de plus en plus un caractère transnational et à évoluer et se répandre rapidement car les délinquants exploitent les nouvelles possibilités technologiques.

28. Un aspect fondamental du problème est l'aptitude des délinquants à exploiter rapidement les nouvelles technologies, à trouver de nouvelles manières de commettre des infractions, à réduire les risques de poursuite et à maximiser les produits du crime. Il importe donc, pour pouvoir mener une action efficace, que les services de détection et de répression soient en mesure de réagir rapidement afin de rassembler les éléments de preuve pendant que les infractions se déroulent et d'intervenir pour mettre fin à la fraude et aux délits liés à l'identité et pouvoir ainsi réduire le nombre des victimes. L'usage délictueux des technologies de l'information et des communications et des technologies commerciales suppose en outre des compétences policières considérables pour mener une enquête et rassembler et conserver les éléments de preuve concernant ce type d'infraction. Les services de détection et de répression doivent donc bien connaître les systèmes financiers et économiques légitimes, la comptabilité, les méthodes de blanchiment d'argent et les systèmes d'identité. S'agissant des infractions de caractère transnational, de telles compétences sont nécessaires à une coopération internationale.

4. Prévention et coopération avec le secteur privé, couvrant la coopération en matière de prévention, ainsi qu'en matière d'enquêtes et de poursuites de la fraude économique et de la criminalité liée à l'identité; et assistance technique pour lutter contre la fraude et la criminalité liée à l'identité

29. Aussi bien la fraude économique que la délinquance liée à l'identité ont un impact considérable sur les intérêts privés et les intérêts publics. La fraude affecte aussi bien les transactions commerciales individuelles que le commerce en général et la fraude à grande échelle peut plonger des sociétés dans la faillite et éroder la confiance dans les marchés. La délinquance liée à l'identité affecte aussi bien les pièces d'identité publiques comme les passeports que des documents privés comme des cartes de crédit ou des documents semblables.

30. Plusieurs États Membres, dans les informations qu'ils ont fournies pour l'étude de l'UNODC, ont également souligné l'importance de la coopération entre les services de détection et de répression et les entités commerciales pour faciliter la détection, les enquêtes et les poursuites s'agissant de délits comme la fraude économique et l'usage illicite de moyens commerciaux d'identification. Il a aussi été noté que, fréquemment, c'étaient les entités commerciales qui étaient les mieux placées pour surveiller le commerce et identifier les comportements suspects et que, dans de nombreux cas, les victimes se montraient plus disposées à porter plainte auprès d'une entreprise qu'auprès de la police, dans l'espoir d'obtenir le

remboursement des pertes subies. Il a cependant aussi été noté qu'une coopération active avec les services de détection et de répression risquait d'affecter la situation compétitive des entités commerciales et la confidentialité des clients ou engager leur responsabilité civile. Aussi, une des recommandations clefs de l'étude a été que les représentants des services de détection et de répression et ceux des entités commerciales se consultent en vue d'identifier des pratiques pouvant être utiles dans des domaines clefs comme la déclaration des délits et la coopération en matière d'enquêtes, en ayant présent à l'esprit la nécessité d'appliquer des mesures de sauvegarde appropriées pour garantir l'indépendance des services d'enquête, du parquet et de la magistrature.

31. En matière de prévention de la fraude économique et de la délinquance liée à l'identité, les investissements consacrés à la promotion de la coopération entre les secteurs public et privé peuvent être très bénéfiques. Compte tenu de la nature des infrastructures d'identification, les approches holistiques de la prévention et de la sécurité prennent de plus en plus d'importance: au fur et à mesure que les documents deviennent plus sûrs, l'accent est mis davantage sur la sécurité des conditions d'obtention et de délivrance des documents pour contribuer à prévenir et à détecter les abus d'identité et les pratiques frauduleuses en la matière. Pour prévenir la fraude et la délinquance liée à l'identité, il importe d'élaborer des contre-mesures de sécurité afin de rendre plus difficile la falsification des documents d'identité, l'intrusion dans les systèmes d'identification et l'obtention de données d'identification. Cela suppose des consultations entre les entités publiques et les intérêts privés, y compris les entreprises qui mettent au point et vendent des technologies nouvelles et celles qui les utilisent.

32. Les autres aspects clefs de la prévention qui ont tout à gagner d'une étroite collaboration ente les secteurs public et privé sont l'éducation et la formation des personnes qui sont à même d'identifier ou de signaler les cas de fraude économique ou les délits liés à l'identité, en particulier les employés des banques et des institutions financières.

5. Coopération internationale dans la prévention de la fraude économique et de la criminalité liée à l'identité, notamment campagnes de sensibilisation et assistance technique ciblée en particulier sur les décideurs et autres responsables compétents

33. La mondialisation du commerce, des transports et des technologies de l'information et des communications rend la coopération internationale encore plus indispensable pour prévenir la fraude économique. Certains documents et éléments de l'infrastructure en matière d'identité répondent surtout aux besoins nationaux et sont fondés sur la législation et les pratiques institutionnelles nationales, mais même les documents d'identité à usage strictement intérieur sont maintenant utilisés pour commettre des délits transnationaux. La mise au point et l'application de mesures de prévention efficaces doivent être envisagées aux niveau tant national qu'international.

34. Dans ce contexte, la diffusion d'informations concernant la fraude économique et les délits liés à l'identité parmi les victimes potentielles revêt une importance particulière: il pourra s'agir aussi bien d'informations de caractère général visant à créer une prise de conscience accrue que d'informations récentes sur des formes spécifiques de fraude et de délits liés à l'identité, fondées sur un suivi exact et

continu des activités criminelles par les entités appropriées des secteurs public et privé. Des campagnes d'information pourraient être organisées à l'intention du grand public et de groupes spécifiques considérés comme particulièrement vulnérables.

35. La collaboration au niveau international en matière d'identification est importante également pour ce qui est d'assurer la sécurité des informations relatives à l'identité. Tous les États Membres ont intérêt à s'entraider dans deux domaines fondamentaux: premièrement la mise au point de documents sûrs et la création d'institutions protégeant l'intégrité des documents et des dossiers qui s'y rapportent dans le cadre de la délivrance et de l'usage de ces documents et deuxièmement, la réalisation de vérifications rapides et sures de l'identité de leurs nationaux et résidents de longue date[7].

36. Une des questions auxquelles l'étude de l'ONUDC a accordé une attention particulière était la nécessité d'assurer une formation et de fournir une assistance technique en matière de lutte contre la fraude économique et les délits liés à l'identité. Le secrétariat a déjà été chargé de prévoir et de fournir une assistance technique et il faut maintenant évaluer les besoins des États Membres en la matière. La priorité pourrait être accordée à la mise au point de matériels pédagogiques (manuels, compilations de pratiques utiles ou lignes directrices) à l'intention des services chargés de la détection et de répression, des enquêtes et des poursuites afin d'accroître leurs compétences et leur capacités dans la lutte contre la fraude économique et les délits liés à l'identité. De tels matériels pédagogiques pourraient aider les États Membres à actualiser les infractions dans le domaine de la fraude économique, à créer de nouvelles infractions et à utiliser les instruments internationaux existants y compris la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée comme outil de coopération internationale dans la lutte contre ces infractions. Dans d'autres domaines d'assistance technique, le secrétariat pourrait faire davantage office d'intermédiaire et être chargé d'identifier les besoins et de rassembler des experts des secteurs public et privé pour répondre à ces besoins.

37. Dans le domaine de la formation, l'étude de l'UNODC a formulé un ensemble de recommandations concrètes pour renforcer l'efficience et l'efficacité des programmes et des activités. Il a ainsi été souligné que les États Membres devraient coopérer collectivement en échangeant des informations utiles pour l'élaboration de programmes et de matériels de formation. Cela est important non seulement pour assurer un transfert efficace des pratiques utiles d'un État à l'autre mais aussi pour garantir que les agents responsables de la lutte contre la fraude au plan national puissent coopérer efficacement pour contrecarrer le nombre croissant de cas de fraude transnationale. Les États Membres devraient également échanger des

---

[7] L'article 13 (Légitimité et validité des documents) du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2237, n° 39574) et du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2241, n° 39574) prévoit qu'un État partie, à la demande d'un autre État partie, vérifie, dans un délai raisonnable, la légitimité et la validité des documents de voyage ou d'identité délivrés ou censés avoir été délivrés en son nom et dont on soupçonne qu'ils sont utilisés pour la traite des personnes.

informations concernant la disponibilité de programmes de formation aux enquêtes sur les délits informatiques et la fraude faisant appel à des systèmes informatiques et devraient s'attacher à renforcer et à systématiser constamment cette formation. En outre, il importe d'assurer une collaboration efficace entre tous ceux qui s'occupent de dispenser une formation à la lutte contre la fraude, le blanchiment d'argent, la corruption, le terrorisme et la cybercriminalité et d'autres formations de ce type, y compris dans le secteur privé, en vue d'exploiter les synergies, de garantir la cohérence des programmes et d'éviter les doubles emplois.

III. La réforme pénale et la réduction de la surpopulation carcérale, notamment la fourniture d'une assistance juridique dans le cadre des systèmes de justice pénale

38. Pour le débat thématique sur la réforme pénale et la réduction de la surpopulation carcérale, notamment la fourniture d'une assistance juridique dans le cadre des systèmes de justice pénale, les sous-thèmes ci-après ont été retenus pour orienter le débat:

a) Respect des droits de l'homme dans les établissements pénitentiaires, notamment en ce qui concerne la détention provisoire et le droit à un procès équitable;

b) Justice réparatrice et mesures de substitution à l'incarcération, notamment le fait d'éviter les peines d'emprisonnement par la réinsertion sociale;

c) Gestion des dossiers dans les établissements pénitentiaires.

A. Points à examiner

1. Questions sur le respect des droits de l'homme dans les établissements pénitentiaires, notamment en ce qui concerne la détention provisoire et le droit à un procès équitable

39. Il pourrait s'agir notamment des questions suivantes:

a) Quelles sont les principales raisons de la surpopulation carcérale et dans quel cas le problème est-il le plus grave (pour la détention provisoire ou pour les détenus condamnés?) Quels sont les taux de récidive?

b) Existe-t-il des études nationales sur le taux de criminalité et le taux de détention? Les taux de criminalité ont-ils baissé ou augmenté ces dernières années? Qu'en est-il des taux de détention, y compris pour des délits mineurs?

c) Une assistance juridique est-elle proposée? Combien d'avocats fournissent une assistance juridique dans le pays? Comment peut-on améliorer l'efficience du système?

d) Une assistance juridique est-elle fournie par des acteurs informels ou non étatiques, tels que des assistants juridiques, des facultés de droit assurant des permanences juridiques, des maisons de la justice, des prestataires de services d'organisations non gouvernementales (ONG)? Si oui, comment travaillent-ils? Si non, quels sont les obstacles?

e) La législation du pays prévoit-elle des peines incompressibles ou minimales? Lorsque ces dispositions ont été introduites, quel a été l'effet sur les taux de criminalité et la population carcérale?

2. Questions sur la justice réparatrice et les mesures de substitution à l'incarcération, notamment le fait d'éviter les peines d'emprisonnement par la réinsertion sociale

40. Il pourrait s'agir notamment des questions suivantes:

a) La législation du pays prévoit-elle la libération sous caution ou d'autres mesures de substitution à la détention provisoire? Ces mesures sont-elles mises en pratique? Y a-t-il des exemples de bonnes pratiques?

b) Mesures de substitution à l'incarcération: que prévoit la législation? Les dispositions pertinentes sont-elles appliquées? Si non, pourquoi? Y a-t-il des exemples de bonnes pratiques?

c) Comment sont traités les délinquants souffrant de troubles psychiques? Que prévoit la législation en matière de déjudiciarisation ou de mesures de substitution pour ces délinquants? Comment pourrait-on réduire l'emprisonnement des délinquants souffrant de troubles psychiques?

d) Que prévoit la loi en ce qui concerne l'emprisonnement des toxicomanes? Quelle est la proportion de détenus ayant commis des infractions liées à la drogue? Quel est le pourcentage de détenus ayant des problèmes d'abus de drogues ou d'autres substances? Y a-t-il des exemples de bonnes pratiques relatives aux mesures de substitution pour les auteurs d'infractions liées aux drogues?

e) Y a-t-il un recours à la déjudiciarisation basé sur des systèmes non étatiques (justice informelle)? Si tel est le cas, quelles garanties ont été mises en place contre d'éventuelles violations des droits de l'homme et contre la discrimination envers les femmes et d'autres groupes vulnérables?

3. Questions sur la gestion des dossiers dans les établissements pénitentiaires

41. Il pourrait s'agir notamment des questions suivantes:

a) Systèmes d'information: le système d'enregistrement des détenus est-il efficient? Quelles mesures ont été prises pour l'améliorer?

b) Quels sont les mécanismes de coordination entre les services de justice pénale?

c) Quelles stratégies efficaces ont été élaborées pour traiter et surveiller les délinquants dans leur communauté, notamment dans le cadre de programmes intensifs de surveillance, de communautés thérapeutiques et de juridictions spécialisées dans les affaires de toxicomanie? Quelle est la meilleure façon de les mettre en œuvre?

B. Considérations générales

1. Population carcérale mondiale et surpopulation

42. L'augmentation rapide de la population carcérale est l'un des problèmes les plus difficiles auxquels sont confrontés les systèmes de justice pénale dans le monde. À la fin d'octobre 2006, plus de 9,25 millions de personnes étaient détenues dans des établissements pénitentiaires à travers le monde, que ce soit en détention provisoire ou suite à une condamnation[8]. D'après le World Prison Brief du Centre international d'études pénitentiaires, la population carcérale a augmenté dans 73 % des pays étudiés (64 % des pays d'Afrique, 84 % des pays d'Amérique, 81 % des pays d'Asie, 66 % des pays d'Europe et 75 % des pays d'Océanie). En outre, les taux de population carcérale varient considérablement d'une région du monde à l'autre et au sein d'une même région. Selon le World Prison Brief, 112 des 184 pays pour lesquels des données ont été recueillies avaient un taux d'occupation des prisons de plus de 100 % (ce qui indique une surpopulation).

2. La détention provisoire

43. Les instruments internationaux restreignent le recours à la détention provisoire. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (résolution 2200 A (XXII) de l'Assemblée générale, annexe), au paragraphe 3 de son article 9, stipule que la détention de personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle. Il prévoit également que tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. Conformément à l'article 6.1 des Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo) (résolution 45/113 de l'Assemblée générale, annexe), la détention provisoire ne peut être qu'une mesure de dernier ressort dans les procédures pénales, compte dûment tenu de l'enquête sur le délit présumé et de la protection de la société et de la victime.

44. Il est fréquemment fait recours à la détention provisoire, souvent sans réelle justification, et dans de nombreux pays la population carcérale en détention provisoire augmente rapidement. À la fin octobre 2007, il y avait dans le monde 2,25 millions de personnes en détention provisoire en attente de jugement ou pour un autre motif[9].

3. Conséquences de l'incarcération de masse et de la surpopulation carcérale

45. La surpopulation carcérale n'affecte pas seulement l'espace dont dispose chaque détenu, mais aussi les conditions matérielles de détention et les soins dont bénéficient les groupes vulnérables. Elle exacerbe les problèmes de santé physique et mentale et crée des difficultés dans le système pénitentiaire.

---

[8] World Prison Population List, septième édition, Centre international d'études pénitentiaires.

[9] Roy Walmsley, "World Pre-trial/Remand Imprisonment List" (http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/WPTRIL.pdf).

a) Incarcération et pauvreté

46. L'incarcération tend à concerner davantage les personnes et les familles vivant dans la pauvreté. Ses conséquences peuvent être particulièrement graves dans les pays en développement pauvres où l'État n'apporte pas d'aide financière aux indigents et où il n'est pas inhabituel qu'une seule personne soutienne financièrement une famille élargie. Lorsqu'ils sont libérés, souvent sans perspectives d'emploi, les ex-détenus peuvent faire l'objet d'une exclusion socioéconomique et être ainsi entraînés dans l'engrenage de la pauvreté, de la criminalité et de l'incarcération. L'emprisonnement peut donc aggraver l'appauvrissement en créant de futures victimes et en réduisant les résultats économiques susceptibles d'être obtenus.

b) Incarcération et santé

47. La prison peut aggraver l'état des individus qui avaient déjà des ennuis de santé au moment de leur incarcération, car ils proviennent surtout de couches de la population qui n'ont guère accès à des services de santé adéquats. Leur état de santé risque de se détériorer dans une prison surpeuplée, où l'alimentation est médiocre et les installations sanitaires insuffisantes et où les détenus n'ont pas la possibilité de s'aérer ni de faire de l'exercice. La tuberculose est un problème de santé majeur dans les prisons du monde entier. Dans la plupart des pays, la prévalence de l'infection à VIH dans les prisons est sensiblement plus élevée que dans le reste de la population. Une fois libérés, les ex-détenus propageront vraisemblablement les maladies qu'ils ont contractées dans les prisons.

c) Coût de l'incarcération

48. L'incarcération d'un grand nombre de personnes obère le budget de l'État. Dans les pays en développement, où les budgets permettent rarement de répondre aux besoins de tous les citoyens, une population carcérale importante constitue un fardeau qui vient réduire encore les crédits pouvant être consacrés à la santé et aux services sociaux. Ainsi, dans tout débat sur le coût de l'incarcération, il faut prendre en compte non seulement les crédits effectivement consacrés à l'entretien de chaque détenu, qui sont habituellement beaucoup plus élevés que pour une personne condamnée à une peine non privative de liberté, mais aussi les coûts indirects, notamment sociaux, économiques et sanitaires.

4. Nombre croissant de détenus vulnérables, y compris de détenus ayant une maladie mentale

49. Tout comme la population carcérale, le nombre de détenus ayant des besoins particuliers augmente aussi dans de nombreux pays. Il s'agit notamment de déficients mentaux, de toxicomanes, d'étrangers, de minorités raciales et ethniques, de personnes âgées et de handicapés. Leur prise en charge est rarement assurée dans les prisons, en particulier celles qui sont surpeuplées et qui manquent de moyens.

50. Il convient d'appeler l'attention sur le nombre croissant de malades mentaux parmi les détenus. Selon l'Organisation mondiale de la santé, jusqu'à 40 % des détenus en Europe souffrent d'une forme quelconque de maladie mentale et le risque de suicide est jusqu'à sept fois plus élevé pour eux que pour la population

non incarcérée[10]. Les conditions de détention et le traitement de ces détenus dans certains pays peuvent aggraver leur état, voire générer une maladie mentale. Dans certains pays, les détenus souffrant d'une maladie mentale ne sont pas transférés dans des établissements de soins psychiatriques parce qu'il n'y a pas assez de professionnels de la santé, que les connaissances juridiques font défaut et/ou qu'il n'y a pas d'avocats pour demander une telle décision.

5. Causes de la surpopulation carcérale

51. Les raisons de l'augmentation de la population carcérale dans le monde sont multiples et elles varient d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Les causes principales peuvent se résumer comme suit: a) recours excessif à la détention provisoire, b) retards importants dans l'instruction des affaires et c) absence de dispositions juridiques prévoyant des mesures et sanctions non privatives de liberté, aggravée dans de nombreux pays par une réticence à prendre des mesures de substitution à l'emprisonnement, ce qui fait augmenter les peines de prison et les alourdit dans un certain nombre de pays.

52. Une cause profonde et générale du recours excessif à la détention et à l'incarcération est le fait que de nombreux individus, et tout particulièrement les pauvres et les personnes vulnérables, n'ont pas accès aux services d'un avocat.

a) Recours excessif à la détention provisoire

53. Le recours excessif à la détention provisoire est fréquent parce que les États appliquent souvent, en matière de justice pénale, des politiques et législations punitives qui ne prévoient guère de mesures de substitution à la détention provisoire et/ou qui encouragent une stratégie consistant à arrêter le suspect d'abord et à enquêter ensuite. Dans certains pays, la détention provisoire est utilisée régulièrement comme mesure préventive. Il y a d'autres facteurs importants, tels que le manque de formation des fonctionnaires de la justice pénale et l'impossibilité pour les prévenus de verser la caution demandée ou de se faire représenter par un avocat.

54. Lorsque la législation prévoit une mesure de substitution à la détention provisoire, celle-ci se limite souvent au versement d'une caution par le prévenu (ou à une autre forme de garantie matérielle, comme un terrain ou un logement) pour être mis en liberté. Forcément, les indigents ont de grandes difficultés à verser la caution, de sorte que la privation de liberté ne résulte pas d'un facteur pertinent en matière de justice pénale, mais de la pauvreté[11].

b) Les retards dans l'instruction des affaires

55. Les retards dans l'instruction des affaires avant le prononcé du jugement définitif ont une incidence importante sur la taille de la population carcérale dans de nombreux pays. Ils sont dus à une combinaison de nombreux facteurs, notamment des retards dans l'enquête menée par la police ou les procureurs (qui peuvent

---

[10] *Penal Reform International*, Penal Reform Briefing No. 2, 2007 "Health in prisons: realising the right to health", p. 3.

[11] Ainsi, en Afrique du Sud, environ 40 % des individus qui sont en détention provisoire y restent parce qu'ils ne sont pas en mesure de verser une caution qui pourtant ne s'élève parfois qu'à 7 dollars.

eux-mêmes être dus à un manque de formation ou de moyens, à la corruption, etc.), ainsi qu'à des problèmes pratiques, tels que le manque de moyens de transport ou de carburant ou de sécurité pour le transport (par exemple, dans certains pays au lendemain d'un conflit). Un sujet de préoccupation est le manque de coopération et d'échange d'informations entre les différents acteurs de la justice pénale (police, ministère public, tribunaux), qui fait encore plus problème lorsque divers niveaux administratifs et législatifs sont concernés. Dans de telles situations, il n'est pas rare que les dossiers des détenus se perdent dans le système.

56. Une cause profonde qui exacerbe nombre de ces difficultés est le manque d'informations exactes et actualisées sur les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires. En l'absence de telles données, les autorités pénitentiaires ne disposent pas d'informations sur l'identité des détenus et sont incapables de suivre l'évolution de leur affaire. L'existence d'un dossier complet, exact et facile d'accès sur les détenus est un préalable à l'élaboration de politiques efficaces et à une bonne gestion des prisons.

c) Le manque de mesures de substitution à l'incarcération; politiques et sanctions pénales punitives

57. Dans de nombreux pays, les seules mesures de substitution à l'incarcération prévues dans les textes de loi sont les amendes et, parfois, les sursis. D'autres mesures prenant en compte la situation socioéconomique du délinquant et les éléments nécessaires à sa réinsertion – telles que le traitement, le suivi psychologique ou la formation professionnelle – font le plus souvent défaut. En général, les amendes défavorisent les pauvres, et les sursis sont rarement accordés. Les mesures qui nécessitent le contrôle judiciaire de l'auteur de l'infraction par un organisme administratif particulier, comme un système de probation, ne fonctionnent que si les fonds disponibles, le personnel et la formation sont suffisants. Même si la loi prévoit un nombre suffisant de mesures de substitution, celles-ci sont souvent peu utilisées pour diverses raisons: doutes quant à leur efficacité; infrastructures, mécanisme organisationnel et coopération entre les organes de la justice pénale insuffisants; manque de soutien public; crainte d'être taxé de laxisme; ou encore approche en matière de justice pénale en général punitive.

58. Des politiques de justice pénale punitives ont eu une incidence sur l'augmentation de la population carcérale et le surpeuplement des prisons. Des études réalisées dans certains pays montrent que la croissance de la population carcérale est souvent sans rapport avec le taux de criminalité. Ainsi, le recours grandissant à l'emprisonnement semble souvent découler de politiques pénales punitives adoptées pour des raisons politiques. Dans ce contexte, les tribunaux sont plus enclins à prononcer des peines d'emprisonnement et à imposer des peines plus longues. Dans de nombreux pays, des individus qui ont commis des infractions mineures et non violentes sont emprisonnés au lieu d'en rester à la première étape de la justice pénale: avertissement ou amende, sursis ou mesure de justice réparatrice. Les mesures non privatives de liberté en milieu ouvert, y compris les travaux d'intérêt général, sont souvent négligées au profit de la privation de liberté.

59. Les lois sur les peines incompressibles laissent aux juges très peu de pouvoir discrétionnaire, voire aucun, et ils se trouvent ainsi dans l'impossibilité de prendre en compte les circonstances de l'infraction ou la vulnérabilité de son auteur

lorsqu'ils prononcent un jugement. Cela conduit souvent à l'emprisonnement des délinquants mineurs. Bien qu'il n'existe pas de disposition dans le droit international interdisant expressément les peines incompressibles, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a exprimé la crainte que cela mène à des sanctions disproportionnées par rapport à la gravité des faits, ce qui soulève des questions relatives au respect de différents articles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[12].

6. Stratégies et bonnes pratiques pour réduire la surpopulation carcérale

60. L'expérience montre que tenter de surmonter le problème de la surpopulation carcérale en construisant de nouvelles prisons ne constitue pas une solution durable. En outre, la construction et l'entretien de nouvelles prisons mobilisent des ressources précieuses. De nombreux instruments internationaux préconisent plutôt de rationaliser le prononcé des peines, y compris les mesures de substitution à l'incarcération. Les Règles de Tokyo encouragent le recours aux mesures de substitution à la détention et à l'incarcération pour réduire le surpeuplement carcéral et répondre plus efficacement aux besoins de réinsertion sociale des délinquants avant, pendant et après le procès.

61. Conformément à la résolution 2006/22 du Conseil économique et social, intitulée "Fournir une assistance technique pour réformer le système pénitentiaire en Afrique et élaborer des mesures de substitution à l'emprisonnement viables", l'UNODC a publié deux manuels sur les mesures de substitution à l'incarcération et la justice réparatrice, qui peuvent être utilisés dans le cadre de l'élaboration de politiques et d'une formation visant à instaurer et à mettre en œuvre efficacement des programmes adaptés de mesures de substitution à l'incarcération dans le monde entier[13].

a) La déjudiciarisation

62. L'un des moyens les plus efficaces de réduire la charge qui pèse sur la justice pénale consiste à ne pas instruire certaines affaires, notamment lorsqu'il s'agit d'infractions mineures et non violentes, en orientant les délinquants vers un programme de traitement ou de réadaptation qui s'attaque à la cause profonde de l'infraction. Une autre possibilité consiste à réconcilier la victime et l'auteur de l'infraction, par la médiation et par des programmes de justice réparatrice conçus pour des renvois à différents stades de la procédure pénale[14].

63. La déjudiciarisation a permis de réduire le nombre des affaires instruites par les tribunaux dans certains pays, mais il faut prendre en compte les incidences possibles en matière de droits de l'homme et mettre les groupes vulnérables comme les femmes, les enfants et les pauvres à l'abri d'abus ou de discriminations si des

---

[12] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément n° 40* (A/55/40), vol. I, par. 498 à 528.

[13] *Manuel des principes fondamentaux et pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.07.XI.2); et *Manuel sur les programmes de justice réparatrice* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.06.IV.15).

[14] Il convient de noter que la justice réparatrice peut être utilisée à divers stades de la procédure pénale et pas uniquement avant le prononcé de la peine.

liens doivent être établis avec des systèmes de justice qui ne relèvent pas de l'État. Au Bangladesh, les *shalish* coordonnés par les ONG illustrent bien la façon dont les mécanismes traditionnels de règlement des litiges peuvent servir à résoudre des conflits au sein des villages, réduisant ainsi le nombre d'affaires instruites par le système officiel de justice[15].

b) Réduction du recours à la détention provisoire

64. Il est possible de réduire le nombre de détentions provisoires en conjuguant plusieurs mesures. Dans certains pays, des délais ont été fixés en ce qui concerne le laps de temps qui peut s'écouler avant le procès, après quoi que le détenu est mis en liberté. Une autre mesure consiste à interdire le recours à la détention provisoire pour les infractions mineures, sauf si le prévenu est susceptible de s'échapper, d'influencer les témoins ou de commettre un autre délit. Une troisième mesure qui a été instaurée avec succès dans certains pays consiste à faire examiner la légalité des détentions par des juges, des avocats ou le personnel pénitentiaire. Imposer des contrôles et soumettre le prévenu à certaines restrictions ou le mettre en liberté sous caution personnelle sont des possibilités qui ont été utilisés dans certains pays.

65. Pour que ces mesures soient appliquées, il faut former les juges et leur donner des orientations, dans le cadre d'une politique mettant l'accent sur la présomption d'innocence et facilitant la coopération entre les différents organes de la justice pénale. Un suivi régulier, y compris grâce à l'inspection des prisons, est indispensable pour faire respecter les délais fixés par la loi.

66. La mise en place de mécanismes de coopération entre les acteurs de la justice pénale peut contribuer à réduire sensiblement le nombre de personnes en détention provisoire, à accélérer l'instruction des affaires et à veiller à ce que les accusés soient traduits devant le tribunal dans les délais prévus, ou qu'ils soient mis en liberté si ces délais ont été dépassés. La Déclaration de Ouagadougou pour accélérer la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique, adoptée en septembre 2002, recommande spécifiquement que les organes de la justice pénale collaborent plus étroitement afin d'avoir moins recours à l'emprisonnement dans le cadre d'une stratégie concertée visant à la fois les détenus condamnés et ceux qui sont en attente d'un jugement. Une collecte efficace d'informations à jour et des systèmes performants de gestion des dossiers sont des préalables à la mise en œuvre de cette recommandation.

67. Quelques bonnes pratiques sont apparues. Ainsi, l'Initiative Chain Linked a permis d'améliorer sensiblement la coopération entre les tribunaux, le ministère public et les prisons, ainsi qu'avec les services sociaux, les responsables locaux et les ONG, au Kenya, au Malawi, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie. Grâce à des réunions régulières, à des visites conjointes dans les prisons et à l'élaboration et la diffusion de normes convenues sur les résultats à obtenir, cette initiative a permis d'accélérer l'instruction des affaires et la libération de détenus qui avaient été emprisonnés illégalement[16]. Au Nigéria, un vaste mécanisme de

---

[15] "Index of good practices in providing legal aid services in the criminal justice system", Penal Reform International, février 2006, p. 9 (Disponible à l'adresse suivante: www.penalreform.org en anglais uniquement).

[16] "Index of good practices in reducing pre-trial detention", Penal Reform International (Disponible à l'adresse suivante: www.penalreform.org).

coopération entre les organes de la justice pénale et les avocats, qui prévoit le suivi des affaires et l'octroi d'une assistance juridique aux détenus au moment de leur arrestation, aurait permis de réduire de 72 % le nombre de détentions provisoires dans les États pilotes où le projet a été mis en œuvre[17].

68. L'UNODC, en collaboration avec Penal Reform International, a élaboré un manuel sur la gestion des dossiers des détenus et a mis la création de systèmes de gestion de ces dossiers et une formation en la matière au centre des projets qu'il soutient en Afrique et ailleurs.

c) Peines: sanctions non privatives de liberté

69. Les instruments internationaux recommandent la mise à disposition dans la législation pénale d'un large éventail de sanctions non privatives de liberté se prêtant à différents types d'infractions et s'appliquant à la situation particulière de chaque délinquant (par exemple, la règle 8.1 des Règles de Tokyo). Cet arsenal de mesures non privatives de liberté est un premier pas vers l'utilisation plus fréquente, dans la pratique, de sanctions non privatives de liberté.

70. Il est essentiel de veiller à développer une coopération systématique entre tous les organismes chargés de prononcer et de contrôler les sanctions, à établir une coopération avec les services sociaux et sanitaires pour fournir des soins et un soutien aux délinquants et à superviser et former de manière adéquate les personnels concernés. Les juges doivent avoir confiance dans l'efficacité des mesures de substitution à l'incarcération et le grand public doit y adhérer, pour que ces mesures soient couronnées de succès.

71. L'introduction d'un système d'amendes peut s'avérer efficace pourvu que les revenus du délinquant soient pris en compte. Lorsque des amendes sont prévues dans les lois pénales comme mesures de substitution à l'incarcération, l'introduction d'un système de jour-amende peut renforcer la crédibilité, l'équité et l'efficacité de cette mesure. Les travaux d'intérêt général ont également donné de bons résultats dans un certain nombre de pays, y compris en Afrique[18].

d) Mesures à prendre après la mise en liberté

72. Une autre mesure efficace pour réduire la population carcérale est la libération conditionnelle anticipée, qui est prévue par la législation de la plupart des pays. Des réseaux de soutien social adéquats, la continuité des soins à la suite d'un traitement en prison et la coordination entre les administrations pénitentiaires et les services communautaires ont une importance cruciale pour que la libération conditionnelle anticipée atteigne son objectif, à savoir la réinsertion sociale progressive de l'auteur de l'infraction après sa libération.

73. Au Kazakhstan, la nouvelle législation qui est entrée en vigueur en 2003 a accru le recours aux mesures de substitution à l'incarcération, réduit les peines pour certains délits et assoupli les conditions à remplir pour bénéficier d'une libération conditionnelle anticipée. Elle prévoit également, ce qui est crucial, une vaste

---

[17] Anthony Nwapa, "Building and sustaining change: pretrial detention reform in Nigeria", *Justice Initiatives: Pretrial Detention* (Open Society Justice Initiative, 2008).

[18] *Manuel des principes fondamentaux et pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*, op. cit., p. 37 et 38.

campagne de sensibilisation du public. Une réduction significative de la population carcérale a été obtenue grâce à ces initiatives. Le nombre des détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle a plus que doublé après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Le taux de récidive a diminué de 7,8 % entre 2002 et 2003, malgré l'augmentation du nombre de détenus mis en liberté[19].

e) Les délinquants atteints de maladie mentale

74. Les Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale (résolution 46/119 de l'Assemblée générale, annexe), précisent que les personnes atteintes de maladie mentale devraient avoir le droit d'être soignées et traitées, autant que possible, dans le milieu où elles vivent et conformément au principe vital de l'environnement le moins restrictif[20]. La réinsertion sociale et la prévention de la récidive sont favorisées davantage par le traitement et les soins que par des mesures punitives dans le cas de la plupart des délinquants ayant une déficience mentale, et en particulier de ceux qui ont commis des infractions non violentes. En conséquence, la déjudiciarisation, les sanctions non privatives de liberté et la prise en charge des délinquants souffrant de maladie mentale sont importantes.

75. Dans un manuel sur les détenus ayant des besoins particuliers, qui paraîtra bientôt, l'UNODC propose des lignes directrices pour le traitement des délinquants ayant besoin de soins psychiatriques dans le système de justice pénale. Il souligne qu'il faut revoir les politiques préconisant des sanctions punitives, qui conduisent à l'incarcération grandissante de groupes défavorisés, afin de mettre un frein à l'augmentation spectaculaire du nombre de délinquants ayant une déficience mentale dans des établissements qui n'ont pas été conçus pour répondre aux besoins de réinsertion sociale de ce groupe vulnérable.

f) Recours aux services d'un avocat

76. La mise en place de mécanismes permettant à tous les prévenus d'avoir recours aux services d'un avocat dès leur arrestation est une condition indispensable au succès des politiques visant à réduire la population carcérale.

77. Dans sa résolution 2007/24, intitulée "Coopération internationale en vue de l'amélioration de l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, en particulier en Afrique", le Conseil économique et social a pris note de la Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique[21]. Cette Déclaration encourage les gouvernements à prendre des mesures et à affecter des moyens suffisants pour assurer une assistance juridique efficace et transparente aux individus pauvres et vulnérables. Elle souligne qu'une assistance juridique devrait être accordée à tous les stades de la procédure pénale, tandis que les systèmes et les prestataires de services d'assistance juridique (y compris l'aide juridique gratuite) devraient être diversifiés pour toucher un plus grand nombre de

---

[19] T. Atabay, V. Laticevschi et T. Vasil'eva, *Human Rights and Health in Prisons: a Review of Strategy and Practice* (Penal Reform International et Fondation royale néerlandaise contre la tuberculose, 2006, p. 71).

[20] Voir E/CN.4/2005/51, par. 14.

[21] *Documents officiels du Conseil économique et social, 2007, Supplément n° 10* (E/2007/30/Rev.1), chap. I, sect. B, projet de résolution VI, annexe I.

personnes. Elle met également en relief l'importance de faire connaître les droits de l'homme et le droit en général.

78. Beaucoup de pays africains sont confrontés à une pénurie d'avocats, et les détenus – notamment dans les zones rurales – ne sont pas en mesure d'obtenir des services juridiques. Dans certains pays, en l'absence d'avocats fournissant ce type de services, les parajuristes s'avèrent souvent très efficaces pour aider les détenus et leurs familles. Les succès obtenus par le Service consultatif parajuridique au Malawi qui suit les dossiers des détenus, facilite la coopération entre les organes de la justice pénale et accélère la libération sous caution de ceux qui se trouvent inutilement en détention provisoire ont beaucoup contribué à réduire le nombre de personnes en détention provisoire[22].

---

[22] "Index of good practices in providing legal aid services in the criminal justice system", Penal Reform International, février 2006, p. 18 (Disponible à l'adresse suivante: www.penalreform.org).