



Conseil économique et social

Distr. générale
22 mars 2023
Français
Original : anglais

Commission pour la prévention du crime et la justice pénale

Trente-deuxième session

Vienne, 22-26 mai 2023

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

**Débat thématique sur l'amélioration du fonctionnement
du système de justice pénale afin de garantir l'accès
à la justice et d'instaurer une société sûre et sécurisée**

Guide de discussion pour le débat thématique sur l'amélioration du fonctionnement du système de justice pénale afin de garantir l'accès à la justice et d'instaurer une société sûre et sécurisée

Note du Secrétariat

Le présent guide de discussion donne une vue d'ensemble des normes internationales applicables, des difficultés rencontrées et des pratiques prometteuses observées lorsqu'il s'agit d'améliorer le fonctionnement du système de justice pénale afin de garantir l'accès à la justice et d'instaurer une société sûre et sécurisée.

Portant les évolutions actuelles et les nouveaux problèmes à l'attention des États Membres, il contient des propositions de questions destinées à orienter le débat thématique de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale.

* E/CN.15/2023/1.



I. Introduction

1. Les objectifs consistant à garantir l'accès à la justice et à instaurer une société sûre et sécurisée ont été placés au cœur des engagements exprimés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier dans l'objectif de développement durable n° 16 (Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous). Ils ne pourront être atteints qu'avec l'amélioration du fonctionnement du système de justice pénale. En effet, bon nombre des cibles associées à l'objectif 16 concernent la justice pénale (par exemple, prévention et réduction de la violence et de la criminalité, et promotion de l'état de droit) et de nombreux indicateurs définis pour mesurer les progrès réalisés dans le cadre de cet objectif ont trait au fonctionnement des systèmes de justice pénale (par exemple, proportion des personnes victimes de violences ayant signalé les faits aux autorités compétentes, proportion de la population carcérale en instance de jugement et répartition des postes dans les organes judiciaires par sexe, âge, situation au regard du handicap et groupe de population).

2. Au quatorzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, qui s'est tenu à Kyoto (Japon) en mars 2021, les États Membres ont examiné des approches pratiques visant à améliorer le fonctionnement des systèmes de justice pénale et à promouvoir l'état de droit. La Déclaration de Kyoto visant à faire progresser la prévention de la criminalité, la justice pénale et l'état de droit : vers la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 souligne la nécessité de protéger les droits des victimes et d'assurer la protection des témoins et des lanceurs d'alerte, ainsi que l'importance d'améliorer les conditions carcérales et de réduire la récidive, de prendre en compte les questions de genre dans la prévention de la criminalité et dans les systèmes de justice pénale, et de remédier à la vulnérabilité des enfants et des jeunes en contact avec le système pénal. Elle traite également de l'amélioration des procédures d'enquête pénale afin de respecter les droits des personnes soupçonnées ou accusées et d'obtenir les meilleures preuves possibles pour des enquêtes efficaces, et insiste sur l'importance d'un traitement équitable sans discrimination et de l'égalité d'accès à la justice, notamment par l'accès à une aide juridique et des politiques d'application de peines proportionnées.

3. Conformément aux exigences figurant dans la Déclaration de Kyoto, pour qu'un système de justice pénale fonctionne bien, garantisse l'accès à la justice et contribue à une société sûre et sécurisée, il doit être efficace et responsable, appliquer la loi de manière égale à tous et à toutes et traiter équitablement les personnes qui entrent en contact avec elle, qu'il s'agisse de victimes, de témoins ou d'auteurs d'infractions présumés ou condamnés, être centré sur les besoins des victimes, prendre en compte leur traumatisme et axé sur la prévention de la violence et de la criminalité ainsi que sur la réduction de la récidive.

4. La Déclaration de Kyoto souligne également qu'il importe que les stratégies de prévention de la criminalité et d'amélioration de l'administration de la justice reposent sur des données factuelles. Pour cela, il faut recueillir et analyser des données pertinentes – qui offrent non seulement un instantané dans le temps mais aussi des points de comparaison pour mesurer les progrès, recenser les lacunes, planifier et mettre en œuvre des mesures de réforme à long terme, examiner les enseignements tirés et, lorsqu'il y a lieu, permettre aux organisations internationales ou aux partenaires bilatéraux d'adapter efficacement leur assistance. Sans ces données, les fonds sont dépensés sur la base de conjectures, ce qui conduit souvent à une allocation non optimale des ressources.

II. Renforcement de l'intégrité et de l'efficacité du système de justice pénale

A. L'intégrité, condition préalable au bon fonctionnement du système de justice pénale

5. La corruption sous ses multiples formes continue d'entacher de nombreuses institutions de justice pénale, compromettant leurs valeurs fondamentales, leur crédibilité et leur capacité de faciliter l'accès à la justice et de prévenir la criminalité. La Convention des Nations Unies contre la corruption fournit aux États un cadre général pour instaurer des institutions de justice pénale efficaces et exemptes de toutes formes de corruption, dont le fonctionnement repose sur les principes d'intégrité, de transparence et de responsabilité.

6. En ce qui concerne les juges, l'article 11 de la Convention contre la corruption appelle à des mesures visant à renforcer l'intégrité de la justice. Le *Guide d'application et Cadre d'évaluation pour l'article 11* publié par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a été spécialement conçu pour aider les États à évaluer leur degré d'application des dispositions de la Convention et les résultats obtenus en la matière. En 2018, l'ONUDC a inauguré le Réseau mondial pour l'intégrité de la justice, plateforme destinée à promouvoir l'échange de données d'expérience et l'entraide entre les juges et les autorités judiciaires, à faciliter l'accès aux connaissances et aux ressources existantes et à cerner et résoudre les nouveaux problèmes relatifs à l'intégrité de la justice. La pandémie de COVID-19 et la rapidité de l'innovation ont conduit le Réseau à également sensibiliser à des sujets émergents, tels que les liens entre intégrité judiciaire et bien-être du personnel judiciaire, l'utilisation éthique des nouvelles technologies et les questions liées à la justice ouverte et à la transparence¹. S'agissant de l'intégrité et de l'inclusivité des appareils judiciaires, l'Assemblée générale a adopté la résolution 75/274, dans laquelle elle a proclamé le 10 mars Journée internationale des femmes juges.

7. L'article 11 de la Convention énonce aussi des exigences similaires pour les services de poursuite dans les États parties où ceux-ci sont indépendants du corps des juges. Le *Guide d'application et Cadre d'évaluation pour l'article 11* fournit aux États concernés un outil leur permettant d'évaluer les mesures prises pour renforcer l'intégrité des services de poursuite, garantir leur indépendance et faire en sorte qu'ils offrent des conditions d'emploi satisfaisantes et soient à même de répondre avec objectivité et équité aux besoins en matière de justice pénale. Il reconnaît en outre la nécessité de mettre en place des mécanismes de signalement efficaces permettant aux parties prenantes et aux bénéficiaires du système de justice pénale de signaler les fautes ou les faits de corruption susceptibles d'être commis au sein de ces services.

8. Outre les dispositions de la Convention contre la corruption, des orientations détaillées et des normes de conduite à l'intention des professionnels de la justice pénale figurent dans les règles et normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, notamment : a) le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois et les Principes directeurs en vue d'une application efficace du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, qui définissent les principales responsabilités du personnel des services de détection et de répression, en soulignant leur devoir de servir la collectivité et de protéger toutes les personnes contre les actes illégaux tout en respectant et en protégeant la dignité humaine ainsi qu'en défendant et en protégeant les droits humains de toute personne ; b) les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, complétés par les règles pour leur application effective et les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ; et c) les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, que complètent les Normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des droits et des devoirs essentiels des

¹ On trouvera de plus amples informations à l'adresse www.unodc.org/ji/.

procureurs et poursuivants, élaborées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants.

B. Renforcement de l'efficacité grâce à la coopération multisectorielle

9. Le système de justice pénale ne peut à lui seul rendre la justice. S'il est nécessaire que les différents secteurs de la justice pénale – services de détection, de répression, de poursuite et de justice, services pénitentiaires et services de probation – communiquent, échangent des informations et coopèrent efficacement, il faut aussi que de nombreux autres acteurs, tels que les services de santé (y compris de santé mentale), les services sociaux et le secteur de l'éducation, ainsi que le secteur privé et les organisations de la société civile, participent à l'administration de la justice. Les approches qui font collaborer des parties prenantes de différents secteurs à la réalisation d'un objectif commun produisent des résultats plus durables.

10. Dans le domaine de la justice pour enfants, par exemple, des programmes prometteurs de déjudiciarisation pour les enfants accusés d'infractions reposent sur une coopération étroite entre la police, les autorités de poursuite, le système de protection de l'enfance et les membres de la collectivité. Les structures adaptées aux enfants, interdisciplinaires et interinstitutions sont également propices à la satisfaction des besoins des enfants victimes de la criminalité et à la réduction du risque de victimisation secondaire.

11. La promotion de l'accès à des services essentiels complets et coordonnés dans les domaines de la santé, de l'action sociale, de la police et de la justice s'est également révélée très utile pour rompre les cycles de violence à l'égard des femmes². L'intérêt que des mesures coordonnées et multisectorielles présentent pour la prévention des meurtres liés au genre et la lutte contre la violence fondée sur le genre est illustré par une autre pratique prometteuse, à savoir l'examen approfondi des cas de féminicides par des comités multipartites, tels que les comités d'examen des décès par homicide ou violence au sein de la famille qui existent dans certains pays³.

12. De même, dans le traitement des personnes délinquantes, la coordination interinstitutions est une condition préalable à un traitement équitable et proportionné de la part des autorités judiciaires, qui s'appuient sur les informations que leur fournissent des professionnels de différents secteurs. L'évaluation des besoins des personnes délinquantes, des risques qu'elles présentent et de leur situation, destinée à orienter les décisions sur les interventions qui doivent être celles de la justice pénale, nécessite la coopération des organes de justice pénale entre eux et avec les services de santé, les services sociaux, les organismes d'aide aux victimes et les organisations de la société civile. Lors du passage des délinquants d'un environnement carcéral au milieu ouvert, la coopération et la communication interinstitutions entre les services pénitentiaires et services assurés en milieu ouvert sont également essentielles pour assurer la continuité de la prise en charge tout au long du processus de réinsertion sociale. En outre, la participation du secteur privé, des employeurs et des agences de recrutement, des organismes de logement et des institutions de formation, ainsi que de bénévoles et d'organisations de la société civile, s'est avérée indispensable pour réduire la récidive à la sortie de prison.

² Initiative Spotlight, « Relever le défi – Rapport d'impact 2020-2021 » (novembre 2021).

³ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), « Background paper on domestic homicide/femicide review committees » (à paraître).

C. Usage des technologies dicté par des principes dans le système de justice pénale

13. Le Plan d'action de coopération numérique⁴ du Secrétaire général expose un ensemble de stratégies visant à tirer parti des progrès des technologies nouvelles et avancées, et ayant notamment trait au renforcement des capacités numériques, aux biens publics numériques, à la connectivité mondiale, à l'inclusion numérique, à la confiance et à la sécurité numériques, aux droits humains numériques et à la coopération numérique.

14. Afin de tirer parti des gains d'efficacité offerts par la numérisation, l'utilisation de technologies nouvelles et avancées dans l'administration de la justice pénale n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Les systèmes de dépôt électronique, la numérisation des dossiers, les audiences virtuelles et la fourniture d'une aide juridique en ligne en sont des exemples. Les mesures de distanciation physique adoptées face à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) ont précipité le recours à ces technologies, devenues décisives pour garantir le maintien des fonctions essentielles de la justice pénale. Alors que les restrictions dues à la COVID-19 sont assouplies dans de nombreuses régions du monde, les mécanismes et la pratique de la justice numérique restent en place. Pour que la promotion de l'égalité d'accès à la justice pour tous et toutes ait une incidence réelle, il faut déterminer les éléments qui entravent ou facilitent l'accès à la justice à tous les stades du processus de justice pénale, et dans tous les cadres où la technologie joue un rôle dans l'administration de la justice.

15. Notant que la dématérialisation peut « renforcer l'efficacité, la responsabilité, la transparence, l'inclusivité et la capacité d'adaptation » des systèmes de justice pénale, les signataires de la Déclaration de Kyoto mettent également en garde contre l'usage inapproprié de ces technologies, en s'engageant à ce que leurs « services de détection et de répression, [leurs] systèmes de justice pénale et [leurs] autres institutions compétentes utilisent efficacement et à bon escient les technologies nouvelles et avancées pour combattre la criminalité, en prenant les précautions appropriées et utiles pour éviter à cet égard toute utilisation impropre et abusive de ces technologies »⁵. Il est donc opportun d'évaluer les données factuelles concernant les avantages et les risques éventuels, tels que la discrimination, l'immixtion dans la vie privée et l'atteinte à la dignité humaine, que présente l'application de diverses technologies dans le cadre de la justice pénale, afin de veiller à ce que l'usage de ces technologies repose sur des principes et favorise l'égalité d'accès à la justice pour tous et toutes et le respect des droits humains.

III. Renforcement de l'inclusivité du système de justice pénale et application égale de la loi à tous et toutes

A. Promotion de l'égalité et de la non-discrimination dans le système de justice pénale

16. À la lumière du principe consistant à ne laisser personne de côté, qui s'applique à tous les objectifs de développement durable, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit dans son rapport intitulé *Notre programme commun* : « La justice tient une grande place dans le contrat social. Partout dans le monde, la défiance se nourrit de ce que les populations, confrontées aux inégalités et à la corruption, n'ont pas le sentiment que l'État et ses institutions leur rendent justice. Alors même que les pays se sont engagés, dans le cadre du Programme 2030, à promouvoir l'état de droit et à garantir à tous un égal accès à la justice [...], dans nombre d'entre eux la justice n'est réservée

⁴ A/74/821.

⁵ Résolution 76/181 de l'Assemblée générale, annexe, par. 8 et 16.

qu'à une minorité. » En outre, il a souligné qu'« en transformant le système judiciaire, on pouvait renforcer les liens qui cimentent la société ».

17. Dans le même esprit, la Déclaration de Kyoto souligne le rôle que jouent les institutions chargées de la prévention du crime et de la justice pénale dans la prévention de la discrimination ainsi que la nécessité de garantir « l'égalité d'accès à la justice et l'application de la loi pour tous et toutes, y compris pour les membres vulnérables de la société, indépendamment de leur statut » et de veiller à ce que « chacun et chacune [soit traité] avec respect et sans discrimination ni préjugé de quelque nature que ce soit ».

18. Les multiples formes de discrimination fondées sur l'identité de genre, la race, la situation socioéconomique, l'orientation sexuelle, le handicap et d'autres formes de discrimination croisée créent des obstacles à l'accès à la justice. Les stéréotypes, la culpabilisation des victimes et la stigmatisation empêchent les victimes d'infractions motivées par la haine ou les femmes victimes de violence fondée sur le genre de demander la réparation et le soutien dont elles ont besoin. La discrimination se traduit également par une surreprésentation carcérale des groupes marginalisés et exclus, notamment les personnes d'ascendance africaine, les peuples autochtones et les groupes minoritaires, l'incarcération entraînant pour les personnes détenues et leurs familles des problèmes à long terme sur les plans sanitaires, sociaux, éducatifs et professionnels, ce qui aggrave encore les phénomènes de marginalisation et d'exclusion.

19. Pour instaurer et rétablir la confiance entre le système de justice pénale et les communautés, il importe de veiller à ce que ce système soit représentatif de la population qu'il sert. Les données de l'ONU DC montrent que les femmes y sont sous-représentées, en particulier dans les services de police nationaux, où elles ne comptent que pour 10 à 20 % du personnel dans la plupart des pays⁶. Il est également essentiel de remédier au manque de femmes occupant des postes de haut niveau au sein de la police et des autres institutions de la justice pénale. Dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les femmes assurent la présidence de 45,9 % des tribunaux de première instance, mais seulement de 28 % des cours d'appel et de 18,6 % des hautes juridictions⁷.

20. Des efforts sont déployés dans le monde entier pour accroître la représentation des minorités, des personnes autochtones et des autres groupes se heurtant à des obstacles spécifiques en matière d'accès à la justice. Une étude de l'American Bar Association a révélé qu'aux États-Unis, les personnes de couleur étaient sous-représentées à tous les niveaux de la profession juridique, des facultés de droit à la magistrature⁸. Cette sous-représentation peut conduire à un manque de compréhension et d'empathie face aux difficultés et aux réalités particulières que connaissent les groupes marginalisés sur le plan racial, et aggraver ainsi les inégalités dans le système judiciaire. Les efforts visant à accroître la représentation doivent s'accompagner de mesures destinées à maintenir le personnel en place, à garantir l'inclusivité sur le lieu de travail et à lutter contre la discrimination dans l'emploi.

B. Fourniture de services d'aide juridique de qualité

21. L'aide juridique est un élément essentiel de la justice procédurale, qui se traduit par l'accès à la justice pour les personnes pauvres, marginalisées et défavorisées et, lorsqu'elle est gratuite, sert à protéger les personnes qui n'ont pas les moyens de défendre leurs droits et de les faire valoir dans la procédure pénale, à savoir les personnes arrêtées ou détenues parce qu'elles sont soupçonnées, accusées ou

⁶ ONU DC, « dataUNODC », Police personnel, Criminal justice system : police personnel, 2018. Disponible à l'adresse <https://dataunodc.un.org/data/crime/Police%20personnel>.

⁷ Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, Études de la CEPEJ n° 23 (2016).

⁸ American Bar Association, *Profile of the Legal Profession* (2020).

inculpées d'une infraction pénale, ainsi que les victimes et les témoins. La fourniture de services d'aide juridique ne se limite pas à rendre les systèmes de justice pénale plus équitables. Elle contribue aussi à l'efficacité dans l'administration de la justice, en ce qu'elle aide à réduire la durée de détention des suspects, le nombre de condamnations abusives, l'incidence d'une mauvaise administration de la justice et les taux de récidive et de revictimisation.

22. Le rôle déterminant de l'aide juridique dans l'amélioration du fonctionnement des systèmes de justice pénale a été reconnu en 2012 dans les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale⁹. Comme réaffirmé dans la Déclaration de Kyoto, les États devraient mettre en place « des mesures pour garantir l'accès en temps utile à une aide juridique efficace et abordable, à laquelle sont consacrées des ressources adéquates, pour les personnes qui ne disposent pas de moyens suffisants ou lorsque l'intérêt de la justice l'exige ».

23. Comme l'a révélé l'étude intitulée *Global Study on Legal Aid*¹⁰ et publiée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'ONUDC, on observe des progrès dans l'établissement des cadres juridiques et stratégiques nationaux à tous les niveaux de développement, mais des problèmes demeurent, notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'étendue et de la qualité des services à l'échelle nationale, et la capacité de toucher des groupes qui, comme les femmes et les enfants, ont des droits et des besoins spéciaux dans le système judiciaire. Alors que diverses normes et règles des Nations Unies¹¹ soulignent qu'il importe de veiller à ce que les personnes en détention provisoire et les détenus condamnés aient accès à un conseil juridique, y compris dans le cadre de l'aide juridictionnelle, dans de nombreux États Membres, les personnes détenues ne bénéficient pas systématiquement d'un avocat ou de prestataires d'aide juridique indépendants, une lacune d'autant plus grave que celles-ci constituent un groupe particulièrement vulnérable et marginalisé, sujet à la discrimination et à l'exclusion¹².

C. Une justice pénale tenant compte des questions de genre

24. La discrimination fondée sur le genre dans le système de justice pénale touche de manière disproportionnée les femmes, qui se heurtent à des obstacles de taille dans l'accès à la justice, qu'elles soient victimes, témoins, délinquantes présumées ou détenues. Outre l'inégalité de genre, la discrimination intersectionnelle et le manque d'autonomie et de capacité d'action des femmes, les principales causes sont l'incapacité des institutions, des politiques et des lois à éliminer la discrimination, les préjugés liés au genre, les stéréotypes, l'indifférence et l'impunité. On comprend également de mieux en mieux comment les personnes ayant une identité de genre ou une orientation sexuelle particulière sont touchées par la discrimination dans leur accès à la justice, d'où la nécessité d'appliquer des stratégies spécifiques pour lutter contre cette discrimination et les obstacles à la justice.

25. Comme le souligne le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans sa recommandation générale n° 33 (2015) sur l'accès des femmes à la justice, « Le droit des femmes à l'accès à la justice est essentiel à la réalisation de tous les droits protégés par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de

⁹ Résolution 67/187 de l'Assemblée générale, annexe.

¹⁰ Voir Programme des Nations Unies pour le développement et ONUDC, *Global Study on Legal Aid: Global Report* (2016). À ce jour, il s'agit du seul rapport mondial complet sur la situation de l'aide juridique dans le monde.

¹¹ Notamment les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela) et les Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok).

¹² Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, *Leaving No One Behind: Equality and Non-discrimination at the Heart of Sustainable Development – The United Nations System Shared Framework for Action* (New York, 2017).

discrimination à l'égard des femmes. [...] Il englobe la justiciabilité, la disponibilité, l'accessibilité, la bonne qualité et l'obligation de rendre compte des systèmes de justice, ainsi que l'offre de voies de recours pour les victimes. » Le Comité rappelle en outre que les femmes sont visées de façon disproportionnée par des poursuites en raison de leur situation ou de leur statut, de leur identité, ou du fait qu'elles ont subi un avortement ou qu'elles appartiennent à d'autres groupes discriminés.

26. La lutte contre la discrimination fondée sur le genre à l'égard des femmes en conflit avec la loi implique d'intervenir au niveau global pour lever les obstacles rencontrés par les femmes tout au long de la chaîne de justice pénale, conformément aux Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok), à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et aux normes et règles internationales connexes. Les bonnes pratiques consistent notamment à promouvoir des services d'aide juridique tenant compte des questions de genre et à privilégier les mesures non privatives de liberté pour les femmes dans la mesure du possible. Alors que les systèmes pénitentiaires ont tendance à se concentrer sur les besoins d'une population essentiellement masculine, le nombre de femmes détenues a augmenté plus rapidement (33 %) que celui des hommes (25 %) entre 2000 et 2019¹³, et les détenues devraient bénéficier de soins de santé adaptés à leurs besoins particuliers, ainsi que de programmes de puériculture et de réadaptation dans les prisons pour femmes.

27. La violence fondée sur le genre touche les femmes et les filles de manière disproportionnée. Environ une femme sur trois dans le monde a subi des violences sexuelles ou d'autres formes de violence¹⁴. Les femmes sont également beaucoup plus susceptibles que les hommes d'être tuées par leur partenaire intime ou par un membre de leur famille¹⁵. Toutefois, les infractions de violence à l'égard des femmes restent insuffisamment signalées et ont peu de chances d'aboutir à une condamnation en raison des lacunes du droit pénal et de la procédure pénale ainsi que de l'inadéquation des réponses apportées par les institutions et les professionnels de la justice pénale, ce qui se traduit par l'impunité des auteurs et la victimisation secondaire des victimes et des rescapées. La pandémie de COVID-19 a encore réduit l'accès des femmes aux services essentiels de police et de justice, malgré l'augmentation du nombre de cas de violence fondée sur le genre¹⁶.

D. Une justice pénale tenant compte des questions d'âge

28. Les enfants diffèrent des adultes par leur degré de développement physique, mental et psychologique. Le fait de leur garantir l'accès à la justice, notamment en en faisant des agents du changement, doit être considéré comme un moyen de leur ouvrir des possibilités et de leur permettre de réaliser pleinement leur potentiel¹⁷. Les enfants

¹³ ONUDC, Section de l'élaboration et de la diffusion des données et Section de la recherche en matière de criminalité, « Nearly twelve million people imprisoned globally: nearly one-third unsentenced with prisons overcrowded in half of all countries », Data Matters Series, n° 1 (Vienne, 2021).

¹⁴ Organisation mondiale de la Santé, *Violence à l'égard des femmes, estimations pour 2018 : estimations mondiales, régionales et nationales de la prévalence de la violence à l'égard des femmes exercée par un partenaire intime et estimations de la prévalence mondiale et régionale de la violence sexuelle exercée par d'autres que le partenaire* (Genève, 2021).

¹⁵ ONUDC et Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), « Gender-related killings of women and girls (femicide/feminicide): global estimates of gender-related killings of women and girls in the private sphere in 2021 – improving data to improve responses » (Vienne, 2022).

¹⁶ ONUDC, *The Impact of COVID-19 on Criminal Justice System Responses to Gender-based Violence against Women: A Global Review of Emerging Evidence* (2021).

¹⁷ Jennifer Davidson *et al.*, « Justice for children, justice for all: the challenge to achieve SDG16+ – call to action » (Glasgow, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, CELCIS (Centre for Excellence for Looked After Children), Inspiring Children's Futures, Université de Strathclyde, 2019).

ont plus de mal à accéder à la justice. Ils dépendent des adultes qui s'occupent d'eux, ne sont souvent pas entendus et peuvent en outre subir différents types d'inégalités, de préjugés et de discriminations systémiques¹⁸.

29. Les enfants ont donc besoin de systèmes judiciaires spécialisés, adaptés à leurs besoins et leur garantissant l'accès à la justice en cas de violation de leurs droits¹⁹. Pour qu'aucun enfant ne soit laissé pour compte, il est impératif de s'attaquer aux inégalités et de favoriser les partenariats intergénérationnels qui incluent les enfants faisant face aux plus grandes difficultés, ce qui permet d'édifier des collectivités confiantes et plus fortes et d'améliorer les politiques et les mesures de lutte contre la violence et la criminalité.

30. Les systèmes judiciaires servent mieux les intérêts des enfants lorsqu'ils se concentrent non seulement sur le règlement des affaires, mais aussi sur la prévention et la protection, créant ainsi des effets bénéfiques pour les communautés et les sociétés, tels qu'une baisse des activités criminelles et une diminution des risques de violence et de violation des droits. Pour promouvoir, aujourd'hui et à l'avenir, des sociétés sûres et sécurisées, il faut prendre en compte de manière efficace et énergique les besoins et les droits spécifiques des enfants et associer ces derniers à la recherche de solutions aux problèmes auxquels leurs communautés peuvent faire face.

31. Les jeunes adultes représentent souvent une proportion importante des personnes en contact avec la loi, une grande partie des victimes et des auteurs d'homicides étant par exemple des jeunes hommes. Devant le nombre croissant d'éléments attestant la nécessité de répondre aux besoins développementaux des jeunes adultes, plusieurs pays ont élargi les systèmes de justice pour enfants aux jeunes de plus de 18 ans.

32. Entre 2019 et 2030, le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus sur la planète devrait augmenter de 38 %, passant d'environ 1 milliard à 1,4 milliard, et dépasser ainsi le nombre de jeunes. C'est dans les pays en développement que l'ampleur et le rythme de cette augmentation seront les plus importants²⁰. Une attention accrue est accordée aux besoins des personnes âgées en matière d'accès à la justice, notamment lorsqu'elles sont victime de maltraitance ou qu'elles font partie d'une population carcérale vieillissante. Plusieurs mécanismes régionaux de défense des droits humains ont reconnu les besoins spécifiques des personnes âgées dans le domaine de la justice, notamment depuis l'adoption de la Convention interaméricaine sur la protection des droits de l'homme des personnes âgées.

E. Équité et égalité raciales dans le système de justice pénale

33. La discrimination raciale est spécifiquement interdite par le droit international des droits humains, notamment par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En 2001, les États Membres ont adopté la Déclaration et le Programme d'action de Durban, aux termes desquels « les victimes de violations des droits de l'homme résultant du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée devraient, vu en particulier leur vulnérabilité sur le plan social, culturel et économique, se voir garantir l'accès à la justice, à une protection et à des voies de recours effectives et appropriées, ainsi qu'à l'assistance juridique si nécessaire »²¹. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a consacré des recommandations à la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de

¹⁸ A/HRC/25/35, par. 16 et 17.

¹⁹ Lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels (résolution 2005/20 du Conseil économique et social, annexe).

²⁰ *World Population Prospects 2019* (publication des Nations Unies, 2019).

²¹ Voir A/CONF.189/12 et A/CONF.189/12/Corr.1, chap. I.

justice pénale²² et à la prévention du recours au profilage racial par le personnel des services de détection et de répression²³.

34. Les obstacles à l'égalité et à l'équité raciales dans l'accès à la justice peuvent prendre la forme de lois, politiques et pratiques partiales qui affectent de manière disproportionnée les personnes issues de groupes marginalisés, notamment par le biais d'allégations, d'accusations, de condamnations et d'incarcérations injustifiées motivées par des considérations raciales²⁴. Le fait de garantir l'égalité et l'équité raciales par l'application égale de la loi à tous et toutes renforce la confiance dans le système judiciaire, favorise la cohésion sociale et crée les conditions d'une société plus stable et plus pacifique.

35. Par sa résolution 47/21, le Conseil des droits de l'homme a créé le Mécanisme international d'experts indépendants chargé de promouvoir la justice et l'égalité raciales dans le contexte du maintien de l'ordre. Le rapport de 2023 du Mécanisme portera sur le thème « Repenser le maintien de l'ordre » et sera tout particulièrement consacré à la lutte contre le racisme systémique dans les systèmes de justice pénale, de détection et de répression, à la résorption du déficit de confiance, au renforcement du contrôle institutionnel, à l'adoption de méthodes différentes et complémentaires en matière d'action policière et de recours à la force, et à la promotion du bilan des enseignements tirés de l'expérience²⁵. Dans la même résolution, le Conseil a prié le Mécanisme de « [t]ravaill[er] en coordination avec tous les mécanismes, organes et processus concernés du système des Nations Unies, notamment l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et le Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, [...] et [de] renfor[cer] encore, selon qu'il convient, le dialogue et la coopération qu'il entretient avec ces entités »²⁶.

F. Accès des personnes handicapées à la justice

36. La Convention relative aux droits des personnes handicapées définit ces dernières comme des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres. Du point de vue de l'accès à la justice, ces barrières comprennent les restrictions à l'exercice de la capacité juridique, l'absence d'accès physique aux infrastructures judiciaires, telles que les tribunaux et les commissariats de police, le manque de moyens de transport accessibles pour se rendre jusqu'à ces infrastructures et en revenir, les obstacles entravant l'accès à l'assistance d'un avocat et à la représentation juridique, le manque d'informations dans des formats accessibles, les attitudes paternalistes ou négatives remettant en question la capacité des personnes handicapées de participer à toutes les étapes de l'administration de la justice et le manque de formation des professionnels de la justice. Même les droits fondamentaux, tels que le droit de garder le silence et la présomption d'innocence, peuvent être déniés directement par la loi ou la politique ou indirectement par la coutume et la pratique.

37. Comme indiqué dans les Principes et directives internationaux sur l'accès à la justice des personnes handicapées, élaborés par la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées²⁷, la Convention relative aux droits des personnes

²² Recommandation générale n° 31 (2005) sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale.

²³ Recommandation générale n° 36 (2020) sur la prévention et l'élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi.

²⁴ Manuel Ramos Maqueda et Daniel L. Chen, « The role of justice in development: the data revolution », Policy Research Working Paper, n° 9720 (Washington, Banque mondiale, 2021).

²⁵ À paraître.

²⁶ Résolution 47/21 du Conseil des droits de l'homme, par. 11 i).

²⁷ Disponibles à l'adresse www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-disability/international-principles-and-guidelines-access-justice-persons-disabilities.

handicapées « rejette des interprétations historiquement ancrées du handicap qui privent les personnes handicapées de tout moyen d'exercer leur volonté et leurs préférences, ce qui dans de nombreux pays, a fait que l'accès à la justice et des garanties procédurales sur la base de l'égalité avec les autres leur ont été refusés ». En effet, l'article 13 de la Convention indique la marche à suivre pour améliorer l'accès des personnes handicapées à la justice, exigeant des États parties qu'ils « assurent l'accès effectif des personnes handicapées à la justice, sur la base de l'égalité avec les autres, y compris par le biais d'aménagements procéduraux et d'aménagements en fonction de l'âge, afin de faciliter leur participation effective, directe ou indirecte, notamment en tant que témoins, à toutes les procédures judiciaires, y compris au stade de l'enquête et aux autres stades préliminaires » et, à cette fin, qu'ils « favorisent une formation appropriée des personnels concourant à l'administration de la justice, y compris les personnels de police et les personnels pénitentiaires ».

IV. Faire en sorte que le système de justice pénale soit centré sur les victimes

A. Nécessité d'établir des systèmes nationaux complets de soutien, d'assistance et de protection pour les victimes

38. Le soutien et la protection offerts aux victimes par le système de justice pénale représentent une mesure fiable de l'engagement à garantir la justice pour tous et toutes. Selon la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, « les victimes doivent être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité » et bénéficier du soutien et de l'assistance nécessaires pour leur permettre de participer au processus de justice pénale. La déclaration de Kyoto comprend en outre l'engagement à « protéger les droits et les intérêts des victimes de la criminalité et s'efforcer de leur porter assistance à chaque étape des procédures pénales, en tenant dûment compte de leur situation et de leurs besoins particuliers, notamment de leur âge, de leurs besoins liés au genre et autres et de leur handicap, ainsi que des préjudices subis du fait de la criminalité, y compris les traumatismes, et s'attacher à leur fournir les moyens susceptibles de faciliter leur rétablissement, en leur permettant notamment d'obtenir une indemnisation et une réparation », et à « fournir aux praticiens les ressources et la formation nécessaires pour renforcer leur capacité à apporter une assistance et un appui centrés sur les victimes et tenant compte de leurs besoins particuliers ».

39. Toutefois, dans de nombreux contextes, les services d'appui et d'assistance aux victimes restent limités, fragmentés et insuffisamment financés, ce qui prive les victimes du soutien dont elles ont besoin pour se remettre de leur traumatisme, accéder à la justice et reconstruire leur vie. Afin de remédier à ces lacunes des systèmes actuels, il est nécessaire d'établir des systèmes nationaux complets de soutien, d'assistance et de protection pour les victimes, qui soient dotés d'un financement durable. Les services de soutien aux victimes efficaces incluent une gamme complète d'interventions, telles que le soutien psychosocial, le conseil, l'assistance juridique, les soins médicaux, le soutien financier et un hébergement sûr, accessibles gratuitement à toutes les victimes, quels que soient leurs antécédents. Ces systèmes accordent également la priorité aux besoins et aux droits des victimes, en les traitant avec dignité, respect et empathie, en veillant à ce qu'elles soient associées aux processus décisionnels et à ce qu'elles aient accès aux informations concernant leurs droits et les services à leur disposition, et en leur apportant un soutien et une assistance continus tout au long du processus de justice pénale. Les organisations de la société civile et les organisations de victimes peuvent jouer un rôle important grâce à leur point de vue éclairé sur les besoins et les expériences des victimes, de manière à garantir la prise en compte de leurs différents besoins.

B. Accès à la justice des victimes du terrorisme

40. L'Assemblée générale a souligné à plusieurs reprises dans ses résolutions l'importance de l'accès à la justice des victimes du terrorisme. Dans sa résolution 73/305, par exemple, elle a demandé aux États de « respecter, conformément au droit interne, la dignité et les droits légaux des victimes du terrorisme dans les procédures pénales et l'accès à la justice²⁸ ».

41. Comme toutes les victimes, les victimes du terrorisme devraient avoir la possibilité de participer effectivement à des procédures judiciaires qui permettent de présenter et d'examiner leurs points de vue et leurs préoccupations. Cette participation peut se faire de différentes manières et dépendre des traditions juridiques et du système de justice pénale du pays concerné. Elle peut permettre d'améliorer la prise en compte, dans les procédures pénales, des différents types de préjudices qu'elles ont subis ainsi que de leurs différents besoins, attentes et priorités. En outre, elle peut donner aux victimes un sentiment de reconnaissance et souligner les coûts humains du terrorisme.

42. Dans les procès pour terrorisme, une attention particulière devrait être accordée à la participation, car il existe un risque que, dans la pratique, elle soit plus restreinte que dans les affaires ordinaires, notamment en raison des dimensions sécuritaires du procès ou du nombre potentiellement élevé de victimes et de témoins. Des difficultés peuvent également survenir pour les victimes transfrontalières du fait, par exemple, de barrières linguistiques ou culturelles ou de différences de traditions juridiques. En outre, il importe que les poursuites s'attachent à faire ressortir l'ampleur et la gravité des crimes commis par les membres des groupes terroristes, afin d'établir la responsabilité individuelle²⁹.

C. Accès à la justice des personnes qui deviennent victimes en situation de déplacement

43. Faute de voies de migration sûres, ordonnées et régulières en nombre suffisant, les personnes en situation de déplacement s'exposent souvent, dans leur quête de sûreté et de perspectives, à des circonstances, y compris la violence et les abus, qui mettent en péril leur intégrité physique et mentale. Par exemple, elles peuvent devenir victimes de crimes perpétrés par des passeurs et des trafiquants d'êtres humains³⁰. Bien que toute personne en situation de déplacement qui est victime d'une infraction ait le droit d'accéder à la justice sans discrimination d'aucune sorte ou pour quelque motif que ce soit, comme son statut de personne immigrante³¹, il arrive souvent que ces personnes soient empêchées ou découragées de signaler des abus, de demander justice et réparation, et de recevoir la protection et l'assistance dont elles ont besoin. Cette situation peut être due à plusieurs facteurs. De nombreuses personnes en situation de déplacement dont le statut migratoire est irrégulier sont, dès leur premier contact avec les autorités, immédiatement traitées dans le cadre de l'immigration. En outre, dans la plupart des systèmes juridiques, les infractions liées au trafic illicite de personnes migrantes sont considérées comme des infractions contre l'État, et les

²⁸ Résolution 73/305 de l'Assemblée générale, par. 13.

²⁹ Pour les orientations de l'ONUDC sur cette question, voir les *Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale*, l'édition révisée de *La réponse de la justice pénale pour soutenir les victimes du terrorisme*, et la publication intitulée *Model Legislative Provisions to Support the Needs and Protect the Rights of Victims of Terrorism* (dispositions législatives types visant à répondre aux besoins des victimes du terrorisme et à protéger leurs droits), publiée en 2022 par l'ONUDC, l'Union interparlementaire et le Bureau de lutte contre le terrorisme.

³⁰ Groupe interinstitutions de coordination contre la traite des personnes, « Contribution to the Progress Declaration by the Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons » (2022).

³¹ Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (résolution 40/34 de l'Assemblée générale, annexe).

personnes migrantes sont souvent jugées responsables, les praticiennes et praticiens de la justice pénale se fondant sur leur consentement à faire l'objet d'un trafic sans tenir compte du fait qu'elles ont peut-être été victimes d'abus et de violences graves de la part des passeurs. Au lieu d'être vues comme des victimes, elles sont incriminées en raison de leur statut migratoire irrégulier. Par conséquent, par crainte d'être détenues ou expulsées, elles s'abstiennent de signaler les infractions.

44. Même lorsque les personnes en situation de déplacement ne sont pas incriminées pour leur présence ou leur entrée irrégulière, d'autres comportements peuvent l'être, ce qui les décourage de dénoncer les abus, en particulier si elles sont victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Cela peut survenir, par exemple, lorsque l'avortement, les rapports sexuels entre personnes de même sexe ou la prostitution sont incriminés, indépendamment du fait que ces actes aient été consentis ou contraints. La peur de la corruption et le manque de confiance dans les autorités constituent des obstacles supplémentaires à l'accès à la justice pour les personnes réfugiées et migrantes³². Afin de garantir l'équité des systèmes de justice pénale, il est urgent de s'attaquer aux entraves à l'accès à la justice des personnes en situation de déplacement, qu'il s'agisse de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, de personnes réfugiées ou migrantes, ou de victimes de la traite.

45. L'article 6 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, impose aux États de faire en sorte que les victimes aient accès à la justice et à des voies de recours. Il contient également des dispositions relatives à l'assistance et à la protection. Les États Membres ont fermement réaffirmé ces engagements dans leur Déclaration politique de 2021 sur l'application du Plan d'action mondial des Nations Unies pour la lutte contre la traite des personnes³³. Cependant, lorsque les procédures ne tiennent pas compte des traumatismes, des questions de genre et de la situation particulière des enfants, les victimes de la traite peuvent se retrouver malgré elles dans des situations pouvant conduire à une réactivation du traumatisme ou à une nouvelle victimisation. Cette situation peut se produire lorsqu'une victime est interrogée à plusieurs reprises, que la phase d'enquête se prolonge de manière excessive et que les procureurs s'appuient trop largement sur les témoignages des victimes. Sans l'intervention de mécanismes de soutien, tels que des organisations non gouvernementales spécialisées ou des prestataires d'aide juridictionnelle qualifiés, les conséquences néfastes pour les victimes sont souvent multipliées, et peuvent également avoir un impact sur la qualité de leurs témoignages et leur accès à une réparation. Enfin, l'accès à un soutien ne devrait jamais être subordonné à l'ouverture d'une procédure pénale ou à la coopération avec les autorités, car le fait de lier le soutien à la coopération avec les autorités pourrait avoir un effet préjudiciable sur les victimes³⁴.

V. Promouvoir le rôle préventif du système de justice pénale

A. La sûreté et la sécurité des sociétés comme objectif directeur des interventions de justice pénale

46. La détermination des formes de comportement qui doivent être définies comme des actes criminels est une étape importante pour assurer la sûreté et la sécurité des sociétés. Toutefois, il n'est pas nécessaire d'ériger en infraction tous les

³² ONUDC, *Abused and Neglected, A Gender Perspective on Aggravated Migrant Smuggling Offences and Response* (Vienne, 2021), p. 7.

³³ Résolution 76/7 de l'Assemblée générale, annexe.

³⁴ Article 6 du Protocole relatif à la traite des personnes et article 25 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Voir également ONUDC, *Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (guide législatif relatif au Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants) (Vienne, 2020), p. 60.

comportements socialement indésirables, et il peut exister des réponses plus efficaces que l'intervention du système de justice pénale. Par exemple, plusieurs pays ont dépénalisé, en tout ou en partie, des délits d'état tels que le vagabondage (infractions qui font souvent partie de l'héritage colonial), ce qui a entraîné une baisse considérable des taux d'incarcération. Même des infractions moins bien connues, telles que la production illicite de boissons alcoolisées dans certains pays, peuvent se traduire par un nombre disproportionné de personnes détenues, et faire l'objet d'un traitement plus efficace dans le cadre du droit administratif ou civil. La dépénalisation des comportements qui ne nuisent pas à la sûreté publique permet de réorienter les ressources vers la prévention et la répression des infractions graves dans le cadre du système de justice pénale.

47. Comme le prévoit la règle 6.1 de Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (les Règles de Tokyo), le recours à la détention provisoire, en particulier pour de longues périodes, est susceptible de créer des risques d'infraction ou de récidive ou de renforcer ces risques, et doit être une mesure de dernier ressort dans les procédures pénales. La décision de placer des auteurs présumés d'infractions en détention provisoire devrait se limiter strictement aux cas où il est jugé nécessaire de remédier au risque que les individus concernés prennent la fuite, commettent de nouvelles infractions pénales ou entravent la bonne marche de la justice³⁵. Malgré ces principes bien établis, le nombre de personnes détenues provisoirement parmi la population carcérale a augmenté de 30 % depuis 2000, pour atteindre plus de 3 millions. Dans 45 États Membres, les personnes en détention provisoire sont plus nombreuses que celles détenues à la suite d'une condamnation, et dans 14 de ces États elles représentent plus de 70 % de la population carcérale³⁶. Dans certains États Membres, elles restent en détention pour une durée plus longue que celle de la peine qui s'appliquerait en règle générale à des personnes reconnues coupables de l'infraction présumée. D'autres font l'objet d'une détention prolongée dans des cellules de garde à vue qui ne sont pas conçues et ne devraient pas être utilisées à cette fin.

48. Bien qu'il soit reconnu que, dans le cadre de politiques de justice pénale individualisées, équilibrées et proportionnées, des systèmes pénitentiaires bien gérés constituent un aspect important de la chaîne de la justice, la privation de liberté à la suite d'une inculpation devrait constituer une mesure de dernier recours³⁷, en fonction de la nature et de la gravité de l'infraction, du risque que son auteur représente pour le public, et de ses besoins en matière de réinsertion sociale.

49. Les systèmes de justice pénale devraient considérer la réadaptation des auteurs d'infraction et la prévention de la récidive comme des objectifs centraux des décisions de condamnation, notamment des décisions d'incarcération. Dans les politiques et pratiques d'établissement des peines, il convient d'éviter les peines obligatoires qui limitent la capacité du système judiciaire à adapter les décisions aux circonstances individuelles, ainsi que le recours à des incarcérations de courte durée, qui ont des coûts financiers et sociaux considérables pour l'auteur de l'infraction et laissent peu de place à des interventions de réadaptation.

50. Les politiques et directives en matière d'établissement des peines doivent être régies par le principe de proportionnalité et encourager l'utilisation de mesures non privatives de liberté, y compris celles qui sont adaptées aux besoins spécifiques des femmes³⁸, ainsi que le recours aux possibilités offertes par les travaux d'intérêt

³⁵ ONUDC, *Incorporation des Règles Nelson Mandela dans la législation pénitentiaire nationale : Loi pénitentiaire type et commentaire*, Série de manuels sur la justice pénale (Vienne, 2022).

³⁶ Voir les enquêtes des Nations Unies sur les tendances de la criminalité et le fonctionnement des systèmes de justice pénale, complétées par les données de la World pretrial/remand imprisonment list (sur la détention provisoire dans le monde), compilées par le Centre international d'études pénitentiaires ; voir également Catherine Heard et Helen Fair, *Pre-Trial Detention and Its Over-Use: Evidence from Ten Countries* (Londres, Institute for Crime and Justice Policy Research, Birkbeck, Université de Londres, 2019).

³⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 9, par. 3, et art. 14, par. 2.

³⁸ Règles de Bangkok, règle 57.

général. Même dans le contexte de la promotion des mesures non privatives de liberté, il importe d'éviter la surveillance de masse et l'« élargissement du filet », qui font augmenter le nombre de personnes contrôlées par le système de justice pénale. En effet, le recours excessif à une surveillance inutile pour des délinquantes et délinquants posant un risque peu élevé, ou l'utilisation de mesures non privatives de liberté en l'absence de traitement approprié en milieu ouvert, peuvent être inefficaces, voire contre-productifs pour prévenir la criminalité et la récidive³⁹.

B. Le rôle de la police de proximité dans la prévention de la criminalité

51. Parmi les différents acteurs de la justice pénale, la police a un rôle clef à jouer en coopérant avec le public pour prévenir et lutter contre la criminalité, en appuyant la cohésion sociale et en contribuant à l'égalité d'accès à la justice. Les approches qui encouragent les échanges et la collaboration entre la police et les citoyens sont particulièrement importantes et efficaces. Dans le contexte du problème extrêmement complexe et multidimensionnel de la criminalité, la police de proximité devrait s'inscrire dans une stratégie globale, cohérente et respectueuse des droits humains s'attachant à réduire la criminalité sous toutes ses formes et à s'attaquer aux conditions qui la favorisent.

52. Les stratégies proactives de la force publique, y compris la police axée sur la solution des problèmes et la police de proximité, visent à prévenir la criminalité et à œuvrer de concert avec la population pour réduire la criminalité et la violence. La police de proximité peut être décrite comme une stratégie destinée à encourager le public à agir en tant que partenaire de la police dans la prévention et la gestion de la criminalité et concernant d'autres aspects de la sécurité et de l'ordre, compte tenu des besoins de la collectivité⁴⁰. Bien qu'il n'existe aucune approche unifiée de ce type de police et que les pays la mettent en œuvre de différentes manières, les différentes approches ont toutefois pour caractéristique commune d'associer activement les citoyens aux efforts de la police pour définir, combattre et prévenir la criminalité et les problèmes connexes.

53. Les recherches montrent que la police axée sur la solution des problèmes a un impact modeste mais statistiquement significatif sur la réduction de la criminalité et des troubles. Les études disponibles révèlent l'existence d'une forte corrélation entre ce type de police, d'une part, et la légitimité de la police ainsi que le respect de la loi de la part de la population, d'autre part. Bien qu'au cours des dix dernières années, plusieurs pays aient réussi à mettre en place une police axée sur la solution des problèmes, nombreux sont ceux qui ont encore du mal à passer d'un modèle de maintien de l'ordre axé sur la détection et la répression à une conception de la police comme service, dans laquelle la police de proximité est mise en œuvre au niveau opérationnel et s'inscrit plus largement dans une approche du maintien de l'ordre respectueuse des droits humains et soucieuse des questions de genre⁴¹.

³⁹ Voir, par exemple, ONUDC, *Manuel des principes fondamentaux et pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*, Série de manuels sur la justice pénale (publication des Nations Unies, 2007) ; et ONUDC, *Manuel sur les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale*, Série de manuels sur la justice pénale (Vienne, 2013).

⁴⁰ Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Manual on community-oriented policing in United Nations Peace Operations* (Manuel sur l'utilisation d'une approche axée sur la proximité dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies) (New York, 2018).

⁴¹ Voir, par exemple, National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Evidence to Advance Reform in the Global Security and Justice Sectors: Compilation of Reports* (Washington, National Academies Press, 2022) ; et National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Developing Policing Practices that Build Legitimacy* (Washington, National Academies Press, 2022).

C. Assurer la sûreté et la sécurité publiques par la réadaptation et la réinsertion des délinquantes et des délinquants

54. Privilégier un accroissement des investissements dans la réinsertion sociale des délinquantes et des délinquants, y compris en milieu ouvert, au détriment des mesures de justice pénale axées sur les sanctions et l'isolement présente des avantages considérables pour la sûreté publique, la cohésion sociale et les droits humains, tout en permettant de lutter contre les problèmes mondiaux que sont la surincarcération, la surpopulation carcérale et la récidive. Ce principe entre en résonance étroite avec l'appel lancé dans la Déclaration de Kyoto en faveur de la mise en place d'environnements propices à la réadaptation, tant en milieu ouvert que dans les centres de détention⁴².

55. Parmi les obstacles qui empêchent de tirer pleinement parti des mesures non privatives de liberté, conformément aux règles et normes des Nations Unies applicables⁴³, on peut citer les carences de la législation, mais il s'agit le plus souvent d'une réticence à appliquer ce type de mesures, notamment en raison d'un manque de confiance dans leur efficacité, d'un manque perçu de soutien du public, ou de l'insuffisance des services de soins de santé, de logement et de protection sociale. Ces problèmes sont souvent aggravés par l'absence ou le manque de moyens des entités nécessaires à l'application de peines de substitution à l'incarcération, telles que les services de probation, et par la rhétorique populiste.

56. Pour les personnes placées en détention provisoire ou incarcérées, les pratiques générales de gestion du système pénitentiaire, la culture organisationnelle et les conditions matérielles de détention font non seulement partie intégrante de l'obligation, en vertu du droit international, de traiter les personnes privées de liberté dans le respect de leur dignité inhérente⁴⁴, mais contribuent également à offrir la perspective d'un environnement décent, sûr et tenant compte des questions de genre, propice à un traitement et à des mesures de réadaptation individualisés.

57. Dans de nombreux États Membres, les réalités du milieu carcéral contrastent fortement avec les normes internationales et l'environnement envisagé ci-dessus. Outre les mauvaises conditions de détention et le risque systémique de négligence et d'abus, la surpopulation carcérale reste une réalité dans une forte majorité de pays au niveau mondial et apparaît comme le principal motif de violation des normes minimales internationales applicables dans les lieux de détention. La Déclaration de Kyoto souligne la nécessité d'améliorer les conditions de détention en encourageant l'application pratique de l'Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus (les Règles Nelson Mandela) et des Règles de Bangkok, et de prendre des mesures visant à remédier à la surpopulation carcérale⁴⁵.

VI. Questions à examiner

58. Les États Membres voudront peut-être examiner les questions suivantes :

a) Comment faire en sorte que les programmes, mesures et approches visant à renforcer l'intégrité, l'efficacité, la transparence, l'inclusivité et la responsabilité du système de justice pénale soient davantage fondés sur des données factuelles, et comment mesurer leurs effets ?

⁴² Voir, en particulier, par. 37 à 40.

⁴³ Y compris les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (les Règles de Tokyo) et les Règles de Bangkok.

⁴⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 9, par. 1.

⁴⁵ Voir, en particulier, par. 35 et 36.

b) Quels défis nouveaux et émergents en matière d'intégrité, de transparence et de responsabilité ont été observés au sein de la police, des services de poursuites, du système judiciaire et des juridictions, et quels sont les approches, programmes et mesures qui ont permis d'y faire face ?

c) Quelles mesures visant à accroître l'égalité d'accès à la justice pour tous et toutes se sont révélées efficaces, en particulier pour la prise en compte des droits et des besoins des personnes qui rencontrent des obstacles pour accéder à la justice ?

d) Comment pérenniser le financement des systèmes d'aide juridictionnelle, afin d'assurer la prestation de services de qualité à l'échelle nationale, notamment de services spécialisés destinés à des groupes spécifiques ? Comment adapter les mesures d'amélioration de l'accès à l'aide juridictionnelle déjà en place pour qu'elles correspondent et s'intègrent aux mesures visant à lutter contre la discrimination dans le système de justice pénale et à surmonter les obstacles structurels ?

e) Comment les institutions de justice pénale peuvent-elles coopérer et se coordonner avec les prestataires de soins de santé, les systèmes de protection sociale, le secteur privé, la société civile et d'autres secteurs de manière à adopter une approche plus globale en vue d'assurer l'égalité d'accès à la justice pour tous et toutes et de s'attaquer plus efficacement à la criminalité ?

f) Comment exploiter les possibilités offertes par les technologies afin d'accroître l'égalité d'accès à la justice pour tous et toutes et d'améliorer le fonctionnement du système de justice pénale, et quelles garanties sont nécessaires pour assurer la protection et la promotion de la dignité humaine et des droits humains ?

g) Quelles mesures ont permis d'améliorer la représentation et le maintien dans le système de justice pénale des femmes et des autres groupes qui y sont actuellement sous-représentés ? Comment les institutions de justice pénale font-elles face au manque de femmes aux postes de direction et de décision, à l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, au harcèlement sexuel sur le lieu de travail et à d'autres obstacles systémiques à la représentation égale des femmes au sein du personnel de justice pénale ? Quel appui apporter à ces institutions pour qu'elles reflètent la diversité ethnique des sociétés et offrent aux groupes marginalisés des possibilités d'être recrutés et conservés ?

h) Quelles mesures se sont révélées efficaces pour assurer une meilleure prise en compte des questions de genre dans les systèmes de justice pénale ? Quels ont été les résultats obtenus grâce aux commissions sur les homicides conjugaux et à d'autres initiatives visant à analyser et à prévenir les meurtres liés au genre par des mesures coordonnées et multisectorielles de lutte contre la violence fondée sur le genre ? Comment les systèmes de justice pénale font-ils en sorte que les institutions et les processus tiennent compte des questions de genre ainsi que de l'expérience et des retours d'information des victimes et des personnes survivantes ? Quels effets ont eu les mesures prises au niveau national pour réduire l'incarcération des femmes, mettre en œuvre une gestion des prisons tenant compte des questions de genre et améliorer la réinsertion sociale des femmes libérées de prison ?

i) Quelles mesures sont prises afin de remédier aux inégalités liées à l'âge dans le système de justice pénale ? Existe-t-il des stratégies interministérielles et intersectorielles et des partenariats financièrement viables entre entités publiques qui assurent un meilleur accès des enfants à la justice ? Y a-t-il des exemples de partenariats intergénérationnels avec des enfants et, le cas échéant, comment ces partenariats ont-ils permis d'améliorer l'élaboration des politiques et contribué à bâtir des communautés plus fortes et plus sûres ? Quelles mesures ont été efficaces pour répondre aux besoins des jeunes adultes en contact avec le système de justice pénale ? Quelles mesures ont permis de répondre aux besoins des personnes âgées en contact avec ce système ?

j) Comment les institutions de justice pénale peuvent-elles aborder et combattre les formes structurelles et systémiques de discrimination raciale au sein du système de justice pénale, y compris l'emploi excessif de la force par la police ? Comment les systèmes de justice pénale peuvent-ils empêcher la surreprésentation de groupes minoritaires et racialisés dans la population carcérale ? Est-il possible d'utiliser des mesures de substitution à celles en vigueur, et les systèmes de justice traditionnelle et réparatrice peuvent-ils jouer un rôle plus important dans ce domaine ? Y a-t-il des exemples de réformes ayant réussi à répondre aux besoins des communautés racialisées en matière d'accès à la justice ?

k) Existe-t-il des exemples de programmes ayant réussi à garantir l'accès à la justice des personnes handicapées ? Comment les droits de ces personnes peuvent-ils être intégrés aux efforts de réforme de la justice pénale ?

l) Existe-t-il des exemples d'approches innovantes de la justice pénale tenant compte des traumatismes et centrées sur les victimes qui aient réussi ? Comment financer durablement le soutien et l'assistance aux victimes et la protection de ces dernières en période de crise financière ou autre ? Comment les approches multisectorielles et les partenariats entre le secteur public et les acteurs de la société civile peuvent-ils répondre efficacement aux besoins des victimes de la criminalité et de la violence ?

m) Quelles actions et mesures spécifiques peuvent prendre les États afin de garantir au mieux l'accès à la justice des personnes en situation de déplacement, en particulier des victimes de la traite des êtres humains et des personnes qui y ont survécu, dans leur système de justice pénale ? Comment les États peuvent-ils faire en sorte que les victimes de la criminalité qui se trouvent irrégulièrement sur le territoire de pays de transit ou de destination puissent pleinement accéder à la justice et faire valoir leur droit à réparation ? Quels sont les besoins et les difficultés propres aux victimes du terrorisme en matière d'accès à la justice, et quelle est la meilleure manière de les aborder ?

n) Y a-t-il eu des expériences réussies de dépénalisation de certaines infractions liées à la pauvreté, à l'état ou à des actes « immoraux » ? Existe-t-il des preuves de l'incidence de ces réformes sur les taux de criminalité, le système de justice pénale et la société en général ? En quoi l'introduction ou l'application de mesures de substitution aux poursuites et à l'incarcération ont-elles eu un effet sur le système de justice pénale et la société dans son ensemble ?

o) Existe-t-il des preuves d'une réduction des taux de criminalité et d'une amélioration de la confiance entre la police et la collectivité qu'elle dessert du fait de la mise en place d'une approche axée sur la police de proximité ? Quels sont les éléments nécessaires au succès d'une telle approche ?

p) Quelles stratégies de réinsertion et de réadaptation des délinquantes et des délinquants ont eu des effets positifs sur les taux de récidive, et quels sont les éléments nécessaires à l'efficacité de ces stratégies ?

q) Comment l'ONUDC peut-il soutenir et renforcer plus efficacement les États Membres pour qu'ils améliorent le fonctionnement de leur système de justice pénale de façon à garantir l'accès à la justice et à instaurer une société sûre et sécurisée ?