



Conseil économique et social

Distr. générale
6 décembre 2011
Français
Original : anglais

Commission de statistique

Quarante-troisième session

28 février-2 mars 2012

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions soumises à la Commission pour examen
et décision : statistiques sur la criminalité**

Institut national de statistique et de géographie du Mexique

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint le rapport établi par l'Institut national de statistique et de géographie du Mexique (INEGI) sur les statistiques de la criminalité. Diverses difficultés se posent en matière de statistiques sur la criminalité aux niveaux national et international, dont l'élaboration de concepts et de définitions uniformes, le manque de coordination entre les organismes nationaux et les différentes sources de données et l'absence de mécanisme international de comparaison des données sur les infractions de droit commun et les formes complexes de criminalité. La Commission de statistique est invitée à examiner les mesures à prendre par les différents acteurs du système statistique international, à savoir les bureaux de statistique nationaux ou les organisations internationales et régionales, pour surmonter ces difficultés et à se pencher sur les questions suivantes : a) les stratégies à adopter par les bureaux de statistique nationaux pour mieux coordonner la collecte, la diffusion et l'analyse des données sur la criminalité; b) le renforcement du rôle des enquêtes sur les victimes; c) la mesure des nouvelles formes de criminalité ou des formes difficiles à mesurer, par exemple la criminalité organisée, la corruption et la traite des personnes; d) l'élaboration d'un système international de classification des infractions pour améliorer la comparabilité des données au sein des pays et entre les pays; e) la création d'un centre d'excellence sur les statistiques relatives à la gouvernance, aux victimes de la criminalité ainsi qu'à la sécurité publique et la justice par l'INEGI et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC); et f) l'organisation de la première conférence internationale sur les statistiques de la criminalité.

* E/CN.3/2012/1.



Rapport de l'Institut national de statistique et de géographie sur les statistiques de la criminalité

I. Introduction

1. Les taux de criminalité et de violence comptent parmi les principales menaces pour la stabilité et le développement des pays. Ils ont une incidence sur des aspects critiques du quotidien des citoyens et font souvent partie des points prioritaires à l'ordre du jour des décideurs. La lutte contre la criminalité, la gestion des programmes de prévention et la promotion de la sécurité exigent un système statistique complet capable de fournir les éléments de preuve nécessaires à la supervision des niveaux et tendances propres à toutes les formes de criminalité ainsi que de leurs répercussions sur les entités touchées. Toutefois, les systèmes statistiques sur la criminalité de nombreux pays restent confrontés à d'importants problèmes lorsqu'il s'agit de fournir des données statistiques de qualité sur les tendances et schémas de la criminalité.

2. Afin de surmonter de tels problèmes, des mesures s'imposent aux niveaux national et international, où les bureaux de statistique nationaux doivent intervenir plus activement. Le présent rapport identifie plusieurs problèmes et mesures éventuelles de nature à renforcer davantage la qualité des données statistiques sur la criminalité. Il s'inspire du rapport sur les statistiques sur les drogues, la consommation de drogues et la criminalité, soumis par l'UNODC à la quarante-et-unième session de la Commission de statistique (E/CN.3/2010/19) et de plusieurs résolutions adoptées par la Commission de la prévention du crime et de la justice pénale et le Conseil économique et social conviant les États membres à redoubler d'efforts pour revoir et améliorer leurs outils de collecte de données afin d'acquérir une meilleure connaissance des tendances et schémas de la criminalité dans le monde¹. Il tient en outre compte des conclusions de la réunion du Groupe d'experts sur la portée et le contenu des statistiques sociales (ESA/STAT/AC.161/L.6) à New York en 2008.

II. Collecte de données sur la criminalité et la justice pénale au niveau national

3. Malgré la grande pertinence et l'extrême sensibilité politique de la question de la criminalité et de la justice pénale, l'implication des bureaux de statistique nationaux dans la mise en place et le fonctionnement d'un système statistique national s'est souvent avérée marginale. À l'instar d'autres statistiques sectorielles (entre autres sur la santé ou l'éducation), les données sur la criminalité ont traditionnellement été établies à partir de fichiers administratifs, gérés par les institutions majeures telles que la police, le parquet, les tribunaux, l'administration pénitentiaire et d'autres organismes. De telles données sont étroitement liées aux systèmes juridiques pénaux nationaux, lesquels définissent les infractions et identifient les institutions responsables de l'application de la loi et de la justice pénale. Ces données résultent de procédures complexes mises en œuvre par les États

¹ Voir, par exemple, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, résolution 19/2 sur le renforcement de la collecte, l'analyse et la communication de données comparables sur la criminalité (E/2010/30, chap. I.D).

pour appliquer la législation pénale et veiller à ce que les systèmes de justice pénale traitent les infractions, leurs auteurs et leurs victimes comme il se doit. Les exigences statistiques ne sont en général pas prioritaires dans le cadre de la conception de systèmes d'enregistrement des infractions et plusieurs problèmes doivent être résolus pour produire des données statistiques de qualité basées sur ces systèmes. Les données administratives sur la criminalité reflètent non seulement les tendances et caractéristiques sous-jacentes en matière de criminalité mais également l'efficacité des diverses institutions étatiques responsables. De toutes les formes de statistiques sur la criminalité fondées sur des rapports administratifs, les données de police reflètent en général le plus fidèlement l'étendue réelle de la criminalité, alors que les données communiquées par les organes de justice pénale (parquet, tribunaux, prisons, etc.) décrivent les modalités et l'efficacité de la réponse apportée par l'État en matière de criminalité. Dans tous les cas, les données émanant des systèmes de justice pénale ne portent que sur les infractions constatées ou signalées aux autorités, les infractions non détectées et non déclarées n'étant pour leur part pas toujours mesurées.

4. Plus récemment, les enquêtes sur les victimes se sont révélées être l'un des piliers majeurs des statistiques en matière de criminalité. Elles sont un outil essentiel pour collecter de données relatives à plusieurs aspects très importants que les statistiques administratives ne peuvent couvrir. Il s'agit entre autres de la typologie des infractions, de l'impact de la criminalité sur les victimes ainsi que des attitudes vis-à-vis de la police et d'autres organismes. Par ailleurs, les enquêtes sur les victimes peuvent révéler les aspects de la criminalité qui ne sont pas signalés à la police et que les statistiques administratives ne mesurent donc pas. Grâce à ce type d'enquête, il est donc plus facile de disposer d'un aperçu plus exhaustif des taux et schémas de la criminalité dans un pays. Dans certains pays, elles ont été intégrées dans les programmes d'enquêtes périodiques et sont jugées essentielles pour disposer d'informations de référence sur la criminalité et élaborer des politiques de justice pénale factuelles; dans d'autres, elles sont conduites par des gouvernements, des organisations non gouvernementales ou des institutions de recherche locales et n'ont qu'un impact limité sur les principaux programmes nationaux relatifs à la politique de prévention du crime.

5. Compte tenu du maillage complexe de protagonistes et de sources de données sur lequel reposent les statistiques en matière de criminalité, il est nécessaire que les bureaux statistiques nationaux s'impliquent davantage dans l'élaboration et le fonctionnement d'un système complet et coordonné de statistiques sur la justice pénale et la criminalité. Le rôle principal dévolu aux bureaux de statistique nationaux peut être résumé comme suit :

6. **Coordination.** Chargé de coordonner les systèmes nationaux de statistique, le bureau national de statistique est souvent le mieux placé pour s'acquitter d'un mandat institutionnel consistant à établir un dialogue coordonné entre les organismes statistiques des diverses institutions (en particulier la police, le parquet, les tribunaux et l'administration pénitentiaire). Une telle coordination peut notamment comporter les principaux volets suivants : a) l'élaboration de concepts et de définitions uniformes à appliquer au sein de toutes les institutions; b) la conception d'une meilleure méthodologie statistique; c) un soutien technique aux différents organismes; et d) la diffusion de statistiques sur la criminalité fondées sur des données émanant de diverses institutions et sources de données. La fonction de coordination du bureau national de statistique est d'autant plus cruciale dans les pays où les compétences du système relatif à la criminalité et à la justice pénale sont

organisées à différents niveaux, en général au niveau des États et fédéral. Dans de tels cas, les collectes de données basées sur des fichiers administratifs sont en général structurées en fonction des compétences des diverses institutions (des États et fédérales), ce qui complique davantage l'élaboration de données synthétiques pour l'ensemble du pays.

7. **Amélioration des normes de qualité.** Les informations basées sur les statistiques en matière de criminalité peuvent avoir d'importantes répercussions politiques; dès lors, la collecte, l'analyse et la diffusion des données sur la criminalité doivent reposer sur les normes de la meilleure qualité qui soit. L'indépendance professionnelle, la transparence, la confidentialité statistique, l'impartialité et l'objectivité sont des éléments primordiaux. Bien que ces aspects ne soient pas l'apanage du bureau national de statistique, ce dernier peut être crucial pour promouvoir et renforcer, au besoin, les composants de qualité des différentes institutions gérant les statistiques administratives. En améliorant par ailleurs sa fonction de collecte, de normalisation et de diffusion des données de toutes les institutions pertinentes, le bureau national de statistique pourra mieux appliquer les normes spécifiques à la publication des données selon des modalités indépendantes du processus politique.

8. **Conduite d'enquêtes de victimation.** Les décideurs reconnaissent de plus en plus la valeur des enquêtes de victimation, lesquelles constituent aujourd'hui la principale source d'informations utilisées pour superviser les politiques en matière de criminalité dans certains pays. Elles sont conduites dans une large palette de pays, en recourant à diverses modalités : dans le cadre de systèmes statistiques nationaux ou de programmes de recherche; en couvrant la totalité du territoire national ou uniquement certaines zones urbaines ou rurales; et selon un calendrier régulier ou sur une base ponctuelle. L'implication des bureaux nationaux de statistique dans les enquêtes de victimation ne cesse de s'accroître, que ce soit en qualité d'organisme principal chargé de définir le contenu, la méthode et les modalités de mise en œuvre ou d'organisme de « terrain » uniquement responsable des modalités de mise en œuvre. Bien que les enquêtes contribuent de plus en plus à la compréhension globale de la criminalité, dans bon nombre de pays, les enquêtes de victimation restent une activité qui n'est pas prise en charge par les systèmes statistiques nationaux. Les bureaux de statistique nationaux peuvent contribuer plus efficacement à l'intégration de ces enquêtes dans le programme d'enquête ordinaire portant sur les statistiques officielles. En fonction de l'organisation d'un système statistique national, ils peuvent coopérer avec des organismes majeurs, des instituts de recherche et la société civile, en plus de contribuer à différents niveaux, de la fourniture de conseils techniques, à l'élaboration de méthodes rationnelles, en passant par un rôle d'ardent promoteur et maître d'œuvre des enquêtes de victimation. En tant que coordinateur des statistiques officielles, le bureau national de statistique doit également veiller activement à la prise en considération des enquêtes de victimation dans le cadre du développement des programmes directeurs en matière de statistiques. Envisager d'utiliser des enquêtes pour collecter des données sur la criminalité dans le cadre plus vaste des plans statistiques nationaux permet de jouir d'une plus grande flexibilité et efficacité; cela permet notamment en outre d'inclure des modules sur les victimes dans les enquêtes existantes, le cas échéant. Un programme annuel ordinaire d'enquêtes de victimation est actuellement institutionnalisé dans le système de statistiques officielles de certains pays, dont l'Australie, le Canada, le Chili, le Mexique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et

d'Irlande du Nord et les États-Unis d'Amérique. De nombreux autres pays réalisent des enquêtes de victimation dans le cadre de l'élaboration de statistiques officielles en respectant des intervalles plus longs (par exemple, tous les cinq ans) ou sur une base ponctuelle. Un inventaire des enquêtes de victimation effectuées par l'UNODC ainsi que la Commission économique pour l'Europe (CEE) sous l'égide de la Conférence des statisticiens européens (CSE) dans les 56 États membres de la CEE en 2006, a révélé qu'au cours des trois dernières décennies 23 pays ont conduit des enquêtes spécialisées de victimation et que 16 autres pays ont ajouté une rubrique de victimation dans des enquêtes existantes. Les enquêtes de victimation étant de plus en plus utilisées, la volonté d'y recourir pour assurer une comparabilité internationale s'est renforcée au fil des années.

Encadré 1		
Initiatives visant à normaliser les enquêtes de victimation		
<i>Programme</i>	<i>Description</i>	<i>Référence pour un complément d'information</i>
Enquêtes internationales sur la victimation	Les enquêtes internationales sur la victimation ont été créées en 1987 afin de proposer un questionnaire type et surmonter les différences au niveau des définitions des infractions et des méthodes d'enquête. Axées au départ sur les pays développés, avec l'implication de l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, elles ont été de plus en plus élargies aux pays en développement. En 2006, plus de 70 pays avaient réalisé au moins une enquête.	http://en.wikipedia.org/wiki/The_International_Crime_Victims_Survey
Enquête sur la sûreté et la sécurité en Europe	L'Enquête sur la sûreté et la sécurité en Europe est coordonnée par Eurostat et vise à mettre en œuvre en 2013 une enquête de l'Union européenne sur la victimation totalement harmonisée dans l'ensemble des 27 pays de l'Union européenne et d'autres pays européens.	http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=113047

<i>Programme</i>	<i>Description</i>	<i>Référence pour un complément d'information</i>
Système régional d'indicateurs normalisés de cohabitation et de sécurité citoyenne	Le projet « Système régional d'indicateurs normalisés de cohabitation et de sécurité citoyenne » est coordonné par l'Institut Cisalva de l'Université de Cali (Colombie) et bénéficie du soutien de la Banque interaméricaine de développement. Près de 15 pays d'Amérique centrale et du Sud ainsi que des Caraïbes participent à ce projet et ont développé un module d'enquête de base.	http://bprindicadoresbid.univalle.edu.co/proyect.html .
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime – <i>Manual on Victimization Survey</i> de la Commission économique pour l'Europe	Le manuel relatif à la conduite d'enquêtes sur les victimes de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et de la Commission économique pour l'Europe présente une liste des principaux sujets à inclure dans les enquêtes sur les victimes et propose des directives sur tous les aspects de la mise en œuvre de telles enquêtes, de la conception à la diffusion des données, en passant par leur analyse.	http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Manual-on-victim-surveys.html

III. Problèmes rencontrés par les pays dans le domaine des statistiques sur la criminalité

9. Plusieurs avancées ont été réalisées dans le domaine des statistiques sur la criminalité et la justice pénale et, à l'heure actuelle, il existe un plus grand nombre d'informations de meilleure qualité au niveau national pour étayer les politiques de prévention du crime. Certains pays ont considérablement progressé au niveau de l'amélioration de la coordination nationale, du renforcement des systèmes d'enregistrement, de l'élaboration de méthodologies d'enquête axées sur l'évaluation de la criminalité et du renforcement de la capacité analytique de manière à donner tout leur sens aux statistiques sur la criminalité dans le contexte politique. Des problèmes continuent néanmoins de limiter la capacité des pays à mettre sur pied des systèmes statistiques nationaux exhaustifs et coordonnés sur la criminalité et la justice pénale. Un grand nombre d'entre eux sont imputables au manque de ressources financières et techniques des organismes concernés, ayant pour conséquence que des institutions telles que la police, les tribunaux, le parquet et les systèmes pénitentiaires ont du mal à élaborer ou à faire fonctionner des systèmes d'enregistrement efficaces, complets, coordonnés et totalement informatisés. Néanmoins, des problèmes institutionnels sont également à déplorer. En raison de la présence de différentes institutions responsables de l'application de

la loi telles que la police, la gendarmerie, les douanes, la police financière et des divers niveaux institutionnels des codes pénaux (établissant une distinction entre la criminalité au niveau des États et fédérale), les pays ont plus de mal à mettre sur pied un système de données intégré couvrant toutes les infractions commises sur la totalité du territoire d'un pays.

10. De même, la capacité des pays à réaliser des enquêtes de victimation varie selon les pays et les régions. En Europe, en Amérique du Nord, en Australie et en Nouvelle-Zélande, il y a une prise de conscience générale de la valeur des données recueillies auprès des victimes, plusieurs pays ayant instauré des programmes nationaux d'enquêtes de victimation. En Amérique du Sud, il existe une longue tradition de surveillance de la criminalité, plusieurs observatoires sur la criminalité ayant été créés au niveau national, régional et des villes, en se servant d'enquêtes de population dans la panoplie d'outils à leur disposition pour élaborer des politiques de prévention de la criminalité. Toutefois, certaines de ces enquêtes ne couvrent qu'une partie du territoire national et ne sont pas pérennes. Les enquêtes sur les victimes ne sont pas une pratique ancrée dans la tradition de la plupart des pays d'Afrique, d'Asie et du Pacifique, où les statistiques en matière de criminalité se limitent souvent à des données liées aux infractions signalées aux autorités.

Encadré 2

Statistiques sur la criminalité au Mexique

L'exemple de l'INEGI montre que les bureaux nationaux de statistique peuvent s'avérer cruciaux pour renforcer la cohérence nationale des données sur la criminalité, en raison de l'approche intégrée que l'Institut privilégie pour élaborer des statistiques sur la criminalité, étant à la fois le coordinateur des activités statistiques de tous les organismes gouvernementaux et de plus en plus le producteur direct de statistiques.

Ces dernières années, l'INEGI a systématisé tous les projets axés sur la production de données statistiques relatives à la criminalité et d'autres données connexes en organisant divers recensements gouvernementaux, des enquêtes de victimation et de perception ainsi qu'en améliorant les fichiers administratifs. Il a établi une classification type pour collecter des données administratives sur la criminalité auprès de toutes les institutions nationales et infranationales. Le Mexique peut fournir pour la première fois des données nationales fiables sur la victimation (incidence criminelle et prévalence), le « chiffre noir de la criminalité », ainsi que les évaluations de perception et institutionnelles renvoyées aux niveaux fédéral, des États et municipal. De plus, il existe désormais des données sur les ressources et les résultats du gouvernement ainsi que sur la justice et le parquet.

11. Plusieurs raisons peuvent expliquer le faible engagement de certains bureaux nationaux de statistique dans l'élaboration de statistiques sur la criminalité et la justice pénale :

a) D'autres institutions nationales telles que le Ministère de l'intérieur ou le Département de la police se sont dotées d'une robuste composante de recherche et

statistique et sont mieux à même de diriger les activités de collecte et de diffusion des données;

b) Les données relatives à la criminalité sont considérées comme une matière devant être exclusivement gérée par des institutions conçues pour prévenir ou lutter contre la criminalité; par ailleurs, le bureau lui-même ou les décideurs ne considèrent pas le rôle des services nationaux de statistique pertinent;

c) Les ressources pouvant être consacrées à la criminalité au sein des bureaux nationaux de statistique viennent à manquer, ce qui peut nuire à leur capacité à occuper la position de leader et à assumer efficacement un rôle de coordination.

12. Plusieurs initiatives ont été lancées pour aider les pays à élaborer des statistiques sur la criminalité et la justice pénale. Des organismes internationaux tels que l'UNODC, la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement ont organisé des formations sur l'enregistrement, la compilation et l'exploitation des données sur la criminalité et la justice pénale dans le cadre de leurs initiatives globales visant à améliorer la qualité de la gouvernance. Conformément à la demande du Conseil économique et social ainsi que de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, l'UNODC a élaboré des normes et directives sur les statistiques relatives à la criminalité et la justice pénale². L'Office a par ailleurs fourni une aide plus directe à travers des projets axés sur la réalisation d'évaluations et des formations aux fins du développement de statistiques en matière de criminalité et de justice pénale³. Dans de nombreux pays, l'Office apporte un soutien méthodologique aux États de manière à les aider à élaborer leurs propres systèmes de statistiques sur la criminalité et la justice pénale ainsi qu'à réaliser des enquêtes de victimation. Au cours des cinq dernières années, l'Office a ainsi soutenu plusieurs enquêtes de victimation dans sept pays africains dans le cadre de son programme « données pour l'Afrique », et notamment le Cap Vert (2008), l'Égypte (2008), le Ghana (2009), le Kenya (2010), le Rwanda (2008), l'Ouganda (2007) et la République-Unie de Tanzanie (2008)⁴.

Encadré 3

Domaines dans lesquels les pays ont besoin d'aide

Afin de renforcer la capacité des pays à élaborer et faire fonctionner un système de statistiques sur la criminalité à la fois pertinent, cohérent et complet, il convient de mettre l'accent sur différents domaines :

² Résolution 2009/25 du Conseil économique et social, intitulée « Améliorer la collecte, la communication et l'analyse de données pour mieux cerner les tendances dans certains domaines de la criminalité ».

³ Un projet de deux ans financé par l'UE et mis en œuvre entre 2009 et 2011 par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime avec plusieurs partenaires et visant à renforcer les instruments de surveillance réservés aux institutions judiciaires et aux services de répression des pays des Balkans occidentaux en mettant les mécanismes nationaux de statistique en conformité avec les normes et bonnes pratiques internationales pertinentes en est un exemple récent.

⁴ Les résultats des enquêtes sur les victimes peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Data-for-Africa-publications.html. Les enquêtes étaient basées sur un questionnaire standard qui a été adapté afin de tenir compte des besoins et de la compréhension des concepts de la criminalité et de la justice au niveau local.

- Promouvoir l'idée que les bureaux nationaux de statistique peuvent être impliqués davantage dans la collecte et la coordination de statistiques sur la criminalité et la justice pénale et contribuer à un dialogue permanent entre l'office statistique national et d'autres institutions nationales impliquées dans l'enregistrement et le traitement de données relatives à la criminalité de manière à optimiser la fourniture et l'analyse des données;
- Renforcer la capacité des bureaux de statistique nationaux à contribuer davantage aux statistiques sur la criminalité, fournir un soutien technique aux différents organismes et coordonner la diffusion des données;
- Promouvoir la réalisation d'enquêtes de victimation dans le cadre des systèmes de statistique nationaux;
- Fournir un soutien technique aux bureaux de statistique nationaux aux fins de la conception et de la réalisation d'enquêtes nationales de victimation en consultant largement les parties prenantes concernées;
- Aider les institutions consignants les événements liés à la criminalité et à la justice pénale à mettre leurs systèmes statistiques en conformité avec les normes et meilleures pratiques internationales, à renforcer leurs capacités d'enregistrement et de collecte des données (notamment en informatisant leurs systèmes) et à renforcer leurs compétences analytiques en vue d'obtenir des résultats de tout premier ordre.

13. L'INEGI et l'UNODC ont récemment ouvert le premier centre d'excellence sur les statistiques relatives à la gouvernance, aux victimes de la criminalité ainsi qu'à la sécurité publique et la justice, afin d'aider les pays d'Amérique latine et de la région des Caraïbes à réaliser des enquêtes de victimation et à améliorer le rôle des bureaux de statistique nationaux dans le domaine des statistiques sur la criminalité. Le Centre est en outre une plate-forme de recherche visant à développer de nouvelles méthodes statistiques et où les experts peuvent élaborer des directives sur les méthodes d'évaluation des phénomènes liés à la criminalité les plus pertinentes pour les pays de la région et la communauté internationale.

Encadré 4

L'UNODC-INEGI Centre d'excellence de statistiques

Situé à Mexico City et à Aguascalientes, le Centre se spécialise dans la production et l'analyse de données statistiques sur les pouvoirs publics, la criminalité, la victimation et la justice afin de concrétiser les objectifs suivants :

- Se doter de capacités institutionnelles dans le domaine de la production de statistiques;
- Aider les pays à réaliser des enquêtes de victimation;

- Proposer des formations et une assistance technique;
- Créer un réseau d'experts dans le domaine de la production et de l'analyse de statistiques sur les pouvoirs publics, la criminalité, les victimes et la justice;
- Réaliser des études et des analyses de tendances;
- Promouvoir la classification des infractions dans la région.

IV. Normes internationales en matière de statistiques sur la criminalité

14. La mise à disposition de normes internationales peut faciliter la collecte, la diffusion et l'analyse des statistiques sur la criminalité et la justice pénale car cela permet une meilleure comparabilité des données entre les pays, en plus de proposer aux pays des directives sur la manière de concevoir et de faire fonctionner les systèmes de collecte de données. S'agissant de la criminalité et du fonctionnement des systèmes de justice pénale, il est particulièrement difficile de promouvoir des indicateurs comparables entre différentes juridictions étant donné que les statistiques administratives en matière de criminalité et la justice pénale reposent sur la législation (pénale) nationale et des définitions juridiques différentes. De plus, les procédures de collecte des données, les pratiques d'enregistrement et les règles de dénombrement diffèrent fortement entre les pays. La capacité des organismes de répression et de justice pénale à élaborer des statistiques de bonne qualité varie également fortement, de nombreux pays ne disposant pas des ressources nécessaires pour assurer une coordination efficace et disposer d'un personnel formé à la tenue des statistiques et à la production de données statistiques.

15. Bien qu'il n'existe aucune norme internationale contraignante régissant l'élaboration de statistiques sur la criminalité, les Nations Unies ont longtemps encouragé l'application d'un ensemble de directives largement reconnues sur les statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale, en plus de reconnaître le rôle central des bureaux de statistique nationaux dans la coordination de l'élaboration de telles statistiques. Le *Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics*⁵ fournit des directives détaillées sur les options organisationnelles ainsi que sur l'étendue et la teneur d'un système de statistiques en matière de justice pénale englobant les données de la police, du parquet, des tribunaux et de l'administration pénitentiaire. Il propose en outre de précieuses directives sur la collecte, l'analyse et la diffusion de telles statistiques. Quant aux enquêtes sur les victimes, le Manuel sur les enquêtes de victimation de l'UNODC et de la CEE propose des directives détaillées sur le cycle complet de la réalisation d'une enquête sur les victimes de la planification au traitement, et à la diffusion des données ainsi qu'à l'évaluation de l'enquête en passant par la conception, la méthodologie, la conception du questionnaire. Au niveau régional, des initiatives actuelles dans le domaine des statistiques (telles que celles de l'Union européenne) facilitent l'adoption de normes et définitions communes, à l'instar de celles détaillées dans le rapport 2010 de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le

⁵ Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.03.XVII.6.

crime, intitulé *Developing Standards in Justice and Home Affairs Statistics – International and EU Acquis*.

16. La CSE a lancé une initiative visant à définir un cadre spécifique à un système commun de classification des infractions et mis sur pied une Équipe spéciale sur la classification des infractions CEE/UNOD en 2009. Cette équipe spéciale a élaboré un cadre catégorisant tous les actes et événements criminels en se basant sur des « événements » en guise de critère et non sur des définitions juridiques (fortement différentes), ce qui a ainsi permis des comparaisons valables des statistiques sur la criminalité et la justice pénale. Le Bureau de la CSE a approuvé les travaux préliminaires de l'Équipe spéciale, lesquels établissent les principes d'une classification de la criminalité internationale à des fins statistiques (classification-cadre des infractions) comptant trois niveaux de catégorisation et plusieurs caractéristiques horizontales supplémentaires. La CSE a prolongé le mandat de l'Équipe spéciale jusque fin 2012 et l'a chargée de développer davantage la classification-cadre des infractions en préparant d'autres études de cas et en poursuivant la classification d'infractions criminelles spécifiques. Les travaux de la CSE et de son Équipe spéciale sont très prometteurs et certains pays membres de la CSE ont indiqué qu'ils pouvaient faire correspondre leurs données au cadre développé. Il serait primordial d'étendre les travaux de test et de développement à des fins de classification à d'autres régions en dehors de l'Europe de manière à garantir leur applicabilité à plus grande échelle. Le programme de travail du Centre d'excellence de statistiques de l'UNODC-INEGI prévoit de tester la classification-cadre des infractions en Amérique latine. Il est à espérer que d'autres régions lancent des initiatives similaires et que la Commission de statistique supervise étroitement le développement de la classification.

17. Lors de la sixième réunion de la Conférence statistique des Amériques, du 16 au 18 novembre 2011 à Punta Cana (République dominicaine), les problèmes rencontrés par les bureaux de statistique nationaux dans le cadre de la mesure des statistiques en matière de criminalité ont été analysés et les travaux du Centre d'excellence de l'UNODC-INEGI présentés.

18. La Conférence a adopté une recommandation prônant le soutien aux initiatives des pays visant à élaborer et diffuser des informations sur la criminalité, en particulier à travers l'inclusion d'enquêtes de victimation dans le programme ordinaire des bureaux de statistique nationaux. La Conférence a invité les organisations internationales à promouvoir des normes internationales spécifiques à la réalisation d'enquêtes de victimation et à encourager le développement des classifications des infractions. Elle a en outre salué la mise sur pied du Centre d'excellence et demandé d'une part qu'il soutienne les initiatives des pays visant à élaborer des statistiques sur le sujet, et d'autre part qu'il édicte des normes spécifiques à la mesure de la criminalité.

19. La Conférence a invité la Commission statistique à inclure la question des statistiques sur la criminalité dans son programme de travail ordinaire⁶.

20. S'agissant de la collecte et de la diffusion des données au niveau international, l'UNODC est l'organisation chargée de la collecte régulière des données relatives à la criminalité et à la justice pénale. En sa qualité d'organisme international chargé

⁶ Résolution 7 (VI), par. 50, disponible à l'adresse suivante : http://www.eclac.cl/deype/noticias/noticias/5/44535/SCA6_Résolution7VI.pdf

d'encourager des réponses efficaces à la criminalité, aux drogues et au terrorisme, notamment à travers la mise à disposition de connaissances, de données et d'analyses statistiques, il appartient au Bureau de collecter régulièrement des données sur la criminalité administrative et la justice pénale entre les États Membres par le biais de l'Enquête des Nations Unies sur les tendances de la criminalité et le fonctionnement des systèmes de justice pénale. Lancée au début des années 1970, l'Enquête est actuellement réalisée annuellement et comporte un ensemble de modules de base proposés tous les ans ainsi que des modules occasionnels sur des questions spécifiques de criminalité. La structure de l'Enquête a été adoptée par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale. Afin d'aider les pays à améliorer la qualité, la disponibilité et la comparabilité des données fournies entre les pays, l'UNODC propose des services de consultance ainsi que des sessions de formation spéciales aux pays qui le demandent. Par ailleurs, la mise sur pied d'un réseau de points de contact nationaux axé sur les statistiques relatives à la criminalité et la justice pénale est une étape majeure en vue du développement du nombre et de la qualité des réponses à l'Enquête. Dans quelques pays seulement, le point de contact national nommé par l'autorité nationale travaille au sein du bureau de statistique national. Au niveau régional, l'UNODC collabore étroitement avec les organismes régionaux, tels que l'Office statistique de l'UE (Eurostat) et l'Organisation des États américains, dans le cadre de l'harmonisation des instruments de collecte de données et de la collecte des réponses des États à l'Enquête. Les données recueillies par l'UNODC sont diffusées sur le Web et dans des publications où les données sont analysées pour fournir des connaissances approfondies sur des sujets spécifiques. La publication la plus récente est le *2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*⁷.

V. Nouvelles formes de criminalité ou formes de criminalité difficiles à mesurer

21. En plus de mesures valables et comparables sur la criminalité classique, on attend de plus en plus des statistiques officielles qu'elles fournissent des mesures fiables afin d'améliorer les connaissances relatives aux formes de criminalité plus complexes et nouvelles, telles que la traite de personnes, le trafic illicite de migrants, le trafic de ressources environnementales, la cybercriminalité, le blanchiment d'argent et la corruption. La mesure de telles formes de criminalité pose des défis supplémentaires compte tenu de la nature même des infractions, de leur grande diversité et de leur caractère transnational. Les opérations qui soutiennent ces infractions sont très sophistiquées et ces dernières sont difficiles à détecter, ne faisant parfois aucune victime. Ces formes de criminalité sont souvent le fait de groupes criminels organisés et l'évaluation à grande échelle de la criminalité organisée est une tâche difficile pour les organismes officiels responsables de la statistique aux niveaux national et international.

22. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée jette les bases et définit certains concepts importants pouvant faciliter le développement d'un cadre de mesure de la criminalité organisée, et notamment servir à déterminer les critères nécessaires à la définition des groupes criminels

⁷ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/global-study-on-homicide-2011.html>.

organisés, aux niveaux national et transnational. Des travaux complémentaires s'imposent néanmoins pour élaborer des critères opérationnels permettant de mesurer la criminalité organisée et d'identifier des données statistiques ainsi que des sources pertinentes. La Convention va également dans ce sens, en précisant, à l'article 28, que « des définitions, normes et méthodes communes devraient être élaborées et appliquées selon qu'il convient ».

Encadré 5

Exemples de nouvelles formes de criminalité difficiles à mesurer

- Traite de personnes
- Trafic illicite de migrants
- Trafic de ressources environnementales
- Cybercriminalité
- Blanchiment de capitaux
- Corruption

23. Un cadre exhaustif de mesure de la criminalité organisée doit être axé de manière explicite sur les infractions liées à la participation à des groupes organisés ainsi qu'aux diverses manifestations de la criminalité organisée spécifiques à d'autres infractions (comme les homicides). Pour ce faire, il convient entre autres d'adapter les systèmes de collecte de données basés sur les infractions enregistrées afin d'identifier les crimes commis par des groupes organisés et rendre la mesure de la criminalité organisée plus réaliste.

24. Le même problème se pose pour d'autres formes complexes de criminalité qui ne peuvent être reliées à la criminalité organisée, telles que le trafic illicite de migrants, le blanchiment d'argent, la cybercriminalité et la corruption. Certains travaux ont cherché à élaborer des normes statistiques et à produire des données portant sur plusieurs crimes de ce genre, tant au niveau national qu'international. En 2010, Eurostat a ainsi réalisé une première analyse des données et indicateurs sur le blanchiment d'argent au niveau de l'UE⁸. Ce travail précurseur, demandé par la Commission européenne, a identifié plusieurs problèmes concrets au niveau de la collecte des données et du développement d'indicateurs dans ce domaine.

25. La corruption est un autre domaine dans lequel des mesures quantitatives sont de plus en plus souhaitées. Des évaluations du niveau de corruption ont été réalisées ces dernières décennies à l'échelle nationale et internationale. Toutefois, de nombreuses évaluations de ce genre – souvent basées sur des méthodes indirectes ou de perception – souffrent de faiblesses majeures d'un point de vue méthodologique. Plus récemment, des enquêtes par sondage⁹ axées sur des expériences directes de

⁸ Eurostat, *Money laundering in Europe, Report of work carried out by Eurostat and DG Home Affairs* (Luxembourg, 2010)

⁹ Citons, par exemple, les études de corruption coordonnées réalisées en 2010 par les pays (souvent les bureaux nationaux de statistique) des Balkans avec le soutien de l'UNODC et l'UE (http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Western_balkans_corruption_report_2011_web.pdf).

corruption dont la population ou les entreprises ont été victimes, ont montré que le développement de données solides et factuelles était possible. Toutefois, il n'existe pas de méthode consolidée pour produire des mesures de la corruption à la fois fiables et standardisées. De plus, les diverses méthodes testées à ce jour n'ont pas permis d'élaborer un système statistique uniforme (concepts, méthodes d'enquête, outils et indicateurs).

26. Plusieurs mesures sont nécessaires pour améliorer l'évaluation de ces formes de criminalité complexes et très importantes. En s'inspirant de ce qui a déjà été fait en la matière, un travail méthodologique s'impose afin de définir les paramètres des mesures et déterminer comment modifier les systèmes de collecte des données traditionnels (fichiers administratifs ou enquêtes) de manière à mieux identifier et enregistrer ces formes de criminalité. La plupart de ces phénomènes ayant un caractère transnational et compte tenu de la nécessité de mesurer les flux entre les pays et les régions, des normes internationales doivent être édictées pour faciliter la comparaison et la mise en relation des données nationales.

27. Cela s'explique par l'existence d'instruments juridiques internationaux, tels que la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant ainsi que la Convention des Nations Unies contre la corruption, dans lesquels des pays ont déjà affirmé leur détermination à collaborer ensemble et qui constituent un point de départ pour tout exercice de mesure.

VI. Conférence internationale sur les statistiques relatives à la criminalité

28. Alors que plusieurs événements scientifiques sont organisés aux niveaux universitaire et gouvernemental, le système statistique international n'offre pas la possibilité d'échanger les pratiques et de débattre des normes statistiques en matière de criminalité. De façon plus générale, le système statistique international doit réfléchir à la manière de mieux intégrer les statistiques sur la criminalité dans les systèmes statistiques nationaux et de promouvoir le rôle des bureaux de statistique nationaux dans le domaine des statistiques sur la criminalité et la justice pénale. À cette fin, Centre d'excellence de statistiques de l'UNODC-INEGI organisera la première Conférence internationale sur les statistiques relatives à l'administration, la criminalité, la victimation et la justice, à Aguascalientes, au Mexique, du 22 au 25 mai 2012. Cette conférence entend devenir une plate-forme régulière permettant de discuter et d'analyser les informations statistiques sur les thèmes considérés. Elle réunira des statisticiens officiels, des universitaires, des chercheurs et des membres d'organisations non gouvernementales ainsi que des fonctionnaires qui utilisent des informations statistiques et sont responsables de la formulation ainsi que de la mise en œuvre de politiques publiques. Par ailleurs, elle encouragera l'échange d'informations entre les producteurs de données et facilitera le dialogue avec les nombreux utilisateurs de données sur les infractions afin d'améliorer la qualité des informations statistiques dans ce domaine¹⁰.

¹⁰ Pour un complément d'information, consulter www.cdeunodc.inegi.org.mx.

VII. Conclusions

29. L'inquiétude croissante du public et des décideurs en matière de sécurité et de bonne gouvernance exige des statistiques sur la criminalité et la justice pénale en plus grand nombre et de meilleure qualité, en particulier dans les domaines ayant une plus grande incidence sur les citoyens et les institutions gouvernementales. Les bureaux de statistique nationaux peuvent contribuer activement à ce processus. Une totale implication des bureaux nationaux de statistique peut contribuer dans une large mesure à l'amélioration des systèmes statistiques nationaux sur la criminalité, en assurant une coordination, en apportant un appui méthodologique aux institutions nationales (dont la police, le parquet, les tribunaux et l'administration pénitentiaire) et en améliorant la qualité des statistiques sur la criminalité grâce à la mise en œuvre de normes professionnelles et sur l'indépendance. Les bureaux de statistique nationaux sont idéalement placés pour promouvoir des programmes d'enquêtes durables de victimation au niveau national. La conduite d'enquêtes de victimation, qu'il s'agisse d'enquêtes spéciales ou de modules d'enquête, doit faire partie intégrante du planning régulier d'enquêtes statistiques mis en œuvre par les bureaux de statistique nationaux.

30. Plusieurs pays ont besoin d'un appui technique et financier afin de moderniser leur système de statistiques en matière de criminalité. S'agissant des données administratives sur la criminalité, il convient d'aider à produire des statistiques cohérentes au sein des divers organismes impliqués dans l'application de la loi et les systèmes de justice pénale, en particulier en présence de différents niveaux de compétence entre les juridictions. Une assistance technique est également nécessaire pour promouvoir et conduire des enquêtes de victimation, en particulier lorsque les bureaux de statistique nationaux ne jouent pas un rôle bien défini dans le domaine des statistiques en matière de criminalité. Le Centre d'excellence de statistiques de l'UNODC-INEGI peut jouer un rôle important en aidant les pays de la région et au niveau international à améliorer leur capacité de collecte, de diffusion, et d'analyse des données relatives à la criminalité. Il peut en outre faciliter le développement de nouvelles directives et normes statistiques en étudiant et testant des méthodes ainsi qu'à travers des consultations d'experts.

31. Il convient de poursuivre le développement de normes internationales dans le domaine des statistiques en matière de criminalité de manière à aider les pays à produire des données comparables et jeter des bases plus solides pour l'élaboration des données nationales. La classification-cadre de la criminalité élaborée conjointement par l'UNODC et la CEE, sous les auspices de la CSE, constitue une base solide pour le développement d'une classification internationale de la criminalité en mettant sur pied un processus de participation à la fois vaste et complet. Cette initiative doit être étendue à d'autres régions et être supervisée par la Commission de statistique et le système statistique international.

32. Le travail méthodologique doit être approfondi au niveau international afin de définir des mesures statistiques spécifiques à diverses formes complexes de criminalité, telles que la traite de personnes, le trafic illégal de migrants, le trafic de ressources environnementales, la cybercriminalité, le blanchiment d'argent et la corruption. Dans ces domaines, les normes statistiques en sont à leurs balbutiements et des lignes directrices doivent être définies au niveau international pour édicter des mesures spécifiques à ces formes de criminalité, en particulier dans le cadre de la criminalité organisée transnationale.

33. Une conférence internationale sur les statistiques relatives à la criminalité pourrait être l'occasion d'inciter les bureaux de statistique nationaux à contribuer davantage au développement de statistiques sur la criminalité aux niveaux national et international. Elle pourrait en outre fournir une excellente opportunité de réfléchir régulièrement au développement de normes spécifiques aux statistiques en matière de criminalité et de traiter des nouveaux problèmes concernant la mesure et l'analyse.

VIII. Points à aborder

34. La Commission est invitée à :

a) **Recommander une implication accrue des bureaux de statistique nationaux dans la coordination des statistiques en matière de criminalité basées sur des enquêtes et des données administratives au niveau national, tout en reconnaissant le rôle d'autres institutions nationales, telles que les ministères de l'intérieur et de la justice, qui assurent l'administration et l'analyse des données relatives à la criminalité;**

b) **Inviter les bureaux de statistique nationaux à promouvoir les enquêtes nationales sur les victimes et à inclure de telles enquêtes dans leur production régulière de données;**

c) **Encourager la communauté internationale à aider les pays à réaliser des enquêtes sur les victimes dans le cadre des statistiques officielles et à améliorer les systèmes d'enregistrement;**

d) **Améliorer la qualité et la disponibilité des statistiques en matière de criminalité au niveau international à travers : i) le test du projet de classification-cadre des infractions, en s'inspirant des travaux de la CSE; et ii) une meilleure coordination entre la Commission de statistique et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale de manière à garantir une meilleure qualité et une plus grande disponibilité des données diffusées au niveau international;**

e) **Prendre acte de la création du Centre d'excellence de statistiques de l'UNODC-INEGI et charger le Centre d'aider les pays à améliorer la qualité et la disponibilité des statistiques en matière de criminalité par le biais de diverses activités, notamment en apportant une assistance technique et en testant les méthodes, afin de mesurer les formes de criminalité nouvelles et « difficiles à mesurer »;**

f) **Inviter le Centre d'excellence de statistiques de l'UNODC-INEGI à organiser la première conférence internationale sur les statistiques de la criminalité en 2012.**