

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Lenteurs dans le système de justice pénale

Recherche criminologique

343.1
CON

F17A 140



LentEURS dans le système de justice pénale

Rapports présentés
au 9^e Colloque criminologique
(1989)

Comité européen pour les problèmes criminels



6981

343.1
CON



Recherche criminologique, vol. XXVIII

Les éditions du Conseil de l'Europe, 1991

Edition anglaise :

Delays in the criminal justice system

ISBN 92-871-1846-9



TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Lenteurs dans le système de justice pénale. Rapport introductif de M. Dato W. Steenhuis, rapporteur général, Cour d'appel de Leeuwarden, Pays-Bas	5
La situation dans les pays européens du point de vue des lenteurs de la justice en ce qui concerne les adultes. Rapport de MM. Bernard Laffargue et Thierry Godefroy, CESDIP, Paris, France	15
Causes des lenteurs dans le système de justice pénale. Rapport de M. Thomas Feltes, Département de criminologie, Université de Heidelberg, République Fédérale d'Allemagne	49
Suggestions en vue d'une amélioration. Rapport de M ^{me} Patricia Morgan, Unité de recherches et de planification, ministère de l'Intérieur, Royaume-Uni	89
Rapport général du colloque de M. Dato W. Steenhuis, rapporteur général, Cour d'appel de Leeuwarden, Pays-Bas	119
Conclusions et recommandations du colloque	133

Strasbourg, Conseil de l'Europe, Service de l'édition et de la documentation

ISBN 92-871-1850-7

© Copyright, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1991

Imprimé en Allemagne

Page	
1	La justice dans le système de justice pénale: Rapport introductif de M. David W. Stewart, Rapport général, Cour d'appel de l'Ontario (Ontario)
15	La justice dans les pays européens du nord de nos jours: Rapport de la justice en ce qui concerne les adultes, Patrick de Vries, Rapport de la justice et l'Ontario, CESSO, Paris, France
40	Commentaires sur le système de justice pénale: Rapport de M. Thomas F. Kelly, Département de criminologie, Université de Waterloo, République Fédérale d'Allemagne
55	Suggestions en vue d'une amélioration: Rapport de M. Patrick Hagan, Unité de recherche et de planification, Ministère de l'Intérieur, Royaume-Uni
117	Rapport général du conseil de M. Alan W. Simmons, Rapport général, Cour d'appel de l'Ontario, Pays-Bas
145	Conclusions et recommandations de l'auteur

LENTEURS DANS LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

Rapport introductif de M. David W. Stewart,
Rapport général, Cour d'appel de l'Ontario (Ontario)

RAPPORT INTRODUCTIF

1. Un procès rapide et une poursuite diligente constituent deux des aspects les plus importants de la justice pénale.

Il n'est pas toujours facile de saisir l'importance de ces aspects. On ne réalise pas toujours que la justice pénale est un processus qui vise à protéger la société et à punir les auteurs de crimes. Elle n'est pas seulement un processus administratif, mais un processus qui vise à protéger la société et à punir les auteurs de crimes. Elle n'est pas seulement un processus administratif, mais un processus qui vise à protéger la société et à punir les auteurs de crimes.

Il n'est pas toujours facile de saisir l'importance de ces aspects. On ne réalise pas toujours que la justice pénale est un processus qui vise à protéger la société et à punir les auteurs de crimes. Elle n'est pas seulement un processus administratif, mais un processus qui vise à protéger la société et à punir les auteurs de crimes.

Il n'est pas toujours facile de saisir l'importance de ces aspects. On ne réalise pas toujours que la justice pénale est un processus qui vise à protéger la société et à punir les auteurs de crimes. Elle n'est pas seulement un processus administratif, mais un processus qui vise à protéger la société et à punir les auteurs de crimes.

LENTEURS DANS LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

*Rapport introductif de M. Dato W. Steenhuis,
rapporteur général, Cour d'appel de Leeuwarden (Pays-Bas)*

1. Un procès rapide et une procédure diligente semblent constituer d'importants aspects de la qualité de la justice pénale.

Dans bien des cas, notamment lorsqu'il est en détention provisoire, le délinquant a intérêt à ce que « justice soit faite dans un délai raisonnable », bien que parfois, par exemple lorsqu'il est en liberté provisoire, il souhaite peut-être une procédure plus relâchée. Le système de justice pénale (SJP) doit cependant, quel que soit le point de vue du délinquant, instruire les affaires à un rythme approprié. De longs procès et une exécution tardive des peines, permettant aux délinquants d'échapper à la sanction, peuvent saper la confiance dans le système de justice pénale et inciter finalement les délinquants potentiels à considérer les interventions comme un prix négligeable à payer lorsqu'ils envisagent de commettre ou de ne pas commettre un délit. Ils peuvent aussi amener les citoyens ordinaires à penser que la justice n'est pas correctement rendue et qu'on ne peut faire confiance au système de justice pénale pour garantir la paix et la tranquillité dans la société. En particulier, les victimes peuvent être mécontentes des lenteurs de l'administration de la justice et commencer à ne plus faire confiance qu'à elles-mêmes ou à d'autres en cas d'infraction. C'est donc le rendement qui, en matière de délai d'intervention, importe réellement. Cela ne signifie pas qu'il faille viser à une procédure expéditive coûte que coûte. Comme le disent justement Luskin et Luskin : « Trop abréger les procès peut aboutir à sacrifier la justice. Mais au-delà d'un certain seuil d'administration de celle-ci, la longueur de la procédure a des conséquences sociales généralement regrettables. De plus faibles probabilités de condamnation dégradent la valeur d'empêchement et de dissuasion de la sanction pénale, aux dépens de la sécurité publique. »¹

1. M. L. Luskin et R.C. Luskin, « Why so fast, why so slow? Explaining case processing time », *The Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 77. n° 1. p. 190-214.

On ne doit pas non plus conclure que la célérité est le seul facteur à considérer lorsqu'il s'agit d'assurer une justice pénale de haute qualité. Luskin et Luskin ont déjà mentionné ce que l'on pourrait appeler le « niveau de la justice », et, dans la théorie de la sanction, après la célérité, la certitude et la sévérité jouent un rôle majeur¹.

La probabilité d'être pris après avoir commis un délit ne doit pas être trop faible (bien qu'elle ne doive pas nécessairement être proche de cent pour cent), afin que les interventions de la justice pénale ne soient pas trop rares et qu'elles aient une réelle signification pour les justiciables et les autres intéressés. Pour la plus grande efficacité des interventions, il faut viser à une sorte de dosage optimal de ces quatre aspects. Il ne fait pourtant pas de doute que la célérité de la procédure contribue de façon substantielle à cette efficacité, et qu'elle mérite d'être regardée de près.

2. A la différence de la sévérité et de la certitude, la célérité n'a jusqu'ici suscité qu'une attention limitée de la part des criminologues et des spécialistes en sciences sociales. Si l'on compte de très nombreuses études sur les rapports entre sévérité de la sanction et dissuasion spéciale ou générale, et s'il en a été de même, dans une moindre mesure, pour la certitude, la célérité a été largement ignorée par les chercheurs. Ce n'est que depuis peu que des études tentent de jeter quelque lumière sur les rapports entre, par exemple, une procédure rapide et l'efficacité des sanctions.

On ne peut pas dire que la célérité de l'intervention n'a bénéficié d'aucune attention. Aux Etats-Unis, en particulier, on a fait un effort de recherche considérable sur la question des « retards de procédure ». Ces études ne se concentrent cependant pas sur la relation entre le retard (long procès) et l'efficacité de l'intervention, mais cherchent à expliquer les causes du retard. Le sujet a été abordé par plusieurs comités, et le Law Enforcement Assistance Administration (LEAA) puis l'Institut national de la justice ont consacré des millions de dollars à rechercher les causes de retard. Et pourtant, Zatz et Lizotte se plaignent en 1985 que « le rôle du temps a cependant été largement ignoré dans les études sur la procédure judiciaire, bien qu'il ait une histoire dans la sociologie juridique »².

1. J. Bentham, *Principles of Morals and Legislation*, Londres, 1989.

2. M. S. Zatz et A. J. Lizotte, « The timing of court processing: towards linking theory and method », *Criminology*, Vol. 23, n° 2, 1985, p. 313.

Et, en 1986, Klemm observe que « si nous sommes familiers du vieil adage selon lequel « retard de justice est déni de justice », les spécialistes en sciences sociales n'ont commencé que récemment à étudier les retards de la justice pénale »¹.

En Europe, la recherche sur les retards n'en est qu'à ses débuts et les études dans ce domaine se sont surtout attachées à la simplification des procédures pénales².

Toutefois, comme nous l'expliquerons plus loin, ce n'est là qu'un moyen d'aborder ce problème complexe. Il y a encore beaucoup à faire à cet égard, et ce colloque pourrait sans doute donner lieu à d'autres activités du Conseil de l'Europe en la matière.

3. Une première étape logique dans le traitement de la question du retard consisterait à faire le point de la situation dans divers Etats membres du Conseil afin d'apprécier l'étendue du problème. Pour le faire, le rapporteur désigné aura sans doute à envisager les problèmes que rencontre tout spécialiste en sciences sociales qui doit comparer les données de pays différents. Il devra également résister à la tentation évoquée par Törnudd, à savoir que « les statistiques sur la délinquance dans les autres pays sont plus souvent mal que bien interprétées ». On utilise les informations de l'étranger d'une manière sélective pour étayer des conclusions prédéterminées³.

Pour illustrer ces problèmes, trois points peuvent avoir une importance particulière :

Premièrement, il faut bien comprendre qu'une partie seulement de la durée totale de la procédure peut être qualifiée de retard. Le travail sur une affaire (pénale), la lecture des documents, la préparation de l'inculpation, l'organisation des séances du tribunal et l'audience elle-même exigent inévitablement du temps que l'on peut appeler temps de travail. On peut définir celui-ci comme « le temps normal requis pour les

1. M. F. Klemm, « A look at case processing time in five cities », *Journal of Criminal Justice*, Vol. 14 (1986), p. 9.

2. Voir Recommandation n° R (87) 18 du Conseil de l'Europe concernant la simplification de la justice pénale.

3. P. Törnudd, « On using information from other countries when carrying out planning in the criminal justice system » (appendix II) in *The feasibility of a European information system on trends in crime and criminal justice*, HEUNI, Helsinki, 1983, p. 43.

diverses mesures nécessaires à la conduite d'une affaire donnée» ou, pour emprunter un langage de gestion, «le temps requis pour la production d'un certain type d'intervention». De même, le « temps de transport » d'un lieu à un autre au sein du système ne doit pas être considéré comme un retard s'il demeure dans des limites acceptables. Ne doit pas non plus être compté comme retard le temps nécessaire pour se conformer aux prescriptions légales ou administratives (par exemple le délai à accorder au délinquant pour la préparation de sa défense, etc.), que l'on peut appeler temps d'attente procédural ou réglementaire. Il ne reste donc comme retard que les périodes pendant lesquelles on n'est pas passé à un autre stade alors qu'on aurait pu le faire (temps d'attente organisationnel). Il y a, par conséquent, d'importants problèmes de définition à régler avant de pouvoir discuter rationnellement du retard. M. Feltes s'en occupera beaucoup plus en détail.

Un deuxième point à mentionner à cet égard est la manière dont se « calcule » la durée totale de la procédure. Dans certains pays, on a recours au concept de durée moyenne de la procédure, tandis que dans d'autres on relève le pourcentage d'affaires traitées durant un, deux, trois mois, etc. La première méthode, me semble-t-il, est assez trompeuse, car une moyenne arithmétique peut être le résultat d'un grand nombre d'affaires à durée de procédure peu dispersée (« division de Gauss »), mais peut aussi être calculée sur la base d'affaires dont 80 % se traitent par exemple en l'espace d'un trimestre, et dont un petit nombre exigent beaucoup plus de temps et faussent ainsi sérieusement la moyenne. A mon avis, par conséquent, les moyennes de la durée totale des procédures n'ont guère de sens sans une information sur la dispersion, de sorte qu'il faut préférer la seconde méthode de calcul.

Un troisième point que je voudrais mettre en lumière est la manière dont on relève le temps de procédure. Afin d'illustrer l'importance de ce point pour « obtenir une image authentique », je citerai simplement un exemple des Pays-Bas. Dans la juridiction septentrionale, le ministère public affichait des chiffres fort différents pour la procédure de ce qu'on appelle une « transaction » (paiement d'une certaine somme aux services fiscaux pour éviter des poursuites). Lorsqu'on examina les causes de cette différence, il apparut qu'elle découlait de méthodes de calcul différentes. Dans un cas, la transaction était comptée lorsqu'elle avait été offerte aux délinquants, tandis que dans l'autre elle ne l'était qu'après paiement.

Lorsque les deux administrations adoptèrent des méthodes de calcul semblables, la différence disparut, sans que rien n'eût réellement changé. On pourrait aisément allonger la liste de ces pièges, mais il vaut mieux en laisser le soin à MM. Lafargue et Feltes.

4. Le second thème du colloque consiste à détecter et à analyser les causes des retards. Inutile de dire que, dans cette analyse, il faut prendre les précautions dont je viens de parler. Mais il y a d'autres points à souligner.

Tout d'abord, la durée de la procédure doit toujours, à mon avis, être calculée par type d'intervention. Si nous comparons le temps de procédure pour des types différents d'intervention, nous ne produisons aucune information utile. Tout le monde reconnaîtra, par exemple, qu'on traite plus rapidement le cas d'un prévenu qui plaide coupable que celui d'un prévenu qui plaide non coupable ou, pour donner un autre exemple néerlandais, qu'une transaction — traitée par les services du procureur — est en moyenne plus vite expédiée qu'une intervention judiciaire. Il est également évident qu'une intervention liée par exemple à une détention provisoire, à durée strictement limitée par le Code de procédure pénale, exigera en moyenne moins de temps qu'une intervention non sujette à la même limite. Si une intervention doit passer par tous les stades de la justice pénale, la meilleure solution consistera peut-être à calculer la durée totale de la procédure séparément pour chaque stade afin de déceler, si possible, les goulots d'étranglement. Il importe bien entendu, à cet égard, de ne pas oublier la division de la durée globale de la procédure entre les quatre sous-catégories précitées.

Deuxièmement, il faut bien se dire que le système n'a pas à être inutilement incriminé pour les longs délais. Si, par exemple, le procureur ou la défense demande un rapport psychiatrique pour mieux éclairer le juge, l'affaire sort ainsi plus ou moins du « système », et ce n'est pas la faute de celui-ci si elle lui échappe pendant un temps assez long. L'avocat de la défense qui tire parti de toutes les échappatoires offertes par le Code de procédure pénale provoque une augmentation des temps de procédure dont on ne saurait blâmer le système. Aussi, lorsqu'on recherche les causes de retard, il apparaît indispensable de décrire brièvement les différentes mesures qui ont été prises ou devraient l'être dans le déroulement d'une intervention.

5. Le dernier thème de la réunion consistera en « suggestions en vue d'une amélioration ». A M^{me} Patricia Morgan, du Service des recherches du ministère britannique de l'Intérieur, reviendra la tâche ingrate de nous « éclairer ». Les discussions que nous avons eues au cours des réunions préparatoires du colloque montrent qu'elle a de nombreuses suggestions à faire. Certaines peuvent contribuer pour beaucoup à réduire les retards, d'autres risquent de n'avoir qu'un effet limité. Pour avoir une idée générale de l'influence que peuvent éventuellement avoir diverses suggestions sur la réduction des retards, donc sur la durée de la procédure, il n'est pas sans intérêt d'observer que les quatre sous-catégories dans lesquelles peut se diviser la durée totale de la procédure diffèrent nettement quant à la mesure dans laquelle elles y contribuent.

Le temps de travail est estimé de 5 à 10 % seulement du temps total de procédure. Aussi, les gains sur ce poste n'auront-ils que des effets limités. Il en va de même du temps de transport, considéré comme occupant de 10 à 15 % au maximum. Les deux grands domaines (75 % - 85 %) où l'on peut apporter des améliorations demeurent le délai réglementaire ou de la procédure et le temps d'attente organisationnel. Ces dernières années, le premier a fait l'objet d'études approfondies, et il est juste de dire que la plupart des suggestions visant à réduire la durée totale de la procédure se sont attachées à cette sous-catégorie.

Nul doute que M^{me} Morgan traitera plus longuement de ces solutions. Qu'il suffise de dire ici que le Conseil de l'Europe a également œuvré dans ce domaine (procédures simplifiées).

En revanche, on n'a jusqu'ici accordé que peu d'attention aux possibilités qu'offrait le temps d'attente (retard) de réduire la durée globale de la procédure. Il semble pourtant que ce domaine se prête tout particulièrement à des gains substantiels. L'organisation des tribunaux et des services du procureur ne répond pas à des critères d'efficacité, mais semble résulter d'un processus d'adaptation graduelle à une croissance constante du nombre des affaires. On n'a pas fondamentalement « repensé » le concept de droit pénal en tant qu'instrument pouvant influencer sur le comportement des gens et, par conséquent, du moins dans mon pays, les contraintes de la procédure sont pratiquement les mêmes dans une affaire de cambriolage que dans une affaire de passager sans titre de transport. On a introduit dans le droit pénal de plus en plus d'infractions

sans victime, et c'est surtout le grand nombre de ces affaires de *mala prohibita* qui surcharge le système.

Une analyse approfondie des « processus de production » qui sous-tendent cette structure d'organisation fait défaut dans la plupart des pays, de sorte qu'il est douteux qu'on soit parvenu à une adéquation entre « l'essentiel des affaires » et la structure. Qu'on me permette de citer un seul exemple à ce propos. On est frappé, en observant la procédure du système pénal, du grand nombre de stades par lesquels passe une affaire avant d'aboutir à la décision effective. Aux Pays-Bas, une affaire pénale passe en moyenne entre les mains d'une douzaine de personnes, et il y a une trentaine de mouvements du dossier.

On imagine aisément que, dans une organisation utilisant à plein la capacité productive, tout mouvement suppose un délai et que la somme des délais s'accroît avec le nombre de mouvements. Ainsi, une diminution de ce nombre (et peut-être du nombre de stades) pourrait réduire considérablement le retard. Nul doute que M^{me} Morgan évoquera également cette « solution ».

Il se peut toutefois que les personnes travaillant directement ou indirectement pour le système de justice pénale ne soient pas très familiarisées avec cette façon d'envisager le problème du retard. Les connaissances pertinentes doivent être recherchées auprès d'autres sources, c'est-à-dire des experts en gestion et des analystes de l'Organisation. Au cours des prochaines années, le Conseil de l'Europe en général et le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) en particulier pourraient contribuer pour beaucoup à intégrer cet ensemble de connaissances dans le droit pénal, la procédure pénale et la criminologie.

6. Des conférences organisées par le Conseil de l'Europe ont mis en lumière l'interaction des diverses parties du système de justice pénale. Cette interaction a une influence particulière sur les retards, car les efforts faits pour réduire la durée globale de la procédure dans une partie du système n'auront que des effets limités si telle ou telle autre partie n'est pas capable ou désireuse d'imiter la précédente.

Réduire le délai d'attente, par exemple dans les services du procureur, ne semble guère présenter d'intérêt si le tribunal ne peut connaître de l'affaire dans un délai raisonnable. On peut en dire autant de l'interaction des tribunaux et du système pénitentiaire. Accélérer la procédure

dans le système judiciaire n'aura que peu d'effets si la sanction infligée n'est pas exécutée en temps voulu.

En revanche, s'il est impossible de prendre de telles mesures au moment opportun et dans un esprit de coopération, la réduction des retards dans les premiers éléments du système de justice pénale risque d'aggraver la situation dans les suivants. Il faudrait, par conséquent, qu'un bureau de régulation décide de l'acheminement des affaires à travers l'ensemble du système. La planification devient donc, y compris sous cet angle, un outil indispensable dans la gestion de la justice pénale.

On a soutenu, tant au sein du Bureau qu'à la session plénière du CDPC, que les derniers colloques et conférences se sont trop préoccupés de systèmes et qu'il vaudrait mieux se concentrer sur les questions de droit pénal et de criminologie.

Cette critique n'est, à mon sens, pas très fondée parce que les problèmes auxquels le système de justice pénale est confronté tiennent beaucoup moins aux questions de droit pénal et de procédure pénale qu'à l'organisation et au fonctionnement du système en tant que tel. Dans les journaux, à la télévision et dans la correspondance, on dépeint souvent le système de justice pénale comme une « entreprise mal organisée », souvent incapable d'avoir un rendement normal.

Puisque la principale raison qu'a la société de consacrer tant d'argent à l'administration de la justice est de combattre la délinquance en respectant l'équité, c'est le rendement qui compte réellement.

Si l'on n'y parvient pas, la société risque de chercher d'autres solutions pour combattre la délinquance.

LA SITUATION DANS LES PAYS EUROPÉENS DU POINT DE VUE DES LENTEURS DE LA JUSTICE EN CE QUI CONCERNE LES ADULTES

Rapport de MM. Bernard Laffargue et Thierry Godéroy
LA SITUATION DANS LES PAYS EUROPÉENS
DU POINT DE VUE DES LENTEURS DE LA JUSTICE
EN CE QUI CONCERNE LES ADULTES

La tâche que nous nous sommes donnée dans ce rapport — faire un état de la situation dans différents pays européens — s'est heurtée, outre à la question de l'objet même que l'on devait mesurer, à des problèmes de méthode d'évaluation et à la qualité des données empiriques disponibles.

Au cours de nos investigations, nous avons noté que les investissements dans le domaine pour la production de données statistiques et pour la recherche sur les causes et les conséquences des lenteurs dans le processus pénal. Les données disponibles sont souvent soit trop globales (par exemple le nombre de l'infraction à la sanction, sans qu'il soit possible de distinguer les systèmes de la justice pénale, les temps qui leur sont consacrés, etc.) soit trop circonscrites (par exemple les activités d'un seul système, sans qu'il soit possible de saisir le type d'infraction, les procédures ou le statut de l'auteur). Les données sont d'ordre monographique sans qu'il soit possible de tirer des conclusions plus générales. Les recherches sur les facteurs explicatifs, et plus particulièrement en France, sont plus développées, mais elles n'aboutissent pas souvent à des résultats qui soient exploitables (Garner, 1986). Quant aux effets de ces lenteurs, nous ne sommes pas en mesure de proposer de façon systématique, qu'ils résultent de l'absence de traitement ou de la sanction pénale et de la légitimité de la peine.

dans le système judiciaire n'aura que peu d'effet si la sanction infligée n'est pas exécutée en temps voulu.

En revanche, s'il est impossible de prendre de telles mesures au moment où l'infraction a été commise, la réduction des lenteurs dans les procédures pénales est un objectif à atteindre. Cependant, d'après les données de la Commission de l'Europe occidentale, il n'est pas évident que les lenteurs dans les procédures pénales soient liées à des problèmes de ressources humaines ou financières. En fait, les lenteurs sont souvent le résultat de problèmes de coordination et de communication entre les différents services de la justice.

LA SITUATION DANS LES PAYS EUROPÉENS

Le point de vue des lenteurs de la justice en ce qui concerne les adultes est un aspect important de la justice pénale. Les lenteurs dans les procédures pénales ont des conséquences graves sur la vie des personnes impliquées et sur la confiance du public dans le système judiciaire.

Cette situation est le résultat de plusieurs facteurs, dont les plus importants sont : le manque de ressources humaines et financières, la complexité des procédures pénales, le manque de coordination entre les différents services de la justice, et le manque de communication entre les différents services de la justice. Dans les pays européens, on a constaté que les lenteurs dans les procédures pénales sont souvent le résultat de problèmes de coordination et de communication entre les différents services de la justice.

Malgré la principale raison qui est le manque de ressources humaines et financières, il est important de noter que les lenteurs dans les procédures pénales sont souvent le résultat de problèmes de coordination et de communication entre les différents services de la justice.

Il est donc important de chercher des solutions pour combattre les lenteurs dans les procédures pénales.

LA SITUATION DANS LES PAYS EUROPÉENS DU POINT DE VUE DES LENTEURS DE LA JUSTICE EN CE QUI CONCERNE LES ADULTES

*Rapport de MM. Bernard Laffargue et Thierry Godefroy,
CESDIP, Paris (France)*

Le thème de ce colloque « Les lenteurs du système de justice pénale », sous son apparente simplicité, recèle, après examen, des écueils problématiques et méthodologiques auxquels nous nous sommes trouvés confrontés. De même, la mission qui nous était impartie dans le présent rapport — faire un état de la situation dans différents pays européens — s'est heurtée, outre à la question de l'objet même que l'on tentait de mesurer, à des problèmes de méthode d'évaluation et à la qualité des données empiriques disponibles.

Au cours de nos investigations, nous avons été frappés par le relativement faible investissement, dans le domaine, pour la construction de données statistiques et pour la recherche sur les causes et les conséquences des lenteurs dans le processus pénal. Les données statistiques le plus souvent sont soit trop globales (par exemple celles de la commission de l'infraction à la sanction, sans qu'il soit possible de répartir entre les sous-systèmes de la justice pénale les temps qui leur sont imputables), soit ne concernent que les activités d'un sous-système, rarement ventilées selon le type d'infraction, les procédures ou le statut du prévenu, soit encore sont d'ordre monographique sans qu'il soit possible d'en tirer des conclusions plus générales. Les recherches sur les facteurs explicatifs, à l'état de balbutiement en Europe, sont plus développées outre-Atlantique, mais elles n'aboutissent le plus souvent qu'à des résultats peu concluants (Garner, 1986). Quant aux effets de ces lenteurs, faute de résultats de recherche, on ne peut que postuler qu'ils sont le symptôme d'un dysfonctionnement du système, qu'ils risquent de mettre en cause le pouvoir dissuasif des sanctions pénales et la légitimité de l'action de la justice sans

parler de la menace qu'ils représentent pour les droits des prévenus ainsi que pour ceux des victimes¹.

I. Éléments de méthodes

Dans le cadre de ce rapport, on ne peut que mentionner brièvement les difficultés rencontrées aussi bien pour définir ce que l'on mesure que pour choisir les méthodes d'évaluation.

A. Que mesure-t-on ?

1. Durée et lenteur

Le terme de «lenteur» pour qualifier le déroulement du processus pénal possède un caractère normatif. Il colore l'image récurrente que peut avoir l'opinion publique de son fonctionnement. Mais le temps, à travers les délais légaux, appartient intrinsèquement à la procédure pénale. De plus, il n'est pas un élément neutre dans le déroulement du processus. Il peut être l'enjeu de stratégies et d'intérêts divergents selon les différents acteurs participant à la scène du pénal. Aussi lorsque l'on parle de lenteur ou de délais, sans doute serait-il nécessaire de toujours préciser à quelle norme on se réfère ou les parties du procès qui peuvent s'en trouver lésées, sauf à adopter une vision technocratique du fonctionnement de la justice pénale dont l'efficacité ne serait mesurée qu'à l'aune de la célérité.

Dans l'analyse des durées, une distinction *a priori* intellectuellement séduisante est de faire la part entre celles tenant aux délais de procédure et celles imputables à des dysfonctionnements du système. Les longues discussions que nous avons eues au cours des réunions préparatoires de ce colloque ont souligné la difficulté, souvent, de rendre opératoire une telle distinction : tel retard par exemple dans une expertise est-il imputable au système, quel statut donner à des délais liés à des recours abusifs de procédure (par exemple reports d'audience) ? De toute façon, en ce qui nous concerne, cette distinction ne pouvait être pertinente, dans la mesure où les données statistiques ne permettent pas de ventiler les durées de procédure selon ce critère.

1. Garner (J.) (1986) souligne que les recherches dans le domaine ont été menées principalement par des politologues et des sociologues des organisations, et donc surtout dans une perspective administrative, sans qu'il soit tenu compte de la spécificité du rôle du temps dans le déroulement du processus pénal.

Faute de pouvoir se référer à une norme — la Convention européenne des Droits de l'Homme énonce sans plus de précision la nécessité d'un jugement dans un «délai raisonnable» — le seul mode d'approche empirique permettant de cerner les lenteurs de la justice pénale est d'étudier l'évolution de la durée des procédures au cours de ces dernières années.

2. Durée et processus pénal

Étudier les durées de procédure implique que l'on définisse au préalable les bornes du processus pénal. Si, pour la victime, on peut estimer qu'il commence dès la commission de l'infraction, pour la police, ce ne sera que lorsque l'infraction lui sera reportée ou surtout lorsqu'elle pourra élucider l'affaire; pour le prévenu au moment de sa mise en cause et/ou de son arrestation; pour la justice, lorsque le dossier lui sera transmis par plainte ou par la police, etc. Selon le point de vue adopté, l'estimation des durées peut être extrêmement variable et le temps n'est pas qualitativement le même selon la situation des parties (par exemple pour le prévenu s'il est détenu ou non).

On peut certes se limiter à l'étude des temps de traitement des affaires par un sous-système du processus, par exemple la justice *stricto sensu*, notamment dans la phase de mise en œuvre des poursuites où les délais sont sans doute le plus aisément maîtrisables. Mais, outre le fait que ce stade ne contribue que pour une part à la durée de l'ensemble du processus, une telle approche permet difficilement de prendre en compte le fonctionnement de la chaîne pénale où chaque sous-système interagit avec les activités des autres agences situées en amont ou en aval. En terme de légitimité et d'efficacité de la justice, le temps à prendre en compte n'est pas celui du seul traitement judiciaire de l'affaire, mais celui de l'ensemble du processus depuis la commission de l'infraction jusqu'à l'exécution de la peine et l'indemnisation des victimes; le temps en amont précédant les premières mesures judiciaires, mais aussi les délais trop souvent négligés, en aval des jugements de première instance, liés aux procédures d'appel et à la mise à exécution des peines.

3. *Durée et fonctionnement de la justice criminelle*

Le système de justice criminelle n'est pas un ensemble homogène¹. Plusieurs filières coexistent en son sein selon les contentieux, les procédures et les personnes poursuivies. Des indicateurs globaux de durée moyenne de traitement des affaires ou des délais nécessaires pour régler la quasi-totalité des dossiers, s'ils peuvent éventuellement satisfaire le gestionnaire, ne permettent pas de mettre en évidence les disparités dans la gestion des contentieux².

Pour conserver une certaine cohérence, l'étude de la durée des processus pénaux devrait pouvoir s'appuyer sur des indicateurs prenant en compte à la fois les différents types de contentieux, les procédures suivies et les disparités régionales. Sur ce dernier point, on ne peut que constater les fortes différences dans les pratiques des tribunaux sans que l'on puisse directement les expliquer par le contexte sociologique (urbanisation du ressort, démographie, situation économique, taux et type de criminalité enregistrée, etc.), par ce que l'on qualifie pour simplifier de « culture légale » (Garner, 1986), par l'organisation du système ou par le comportement de ses agents.

B. *Comment mesure-t-on ?*

Pour mesurer les durées des processus pénaux, plusieurs types d'indicateurs peuvent être calculés :

- les durées moyennes : le temps moyen de traitement d'une affaire (celui-ci peut être établi sur des données statistiques ou par estimation) ;
- les médianes, quartiles ou déciles : 50 %, 75 %, 90 % des affaires sont réglés dans de tels délais ;
- les fréquences selon des délais préfixés : pourcentages d'affaires réglées par exemple en moins de trois mois.

Le choix entre les différents indicateurs ne relève pas de la seule technique statistique. Moyennes et médianes peuvent masquer la dispersion dans le temps de la durée de traitement des affaires. Les durées

1. Pour une analyse du système français, on peut se référer à Aubusson (1985 et 1987), et pour l'Angleterre à Bottomley et Pease (1986).

2. La durée des procédures dans la répression de contentieux d'ordres économiques, sociaux ou fiscaux met en cause l'effet dissuasif des sanctions pénales et la légitimité de l'intervention judiciaire (Lascoumes, 1986 ; Godefroy et Laffargue, 1987).

moyennes ou les délais nécessaires pour régler plus de 90 % des affaires peuvent être considérés comme de bons indicateurs de gestion. Mais lorsque l'on s'interroge sur les lenteurs de la justice, en terme de légitimité et d'efficacité de son action, peut-être devrait-on plutôt s'attacher à étudier ce quota résiduel d'affaires non traitées dans des « délais raisonnables » (voir jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme), s'intéresser aux dysfonctionnements à la marge plutôt qu'aux durées moyennes de traitements des contentieux.

Le rappel de quelques règles de méthodes n'avait pour but que de souligner les problèmes auxquels on se trouve confronté lorsque l'on tente d'évaluer empiriquement la durée des processus pénaux. Le recensement des statistiques pénales disponibles met en évidence la difficulté de respecter dans l'observation ces quelques principes de méthode. Mais c'est là peut-être l'une des finalités de ce colloque : souligner les besoins de connaissances statistiques dans ce domaine et réfléchir sur les orientations prioritaires à donner aux recherches sur les causes et les conséquences des lenteurs de la justice pénale.

II. *Etat de la situation dans différents Etats membres du Conseil de l'Europe*

Les statistiques pénales de la plupart des pays européens ne donnent que peu d'informations sur les durées de procédures. Au mieux, on dispose d'indicateurs très globaux (sauf peut-être pour l'Angleterre et la République Fédérale d'Allemagne). Plutôt que de nous disperser en multipliant des indications parcellaires sur de nombreux pays, nous nous sommes limités à l'étude de la situation dans quatre pays : Angleterre et pays de Galles, République Fédérale d'Allemagne, Italie et France. Ce choix permet de retenir les quatre pays parmi les plus peuplés du Conseil de l'Europe et présente, en outre, l'intérêt de décrire des situations contrastées au niveau des procédures, des durées de processus, du recours à l'emprisonnement avant jugement et de l'évolution de la masse des contentieux¹.

1. Pour chacun de ces pays, nous pouvions consulter nos correspondants. Lorsque l'on sait les pièges que recèlent les statistiques pénales et le péril que représente l'interprétation de statistiques étrangères, de tels contacts sont très utiles, même s'ils ne nous ont sans doute pas toujours permis d'éviter des erreurs d'interprétation. Nous tenons particulièrement à remercier le Dottore Sarzana pour les précieuses informations qu'il nous a données sur la situation en Italie.

A. La situation en France

Les données disponibles en France en matière de durée concernent principalement les premières phases judiciaires du processus pénal. Il s'agit d'estimations. L'analyse sera centrée sur le traitement judiciaire des délits.

En effet, en France, les contentieux contraventionnels — contentieux de masse comme les infractions de circulation ou les infractions sur les chèques — sont traités par les tribunaux de simple police. Jugés selon une procédure routinisée, par juge unique et le plus souvent en l'absence du prévenu, les délais de traitements de ces affaires sont liés principalement à des problèmes organisationnels: augmentation des contentieux, encombrement des rôles, etc., palliés le plus souvent par une informatisation de la chaîne pénale. Les retards les plus importants sont liés à l'exécution des peines: mise en recouvrement des amendes par le Trésor public et paiement par le condamné.

1. Durée des procédures au parquet (poursuites) (voir tableau n° 1)

Les affaires traitées par le parquet (toutes infractions, contraventions, crimes et délits) ont augmenté de deux tiers entre 1970 et 1983. La durée moyenne de traitement est passée de 16 jours à plus de 40 jours. Depuis les années 80, cette croissance semble cependant se ralentir. Depuis 1984, seules sont comptabilisées les affaires renvoyées au parquet des tribunaux de grande instance (crimes et délits), représentant moins de 40 % de l'ensemble des infractions. La durée de traitement de ces infractions est supérieure à 80 jours, mais elle est restée relativement stable entre 1984 et 1988, bien que le nombre d'affaires à traiter ait diminué.

Le parquet prend une décision de classement (deux tiers des affaires en matière de délit) le plus souvent au motif que l'auteur de l'infraction reste inconnu (plus de la moitié des cas). Il est malheureusement impossible de ventiler les durées de procédure selon les décisions de poursuites ou de classements sans suite. En matière de délits, le parquet peut engager des poursuites selon trois procédures (représentant respectivement 85 %, 5 % et 10 % des poursuites):

a. la citation directe: le prévenu est laissé libre et recevra une convocation devant le tribunal;

b. la comparution immédiate: le prévenu déféré par la police ou la gendarmerie est présenté immédiatement par le parquet devant le tribunal correctionnel (délai quarante-huit heures maximum). Le prévenu peut demander un délai pour préparer sa défense — mais dans ce cas-là, il est le plus généralement maintenu en détention — ou peut accepter d'être jugé immédiatement. Dans plus de 80 % des cas, la peine alors prononcée est celle de l'emprisonnement ferme. Cette procédure, spécifique semble-t-il au système français, si elle n'est utilisée que dans 5 % des poursuites devant le tribunal correctionnel, contribue pour environ 20 % aux condamnations à un emprisonnement ferme. Une part relativement importante des condamnés à un emprisonnement ferme sont jugés en France selon une procédure extrêmement rapide. Cette procédure est en pleine expansion. Elle a plus que doublé au cours de ces dernières années;

c. l'instruction: les affaires plus complexes ne pouvant relever de la procédure de flagrant délit sont mises à l'instruction sur requête du parquet. Cette procédure est obligatoire en matière de crime. Dans environ trois quarts des affaires renvoyées devant un juge d'instruction, ce dernier prend une décision de mise en détention provisoire.

2. Durée des procédures d'instruction (voir tableau n° 1)

Les mises à l'instruction présentent une tendance générale à la baisse tout au long de la période étudiée (baisse de 15 %) en raison d'un recours plus fréquent à des procédures simplifiées. On constate, en revanche, une croissance constante des durées de traitement qui passent de moins de sept mois en 1970 à près d'un an en 1988. L'allongement des procédures peut sans doute partiellement s'expliquer par le fait que, de plus en plus, seules les affaires les plus complexes sont renvoyées à l'instruction et que le poids relatif des instructions criminelles (toujours plus longues) s'accroît.

L'évolution des durées de traitement, aussi bien au niveau du parquet que de l'instruction, souligne les effets ambigus des variations du volume du contentieux (*case load*). Si une augmentation se traduit généralement par un allongement des durées de traitement, une diminution ne se traduit pas automatiquement par une baisse. Il faudrait ne pas tenir compte seulement des effets quantitatifs, mais aussi des changements qualitatifs dans la composition du *case load* (notamment pour l'instruction).

Tableau 1

Parquet, instruction et détention provisoire — Estimation des durées

Années	Parquet		Instruction		Détention provisoire		
	Nombre d'affaires en milliers ¹	Durée en jours ²	Nombre d'affaires	Durée en mois ²	Entrée	Population moyenne prévenue	Durée en mois ¹
1970	9 878	16	70 389	6,68	61 441	10 902	2,1
1975	14 043	21	61 253	8,37	65 143	12 857	2,4
1980	15 243	33	64 432	9,12	70 947	16 581	2,8
1983	16 478	44	70 302	9,60	72 541	18 861	3,1
1984	7 644	84	67 428	10,44	72 316	21 070	3,4
1985	7 433	77	62 694	10,92	66 332	21 603	3,9
1986	6 466	88	61 143	10,80	67 727	21 278	3,8
1987	5 237	90	57 680	10,93	65 181	20 831	3,8
1988	4 982	92	55 924	11,30	64 759	19 889	3,7

1. A partir de 1984, ne sont comptabilisés que les procès-verbaux arrivés aux parquets des tribunaux de grande instance : crimes et délits (en quasi-totalité).

2. Estimation selon la formule : $\frac{\text{stock moyen annuel}}{\text{flux annuel}} \times 12 \text{ ou } 365$.

Source : *Compte général, Annuaire statistique* (Ministère de la Justice), CESDIP, P. Tournier (1988).

3. Détention provisoire

Plus des trois quarts des entrants en prison en France sont des détenus provisoires, soit à la suite d'une comparution immédiate, soit dans le cadre d'une instruction. C'est-à-dire que la décision de mise en détention se fait dès le début de la phase judiciaire du processus pénal, après un bref délai.

On constate au cours de la période (voir tableau n° 1) un allongement notable des durées de détention provisoire : un peu plus de deux mois dans les années 70 à près de quatre mois dans la période récente. Cet allongement moyen tiendrait au poids croissant des détentions les

plus longues¹. Sans que l'on puisse établir un lien direct de causalité, on ne peut que souligner les évolutions comparables des durées d'instruction et des détentions provisoires. Cet allongement des durées pose un problème d'autant plus aigu que l'on peut estimer qu'environ 15 % de ces détenus ne sont finalement pas condamnés à une peine d'emprisonnement ferme et 20 % sont condamnés à un *quantum* de peine inférieur ou au plus égal à leur temps de détention avant jugement.

4. Durée de la phase de jugement

On ne dispose que de très peu d'informations sur les durées entre l'achèvement des procédures de poursuites et le jugement définitif. La durée moyenne d'audiencement serait de l'ordre de quatre mois, mais avec de fortes disparités selon les contentieux et les ressorts judiciaires. Les délais qui sont souvent plus longs que ce chiffre moyen peuvent être imputés à l'encombrement des rôles des tribunaux (une amélioration de l'efficacité du parquet peut buter sur un goulot d'étranglement au niveau de l'audiencement) et aux pratiques fréquentes de demande de renvoi de la part de la défense. Deux pratiques procédurales peuvent considérablement rallonger ces délais :

— les jugements par défaut : en France, plus de 20 % des jugements correctionnels sont prononcés en l'absence du prévenu. Le condamné peut faire opposition lorsque le jugement lui est signifié. Les délais de signification et la nouvelle procédure rallongent considérablement le processus : les deux tiers des jugements sur opposition sont prononcés plus d'un an après la première condamnation ;

— les procédures d'appel : les appels ne représentent en moyenne que 5 % des condamnations en première instance (mais 8 % en matière de délit). Ils ont crû de près d'un tiers au cours de ces cinq dernières années et plus de 50 % des jugements d'appel sont prononcés plus de six mois après la première condamnation.

1. Les délais légaux de détention provisoire sont de quatre mois renouvelables en matière de délit et d'un an renouvelable sans limite en matière de crime. Les efforts législatifs successifs pour réduire le recours et les durées de détention provisoire semblent avoir eu des effets limités (Robert et al., 1987-1988).

5. *Durée de l'ensemble du processus pénal* (voir tableau n° 2)

Ce sont des délais calculés entre la date de l'infraction et celle du jugement définitif. On doit constater un allongement de la durée globale des processus pénaux: en 1980, les deux tiers des affaires étaient réglés en moins d'un an, un peu plus de la moitié seulement en 1986. Ces chiffres globaux recouvrent des situations contrastées. La durée moyenne des affaires est, en 1986, de 15 mois, mais de 10 mois seulement pour les contraventions, un peu plus de 15 mois pour les délits et près de 30 mois pour les crimes. 70 % des affaires sont réglés en moins d'un an pour les contraventions, la moitié pour les délits et seulement 5 % pour les crimes. Compte tenu de ce qui a été exposé précédemment sur le processus pénal, le calcul de tels délais globaux (toutes procédures et infractions confondues) n'est guère satisfaisant. L'interprétation des données doit être faite plus en terme d'évolution que de valeur absolue.

Tableau n° 2

*Durée des procédures**(Délai entre la date d'infraction et la date du jugement définitif)*

	Moins de 6 mois	6 mois à 1 an	1 an à 18 mois	18 mois à 2 ans	Plus de 2 ans	Total
1980 % cumulé	27,1	37,4 64,5	16,3 80,8	7,2 88,0	12,0 100	100
1983 % cumulé	25,3	41,9 67,2	19,0 86,2	7,7 93,9	6,1 100	100
1986 % cumulé	21,9	31,0 52,9	19,3 72,2	10,6 82,8	17,4 100	100

Source: *Statistique annuelle*, ministère de la Justice.B. *Situation en Italie*

En 1984, l'Italie a connu une importante réforme dans la répartition des compétences entre tribunaux d'instance (*preture*) et tribunaux correctionnels (*tribunali*)¹. Il faut donc étudier l'évolution des durées avant l'entrée en vigueur de la loi (période 1970-1983), et après (période 1985-1987), en considérant les effets que peut avoir sur les délais une réforme dont l'objet était de réduire la charge de travail des tribunaux correctionnels.

Tableau n° 3

Italie, mouvement des affaires et durées (en jours)

	1970	1975	1980	1983	1985	1986	1987
Tribunal d'instance							
Enquête	88	198	126	126			
Jugement	120	242	152	154	173	214	177
Parquet							
Durées en jours ¹	47	44	49	52	120	152	140
Tribunal correctionnel							
Durées en jours ¹	283	425	466	427	622	784	1 160
Instruction							
Durées en jours ¹	40	42	57	91	155	272	219
Appel							
Durées en jours ¹	353	534	417	468	464	467	483

$$1. \text{ Durées} = \frac{\text{stock restant}}{\text{flux reçu}} \times 365$$

Source: Ministero di Grazia e Giustizia et CESDIP.

1970-1983: l'évolution n'est pas uniforme pour tous les éléments du système pénal².

1. Loi n° 400 du 31 juillet 1984.

2. Toutes les durées sont des durées estimées à partir du nombre d'affaires reçues et du stock restant selon la formule: $d = \frac{\text{stock restant}}{\text{flux reçu}} \times 365$.

Au niveau des tribunaux d'instance (*preture*), les durées augmentent modérément passant, entre 1970 et 1983, de 88 à 126 jours pour l'enquête (*istruttoria*), et de 120 à 154 jours pour les temps de jugement (*giudizio*). Pour les parquets (*procure*), les durées de traitement des affaires restent assez stables, passant de 47 jours (1970) à 52 jours (1983). L'allongement des temps est beaucoup plus important en ce qui concerne les tribunaux correctionnels (*tribunale*), de 283 à 427 jours sur l'ensemble de la période, et pour les durées d'instruction (*uffici istruttoria*) qui doublent de 40 à 91 jours. Au niveau des cours d'appel (*corte di appello*), les délais augmentent régulièrement passant d'un peu moins d'un an à plus de 15 mois.

1985-1987: la loi n° 400 entre en application en 1985. Elle accorde compétence aux tribunaux d'instance (*preture*) pour tous les délits de moyenne ou faible gravité, antérieurement de la compétence des tribunaux correctionnels (*tribunali*). La compétence des cours d'appel s'étend aux appels des jugements des tribunaux d'instance.

La mise en application de cette loi entraîne un accroissement de la charge de travail pour les tribunaux d'instance (*preture*), une très forte diminution de la matière sur laquelle les parquets (*procure*) ont à se prononcer, ainsi que du nombre d'affaires jugées par les tribunaux correctionnels (*tribunali*). Cette modification des charges conduit à un allongement des délais au niveau des tribunaux d'instance (177 jours en 1987), à une forte augmentation des durées au niveau des parquets (de moins de 2 mois à plus de 3 mois) et à un accroissement important des temps de jugements des tribunaux correctionnels, qui passent de 14 à plus de 20 mois.

Cette loi semble en fait n'avoir pas seulement entraîné une modification quantitative de la matière traitée, mais surtout un changement qualitatif. Les parquets voient les affaires pour auteurs inconnus diminuer de 72 %, alors que ce type d'affaires augmente de 89 % pour les tribunaux d'instance. Ce sont les affaires les plus complexes, et donc supposées plus longues, que le parquet continue de traiter. En ce qui concerne les cabinets d'instruction, on enregistre aussi une diminution importante des affaires reçues (divisées par 3 entre 1983 et 1985) qui s'accompagne, ici aussi, d'un allongement des délais (de 91 jours en 1983, à 155 jours en 1985, puis 219 jours en 1987).

Au niveau des cours d'appel, contrairement aux autres instances du système pénal, malgré la compétence élargie de cette cour et l'accroissement de la matière reçue (qui double entre 1983 et 1986), les durées de traitement restent étonnamment stables (1983: 468 jours; 1987: 467 jours).

Avec la mise en application de cette loi, s'illustrent assez bien deux aspects de la question des délais:

— les délais ne sont pas seulement un problème quantitatif. Les durées augmentent avec une matière qui diminue (cas du parquet, des tribunaux correctionnels, de l'instruction), une matière qui s'accroît (tribunaux d'instance), ou encore elles restent stables avec une charge qui s'accroît (cour d'appel);

— la lenteur en un point particulier peut être un effet induit. En renvoyant les affaires les plus simples des tribunaux correctionnels vers les tribunaux d'instance, les durées n'ont pas diminué au niveau des tribunaux correctionnels, mais de plus elles se sont accrues dans les tribunaux d'instance.

Détention provisoire: l'allongement des délais enregistrés ces dernières années au niveau des cabinets d'instruction ne semble avoir eu aucun effet sur les durées de la détention provisoire. La durée moyenne de la détention provisoire¹, qui n'augmente que très faiblement entre 1983 et 1985 (1983: 3,9 mois; 1984: 4 mois et 1985: 4,1 mois), baisse très nettement ensuite (1986: 3,5 mois; 1987: 3,6 mois). Ce renversement de tendance serait plutôt à mettre en relation avec des modifications législatives intervenues en 1984 et 1985.

L'Italie reconnaît le droit du détenu à être libéré lorsqu'un certain délai a été dépassé. Ce système est complexe, il mêle des délais autonomes pour chacune des phases principales du processus et un délai global qui ne peut excéder une limite tenant compte de la gravité de l'inculpation. Ces délais sont eux-mêmes assujettis à des possibilités de prorogations (*proroghe*) et de suspensions (*suspensioni*).

Jusqu'en 1984, la tendance était à élever les limites légales de la détention. La loi n° 398 du 28 juillet 1984 renverse cette tendance en réduisant la durée de la détention avant jugement. Elle abroge

1. Source: Bulletin d'information pénitentiaire, Conseil de l'Europe, 1987.

l'institution de la détention préventive (*carcerazione preventiva*) en la remplaçant par la garde « protectrice » (*custodia cautelare*) qui prévoit des délais (de garde) réduits par rapport à la règle précédente. La loi n° 7 du 25 janvier 1985 a poursuivi dans le même sens en établissant des délais de détention préventive plus brefs.

Le but, qui est d'éviter que des retards de procédures se retournent contre le prévenu, fait dire au professeur Chiavario qu'il s'agit des « conséquences de malaises profonds de ce système qui ne réussit pas à produire des jugements définitifs dans un délai raisonnable » et aussi d'une « force de dissuasion contre les retards de procédure » (1989).

C. Situation en Angleterre et au pays de Galles

1. Magistrates' courts

L'Angleterre et le pays de Galles disposent de données sur les durées des procédures pour les infractions graves (*indictable cases*) poursuivies devant les *magistrates' courts*. Cette statistique, publiée trois fois par an depuis octobre 1985, présente des résultats d'ensemble ou ventilés selon les infractions ou les procédures.

La durée totale (toutes infractions confondues) des procédures (de la date d'infraction au jugement) est d'un peu plus de quatre mois, dont un peu plus de deux mois entre l'infraction et les poursuites par la police (*charge/summons*), un mois pour atteindre la première audience aux *magistrates' courts* et un mois entre cette première audience et la dernière.

Entre 1985 et 1987, pour l'ensemble des infractions (*summary and indictable offences*), les enquêtes montrent que les durées de l'ensemble du processus n'ont que légèrement augmenté (octobre 1985: 125 jours; juin 1986: 126 jours; juin 1987: 132 jours). L'augmentation est due essentiellement à la troisième étape (les audiences) dont la durée est passée de 27 à 33 jours entre juin 1986 et juin 1987. Ce chiffre global masque, bien évidemment, des différences notables suivant les infractions concernées et les procédures suivies. Nous nous référons aux résultats de l'enquête de juin 1987 complétée par celle de février 1989¹.

1. Home Office Statistical Bulletin, 13/88 du 16 mai 1988 et 24/89 du 19 juillet 1989.

Tableau n° 4

Angleterre et pays de Galles — Durée des affaires
(magistrates' court — juin 1987)

	A	B	C	Durée totale (en jours)
A. Toutes infractions	65	35	33	133
<i>Types d'infractions</i>				
Infractions graves	41	22	49	112
Contraventions (hors circulation)	71	35	17	123
Contraventions (circulation)	75	42	31	148
B. Infractions graves¹				
<i>Type de procédure</i>				
Mise en accusation	25	18	50	93
Citation	94	35	43	172
<i>Types de procès</i>				
<i>Summary trial²</i>				
Plaidoierie coupable	38	24	30	92
Plaidoierie non coupable	45	27	89	161
<i>Committal for trial³</i>				
Full committal proceedings	53	13	102	168
Paper committal proceedings	44	15	71	130

1. Incluant les infractions *either way* pouvant être jugées par procédure simplifiée ou devant les *Crown Courts*.

2. Procédures simplifiées.

3. Mise en accusation devant les *Crown Courts*.

A. Date d'infraction jusqu'aux poursuites (mise en accusation/citation).

B. Poursuites jusqu'à la première audience (*magistrates' court*).

C. Première audience jusqu'à la dernière audience (*magistrates' court*).

Source: Home Office Statistical Bulletin, 13/88.

Infractions

Ces durées varient suivant les qualifications de 111 jours pour les infractions graves (*indictable offences*) à 148 jours pour les contraventions de circulation (*summary motoring offences*). Cette différence provient principalement de la première étape, infractions-poursuites (*offence to charge or summons*). Celle-ci est plus longue pour les contraventions (*summary offences*) — plus de 70 jours — que pour les délits (*indictable offences*) — 41 jours.

En ce qui concerne les infractions graves (*indictable offences*), l'amplitude des durées peut être très forte selon les infractions: de 12 semaines pour les *criminal damage* à 28 semaines pour les fraudes et les escroqueries (*fraud and forgery*). Mais si l'on ne considère que les trois infractions les plus nombreuses (vols, violence contre les personnes, cambriolages), les temps sont assez homogènes, de l'ordre de 100 jours dont la moitié pour la dernière étape, les audiences.

L'enquête de février 1989, qui ne concerne que les infractions graves (*indictable offences*), montre un allongement constant des temps depuis juin 1985 (juin 1985: 95 jours; juin 1986: 104 jours; juin 1987: 111 jours; juin 1988: 116 jours et février 1989: 124 jours). L'accroissement de la durée est dû presque exclusivement à l'allongement de la dernière étape (les audiences), dont le temps a augmenté d'un peu plus de 50 % depuis juin 1985 (juin 1985: 39 jours; juin 1987: 49 jours; juin 1988: 54 jours et février 1989: 61 jours). Cet allongement doit être mis en rapport avec la diminution du nombre d'affaires terminées lors de la première audience et l'accroissement du nombre moyen d'ajournements. Le pourcentage d'affaires terminées lors de la première audience est passé entre 1985 et 1989 de 32 % à 21 %, tandis que le nombre moyen d'ajournements est passé durant la même période de 1,7 à 2,6.

Plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer cette évolution: les réformes intervenues en 1985 et 1986 — installation des services du Procureur de la Couronne (*Crown Prosecution Service*) en avril et octobre 1986, et des modalités de notification des charges avant audience (*advance disclosure*) en mai 1985 — mais depuis 1988 ce serait plutôt l'effet d'un manque de personnel au niveau des *magistrates' courts*.

L'évolution des années 1985 à 1987 montre aussi une diminution sensible des durées pour les délits en matière de circulation (*indictable motoring offences*). Elle est à mettre en relation avec l'extension des amendes pénales fixes pour contraventions de circulation (*summary motoring offences*) en octobre 1986. Cette mesure pourrait avoir libéré des moyens pour traiter les délits en matière de circulation (*indictable motoring offences*).

Différences selon les types de procédure et de procès

Les affaires poursuivies par citation (*summons*) prennent beaucoup plus de temps que celles poursuivies par mise en accusation (*charged*), respectivement 172 et 94 jours. L'essentiel de cette importante différence de durées provient des deux premières étapes (de l'infraction à la première audition devant les *magistrates' courts*), 43 jours dans le cas des prévenus *charged*, 129 jours dans le cas des prévenus cités (*summonsed*). Depuis octobre 1986, on assiste à une diminution du recours à la procédure de citation (*summons*). Le déclin de cette procédure (dû au renvoi à d'autres procédures du contentieux circulation) a contribué à faire diminuer statistiquement les durées de la première étape — de l'infraction au début des poursuites — pour tous les délits (*indictable cases*).

Les différences suivant les types de procès sont là aussi assez nettes. Les procédures pour les prévenus plaidant coupables (*guilty plea*) sont beaucoup plus courtes (92 jours) que celles pour les prévenus plaidant non coupables (*not guilty plea*) (161 jours). Les temps qui vont de la première à la dernière audition devant les *magistrates' courts* sont trois fois plus longs lorsque la défense plaide non coupable (*not guilty plea*).

2. Crown Courts

La juridiction des *Crown Courts* a pour compétence de juger les affaires les plus graves (*indictable offences*), celles dont les peines ne peuvent être prononcées par les *magistrates' courts* (les peines de prisons supérieures à six mois, par exemple) et les appels de décisions des *magistrates' courts*. Des statistiques sur les délais entre la date de renvoi par les *magistrates' courts* et la date d'audience par la *Crown Court* sont publiées annuellement¹.

1. *Judicial Statistics*, HMSO, annuel.

Tableau n° 5

Angleterre et pays de Galles — Durées des affaires renvoyées en Crown Court
(après transmission par les magistrates' courts)

Renvoyées en Crown Court pour :	Durée moyenne (en semaines)	Pourcentage moins de 8 semaines	Pourcentage moins de 16 semaines
A. Jugement (<i>trial</i>)	12,3	45	77
— Coupable	10,2	54	85
— Non coupable	16,7	25	61
— Prévenus libres	12,9	41	75
— Détention provisoire	9,8	58	85
B. Prononcé de peines (<i>sentence</i>)	6,6	76	94
C. Appel (<i>appeal</i>)	6,5	52	72

Source : *Judicial Statistics*, 1987.

En 1987, les durées moyennes des affaires renvoyées devant les *Crown Courts* pour prononcé de la peine (*sentence*) ou appel (*appeal*) sont très semblables: 6,6 et 6,5 semaines, alors que celles renvoyées pour jugement (*trial*) ont une durée moyenne deux fois supérieure: 12,3 semaines.

Renvoi pour prononcé de peines ou appel

Cette moyenne masque des vitesses d'écoulement très différentes: au bout de 8 semaines, 76 % des affaires renvoyées pour prononcé de la peine (*sentence*) sont traitées, alors qu'il faut attendre 16 semaines pour atteindre une proportion comparable (72 %) d'affaires traitées pour les renvois en appel. Ce que confirme l'évolution enregistrée depuis 1980 (voir tableau n° 6). Pour les affaires renvoyées pour prononcé de la peine (*sentence*), le pourcentage d'affaires dont les délais de traitement sont inférieurs à 8 semaines est passé entre 1980 et 1987 de 90 % à 76 %; alors que le pourcentage ne baissait que de 59 à 52 % pour les affaires renvoyées pour appel. Parallèlement, pendant la même période, la durée moyenne baissait fortement pour les renvois pour appel (de

9,3 semaines à 6,5 semaines) alors qu'inversement elle augmentait pour les renvois pour prononcé de la peine (*sentence*) (de 5,5 semaines à 6,6 semaines).

Pour ces deux types de contentieux (*sentence/appeal*), la période est marquée par une baisse importante du nombre d'affaires. Le nombre des renvois pour appel en 1987 est le plus bas depuis 1979. Le nombre de renvois pour prononcé de peines (*sentence*) en 1987 (7 947) n'est plus que la moitié de ce qu'il était en 1981 (15 421). Dans ce dernier cas, il pourrait s'agir des conséquences du *Criminal Justice Act 1982* qui, en autorisant un éventail plus large des peines dans la compétence des *magistrates' courts*, aurait diminué le nombre de renvois nécessaires vers les *Crown Courts* pour prononcé de la peine (*sentence*). On retrouve un phénomène du même ordre que celui rencontré dans d'autres pays: une matière moins nombreuse mais plus complexe engendre des durées plus longues. En revanche, pour les appels, tout laisse penser qu'il n'y a pas eu de modifications qualitatives de la matière. La chute quantitative s'est accompagnée d'une réduction des durées.

Tableau n° 6

Angleterre et pays de Galles — Délais des affaires renvoyées en Crown Court
Pourcentage des affaires traitées avant 8 semaines

	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %
A. Jugement dont :	36	39	39	41	40	40	41	45
— coupables	49	51	51	54	51	49	51	54
— non coupables	18	18	18	19	18	19	21	25
— prévenus libres	32	33	34	37	35	35	36	41
— détention provisoire	54	59	57	60	55	56	55	58
B. Prononcé de peines	90	88	87	83	79	79	78	76
C. Appel	59	62	64	64	63	65	67	52

Source : *Judicial Statistics*, annuel.

Renvoi pour jugement

En ce qui concerne les renvois devant les *Crown Courts* pour jugement (*trial*), de loin les plus nombreux, la matière n'a cessé depuis 1980 de croître (1980: 55 000 affaires reçues; 1987: près de 100 000). Paradoxalement, cette croissance importante de la matière s'est accompagnée d'un raccourcissement des durées. Cette diminution, qui s'est effectuée en deux étapes (1980-1983 et 1986-1987), peut être observée tant en moyennes (1980: 17,3 semaines; 1983: 14,2 semaines; 1986: 14,1 semaines; 1987: 12,3 semaines) que par la proportion des affaires réglées en moins de 8 semaines (1980: 36 %; 1983: 41 %; 1987: 45 %).

L'année 1987 a connu des délais particulièrement courts (les plus courts depuis 1976). Ce raccourcissement important des durées, enregistré entre 1986 et 1987, a surtout concerné les procédures où les délais sont généralement les plus longs. Ce sont les procès avec plaidoirie non coupable (la durée moyenne a été ramenée de 19,5 à 16,7 semaines) et les affaires où les prévenus sont en liberté sous contrôle (la durée moyenne est passée de 15,2 à 12,9 semaines). Les durées moyennes ou les vitesses d'écoulement sont en effet très différentes selon le type de procédure (plaidoirie coupable ou non coupable) et la situation du prévenu, libre ou en détention provisoire (voir tableau n° 5).

Les dossiers pour lesquels le prévenu plaide coupable ont des durées très inférieures à ceux où le prévenu plaide non coupable (pour 1986, une durée moyenne de 11,3 semaines et 51 % des affaires avec un délai inférieur à 8 semaines dans le premier cas, alors que la durée moyenne est de près de 20 semaines et que seuls 21 % des affaires ont une durée inférieure à 8 semaines dans le deuxième cas).

La situation du prévenu joue aussi un rôle très important. Les durées sont plus courtes pour un prévenu en détention provisoire que pour un prévenu libre sous contrôle (pour 1986: une durée moyenne de 10,4 semaines et 55 % des affaires avec une durée inférieure à 8 semaines pour les cas où le prévenu est en détention, alors que la durée moyenne est de plus de 15 semaines et que seul un peu plus du tiers des affaires a une durée inférieure à 8 semaines dans les autres cas).

Détention provisoire

Que ce soit dans les procédures simplifiées (*summary trial*) ou devant les *Crown Courts*, le processus est plus rapide lorsque le prévenu est maintenu en détention. Cependant, il semble que même dans ce cas on assiste à un allongement des procédures au cours de la dernière décennie. Par exemple, devant les *Crown Courts*, les affaires (avec prévenus détenus) qui sont réglées en moins de 8 semaines sont passées de 71 % à 58 % entre 1975 et 1987. Cette évolution apparaît aussi dans les statistiques pénitentiaires¹.

La population moyenne des détenus en attente de jugement (*untried*) a été multipliée par 2,5 entre 1977 et 1987, passant de 3 400 à 8 700 personnes, dont 54 % seraient concernés par une procédure devant les *magistrates' courts* et le reste en attente de jugement devant les *Crown Courts*. En dix ans, la durée moyenne de détention a presque doublé, passant de 29 à 56 jours. Nous ne disposons que de peu d'informations sur la répartition des durées. Cependant, selon une estimation, les détenus avant jugement subiraient une détention moyenne d'un mois avant que leur affaire passe devant les *magistrates' courts*².

Un autre indicateur de cet allongement des délais est la proportion du nombre de détenus avant jugement restant moins d'un mois en détention préventive, qui est passée de la moitié (1977) à seulement un tiers (1987). Parallèlement, en 1987, près d'un détenu avant jugement sur trois reste plus de trois mois, alors qu'il n'était que un sur cinq en 1977.

L'évolution de la situation des détenus en attente de prononcé de peines (*convicted*) par les *magistrates* ou les *Crown Courts* est quelque peu différente. A l'image de l'évolution du nombre d'affaires renvoyées pour prononcé de peines (en baisse constante depuis une dizaine d'années), la population des détenus *convicted unsentenced* est en baisse tant en stock qu'en flux. La durée moyenne de détention est restée stable, autour d'un mois, depuis dix ans (1977: 25 jours; 1987: 27 jours).

1. *Prison Statistics England and Wales*, 1987, HMSO, annuel.

2. Morgan (P.), Vennard (J.), *Pre-trial delay: the implications of time-limits*, Home Office Research Study, 110, 1989.

Pour l'ensemble, le taux de détention provisoire parmi les populations pénitentiaires, faible traditionnellement en Angleterre par rapport aux pays continentaux, atteint maintenant plus de 20 %.

Cette croissance de la population en détention provisoire et l'allongement des délais sont à l'origine de la mise en œuvre de la réforme fixant un délai dans lequel l'audience devrait être commencée — *custody time limits regulations*¹. Cette réforme se heurte cependant aux différences régionales et aux difficultés de l'application de délais uniformes. Ainsi, pour 1987, si globalement seuls 16 % des affaires renvoyées pour jugement (*trial*) devant la *Crown Court* ont dépassé 16 semaines, le nombre atteint 43 % à Londres.

D. Pays-Bas

Ces différences régionales peuvent être aussi très sensibles pour un pays plus petit, comme les Pays-Bas.

Pour les affaires traitées seulement par les parquets, les durées de procédures sont passées de 104 à 128 jours entre 1981 et 1987. Mais les différences sont particulièrement importantes d'un ressort à l'autre : de 65 jours (Almelo) à 192 jours (Rotterdam) en 1988.

Pour les affaires traitées par les cours de première instance, les durées sont passées de 181 à 275 jours entre 1981 et 1987. On peut observer le même phénomène de dispersions des durées suivant les ressorts.

E. La situation en République Fédérale d'Allemagne²

La justice allemande, parquets et tribunaux, a eu à faire face au cours des années 70 à une très forte augmentation du volume des contentieux (voir tableau n° 7). Le nombre d'affaires culmine en 1983 (il a plus que doublé en 1971 et 1983) pour ensuite légèrement décroître au cours des années suivantes (moins 3,7 % entre 1983 et 1986). Cette situation a

1. *The Prosecution of Offences (Custody time-limits) Regulations*, 1987, S.I., n° 299.

2. L'analyse repose sur des données fournies par le docteur Feltes dans un rapport intérimaire. Elles diffèrent de celles reprises dans son rapport définitif dont nous avons eu connaissance trop tardivement.

profondément modifié les modes de traitement des contentieux. En effet, si au cours de la période 1971-1983, le nombre d'affaires a doublé, en fin de processus, le nombre de jugements et de condamnations n'a crû que de 17 %. Pour faire face à ce volume d'affaires en forte croissance, le parquet a partiellement délaissé les procédures formelles de poursuite par inculpation (le nombre baisse de 45,7 % à 34,4 % du total des affaires) pour recourir massivement, en contrepartie, à des procédures simplifiées de traitement : transaction, suspension de poursuite, ordonnances pénales... Cette pratique se reflète dans les statistiques d'activité du parquet : alors que les effectifs ont crû d'un tiers au cours de la période et que le nombre d'affaires traitées par le parquet a augmenté de 42 %, le taux d'inculpation par membre du parquet n'a crû que de 7 %. Dans la période de stagnation et de légère baisse du volume des contentieux (après 1983), cette tendance se confirme : le taux d'inculpations continue de décroître de 34 à 31 % et celui des condamnations de 28 à 25 %. Ainsi, un changement dans les pratiques, qui semblait être lié à une forte augmentation du *case load*, se poursuit malgré le changement de tendance.

1. Durée des procédures (voir tableau n° 7)

Ce double mouvement — augmentation des contentieux et changements des pratiques de traitement — s'est traduit globalement par un raccourcissement des délais de procédure. Les délais moyens entre l'arrivée de l'affaire au parquet et le jugement étaient de 5,01 mois en 1971 contre seulement 4,34 mois en 1984, et 4,42 en 1986. Ainsi l'augmentation du nombre d'affaires à traiter n'a pas entraîné un allongement des procédures, mais au contraire une diminution des délais grâce à des pratiques de « dérivation ». La baisse du *case load* en revanche n'a eu que peu d'effets sur les durées.

a. Durée des procédures au niveau des tribunaux

En 1986, sur quatre affaires, trois ont été réglées en moins de trois mois au niveau du tribunal. Par rapport à 1971, date à laquelle 66,1 % seulement de toutes les affaires avaient été réglés dans le même délai, la durée de la procédure a été raccourcie. Entre l'arrivée du dossier au siège du tribunal et sa clôture par le juge, 2,93 mois en moyenne ont été nécessaires en 1986, exactement le même laps de temps qu'en 1983, mais nettement inférieur à celui nécessaire en 1971 (voir tableau n° 7).

Tableau n° 7
 Nombre d'affaires pénales et durées moyennes de procédure en République Fédérale d'Allemagne
 (parquets et tribunaux)

	1971	1978	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Affaires réglées	734 656	1 336 356	1 443 574	1 456 548	1 519 646	1 487 646	1 472 538	1 463 677
Inculpations	335 958	475 239	509 504	519 547	522 840	493 688	469 578	456 984
— % du nombre total d'affaires	45,7 %	34,8 %	35,3 %	35,7 %	34,4 %	33,2 %	31,9 %	31,2 %
Condamnations	366 785	429 385	431 717	432 308	430 368	405 959	381 539	364 549
— % du nombre total d'affaires	49,9 %	31,4 %	29,9 %	29,7 %	28,3 %	27,3 %	25,9 %	24,9 %
Durée de la procédure au niveau du tribunal 3 mois au maximum	66,1 %	68,7 %	72,5 %	73,9 %	74,2 %	74,9 %	74,8 %	74,4 %
Durée de la procédure au niveau du ministère public et du tribunal 3 mois au maximum	43,6 %	50,0 %	52,3 %	53,5 %	55,0 %	56,3	56,4 %	56,3 %
Durée moyenne de la procédure au niveau du tribunal	3,39	3,33	3,03	2,97	2,93	2,90	2,91	2,93
Durée moyenne de la procédure au niveau du ministère public et du tribunal, en mois	5,07	4,75	4,48	4,45	4,34	4,27	4,28	4,32

Source : Statistisches Bundesamt, *Strafgerichte* (1987), Feltes (1987).

La baisse de la durée moyenne de traitement s'est poursuivie malgré l'augmentation du nombre d'affaires.

b. Durée des procédures (parquets et tribunaux)

Plus de la moitié de toutes les affaires sont réglées dans un délai maximal de trois mois au niveau du parquet et au niveau du tribunal (56,3 % exactement en 1986). Là encore, la procédure s'est accélérée depuis 1971, puisqu'à cette date 43,6 % seulement de toutes les affaires étaient réglés durant le même délai. Entre l'arrivée du dossier au parquet et sa clôture par le juge, 4,32 mois en moyenne étaient nécessaires en 1986, soit à peu près la même durée qu'en 1983 (4,34 mois). Là encore, ce délai s'est raccourci entre 1971 (5,07 mois) et 1983, bien qu'un plus grand nombre d'affaires ait dû être traité. Après 1983, cette tendance s'est maintenue malgré une légère remontée des délais moyens en 1986.

2. Durée des procédures d'appel

Les procédures d'appel représentent environ 15 % des condamnations. Les deux tiers des affaires sont traités par les cours en moins de 3 mois, avec une durée moyenne de 3,5 mois. La phase la plus longue de la procédure d'appel est celle du parquet, puisque la durée moyenne de l'ensemble du processus s'élève à 13,5 mois.

3. Poids respectifs des parquets et des tribunaux dans la durée des procédures

La situation est très différente suivant les procédures. La durée de traitement par les parquets est inférieure à celle des tribunaux pour les affaires renvoyées devant les *Amtsgerichte* (compétences pour les infractions pour lesquelles la peine encourue est inférieure à 3 ans).

En revanche, la phase de traitement par le parquet représente 60 % de l'ensemble de la durée du processus pour les affaires plus graves relevant de la compétence des *Landgerichte* et les trois quarts de la durée dans les procédures d'appel.

4. Durée de la détention provisoire (voir tableau n° 8)

Les mises en détention provisoire ont connu jusqu'aux années 1982-1983 une croissance parallèle à celle des affaires judiciaires, mais cependant à un rythme plus lent. Le renversement de tendance se situe

une année auparavant, en 1982. Dans la période qui suit, caractérisée par une relative déflation des contentieux, les effectifs de la détention provisoire diminuent, mais moins en stock qu'en flux, et on peut observer une faible tendance à l'augmentation des durées de détention. En 1985, 60 % des durées de détention avant jugement duraient moins de 3 mois, près de 20 % plus de 6 mois, pour une durée moyenne de près de 2 mois. Les changements dans les durées moyennes de procédure semblent avoir eu peu d'influence sur les durées de détention avant jugement. La tendance à la baisse s'est traduite par une stabilisation, voire une légère augmentation des temps de détention. On peut estimer que la diminution des durées moyennes de procédure peut être imputée principalement à un recours croissant à des processus de « dérivation ». Ceci ne concerne pas les procédures où les prévenus sont susceptibles d'être incarcérés avant jugement.

Tableau n° 8

Détention provisoire : effectifs, entrées et durée moyenne en République Fédérale d'Allemagne

Années	Stocks au 31 décembre	Entrées	Durée (en mois)
1977	14 155	96 185	1,77
1978	13 488	91 067	1,78
1979	14 470	90 423	1,92
1980	14 929	95 433	1,88
1981	15 636	100 497	1,87
1982	16 539	104 350	1,90
1983	14 600	92 406	1,90
1984	13 303	84 270	1,89
1985	12 254	76 450	1,92
1986	11 373	72 351	1,89
1987	11 527	72 180	1,92
1988	11 708	non disponible	non disponible

Source : Untersuchungshaft, Statistisches Bundesamt.

Ce bref examen de la situation dans les pays européens n'autorise pas une comparaison transnationale, démarche au demeurant périlleuse en raison des différences de pratiques pénales et de procédures. En guise de conclusion, nous nous contenterons de souligner quelques points qui

paraissent émerger de cette rapide revue de la situation. Il s'agit moins de présenter des résultats assurés que d'avoir l'occasion de susciter certaines interrogations.

Volume des contentieux (case load) et durée des procédures

Le sens commun laisserait penser qu'une variation à la hausse du volume des contentieux se traduirait par un allongement des délais de traitement et inversement. Les observations faites sur l'évolution dans ces différents pays montrent des liens plus complexes. En Angleterre, on assiste bien à une augmentation des délais parallèle à celle des contentieux, mais à un rythme différent selon les procédures. En France, l'augmentation des affaires traitées par le parquet conduit à un allongement des délais, mais lorsque la tendance est à la baisse — sensible dans le nombre d'affaires mises à l'instruction — on n'assiste à aucune diminution de durée, bien au contraire. En Italie, où la réforme de 1984 modifie les compétences des différentes juridictions et donc la répartition des affaires traitées, on constate paradoxalement que ce sont les juridictions dont la « charge de travail » baisse le plus qui connaissent les durées de traitement les plus longues. En République Fédérale d'Allemagne enfin, l'augmentation du volume des contentieux ne se traduit pas par un allongement des délais, mais au contraire par une baisse et, en revanche, une stabilisation suivie d'une baisse du volume des contentieux n'a que peu d'effet sur les durées de procédure.

Les relations paradoxales qui semblent s'établir entre les variations du *case load* et les durées de traitement soulignent la nécessité de bien préciser ce que l'on mesure lorsque l'on parle de « charge de travail » d'un système judiciaire.

Les variations en hausse ou en baisse du *case load* n'impliquent pas seulement des changements quantitatifs mais aussi des changements qualitatifs des contentieux à traiter (P. Morgan, 1989).

En ce qui concerne les capacités d'autorégulation des systèmes de justice, les durées de traitement n'augmentent pas au même rythme que le volume des contentieux. Des processus d'autorégulation se mettent en place soit par l'amélioration de « l'efficacité » des modes de traitement (informatisation, réduction des délais d'attente ou de transmission), soit

et surtout par le recours à des processus de « dérivation » comme les abandons de poursuite ou les procédures simplifiées. L'évolution en République Fédérale d'Allemagne est exemplaire en la matière, où l'on obtient une réduction des délais, mais par un tel changement des modes de traitement que l'on peut se demander si on n'assiste pas là à une modification de la « production pénale » elle-même.

Quant aux limites des capacités d'autorégulation, les gains de « productivité » ont des rendements marginaux décroissants et surtout les possibilités de recours à des processus de « dérivation » ont certaines limites : légales tout d'abord, toutes les affaires ne pouvant être renvoyées à des procédures simplifiées. De plus, on arrive à ce que l'on pourrait qualifier d'effets statistiques « pervers ». Renvoyer, par sélection, aux procédures normales les seules affaires graves et/ou complexes a pour effet de rallonger d'autant les durées moyennes de traitement. L'évolution des délais d'instruction en France ou en Italie en est un exemple. Des indicateurs de durée pour une seule phase du processus peuvent conduire à des conclusions erronées car ils ne tiennent pas compte des effets de sélection qui s'exercent en amont.

Durée des procédures et détention provisoire

L'une des interrogations sur l'allongement des durées de procédure est celle de ses effets sur l'allongement des durées de détentions provisoires. Il n'est pas simple de répondre à partir des observations faites sur ces quatre pays. En Angleterre et en France, il semble effectivement que l'on assiste à une évolution parallèle de la durée des procédures et de la place de la détention provisoire, moins par sa croissance en flux que par l'augmentation des durées moyennes de détention avant jugement. En revanche, en Allemagne, des délais plus brefs ne semblent pas avoir eu d'effet sur les détentions provisoires qui, si elles diminuent en flux, augmentent légèrement en durée. Enfin en Italie, malgré un allongement considérable des délais d'instruction, on constate plutôt une diminution moyenne des durées de détention. Les résultats contradictoires soulignent la nécessité de disposer de statistiques précises distinguant les procédures où il y a détention avant jugement. Ils permettent aussi de supposer que si l'allongement des procédures peut avoir des effets sur les durées de détention (Angleterre et France), ceux-ci peuvent être contre-carrés par des mesures législatives (Italie).

Durée et organisation du système de justice pénale

Nous ne tenterons certes pas une comparaison des délais de procédure selon l'organisation judiciaire de chaque pays. Nous nous limiterons à une seule remarque. C'est dans un pays comme l'Allemagne, où le parquet occupe une position stratégique dans le contrôle des flux des contentieux pénaux par son pouvoir à la fois de décision d'opportunité des poursuites, de renvoi à des procédures simplifiées et de proposition de transaction, que les délais ont été les mieux maîtrisés. Accorder un pouvoir plus large aux organes de poursuite, au sein du système de justice criminelle, au risque d'une « administrativisation » de son fonctionnement — processus déjà largement entamé dans le traitement des contentieux de masse — afin de réduire les lenteurs de la justice pénale, relève de choix de politique criminelle.

Reiner, G. et Pridemore, R. (1986), *Prison and Punishment, Interpreting the Data*, Aldine De Gruyter, New York, 1986.

Chizzaro De L. « Durée des mesures limitatives de liberté au regard de la Constitution et de la loi italienne », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1989, 1, p. 54-63.

Guier (E.), *« Punitus Crimi ? »* Research on processing time in criminal trials, Atlanta, Annual Meeting of the American Society of Criminology, 1988.

Godwin (Th) et Laffargue (H), *Justice pénale et contentieux du travail*, Paris, CESCO, 1987.

Lacombe (P.), *Des crimes, par des fautes*, Paris, CESCO, 1986.

Morgan (P.), Vennart (J.), *Pretrial delay: the implications of time limits*, Home Office Research Study, 170, 1989.

Morgan (P.), « Management Information System for the Magistrates Courts: measuring court workload », Home Office Research Study, 1989.

Robert (Ph) et al., *Seminar « Ordre et liberté »*, Paris, CESCO, 1987-1988.

Tatoulet (P.), *Contribution à la connaissance de la population jugée en France*, Paris, CESCO, 1987.

Sources

France

Annuaire statistique de la justice, Paris, ministère de la Justice, annuel.

Commissariat de l'administration de la justice, Paris, ministère de la Justice, annuel.

BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES

Ouvrages et articles

- Aubusson de Cavarlay (B.), « Hommes, peines et infractions », *Année sociologique*, 1985, 35, p. 275-309.
- Aubusson de Cavarlay (B.), *Les filières pénales*, Paris, CESDIP, 1986.
- Barré (M.D.), *Fréquence du recours à des peines privatives de liberté dans les pays du Conseil de l'Europe*, Paris, CESDIP, 1988.
- Bottomley (K.) et Pease (K.), *Crime and Punishment, Interpreting the Data*, Milton Keynes, Open University Press, 1986.
- Chiavario (M.), « Durée des mesures limitatives de liberté au regard de la Constitution et de la loi italienne », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Sirey, 1989, 1, p. 54-63.
- Garner (E.), *E Pluribus Unum? Research on processing time in criminal cases*, Atlanta, annual meeting of the American Society of Criminology, 1986.
- Godefroy (Th.) et Laffargue (B.), *Justice pénale et contentieux du travail*, Paris, CESDIP, 1987.
- Lascoumes (P.), *Des erreurs, pas des fautes*, Paris, CESDIP, 1986.
- Morgan (P.), Vennard (J.), *Pre-trial delay: the implications of time limits*, Home Office Research Study, 110, 1989.
- Morgan (P.), « Management Information System for the Magistrates' Courts: measuring court workload », *Home Office Research Bulletin*, 1989.
- Robert (Ph.) et al., Séminaire « Ordre et liberté », Paris, GERN, 1987-1988.
- Tournier (P.), *Contribution à la connaissance de la population incarcérée en France*, Paris, CESDIP, 1988.

Sources

France

- Annuaire statistique de la justice*, Paris, ministère de la Justice, annuel.
- Compte général de l'administration de la justice*, Paris, ministère de la Justice, annuel.

Rapport annuel de la direction de l'administration pénitentiaire, Paris, ministère de la Justice, annuel.

Statistique annuelle, Paris, ministère de la Justice, annuel.

1996

Statistique de Ministère de Grâces & Génitrix, Rome, annuel.

Angleterre - 17 pays de Galles

Home Office, London, Home Office.

Judicial Statistics, London, Home Office.

DANS LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

République fédérale d'Allemagne

Statistisches Bundesamt, Straßburg, annuel.

Conseil de l'Europe

Recommandation n° 4 (27) 18 concernant la simplification de la justice pénale, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1998.

Bulletin d'information pénitentiaire, Strasbourg, Conseil de l'Europe, semestriel.

CAUSES DES LENTEURS DANS LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

*Rapport de M. Thomas Feltes, Département de criminologie,
Université de Heidelberg (République Fédérale d'Allemagne)*

« La principale raison pour laquelle l'Etat consacre tant de temps et d'efforts à l'administration de la justice est son souci de servir la cause de la paix et de la tranquillité dans la société. »

(William H. Taft, 1908)

1. Le problème des lenteurs de la justice pénale

Les lenteurs de la justice pénale sont depuis longtemps reconnues comme un grave problème « que ne peuvent maîtriser aisément les branches exécutive, législative ou judiciaire de l'Etat » (Garner, 1986).

Le public, le délinquant et la victime ont droit au prompt règlement d'une affaire pénale dans laquelle ils sont impliqués. Mais, jusqu'à présent, c'est surtout le droit du délinquant à un procès juste et rapide qui a joué un rôle important dans les décisions de la Cour et de la Commission européennes des Droits de l'Homme, et des hauts tribunaux des Etats membres. Il convient d'examiner plus qu'on ne l'a fait jusqu'à présent les rapports entre les lenteurs, le droit de la victime et les intérêts du public.

Ce souci du rythme de fonctionnement de la justice pénale se justifie pour plusieurs raisons. Les lenteurs influent sur l'efficacité de la justice et, tout particulièrement, de la sanction, en retardant le châtement du coupable et la justification de l'innocent (Feeley, 1979). Des réactions retardées peuvent influencer sur les effets de dissuasion tant individuelle que générale. Comme le dit la théorie de la « dissuasion générale positive », qui vise à renforcer les attitudes des personnes respectueuses de la loi, un retard de justice peut équivaloir à un déni de justice.

Les lenteurs n'atteignent pas seulement l'efficacité, mais aussi, ce qui est particulièrement important, la fiabilité et la crédibilité du système¹. Elles affectent la vigueur de la poursuite, car victimes et témoins, accablés par la durée de la procédure et la nécessité de comparutions répétées, perdent tout intérêt, refusent de coopérer (Cannavale, 1976) ou ne sont plus en mesure de fournir leur témoignage en raison de l'éloignement temporel entre le délit et l'audience.

Les lenteurs peuvent influencer sur la motivation des membres du système pénal : plus la procédure est longue, moins vive est la motivation à régler une affaire. Elles accroissent d'autre part le coût (financier) de la procédure, à la fois pour l'Etat et pour le défendeur. Il semble que ce soit là un aspect important pour appliquer une législation destinée à les réduire (Church, 1982).

A cause d'elles, les défendeurs dangereux (s'ils n'ont pas été incarcérés avant le procès) sont libres de commettre de nouveaux délits (National Bureau of Standards, 1970). D'autre part, les retards avant procès peuvent violer les droits du délinquant en détention préventive, s'il ne doit pas être incarcéré après le procès². D'une manière générale, les lenteurs atteignent les droits du défendeur, comme le mentionnent la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, certaines constitutions nationales et d'autres textes.

2. Définition des « lenteurs » et des « causes de lenteurs »

Pour discerner les causes possibles de lenteurs, nous avons d'abord besoin d'une définition claire du terme. Il semble très facile de le définir : un train ou un avion est en retard lorsqu'il arrive après l'heure prévue ;

1. « Les lenteurs des tribunaux... sont un élément essentiel dans un vaste ensemble de recherches criminologiques contemporaines. Deux des problèmes de criminologie et de justice pénale les plus vivement débattus aujourd'hui, et qui le seront encore dans un avenir prévisible, sont l'effet de dissuasion et l'effet incapacitant de la sanction... La dissuasion, au sens classique et au sens actuel, repose sur trois éléments : la certitude, la sévérité et la célérité de la punition. » (Blumstein *et al.*, 1978). Il importe de tenir compte de ces trois éléments essentiels — et non seulement de la célérité — lorsqu'on parle des lenteurs du système de justice pénale. La lenteur n'est pas seulement une réduction de la célérité, elle a des conséquences sur la certitude et la sévérité de la sanction. (Voir les résultats du 8^e Colloque criminologique du Conseil de l'Europe, 1987, *Disparités dans le prononcé des peines : causes et solutions*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1989).

2. Un important pourcentage de délinquants initialement placés en détention préventive ne sont pas incarcérés après le procès : en République Fédérale d'Allemagne, on en comptait 50,4 % en 1981, 44,2 % en 1985 et 46,7 % en 1987 ; pour les sous-groupes des adolescents (14-17 ans), le pourcentage est encore plus élevé (58,7 %), et il est de 49,7 % pour les jeunes adultes (18-21 ans) ; voir Gebauer (M.), 1987.

l'amoureux est en retard même d'une seule minute après l'heure du rendez-vous. Nous avons des moyens très efficaces d'éviter ou de sanctionner les retards dans les rapports individuels, mais nous n'en avons pratiquement aucun de les éviter ou de les sanctionner dans les transports publics, les services postaux, l'administration, et ainsi de suite.

Le problème avec le système pénal est que les termes clairement définis sont rares, et un retard *de facto* dans la procédure ne se traduit pas nécessairement par un retard *de jure*, car toute loi prévoit des portes de sortie, des détours et des circonvolutions que les professionnels peuvent utiliser pour obvier aux inconvénients des lenteurs officielles. De plus, les termes définis — qui impliquent généralement des délais très longs — ne trouvent leur application que dans des cas rares. Nous avons d'ailleurs parfois des termes plus vagues que concrets, tels que : le dossier doit être soumis au tribunal « en temps utile » ou « sans retard ». Malheureusement, la loi ne définit pas ce qu'est un « temps utile » ou un « retard » (voir annexe A pour ce qui est de la République Fédérale d'Allemagne).

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, le « délai raisonnable » commence à courir avec l'inculpation et prend fin avec le jugement. On doit apprécier le « caractère raisonnable » de la durée de la procédure « en tenant compte des circonstances et de la complexité de l'espèce, de la conduite du requérant et de celle des autorités (...). Le retard excessif constaté en l'espèce doit être (...) considéré comme excédant un délai raisonnable »¹. Des définitions aussi vagues ne sont pas améliorées par le fait que la Cour indique qu'« il incombe à l'Etat défendeur de fournir des explications ».

Ces définitions peuvent être utiles pour l'interprétation, par la Cour européenne, de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, mais non pour une analyse criminologique ou sociologique, surtout lorsqu'il s'agit d'affaires « ordinaires » où le temps de procédure est inférieur à 17 ans (Affaire Eckle, d'où est tirée la citation ci-dessus).

Le droit à un « procès diligent » est une des garanties du *Bill of Rights* américain et de plusieurs constitutions des Etats-Unis et d'ailleurs. Les tribunaux des Etats-Unis ont établi des normes et imposé des pénalités pour

1. Affaire Eckle (3/1981/42/67).

violation de ce droit, et l'exercice de celui-ci peut influencer sur le rythme de la procédure (Garner, 1986).

La Cour constitutionnelle de la République Fédérale d'Allemagne a décidé qu'un retard considérable dû à l'administration de la justice viole le droit du délinquant à un procès juste et conforme à la loi (constitutionnel) (BVerfG.NstZ 1984, 128). Une durée excessivement longue réduit le délinquant à l'état d'objet de la procédure, viole son droit à la liberté et d'autres droits constitutionnels (Hillenkamp, 1989). Mais on analyse les conséquences avec des résultats différents¹, et les délais cités sont d'une longueur extrême, qui peut aller jusqu'à cinq ans.

Si nous examinons un peu avant les études empiriques qui traitent des lenteurs de la justice pénale (Church *et al.*, 1978a), nous trouvons encore qu'il n'y a pas de réponse facile à la question de savoir ce que signifie réellement un « retard ». Garner (1986) a montré qu'on ne mesure guère avec cohérence la durée de la procédure et ce qui est considéré comme lenteur. Celle-ci signifie généralement un laps de temps anormal ou inacceptable (Luskin, 1978). « Si certains auteurs parlent du retard en termes de « congestion du tribunal » ou d'« arriéré », d'autres y voient une « durée excessive » ou parlent du « rythme » du procès. D'autres encore distinguent entre « lenteurs du système judiciaire » et « retard dû aux juristes », ou encore entre « temps rempli » et « atermoiements » dans un procès. » (Bridges, 1982)².

1. Je ne discuterai pas du problème de la sanction du retard, par exemple de la question de savoir si un retard important conduit généralement ou non à l'élimination du droit de l'Etat de punir. Nous n'aborderons pas non plus la question de savoir si les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, dans les affaires pénales d'une lenteur excessive, sont contraignants pour les Etats membres, ni du problème que pose un règlement comme celui de l'affaire Vallon où, après que le Gouvernement italien eut versé six millions de lires au requérant, la Cour a conclu que, « quant à l'existence d'un intérêt général... aucun motif d'ordre public ne justifiait la continuation de la procédure » (Affaire Vallon 10/1984/82/129).

2. Voir aussi Bridges, 1982, 64, note 54, et Church *et al.*, 1978. Bridges a souligné que la définition et l'interprétation du retard différaient selon les auteurs. L'arriéré d'un tribunal peut signifier le nombre d'affaires pendantes à son calendrier, et le retard, mesuré par l'arriéré ou les affaires pendantes, devient un problème de liste d'attente, dont la mesure se définit par la longueur de la liste. Conçu en termes de durée de procédure, le retard reflète le rythme auquel les affaires sont traitées par les tribunaux, de l'origine à la conclusion ; « en ce sens, le retard est un problème d'efficacité du tribunal, le temps requis pour le traitement d'une affaire reflétant l'étendue du retard » (Bridges, 1982, 64). Presque tous les observateurs ont des avis différents quant à la mesure exacte du retard et à la détermination empirique de ce que l'on peut appeler un temps de traitement « excessif » (Church *et al.*, 1978).

Presque toutes les études sur les lenteurs du système de justice pénale commencent par un long exposé des problèmes que suscite le terme de « retard » et mentionnent la nécessité, pour traiter du sujet, de recourir à une étiquette qui soit moins un jugement de valeur. On ne peut guère contester que le mot « retard » ne soit au mieux qu'un vague terme péjoratif (Church, 1982). Mais il n'y a aucun avantage à remplacer « retard » par « temps de procédure » (ou « rythme du procès »), comme le préférerait Luskin. Les mesures du retard que les chercheurs utilisent invariablement sont en réalité des mesures du temps de procédure, c'est-à-dire du temps normal plus le temps anormal, et non du retard seul (Luskin, 1978). Le retard est compris dans ces mesures. Un changement de termes n'aide pas à résoudre le problème qui consiste à déterminer à partir de quel moment nous mesurons la durée du retard. D'autre part, Luskin, ainsi que nombre d'autres, n'explique pas ce que sont un temps « normal » et un temps « anormal » dans la mesure du temps de procédure.

Nous n'avons pas à décider ici si nous avons réellement besoin d'une théorie cohérente, uniforme et complète du retard ou de la durée de procédure, comme l'a souligné Luskin, qui définit les variations que présentent les affaires judiciaires, les juridictions et le temps lui-même. Même dans un système judiciaire relativement homogène, comme celui des Etats-Unis, on ne peut établir une théorie du retard aussi uniforme (Luskin, 1978), et il n'a pas été possible de trouver des moyens de mesure homogène et des points de départ analogues pour des recherches empiriques (Garner, 1986). Même si nous trouvons une théorie faisant état de plusieurs causes, elle ne pourra rendre compte des relations entre les causes¹. Seuls des modèles complets de durée de procédure pourraient montrer la mesure dans laquelle une innovation destinée à réduire cette durée aurait des chances d'y parvenir (Luskin, 1978) ; mais il est très probable que nous ne pourrions trouver ni définir une théorie générale ayant valeur explicative pour les systèmes judiciaires très divers des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Ce que nous pouvons tenter de faire, cependant, c'est de souligner au moins certaines idées quant à la manière dont les retards se produisent,

1. « Nous ne pouvons dire, à la vue d'une liste, si une variable indépendante (une cause) modifie la variable dépendante (retard ou durée de procédure) directement ou par son influence sur une ou plusieurs variables accessoires. » (Luskin, 1978, 117)

aux facteurs qui peuvent influencer sur la durée de la procédure et — chose qu'il ne faut pas sous-estimer — au fait que l'on peut déceler des lenteurs dans presque toutes les affaires pénales et que presque toutes les affaires pourraient être traitées plus rapidement qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Les décideurs devraient trouver les diverses méthodes qu'une juridiction donnée pourrait utiliser pour réduire la durée de procédure sans recourir à une théorie complète ou à des modèles mathématiques.

Ils pourraient le faire en utilisant nos documents et les résultats de notre colloque comme une sorte de crible ou de filtre qui leur permettrait de découvrir quels sont les problèmes régionaux caractéristiques et comment on pourrait y faire face. Comme diverses études l'ont montré, les différences régionales dans la sanction et le traitement des affaires sont substantielles et généralisées (Eisenstein et Jacobs, 1977; Feltes, 1984a), de sorte que les solutions doivent également être différentes.

Il en résulte que nous devons recourir à une définition plus abstraite du retard. Seule une définition plus large assurera des possibilités suffisantes d'analyse des causes sur le plan théorique, en permettant aux magistrats locaux d'accélérer le traitement des affaires, et en fournissant des modèles ou idées utiles pour réduire les lenteurs excessives sans susciter de nouvelles lois ou des changements importants dans l'administration de la justice.

Pour cette raison, nous emploierons la définition suivante du retard : une procédure est retardée lorsqu'elle dure plus longtemps que ne le requiert le système pénal, compte tenu de tous les droits procéduraux, constitutionnels et autres du défendeur, de la victime et des témoins.

Si nous divisons en phases distinctes la durée globale de la procédure, comme l'a fait M. Steenhuis (voir son rapport introductif), le temps d'attente « improductif » peut être défini comme le temps où rien ne se fait pour porter le dossier au stade procédural suivant, et le « retard » est constitué de toute période pendant laquelle une affaire est en sommeil, bien que, sous l'angle procédural, elle puisse passer à l'étape suivante.

Si nous considérons les phases par lesquelles un dossier doit passer, nous avons d'abord le travail préparatoire (quelqu'un travaille sur le dossier, par exemple une secrétaire remplit des formules, un procureur rédige une décision, un juge préside une audience); il y a ensuite les délais

d'attente procéduraux ou légaux (par exemple les convocations doivent être signifiées quelques semaines avant le procès, le défendeur a une période déterminée pour interjeter appel); il y a enfin un temps d'attente organisationnel (par exemple le temps nécessaire pour se renseigner sur les condamnations antérieures) et un temps de transport (par exemple le dossier est expédié par la poste à un autre tribunal).

Dans le cadre des phases, le retard existe lorsqu'on pourrait passer à l'étape suivante et qu'on ne le fait pas, quelle qu'en soit la raison. Un retard dans l'une des phases ne se traduit pas nécessairement par un retard de toute la procédure. On peut expédier la phase suivante plus rapidement. Mais l'accumulation de lenteurs à différents niveaux peut expliquer la lenteur de l'ensemble d'une procédure. Les retards peuvent se produire dans les phases ou entre celles-ci, ou tenir à des interactions entre diverses parties du système.

Pour analyser les causes de retard, nous avons besoin d'une définition de ce qui constitue une cause de retard. Ici encore, nous suggérons une définition plus large et plus ouverte, embrassant le plus de causes possibles et évitant d'exclure des causes qui pourraient ne pas être pertinentes pour telle affaire, telle juridiction ou tel pays particulier, mais l'être tout à fait ailleurs. Comme la procédure choisie influe sur la durée, notre analyse doit tenir compte des facteurs de choix de la procédure qu'on emploiera pour le traitement des dossiers.

Nous utiliserons à cette fin la définition suivante de la cause de retard : une cause de retard peut être tout facteur, aspect ou circonstance influant sur la durée ou le type de procédure et se traduisant par un retard, au sens défini plus haut.

Pour éclaircir le sujet, nous devons nous poser au moins trois autres questions :

— Qui définit un laps de temps comme un « retard »; selon qui telle procédure ou tel jugement est-il « retardé »?

— Qui a ou pourrait avoir intérêt à définir ou à produire un retard, et dans quel but (par exemple avocat, défendeur, juge, procureur)? Les divers types de retard jouent plusieurs rôles différents pour les acteurs du système de justice pénale et il faut en envisager les composantes (Feeley, 1983). Devons-nous analyser les causes en considérant les divers intérêts des acteurs du système pénal?

— Quelles sont les victimes du retard et quel genre de dommages ou de pertes les lenteurs de la procédure leur font-elles subir ?

3. Information sur les relations entre durée de la procédure, retard et autres facteurs : quelles sont les causes (possibles) des lenteurs ?

3.1. Durée de la procédure et retard

Si nous employons l'expression « durée de la procédure » pour désigner le temps nécessaire pour traiter un dossier dans le système de justice pénale, cette durée peut être plus courte ou plus longue selon les divers facteurs qui influent sur les moyens du traitement jusqu'à la conclusion de l'affaire. L'expression « durée de la procédure » est neutre, descriptive et n'a aucune connotation péjorative. Pour se faire une idée de la manière dont on pourrait abréger la durée et traiter les dossiers plus rapidement et plus efficacement, il semble important de découvrir les facteurs qui peuvent influencer sur elle. Le schéma n° 1 montre ces facteurs qui peuvent influencer sur la durée et les retards possibles.

Si on analyse les causes d'un retard, on peut trouver des causes évitables, des causes inutiles, des causes répondant à une nécessité (ne produisant pas un retard selon la définition précitée), des causes illégales ou inconstitutionnelles, ou violant la Convention européenne des Droits de l'Homme. Les causes peuvent être imputables à la fois à des individus et à des institutions. Nous tenterons, dans la section suivante, d'énumérer des causes de retard supposées ou démontrées, ou des facteurs influant sur la durée de procédure. Des entretiens avec des fonctionnaires de la justice pénale permettront de découvrir plusieurs autres causes de retard, notamment dans des régions ou des juridictions très particulières.

3.2. Causes de retard à différents niveaux du système de justice pénale, imputables à différents acteurs de ce système

3.2.1. Juge et tribunal

Taft a signalé, il y a quelque quatre-vingts ans, qu'un certain système « avait l'excellent effet de tenir les rôles à jour ». Ce système (en vigueur aux Philippines) refusait au juge son salaire mensuel s'il ne pouvait fournir un certificat déclarant qu'il avait expédié toutes les affaires qu'on lui avait

soumises au cours des soixante jours précédents (Taft, 1908)¹. Comme des solutions aussi faciles ne sont pas applicables — pour quelque raison que ce soit — dans nos actuelles sociétés démocratiques, on a entrepris, au moins aux Etats-Unis, une recherche approfondie sur les lenteurs des tribunaux. Mais comme Garner (1986) l'a souligné, la plus grande partie de la recherche sur les lenteurs de la justice se contente de rassembler des données et de rapporter des conclusions sans en préciser les conséquences théoriques². C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les résultats empiriques des études sur les lenteurs ne sont généralement ni uniformes ni satisfaisants.

Autant que je sache, il ne s'est pas fait de telle recherche en Europe, à part la nouvelle étude par la Research and Planning Unit du ministère anglais de l'Intérieur (Morgan, Vennard, 1989) et une étude en cours réalisée par le Max-Planck Institut, à Fribourg en Allemagne, en collaboration avec certains collègues turcs³.

3.2.2. Règlements des tribunaux et législation sur la célérité dans les procédures

Pour ce qui est des règlements de tribunaux auxquels se réfèrent la Cour suprême des Etats-Unis et les cours d'appel des Etats pour exercer une surveillance et une autorité administratives sur les tribunaux ordinaires, les études ne sont pas unanimes quant à la question de savoir si ces règlements, en tant qu'ils se rapportent aux questions de retard, améliorent la célérité de la procédure (Grau et Sheskin, 1982). Il en est de même d'études sur la législation pour une justice diligente (Fort *et al.*, 1978; Ames *et al.*, 1980; Bridges, 1982)⁴. Les études en question n'ont pu

1. Taft était à l'époque gouverneur américain des Philippines et avait divers problèmes, notamment des problèmes de drogue (voir Selling, 1989, 31).

2. Garner mentionne que la pertinence des politiques est également négligée dans la recherche sur les lenteurs ; « les politiques étudiées sont soit très amorphes — les programmes bateaux du Law Enforcement Assistance Administration (LEAA) de réduction des lenteurs — soit chichement décrites par le rapport de recherche » (Garner, 1986, 27).

3. Information fournie par le professeur Duyugun Yarsuvat, d'Istanbul, et le professeur Günther Kaiser, de Fribourg. Nous n'aurons les premiers résultats de cette étude qu'en 1990.

4. Bridges note que la Loi sur les procès rapides a, pour la plupart des affaires, changé peu de chose à la durée des procédures. « Ce résultat peut découler de l'intérêt que peuvent avoir plaideurs et tribunaux à certaines lenteurs, ainsi que de leur réaction vis-à-vis des conséquences ou des « coûts » qui leur paraissent liés à des procédures rapides. Certains observateurs suggèrent que les coûts ainsi envisagés puissent comprendre une pression accrue qui ferait abandonner au procureur les affaires pénales mineures, une préparation plus sommaire de la défense, et des retards plus fréquents et plus longs dans les affaires civiles. » (Bridges, 1982, 72).

déterminer le mécanisme par lequel les règlements de tribunaux ou la législation influent sur la durée des procès, ni distinguer le rôle des règlements dans la diminution de la durée de procédure, du rôle joué par la sensibilité au retard, qui est elle-même à l'origine de l'adoption des règlements de tribunaux. Seul Garner (1986a) a constaté un réel effet de ces éléments sur la réduction de la durée de procédure (voir le rapport de M^{me} P. Morgan ci-après).

Les études montrent que la manière dont les tribunaux et les procureurs ont l'habitude de traiter les affaires peut difficilement être changée par des moyens administratifs ou « officiels », en raison de traditions bien établies et de préférences personnelles difficiles à mettre en lumière par des moyens empiriques quantitatifs. Ces préférences déterminent la méthode de traitement des affaires bien davantage que des facteurs « officiels ». Et même les raisons données par les procureurs et les juges ne sont pas forcément authentiques.

En revanche, les programmes officiels de réduction des retards peuvent contribuer à faire prendre conscience des problèmes au sein du système pénal, et les intéressés peuvent modifier leurs habitudes de leur propre chef plutôt que « par ordre du mufti ». C'est pourquoi nous pourrions demander la *glasnost* dans le prononcé des peines et davantage d'information sur le traitement des affaires.

On a adopté en 1974, en République Fédérale d'Allemagne, une loi¹ qui avait pour principal objet l'accélération de la procédure pénale (Rieß, 1975). Autant que je sache, on n'a entrepris aucune recherche empirique de taille pour déceler les effets éventuels de ce texte. Selon les statistiques, le pourcentage d'affaires traitées dans les trois mois s'est accru après 1974. Mais, comme je le montrerai plus loin, cette augmentation, qui s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui, est principalement due à une diminution du pourcentage d'affaires menées à une conclusion formelle, ou, inversement, à une augmentation des classements par le tribunal (voir tableau 1). Il est donc difficile de déterminer si la réforme de 1974 a eu un effet direct sur la durée de procédure en République Fédérale d'Allemagne.

1. La *Erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts (1.StVRG)* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1975.

3.2.3. L'expert

Un expert peut retarder une procédure si son rapport exige du temps et des examens spéciaux (médicaux, psychiatriques, psychologiques) ou des analyses (chimiques, physiques ou autres). Un retard peut également provenir du fait que l'affaire impose la consultation d'un expert non disponible immédiatement ; il peut être causé par des problèmes particuliers relatifs aux pièces produites (par exemple de très petits fragments ou morceaux difficiles à examiner). Pour atténuer ces causes éventuelles de retard, la réforme allemande précitée de 1974 a donné au tribunal la possibilité de fixer un délai pour la production du rapport d'expert et d'imposer à celui-ci des sanctions s'il ne respecte pas le délai.

3.2.4. Défendeurs, victimes et témoins

Pour ce qui est des autres intéressés, nous avons une masse de causes éventuelles de retard de procédure. Des temps d'attente sont souvent inévitables en raison des droits de la victime ou du défendeur, ou d'impératifs procéduraux. Un retard peut être dans l'intérêt du délinquant, par exemple en lui permettant de demeurer dans un centre spécial de détention préventive, de faire preuve d'un bon comportement, ou simplement de rester libre alors qu'une peine de prison est attendue. Les caractéristiques du défendeur peuvent avoir un effet majeur sur le retard, comme le signalent Eisenstein et Jacob (1977), mais on n'a pas déterminé de quelle manière les diverses caractéristiques exercent cette influence. Si le défendeur, la victime ou un témoin est malade, vieux, infirme, ou s'il ne peut suivre la procédure pour d'autres raisons, il s'ensuit des retards, comme c'est également le cas si l'intéressé s'est absenté de la ville, s'il est étranger et ne parle pas la langue du tribunal. Victimes et témoins peuvent causer des retards s'ils donnent des témoignages contradictoires ou reviennent sur leurs affirmations.

3.2.5. Le procureur

Comme le procureur prend des décisions relatives à l'inculpation, à sa gravité et à sa complexité, ses décisions peuvent avoir une grande influence sur le retard. Ici encore les résultats empiriques ne sont pas uniformes. Les chercheurs ne signalent qu'occasionnellement des effets indépendants sensibles sur la durée de procédure, liés à la gravité de l'accusation (par exemple, Luskin et Luskin, 1983), et les constatations empiriques sont contradictoires (Hausner et Seidel, 1979 ; Wildhorn

et al., 1977) ou n'indiquent qu'un faible effet direct du type de délit et de la gravité de l'accusation. Les faits suggèrent une influence indirecte, la plupart du temps liée au mode de traitement et aux requêtes présentées (Neubauer, Ryan et al., 1982). On note des résultats différents quant aux effets de la complexité de l'inculpation (Garney, 1986). En raison du travail administratif extrêmement complexe et des tâches du procureur, toutes les causes administratives mentionnées ci-dessous peuvent expliquer un retard dans la phase relevant de ce fonctionnaire.

3.2.6. La police

Un retard peut tenir à ce qu'une affaire est inutilement soumise à la police judiciaire ou à des détectives par la police de surveillance, bien qu'il existe des preuves suffisantes pour transmettre le dossier directement au procureur ou pour permettre une décision par les gardiens de la paix eux-mêmes. Si une affaire doit être traitée par des départements policiers spéciaux et si ces derniers sont déjà surchargés à ce moment précis, il peut s'ensuivre un retard, comme dans tous les cas où il y a « file d'attente ». Les affaires qui font la navette entre un groupe d'exécution spécial (service fiscal, douanier ou département d'enquête) et la police, ou des branches particulières de la police judiciaire (département des stupéfiants, des homicides, de la prostitution), peuvent exiger une durée beaucoup plus longue que les affaires normales.

Les problèmes de communication et de coopération entre police en uniforme, police judiciaire et détectives peuvent être à l'origine de retards dans les enquêtes, comme d'ailleurs les problèmes de coopération entre police et procureur (Steenhuis, 1985).

Une étude allemande ne reconnaît aucune relation entre la durée des enquêtes policières et la procédure judiciaire (Bender et Heissler, 1978). La difficulté des enquêtes peut avoir un effet sur la durée de la procédure judiciaire, mais une longue enquête n'est pas nécessairement très difficile et une enquête menée rapidement n'est pas nécessairement facile.

Des facteurs autres que la difficulté peuvent influencer sur la durée de la procédure: par exemple la recherche de preuves dans les délits en général ou dans les délits spéciaux tels que le viol, où les enquêtes sont longues (Hausner et Seidel, 1981), ou dans les affaires de nature financière telles que fraudes, litiges portant sur des pensions alimentaires pour

femmes ou enfants, dans lesquelles le procureur ou la police doivent déterminer les circonstances financières.

Le caractère particulier de l'affaire peut influencer sur la durée de procédure, par exemple lorsqu'on a du mal à réunir des preuves pour des infractions comme l'escroquerie informatique, la pollution, les délits commerciaux¹, la délinquance organisée et la délinquance « de col blanc ».

Le nombre de délinquants peut également influencer sur la durée de procédure en compliquant les enquêtes, mais la constatation n'en a pas été faite dans l'étude de Neubauer et Ryan (1982).

Le genre de preuves peut également modifier la durée, des preuves faibles conduisant à un classement facile et rapide, tandis que de fortes preuves se traduisent rapidement par une inculpation, et des preuves « moyennes » par un supplément d'enquête qui pourra retarder la procédure. Des enquêtes brèves et négligentes peuvent entraîner une longue procédure judiciaire, car elles rendent d'autres enquêtes nécessaires. Les procureurs admettent généralement que les enquêtes négligentes sont rares, en raison du double contrôle effectué par la police et par eux-mêmes. On note en outre qu'un procureur qui prépare plusieurs affaires négligemment est contrôlé et sanctionné par « son » tribunal ou juge, par des moyens informels mais très efficaces (Helmken, 1978).

3.2.7. La défense

L'avocat du défendeur peut exercer une influence considérable sur la manière dont une affaire est menée et sur le temps de procédure. Les recherches empiriques américaines montrent que les affaires où intervient un avocat retenu par le client avancent plus lentement que celles où il n'y a pas d'avocat ou pour lesquelles il y a un avocat d'office (Garner, 1986). La défense peut également provoquer un retard lorsqu'elle prévoit une condamnation et veut gagner du temps (à quelque fin que ce soit) ou ménager des motifs d'appel (par exemple dans les affaires de terrorisme). (On trouvera d'autres explications dans le rapport de M^{me} P. Morgan.)

1. Le professeur Kohlmann, de l'Université de Cologne, entreprend une étude sur la durée de procédure dans les affaires de délinquance commerciale.

3.2.8. *Autres institutions*

Des institutions non pénales compétentes, telles que les services sociaux pour la jeunesse, qui doivent fournir un rapport d'enquête sociale, peuvent également retarder la procédure, car la loi ne permet de poursuivre l'affaire qu'après réception de ce rapport. Celui-ci peut en outre influencer sur l'ampleur des enquêtes personnelles que mène le tribunal. On peut en dire autant des rapports d'enquête sociale pour la mise en liberté surveillée (voir Hall Williams, 1982).

3.2.9. *Sanctions et sentences*

Le mode de traitement influe sur le temps de procédure (Neubauer et Ryan, 1982), tout comme l'inculpation. Comme nous le verrons plus loin, les affaires où il y a inculpation formelle, en République Fédérale d'Allemagne, durent bien plus longtemps que celles où il y a non-lieu, sursis ou règlement par ordonnance spéciale infligeant une amende.

Un retard du jugement peut se produire à l'occasion d'une « sanction de rechange » : le délinquant peut avoir à fournir un service à la collectivité ou à payer une amende, auquel cas l'affaire est classée ou réglée autrement¹. Ces modalités exigent parfois plus de temps qu'un jugement ordinaire, en raison d'un surcroît de nécessités administratives.

Un retard du jugement (le juge reporte sa décision) peut découler de l'espoir que le dossier s'éclaircira ou pourra être lié à un dossier relevant d'une autre personne. Le retard peut être intentionnel si le juge reporte sa décision afin de voir comment le délinquant se conduira, ce qui équivaut à un type informel de liberté surveillée. Avec une telle sanction « voilée », le délinquant n'est pas incarcéré, mais une peine de prison est possible, et le tribunal observe le comportement du délinquant jusqu'au procès.

1. C'est ce que l'on appelle — à la différence des études américaines — la « déjudiciarisation » dans le système allemand de justice des mineurs ; mais c'est une possibilité officielle et légale dans le Code allemand de procédure pénale (par. 153 a, StPO : le « principe de l'opportunité », par opposition au principe de la poursuite obligatoire, qui réquiert de la police de déférer toutes les affaires au procureur, lequel décide si telle affaire doit être classée ou poursuivie).

3.2.10. *L'appel*

Un appel accroît nécessairement la durée de la procédure. Ici encore se pose une question de définition : l'appel est-il une cause de « retard » ou un élément régulier du système de justice pénale ?

On pourrait dire que seuls les appels fructueux ne devraient pas être considérés comme cause de retard, mais on ne connaît généralement pas à l'avance le résultat d'un recours. Il est difficile de dire si tel appel est effectivement abusif, car tous les appels malheureux ne sont pas abusifs¹.

Des délinquants condamnés peuvent interjeter appel afin de demeurer dans un centre de détention provisoire, dans leur localité, plutôt que d'être transférés dans un établissement éloigné.

Une étude a montré qu'en République Fédérale d'Allemagne les appels étaient couronnés de succès dans quelque 37 % des causes où l'appelant était le défendeur et quelque 58 % de celles où le procureur était appelant (Bender et Heissler, 1978). Les statistiques officielles ne donnent pas d'information sur le succès des appels, mais 64,7 % des appels de sentences des tribunaux régionaux sont rejetés comme infondés, déraisonnables ou irrecevables.

3.2.11. *Éléments organisationnels généraux*

Steenhuis a cité des exemples d'éléments administratifs ou organisationnels pour les Pays-Bas, où il faut au moins trois semaines pour se renseigner sur les condamnations antérieures, ce qui est aussi le cas pour d'autres pays. Un autre problème est que, sur chaque centaine de citations à comparaître, trente seulement sont réglées du premier coup par voie postale. Dans tous les autres cas, les adresses doivent être vérifiées et la poursuite de l'affaire incombe à l'administration. Si, comme l'indique Steenhuis, quelque 30 % des adresses sont inexactes, les citations en cause sont nulles et doivent être réitérées (voir annexe A, 4.1. pour la République Fédérale d'Allemagne).

1. En 1987, on a compté 56 921 appels des jugements des instances inférieures locales (*Amtsgericht*) et 12 648 appels des jugements des tribunaux régionaux (*Landgericht*) (19 % de l'ensemble des jugements des tribunaux locaux et régionaux ou 10,1 % des affaires pénales réglées). Plus de 90 % de ces appels étaient interjetés par le défendeur. Source : *Rechtspflege, Fachserie 10, Reihe 2, Zivil- und Strafgerichte*, 1987, Tableaux 3.1 à 3.5.

Partout, on peut citer des exemples de retards causés par des éléments d'organisation, des lacunes ou des nécessités de ce que l'on appelle «le système».

Les éléments organisationnels généraux entraînant des retards à presque tous les niveaux du système pénal sont très nombreux. La recherche en sociologie des organisations et en psychologie de la gestion a montré que nous pouvons transposer la plupart de ces résultats aux différents niveaux du système de justice pénale, de celui de la police jusqu'au système pénitentiaire.

Les conflits à l'intérieur du système de justice pénale et les problèmes de communication entre ses diverses parties ont déjà fait l'objet d'un examen lors de la 17^e Conférence de recherches criminologiques, en 1986 (voir les rapports de Rutherford, Steenhuis, Albrecht et Screvens dans *Interactions au sein du système de justice pénale*, Conseil de l'Europe, 1987).

On trouve des éléments plus individuels dans la psychologie des agents d'application de la loi. La satisfaction que procure le traitement compétent d'une affaire peut soit augmenter, soit diminuer la durée de procédure. D'autres facteurs psychologiques tels que le désir d'avancement dans la carrière par des méthodes de travail efficaces, ou le sentiment d'être débordé par le nombre des dossiers ou par des problèmes temporaires découlant de circonstances personnelles ou autres, ont certainement un effet sur la manière dont une affaire est menée et sur le temps qu'il faudra pour la régler. Ici encore il est très difficile de déterminer quels sont les aspects qui peuvent être cause de lenteur et ceux qui pourraient accélérer le traitement d'une affaire (pour ne rien dire de la manière dont ces facteurs sont influencés). Tout le monde connaît des exemples de procureurs ou de juges qui ont dans leur cabinet des douzaines ou même des centaines de dossiers «en sommeil».

Le défaut de main-d'œuvre ou un manque de qualification étaient naguère parmi les causes de retard les plus fréquemment citées. C'est ce que Church (1982) appelle la «vieille explication classique». On cherchait des remèdes dans l'organisation, les ressources et les procédures formelles des tribunaux, car cette «explication classique supposait que ces éléments de règles et de ressources déterminaient le rythme des procès». La simple adjonction de nouveaux procureurs ou juges n'assure nullement une diminution des lenteurs, et l'on n'a pu démontrer aucun

rapport entre la structure du tribunal et sa performance. «Les efforts pour réduire les retards par des programmes spéciaux, des conférences, des mesures de déjudiciarisation et d'autres replâtrages procéduraux n'ont guère fait leurs preuves dans la pratique.» (Church *et al.*, 1978).

3.2.12. Aspects liés à la loi

La loi elle-même peut être cause de lenteurs dans le système de justice pénale. On dit généralement que le droit pénal et le droit procédural sont trop compliqués (Taft, 1908). Nous connaissons aujourd'hui des restrictions procédurales découlant de textes spéciaux d'application difficile (par exemple en matière de droit des affaires, de droit fiscal ou de lois sur l'environnement).

En République Fédérale d'Allemagne, le principe de la poursuite obligatoire (*Legalitätsprinzip*) allonge certainement la durée de procédure, car la police ne peut classer une affaire pénale ou signifier une mise en garde au contrevenant. Elle doit soumettre tous les dossiers au procureur. La seule possibilité (illégal), pour un agent de la police, de ne pas donner suite à un délit relevant du pénal est de refuser de connaître de ce délit ou de refuser à la victime l'enregistrement de sa plainte (Feltes, 1984).

3.2.13. Aspects historiques, sociaux et socio-économiques

Il est difficile de comparer la durée de procédure d'une période donnée avec celle d'une autre période, car de trop nombreux facteurs peuvent influencer les résultats. En Autriche, par exemple, les affaires de meurtre exigeaient deux ou trois fois plus de temps de 1966 à 1969 que dans les années 32-33 (Schlögel, 1973). Nous n'avons aucune explication de cette différence. Les aspects historiques, sociaux et socio-économiques ont un effet sur la durée de procédure, mais même avec les meilleures données, on ne peut guère tirer de conclusion.

3.2.14. Résumé des résultats empiriques

Si nous tentons de récapituler les résultats des diverses études sur les lenteurs de la justice pénale, nous ne pouvons signaler que certains faits indiscutables. Parmi ces faits, qui sont assez importants pour influencer

sur le rythme de la procédure et pour apparaître dans les relevés statistiques, nous trouvons (voir Neubauer et Ryan, 1982; Morgan et Vennard, 1989):

- le mode de traitement;
- la situation du défendeur: en détention provisoire, en liberté sous caution (y compris moyens de défense);
- le nombre de requêtes présentées;
- la région dans laquelle l'affaire est traitée.

3.2.15. Les mœurs juridiques locales

Il semble qu'un élément très important — surtout s'il est question de changements éventuels dans le système de justice pénale, aux fins d'accélération de la procédure — soit ce que Church a appelé « les mœurs juridiques locales ». Si nous comparons diverses régions, la durée de procédure subit nettement l'influence des mœurs juridiques locales, comme d'ailleurs diverses décisions prises dans des affaires pénales (par exemple le choix de ce qui paraît être la sanction « appropriée »).

Le rythme de la procédure subit fortement l'influence des normes informelles, des attitudes, attentes, pratiques et coutumes des systèmes judiciaires locaux (Church, 1982; Church *et al.*, 1978). En outre, les éléments subjectifs du milieu juridique local influent sur la mesure dans laquelle le judiciaire se préoccupe de la durée de procédure. Et, comme Church *et al.* l'ont souligné, s'il est un élément essentiel à l'effort de réduction des retards, c'est bien dans la mesure où les acteurs du système de justice pénale se préoccupent des lenteurs comme d'un problème à la fois institutionnel et social (Church *et al.*, 1978). Si nous tenons compte d'autres études sur le système de justice pénale et sur la volonté de changer diverses manières de faire, comme celles qui se rapportent à la caution, à la mise en liberté provisoire, à la négociation des moyens de défense, aux sentences, il est assez évident que les systèmes actuels et leurs acteurs adoptent des comportements à peu près invariables. Il n'est pas aisé de changer ces comportements simplement par une nouvelle loi ou par l'application d'une nouvelle technique administrative.

Les mœurs juridiques locales (ou le « système discrétionnaire local », comme Niemmer l'appelait dès 1976), qui comportent un ensemble de valeurs relatives à la conduite et au rythme des procès, pourraient être

perturbées par un nouvel ensemble de règles officielles découlant de la législation ou de directives, ce qui risquerait d'accroître encore les lenteurs. De nouvelles règles peuvent contredire les valeurs existantes, imposer une contrainte mal venue aux praticiens et les pousser ainsi à ignorer ou à « saper » les règles officielles ou les nouvelles normes.

Dans la mesure où les travaux sur les lenteurs définissent les mœurs juridiques locales, celles-ci comprennent généralement (voir Church, 1982):

- le rôle important des pratiques informelles;
- des stimulants essentiels pour les praticiens;
- le rôle important des attentes des praticiens et des normes (informelles) déterminées très directement par l'expérience et passant de génération en génération.

Les mœurs juridiques locales peuvent constituer une explication tout à fait plausible des nombreux échecs par lesquels se seraient traduites, dans le passé, les tentatives de réforme judiciaire. Une telle orientation générale influe considérablement sur le mode de traitement, les sentences et la durée de procédure (Church, 1982a).

4. Durée de procédure, lenteur et nombre d'affaires : quelques résultats de la République Fédérale d'Allemagne

On dit souvent que la surcharge de travail qui échoit à certains juges ou procureurs — ce qu'on peut appeler l'effet de « file d'attente » — allonge la durée de procédure. On suppose que la somme de travail influe sur la rapidité avec laquelle un tribunal ou un procureur accomplit sa tâche.

Une étude autrichienne n'a révélé aucune relation entre le nombre d'affaires qui échoient au procureur ou au juge et la durée de la procédure (Driendl, 1981); mais Church et ses collègues (Church *et al.*, 1978) ont constaté un rapport très net entre nombre d'affaires, au pénal ou au civil, et durée de procédure¹ (plus il y a d'affaires, plus longue est la

1. Gillespie (1977) voit un rapport également étroit entre la durée moyenne de procédure et le nombre d'affaires civiles et pénales pendantes au début de l'année, mais non (ce qui est difficile à expliquer) le nombre d'affaires dans l'année. Il n'y a pas lieu de faire la différence pour notre étude sur la durée de procédure dans les tribunaux allemands (voir *infra*).

durée); Hausner et Seidel (1981) faisaient la même constatation. Church a par la suite révisé au moins les conclusions tirées de ces résultats (Church, 1982 (voir 3.2.1 *supra*)). Grau et Sheskin (1982) n'ont en revanche trouvé aucune corrélation de ce genre. Rhodes a formulé ce qu'il appelle l'« hypothèse des transactions », selon laquelle « le total des poursuites est fonction de la contrainte budgétaire imposée au procureur, et du coût d'un procès par rapport à celui d'une transaction, pour le défendeur » (Rhodes, 1976), avec cette conséquence que la demande de procès peut diminuer alors qu'augmente l'arriéré du tribunal. Il constate une nette corrélation entre retard judiciaire et proportion des classements d'affaires pénales, ou — en d'autres termes — entre « transactions et jugements » (Rhodes, 1976).

Gillespie (1977) constate une baisse de la productivité judiciaire avec l'augmentation du nombre de juges, ce qui lui paraît suggérer la présence d'éléments peu zélés au sein des tribunaux.

4.1. *Durée de la procédure au niveau des tribunaux en République Fédérale d'Allemagne*

En République Fédérale d'Allemagne, en 1987, trois affaires sur quatre étaient réglées en moins de trois mois (y compris affaires pénales administratives — *Ordnungswidrigkeiten*). La durée a donc sensiblement diminué depuis 1971, alors qu'on ne réglait que 66,1 % des affaires dans le même temps (voir schéma 2). Si nous considérons uniquement les affaires où le tribunal a prononcé une condamnation formelle, le pourcentage d'affaires réglées dans les trois mois est légèrement inférieur, mais ici encore la procédure s'est accélérée entre 1973, alors que 58,6 % des affaires étaient réglées dans les trois mois, et 1983, avec 66,9 % de causes terminées dans la même période. Ce pourcentage a diminué en même temps que le nombre d'affaires après 1983, pour atteindre 64,9 % en 1987 (voir tableau 1 et schéma 3)¹.

1. De l'arrivée du dossier au greffe du tribunal jusqu'à sa fermeture par le juge, on comptait pour l'ensemble des affaires une moyenne de 2,93 mois en 1986. Plusieurs années plus tôt, alors qu'il y avait moins d'affaires à traiter, il fallait encore plus de temps : 3,03 mois en 1981, 3,33 en 1978 et 3,39 en 1971 (voir tableau dans le rapport de M. Laffargue). Il en est de même pour le nombre moyen de jours d'audience ou de procès par année et par juge : en 1971, on relevait un chiffre (impropre, car il comprenait les audiences civiles) de 81, en 1978 de 87, en 1983 de 84, en dépit d'un nombre d'affaires très accru. Après 1983, le chiffre n'a cessé de s'abaisser jusqu'à 72 en 1986. La durée moyenne des audiences a diminué de 1,40 heure en 1971 à 1,02 heure en 1981, avec l'augmentation du nombre d'affaires, et s'est stabilisée au cours des années suivantes.

4.2. *Durée de la procédure aux niveaux à la fois du procureur et du tribunal*

Plus de la moitié des affaires se règlent dans les trois mois aux niveaux du procureur et du tribunal (exactement 56,3 % en 1986 et 54,4 % en 1987). Ici encore la procédure s'est accélérée depuis 1971, alors que seulement 43,6 % des affaires étaient expédiées dans le même laps de temps. Depuis la réception du dossier par le procureur jusqu'à sa fermeture par le juge, il fallait une moyenne de 4,32 mois en 1986. Le délai s'est donc raccourci depuis 1971 (5,07 mois), en dépit d'un nombre d'affaires croissant jusqu'en 1983. Après cette année-là, la tendance s'est poursuivie jusqu'en 1985, alors qu'une affaire exigeait en moyenne 4,28 mois, malgré la diminution du nombre d'affaires. En 1987, le temps moyen s'est allongé (4,46 mois), tandis que le nombre d'affaires continuait à décroître¹.

4.3. *Durée de la procédure aux niveaux de la police et du procureur*

Plus de la moitié des affaires sont réglées en l'espace d'un mois par la police (53,4 % en 1987), et 8,3 % seulement exigent plus de trois mois. De 1981 à 1983, le nombre d'affaires soumises au procureur par la police a augmenté de 2,9 %². Dans la même période, le pourcentage d'affaires réglées dans le mois par la police s'est accru de 56,2 % à 57,2 %. Après 1983, le nombre d'affaires a diminué de 6,2 %, tout comme le pourcentage d'affaires réglées dans le mois, qui est passé de 57,2 % en 1984 à 53,4 % en 1987. La multiplication des causes jusqu'à 1983 a été suivie par une accélération de la procédure, et la diminution du nombre après 1983 s'est traduite par un ralentissement de la procédure.

On peut en dire à peu près autant dans le cas du procureur qui règle également plus de la moitié des affaires dans le mois (57,5 % en 1987). Le pourcentage a diminué depuis 1983, alors que se réglaient en un mois 2 % d'affaires de plus (59,5 %).

1. Les procureurs avaient une moyenne de 141 journées d'audience publique en 1971, de 151 en 1978 et de 148 en 1983, alors que le nombre d'affaires était à son sommet. Par la suite, le nombre de jours a diminué en même temps que le nombre d'affaires : 140 en 1984, 133 en 1985 et 129 seulement en 1986.

2. Nous n'avons aucune donnée remontant au-delà de 1981, année de début des statistiques relatives au procureur.

4.4. Différences dans la durée de procédure

Les affaires portées devant un tribunal à la suite d'une inculpation formelle exigent sensiblement plus de temps que celles qui sont classées par le procureur. Alors que 58,6 % des affaires classées le sont en moins d'un mois, ce délai n'a cours que pour 44,1 % des affaires où il y a inculpation formelle. Si le procureur sollicite une ordonnance spéciale de mise à l'amende¹, le règlement intervient dans le mois pour 42,4 % des affaires traitées à son niveau, et dans les trois mois pour 87 %, la même période n'ayant cours que pour 85,4 % des affaires classées et 80,1 % des affaires avec inculpation formelle (voir tableau n° 2).

4.5. Analyse

La République Fédérale d'Allemagne a connu une très forte augmentation du nombre d'affaires pénales au cours des années 70 et jusqu'à 1983, année où il y eut le plus grand nombre d'affaires pour les tribunaux et les juges. Le nombre de causes dont eurent à connaître juges et tribunaux de première instance a doublé, passant de 734 656 en 1971 à 1 519 570 en 1983 (voir tableau 1). Cet accroissement a influé sur la manière dont juges et procureurs ont mené les procédures. Au cours de cette période, le nombre de jugements formels ou de condamnations en matière pénale (abstraction faite du droit pénal administratif) n'a augmenté que de 17,3 %, passant de 366 785 à 430 368 (voir tableau dans le rapport de M. Laffargue). En incluant les affaires de droit pénal administratif, l'augmentation atteint quelque 29 %. Le taux de jugements ou de condamnations a diminué de 57,5 % à 33,7 % pour l'ensemble des affaires, ou de 70,3 % à 52,8 % pour les affaires pénales (sans celles qui relèvent du droit pénal administratif) (voir tableau n° 1 et schémas 4 et 5). Dans le même temps, le nombre de juges (première instance, droit civil et pénal) ne s'est accru que de 7,7 % et celui des procureurs de 33,5 %, tandis que le nombre d'affaires soumises aux tribunaux augmentait de 51,7 %, et le nombre d'affaires dont devaient traiter les

1. *Strafbefehl*: procédure écrite d'imposition d'amende; l'accusé peut refuser de payer l'amende et demander à être entendu par le tribunal.

procureurs s'accroissait d'au moins 61 %¹, alourdissant d'autant la tâche des juges et des procureurs. Tandis que le nombre des affaires pénales par procureur augmentait de 42 %, passant de 215 en 1971 à 305 en 1983, le nombre des inculpations par procureur ne s'accroissait que de 16 % (de 132 à 153; voir schéma 6). On peut en dire autant pour les juges²: leur nombre d'affaires a augmenté de 40 % — de 124 affaires pénales en 1971 à 174 en 1983 — tandis que le nombre d'inculpations portées devant le juge ne croissait que de 15 % (de 76 à 87 en 1983).

Juges et procureurs, à cause de cette surcharge, traitaient les affaires par des méthodes plus informelles (Felles, Janssen, Voß, 1984): le taux des affaires où une inculpation était formulée par le procureur s'est abaissé de 45,7 % à 34,4 %, et inversement le taux des affaires réglées autrement que par une inculpation formelle augmentait (par exemple, mise en suspens d'une affaire jusqu'à ce que le défendeur acquittât une amende, demande d'une ordonnance imposant une amende (*Strafbefehl*), ou procédure simplifiée ou sommaire). Ce peut être l'explication d'une accélération de la procédure, car les affaires qui se règlent par un procès portent généralement sur des enjeux plus importants et exigent toujours plus de temps pour leur préparation et leur règlement (Garner, 1986).

Après 1983, on assista en République Fédérale d'Allemagne à une « expérience naturelle » involontaire, qui eut d'intéressants résultats: le nombre d'affaires traitées par les tribunaux primaires diminua de 1 519 570 en 1983 à 1 365 866 en 1987 (soit moins 10,1 %). Comme le nombre de juges et de procureurs était demeuré stable, le nombre d'affaires pénales par juge s'est abaissé de 174 en 1983 à 160 en 1987, et le nombre par procureur de 305 à 285 (voir schéma 6). Néanmoins, la tendance au règlement informel s'est en partie poursuivie. Le taux

1. Le nombre de délinquants enregistrés par la police s'est élevé de 1 000 841 en 1971 à 1 611 445 en 1982. Aucun chiffre n'a été publié pour 1983 en raison de la préparation de nouvelles méthodes statistiques appliquées en 1984 (un individu responsable de plusieurs délits concomitants n'est compté qu'une fois). Comme la police allemande ne peut classer les affaires et doit les signaler toutes au procureur, ces chiffres constituent une indication du nombre d'affaires soumises au procureur, bien que les statistiques officielles de la police ne comprennent pas les infractions au code de la route. Par l'analyse des statistiques des procureurs, publiées pour la première fois, partiellement, au début des années 80, nous avons montré qu'environ 35 % des affaires traitées par les procureurs sont des infractions aux règles de la circulation.

2. Il a fallu se fonder sur les chiffres intéressant les juges au civil et les juges au pénal, faute de

d'inculpations a décliné de 34,4 % à 31,2 % en 1986 (remonté à 33,4 % en 1987). Le nombre d'inculpations par juge a diminué de 87 à 75 (moins 13,8 %), et par procureur de 153 à 134 (moins 12,4 %) (voir tableau dans le rapport de M. Laffargue).

Le taux des sentences au pénal a décliné de 55,2 % à 52,8 % en 1987. Pour toutes les affaires, ce taux a diminué de 35,9 % en 1983 à 32,4 % en 1986, mais s'est de nouveau élevé à 33,7 % en 1987 (voir tableau n° 1), parce qu'un nombre plus grand d'affaires pénales administratives s'est conclu par une sentence formelle.

On peut dire que la procédure s'est accélérée en République Fédérale d'Allemagne alors qu'augmentait le nombre d'affaires, mais qu'elle ne s'est pas ralentie avec la réduction du nombre d'affaires après 1983. Peut-être les juges avaient-ils pris l'habitude d'expédier les choses plus rapidement avant 1983 et continuaient-ils sur cette lancée, même avec un nombre d'affaires réduit. C'est peut-être là un exemple de ce que nous avons appelé plus haut « les mœurs judiciaires ». Comme le montrent les schémas 4 et 5, le taux des sentences formelles ou condamnations a diminué non seulement jusqu'à 1983, mais aussi pendant la période qui a suivi, alors que le nombre d'affaires commençait à décroître (voir tableau n° 1). En raison d'un traitement légèrement plus rapide des affaires sans sentences formelles, il se peut que l'accélération de la procédure, en République Fédérale d'Allemagne, résulte à la fois d'un traitement plus diligent et d'un règlement moins formel des causes.

4.6. Résultats

Le nombre des affaires pénales a eu des effets différents pour la longueur de la procédure, tant des tribunaux que des procureurs. Pour résumer les résultats, disons que la durée de la procédure a diminué au cours des quinze dernières années, peut-être en raison du fait qu'avec un nombre croissant d'affaires jusqu'en 1983, le volume et le taux des règlements informels — moins coûteux, moins difficiles et exigeant moins de temps — a augmenté (davantage de classements, de procédures sommaires, moins de jugements). Bien que le nombre d'affaires ait diminué après 1983, la tendance à recourir à des procédures moins formelles et par conséquent plus rapides s'est poursuivie jusqu'en 1986. En 1987, les choses étaient un peu différentes : le taux d'inculpations par le procureur

augmentait, tout comme le taux des sentences, pour toutes les affaires ; seul le taux des sentences en matière pénale a continué de décroître.

5. Recommandations en vue de recherches futures

Il semble nécessaire de poursuivre la recherche pour expliquer les relations qui existent entre durée de procédure et facteurs de retard, et pour trouver des moyens de réduire la durée. L'une des méthodes de recherche consisterait peut-être à proposer aux acteurs des systèmes (y compris défenseurs et victimes), un questionnaire leur demandant ce qu'ils entendent par retard, quels types de lenteurs influent sur leurs tâches, et quelles en sont les conséquences pour chacun d'eux. L'observation participative pourrait constituer une autre méthode, peut-être plus efficace.

La recherche empirique doit s'attaquer en particulier au problème des différences locales dans la durée de la procédure et à la question des mœurs juridiques locales, en comparant par exemple les juridictions (comme le faisait Church en 1982). Les acteurs du système pénal pourraient tirer profit des résultats de ces études, ainsi que de l'information qu'on pourrait leur transmettre quant aux moyens d'accélérer la procédure. Peut-être apprendraient-ils que les lenteurs peuvent être réduites si l'on se donne la peine d'essayer.

Les idées que peuvent transmettre aux chercheurs les experts du domaine leur permettent de comprendre les éléments administratifs de celui-ci et les facteurs qui engendrent le retard. La recherche en matière d'administration, de fonctions et de méthodes administratives, d'aspects organisationnels, comme des experts l'ont menée dans le cadre de nombreux organismes privés et publics, pourrait susciter la naissance d'un service de gestion spécial pour le système de justice pénale.

de poste et le délai d'une semaine commence à courir. Si le défendeur ne compare pas le juge doit prouver que l'adresse postale est exacte. Sinon, on révoque la procédure de convocation.

ANNEXE A

Les délais dans le Code de procédure pénale de la République Fédérale d'Allemagne (*Strafprozeßordnung, StPO*)

1. Détention provisoire

Après trois mois de détention provisoire, le procureur ou le défendeur peut demander la désignation, par le tribunal, d'un avocat rémunéré à l'avance par l'Etat (par. 117 IV StPO). Après six mois de détention provisoire, la Cour d'appel (*Oberlandesgericht*) doit déterminer si des circonstances ou la procédure (rassemblement de preuves, etc.) justifient de détenir plus longtemps le défendeur. Le tribunal primaire doit transmettre le dossier à la Cour d'appel pour examen (par. 121 StPO). Cette dernière accepte généralement les raisons avancées par la juridiction inférieure.

2. Police

Les services de police doivent transmettre leurs dossiers au bureau du procureur « sans retard » (« *ohne Verzug* », par. 163 StPO).

3. Procureur

Le procureur n'est pas soumis à une exigence équivalente. S'il estime qu'il y a « preuve justifiant inculpation » (« *Bieten die Ermittlungen genügenden Anlaß zur Erhebung der öffentlichen Klage...* »), il engage la poursuite; autrement, il met l'affaire en suspens.

4. Tribunal

4.1. Avant l'ouverture du procès

On peut en dire autant du tribunal et de sa décision d'ouvrir le procès (*Eröffnung des Hauptverfahrens*). Le tribunal peut également suspendre l'affaire. Aucune règle n'indique le délai dans lequel le tribunal doit fixer la date du procès (pour le cas de détention préventive, voir *supra*). Le défendeur et les autres parties doivent recevoir leur convocation une semaine avant l'audience ou le procès (par. 217 StPO). La date de remise effective à la personne par la poste fait foi; si le défendeur ne peut être joint par la poste, la convocation demeure au bureau

de poste, et le délai d'une semaine commence à courir. Si le défendeur ne comparait pas, le juge doit prouver que l'adresse postale est exacte. Sinon, on répète la procédure de convocation.

4.2. Après ouverture du procès

Le tribunal ne peut interrompre le procès pour plus de dix jours (fin de semaine comprise); après dix jours d'audience, il peut y avoir interruption unique de trente jours (par. 229 StPO). La décision finale doit être prononcée au plus tard onze jours après la dernière audience (par. 268 StPO).

Le jugement doit être rédigé dans les délais suivants: cinq semaines après le prononcé, pour les audiences de un à trois jours; sept semaines pour les audiences de quatre à neuf jours, deux semaines de plus pour chaque supplément de dix jours d'audience (par. 275 StPO). Il est possible de soumettre les motifs écrits de la décision plus tard si «des circonstances imprévisibles et inévitables ont retardé la rédaction de la décision dans une affaire particulière» (par. 275 StPO). Par conséquent, les délais dépassant trois mois ne sont pas rares. Une audience en l'absence du défendeur ne peut avoir lieu que si cette possibilité a été mentionnée dans la convocation, et l'on impose une amende ne dépassant pas l'équivalent du revenu de 180 jours (par. 232 StPO).

4.3. Appel

Le délai d'appel est d'une semaine après le prononcé du jugement (par. 314 StPO). Les motifs de l'appel doivent être indiqués dans la semaine qui suit la communication des motifs du jugement (par. 317 StPO). Le délai de soumission des motifs d'appel sur un point de droit (révision) est d'un mois (par. 345 StPO).

ANNEXE B

Schémas et tableaux

Schéma 1

Schéma des retards et de leurs causes dans le système de justice pénale

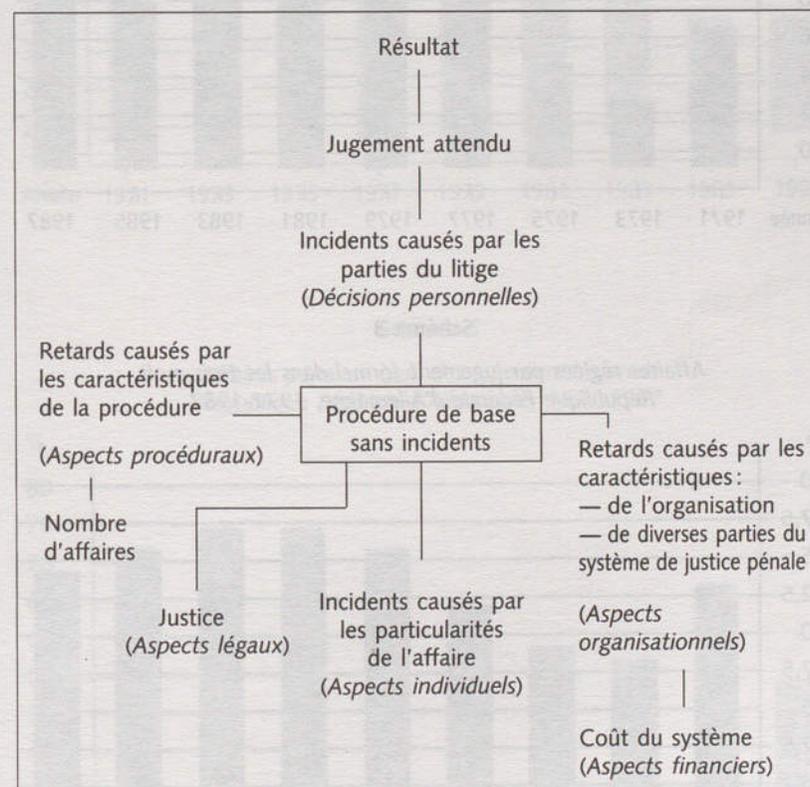


Schéma 2

Affaires réglées par les instances inférieures (Amtsgericht)
dans les trois mois (ensemble des affaires)
République Fédérale d'Allemagne, 1971-1987

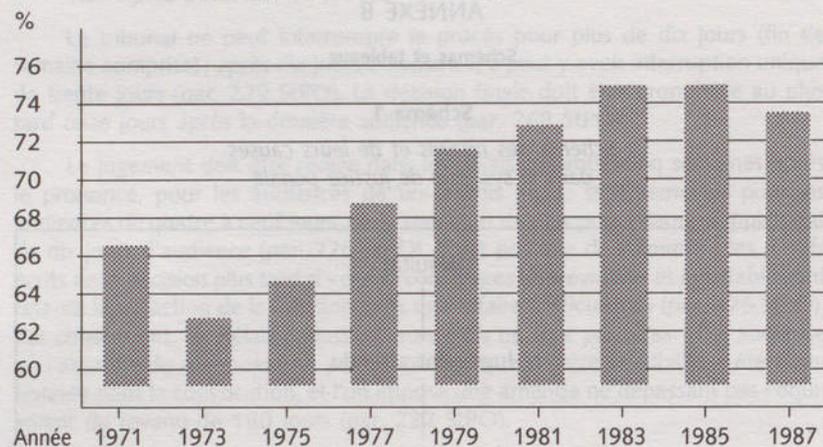


Schéma 3

Affaires réglées par jugement formel dans les trois mois
République Fédérale d'Allemagne, 1971-1987

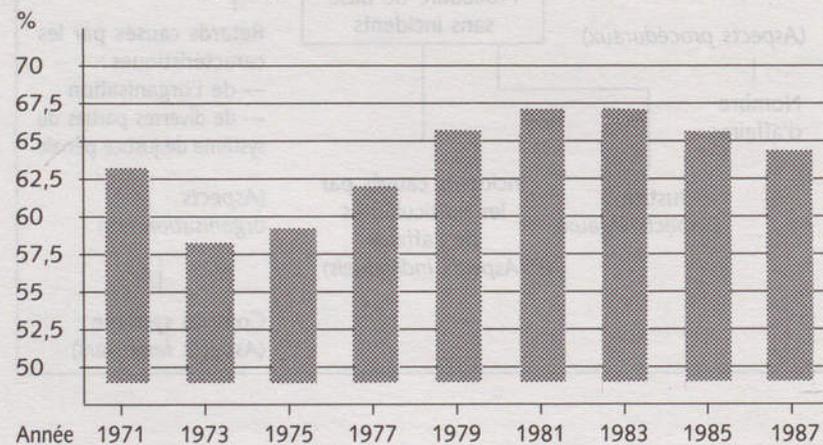


Schéma 4

Toutes les affaires réglées par les instances inférieures: taux des jugements
République Fédérale d'Allemagne, 1971-1987

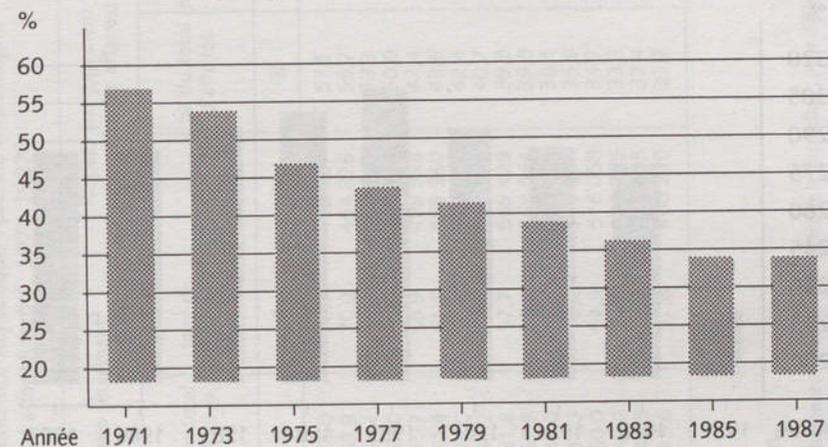


Schéma 5

Affaires pénales: taux des jugements formels
République Fédérale d'Allemagne, 1971-1987

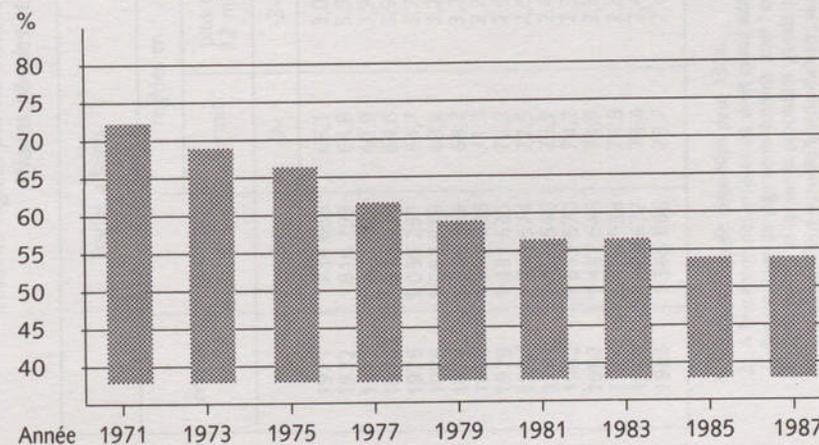


Schéma 6

Affaires pénales réglées par procureur
République Fédérale d'Allemagne, de 1971 à 1987

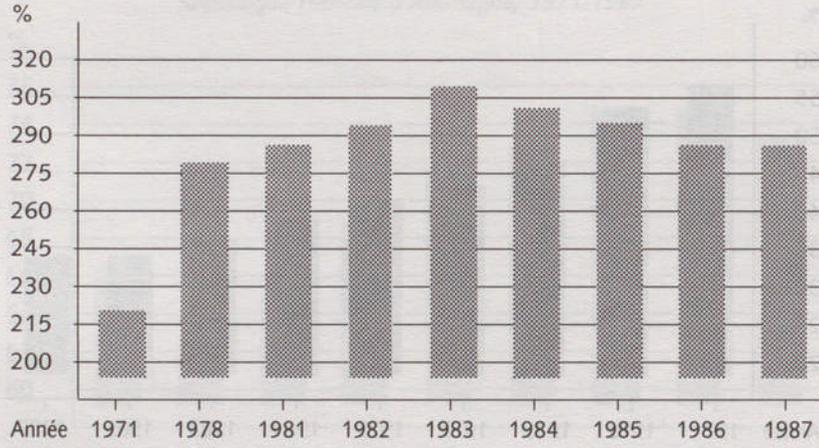


Tableau n° 1

Affaires réglées par les instances inférieures (Amtsgerichte), République Fédérale d'Allemagne
Affaires pénales et affaires de droit pénal administratif⁵, 1971-1987¹

année	Toutes affaires		Affaires pénales seulement ²				Régliées par jugement formel (toutes affaires)		
	nombre	réglées en : 3 mois	nombre	% du total d'affaires	taux de jugements ³	nombre	% du total d'affaires	réglées dans les 3 mois	
	-1-	-2-	-4-	-5-	-6-	-7-	-8-	-9-	
1971	734 656	66,1	521 646	71,0	70,3	422 207	57,5	63,6	
1972	816 799	64,8	554 730	67,9	70,0	454 826	55,7	61,5	
1973	872 028	62,9	561 873	64,4	69,0	465 192	53,3	58,6	
1974	972 336	64,6	573 201	59,0	67,9	486 430	50,0	59,7	
1975	1 055 251	64,7	587 809	55,7	65,9	499 998	47,4	59,2	
1976	1 282 919	68,2	672 286	52,4	61,8	559 360	43,6	62,3	
1977	1 366 356	68,7	711 018	52,0	60,4	579 058	42,4	63,8	
1978	1 399 326	71,3	716 362	51,2	58,9	570 075	40,7	65,2	
1979	1 431 635	72,3	741 278	51,8	57,7	569 429	39,8	66,1	
1980	1 443 574	72,5	759 570	52,6	56,8	563 564	39,0	66,3	
1981	1 456 548	73,9	772 206	53,0	56,0	555 415	38,1	67,3	
1982	1 519 570	74,2	779 535	51,3	55,2	545 254	35,9	66,9	
1983	1 487 646	74,9	744 321	50,0	54,5	516 058	34,7	66,8	
1984	1 472 538	74,8	706 310	48,0	54,0	490 785	33,3	65,7	
1985	1 463 677	74,4	685 439	46,8	53,2	474 405	32,4	64,1	
1986	1 365 866	73,7	677 105	49,6	52,8	460 290	33,7	64,9	

1. Aucune donnée disponible pour 1976.

2. A l'exclusion des affaires du droit pénal administratif.

3. Pourcentage de jugements formels pour l'ensemble des affaires pénales.

4. Réforme de la loi sur la procédure pénale pour accélérer la procédure.

5. Ordnungswidrigkeiten/Bußgeldverfahren ; violations administratives, notamment infractions aux règles de la circulation ; pour différenciation, voir Weigend Th., *Revue internationale du droit pénal*, 1988, p. 67-93.Sources : Rechtspflege, Reihe 2, *Zivil- und Strafgerichte*, Tab. 3.1 ; *Bevölkerung und Kultur, Reihe 9, Organisation, Personal...*, Tab. 4 (tout édité par Statistisches Bundesamt).

Tableau n° 2

Durée de la procédure au niveau du procureur et règlement
République Fédérale d'Allemagne, 1983-1987

Années	Pourcentage d'affaires réglées dans le mois ou dans les trois mois					
	Régées par:					
	Inculpation		Strafbefehl ¹		Classement	
	1 mois	3 mois	1 mois	3 mois	1 mois	3 mois
1983	45,6	81,0	45,9	88,5	60,4	86,4
1984	45,4	81,0	46,0	88,4	60,2	86,5
1985	44,1	80,4	42,6	87,5	59,4	85,9
1986	43,3	79,7	42,6	87,4	59,6	85,8
1987	44,1	80,1	42,4	87,0	58,6	85,4

1. Demande au tribunal d'infliger une amende.

Source : Staatsanwaltschaftsstatistik (Stat. Bundesamt), Table 4.

BIBLIOGRAPHIE

- Ames, Nancy L. et al. (1980), *The Processing of Federal Criminal Cases Under the Federal Speedy Trial Act of 1974 (as amended 1979)*, Cambridge, Mass., Abt Associates.
- Bender, R., Heissler, B. (1978), « Rechtstatsachenforschung zur Reform des Strafverfahrens », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, p. 30-33.
- Blumstein Albert, Cohen Jacqueline, Nagin Daniel (1978) (ed.), *Deterrence and Incapacitation: Estimating the Effects of Criminal Sanctions on Crime Rates*, Washington, National Academy Press.
- Cannavale, Frank J., Jr. (1976), *Witness Cooperation*, Lexington, Mass., Lexington Books.
- Church, Thomas W. et al. (1978), *Justice Delayed: The Pace of Litigation in Urban Trial Courts*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts.
- Church, Thomas W. et al. (1978 a), *Pretrial Delay. A Review and Bibliography*, Williamsburg, National Center for State Courts.
- Church, Thomas W. (1982), « The "Old and the New" Conventional Wisdom of Court Delay », *The Justice System Journal* 7, 3, p. 395-412.
- Church, Thomas W. (1982 a), *Examining Local Legal Culture. Practitioners' Attitudes in Four Criminal Courts*, Washington, United States Department of Justice.
- Conseil de l'Europe (1987), *Interactions au sein du système de justice pénale, Etudes relatives à la recherche criminologique*, Vol. XXV, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Driendl, J. (1981), « Verfahrensdauer und Strafprozeßreform in Österreich », *Juristische Blätter*, p. 125-138.
- Eisenstein James, Jacob Herbert (1977), *Felony Justice: an organisational Analysis of Criminal Courts*, Boston/Toronto, Little, Brown and Co.

12. Feeley Malcolm (1979), *The Process is the Punishment: Handling Cases in the Lower Criminal Courts*, New York, Russell Sage.
13. Feeley, Malcolm M. (1983), *Court Reform on Trial. Why Simple Solutions Fail*, New York, Basic Books.
14. Feltes Thomas, Janssen Helmut, Voß Michael (1983), *Die Erledigung von Strafverfahren durch Staatsanwaltschaft und Gericht — Brauchen wir die sogenannten Diversionen in der Bundesrepublik?*, Deutsche Forschungen zur Kriminalitätentstehung und Kriminalitätskontrolle, Bd.6/2, ed. by H.-J. Kerner, H. Kury, K. Sessar, Köln, Berlin, Bonn, München, Heymanns, p. 858-895.
15. Feltes Thomas (1984 a), «Die Erledigung von Ermittlungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft», *Kriminologisches Journal* 16, 1, p. 50-63.
16. Feltes Thomas (1984 b), «Polizeiliches Alltagshandeln — Eine Analyse von Funkstreifeneinsätzen und Alarmierungen der Polizei durch die Bevölkerung», *Bürgerrechte und Polizei (CILIP)* 19, 3, p. 11-24.
17. Feltes Thomas (1989), *The Police and the Victims of Everyday Conflicts, Crime and its Victims*, ed. by Emilio C. Viano, Washington, Hemisphere, p. 79-92.
18. Fort, Burke et al. (1978), *Speedy Trial: a Selected Bibliography and Comparative Analysis of State Speedy Trial Provisions*, Rockville, National Institut of Law Enforcement.
19. Garner, Joel H. (1986), «E Pluribus Unum? Research on Processing Time in Criminal Cases», Paper prepared for the annual meeting of the American Society of Criminology, Atlanta.
20. Garner, Joel H. (1986 a), «Delay Reduction in the Federal Courts: Rule 50 (b) and the Federal Speedy Trial Act of 1974», Paper prepared for the annual meeting of the Law and Society Association, May 30, 1986, Chicago.
21. Gebauer Michael (1987), *Die Rechtswirklichkeit der Untersuchungshaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen, Fink.
22. Gillespie, Robert W. (1977), *Judicial Productivity and Court Delay: an Exploratory Analysis of the Federal District Courts*, Washington, DC, Government Printing Office.
23. Grau Charles W., Sheskin Arlene (1982), *Ruling out Delay: the Impact of Ohio's Rules of Superintendence on the Administration of Justice*, Washington, DC, Government Printing Office.

24. Hall Williams, J. Eryl (1982), *Criminology and Criminal Justice*, London, Butterworths.
25. Hausner Jack, Seidel Michael (1979), *An Analysis of Case Processing Time in the District of Columbia Superior Court*, Institute for Law and Social Research, Washington, DC.
26. Helmken Dierk (1978), «Zweifelhafte Rechtstatsachenforschung zur Dauer von Strafverfahren», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, p. 133-135.
27. Hillenkamp Thomas (1989), «Verfahrenshindernisse von Verfassungswegen», manuscrit, Heidelberg.
28. Luskin Mary L. (1978), «Building a Theory of Case Processing Time», *Judicature*, LXII, p. 114-128.
29. Luskin Mary L., Luskin Robert C. (1983), «Case Processing Time in Three District Courts», Paper presented at the annual meeting of the Law and Society Association, Denver, Col.
30. Morgan Patricia, Vennard Julie (1989), *Pre-Trial Delay: the Implications of Time-Limits*, London, Home Office.
31. National Bureau of Standard (1970), *Compilation and Use of Criminal Court Data in Relation to Pre-trial Release of Defendants*, pilot study, Washington, DC, Government Printing Office.
32. Neubauer David W., et al. (1981), *Managing the Pace of Justice: an Evaluation of LEAA's Court Delay Reduction Programs*, Washington, DC, Government Printing Office.
33. Neubauer David W., Ryan John Paul (1982), «Criminal Courts and the Delivery of Speedy Justice: the Influence of Case and Defendant Characteristics», *The Justice System Journal* 7, 2, p. 213-235.
34. Nimmer Raymond (1976), «A Slightly Moveable Object: a Case Study in Judicial Reform in the Criminal Justice Process, The Omnibus Hearing», *Denver Law Journal* 48, p. 206.
35. Rhodes William M. (1976), «The Economics of Criminal Courts: a Theoretical and Empirical Investigation», *Journal of Legal Studies*, Vol. V (1), p. 311-340.
36. Rieß Peter (1975), «Der Hauptinhalt des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafverfahrensrechts (1.StVRG)», *Neue Juristische Wochenschrift* 28, 3, p. 81-94.

SUGGESTIONS EN VUE D'UNE AMÉLIORATION

Rapport de M^{me} Patricia Morgan,
Unité de recherches et de planification,
ministère de l'Intérieur (Royaume-Uni)

1. Introduction

Le colloque a pour thème les lenteurs de la justice et le présent rapport traite des moyens d'y remédier. Les précédents rapports ont indiqué qu'une affaire subit des lenteurs lorsqu'il faut plus de temps que ne l'exige le système pénal, compte tenu de tous les droits procéduraux, constitutionnels et autres de l'accusé, de la victime et des témoins. En substance, dès lors, les lenteurs correspondent à la partie de la durée totale de la procédure qui est inutile et évitable. Les renseignements fournis par les Pays-Bas donnent à penser qu'il s'agit d'une partie très importante.

Dans la plupart des recherches effectuées sur la question, il n'a pas été possible de dissocier lenteurs et durée totale des procédures. Aussi une partie du présent rapport concernera-t-elle la durée totale des procédures. Les recherches ont montré que cette durée globale varie beaucoup selon les régions d'un même pays. Comme on ne voit pas pourquoi le temps nécessaire pour juger une affaire devrait être beaucoup plus long dans certaines parties d'un pays que dans d'autres, il est raisonnable de déduire qu'au moins une partie du temps supplémentaire de la procédure constatée dans certaines régions doit constituer un retard. Les pressions exercées pour réduire la durée totale de la procédure doivent aboutir à réduire ou à supprimer ces retards.

2. Les mentalités judiciaires locales

— La durée de la procédure fait-elle problème ?

Les travaux de Church et autres (1978) ont montré que l'unique facteur d'importance pour expliquer les différences constatées dans la durée

de la procédure devant vingt et un tribunaux correctionnels aux Etats-Unis (*felony courts*)¹, résidait dans l'attitude des procureurs et des juges. Dans les tribunaux les plus rapides, l'accent était résolument mis sur la gestion des affaires et la diminution des retards, et le déroulement de chaque affaire était suivi de près, généralement par ordinateur. Ces tribunaux se fixaient habituellement pour objectif de traiter les affaires dans un délai donné. Tout d'abord, à l'audience de mise en accusation, une date était fixée pour le procès; ensuite, si des ajournements étaient autorisés, ils étaient généralement de courte durée et en nombre limité.

Par contre, les tribunaux devant qui la procédure était plus longue avaient tendance à être moins vigilants à cet égard: la durée de la procédure ne paraissait pas être un problème pour les juges, les procureurs ou les avocats de la défense. On estimait généralement que les affaires ne pouvaient pas être réglées plus rapidement qu'elles ne l'étaient au moment où l'étude était effectuée, que le rythme suivi était correct, et que toute modification de la durée ne serait pas conforme à la justice. Aucun délai n'était fixé pour mettre l'affaire en état; la date du procès n'était pas fixée dès le début de la procédure et les ajournements demandés étaient généralement accordés.

Selon cette étude et d'autres menées aux Etats-Unis, les comportements, les usages et les pratiques suivies par les juges, procureurs et avocats (ce que les chercheurs appellent la « culture judiciaire locale ») ont plus d'importance pour expliquer les temps de traitement que les lois, règles et politiques officielles.

Il ressort implicitement de ce qui précède que la première chose à faire pour réduire les retards est d'obtenir la reconnaissance du principe que la longueur des procédures est un problème en soi — qu'« un retard de justice est un déni de justice ». Un sondage réalisé aux Etats-Unis en 1978 indique que les justiciables acceptent ce principe puisque deux tiers des personnes qui ont répondu étaient très favorables à ce que l'argent des contribuables serve à « essayer d'amener les tribunaux à traiter plus rapidement leurs dossiers » (Church, 1978).

Comment modifier les attitudes? Pour un certain nombre de juristes dans la plupart des pays, une justice plus rapide est une justice au rabais.

1. On entend par *felony* un délit pouvant être puni d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an.

S'agissant du débat sur le point de savoir si la durée totale de la procédure doit être un problème, trois points sont importants: les disparités dans les temps de traitement des affaires selon différentes régions d'un même pays; la situation des prévenus en détention provisoire; et l'incidence d'une longue procédure sur la vigueur du dossier de l'accusation. Chacune de ces questions sera examinée séparément.

2.1. Comparaison de la durée globale de la procédure selon les régions

Outre les recherches faites aux Etats-Unis et déjà citées, les chiffres de la République Fédérale d'Allemagne (fournis par M. Feltes), des Pays-Bas (fournis par M. Steenhuis), et d'Angleterre et du pays de Galles (*Judicial Statistics*, 1987) font apparaître, dans ces trois pays, des disparités dans les durées de la procédure selon les régions. De même, dans une étude sur la durée de la procédure dans certaines régions d'Angleterre en 1986, Morgan et Vennard montrent que des personnes libérées sous condition et attendant d'être jugées devant une *magistrates' court* (c'est-à-dire plaidant non coupable) attendaient en moyenne une semaine dans les zones A et B et dix-sept semaines dans la zone C (depuis leur première comparution jusqu'au procès). Sur ce temps moyen, le ministère public avait besoin, pour préparer le dossier d'accusation, d'une semaine dans la zone A, de deux dans la zone B et de huit dans la zone C; il fallait au tribunal sept semaines dans la zone A, trois dans la zone B et sept dans la zone C pour pouvoir fixer la date du procès.

Ce genre de statistiques comparées peut servir de base, dans chaque pays, pour un débat sur l'éventuel conflit entre célérité de la procédure et qualité de la justice. Procureurs, juges et fonctionnaires de justice travaillant dans les régions où la procédure dure plus longtemps pourraient être invités à observer le fonctionnement du système dans les régions où les temps sont plus courts et à examiner avec leurs homologues dans ces régions les incidences de la durée de la justice sur la qualité de celle-ci. Dans l'étude américaine de Church, les juges, avocats et observateurs travaillant dans les tribunaux les plus rapides n'estimaient pas que le rythme suivi dans leurs juridictions fût source d'injustices. Au contraire, ils se demandaient si la cause de la justice pouvait être servie dans les tribunaux plus lents.

2.2. La population des prévenus

Un important argument contre la longueur de la procédure est tiré des effets qu'elle peut avoir sur les accusés maintenus en détention provisoire avant jugement. Ces prévenus purgent effectivement des peines de prison avant d'être jugés. Si le placement en détention provisoire est jugé nécessaire (parce que l'accusé risque de fuir ou de commettre de nouvelles infractions avant de passer en justice), le respect des libertés civiles dans une démocratie commande sûrement que la durée de la détention soit aussi brève que possible. Le problème est particulièrement aigu pour les accusés finalement acquittés par les tribunaux (5 % en Angleterre et au pays de Galles). Au Luxembourg, ces accusés doivent être indemnisés. Le temps passé en détention provisoire paraît également injuste à ceux qui sont finalement coupables mais qui ne sont pas condamnés à une peine de prison. Peut-être certains de ces accusés se seraient-ils vu infliger une peine privative de liberté s'ils n'avaient pas déjà passé du temps en détention provisoire (l'avocat de la défense se sert parfois de la durée de la détention provisoire pour réclamer une peine plus légère); il n'est cependant pas possible de quantifier cette affirmation. En France, 16 % des accusés placés en détention provisoire ne sont pas condamnés à une peine de prison; en Angleterre et au pays de Galles, le chiffre correspondant est de 40 %¹.

Pour les prévenus qui, à l'issue de la procédure, sont condamnés à une peine de prison, le temps passé en détention provisoire est, dans bien des pays, déduit de la durée de la peine infligée. Il se peut néanmoins que ce temps dépasse le *quantum* de la peine. En France, 20 % des prévenus sont condamnés à des peines de prison inférieures ou égales au temps passé en détention provisoire; en Angleterre et au pays de Galles, ce chiffre est de 2 %¹.

De longues détentions provisoires gonflent indûment la population carcérale et entraînent des coûts supplémentaires. Dans nombre de pays, l'effectif des détenus de cette catégorie est source de préoccupation. Les chiffres de 1988 obtenus au Conseil de l'Europe donnent, pour 100 000 habitants, 39 personnes pour le Luxembourg, 38 pour la France² et la

1. Extrait de *Prison Statistics 1987*, Tableau 2.11.

2. En comparant ces chiffres, on notera qu'ils ne sont pas tous calculés sur la même base. A titre d'exemple, la population des prévenus incarcérés en France comprend des personnes en attente d'appel. Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni.

Belgique, 34 pour l'Italie, 33 pour le Portugal et la Turquie et 30 pour l'Espagne. Au Royaume-Uni, les chiffres correspondants — 23 pour 100 000 habitants — semblent poser moins de problèmes. Ce qui est cependant préoccupant, c'est l'augmentation de cette population: de 1977 à 1987, elle a plus que doublé, passant de 5 300 à 11 000 personnes.

2.3. La vigueur du dossier de l'accusation

Les lenteurs de la procédure peuvent aussi avoir des effets néfastes sur le dossier de l'accusation. Avec le temps, les témoins risquent d'être moins disponibles et leurs souvenirs de moins en moins nets. Par conséquent, il est de l'intérêt de la justice que les affaires soient réglées dans un délai raisonnable.

3. Durée totale de la procédure

3.1. Composantes de la durée totale de la procédure

En raison des différences dans les systèmes de justice pénale des pays du Conseil de l'Europe, l'expression « durée totale de la procédure » peut recouvrir des procédures parfois très différentes. A titre d'illustration, nous évoquerons brièvement les différentes manières de traiter les prévenus dans quatre pays.

Aux Pays-Bas, en 1988, 216 000 infractions dépistées (non compris les infractions routières mineures) ont été signalées au parquet. Sur ce chiffre, 43 % ont été en fin de compte traités par le parquet et 39 % par un juge¹. Les 43 % traités par le parquet peuvent être divisés encore en 30 % qui se sont terminés par un non-lieu et 13 % par une transaction. (Les non-lieux sont prononcés soit pour raisons techniques, absence de preuve par exemple, soit pour raisons d'intérêt général. En cas de transaction, le parquet ne procède pas à l'inculpation si l'accusé s'acquitte d'une amende.) La durée moyenne de la procédure chez le procureur est de 140 jours. Le problème majeur est que cette durée ne diminue pas sensiblement qu'il y ait transaction ou non-lieu, ou que l'affaire aille devant la justice.

1. Le reste a été traité selon d'autres voies, par exemple dans le cadre d'un ensemble de chefs d'accusation multiples.

En République Fédérale d'Allemagne, la proportion d'infractions dépiquées ayant abouti à une inculpation a baissé depuis 1971. Si l'on omet les infractions routières à régler par amende administrative, les chiffres de 1987 montrent qu'il subsistait 973 000 affaires relevant de la justice pénale. Sur ce chiffre, 47 % seulement ont fait l'objet d'une inculpation officielle. Le reste a été traité par le parquet ou les juges recourant à des moyens informels, par exemple par la mise en instance du dossier en attendant le versement d'une amende par l'accusé, par la demande au tribunal d'une ordonnance prévoyant une sanction de simple police (*Strafbefehl*), par la procédure simplifiée ou sommaire, ou le non-lieu. Le recours croissant à des méthodes informelles de règlement des affaires a eu pour effet de faire baisser la durée des procédures ces quinze dernières années.

En France, les chiffres de 1983 donnent une indication de la manière dont les affaires sont réglées. En les ajustant, pour en déduire les cas où l'affaire a été classée parce que l'auteur de l'infraction n'était pas connu¹, et les infractions routières traitées par des amendes forfaitaires, on en arrive aux chiffres suivants, qui permettent une comparaison. Sur les infractions dépiquées, toutes catégories (c'est-à-dire contraventions, délits, crimes), signalées au parquet, 34 % ont été classés et 66 % portés devant la justice. Sur ce dernier chiffre :

- 84 % ont été traités par les tribunaux de simple police;
- 14 % (délits) l'ont été par les tribunaux correctionnels;
- moins de 1 % (crimes) est allé devant les cours d'assises; le reste devant les tribunaux pour enfants.

Le rapport de M. Laffargue décrit les trois manières dont le second groupe d'affaires peut être porté devant la justice; les auteurs des infractions peuvent être cités à comparaître, placés en garde à vue et convoqués très rapidement devant le tribunal, ou l'affaire peut être déferée au juge d'instruction pour enquête judiciaire (de la même façon que les

1. Ces statistiques de 1983 montrent comment ont été traitées 10 000 affaires signalées au parquet. Parmi ces affaires figurent toutefois des cas où le délinquant n'était pas connu — environ 60 % des 3 407 affaires qui se sont terminées par un non-lieu (2 044 affaires). Si l'on soustrait ce chiffre du total, et aussi les infractions routières qui ont été réglées par voie d'amendes forfaitaires fixes, on arrive au chiffre de 4 006. Le nombre des non-lieux lorsque l'auteur de l'infraction était connu (1 363) et le nombre d'affaires portées devant la justice (2 643) peuvent alors être exprimés comme des pourcentages de ce nouveau total.

crimes). La procédure devant le juge d'instruction génère la durée la plus longue — près de onze mois en 1986 — mais ceci ne concerne qu'un petit pourcentage des affaires (61 000 en 1986). Plus généralement, le goulot d'étranglement se situe entre la décision de poursuivre et le début du procès devant le tribunal; le délai d'attente peut dépasser six mois.

En Angleterre et au pays de Galles, la police peut ne pas envoyer certains dossiers au parquet en signifiant une mise en garde aux délinquants qui reconnaissent leur culpabilité et en infligeant des amendes forfaitaires pour les petites infractions routières. Les affaires pour lesquelles la police décide d'engager des poursuites sont, à de rares exceptions près, transmises aux services du procureur général (*Crown Prosecution Service*). Celui-ci a le pouvoir d'abandonner les poursuites (non-lieu) ou de continuer la procédure devant les tribunaux d'instance (*magistrates' courts*) locaux. Le pourcentage de non-lieu n'est pas publié, mais il est notoirement faible. Dans les *magistrates' courts* :

— 95 % des affaires sont jugés selon la procédure simplifiée; la peine maximum qui peut alors être infligée est six mois de prison, mais 85 % des accusés sont condamnés à une amende;

— 5 % sont traités par une « procédure de mise en accusation » (*committal proceedings*) qui envoie formellement les accusés en jugement devant la *Crown Court*. Les accusés inculpés d'infractions pénales relevant d'une large catégorie (vol, cambriolage, escroquerie, etc.) peuvent choisir d'être renvoyés en jugement devant un jury de la *Crown Court*; à titre subsidiaire, la décision de mise en accusation peut être prise par les *magistrates' courts*.

Dans la procédure devant les *magistrates' courts*, les temps de traitement sont plus brefs pour les jugements en forme simplifiée que pour les mises en accusation devant la *Crown Court* (renvois). La durée d'une procédure en forme simplifiée est d'environ 8 semaines à partir de l'inculpation/citation à comparaître jusqu'au prononcé de la peine si l'accusé plaide coupable (la majorité des cas), et près de 17 semaines si l'accusé plaide non coupable (*Statistical Bulletin*).

La durée des procédures est plus longue pour les affaires renvoyées devant la *Crown Court* (quelque 100 000 en 1987). Il y a d'abord la période allant de l'inculpation à la mise en accusation par la *magistrates' court* (12 ou 17 semaines en moyenne selon le type de mise en

accusation¹). Puis vient le temps de traitement de l'affaire, depuis la mise en accusation jusqu'à la tenue du procès devant la *Crown Court*. La durée moyenne est de 12 semaines, mais elle varie selon le moyen de défense (17 semaines si l'accusé plaide non coupable) et la région (20 semaines à Londres) (*Judicial Statistics*). Dès lors, pour les affaires jugées par la *Crown Court*, la durée moyenne globale de l'inculpation jusqu'au prononcé de la peine se situe dans la fourchette des 24 à 37 semaines.

3.2. Limiter la durée globale de la procédure — Fixation des délais

L'un des moyens d'amener les différents agents du système pénal à mieux prendre conscience de la durée des procédures est de fixer des délais. Ceux-ci contraignent les divers services à respecter une date limite ou, le cas échéant, à formuler une demande officielle de prorogation. Si la prorogation n'est pas accordée, le prévenu peut être libéré (dans le cas où les dispositions limitatives prévoient une période maximale de détention) ou bien son affaire peut être classée (lorsque les dispositions fixent un délai maximal autorisé avant le jugement, que le prévenu soit ou non incarcéré).

Si l'on impose un délai uniquement pour les affaires comportant une mise en détention provisoire, l'effet devrait être de contraindre les services de la justice pénale à donner priorité à ces affaires. D'aucuns s'inquiètent parfois à l'idée que les prévenus en liberté sous caution risquent dès lors d'attendre beaucoup plus longuement leur procès. La chose est toutefois peu probable car le nombre de prévenus en liberté est généralement bien supérieur à celui des prévenus incarcérés. Donc, tout allongement de la procédure tenant à des changements de priorité en faveur de ces derniers sera mieux réparti — c'est-à-dire très fractionné entre les prévenus libres — et aura moins de répercussions sur chaque cas pris individuellement.

De nombreux pays européens appliquent le système du délai en matière de détention avant jugement. Aux Pays-Bas, le délai maximum

1. La majorité des mises en accusation se fait sous forme écrite, le tribunal acceptant les déclarations écrites de témoins et l'audience étant extrêmement brève. Pour les renvois en jugement « plénier » ou contradictoire, avec comparution et contre-interrogatoire de témoins, le temps nécessaire au tribunal est plus long et par conséquent le délai d'attente pour une comparution en justice aussi.



autorisé est de 102 jours. En France, le délai légal est de quatre mois pour les délits et d'un an pour les crimes, mais il peut être prorogé sur justification. En République Fédérale d'Allemagne, au bout de six mois de détention provisoire, la demande de prorogation doit être présentée à la cour d'appel.

Expérience acquise en Angleterre et au pays de Galles

Il est intéressant à cet égard de prendre connaissance de l'expérience acquise en Angleterre et au pays de Galles, où des limites ont été imposées à la détention provisoire entre 1985 et 1989. Une loi de 1985 a donné au gouvernement le pouvoir d'imposer des délais légaux pour certaines phases de la procédure pénale avant le jugement. L'adoption de cette mesure avait été précédée d'essais sur le terrain dans quatre régions du pays pour évaluer les durées qui seraient réalistes. De trop longs délais ne permettraient pas d'atteindre l'objectif qui était de diminuer la durée de la procédure ; des délais trop courts surchargeraient les tribunaux de demandes de prorogation.

On a pu constater que la durée des affaires pour les personnes placées en détention provisoire pendant une partie de la procédure (à savoir, de la première comparution jusqu'au renvoi en jugement) variait beaucoup selon les quatre régions¹. Cela signifiait que des limites qui auraient été réalistes pour la première région n'auraient eu absolument aucun effet dans les autres. En conséquence, les délais fixés au départ dans trois régions en 1987 étaient plus longs pour cette seule région (98 jours) que pour les autres (70 jours). Des limites ont aussi été fixées pour le temps passé en prison depuis la première comparution jusqu'au jugement par les *magistrates* (56 jours) et pour le temps écoulé entre le renvoi en jugement par les *magistrates* et la mise en accusation devant la *Crown Court* (112 jours). En 1988, les délais ont été étendus à sept autres régions d'Angleterre et du pays de Galles et, en 1989, ils ont été progressivement étendus à l'ensemble du pays, à l'exception du sud-est.

Parmi les signes encourageants pour l'instant, on peut noter que le délai de 98 jours dans la région où la procédure était exceptionnellement longue a pu être ramené à 84 jours en 1988 et sera encore réduit (à 70 jours) en 1989 dans une partie de la région.

1. Etudes faites par Morgan et Vennard en 1989.

Expérience acquise aux Etats-Unis

Dans ce même domaine des délais, une grande initiative a été prise aux Etats-Unis avec la loi de 1974 relative à la célérité de la justice (*Speedy Trial Act*). Ce texte a diminué la durée maximale autorisée pour les procédures devant les tribunaux fédéraux, la faisant passer de 180 jours en juillet 1976 à 100 jours en juillet 1979 (30 jours entre l'arrestation et l'inculpation, et 70 jours de l'inculpation jusqu'au début du procès, à l'aveu de culpabilité ou au non-lieu). Les délais s'appliquent à toutes les affaires, que l'accusé soit incarcéré ou non. Les statistiques publiées relativement aux effets de cette loi entre 1976 et 1982 ont montré une augmentation progressive de la proportion d'affaires passées en jugement dans les délais (96 % en 1981-1982). On s'est toutefois demandé si cela n'était pas dû uniquement à un recours accru aux dispositions relatives aux « temps non comptabilisés » (*excludable time*). (Les temps consacrés à diverses catégories d'actions pouvaient ne pas être pris en compte dans les délais.) Des recherches menées par Bridges (en 1982), qui a étudié les durées totales des procédures sur plusieurs années, ont abouti à la conclusion que les délais avaient eu apparemment peu d'effet. Toutefois, ces recherches se fondaient exclusivement sur la médiane (ou la durée dépassée par 50 % des affaires).

Garner (en 1986) a étudié la moyenne, la médiane, et le 90^e percentile (la durée dépassée par 10 % seulement des affaires) des durées totales de procédure dans les juridictions fédérales entre 1970 et 1982. Bien que la médiane ait montré peu de changement, Garner a constaté que la moyenne avait diminué, passant de neuf mois en 1970 à trois mois en 1982, et le 90^e percentile (P90) est tombé de vingt mois au milieu de l'année 1970 à sept en 1982. Ses analyses de séries chronologiques à variables multiples ont indiqué que tant la loi relative à la célérité de la justice que l'initiative antérieure avaient effectivement eu des répercussions sur la durée des procédures devant les juridictions fédérales.

Ces résultats indiquent que les initiatives concernant les délais ont eu pour effet de diminuer la durée de traitement des affaires très longues; certainement dans le cas de 10 % des plus longues, et peut-être dans d'autres. Pour que la fixation de dates limites réduise effectivement la durée des procédures, il semble nécessaire de réunir deux conditions. Tout d'abord, les délais doivent être suffisamment brefs pour imposer certaines contraintes au système (lorsque les durées de procédure sont

très longues, il devrait être possible, avec le temps, de diminuer peu à peu les délais). En second lieu, les tribunaux doivent être prêts à refuser parfois des prorogations; si celles-ci deviennent une simple formalité, les limites fixées perdront toute efficacité.

4. Moyens de réduire les temps de réaction des organes pris individuellement

On pense généralement qu'une grande cause de retard est la pénurie des moyens dont on dispose pour traiter un volume de travail toujours plus grand. Pour chacun des organes du système de justice pénale pris séparément, les éléments importants sont le volume de travail (en général les accusés dont il faut traiter le dossier), les moyens dont on dispose (personnel et éventuellement salles d'audience) et les procédures employées. Si le système est surchargé, les affaires en retard s'accumulent et le fonctionnement est de plus en plus lent.

Si tel est le cas, les méthodes pouvant améliorer le débit des affaires et, par conséquent, réduire les retards sont: augmenter les ressources; prendre des mesures pour diminuer la charge de travail et accroître l'efficacité des procédures. La première méthode — augmenter les ressources — est un choix que la plupart des pays répugnent à faire, car on ne peut indéfiniment accroître les dépenses du système de justice pénale pour répondre à l'augmentation du volume de travail. Cette solution ne sera donc pas examinée plus avant. La seconde méthode consiste à traiter les infractions mineures par des moyens moins formels, pour réduire ainsi le volume de travail de certains organes du système. La troisième méthode consiste à accroître l'efficacité d'exécution des procédures; si cela est possible, le travail effectué pourra être plus important en conservant les ressources existantes.

4.1. Diminution du nombre d'affaires injectées dans le système

Ces dernières années, bon nombre de pays ont mis au point, pour traiter les infractions mineures, des moyens qui déchargent assez tôt le système de justice pénale de ces affaires. Le recours aux amendes forfaitaires pour les infractions routières est l'une de ces méthodes qui désencombre le rôle des tribunaux et, dans certains pays, diminue aussi le travail des parquets: le délinquant doit payer une certaine somme dans un certain délai pour éviter les poursuites. Cela peut néanmoins avoir des

conséquences imprévues. Si l'Angleterre et le pays de Galles ont réussi à diminuer de 30 % en 1987 le nombre des affaires d'infractions routières traitées par les tribunaux, c'est au prix d'une charge de travail accrue pour les agents du recouvrement de ces amendes.

Aux Pays-Bas, le recours du procureur à la transaction constitue une façon analogue de traiter certaines affaires hors prétoire. L'affaire reste sans suite si le défendeur paie une certaine somme. La République Fédérale d'Allemagne connaît une pratique analogue puisque le procureur peut classer certaines affaires à condition que l'accusé paie une amende ou effectue un travail d'intérêt général. La Belgique a un système de «règlement de composition» (Screvens, 1987) permettant au procureur d'abandonner les poursuites si la victime a été pleinement indemnisée et si une certaine somme est versée à l'administration fiscale dans un certain délai.

En Angleterre et au pays de Galles, la police peut avoir plus largement recours aux mises en garde (*cautions*), qui sont un avertissement formel donné par la police au contrevenant, mais seulement lorsque celui-ci reconnaît avoir commis l'infraction. Elle est employée le plus souvent pour les moins de 18 ans ou les plus de 45 ans au casier judiciaire vierge.

Une initiative assez récente en Angleterre et au pays de Galles a consisté à introduire les «systèmes de correction des véhicules défectueux». Si les propriétaires de véhicules défectueux peuvent apporter la preuve que leur véhicule a été réparé, ils ne font pas l'objet de poursuites.

La décision du procureur de classer certaines affaires sans suite, soit parce que les éléments de preuve sont jugés trop faibles, soit «dans l'intérêt général», peut aussi contribuer à alléger la charge de travail des tribunaux. Aux Pays-Bas, en France, en Belgique et en République Fédérale d'Allemagne, le ministère public jouit de ce pouvoir discrétionnaire. Tel est aussi le cas, depuis 1986, du *Crown Prosecution Service* en Angleterre et au pays de Galles.

En Angleterre et au pays de Galles, le volume de travail de la *Crown Court* pourrait être réduit (ou du moins cesser de s'accroître) si les *magistrates' courts* jugeaient davantage selon la procédure simplifiée. Ce qui pourrait être atteint sans toucher au droit de l'accusé de choisir d'être jugé par un jury si les juges pouvaient être persuadés de traiter en forme

simplifiée davantage d'affaires. Riley et Vennard (1988) ont montré que, dans 40 % des cas, la décision de traduire devant la *Crown Court* n'était pas le résultat du choix de l'accusé mais de la décision des *magistrates*. Ces auteurs ont constaté aussi de grandes différences selon les régions : dans certaines régions, jusqu'à 63 % des accusés sont traduits devant la *Crown Court* par décision des *magistrates' courts*.

4.2. Amélioration de l'efficacité — Méthodes générales

Chaque organe dans le système de justice pénale doit réfléchir à la manière dont il pourrait améliorer son fonctionnement pour accélérer le flux et supprimer les délais inutiles. Une première démarche pourrait consister à identifier les différentes opérations requises par le traitement d'une affaire et à noter pendant une période donnée la durée de chacune de ces opérations. Cela devrait permettre de mieux localiser les goulots d'étranglement. On pourra peut-être alors supprimer certaines étapes ou réorganiser l'exécution des tâches, éventuellement en enlevant du personnel aux activités qui n'entraînent pas de retard pour le réaffecter à celles qui en causent. Parmi les idées envisageables, on peut citer les suivantes :

a. Filtrer les affaires qui peuvent être traitées rapidement. La décision de classer l'affaire ou d'envoyer un avertissement doit être prise dans les meilleurs délais, ce qui diminuera le nombre de dossiers en instance à un moment donné et devrait par conséquent réduire le temps de traitement des affaires restantes.

b. Diminuer le nombre de personnes participant au traitement d'une même affaire. Il est probable que toute personne supplémentaire qui s'occupe d'une affaire introduit au moins un petit retard et ces retards s'accumulent ; dans certaines régions de France, les parquets emploient un «système vertical» dans lequel un seul procureur traite une affaire jusqu'à ce qu'elle passe en jugement. Dans d'autres régions, les procureurs se spécialisent dans différentes fonctions. Il y a quelques similitudes avec l'organisation qu'a décrite Church¹ du travail des magistrats dans les tribunaux correctionnels aux Etats-Unis.

1. Dans certaines régions, un juge unique s'occupait de l'affaire en totalité à partir de l'introduction de l'instance ; dans d'autres, les juges étaient spécialisés dans des fonctions spécifiques. La deuxième méthode était généralement considérée comme plus efficace.

c. Charger des experts en organisation de passer en revue les procédures administratives et de formuler des recommandations visant à les améliorer.

d. Avoir recours dans toute la mesure du possible aux machines à traitement de texte et aux techniques modernes de traitement des dossiers; ceci évitera de dactylographier à nouveau les mêmes documents aux différents stades de la procédure.

e. Utiliser l'informatique dans les tribunaux. On peut éviter un gros travail de dactylographie en informatisant la majeure partie du travail de bureau avant et après le procès: par exemple, la liste des affaires à entendre chaque jour peut être établie par l'ordinateur à partir des données introduites au moment où l'intéressé est inculpé; en outre, les modifications de dernière minute peuvent facilement être incorporées sans avoir à redactylographier l'ensemble. On peut établir de la même manière les comptes rendus des résultats de la procédure. De même, l'essentiel de la documentation nécessaire aux accusés après l'audience peut être établi par ordinateur, par exemple les mandats d'arrêt, les ordonnances de mise en probation, les mises en demeure de payer une amende, etc.

f. Améliorer ou renforcer la formation du personnel en veillant à ce que l'accent soit mis sur l'importance d'éviter des délais inutiles.

4.3. Améliorer l'efficacité et contrôler le rendement

Des indicateurs de rendement peuvent aider à réduire les délais. Chaque organe du système peut concevoir des indicateurs convenant à ses activités et diffuser chaque trimestre ou chaque année des tableaux pour chacun de ses services ou chacune de ses régions. Cela permet d'organiser des discussions sur les raisons qui expliquent les valeurs extrêmes et sur les moyens de les améliorer. C'est ce que font désormais en Angleterre et au pays de Galles les *magistrates' courts*, la *Crown Court* et le *Crown Prosecution Service*.

S'agissant des tribunaux, on peut citer par exemple, parmi les indicateurs particulièrement pertinents pour les lenteurs: mesure des temps d'attente — pourcentage des affaires qui ont attendu moins d'un temps donné avant de passer en jugement; mesure de l'arriéré — nombre d'affaires en attente; heures de séance par salle d'audience. En outre, il est utile de comparer le volume de travail avec les ressources employées, par exemple la charge de travail du tribunal par heure de séance ou par

membre du personnel; le volume des affaires traitées par procureur, etc. Les gestionnaires de chaque service peuvent utiliser les indicateurs pour amener le personnel à mieux prendre conscience de l'accumulation des affaires en retard et de l'allongement des délais, pour comparer le rendement de leur région avec celui d'autres régions du pays, pour contrôler les modifications au fil du temps et fixer des objectifs pour l'avenir.

4.4. Améliorer l'efficacité — Comprimer les délais au niveau de la police

Des retards sont parfois imputables à la police parce que l'agent chargé d'une certaine affaire n'est pas immédiatement disponible pour répondre à certaines demandes complémentaires du parquet. Pour les éviter, l'Angleterre et le pays de Galles ont eu l'initiative de créer des unités de soutien administratif de la police. Une fois que l'agent de police a terminé son travail initial sur le dossier, une telle unité se charge de l'affaire et lui enlève le dossier. L'unité est alors facile à contacter pour le parquet.

4.5. Améliorer l'efficacité en mettant les informations à disposition

Des retards sont souvent provoqués par les informations demandées sur l'accusé et qui ne sont pas disponibles au moment où l'accusation en a besoin pendant les poursuites. C'est notamment le cas des extraits de casier judiciaire. L'informatisation semblerait apporter la réponse nécessaire. Si tous les organes ont accès à un système informatique commun, les informations peuvent y être introduites par la police et extraites par le parquet, les tribunaux et les établissements pénitentiaires lorsqu'ils en ont besoin. Le Luxembourg a mis au point un système de ce type.

4.6. Améliorer l'efficacité en comprimant les délais dus aux experts jurés

Les experts jurés peuvent être source de retard en raison du temps qu'il leur faut pour établir les rapports nécessaires aux tribunaux. On a signalé des retards d'un an pour obtenir des résultats d'analyses graphologiques. Ces experts peuvent faire partie du système de justice pénale (être employés par exemple dans des laboratoires scientifiques de la police) ou en être totalement indépendants (tels les psychiatres). Dans le premier cas, les recommandations proposées plus haut pour améliorer l'efficacité du système leur sont applicables. Il faut faire entrer les laboratoires de police dans le débat sur les lenteurs de la justice et les amener à revoir leurs pratiques à la lumière des retards qu'ils introduisent dans

les affaires. Ils doivent mettre au point leurs propres indicateurs de rendement et leurs objectifs pour comprimer les délais.

S'agissant des experts indépendants, le système de justice pénale est l'acheteur. Il semble peu probable que les experts d'un certain domaine soient rares au point de ne laisser aucun choix au tribunal pour savoir qui commanditer pour une tâche précise. Si le choix existe, alors il faut choisir les experts qui s'engageront à déposer leur rapport dans un délai acceptable.

4.7. Améliorer l'efficacité en rationalisant la durée des audiences

Un facteur, entre autres, exerce une influence importante sur le « débit » des affaires dans les tribunaux, et donc sur le temps d'attente des autres dossiers : c'est le temps consacré à l'audition des affaires. Des différences intéressantes ont été relevées entre le Luxembourg — où la durée moyenne est d'une journée — et la République Fédérale d'Allemagne — où la moyenne est d'une demi-journée. En Angleterre et au pays de Galles, on constate des différences entre les régions — la durée moyenne d'un procès devant la *Crown Court* où l'accusé plaide non coupable oscille entre cinq heures et demie et huit heures et demie (*Judicial Statistics*).

Pour diminuer la durée des audiences, on peut recourir à divers moyens : une plus grande spécialisation des audiences — si le même tribunal entend consécutivement des affaires du même type (par exemple des affaires d'escroquerie), le temps qu'il passera à chacune d'elles sera moindre ; la simplification des procédures — il est plus facile d'établir qu'un accusé a un taux d'alcoolémie supérieur à une limite donnée que de prouver qu'il est en état d'ébriété ; revoir la pratique en matière d'inculpation — si, par exemple, un certain nombre de chèques volés ont été utilisés en différents endroits, examiner s'il suffit de faire porter l'inculpation sur un ou deux chefs d'accusation seulement (ce qui réduit également le travail au niveau de la police et du parquet).

5. Comprimer les délais dus à l'interaction entre les organes du système

Bien des mesures prises dans le processus de justice pénale impliquent plusieurs organes : police et parquet, par exemple, collaborent généralement à l'établissement du dossier de l'accusation. De même, au

moment de fixer une date pour le procès, il y a interaction entre l'accusation, la défense et le tribunal. Les diverses interactions et interdépendances existant entre les organes du système peuvent en elles-mêmes être sources de lenteurs.

5.1. Comprimer les délais au niveau des poursuites

Dans la plupart des pays, c'est la police qui est responsable, pour l'essentiel, de la détection des crimes et délits et de l'arrestation des suspects. Bien que le détail des pouvoirs et des procédures diffère selon les pays, il y a des analogies puisque, lorsque le délinquant présumé est retrouvé, la police établit sur l'affaire un dossier composé du détail des preuves dont elle dispose et l'envoie au parquet. Celui-ci apprécie le dossier, notamment quant à la valeur des preuves, et décide des suites à donner. Si un complément d'information est nécessaire, la police est chargée de le fournir. Si l'affaire est adressée à la justice, il est probable que l'interaction sera intense entre police et parquet.

Dans les pays où les affaires graves sont déferées au juge d'instruction, la situation est encore plus complexe puisque trois parties sont associées à l'instruction : la police, le parquet et le juge d'instruction. En outre, en Allemagne et en Autriche, le juge peut renvoyer un dossier au parquet en demandant un complément de preuve.

Ces interactions entre les organes de poursuites peuvent en elles-mêmes être sources de lenteurs. Même lorsque chaque service organise son travail de manière raisonnablement efficace, selon ses propres priorités, il peut être difficile de se conformer aux exigences du calendrier de l'autre. Il est, par conséquent, important que l'on conserve trace de l'état de l'affaire à un moment donné : autrement dit, qui doit faire le prochain acte de procédure à ce sujet et à quel moment ? Des systèmes de suivi informatique peuvent y aider.

En Angleterre et au pays de Galles, par exemple, les informations demandées à la police par le procureur sont généralement nécessaires un certain nombre de jours avant l'audience. Si elles ne sont pas parvenues à temps, un ajournement est demandé, qui entraîne un retard. On a souvent recours à un système de « dates d'exécution » pour s'assurer que les documents sont reçus et prêts un certain nombre de jours avant la date où ils sont requis. Une date d'exécution pourrait être fixée une semaine environ avant une audience. Chaque jour, le système informatisé de suivi

des dossiers établira la liste des affaires pour laquelle une date d'exécution est atteinte. Le personnel du parquet peut alors vérifier pour chacune de ces affaires que les documents nécessaires ont été reçus et, si tel n'est pas le cas, faire les démarches nécessaires pour les obtenir.

De même, les communications entre police et parquet et, le cas échéant, juge d'instruction sont importantes. Il est utile de pouvoir donner un coup de fil à un contact unique pour vérifier des renseignements sur des documents qui ne sont pas parvenus à temps ou pour obtenir des informations dont il faut disposer rapidement plutôt que de devoir écrire des lettres. C'est à ce niveau que les unités de soutien administratif de la police se sont révélées utiles en Angleterre et au pays de Galles. Par ailleurs, dans les pays où procureur et juge d'instruction peuvent chacun mener sa propre enquête sur une affaire donnée, de bonnes communications aideront à éviter les doublons.

5.2. Comprimer les délais avant le procès

Parmi les problèmes communs qui contribuent à retarder la mise en état de l'affaire figurent la difficulté d'estimer le temps nécessaire au tribunal et celle de trouver des dates convenant à toutes les parties concernées par l'affaire, à savoir accusation, défense et témoins des deux bords. Les recherches menées par Morgan et Vennard fournissent quelques éclaircissements sur les délais d'attente considérable devant la *Crown Court* en Angleterre. Elles indiquent que les retards successifs avaient pour cause les facteurs suivants : les rapports psychiatriques n'étaient pas prêts ; les témoins à charge n'étaient pas disponibles ; les avocats ou les témoins de la défense n'étaient pas disponibles ; ministère public et défense n'étaient prêts ni l'un ni l'autre ou avaient tous deux des difficultés avec les témoins. Dans un très petit nombre de cas seulement, le retard était dû à l'impossibilité pour le tribunal d'entendre l'affaire à la date prévue. Il était rare, dans les affaires prises individuellement, qu'une des parties soit à elle seule responsable de la totalité du temps écoulé jusqu'au procès. Ce qui était frappant, c'était la longueur des intervalles entre les dates successives fixées pour le procès — à savoir que, si une date ne convenait pas pour quelque raison, la date suivante était fixée plusieurs semaines plus tard.

Un rapport du ministère de l'Intérieur a établi en 1982 des recommandations pour améliorer l'inscription des affaires au rôle des *magistrates'*

courts en Angleterre et au pays de Galles. Toutefois, l'application de ces recommandations ne semble pas avoir été générale. Le rapport recommandait que chaque tribunal, même le plus petit, soit doté d'un agent (*listing officer*) ayant pour fonction de tenir l'agenda des audiences. Il lui incomberait d'évaluer le temps que le tribunal devrait selon toute probabilité consacrer à une affaire, au lieu de se fonder sur des estimations fournies par d'autres, puis d'assurer la liaison avec les parties à l'instance en faisant en sorte de trouver une date à laquelle elles soient toutes disponibles, y compris les témoins. Il resterait en contact avec les parties pour connaître au plus tôt les éventuelles modifications, par exemple la décision de plaider finalement coupable (ce qui se traduit par la nécessité pour le tribunal d'une très courte audience, sans recourir à des témoins) ou l'indisponibilité de l'une des parties à cette date. Le même rapport recommandait également que le tribunal précise à tous les intéressés que, lorsqu'une date a été fixée à la convenance de tous, il ne considérerait pas favorablement une demande d'ajournement présentée à la dernière minute.

En 1984, une autre équipe de conseillers en organisation (du ministère de la Justice) a étudié le travail des *listing officers* à la *Crown Court* d'Angleterre et du pays de Galles. Son rapport souligne la nécessité d'une concertation avec les avocats de la défense pour l'établissement du rôle provisoire et formule des recommandations concernant :

- l'évaluation en continu de la charge de travail et le transfert des affaires des tribunaux les plus occupés à ceux les moins chargés, ceci pour compresser les délais ;
- l'organisation de sessions plus longues pendant des périodes limitées pour diminuer le nombre des affaires en retard lorsqu'il est excessif ;
- l'examen périodique des affaires qui ont attendu longtemps.

La principale recommandation des travaux menés par Church en 1978 était que les tribunaux devraient suivre et contrôler le déroulement des affaires avant le procès, en fixant une date relativement ferme le plus tôt possible après l'enregistrement de l'affaire et en faisant comprendre qu'à moins de solides raisons pour la retarder l'audience aurait lieu le jour dit.

5.3. Réunion conjointe — Groupes d'usagers du tribunal

L'une des solutions, parfois avancée pour résoudre les divers problèmes qui sont sources de lenteurs dans la justice, c'est de réunir les parties pour discuter de leurs problèmes communs. Ces réunions peuvent être des réunions générales entre membres de différents organes du système de justice pénale, ou des réunions visant à résoudre les problèmes d'affaires pénales bien précises. Dans l'un ou l'autre cas, le but est d'améliorer la communication entre les parties. Un exemple du premier type de réunion est le « groupe d'usagers du tribunal » existant dans bon nombre de *magistrates' courts* en Angleterre et au pays de Galles. Parmi les membres de ces groupes figurent des représentants de la police, du *Crown Prosecution Service*, de la prison locale, du service de probation et des avocats défenseurs du lieu. Ces personnes se réunissent à intervalles réguliers — trimestriels, par exemple — pour examiner les problèmes communs et essayer de les résoudre. Cette possibilité permet valablement d'examiner les causes de retard. Parmi les autres points litigieux pouvant surgir figurent l'obtention d'un organe des informations nécessaires à un autre, l'audiencement des procès contestés, le schéma des heures de séance du tribunal (par exemple, est-il préférable à un petit tribunal de siéger de longues heures durant quelques jours par semaine, ou moins longtemps mais plusieurs jours par semaine ?), ainsi que les priorités à donner à telle ou telle affaire lors d'une séance du tribunal.

Une enquête faite en 1989 sur la gestion des *magistrates' courts* en Angleterre et au pays de Galles recommandait que ces groupes fixent des normes pour le temps que doit prendre chacune des étapes du processus. Ces normes pourraient être fixées ainsi : la police enverra le dossier au parquet dans un délai de n jours après l'inculpation de l'accusé ; le parquet aura m jours pour décider comment traiter l'affaire ; côté défense, l'avocat décidera s'il faut demander des précisions sur le dossier de l'accusation (communication par avance) dans un délai de p jours après avoir été choisi par l'accusé et, une fois ces précisions reçues, il ne passera pas plus de q jours à les examiner ; toutes les parties devront, au moins x jours avant la date fixée pour le procès, informer le *listing officer* du tribunal qu'elles ne peuvent éventuellement pas s'y tenir.

Le rapport souligne toutefois que certains tribunaux ont essayé de fixer certaines normes, mais sans succès car elles ne pouvaient pas être appliquées ; il tente donc de proposer des sanctions possibles. Côté

accusation, les demandes d'ajournement peuvent être refusées et le tribunal peut insister pour poursuivre l'affaire ou au contraire la classer. Côté défense, l'accusé peut être condamné aux dépens pour retard déraisonnable, ce qui n'est pas à présent le cas pour son avocat (on a proposé de diminuer les versements pour l'aide judiciaire si l'on estime que l'avocat de la défense a été à l'origine de lenteurs déraisonnables).

5.4. Réunir les intéressés pour un examen avant le procès

Dans le passé, des examens avant procès ont été menés dans les *magistrates' courts* en Angleterre et au pays de Galles : il s'agissait de réunir les intéressés dans une affaire où l'accusé plaidait non coupable. La réunion est présidée par un greffier du tribunal (le juriste professionnel qui conseille les juges à l'audience). Ne viennent à cette réunion ni les juges ni les accusés. Le but est de discuter des points litigieux, des témoins nécessaires, et de préciser d'éventuels points de droit. L'avantage de ces réunions pour le tribunal, c'est que bien souvent, une fois la défense informée des arguments de l'accusation, l'accusé décidait de changer et de plaider coupable pour éviter les problèmes d'audiencement.

Il semble toutefois que l'usage de ce genre de réunion se soit perdu, en partie parce que les avocats de la défense sont moins disposés à y assister. La raison est sans doute que le principal avantage pour l'avocat de la défense était d'y recevoir des informations sur la force des arguments de l'accusation ; or, depuis 1985, les avocats peuvent recevoir directement ces informations du *Crown Prosecution Service*.

6. Le rôle joué par la défense

On laisse souvent entendre que la défense n'a rien à perdre en cas d'allongement des procédures. Avec le temps, les souvenirs ont tendance à s'estomper et les témoins à être moins disponibles. De plus, les honoraires des avocats sont généralement fonction du temps consacré à l'affaire. Même dans le cas de prévenus en détention provisoire, ceux qui s'attendent à une peine d'emprisonnement préfèrent passer plus de temps en prison avant qu'après leur condamnation. En détention provisoire, ils ne sont pas toujours obligés de travailler ; ils ont des chances d'être détenus dans des maisons d'arrêt, donc en zone urbaine, plus près de chez eux, ce qui facilite les visites, et ils peuvent avoir droit à plus de

5.3. Réunion conjointe — Groupes d'usagers du tribunal

L'une des solutions, parfois avancée pour résoudre les divers problèmes qui sont sources de lenteurs dans la justice, c'est de réunir les parties pour discuter de leurs problèmes communs. Ces réunions peuvent être des réunions générales entre membres de différents organes du système de justice pénale, ou des réunions visant à résoudre les problèmes d'affaires pénales bien précises. Dans l'un ou l'autre cas, le but est d'améliorer la communication entre les parties. Un exemple du premier type de réunion est le « groupe d'usagers du tribunal » existant dans bon nombre de *magistrates' courts* en Angleterre et au pays de Galles. Parmi les membres de ces groupes figurent des représentants de la police, du *Crown Prosecution Service*, de la prison locale, du service de probation et des avocats défenseurs du lieu. Ces personnes se réunissent à intervalles réguliers — trimestriels, par exemple — pour examiner les problèmes communs et essayer de les résoudre. Cette possibilité permet valablement d'examiner les causes de retard. Parmi les autres points litigieux pouvant surgir figurent l'obtention d'un organe des informations nécessaires à un autre, l'audiencement des procès contestés, le schéma des heures de séance du tribunal (par exemple, est-il préférable à un petit tribunal de siéger de longues heures durant quelques jours par semaine, ou moins longtemps mais plusieurs jours par semaine?), ainsi que les priorités à donner à telle ou telle affaire lors d'une séance du tribunal.

Une enquête faite en 1989 sur la gestion des *magistrates' courts* en Angleterre et au pays de Galles recommandait que ces groupes fixent des normes pour le temps que doit prendre chacune des étapes du processus. Ces normes pourraient être fixées ainsi : la police enverra le dossier au parquet dans un délai de n jours après l'inculpation de l'accusé ; le parquet aura m jours pour décider comment traiter l'affaire ; côté défense, l'avocat décidera s'il faut demander des précisions sur le dossier de l'accusation (communication par avance) dans un délai de p jours après avoir été choisi par l'accusé et, une fois ces précisions reçues, il ne passera pas plus de q jours à les examiner ; toutes les parties devront, au moins x jours avant la date fixée pour le procès, informer le *listing officer* du tribunal qu'elles ne peuvent éventuellement pas s'y tenir.

Le rapport souligne toutefois que certains tribunaux ont essayé de fixer certaines normes, mais sans succès car elles ne pouvaient pas être appliquées ; il tente donc de proposer des sanctions possibles. Côté

accusation, les demandes d'ajournement peuvent être refusées et le tribunal peut insister pour poursuivre l'affaire ou au contraire la classer. Côté défense, l'accusé peut être condamné aux dépens pour retard déraisonnable, ce qui n'est pas à présent le cas pour son avocat (on a proposé de diminuer les versements pour l'aide judiciaire si l'on estime que l'avocat de la défense a été à l'origine de lenteurs déraisonnables).

5.4. Réunir les intéressés pour un examen avant le procès

Dans le passé, des examens avant procès ont été menés dans les *magistrates' courts* en Angleterre et au pays de Galles : il s'agissait de réunir les intéressés dans une affaire où l'accusé plaidait non coupable. La réunion est présidée par un greffier du tribunal (le juriste professionnel qui conseille les juges à l'audience). Ne viennent à cette réunion ni les juges ni les accusés. Le but est de discuter des points litigieux, des témoins nécessaires, et de préciser d'éventuels points de droit. L'avantage de ces réunions pour le tribunal, c'est que bien souvent, une fois la défense informée des arguments de l'accusation, l'accusé décidait de changer et de plaider coupable pour éviter les problèmes d'audiencement.

Il semble toutefois que l'usage de ce genre de réunion se soit perdu, en partie parce que les avocats de la défense sont moins disposés à y assister. La raison est sans doute que le principal avantage pour l'avocat de la défense était d'y recevoir des informations sur la force des arguments de l'accusation ; or, depuis 1985, les avocats peuvent recevoir directement ces informations du *Crown Prosecution Service*.

6. Le rôle joué par la défense

On laisse souvent entendre que la défense n'a rien à perdre en cas d'allongement des procédures. Avec le temps, les souvenirs ont tendance à s'estomper et les témoins à être moins disponibles. De plus, les honoraires des avocats sont généralement fonction du temps consacré à l'affaire. Même dans le cas de prévenus en détention provisoire, ceux qui s'attendent à une peine d'emprisonnement préfèrent passer plus de temps en prison avant qu'après leur condamnation. En détention provisoire, ils ne sont pas toujours obligés de travailler ; ils ont des chances d'être détenus dans des maisons d'arrêt, donc en zone urbaine, plus près de chez eux, ce qui facilite les visites, et ils peuvent avoir droit à plus de

visites que les détenus condamnés, ainsi qu'à d'autres privilèges. Par contre, il faut reconnaître que, dans bien des pays, les conditions de détention ne sont souvent pas meilleures en détention provisoire, en raison de la nécessité d'héberger beaucoup plus de prévenus que les prisons ont jamais été conçues pour en abriter.

Les lenteurs de la procédure peuvent être dues à la défense pour plusieurs raisons. Le tribunal peut être dans l'incapacité de poursuivre l'examen de l'affaire et donc contraint d'ajourner le procès lorsque, par exemple, l'accusé ou son avocat ne comparaît pas à l'audience, peut-être parce que l'avocat assiste à un autre procès devant un autre tribunal. Les ajournements de ce type peuvent raisonnablement être qualifiés de retards, en ce sens qu'ils pourraient être évités.

Les problèmes que pose la fixation de dates convenant à toutes les parties ont été évoqués plus haut.

Les retards causés par la non-comparution de l'accusé peuvent parfois être évités, le tribunal entendant l'affaire *in absentia*. En Angleterre, l'initiative à cet égard a été testée avec le projet de recherche-action entrepris par le VERA Institute of Justice en 1985-1986 (Loughlin). Le projet visait à éviter les lenteurs dans les affaires de petites infractions routières. Une loi de 1967 autorisait l'accusation à fonder son réquisitoire devant une *magistrates' court* sur des dépositions écrites sans qu'il soit nécessaire que les témoins comparaissent en personne. Dans le cadre du projet de démonstration, les dépositions écrites furent envoyées à toutes les personnes inculpées d'infractions mineures au code de la route, en même temps que la citation à comparaître. De cette manière, si l'intéressé ne comparaissait pas et s'il était prouvé qu'il avait reçu la citation, le tribunal pouvait établir sa culpabilité en son absence. Le suivi de ce projet pendant six mois a indiqué un taux de 95 % de condamnations à la première audience du tribunal pour toutes les affaires traitées selon cette procédure, contre un taux d'ajournement de 50 % avant son adoption.

La défense peut recourir à d'autres procédés susceptibles d'allonger la durée totale de la procédure, mais il s'agit de stratégies qui font partie des droits de l'accusé et qui, par conséquent, ne sont pas des lenteurs d'après notre définition. Il est un problème en Angleterre et au pays de Galles, c'est la proportion croissante d'accusés qui choisissent d'être jugés par un jury devant la *Crown Court* (les travaux de Riley et Vennard en 1988 indiquent que les accusés pensent avoir plus de chance d'être

acquittés), mais qui finissent par plaider coupable. C'est l'une des raisons de l'augmentation de la population des personnes en détention provisoire, car les délais d'attente pour un jugement par la *Crown Court* sont beaucoup plus longs (14 semaines en moyenne pour les prévenus incarcérés au lieu de trois). Il est périodiquement question, pour cette raison, de faire sortir certaines infractions de la catégorie dite « de juridiction mixte » (où il y a le choix de la juridiction de jugement) et de les faire relever uniquement des *magistrates' courts* (procédure simplifiée). En 1977, la conduite en état d'ivresse est passée dans la catégorie des infractions correctionnelles (*summary offences*), suivie en 1988 par les autres infractions au code de la route pour lesquelles l'option était encore possible. Il a souvent été suggéré que les vols simples se prêtaient très bien à un tel changement, mais ils restent susceptibles des deux modes de jugement.

7. Lenteurs après le prononcé de la peine

Pour certains pays, le temps qu'il faut pour mettre en œuvre les peines infligées fait problème, par exemple le temps mis à recouvrer les amendes et les retards d'exécution des peines.

7.1. Recouvrement des amendes

S'agissant de recouvrer les amendes, le premier point à considérer en est le montant. Si l'amende est excessive par rapport au revenu de l'accusé, aucun recouvrement ne sera possible. En Allemagne Fédérale, la loi impose de lier le montant de l'amende au revenu de l'accusé. En outre, il faut, au moment d'infliger l'amende, fixer des conditions raisonnables de paiement: par exemple un versement forfaitaire mensuel pendant un certain nombre de mois. Un autre point à considérer est la commodité du versement. Les intéressés ne devraient pas avoir à prendre sur leur temps de travail pour aller au greffe du tribunal verser l'amende. Le versement doit pouvoir se faire par courrier, dans un bureau de poste ou dans une banque. En cas de non-paiement, des études indiquent qu'une action de recouvrement est plus efficace si elle intervient aussi tôt que possible (Softley et Moxon).

Parmi les moyens d'obliger l'accusé à s'acquitter de l'amende figurent:

— l'envoi d'un rappel: le moyen n'est pas onéreux et vaut donc la peine d'être essayé en premier;

— la convocation au tribunal pour une enquête sur les ressources. Si les ressources de l'accusé étaient connues dès le début, cette citation peut ne s'avérer nécessaire que pour vérifier si des changements sont intervenus; sinon, l'enquête peut aboutir à prescrire des versements échelonnés;

— la délivrance d'une ordonnance autorisant la saisie de biens (dans certains tribunaux du Royaume-Uni, des sociétés privées d'huissiers en sont chargées, qui peuvent saisir des biens pour couvrir le montant de leurs honoraires en même temps que celui de l'amende);

— il est possible de recourir directement aux versements par l'employeur (mais avec ce système, l'intéressé a parfois perdu son emploi);

— la sanction ultime est le mandat d'arrêt contre le défaillant. Si la police locale n'est pas en mesure d'exécuter le mandat, des agents civils de recouvrement peuvent être envoyés, sans doute à moindres frais.

7.2. Incarcération

Aux Pays-Bas et au Luxembourg, les peines de prison peuvent ne pas être purgées longtemps, voire pas du tout, faute de place dans les prisons. Il existe des listes d'attente pour les places en prison. Les pays qui ne connaissent pas ce retard dans l'exécution des peines de prison ont dû employer divers moyens pour diminuer la population pénitentiaire et réduire la surpopulation carcérale. Parmi ces méthodes, citons les peines de prison avec sursis (total ou partiel), la modification des règles de la liberté conditionnelle et de la remise de peine, ainsi que les ordonnances de travail d'intérêt général. Le problème est général et les solutions ne sont pas faciles. L'une des thèses consiste à dire que si le pouvoir judiciaire indépendant estime bon d'infliger des peines de prison, le pouvoir exécutif doit prévoir les ressources nécessaires pour un nombre suffisant de places de prison. Selon d'autres, si l'on sait qu'il y a suffisamment de places de prison disponibles, on infligera pour les remplir des peines carcérales plus nombreuses ou plus longues.

Une méthode, nouvelle mais controversée, consisterait à prévoir une durée d'incarcération non pas en semaines, mois ou années, mais sous forme d'unités. Au départ, ces unités pourraient correspondre à des mois, mais à intervalles réguliers, elles seraient réévaluées en fonction de la population pénitentiaire. Une année, par exemple, elles pourraient être

réduites de 5 % pour être ajustées aux places disponibles. Chacun des détenus purgeant une peine verrait alors sa peine recalculée en unités nouvelles, ce qui réduirait le temps qu'il doit purger et diminuerait par conséquent la population carcérale. Le « mois » de prison en serait effectivement dévalué.

L'argument avancé contre un tel système, c'est son caractère inéquitable; autrement dit, deux prisonniers qui auraient été condamnés par exemple chacun à trois mois de prison dans des années différentes purgeraient un temps d'incarcération différent. Cependant, à l'heure actuelle, on peut difficilement être assuré que deux délinquants obtiendront exactement la même peine pour des délits analogues, car les tribunaux ou les magistrats ont des pratiques différentes pour prononcer les peines. Par ailleurs, des amnisties interviennent qui favorisent ceux qui purgent leur peine à un moment donné. Le système aurait pour avantage de contrebalancer les « degrés » bien connus dans les peines: à savoir, la tendance des magistrats à utiliser des multiples d'un mois (trois ou six mois) ou d'une année.

8. Conclusions

Le présent rapport suggère certains moyens pour réduire les lenteurs de la justice pénale. Cependant, il existe bien sûr de grandes différences dans les procédures de traitement des cas suivant les pays membres du Conseil de l'Europe, autrement dit les suggestions applicables à tous ne peuvent représenter que le « plus petit dénominateur commun ». Inévitablement, semble-t-il, les idées les plus fructueuses viendront de l'intérieur de chacun des pays et seront précisément axées sur les problèmes constatés dans le pays.

La première des choses est que chaque pays essaie de découvrir par lui-même où se situent ces problèmes. Il y a, semble-t-il, un net besoin d'être mieux informé sur la manière dont le temps de traitement d'une affaire est réellement utilisé — quel est, sur cette durée totale, le temps de travail nécessaire et le délai d'attente improductif, celui que nous appelons « lenteur ». Il faut rechercher où se produit le retard. On peut obtenir des informations à ce sujet en surveillant le déroulement ou en suivant des affaires-échantillons prélevées tout au long du système, non seulement des affaires très longues mais aussi celles qui représentent

une durée moyenne. Ainsi apparaîtrait l'ampleur du problème. On pourrait, pour enregistrer ce genre d'information, avoir recours à l'informatique. Découvrir les véritables raisons de la longueur de la procédure constituera la première étape capitale sur la voie des solutions nationales effectives.

RÉFÉRENCES

- Bridges, G. S. (1982), «The Speedy Trial Act of 1974», *Journal of Criminal Law and Criminology*, LXXIII (Spring), p. 50-73.
- Church, T. W. et al. (1978), *Justice Delayed: The Pace of Litigation in Urban Trial Courts*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts.
- Conseil de l'Europe, *Bulletin d'information pénitentiaire*, juin 1988, n° 10.
- Feltes, T. (1989), «Causes des lenteurs dans le système de justice pénale», rapport présenté au 9^e Colloque criminologique, Conseil de l'Europe.
- Garner J. H. (1987), «Delay Reduction in the Federal Courts and the Federal Speedy Trial Act of 1974», *Journal of Quantitative Criminology*, Vol III n° 3.
- Judicial Statistics* (1987), Lord Chancellor's Department, London, HMSO.
- Loughlin, W. P. and Moxon (1988), «Co-ordinating Criminal Justice: the Avon and Somerset Experiment», *Justice of the Peace*, May 14.
- Management Scrutiny. Listing Officers in the Crown Court* (1984), LCD, London.
- Magistrates' Courts — Report of a Scrutiny* (1989), London, HMSO.
- Morgan P. M. and Vennard J. (1989), *Pre-trial Delay: the Implications of Time-limits*, Home Office Research Study n° 110 London, HMSO.
- Prison Statistics England and Wales*, 1987, (1988) London, HMSO.
- Report of the Working Group on Magistrates Courts* (1982), Home Office, London.
- Riley D. and Vennard J. (1988), *Triable-Either-Way Cases: Crown Court or Magistrates' Court?*, Home Office Research Study n° 98, London, HMSO.
- Screvens R. (1987), in *Interactions au sein du système de justice pénale, Etudes relatives à la recherche criminologique*, Vol. XXV (1987), Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Softley P. and Moxon D. (1982), *Fine Enforcement: an Evaluation of the Practices of Individual Courts*, RPU Paper 12, Home Office, London.
- Statistiques annuelles: La justice pénale en 1983*, Paris, la Documentation Française, 1986.
- Statistical Bulletin* (1988), «Magistrates' Courts Time Interval Statistics», n° 13/88, Home Office, London.

RAPPORT GÉNÉRAL DU COLLOQUE

de M. Dato W. Steenhuis, rapporteur général,
Cour d'appel de Leeuwarden (Pays-Bas)

Introduction

Le 9^e Colloque criminologique était consacré à un thème qui, en soi, n'est pas nouveau pour ceux à qui les activités du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) sont familières. En 1987, en effet, le Comité des Ministres, dans sa Recommandation n^o R (87) 18 concernant la simplification de la justice pénale, considérait notamment « que le retard pris par les décisions pénales jette le discrédit sur le droit pénal et porte atteinte à une bonne administration de la justice ».

Malgré cette recommandation, le CDPC a estimé que le thème des « lenteurs dans le système de justice pénale (SJP) » était un bon sujet pour le présent colloque car, jusqu'ici, on n'a guère accordé d'attention aux aspects des retards liés à la gestion de la justice pénale. Non pas que d'autres sources de lenteurs ne méritent de retenir également l'attention. Comme il ressort clairement du mandat, la question doit être considérée dans une large perspective.

Conformément à ce mandat, le colloque doit :

a. comparer la situation, dans les pays européens du point de vue des lenteurs de la justice, en ce qui concerne les adultes (enquête, détention provisoire, jugement, exécution des décisions), y compris les démarches faites pour améliorer la situation ;

b. cerner et analyser les causes (juridiques, procédurales, organisationnelles) de ces lenteurs ;

c. suggérer des améliorations en tenant compte de leurs conséquences pour d'autres aspects qualitatifs de la procédure pénale (par exemple : sévérité, célérité, équité, protection du délinquant, sauvegarde des droits de la victime).

Le colloque doit également tenir compte de la Recommandation n° R (87) 18 sur la simplification de la justice pénale.

Ont assisté à la réunion environ soixante personnes, chercheurs, décideurs et praticiens dans diverses branches du système de justice pénale. Les efforts tentés pour privilégier l'aspect « gestion » grâce à une politique d'invitation sélective n'ont que partiellement réussi. A noter cependant la présence de plusieurs experts de pays membres et non membres du Conseil de l'Europe, qui étaient très bien informés sur cet aspect précis. D'ailleurs, les autres participants, bien guidés par les rapporteurs, se sont rapidement mis au courant.

La tâche n'était pas facile car, durant les réunions préparatoires, la question s'était avérée difficile à maîtriser et à délimiter. Il a fallu assez longtemps aux rapporteurs pour obtenir un consensus sur le sens à donner au mot « lenteurs » et, même alors, cette acception a parfois été faussée en raison de problèmes de définition.

Il n'est donc guère surprenant que, lors du colloque, ces problèmes de définition aient resurgi à plusieurs reprises. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter aux interventions de participants mettant en doute l'existence même du problème. Ces participants, s'appuyant sur plusieurs considérations à propos du colloque et de la Recommandation n° R (87) 18 notamment, ont fait valoir que :

- grâce aux délais, le décideur a plus de temps pour réfléchir, ce qui peut améliorer la qualité de sa décision ;
- dans bien des cas, les lenteurs sont favorables au prévenu ;
- elles ne font problème que si elles désavantagent celui-ci ;
- une partie des lenteurs est inévitable en raison des diverses règles de procédure ;
- prendre pour point de départ le moment de la commission de l'infraction est un choix contestable.

A mon sens, ces déclarations, aussi raisonnables qu'elles paraissent, démontrent de manière évidente la complexité du sujet.

Elles révèlent tout d'abord que la position adoptée sur le point de savoir si les délais constituent ou non un problème est probablement fonction de la philosophie pénale à laquelle adhère l'intéressé. Les adeptes de la « régularité de la procédure » sont généralement enclins à

ne considérer les lenteurs que du point de vue du prévenu, alors que les partisans « de la répression de la délinquance » ont plutôt d'autres préoccupations, directement ou indirectement liées à (la durée de) la procédure pénale. Après d'autres échanges de vues, il est apparu qu'en matière de lenteurs il faut prendre en compte les deux perspectives et trouver un juste équilibre entre les intérêts du prévenu et ceux du public, en particulier de la victime.

On peut tirer une deuxième conclusion des arguments ci-dessus, à savoir qu'il importe de dire à l'avance s'il s'agit de tenir compte de l'ensemble du système de justice pénale — et de prendre alors pour point de départ le signalement de l'infraction à la police et pour conclusion l'exécution d'une sanction éventuelle — ou bien s'il faut étudier séparément les diverses parties du système, en limitant la portée de l'étude aux frontières du sous-système choisi.

Dans la pratique, il n'est pas toujours facile de faire ce choix précis. D'une part, comme l'ont dit certains participants, il semble logique, pour des raisons de clarté, d'isoler les différentes étapes du processus de justice pénale. Mais de l'autre, accélérer le rythme dans l'un des sous-systèmes risque de ne pas servir à grand-chose si la poursuite de cette accélération s'avère impossible dans les sous-systèmes qui suivent. Personnellement, j'estime, ici encore, qu'il s'agit moins d'une question de choix que d'une question d'équilibre. On peut considérer séparément les divers sous-systèmes pour simplifier autant que possible, mais l'on se gardera d'oublier qu'ensemble ils constituent un tout et, par conséquent, l'on tiendra compte de la nécessité d'une coordination entre les différents sous-systèmes et des lenteurs que l'absence de cette coordination peut provoquer.

Enfin, on peut conclure, ici encore à partir des arguments initiaux, qu'il faut clairement distinguer entre la durée (totale) de la procédure et les retards. Comme le décrit M. Feltes dans son rapport, la durée de la procédure se subdivise généralement en quatre phases :

- le temps de travail : la période pendant laquelle l'un (quelconque) des acteurs du système de justice pénale fait un travail concret sur le dossier ;
- le temps de transport : le temps nécessaire pour faire passer le dossier entre les différents stades ;

— le temps d'attente (procédural ou réglementaire) : le temps nécessaire pour se conformer aux différentes prescriptions légales ou administratives ;

— le temps d'attente (organisationnel) : le temps qu'il faut (quelle que soit l'organisation) pour traiter un très grand nombre de dossiers divers (ordonnances, demandes, etc.).

Selon Feltes, si la durée du déroulement de ces quatre phases reste dans des limites raisonnables, on ne pourra pas parler de retards même si la procédure est très longue. Il n'y aura de retard que si, à un moment quelconque, l'étape suivante de la procédure avait pu être franchie mais que, pour diverses raisons, elle ne l'a pas été.

Il est indubitable que, si l'on accepte cette définition, le retard pose un problème et qu'en refusant d'y remédier, quelle qu'en soit la raison, on jette « le discrédit sur le droit pénal et l'on nuit à la bonne administration de la justice », selon les termes de la Recommandation n° R (87) 18 concernant la simplification de la justice pénale.

En justice pénale, les choses ne sont évidemment pas comme au théâtre ou dans la vie courante car, pour reprendre les mots d'un participant, « au théâtre et dans la vie, ce qui importe ce n'est pas le temps qui passe mais la manière de le passer ».

Durant le colloque, je l'ai déjà dit, il s'est avéré difficile de se débarrasser de certaines options, de se mettre d'accord sur la définition mentionnée et, même une fois celle-ci acceptée, de s'y tenir.

Après avoir ainsi tenté de résoudre un certain nombre de problèmes liminaires, les participants au colloque ont entrepris l'examen du rapport de M. Laffargue qui était chargé d'évaluer la situation dans les pays européens, ce qu'il a fait avec beaucoup de soin. Lors du débat qui a suivi la présentation de son rapport, bon nombre de participants ont complété les informations par des chiffres concernant leur pays ou ont signalé, parfois avec regret, l'absence de statistiques dans ce domaine. Le choix du champ d'étude (le système de justice pénale dans son ensemble ou ses composantes prises séparément) a été de nouveau évoqué. On a également fait observer qu'une estimation correcte et fiable des lenteurs de la justice exigeait des méthodes d'enregistrement claires et similaires dans les diverses juridictions.

Afin d'améliorer les connaissances sur ce sujet, il a été suggéré de mener des recherches d'un caractère plus qualitatif à la fois horizontalement, entre les composantes du système, et verticalement, pour les différents types d'infractions.

La situation concernant la détention provisoire, traitée séparément par le rapporteur, a également fait l'objet d'un débat. La détention provisoire paraît avoir une grande influence sur la durée (totale) de la procédure. Les affaires comportant une mesure de détention provisoire semblent avancer beaucoup plus vite que celles qui n'en comportent pas.

Cette question en a soulevé deux autres. Tout d'abord le problème de la comparabilité des données sur la durée de la procédure et les lenteurs entre les différents pays. Plusieurs participants ont, ici encore, fait valoir qu'une telle comparaison ne serait pas très éclairante en raison des différences considérables à la fois dans le droit pénal et dans l'organisation de la justice criminelle qui séparent les divers pays. Mais, malgré sa justesse, cette remarque ne devrait pas, à mon avis, nous empêcher d'établir des comparaisons aussi fiables que possible, comme l'a d'ailleurs fait M. Laffargue, compte tenu de tous les risques d'erreurs. Et, comme l'ont dit certains participants, cela ne devrait pas nous empêcher non plus de créer et d'utiliser les techniques d'enregistrement appropriées dans notre propre pays.

Le deuxième problème soulevé à propos de la détention provisoire a été celui des lenteurs liées aux différents types d'intervention. Le sujet est brièvement évoqué dans le rapport introductif et M. Feltes s'en préoccupe également. Il est facile, en effet, de comprendre que, plus sont nombreux les sous-systèmes du système de justice pénale impliqués pour réaliser une intervention, plus sera longue, d'une manière générale, la durée de la procédure et plus grand le risque de retard.

Il en ira de même lorsque, dans le cadre judiciaire, l'affaire passera non seulement en première instance, mais également en appel. Poursuivre une procédure devant deux instances non seulement en allonge inévitablement la durée, mais en accroît les possibilités de retards.

Si l'on veut faire des comparaisons valables entre la durée des procédures, il est absolument nécessaire de bien distinguer en fonction du type d'intervention par rapport au nombre de sous-systèmes impliqués.

Les interventions relevant du seul procureur (abandon des poursuites, transaction, etc.) prennent moins de temps que celles auxquelles le juge doit également participer.

Il en va de même des retards à l'intérieur d'un sous-système. Plus sont nombreuses les étapes que doit franchir le dossier, plus la procédure sera longue et le risque d'un retard éventuel sera grand.

Si, au-delà d'un certain seuil de tolérance, le nombre d'affaires à traiter augmente encore, le temps d'attente organisationnel connaîtra une progression assez rapide. En fait, ce phénomène ressemble à celui des bouchons sur les autoroutes: à un certain moment, la circulation est encore fluide bien que ralentie, puis, tout à coup, le bouchon est là; la route est saturée de voitures et tout s'arrête. Sous un angle tout à fait différent, cette comparaison permet d'illustrer également le fait que plus les segments concernés sont nombreux, plus grand est le risque de stagnation. En effet, sur la route, non seulement chaque voiture a son propre temps d'attente ou de ralentissement mais, et l'exemple du bouchon le montre bien, un très faible temps d'attente en amont peut créer un arrêt complet en aval. Par conséquent, s'il est utile d'étudier séparément, par sous-système, la durée de la procédure et les retards, il ne faut plus les séparer dès qu'il s'agit d'envisager des solutions. Le système de justice pénale doit alors être considéré comme un ensemble dans lequel une amélioration apportée en aval (par exemple plus de policiers ou un travail de police plus efficace) peut détériorer la situation en amont (par exemple en allongeant la durée des procédures ou en créant une pénurie de locaux pénitentiaires).

Ces diverses considérations nous amènent au cœur du sujet que M. Feltes devait traiter dans son rapport, à savoir les causes des lenteurs dans le système de justice pénale et leur analyse. Nous avons déjà examiné le temps d'attente organisationnel. La recherche ayant démontré que la part de responsabilité du temps de transport et du temps de travail dans la durée (globale) de la procédure est relativement faible, nous nous concentrerons sur le dernier facteur, à savoir le temps d'attente procédural ou réglementaire. Effectivement, durant le colloque, la discussion a surtout porté, bien que jamais explicitement, sur cet élément. Le rapporteur a mentionné dans ce contexte l'idée de «culture judiciaire locale»: certains tribunaux font usage de la «marge de liberté» que leur accorde le Code de procédure pénale. Le recours aux ajournements, renvois, etc.,

est étroitement lié à cette culture et pourrait, selon certains participants, être une cause importante de lenteurs. D'autres participants, en particulier un orateur des Etats-Unis où un nombre important d'études ont analysé cette culture, ont cependant souligné que la culture judiciaire locale n'exerçait pas une si grande influence. Cet orateur a souligné que les facteurs d'organisation étaient la principale source de retard. «Le travail est organisé par des professionnels, a-t-il déclaré, mais chacun s'occupant de son propre domaine. Il n'y a ni identité, ni philosophie collectives et il en résulte des délais.»

A mon sens, il serait imprudent de prendre position dès maintenant dans ce débat. En Europe, il n'y a eu que peu de recherches sur les facteurs organisationnels ou sur la culture judiciaire locale. Le système américain de justice pénale, dont les juges sont en général élus, ne peut se comparer facilement au système européen, qu'il s'agisse de la *continental law* ou de la *common law*. Aussi, serait-il bon, pour tenter de régler ce problème — ou pour en constater l'inexistence — d'encourager des recherches dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Au cours de la discussion, on a mentionné «qu'une autre différence de système» pourrait être cause de ralentissement. Les pays qui appliquent le principe dit de la «légalité» connaîtraient des problèmes de lenteurs beaucoup plus sérieux que ceux qui suivent le principe de «l'opportunité». Selon ce raisonnement, les premiers n'auraient, en effet, pratiquement aucune possibilité d'éviter l'intervention du juge, alors que les seconds disposeraient d'un certain nombre de solutions extrajudiciaires. Cette thèse tend à ignorer la différence entre «durée de la procédure» et «retards». Par ailleurs, il n'est pas interdit de penser que l'obligation de poursuivre en justice allonge la durée de la procédure sans pour autant nécessairement causer des lenteurs. En outre, les participants venant de pays «à principe de légalité» ont soutenu que, dans la pratique, la différence avec les pays «à principe d'opportunité» serait presque inexistante. Dans les premiers, les procureurs ont et trouvent, aussi bien que dans les seconds, des moyens de résoudre le problème de l'accroissement de la charge de travail.

Ayant établi le bilan des diverses causes de retard (et de la longueur des procédures), le colloque devait logiquement aborder la question des moyens de raccourcir ces délais. Le troisième rapporteur, M^{me} Morgan, a présenté aux participants une vaste gamme d'exemples frappants et

stimulants pour l'esprit. Durant le débat sur son rapport, deux éléments se sont dégagés. Tout d'abord, pour dresser un tableau cohérent des solutions possibles, il est indispensable de les classer d'une manière ou d'une autre, sinon l'on risquerait de perdre rapidement de vue leurs nombreuses interactions et leur interdépendance. Deuxièmement, en discutant des effets éventuels de ces diverses mesures, il importe de garder à l'esprit la manière dont la durée (totale) de la procédure est agencée (construite, fragmentée). On s'aperçoit alors qu'il ne faut pas attendre beaucoup d'effet de mesures visant à raccourcir le temps de travail ou le temps de transport. Les pourcentages attribués à ces éléments diffèrent, certes, considérablement d'un pays à l'autre, mais, même dans les pays qui ont très largement recours aux audiences par exemple, le temps de travail ne constitue qu'une partie assez faible de la durée totale de la procédure. Il sera donc plus profitable d'agir en réduisant le temps d'attente réglementaire et organisationnel. Pour atteindre cet objectif, trois types de mesures ont été proposées.

1. L'approche la plus généralement adoptée pour réduire le temps d'attente est, en théorie, de réduire le volume des entrées (*input*) dans le système. Bien que l'importance du volume de travail en tant que cause de retard soit, selon des recherches américaines, pour le moins contestable, l'exemple de la circulation automobile et les études faites, par exemple, dans les industries mécanisées démontrent que les « limites de capacité » sont parfois une source majeure de délais. L'une des explications de cette divergence apparente entre les résultats des recherches est peut-être que certains des tribunaux étudiés par les chercheurs mentionnés dans les rapports continuaient d'avoir, malgré leur très gros volume d'affaires, un excédent de capacité. Pour l'ensemble du système de justice pénale, on voit mal comment réaliser une réduction des entrées. La demande d'intervention de la justice pénale est en pleine croissance et dépasse de loin l'offre. Le contrôle de l'*input* est cependant davantage concevable pour les sous-systèmes, par exemple grâce à une formation au niveau des segments en amont pour les habituer à tenir compte des conséquences que leurs décisions peuvent avoir sur les segments en aval. Le renforcement des contrôles de police sur les excès de vitesse restera stérile si le système judiciaire n'est pas en mesure de traiter le nombre accru d'affaires pénales qui résulte de ce changement de politique. De même, on peut faire valoir que tout changement de politique en matière

de condamnations ne devrait être envisagé qu'en fonction de la capacité disponible des établissements pénitentiaires.

2. Un deuxième train de mesures destinées à limiter les retards pourrait être classé sous le dénominateur commun de « changer le processus de production des interventions de justice pénale ». En général, il y a deux approches possibles à cet égard. L'une tend à réduire, dans le cadre de la législation en vigueur sur la procédure pénale, le nombre « d'étapes » que comporte ce processus. On peut y parvenir, si le droit le permet, en sortant du circuit judiciaire un sous-système complet, en limitant (à l'intérieur d'un sous-système) le nombre d'agents qui traitent un dossier, ou encore en réduisant le taux de rotation des affaires.

L'utilisation des mises en garde par la police, mentionnée par M^{me} Morgan dans son rapport, est un exemple de cette approche. Certaines affaires peuvent être traitées uniquement par la police, sans qu'il soit besoin d'entamer des poursuites; ainsi le temps d'attente, s'il y en a, se limite au sous-système de la police. Réduire le nombre des renvois ou ajournements est un autre exemple. Avec plus de rigueur à cet égard, on peut raccourcir sensiblement le temps d'attente (délai) et aussi agir positivement sur le volume du contentieux. En effet, lorsque 25 % des affaires sont renvoyées, le tribunal, qui aurait dû traiter annuellement 10 000 affaires, devra en absorber 12 500. Enfin, l'informatisation du processus administratif est à classer dans ce groupe, car elle évite d'enregistrer ou de retaper plusieurs fois les mêmes données d'un dossier. Il est clairement ressorti de la discussion que les possibilités de prendre certaines de ces mesures sont fonction de la législation en vigueur et c'est ainsi que nous abordons la deuxième approche, à savoir limiter le nombre d'étapes dans le traitement d'un dossier. En fait, la Recommandation n° R (87) 18 concernant la simplification de la justice pénale invite les pays membres à envisager des procédures simplifiées mais, durant le colloque, on n'a mentionné qu'un petit nombre d'efforts dans cette direction. Néanmoins, étant donné le volume toujours croissant du contentieux et l'aggravation des retards, il ne faut négliger aucune possibilité de réduire la complexité du traitement des affaires. Certes, la recherche d'un équilibre entre les droits de l'accusé et les moyens d'intervention doit garder toute sa validité, mais il semble difficile de prétendre qu'un délinquant a un « droit au retard », en particulier si la mauvaise organisation du système de justice pénale en est la cause.

3. Un dernier groupe de mesures visant à éliminer les lenteurs devrait peut-être porter non pas sur le processus du traitement des dossiers en tant que tel, mais sur les agents intervenant dans ce processus — officiers de police, juges, procureurs, greffiers, etc. Tenter de changer leur comportement en les sensibilisant davantage aux effets bénéfiques d'une réduction de la durée de la procédure et des retards pourrait avoir un impact majeur sur la fréquence de ces problèmes dans le système de justice pénale. Divers « instruments » pourraient être utilisés pour atteindre ce résultat. Ici encore, on pourrait appliquer la loi pour obliger les intéressés à agir dans des limites de temps fixées. Les participants ont fourni de nombreux exemples qui, dans plusieurs pays, illustrent bien l'efficacité de cette mesure. C'est ainsi que les affaires où il y a eu recours à la détention provisoire avancent plus rapidement que celles où il n'y a pas eu de détention provisoire en raison des limites de temps imposées pour ce moyen de coercition. Certains participants se sont déclarés sceptiques quant à l'efficacité de limites de temps imposées dans le traitement d'une affaire en raison des lacunes que comporte tout processus administratif. D'une manière générale, l'obligation de respecter des limites de temps a été considérée comme un outil utile pour raccourcir les délais.

Un instrument moins contraignant, mais pas nécessairement moins efficace, est celui « du contrôle du rendement » qui fournit en *feedback* aux agents du système de justice pénale des informations sur leur rendement comparé à des normes préétablies. L'information et l'éducation sont également largement utilisées pour modifier le comportement. Dans la plupart des pays, les juristes ont une formation unilatérale qui inclut rarement les techniques de gestion et la théorie de l'organisation. A de nombreuses étapes de la procédure, ce sont pourtant eux qui sont chargés du fonctionnement des tribunaux. Compléter leur éducation dans le sens susmentionné et les familiariser à la gestion pourrait, à long terme, modifier leur attitude et leur comportement à l'égard des problèmes discutés au colloque, en les rendant tout aussi désireux « de faire ce qu'il faut, que de le faire bien ». S'ils ne sont pas disposés à relever ce nouveau défi dans leur vie professionnelle, la responsabilité qu'ils exercent actuellement leur sera enlevée, comme c'est déjà le cas dans certains pays.

Conclusion

En organisant ce colloque sur les lenteurs dans le système de justice pénale, le Conseil de l'Europe témoigne de l'attention vigilante qu'il porte à l'évolution de l'administration de la justice pénale.

L'étude du thème choisi montre que certains des problèmes du système de justice pénale ne peuvent être résolus uniquement sous l'angle juridique. D'autres sciences (sciences du comportement, gestion, recherche opérationnelle, etc.) doivent contribuer à éclairer les problèmes administratifs que le système de justice pénale affronte aujourd'hui.

Cette prise de conscience se reflète également dans l'ordre du jour de la conférence sur la politique criminelle qu'organisera le Conseil de l'Europe cette année. La gestion a un rôle à jouer dans l'administration de la justice et, comme celle-ci est trop importante pour être laissée aux seuls gestionnaires, les juristes sont condamnés à relever le défi.

Le jury en Algérie est un système judiciaire qui a été introduit dans ce pays en 1962. Il s'agit d'un système qui a été créé par la loi n° 15 du 15 mai 1962. Ce système a été créé pour permettre aux citoyens algériens de participer à la justice. Le jury est composé de citoyens ordinaires qui sont choisis par le président de la République. Le jury a le droit de rendre des verdicts et de prononcer des peines. Le jury est une institution importante dans le système judiciaire algérien. Il permet aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire.

Le jury en Algérie est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice. Il est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution importante dans le système judiciaire algérien. Il permet aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire.

Le jury en Algérie est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice. Il est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution importante dans le système judiciaire algérien. Il permet aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire.

Conclusion

Le jury en Algérie est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice. Il est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution importante dans le système judiciaire algérien. Il permet aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
DU COLLOQUE

Introduction

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
DU COLLOQUE

1. Le nombre d'affaires traitées par le jury en Algérie a augmenté de manière significative au cours des dernières années. Cette augmentation est due à la mise en place de la loi n° 15 du 15 mai 1962. Cette loi a permis aux citoyens algériens de participer à la justice. Le jury est une institution importante dans le système judiciaire algérien. Il permet aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire.

2. L'administration de la justice pénale en Algérie est une tâche complexe. Elle nécessite une coordination étroite entre les différents acteurs du système judiciaire. Le jury est une institution importante dans le système judiciaire algérien. Il permet aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire.

3. La loi n° 15 du 15 mai 1962 a permis aux citoyens algériens de participer à la justice. Cette loi a été une étape importante dans l'évolution du système judiciaire algérien. Le jury est une institution importante dans le système judiciaire algérien. Il permet aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire.

Recommandations

1. Les différents acteurs du système judiciaire en Algérie doivent travailler ensemble pour améliorer l'efficacité de la justice. Le jury est une institution importante dans le système judiciaire algérien. Il permet aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire.

2. Il est important de continuer à améliorer le système judiciaire en Algérie. Le jury est une institution importante dans le système judiciaire algérien. Il permet aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire. Le jury est une institution qui a été créée pour répondre aux besoins de la justice en Algérie. Il est une institution qui a été créée pour permettre aux citoyens de participer à la justice et de contrôler le pouvoir judiciaire.

3. Un traitement uniforme ne s'impose pas forcément pour la charge restant. On pourrait opérer une différenciation entre les affaires en fonction de leur complexité et de leur gravité.

4. Quelle que soit le système de justice pénale devant être réparti effectivement le temps consacré au traitement d'une affaire, quelle est la méthode la plus appropriée au regard de l'effort de travail nécessaire et quelle est celle qui correspond à un temps d'attente le plus court ?

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COLLOQUE

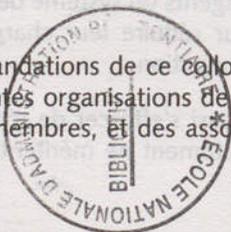
Introduction

1. Le Conseil de l'Europe a déjà pris des mesures tendant à réduire le nombre d'affaires traitées dans le cadre du système de justice pénale et à restreindre le temps d'attente improductif (voir la Recommandation n° R (87) 18 concernant la simplification de la justice pénale). D'autres mesures devraient être prises pour assurer une exploitation optimale de ressources limitées et faire en sorte que ceux qui interviennent dans l'administration de la justice pénale soient davantage conscients qu'il existe divers moyens de traiter les affaires. Ces mesures devraient toujours sauvegarder les droits fondamentaux des accusés et des victimes conformément à la Convention européenne des Droits de l'Homme.
2. L'administration de la justice pénale constitue, de par sa nature, un processus qui prend beaucoup de temps et coûte cher, et dont les incidences sur la prévention de la criminalité sont contestées. La société ne devrait, par conséquent, recourir à ce processus qu'en dernier ressort pour faire face au comportement répréhensible d'un individu.
3. Si l'on décide d'y recourir, la célérité du traitement des affaires constitue un objectif important, mais pas le seul à prendre en considération.

Recommandations

1. Les différents agents du système de justice pénale devraient intervenir activement pour réduire leur charge conformément aux principes exposés dans l'introduction.
2. Ils devraient aussi s'efforcer de réduire leur charge en écartant les affaires qui manifestement ne méritent pas leur attention.

3. Un traitement uniforme ne s'impose pas forcément pour la charge restante. On pourrait opérer une différenciation entre les affaires en fonction de leur complexité et de leur gravité.
4. Quelle que soit la procédure utilisée, chaque secteur du système de justice pénale devrait déterminer comment se répartit effectivement le temps consacré au traitement d'une affaire, quelle est la fraction de ce temps qui représente un temps de travail nécessaire et quelle est celle qui correspond à un temps d'attente improductif pouvant être défini comme un retard.
5. En sus de la formation juridique, les attitudes, le comportement et les méthodes de travail de ceux qui interviennent dans l'administration de la justice pénale doivent évoluer pour devenir une attitude de « gestionnaire ».
6. Cette évolution doit être favorisée en leur proposant des stages de formation, centrés sur l'organisation de la justice pénale, les interactions entre les différents services concernés et l'acheminement des affaires à travers le système.
7. Des moyens appropriés devraient être mis à leur disposition pour accélérer le traitement des affaires, par exemple, l'obligation de respecter un délai, des techniques de suivi des affaires et une meilleure information sur leur traitement.
8. Pour favoriser le recours à des procédures moins formelles et plus rapides, il faudrait veiller à ce que ces mesures n'aient aucune incidence défavorable sur les effectifs du personnel ni sur les moyens financiers.
9. Le Conseil de l'Europe devrait favoriser la circulation de l'information sur les différents modes de traitement des affaires dans les Etats membres.
10. Les conclusions et recommandations de ce colloque devraient être portées à l'attention des différents organismes de police, du parquet et de magistrats dans les Etats membres, et des associations internationales de magistrats.



BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES

Ouvrages et articles

- Aubusson de Cavarlay (B.), « Hommes, peines et infractions », *Année sociologique*, 1985, 35, p. 275-309.
- Aubusson de Cavarlay (B.), *Les filières pénales*, Paris, CESDIP, 1986.
- Barré (M.D.), *Fréquence du recours à des peines privatives de liberté dans les pays du Conseil de l'Europe*, Paris, CESDIP, 1988.
- Bottomley (K.) et Pease (K.), *Crime and Punishment, Interpreting the Data*, Milton Keynes, Open University Press, 1986.
- Chiavario (M.), « Durée des mesures limitatives de liberté au regard de la Constitution et de la loi italienne », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Sirey, 1989, 1, p. 54-63.
- Garner (E.), *E Pluribus Unum? Research on processing time in criminal cases*, Atlanta, annual meeting of the American Society of Criminology, 1986.
- Godefroy (Th.) et Laffargue (B.), *Justice pénale et contentieux du travail*, Paris, CESDIP, 1987.
- Lascoumes (P.), *Des erreurs, pas des fautes*, Paris, CESDIP, 1986.
- Morgan (P.), Vennard (J.), *Pre-trial delay: the implications of time limits*, Home Office Research Study, 110, 1989.
- Morgan (P.), « Management Information System for the Magistrates' Courts: measuring court workload », *Home Office Research Bulletin*, 1989.
- Robert (Ph.) et al., Séminaire « Ordre et liberté », Paris, GERN, 1987-1988.
- Tournier (P.), *Contribution à la connaissance de la population incarcérée en France*, Paris, CESDIP, 1988.

Sources

France

- Annuaire statistique de la justice*, Paris, ministère de la Justice, annuel.
- Compte général de l'administration de la justice*, Paris, ministère de la Justice, annuel.

AGENTS DE VENTE DES PUBLICATIONS
DU CONSEIL DE L'EUROPE

ALLEMAGNE
Verlag Dr. Hans Heger
Herderstraße 56
Postfach 20 13 63
D-5300 BONN

AUSTRALIE
Hunter Publications
58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria

AUTRICHE
Gerold und Co.
Graben 31
A-1011 VIENNE 1

BELGIQUE
La Librairie européenne S.A.
244, rue de la Loi
B-1040 BRUXELLES

CANADA
Renouf Publishing Company Limited
1294 Algoma Road
CDN-OTTAWA ONT K1B 3W8

CHYPRE
MAM
The House of the Cyprus Book
PO Box 1722
CY-NICOSIE

DANEMARK
Munksgaard
Book and Subscription Service
PO Box 2148
DK-1016 COPENHAGUE K

ESPAGNE
Mundi-Prensa Libros S.A.
Castelló 37
E-28001 MADRID

Libreria de la Generalitat
Rambla dels Estudis, 118
E-08002 BARCELONE

Libreria de la Generalitat de Catalunya
Gran Via Jaume I, 38
E-17001 GIRONA

ÉTATS-UNIS et CANADA
Manhattan Publishing Company
1 Croton Point Avenue, PO Box 650
CROTON, N.Y. 10520

FINLANDE
Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1
PO Box 218
SF-00381 HELSINKI

GRÈCE
Librairie Kauffmann
Mavrokordatou 9
GR-ATHÈNES 106 78

IRLANDE
Government Stationery Office
Publications Section
Bishop Street
IRL-DUBLIN 8

ISLANDE
Bókabúð Máls og menningar
Laugavegi 18
IS-REYKJAVIK 101

ITALIE
Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella Postale 552
I-50125 FLORENCE

LUXEMBOURG
Librairie Bourbon
(Imprimerie Saint-Paul)
11, rue Bourbon
L-1249 LUXEMBOURG

MALAISIE
Library Building
University of Malaya
PO Box 1127
Jalan Pantai Baru
59700 KUALA LUMPUR

NORVÈGE
Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84
Blindern
N-0314 OSLO

NOUVELLE-ZÉLANDE
GP Publications Ltd
33 The Esplanade
PO Box 33-900
Petone
NZ-WELLINGTON

PAKISTAN
Tayyab M.S. Commercial Services
PO Box 16006
A-2/3, Usman Ghani Road
Manzoor Colony
PAK-KARACHI-44

PAYS-BAS
InOr-publikaties
PO Box 202
NL-7480 AE HAAKSBERGEN

PORTUGAL
Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBONNE

ROYAUME-UNI
HMSO
Agency Section
51 Nine Elms Lane
GB-LONDRES SW8 5DR

SRI LANKA
Centre for Curriculum Advancement
78 Eachamottai Road
CL-JAFFNA

SUÈDE
Aktiebolaget C.E. Fritzes
Regeringsgatan 12
Box 163 56
S-10327 STOCKHOLM

SUISSE
Buchhandlung Heinemann & Co.
Kirchgasse 17
CH-8001 ZÜRICH

Librairie Payot
6, rue Grenus
CH-1211 GENÈVE 11

TAIWAN — HONG KONG
SINGAPOUR
Mappamundi Taiwan
7 Fl. 258, Nanking E. Rd.
Sec. 3 Taipei
TAIWAN R.O.C.

TURQUIE
Librairie Haset Kitapevi A.S.
469, İstiklal Caddesi
Beyoğlu
TR-İSTANBUL

STRASBOURG
Mésange S.A.
Groupe Berger-Levrault
23, place Broglie
F-67081 STRASBOURG Cedex

124710

Les éditions du Conseil de l'Europe

ISBN 92-871-1850-7