

# Systemes judiciaires europeens

## Efficacite et qualite de la justice

### ETUDES DE LA CEPEJ N° 23



Édition 2016 (données 2014)

# **Systemes judiciaires europeens Efficacite et qualite de la justice**

Les Etudes de la CEPEJ N° 23

Edition 2016 (donnees 2014)

**REV1**

## TABLE DES MATIERES

<b>Chapitre 1. Le processus d'évaluation de la CEPEJ .....</b>	<b>5</b>
1.1 Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice .....	5
1.2 Grille pour l'évaluation des systèmes judiciaires .....	5
1.3 Collecte, validation et analyse des données.....	6
1.4 Questions méthodologiques générales.....	7
1.5 Données économiques et démographiques générales .....	11
1.6 Analyse des informations du rapport .....	13
<b>Chapitre 2. Budgets des systèmes judiciaires .....</b>	<b>17</b>
2.1 Budget public annuel global de la justice .....	19
2.2 Budget public annuel du système judiciaire .....	23
2.3 Budget des tribunaux .....	33
2.4 Budget public annuel alloué au ministère public.....	51
2.5 Taxes ou frais de justice .....	59
2.6 Budget public annuel de l'aide judiciaire .....	66
2.7 Tendances et conclusions.....	81
<b>Chapitre 3. Les personnels de justice et les avocats.....</b>	<b>83</b>
3.1 Juges .....	83
3.2 Procureurs.....	114
3.3 Autres personnels des tribunaux.....	147
3.4 Avocats.....	160
<b>Chapitre 4. Organisation des tribunaux et usagers des tribunaux.....</b>	<b>167</b>
4.1 Organisation du système judiciaire .....	168
4.2 Qualité du système judiciaire et justiciables .....	179
4.3 Suivi des violations de l'Article 6 de la CEDH .....	183
<b>Chapitre 5. Efficacité et qualité de l'activité des tribunaux et des ministères publics.....</b>	<b>186</b>
5.1 Présentation générale de la charge de travail du tribunal .....	188
5.2 Justice civile et commerciale (affaires contentieuses) .....	191
5.3 Justice administrative .....	211
5.4 Justice pénale .....	221
5.5 Tendances et conclusions.....	242



## Chapitre 1. Le processus d'évaluation de la CEPEJ

Ce premier chapitre porte sur le processus d'évaluation entrepris par la CEPEJ pour préparer le présent rapport. Il expose les principes de travail et les choix méthodologiques qui ont présidé à cet exercice.

### 1.1 Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice

La Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) a été établie en septembre 2002 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elle est chargée en particulier d'apporter des réponses concrètes, utilisables par les Etats membres du Conseil de l'Europe, pour:

- promouvoir la mise en œuvre effective des instruments du Conseil de l'Europe en vigueur en matière d'organisation de la justice ;
- veiller à ce que les politiques publiques en matière judiciaire tiennent compte des usagers de la justice ;
- offrir aux Etats des solutions effectives en amont des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme, en prévenant les violations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et ainsi contribuer à désengorger la Cour.

La CEPEJ est aujourd'hui un organe unique pour tous les pays européens, composé d'experts qualifiés des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, qui évalue l'efficacité des systèmes judiciaires et propose des mesures et des outils concrets pour améliorer l'efficacité du service au bénéfice du public.

Aux termes de son statut, la CEPEJ a pour tâche « (a) d'analyser les résultats obtenus par les divers systèmes judiciaires (...) en ayant recours, entre autres, à des critères statistiques communs et à des moyens d'évaluation ; (b) d'identifier les problèmes et les domaines susceptibles d'être améliorés et de procéder à des échanges de vues sur le fonctionnement des systèmes judiciaires ; (c) de définir des moyens concrets pour améliorer l'évaluation et le fonctionnement du système judiciaire des Etats membres compte tenu des besoins propres à chacun ». La CEPEJ effectue ses tâches, notamment, « (a) en identifiant et en élaborant des indicateurs, en collectant et en analysant des données quantitatives et qualitatives, et en définissant des mesures et des moyens d'évaluation, (b) en rédigeant des rapports, des statistiques, des guides de bonnes pratiques, des lignes directrices, des plans d'action, des avis et des commentaires généraux ».

Le statut met ainsi l'accent sur la comparaison des systèmes judiciaires et sur l'échange de connaissances relatives à leur fonctionnement. La portée de cette comparaison dépasse l'efficacité au sens strict du terme, puisqu'elle s'intéresse tout particulièrement à la qualité et à l'effectivité de la justice.

Afin d'accomplir ces tâches, la CEPEJ a notamment entrepris depuis 2004 un processus régulier d'évaluation biennal des systèmes judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe.

### 1.2 Grille pour l'évaluation des systèmes judiciaires

La grille de lecture pour comprendre un système judiciaire et évaluer son fonctionnement, telle que conçue et utilisée par la CEPEJ, est basée sur les principes énoncés par la Résolution Res(2002)12 du Comité des Ministres établissant la CEPEJ, ainsi que les résolutions et recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'efficacité et de l'équité de la justice.

La grille d'évaluation a été revue par le Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires de la CEPEJ (CEPEJ-GT-EVAL) en 2015. Sa note explicative vise à faciliter la compréhension commune des questions par tous les correspondants nationaux, permettant de garantir l'uniformité des données collectées et traitées. Il a été recommandé à tous les correspondants nationaux de lire attentivement la note explicative avant de répondre à chaque question.

Pour le présent cycle, la grille et la note explicative ont été soumises aux Etats membres en juin 2015. Les nouvelles données ont été reçues à la fin de l'année 2015, en utilisant la version électronique de cette grille, permettant à chaque correspondant national d'accéder à un site internet sécurisé pour transmettre ses réponses au Secrétariat de la CEPEJ.

### 1.3 Collecte, validation et analyse des données

Ce rapport utilise des données de l'année 2014. La plupart des Etats et entités n'étant pas en mesure de produire les données 2014 avant l'été ou l'automne 2015, la CEPEJ ne pouvait les collecter avant le début de l'année 2016. Ceci ne laissait que quelques mois aux Etats pour finaliser l'ensemble de leurs réponses à la grille d'évaluation, et moins de quatre mois de travail effectif aux experts pour traiter les données et préparer le rapport.

Sur le plan méthodologique, la collecte de données repose sur des rapports préparés par les Etats et entités, qui ont été invités à nommer des correspondants nationaux chargés de la coordination des réponses à la grille dans leur Etat et entité respectifs.

La CEPEJ a chargé son Groupe de travail, présidé par M. Jean-Paul JEAN (France), de préparer le rapport<sup>1</sup>, en coopération avec le Secrétariat de la CEPEJ.

Les correspondants nationaux ont été considérés comme les principaux interlocuteurs du Secrétariat et des experts pour la collecte des nouvelles données, et comme les premiers responsables de la qualité des données utilisées pour l'enquête. Toutes les réponses individuelles ont été enregistrées dans une base de données par l'expert scientifique.

Un travail de grande ampleur a été accompli pour vérifier la qualité des données transmises par les Etats. De nombreux échanges avec des correspondants nationaux afin de valider ou de clarifier certains éléments de réponse ont eu lieu (voir encadré ci-dessous), et cet ajustement des données s'est poursuivi presque jusqu'à la rédaction de la version finale du présent rapport. Les experts de la CEPEJ ont estimé que les données ne devaient pas être modifiées d'office, sans accord explicite des correspondants. Toutes les modifications de données ont donc été approuvées par les correspondants nationaux concernés. Les experts ont toutefois décidé d'écarter certaines données qui, après les échanges avec les correspondants nationaux, ne leur ont pas semblé suffisamment fiables pour être présentées.

La réunion entre le CEPEJ-GT-EVAL et le Réseau de correspondants nationaux (Strasbourg, mai 2016) a constitué une étape essentielle du processus, pour valider les données, expliquer ou corriger, sur les mêmes questions, les écarts significatifs des données entre 2004 et 2016, discuter des choix des experts et améliorer la qualité des données.

#### ***Les Etats participants***

En mai 2016, 45 Etats membres avaient pleinement participé au processus d'évaluation : l'**Albanie**, **Andorre**, l'**Arménie**, l'**Autriche**, l'**Azerbaïdjan**, la **Belgique**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Bulgarie**, la **Croatie**, **Chypre**<sup>2</sup>, la **République tchèque**, le **Danemark**, l'**Estonie**, la **Finlande**, la **France**, la **Géorgie**, l'**Allemagne**, la **Grèce**, la **Hongrie**, l'**Islande**, l'**Irlande**, l'**Italie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, le **Luxembourg**,

---

<sup>1</sup> Le Groupe de travail de la CEPEJ sur l'évaluation de la justice (CEPEJ-GT-EVAL) était composé de :  
M. Ramin GURBANOV, Juge au Tribunal de District de Yasamal, Azerbaïdjan,  
M. Adis HODZIC, Chef du Service du Budget et de la Statistique, Secrétariat du Conseil Supérieur de la Magistrature de Bosnie-Herzégovine,  
M. Jean-Paul JEAN, Président de chambre à la Cour de Cassation, Professeur associé à l'Université de Poitiers, France (Président du CEPEJ-GT-EVAL),  
Mme Simone KREß, Vice-Présidente, Tribunal régional de Cologne, Allemagne,  
Mme Mirna MINAUF, Conseillère administrative principale, Département de l'administration judiciaire et de l'inspection judiciaire, Direction de l'organisation judiciaire, Ministère de la Justice de Croatie  
M. Georg STAWA, Président de la CEPEJ, Chef du service des projets, de la stratégie et de l'innovation, Ministère fédéral de la Justice, Autriche,  
M. Frans van der DOELEN, Administrateur au Service du système judiciaire, Ministère de la Justice, Pays-Bas.  
M. Jaša VRABEC, Conseiller judiciaire principal, Bureau du Président, Cour Suprême de la République de Slovénie  
Le groupe a également bénéficié du soutien actif des experts scientifiques :  
Mme Julinda BEQIRAJ, Associée de recherche dans le domaine de l'État de droit, Centre Bingham pour l'État de droit, Londres, Royaume-Uni  
M. Didier MARSHALL, Juge honoraire, Doyen du Département de l'administration de la justice à l'Ecole Nationale de la Magistrature, France  
Mme Ludivine ROUSSEY, Chercheuse en sciences économiques, Université de Paris Descartes, Sorbonne, France

<sup>2</sup> Les données fournies par Chypre n'incluent pas celles des territoires qui ne sont pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de la République de Chypre.

**Malte, la République de Moldova**<sup>3</sup>, **Monaco, le Monténégro, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie**<sup>4</sup>, la **Serbie**<sup>5</sup>, la **Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**<sup>6</sup>, la **Turquie, l'Ukraine**<sup>7</sup> et le **Royaume-Uni**<sup>8</sup>.

Seuls le **Liechtenstein** et **Saint-Marin** n'ont pas été en mesure de fournir de données pour le présent rapport. De plus, le CEPEJ-GT-EVAL a décidé de ne pas inclure l'**Islande** dans certains chapitres de cette étude, compte tenu du nombre très limité de réponses fournies.

**Israël** a participé au cycle d'évaluation en tant qu'Etat observateur et apparaît dans ce rapport. Il convient de noter que les données indiquées en fin de tableaux (moyennes, médianes, etc.) continuent à être uniquement calculées pour les Etats membres du Conseil de l'Europe et donnent par conséquent une image de la situation des systèmes judiciaires en Europe. Plus généralement, il convient de mentionner que la CEPEJ, conformément à la politique générale adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, a étendu son accord de coopération avec les Etats non-membres dans le cadre de programmes de coopération spécifiques. Le **Maroc, la Tunisie** et la **Jordanie** bénéficient d'une telle coopération.

Il est à noter que, dans les Etats fédéraux ou dans les Etats fonctionnant selon un système d'administration de la justice décentralisé, la collecte des données présente des caractéristiques différentes par rapport aux Etats centralisés. La situation y est fréquemment plus complexe. Dans ces Etats, la collecte des données au niveau central est limitée, alors qu'au niveau des entités fédérées, tant le type que la quantité des données collectées peuvent varier. En pratique, plusieurs fédérations ont envoyé le questionnaire à chacune de leurs entités. Quelques Etats ont extrapolé leurs réponses pour l'ensemble du pays sur la base de données disponibles auprès des entités, prenant en compte le nombre d'habitants de chaque entité.

Les réponses nationales contiennent aussi des descriptions des systèmes judiciaires et des explications qui contribuent pour beaucoup à la compréhension des données fournies. Elles constituent donc un complément utile au rapport qui, dans un objectif de concision et d'homogénéité, ne peut pas intégrer toutes ces informations. Une véritable base de données des systèmes judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe est ainsi aisément accessible à tout citoyen, décideur public, praticien du droit, universitaire et chercheur. Des études et recherches peuvent être conduites par des équipes de recherche, avec un accès facilité aux données dans le cadre de conventions individuelles passées avec la CEPEJ, selon des modalités spécifiques.

#### **1.4 Questions méthodologiques générales**

##### ***Objectifs de la CEPEJ et périmètre de ce rapport***

**Pour la première fois, la CEPEJ a décidé de modifier la manière de présenter les résultats de son cycle d'évaluation. Ce rapport est limité aux questions et données clé et ne peut pas prétendre avoir exploité exhaustivement toute l'information qui a été mise en avant par les Etats.**

**Ce rapport n'est que l'un des trois éléments utilisés par la CEPEJ pour rendre compte du fonctionnement des systèmes judiciaires en 2014. Ces trois éléments sont les suivants :**

- **un rapport général comprenant les données et commentaires clé (faits et chiffres clé) qui permettent l'évaluation des systèmes judiciaires et leur évolution (le présent rapport) ;**

<sup>3</sup> Les données fournies par la République de Moldova n'incluent pas celles des territoires de Transnistrie qui ne sont pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de la République de Moldova.

<sup>4</sup> Toutes les activités du Conseil de l'Europe concernant la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol visent à promouvoir les droits de l'Homme dans l'intérêt des personnes vivant dans ce territoire. Elles ne peuvent pas être interprétées comme reconnaissant ni les autorités qui exercent leur juridiction de fait, ni aucune altération de l'état du territoire en question.

<sup>5</sup> Les données fournies par la Serbie ne comprennent pas les données du territoire du Kosovo \* (toute référence au Kosovo dans ce texte, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo).

<sup>6</sup> Mentionnée comme « ERYMacédoine » dans les tableaux ou graphiques ci-dessous.

<sup>7</sup> Les données relatives à l'Ukraine n'incluent pas les territoires qui ne sont pas contrôlés par le gouvernement ukrainien. Toutes les activités du Conseil de l'Europe concernant la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol visent à promouvoir les droits de l'Homme dans l'intérêt des personnes vivant dans ce territoire. Elles ne peuvent pas être interprétées comme reconnaissant ni les autorités qui exercent leur juridiction de fait, ni aucune altération de l'état du territoire en question.

<sup>8</sup> Les résultats du Royaume-Uni sont présentés séparément pour l'Angleterre et Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord, car les trois systèmes judiciaires sont organisés différemment et fonctionnent de manière indépendante.



- **un rapport spécifique portant sur l'utilisation des technologies de l'information au sein des tribunaux (thématique choisie par la CEPEJ pour son cycle d'évaluation 2014-2016) ;**
- **une base de données dynamique ouverte au public, accessible sur internet, comprenant un système de traitement des données (voir : [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej))**

Pour ce rapport, comme pour les précédentes éditions, la CEPEJ s'est efforcée d'aborder les thèmes d'analyse en tenant compte avant tout des priorités et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Au-delà des chiffres, l'intérêt du rapport de la CEPEJ est de mettre en évidence les grandes tendances, les évolutions et les enjeux communs aux Etats européens.

Le changement dans le présent rapport, par rapport aux précédents, est qu'il se concentre uniquement sur des ensembles de données clé et propose une interprétation plus analytique de la situation dans les Etats. La CEPEJ a décidé de présenter toutes les données collectées dans un nouveau format dynamique, accessible via Internet, qui permettra à tous les bénéficiaires d'analyser de manière indépendante, et selon leurs besoins, des ensembles cohérents de données pour des groupes d'Etats spécifiques ou pour l'ensemble des Etats.

Ce rapport s'inscrit dans un processus continu et dynamique de la CEPEJ. Tout au long de la préparation du rapport, les experts et les correspondants nationaux ont été encouragés à garder à l'esprit l'objectif à long terme du processus d'évaluation : définir un noyau de données quantitatives et qualitatives fondamentales, collectées régulièrement et traitées de la même façon dans tous les Etats, faire ressortir des indicateurs communs sur la qualité et l'efficacité du fonctionnement de la justice dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (et en Israël), et mettre en évidence les réformes organisationnelles, les pratiques et les innovations qui permettent d'améliorer le service rendu aux justiciables.

### **Qualité des données**

La qualité des données exposées dans ce rapport dépend pour beaucoup du type de questions posées dans l'outil de collecte, des définitions utilisées par les Etats, du système d'enregistrement, des efforts réalisés par les correspondants nationaux, des données nationales disponibles et de la manière dont ces données ont été traitées et analysées. Malgré les améliorations réalisées suite aux expériences précédentes, on peut raisonnablement supposer que certaines différences résultent des marges d'interprétation des questions par les correspondants nationaux, qui ont pu être tentés de faire correspondre les questions aux informations dont ils disposaient pour leur pays. Le lecteur doit en tenir compte et sans cesse interpréter les statistiques présentées à la lumière des commentaires et des explications plus détaillées qui ont été fournies individuellement par les Etats.

La CEPEJ a choisi de traiter et de présenter uniquement les données ayant un bon niveau de qualité et de fiabilité. Elle a décidé de ne pas tenir compte des données trop hétérogènes d'un pays à l'autre ou d'un exercice d'évaluation à l'autre, ou dépourvues de garanties de fiabilité suffisantes.

### **Validation et cohérence des données**

Un effort particulier de validation a été fait pour assurer la cohérence et la fiabilité des données et permettre de construire et d'analyser des séries statistiques. Ces séries permettent de mesurer certaines évolutions. Ces évolutions sont souvent limitées à la période 2010-2014. En ce qui concerne la vérification de l'exactitude des données chiffrées fournies, un contrôle de qualité des données approfondi a été effectué par le Secrétariat de la CEPEJ, comprenant de nombreux échanges avec les correspondants nationaux. Des règles statistiques ont été appliquées pour comparer les données issues de trois cycles consécutifs. Ceci a permis d'isoler les réponses donnant lieu à des variations importantes et d'essayer d'en expliquer les raisons. Au travers de ces comparaisons, des problèmes méthodologiques ont pu être révélés et corrigés. Certaines variations sont également parfois explicables par l'évolution de situations économiques, de réformes structurelles et organisationnelles, de décisions politiques ou de la mise en place de nouveaux dispositifs, procédures ou mesures.

La validation des données a été menée sur des bases méthodologiques rigoureuses. Toutefois, il n'est pas possible de garantir la totale fiabilité de l'ensemble des données. La variabilité de certaines données n'a pas toujours été expliquée, et ce malgré la confirmation de leur exactitude par les correspondants nationaux. En cas de fortes variations (« *outliers* », c'est-à-dire avec des valeurs atypiques), les résultats des analyses ont été soit exclus, soit maintenus mais accompagnés des avertissements appropriés.

La CEPEJ a mis sur pied depuis 2008 un processus d'évaluation par les pairs des systèmes de collecte et de traitement des données statistiques de la justice dans les Etats membres. Ce processus a pour objectif de soutenir les Etats dans l'amélioration de la qualité de leurs statistiques judiciaires et dans le développement de leur système statistique afin d'en assurer la cohérence avec les standards définis par la grille d'évaluation de la CEPEJ. Il permet également de faciliter les échanges d'expériences entre les systèmes nationaux, de partager des bonnes pratiques, d'identifier des indicateurs communs et de faciliter les transferts de connaissances. Il contribue ainsi à assurer la transparence et la fiabilité du processus d'évaluation des systèmes judiciaires européens par la CEPEJ.

A ce jour, 21 Etats volontaires ont fait l'objet d'un examen de leur système par les pairs pour analyser l'organisation de la collecte et de la transmission de leurs données au Secrétariat de la CEPEJ: l'**Autriche**, l'**Azerbaïdjan**, la **Bosnie-Herzégovine**, l'**Estonie**, la **France**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, **Malte**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, la **Fédération de Russie**, la **Serbie**, la **Slovaquie**, la **Suisse** et la **Turquie**, ainsi qu'**Israël**. En outre, une visite a été organisée en **Norvège**, regroupant également des experts du **Danemark**, de la **Finlande**, de l'**Islande** et de la **Suède**. Au cours de ces visites, les experts désignés par le CEPEJ-GT-EVAL ont spécifiquement analysé la manière de répondre à certaines questions choisies au sein de la grille d'évaluation et le contenu de ces réponses, notamment les questions relatives au domaine budgétaire, aux différents types de juges et leurs effectifs, aux affaires civiles contentieuses et aux méthodes de calcul de la durée des procédures.

Par ailleurs, la CEPEJ a adopté des lignes directrices en matière de statistiques judiciaires à l'attention des services compétents dans les Etats membres pour la collecte et le traitement des statistiques dans le domaine de la justice<sup>9</sup>. Ces lignes directrices visent à assurer la qualité des données statistiques judiciaires collectées et traitées au niveau des Etats membres, comme outil de politique publique. Elles doivent également faciliter la comparaison des données entre les Etats européens à travers un niveau d'homogénéité satisfaisant malgré les différences substantielles entre les Etats (en ce qui concerne l'organisation judiciaire, la conjoncture économique et démographique, etc.).

#### **Comparabilité des données et des concepts**

La comparaison de données quantitatives provenant de différents pays aux situations géographiques, économiques, et judiciaires diverses, est une tâche délicate. Elle doit donc être abordée avec précaution, à la fois par les experts qui rédigent le rapport et par les lecteurs qui le consultent, l'interprètent, et analysent les informations qu'il contient.

Afin de comparer différents Etats et systèmes, il faut notamment mettre en évidence les spécificités susceptibles d'expliquer les variations de données d'un pays à l'autre (structures judiciaires différentes, mode d'organisation de la justice, utilisation d'outils statistiques pour évaluer les systèmes, etc.). Des efforts particuliers ont été faits en ce sens pour définir les termes employés et faire en sorte que les concepts soient utilisés par tous de la même façon. Par exemple, plusieurs questions ont été incluses dans la grille, avec des définitions claires dans la note explicative, concernant le nombre de tribunaux (sur le plan institutionnel et géographique) ou le nombre de juges (différentes catégories ont été spécifiées). Une attention particulière a aussi été consacrée à la définition du budget alloué aux tribunaux, de façon à ce que les données communiquées par les Etats membres correspondent à des dépenses semblables. Toutefois, les particularités de certains systèmes ont pour conséquence qu'il n'est parfois pas possible de parvenir à des définitions communes des concepts. Dans ce cas, des commentaires spécifiques accompagnent les données. Par conséquent, seule une lecture active du rapport peut permettre d'en tirer une analyse et des conclusions. En outre, les chiffres ne peuvent pas être lus de manière passive, les uns après les autres; ils doivent être interprétés à la lumière des commentaires afférents.

L'objectif du rapport est de donner une vue d'ensemble de la situation des systèmes judiciaires européens et non d'établir un classement des meilleurs systèmes judiciaires en Europe, ce qui serait scientifiquement inopportun et ne constituerait pas un outil utile pour les politiques publiques de la justice. En effet, comparer n'est pas classer. Le lecteur dispose cependant d'outils pour une étude approfondie, qui peut alors être conduite en sélectionnant des groupes de pays comparables de manière pertinente : suivant les caractéristiques des systèmes judiciaires (par exemple pays de droit romain et pays de *common law* ; pays avec des systèmes judiciaires relativement récents ou nouvellement réformés et pays de tradition juridique ancienne), des critères géographiques (superficie, population) ou économiques (par exemple montant du PIB, pays de la zone euro et hors de la zone, etc.).

La grille de la CEPEJ a aussi été remplie par de petits Etats. **Andorre** et **Monaco** sont ainsi des territoires

<sup>9</sup> Document CEPEJ(2008)11.

ne fonctionnant pas selon une échelle comparable aux autres pays étudiés dans ce rapport. Par conséquent, les données de ces pays doivent être interprétées avec prudence, en tenant compte des particularités des indicateurs structurels nationaux.

Les valeurs monétaires sont exprimées en euros. Ceci ne va pas sans poser certains problèmes liés aux taux de change pour les pays extérieurs à la zone euro. Ces taux varient en effet au fil du temps. Etant donné que ce rapport porte essentiellement sur la situation en 2014, ce sont les taux en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 qui ont été utilisés. Pour les pays qui connaissent une forte inflation, ce choix peut toutefois générer des chiffres très élevés dont il faut relativiser l'interprétation. Les grandes variations dans les taux de change peuvent avoir un effet considérable sur les données des pays n'appartenant pas à la zone euro. Pour certains d'entre eux, un taux de change plus avantageux par rapport à l'euro en 2015 qu'en 2013 a amplifié la croissance des données budgétaires ou monétaires une fois ces dernières exprimées en euros. C'est pourquoi il est nécessaire de porter une attention particulière à cet état de fait en comparant les données monétaires des éditions 2014 et 2016. Un tableau spécifique (tableau 1.3) montre la variation du taux de change pour les pays hors de la zone euro. Dans la mesure du possible, cela a été pris en compte tout en commentant les tableaux et chiffres montrant les variations budgétaires.

En outre, pour la première fois dans cette édition, le taux d'inflation a été pris en compte dans différentes parties de ce rapport lors de l'interprétation des variations des différents éléments composant le budget du système judiciaire.

### ***Evolution des systèmes judiciaires***

Depuis 2014, certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont mis en œuvre des réformes institutionnelles et législatives essentielles pour leur système judiciaire. Pour ces Etats, la situation décrite dans le présent rapport peut être assez différente de la situation actuelle au moment de la lecture du rapport. Il a été demandé aux Etats de préciser si des réformes étaient intervenues depuis 2014 ou si d'autres réformes sont actuellement en cours. Cela permet aussi de dégager les grandes tendances relatives aux réformes prioritaires dans les différents systèmes de justice.

Du fait de la crise économique, la situation de certains pays a pu se dégrader depuis 2014, avec un impact relativement important sur le fonctionnement de la justice. Pour ces Etats, la situation décrite dans ce rapport a donc également pu évoluer.

### ***Présentation des données***

Dans le cycle d'évaluation 2014-2016, la CEPEJ a tenté d'approcher les systèmes judiciaires de 47 Etats ou entités - plus **Israël**. Pour mettre en évidence des spécificités des systèmes judiciaires européens, divers indicateurs ont été développés et calculés : ratios, taux, moyennes et/ou médianes, indices, etc.

Plusieurs tableaux reprennent les réponses telles que fournies par les pays. D'autres présentent les réponses regroupées ou selon des modalités agrégées. La répartition des réponses globales au niveau européen apparaît plus souvent sous forme de graphiques. Certains indicateurs sont visualisés à l'aide de cartes.

Dans le but de proposer quelques points de repère dans la lecture des résultats des analyses au niveau européen, la CEPEJ a utilisé les indicateurs de tendance centrale suivants :

- **Moyenne** : représente la moyenne arithmétique qui est le résultat de la division de la somme des observations d'une distribution (données communiquées) par le nombre total de pays qui ont transmis les informations incluses dans la distribution. La moyenne est sensible aux valeurs extrêmes (trop hautes ou trop basses).
- **Médiane** : représente la valeur du milieu d'un ensemble des observations rangées dans l'ordre croissant ou décroissant. La médiane est la valeur qui divise les données communiquées par les pays concernés en deux groupes égaux de sorte que 50% des pays soient au-dessus de cette valeur et 50% en-dessous. Dans les situations où il y a un nombre impair d'observations, la médiane est la valeur qui se trouve juste au milieu des deux groupes. La médiane est parfois préférable à la moyenne, car elle est moins sensible aux valeurs extrêmes, dont l'effet est ainsi neutralisé.

En cas de variables calculées telles que des ratios, la moyenne ou la médiane européenne est calculée comme une moyenne ou médiane des différents ratios des Etats, plutôt qu'une moyenne du phénomène en Europe. Ceci a été considéré comme une approche plus adéquate pour comprendre les tendances.

En plus des indicateurs de la moyenne et de la médiane, le minimum et le maximum ont été inclus dans quelques tableaux :

- **Minimum** : la valeur enregistrée la plus basse d'une colonne donnée du tableau.
- **Maximum** : la valeur enregistrée la plus élevée d'une colonne donnée du tableau.

## 1.5 Données économiques et démographiques générales

Ces données, que la quasi-totalité des Etats ont pu fournir, donnent une bonne information sur le contexte général dans lequel cette étude est réalisée. Elles permettent notamment, comme lors de l'exercice précédent, de relativiser et de replacer dans leur contexte les autres données, en particulier les données budgétaires et d'activité.

Elles permettent de mesurer les écarts de population et la taille des pays concernés, de **Monaco**, avec environ 37 000 habitants, jusqu'à la **Fédération de Russie** avec plus de 146 millions d'habitants. Cette diversité démographique doit toujours être présente à l'esprit. La population concernée par l'étude est d'environ 820 millions de personnes, soit la quasi-totalité de la population du territoire pour lequel le Conseil de l'Europe est compétent - puisque seuls le **Liechtenstein** et **Saint-Marin** sont absents de l'édition 2016.

Ces données permettent aussi d'approcher les énormes différences de richesse et de niveau de vie, saisies à travers le PIB par habitant et reflétées en partie dans le montant des dépenses publiques globales (nationales et régionales). Le salaire moyen brut annuel fournit une approche intéressante des niveaux de vie et de richesse car il intègre des données économiques, sociales et démographiques. Même si cet indicateur est imparfait, il met en évidence là encore les écarts importants entre les citoyens des Etats.

Il convient enfin de rappeler l'influence du taux de conversion monétaire entre les pays de la « zone euro » et les « autres », qui modifie beaucoup ce que ces salaires peuvent réellement représenter en termes de qualité de vie des habitants de chaque Etat.

En conséquence, il convient toujours de ne comparer que ce qui est comparable et de relativiser certains résultats que chaque Etat peut mesurer à l'aune des autres Etats avec lesquels il estime la comparaison possible. Il existe bien évidemment des effets de seuil par niveau de population et par niveau de vie qui sont mesurés par les taux relatifs au nombre d'habitants et au PIB par habitant.

Les données relatives aux dépenses publiques (Q2) paraissent liées à des techniques de comptabilité publique différentes, tant au niveau des périmètres définis que, par exemple, dans la présentation des déficits. Le problème posé par les budgets nationaux et régionaux sur l'ensemble des compétences publiques pose aussi d'autres problèmes méthodologiques. Par conséquent, ces chiffres sont analysés avec soin et seulement en comparaison avec, ou sous forme de ratios incluant, d'autres données financières du même Etat.

Les données de population ont été fournies par tous les Etats. Elles seront utilisées pour tous les taux mesurant un impact par habitant (le plus souvent par 100 000 habitants).

Les données relatives au PIB par habitant ont été fournies par tous les pays participants. Là encore, on peut souligner les écarts très importants du PIB par habitant et il conviendra de les avoir toujours à l'esprit en prenant connaissance des résultats induits. Ainsi, pour illustration, on peut relever deux extrêmes : d'une part, les pays ayant un PIB autour de 1 700 € par habitant (**République de Moldova**), et d'autre part, le **Luxembourg**, dont le PIB par habitant déclaré est supérieur à 88 000 €, soit plus de 50 fois supérieur.

Le salaire annuel brut au niveau national a également été utilisé à plusieurs reprises pour des comparaisons avec les salaires des juges et des procureurs. Ceci a été fait dans le but de garantir une comparabilité intrinsèque avec les standards de vie de chaque pays.

**Tableau 1.1 Données économiques et démographiques en 2014, en valeurs absolues (Q1 à Q4)**

Etats / entités	Population	Total annuel des dépenses publiques de l'État	PIB par habitant (en €)	Salaire brut moyen
Albanie	2 893 005	3 134 000 000 €	3 439 €	4 536 €
Andorre	76 949	507 904 545 €	30 342 €	24 563 €
Arménie	3 010 600	2 237 000 000 €	2 910 €	3 444 €
Autriche	8 584 926	169 749 434 000 €	38 540 €	30 655 €
Azerbaïdjan	9 477 100	21 070 153 329 €	6 194 €	5 602 €
Belgique	11 209 044	220 771 900 000 €	36 000 €	41 544 €
Bosnie-Herzégovine*	3 827 343	11 111 457 211 €	3 642 €	7 909 €
Bulgarie	7 202 198	16 607 797 523 €	5 808 €	5 078 €
Croatie	4 225 316	18 855 101 030 €	10 162 €	12 508 €
Chypre	858 000	8 413 270 610 €	20 454 €	22 764 €
République tchèque	10 524 783	65 392 858 431 €	14 602 €	11 083 €
Danemark	5 659 715	88 190 700 736 €	45 744 €	52 894 €
Estonie	1 313 271	8 018 188 425 €	15 186 €	12 060 €
Finlande	5 471 753	54 587 000 000 €	37 559 €	39 624 €
France	66 317 994	463 300 000 000 €	32 227 €	34 500 €
Géorgie	3 729 500	3 268 837 113 €	2 668 €	NA
Allemagne*	80 780 728	878 654 000 000 €	33 343 €	44 991 €
Grèce	10 846 979	128 552 062 742 €	16 250 €	16 243 €
Hongrie	9 855 571	53 233 901 490 €	10 500 €	9 759 €
Islande	329 740	NA	30 000 €	34 363 €
Irlande	4 625 885	72 304 000 000 €	41 011 €	35 768 €
Italie	60 795 612	603 025 223 161 €	26 585 €	29 327 €
Lettonie	2 001 468	5 322 754 264 €	12 065 €	9 180 €
Lituanie	2 921 262	7 854 039 330 €	12 381 €	8 129 €
Luxembourg	563 000	NA	88 500 €	46 000 €
Malte	429 344	3 435 413 000 €	18 525 €	16 082 €
République de Moldova	3 555 159	2 382 531 977 €	1 687 €	2 634 €
Monaco	37 800	1 085 722 205 €	65 703 €	40 400 €
Monténégro	620 029	1 890 754 552 €	5 635 €	8 640 €
Pays-Bas	16 902 146	306 527 000 000 €	39 297 €	56 900 €
Norvège	5 165 802	174 410 178 800 €	66 797 €	56 087 €
Pologne	38 496 000	66 523 473 242 €	10 538 €	10 650 €
Portugal	10 374 822	84 728 800 000 €	16 637 €	20 323 €
Roumanie	22 279 183	52 010 307 668 €	7 533 €	6 152 €
Fédération de Russie*	146 267 288	499 928 062 903 €	9 686 €	7 728 €
Serbie	7 114 393	15 533 274 691 €	4 672 €	6 284 €
Slovaquie	5 421 349	15 591 320 000 €	13 880 €	10 296 €
Slovénie	2 061 085	18 582 000 000 €	18 065 €	18 483 €
Espagne	46 439 864	423 227 347 310 €	22 800 €	22 803 €
Suède	9 747 355	215 312 490 100 €	42 800 €	39 948 €
Suisse*	8 237 666	166 893 450 600 €	64 813 €	65 180 €
ERYMacédoine	2 069 172	1 441 000 000 €	4 130 €	6 112 €
Turquie	77 695 904	232 540 229 181 €	8 022 €	11 643 €
Ukraine	42 929 000	20 241 967 226 €	1 920 €	2 147 €
RU: Angleterre et Pays de Galles**	57 408 654	641 784 797 124 €	32 033 €	35 510 €
RU: Irlande du Nord**	1 840 498	25 751 155 624 €	23 046 €	30 874 €
RU: Ecosse**	5 347 600	85 264 240 000 €	33 568 €	34 728 €
Israël	8 296 600	92 939 762 096 €	28 188 €	24 048 €
<b>Moyenne</b>	17 607 274	132 427 713 337	23 147 €	22 872 €
<b>Médiane</b>	5 471 753	52 010 307 668	16 637 €	17 363 €
<b>Minimum</b>	37 800	507 904 545	1 687 €	2 147 €
<b>Maximum</b>	146 267 288	878 654 000 000	88 500 €	65 180 €

\* Le total annuel des dépenses publiques de l'Etat inclut les dépenses publiques au niveau régional.

\*\* Pour les entités du Royaume-Uni, seules les dépenses publiques au niveau régional sont présentées.

## 1.6 Analyse des informations du rapport

L'objectif ultime de l'exercice régulier d'évaluation est de développer des recommandations et de définir des outils concrets pour améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires. Dans le même temps, en plus de rapport, la CEPEJ a préparé une analyse approfondie de l'utilisation des technologies de l'information dans les systèmes judiciaires. À l'avenir, d'autres analyses approfondies relatives au fonctionnement des systèmes judiciaires seront proposées.

\*\*\*

### Légendes

Afin de permettre une visualisation complète et facile des cartes et des graphiques complexes, des codes remplaçant les noms des pays ont été utilisés à plusieurs reprises. Ces codes correspondent à la classification officielle (ISO 3166-1 alpha-3 codes à trois lettres) publié par l'Organisation Internationale de Normalisation. Étant donné que les codes ISO n'existent pas pour les entités du Royaume-Uni, il a été fait usage des codes officiels de la FIFA (Fédération Internationale de Football Association). Ces codes sont respectivement ENG, WAL, NIR et SCO.

ALB	Albanie	CZE	République tchèque	IRL	Irlande	NLD	Pays-Bas	ESP	Espagne
AND	Andorre	DNK	Danemark	ITA	Italie	NOR	Norvège	SWE	Suède
ARM	Arménie	EST	Estonie	LVA	Lettonie	POL	Pologne	CHE	Suisse
AUT	Autriche	FIN	Finlande	LIE	Liechtenstein	PRT	Portugal	MKD	«l'ex-République yougoslave de Macédoine »
AZE	Azerbaïdjan	FRA	France	LTU	Lituanie	ROU	Romanie	TUR	Turquie
BEL	Belgique	GEO	Géorgie	LUX	Luxembourg	RUS	Fédération de Russie	UKR	Ukraine
BIH	Bosnie et Herzégovine	DEU	Allemagne	MLT	Malte	SMR	Saint Marin	UK: ENG&WAL	Angleterre et Pays de Galles (Royaume Uni)
BGR	Bulgarie	GRC	Grèce	MDA	République de Moldova	SRB	Serbie	UK: NIR	Irlande du Nord (Royaume Uni)
HRV	Croatie	HUN	Hongrie	MCO	Monaco	SVK	Slovaquie	UK: SCO	Écosse (Royaume Uni)
CYP	Chypre	ISL	Islande	MNE	Monténégro	SVN	Slovénie	ISR	Israël

Dans le présent rapport – et en particulier dans les tableaux – un certain nombre d'abréviations sont Utilisées :

(Qx) désigne (x=le numéro de) la question de la grille figurant en annexe, qui a permis de collecter les informations.

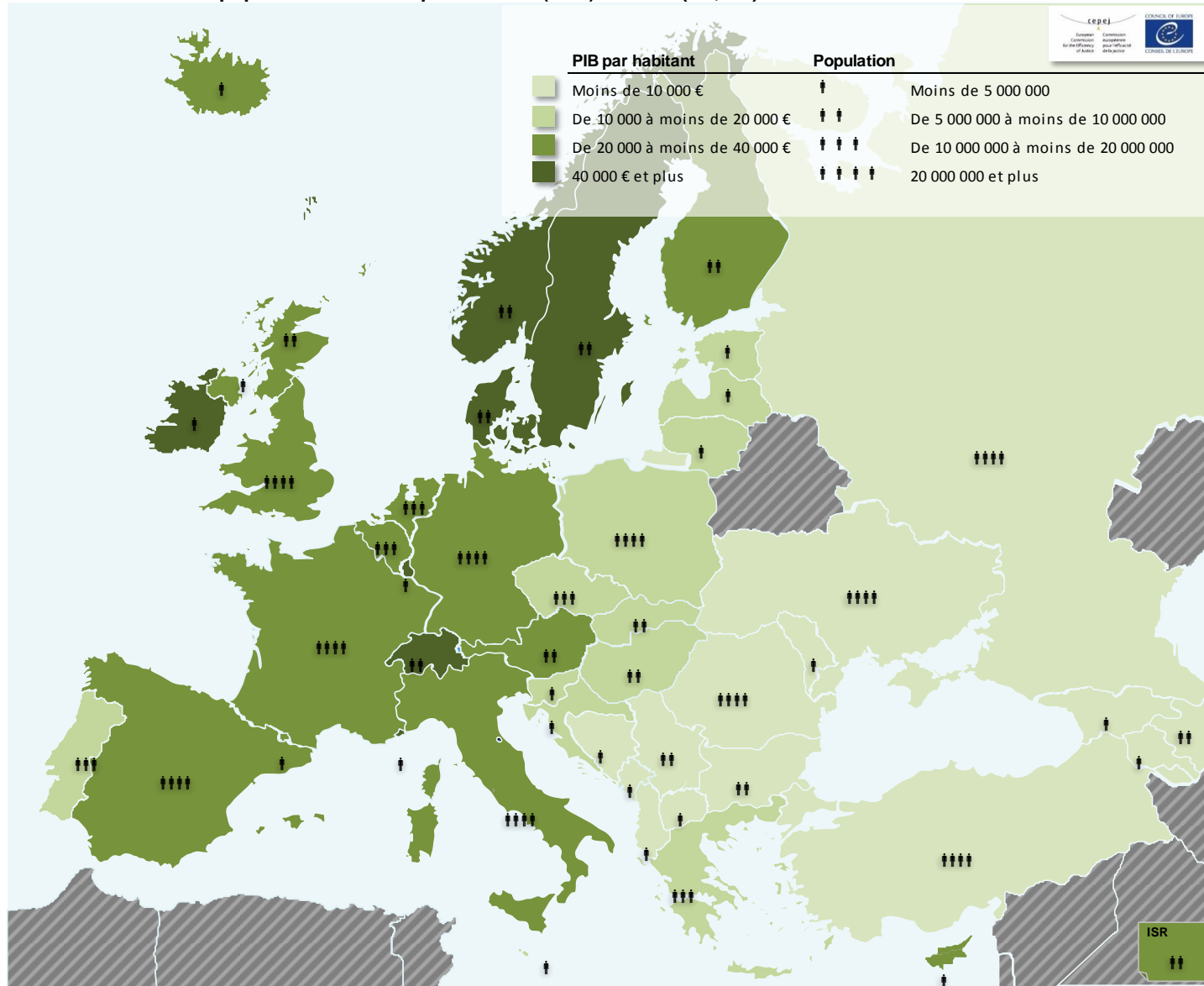
En cas d'absence d'informations (valides), on indique « NA » (not available = information non disponible).

Dans certains cas, une question est restée sans réponse parce qu'elle concerne une situation qui ne se pose pas dans le pays concerné. Dans ce cas, ou si la réponse fournie ne correspond manifestement pas à la question, on indique « NAP » (not applicable = non pertinent).

« ETP » = équivalent temps plein ; le nombre de personnels (juges, procureurs, etc.) est donné en équivalent temps plein (quand ceci a été possible) pour permettre les comparaisons.

« NQ » indique qu'une valeur a été fournie par l'Etat ou l'entité mais qu'elle n'a pas été validée par le Secrétariat lors du processus de contrôle qualité.

Carte 1.2 Niveau de la population et du PIB par habitant (en €) en 2014 (Q1, Q3)





**Note au lecteur** : les cartes utilisées dans ce rapport indiquent par des couleurs les données fournies par les Etats pour les territoires effectivement concernés (à l'exception des territoires relevant d'Etats membres et situés au-delà du continent européen – qui sont souvent des îles). Les zones colorées ne correspondent donc pas nécessairement aux limites géographiques des Etats.

**Tableau 1.3 Taux de change et leur évolution (Q5) - Montant de monnaie locale nécessaire pour obtenir 1 €**

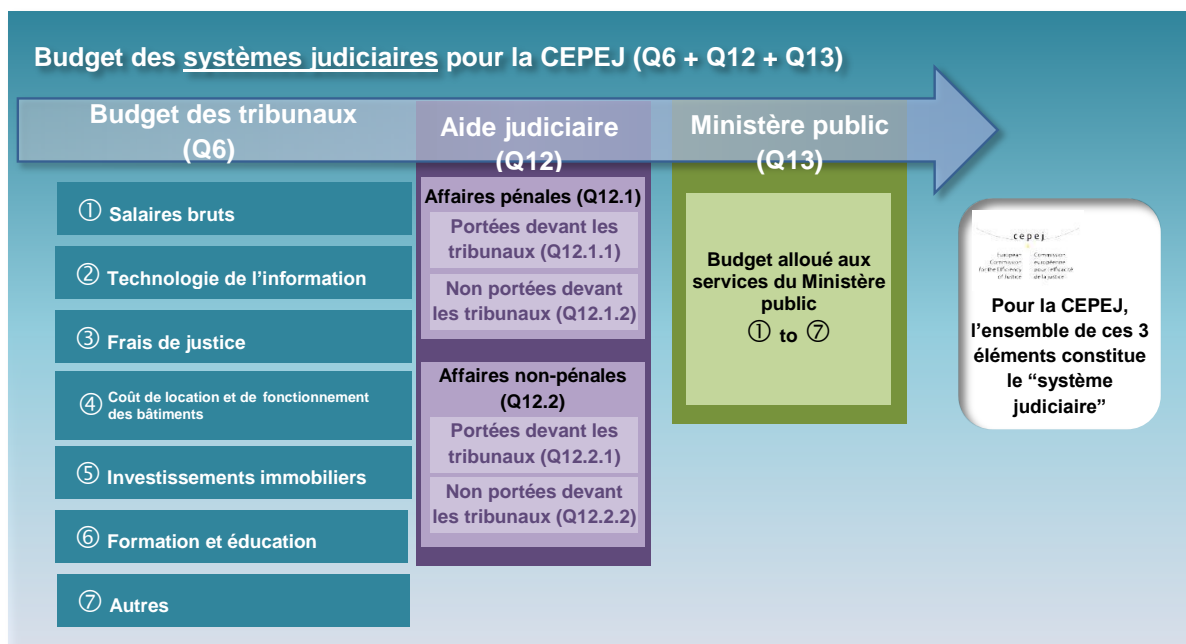
Etats / entités	Monnaie	Taux de change en 2010 (au 1er jan. 2011)	Taux de change en 2012 (au 1er jan. 2013)	Taux de change en 2014 (au 1er jan. 2015)	Appréciation de l'€ (2012-2014)	Dépréciation de l'€ (2012-2014)
Albanie	ALL (Lek)	138,77000	139,04000	139,98000	0,68%	
Arménie	AMD (Dram)	481,16000	481,16000	552,11000	14,75%	
Azerbaïdjan	AZN (Manat)	1,05600	1,01800	0,95220		-6,46%
Bosnie-Herzégovine	BAM (Mark)	2,00000	1,95583	1,95583	0,00%	0,00%
Bulgarie	BGN (Lev)	1,95583	1,95583	1,95583	0,00%	0,00%
Croatie	HRK (Kuna)	7,38430	7,54659	7,65771	1,47%	
République tchèque	CZK (Koruna)	25,06000	25,14000	27,72500	10,28%	
Danemark	DKK (Krone)	7,45310	7,46040	7,44360	-0,23%	
Géorgie	GEL (Lari)	2,37080	2,18450	2,28810	4,74%	
Hongrie	HUF (Forint)	278,85000	292,96000	315,00000	7,52%	
Islande	ISK (Krona)	153,80000	169,00000	154,00000		-8,88%
Lituanie	LTL (Litai)	3,45280	3,45280	3,45280	0,00%	0,00%
République de Moldova	MDL (Leu)	16,10450	15,99670	18,99660	18,75%	
Norvège	NOK (Krone)	8,01000	7,31750	9,05020	23,68%	
Pologne	PLN (Zloty)	3,96030	4,08820	4,26230	4,26%	
Roumanie	RON (Leu)	4,28480	4,41530	4,48210	1,51%	
Fédération de Russie	RUB (Ruble)	41,48760	40,22860	68,36810	69,95%	
Serbie	RSD (Dinar)	105,00000	113,12770	120,95830	6,92%	
Suède	SEK (Krona)	8,95000	8,56880	9,43230	10,08%	
Suisse	CHF (Franc suisse)	1,25040	1,20720	1,20290		-0,36%
ERYMacédoine	MKD (Denar)	61,10000	61,50000	61,50000	0,00%	0,00%
Turquie	TRY (Lira)	2,07000	2,36000	2,83910	20,30%	
Ukraine	UAH (Hryvnia)	10,57000	10,53000	19,00000	80,44%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	GBP (Pound sterling)	0,85060	0,81546	0,77880		-4,50%
RU: Irlande du Nord	GBP (Pound sterling)	0,85060	0,81546	0,77880		-4,50%
RU: Ecosse	GBP (Pound sterling)	0,85060	0,81546	0,77880		-4,50%
Israël	ILS (Shekel)		4,92060	4,72460		-3,98%





## Chapitre 2. Budgets des systèmes judiciaires

L'un des objectifs de la CEPEJ est de connaître, comprendre et analyser le budget alloué au fonctionnement de la justice dans les Etats et entités. C'est pourquoi ce chapitre se concentre essentiellement sur les budgets alloués aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire, dont le total définit **le budget du système judiciaire au sens de la CEPEJ**, ainsi que de traiter du budget de la justice dans son ensemble, dont le périmètre varie selon les Etats en fonction des compétences des ministères de la justice. Avant d'approfondir la question budgétaire, il est donc nécessaire de rappeler les définitions retenues par la CEPEJ pour ces différents concepts afin de pouvoir comparer les différents Etats ou systèmes.



Le budget alloué aux **tribunaux** représente le budget public annuel consacré au fonctionnement de l'ensemble des tribunaux, sans le budget du ministère public et de l'aide judiciaire. Il inclut notamment les budgets consacrés aux salaires bruts des juges et de l'ensemble du personnel judiciaire et non judiciaire travaillant dans les tribunaux, à l'informatisation, aux frais de justice (interprètes, experts, etc.), à la maintenance, à la location et au fonctionnement des bâtiments des tribunaux, à l'investissement en nouveaux bâtiments dédiés aux tribunaux et à la formation.

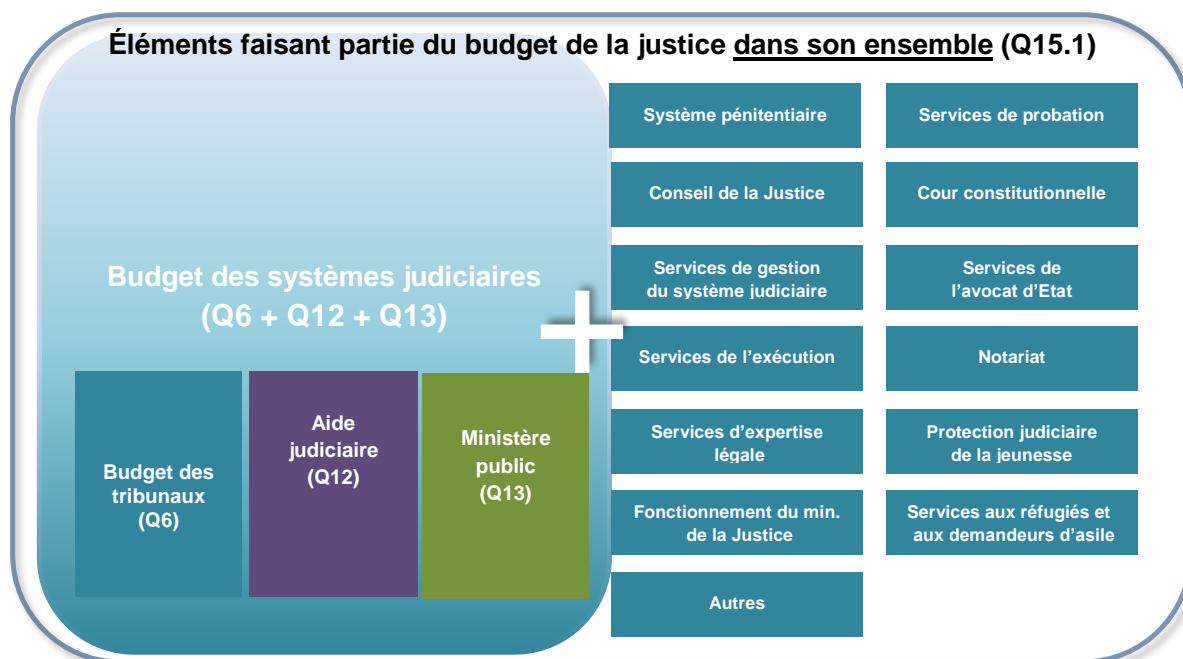
Le budget consacré à l'**aide judiciaire** est entendu ici au sens large. Il comprend les montants versés aux justiciables ou à leurs avocats pour des affaires pénales ou autres que pénales portées devant les tribunaux (par exemple les frais de représentation devant les tribunaux), mais aussi les montants versés aux particuliers dans le cadre non contentieux de dispositifs visant à prévenir ou accompagner des recours devant les tribunaux (par exemple les procédures de conciliation, de médiation, etc.).

Le **ministère public**, autorité de poursuite composée des procureurs et des personnels qui les assistent, exerce ses prérogatives dans le cadre de la définition contenue dans la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale. Il s'agit de « *l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part, des droits des individus, et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale* ».

Au sens de la CEPEJ, le budget alloué au **système judiciaire** regroupe le budget des tribunaux, l'aide judiciaire et le budget du ministère public tels que précédemment définis.

Enfin, le **budget alloué à la justice dans son ensemble**, intégrant notamment la totalité du budget du ministère de la Justice, englobe celui du système judiciaire auquel peuvent s'ajouter notamment les budgets du système pénitentiaire, du service de probation, des conseils supérieurs de la Justice, de la Cour constitutionnelle, du service chargé de la gestion du système judiciaire, du service de l'avocat d'Etat, du service de l'exécution, du notariat, du service de l'expertise légale, de la protection judiciaire de la jeunesse,

du fonctionnement du ministère de la Justice, des services chargés des demandeurs d'asile et réfugiés, de certains services de police, etc.

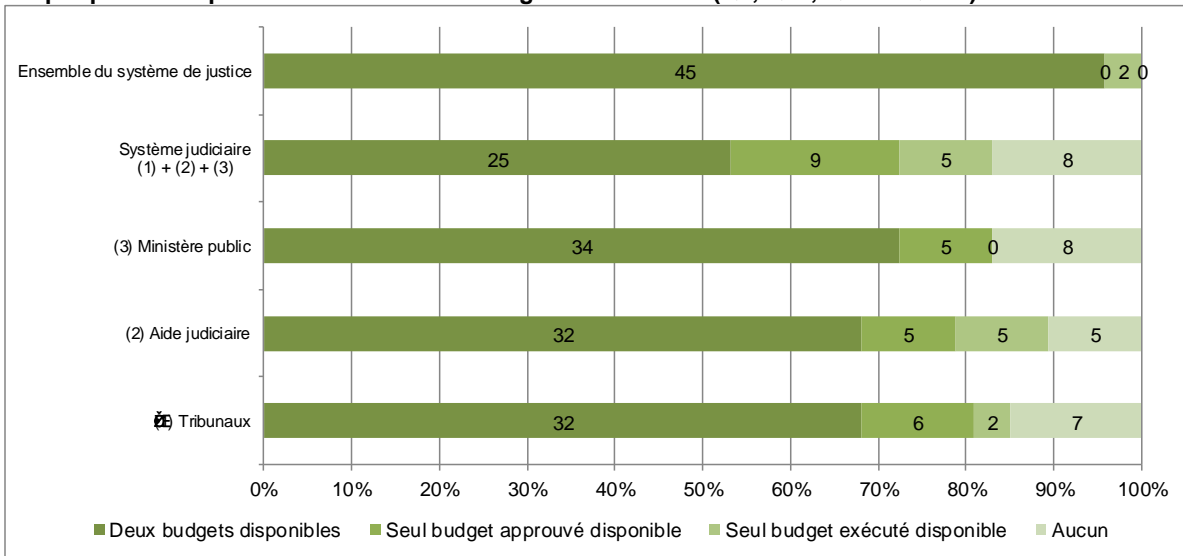


Dans la mesure où le périmètre du ministère de la Justice varie d'un Etat à l'autre, le budget « de la justice » ne peut être retenu pour effectuer des comparaisons internationales. Celles-ci sont donc fondées sur les moyens financiers consacrés aux seuls systèmes judiciaires, dont l'analyse doit être considérée comme la plus significative de la partie budgétaire du présent rapport. Les budgets alloués aux systèmes judiciaires pourront – dans un second temps – être rapportés à la mesure de l'activité judiciaire, ce qui permettra de comparer l'investissement aux résultats (*input / output*) sur un même périmètre. Voir Chapitre 5 sur l'efficacité.

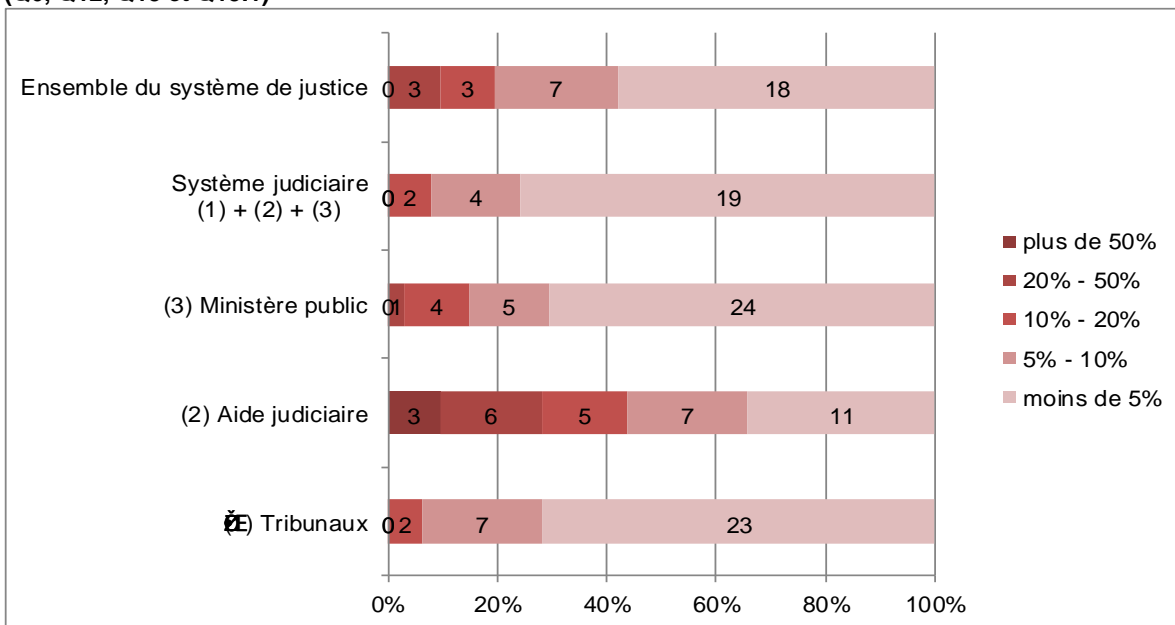
**Note :** l'originalité principale de l'exercice 2016 réside dans le fait que les Etats ou entités ont été invités à renseigner non seulement les données relatives aux différents budgets **approuvés** (c'est-à-dire aux crédits votés par le Parlement ou une autre autorité publique compétente) – comme dans les exercices précédents – mais aussi les données relatives aux budgets **exécutés** (c'est-à-dire correspondant aux dépenses effectives constatées l'année suivante). Ces derniers permettent en effet de mieux apprécier la réalité des efforts budgétaires consentis par les Etats ou entités en 2014.

Lorsque l'on regarde la disponibilité du budget approuvé ou du budget exécuté, il apparaît que davantage d'Etats ou entités ont fourni un budget approuvé (graphique 2.1). Heureusement, l'analyse des données des Etats et entités qui ont été en mesure de fournir les deux budgets a permis de constater que les valeurs sont très proches pour toutes les questions budgétaires, sauf pour le budget concernant l'aide judiciaire. Ainsi la CEPEJ a choisi d'analyser avec un intérêt particulier les budgets approuvés. L'aide judiciaire est de manière compréhensible une exception à ce principe puisque seul un budget provisoire est adopté qui ne peut être vraiment mesuré qu'après sa mise en œuvre enregistrée à la fin de l'année des dépenses réelles. C'est la raison pour laquelle des différences significatives ont été observées entre les budgets approuvés et les budgets exécutés de l'aide judiciaire, comme le montre le graphique 2.2. Toutefois, il convient de noter que, afin de permettre et d'étendre l'analyse au plus grand nombre d'Etats ou entités possibles, les budgets exécutés ont été pris en considération pour les Etats où le budget approuvé n'était pas disponible. Dans les cas où les tableaux/graphiques présentés comprennent la combinaison des budgets approuvés et exécutés ceci est souligné tout au long du rapport.

**Graphique 2.1 Disponibilité des données budgétaires en 2014 (Q6, Q12, Q13 et Q15.1)**



**Graphique 2.2 Différence entre les montants des budgets approuvés et exécutés en 2014 (Q6, Q12, Q13 et Q15.1)**



## 2.1 Budget public annuel global de la justice

Chaque Etat ou entité a été invité à indiquer le budget alloué à l'ensemble du système de justice. Mais les montants renseignés ne représentent pas tous la même réalité, compte de tenu de la diversité du périmètre retenu pour la justice selon les Etats ou entités. Il est donc une nouvelle fois rappelé que les données qui vont suivre ne peuvent pas permettre des comparaisons entre Etats, sauf ponctuellement ceux à périmètres similaires.

Les données budgétaires présentées dans cette partie pour la **Suède** correspondent au budget de tous les tribunaux.

### 2.1.1 Composition du budget public annuel de la justice

#### 2.1.1.1 Part du budget public annuel du système judiciaire dans le budget public annuel global de la justice

La part du budget de la justice dédiée au système judiciaire (tribunaux, ministère public, aide judiciaire) peut être mesurée pour 38 Etats ou entités.

**Tableau 2.3 Budgets du système judiciaire et du système de justice de son ensemble - Comparaison des budgets en 2014 (Q6, Q12, Q13 et Q15-1)**

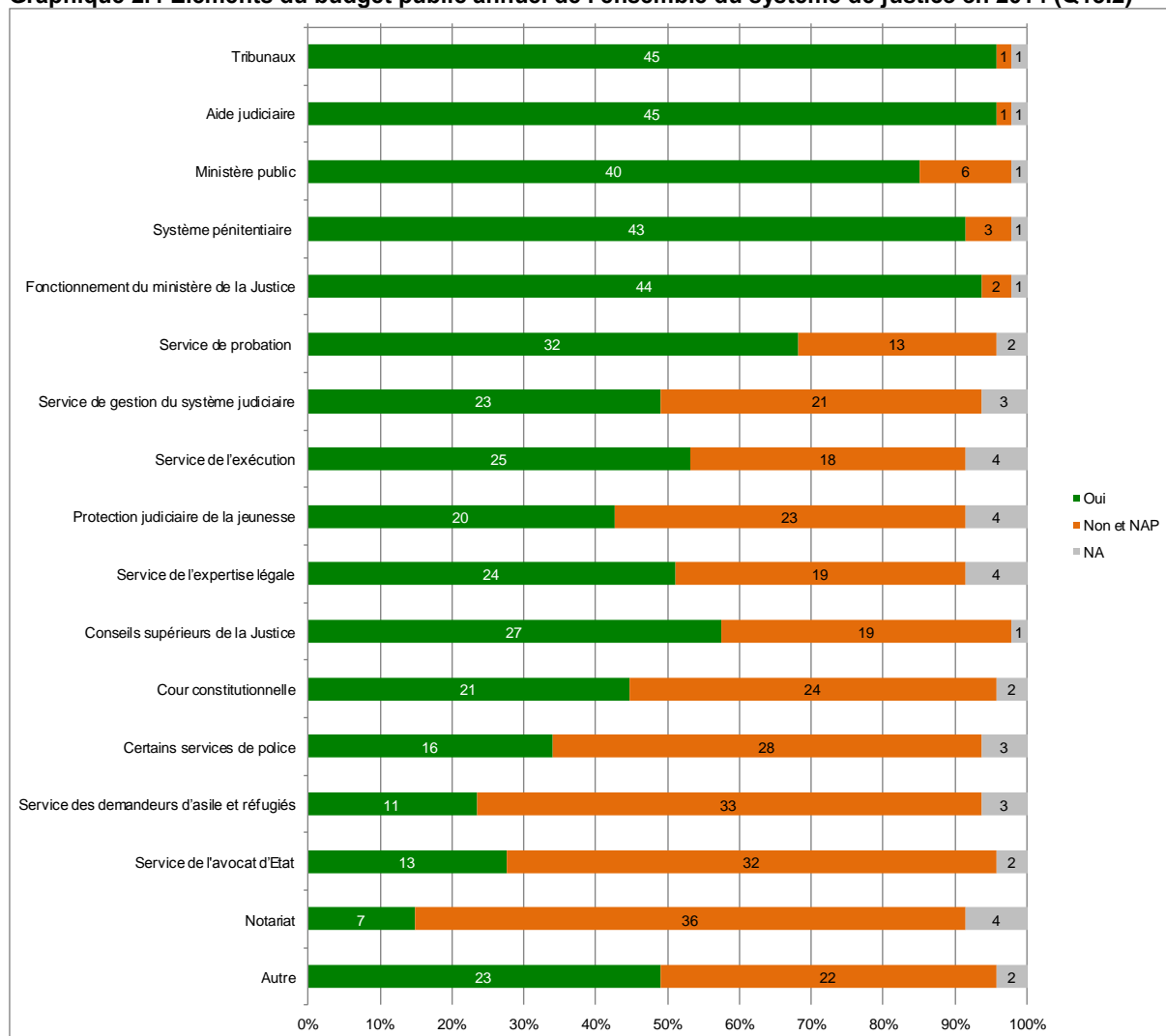
Etats / entités	Part du budget du système judiciaire dans le budget alloué à la justice dans son ensemble	Eléments restant du budget alloué à la justice dans son ensemble	Nombre d'autres éléments inclus dans le budget alloué à la justice dans son ensemble
Albanie	49,6%	50,4%	8
Andorre	NA	NA	NA
Arménie	NA	NA	NA
Autriche	63,4%	36,6%	7
Azerbaïdjan	57,7%	42,3%	10
Belgique	50,3%	49,7%	7
Bosnie-Herzégovine	58,8%	41,2%	10
Bulgarie	69,4%	30,6%	12
Croatie	68,5%	31,5%	9
Chypre	NA	NA	NA
République tchèque	93,3%	6,7%	7
Danemark	NA	NA	NA
Estonie	65,1%	34,9%	12
Finlande	42,6%	57,4%	10
France	50,0%	50,0%	10
Géorgie	25,1%	74,9%	10
Allemagne	NA	NA	NA
Grèce	75,5%	24,5%	11
Hongrie	28,9%	71,1%	10
Irlande	9,9%	90,1%	12
Italie	56,0%	44,0%	9
Lettonie	44,8%	55,2%	11
Lituanie	51,9%	48,1%	7
Luxembourg	59,7%	40,3%	11
Malte	16,3%	83,7%	12
République de Moldova	43,0%	57,0%	11
Monaco	NA	NA	NA
Monténégro	67,0%	33,0%	11
Pays-Bas	17,5%	82,5%	15
Norvège	12,6%	87,4%	10
Pologne	72,8%	27,2%	8
Portugal	35,1%	64,9%	11
Roumanie	73,2%	26,8%	9
Fédération de Russie	14,1%	85,9%	12
Serbie	NA	NA	NA
Slovaquie	68,8%	31,2%	7
Slovénie	72,7%	27,3%	8
Espagne	74,1%	25,9%	13
Suède	23,0%	77,0%	9
Suisse	75,5%	24,5%	5
ERYMacédoine	63,2%	36,8%	9
Turquie	48,8%	51,2%	12
Ukraine	64,3%	35,7%	13
RU: Angleterre et Pays de Galles	51,1%	48,9%	8
RU: Irlande du Nord	18,7%	81,3%	8
RU: Ecosse	NA	NA	NA
Israël	..	..	0
<b>Moyenne</b>	50,9%	49%	10
<b>Médiane</b>	54,0%	46%	10
<b>Minimum</b>	9,9%	7%	5
<b>Maximum</b>	93,3%	90%	15

La part du budget du système judiciaire dans le budget alloué à la justice dans son ensemble est en moyenne de 50,9 %, avec un minimum de 10 % environ en **Irlande** et au maximum de 93,3 % en **République tchèque**. Le budget alloué au système judiciaire représente 50 % ou plus du budget de la justice dans 23 Etats ou entités sur 38. Cette grande disparité entre Etats ou entités s'explique en grande partie par le nombre d'éléments ne faisant pas partie du système judiciaire mais étant néanmoins inclus dans le budget global de la justice.

Par exemple en **Suisse**, le budget global de la justice – constitué à 75,5 % du budget du système judiciaire – ne comporte que 5 éléments. A l’opposé en **Irlande**, le budget du système judiciaire ne représente que 10 % du budget global de la justice qui inclut cependant 12 autres composantes.

### 2.1.1.2 Autres éléments constituant le budget public annuel global de la justice

Graphique 2.4 Eléments du budget public annuel de l’ensemble du système de justice en 2014 (Q15.2)



Comme le montre le tableau ci-dessus, la plupart des Etats incluent dans le budget global de la justice le budget du système pénitentiaire et le budget de fonctionnement du ministère de la Justice (43 Etats ou entités). Les Etats faisant exception à ce principe sont l’**Arménie** et la **République tchèque** en ce qui concerne le budget du système pénitentiaire, et la **Suède** et la **Suisse** pour le budget de fonctionnement du ministère de la Justice.

Les Etats sont également nombreux à considérer que le budget du service de probation fait partie du budget de la justice (32 Etats ou entités).

Le budget du notariat est au contraire très rarement compris dans ce budget global. Il l’est en **Azerbaïdjan**, au **Danemark**, en **Géorgie**, **Allemagne**, **Grèce**, **Ukraine** et **Israël**.

Dans 16 Etats ou entités, une partie des services de police est également comprise dans le budget de la justice. En effet, dans certains Etats, les services de police peuvent non seulement conduire l’enquête mais ont également le pouvoir de la superviser et parfois de porter l’accusation devant un tribunal. Ces services spécialisés exercent ainsi une partie des tâches dévolues au ministère public dans d’autres Etats.

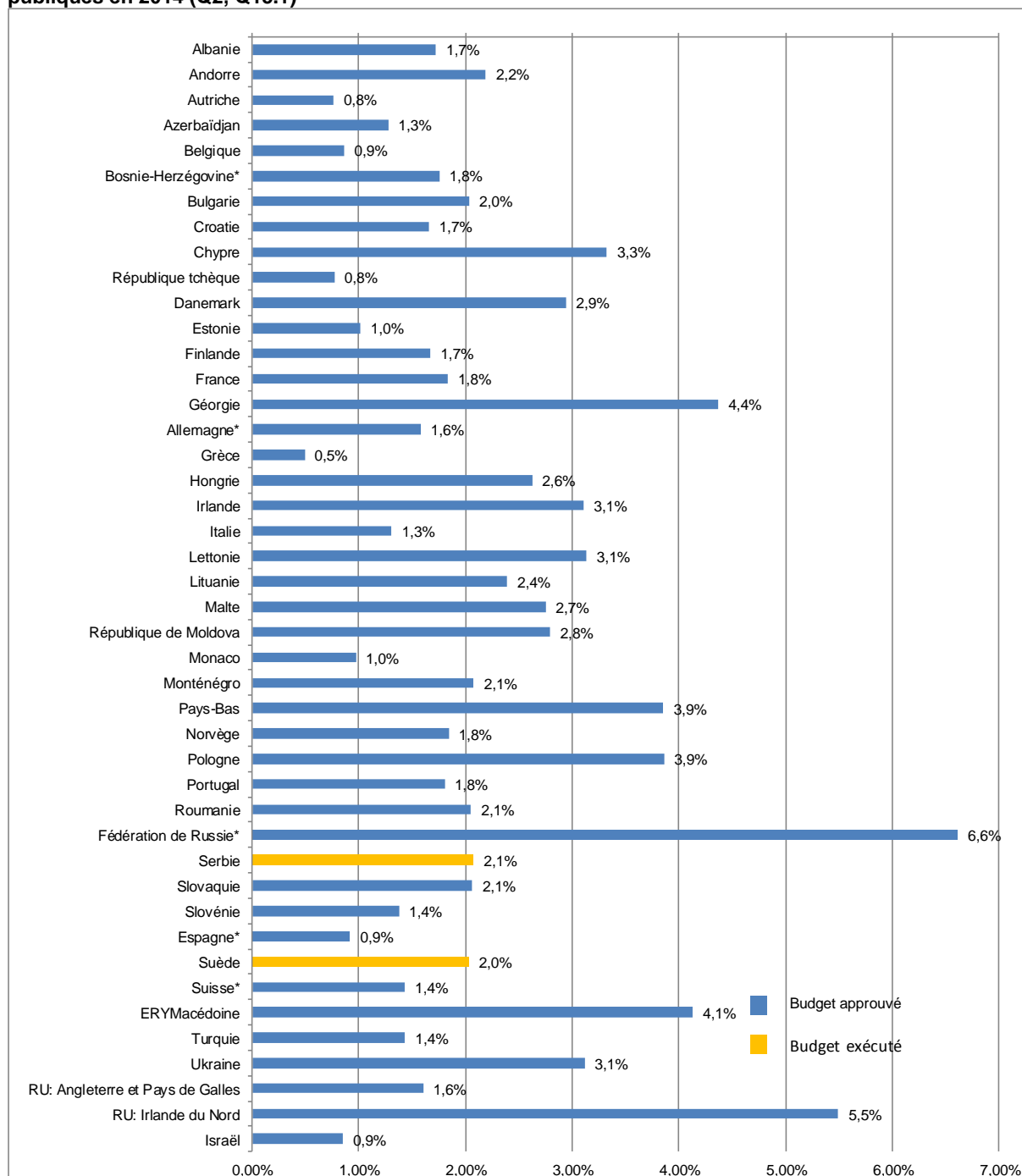
Au final, selon les compétences attribuées à la justice par les Etats ou entités, le budget global de la justice peut faire référence à l’agrégation des budgets alloués à un nombre important d’éléments (15 aux **Pays-Bas**) ou à nombre beaucoup plus restreint (5 en **Suisse**). Il convient donc d’examiner les données relatives

au budget de la justice avec prudence étant donnée l'absence d'une définition commune à l'ensemble des Etats ou entités.

## 2.1.2 Part du budget public annuel de la justice dans le budget de l'Etat

A titre indicatif, le graphique suivant présente la part des dépenses publiques nationales (y compris les déficits publics) allouées au budget de la justice, en pourcentage. Dans le cas d'Etats fédéraux où les budgets publics régionaux participent aussi dans le fonctionnement du système judiciaire, ce montant est inclus dans le budget de la justice.

**Graphique 2.5 Budget public annuel du système de justice dans son ensemble en % du total des dépenses publiques en 2014 (Q2, Q15.1)**



\*Inclut les dépenses pour la justice des entités régionales fédérées

Ces données doivent être considérées avec d'autant plus de précaution que les dépenses publiques – tout comme le budget de la justice – sont sujettes à des disparités de définition et de comptabilité. Ce graphique donne cependant une idée de l'effort budgétaire réalisé par les pouvoirs publics afin de promouvoir l'ensemble du système de justice. Lorsque cela s'est avéré pertinent, la CEPEJ a pris en compte les

dépenses publiques de ces entités régionales/fédérées qui disposent des principales compétences concernant le financement de la justice au sein de l'organisation de l'Etat.

Compte tenu de la diversité des systèmes de justice, l'évaluation budgétaire ne repose pas sur ces derniers mais sur l'analyse des systèmes judiciaires, dont la définition a été établie par la CEPEJ afin de permettre les comparaisons entre Etats ou entités.

## **2.2 Budget public annuel du système judiciaire**

Comme indiqué plus haut, le budget du système judiciaire est entendu ici comme la somme des budgets alloués aux tribunaux, à l'aide judiciaire et au ministère public. Ces données relatives au budget du système judiciaire ont l'avantage d'être basées sur une définition commune validée par l'expérience puisqu'il s'agit de la plus longue en date parmi les définitions de la CEPEJ. Elles autorisent ainsi une analyse comparative qui n'est cependant pertinente que si l'on relativise les budgets du système judiciaire afin de les replacer dans leur contexte d'ensemble (taille et richesse de l'Etat ou de l'entité, organisation du système judiciaire, etc.).

Dans cette partie, afin de pouvoir analyser le plus grand nombre d'Etats ou d'entités possible, les budgets approuvés et exécutés des systèmes judiciaires sont présentés ensemble. Cela signifie que les budgets figurant dans les tableaux ou graphiques sont les budgets approuvés lorsque ceux-ci ont été renseignés. Les budgets exécutés sont utilisés pour les Etats pour lesquels le budget approuvé n'est pas disponible, c'est-à-dire pour la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, la **République tchèque**, l'**Italie** et la **Suède**.

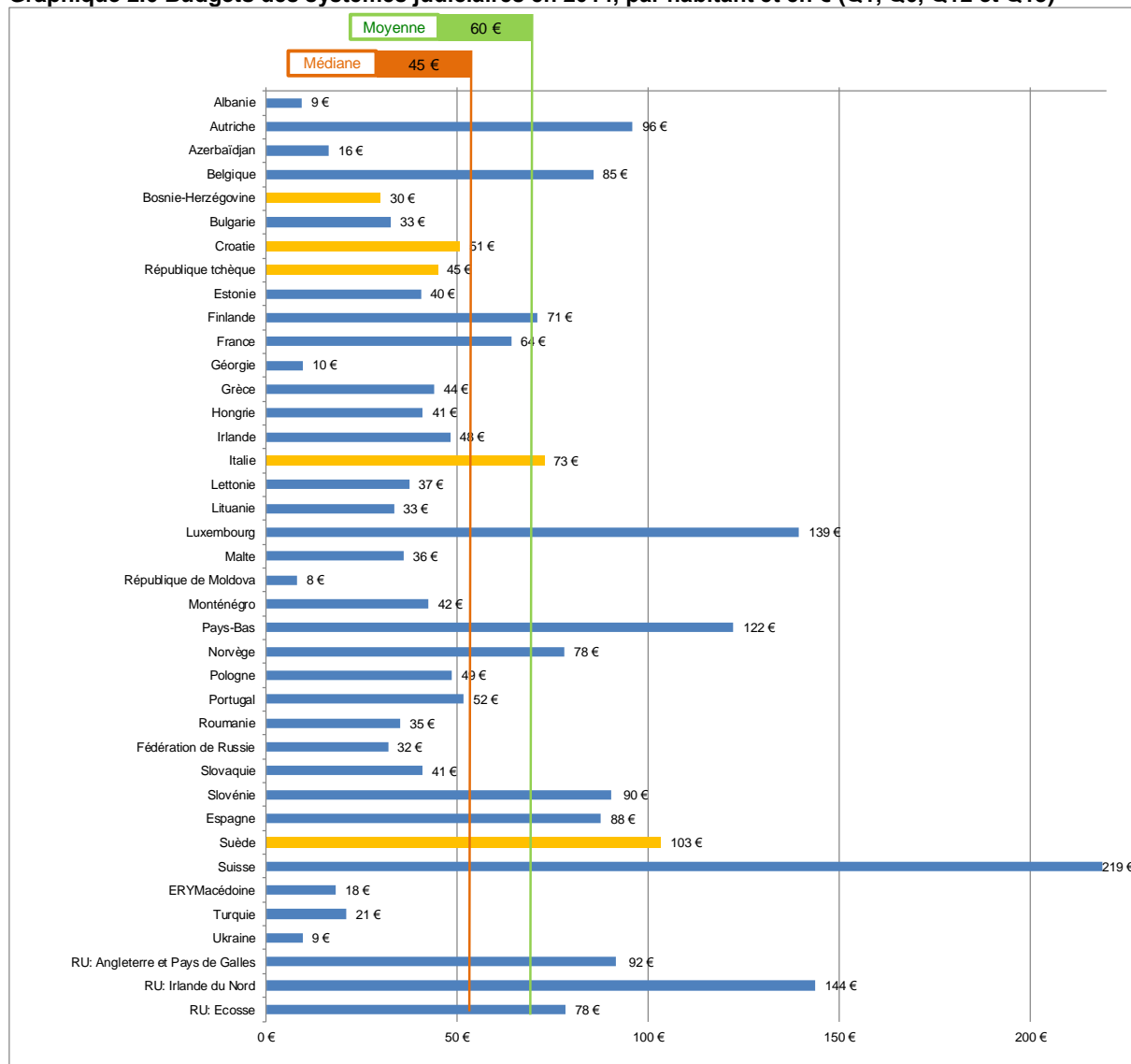


## 2.2.1 Budget du système judiciaire en 2014

L'analyse du budget du système judiciaire porte sur 39 Etats ou entités.

### 2.2.1.1 Budget du système judiciaire par habitant en 2014

Graphique 2.6 Budgets des systèmes judiciaires en 2014, par habitant et en € (Q1, Q6, Q12 et Q13)



La moyenne européenne du budget par habitant consacré au système judiciaire en 2014 pour les Etats ou entités ayant répondu est de 60 € et la médiane – moins sensible aux valeurs extrêmes – de 45 €.

Ceci est le résultat des valeurs très élevées pour plusieurs Etats riches qui influencent la moyenne dans une grande mesure. Quatre groupes d'Etats sont à distinguer :

- les Etats allouant moins de 25 € par habitant à leur système judiciaire constituent un premier groupe. Il comprend 7 Etats : la **République de Moldova** (8 €), l'**Albanie** (9 €), l'**Ukraine** (9 €), la **Géorgie** (10 €), l'**Azerbaïdjan** (16 €), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (18 €) et la **Turquie** (21 €),
- le deuxième groupe comprend 17 Etats ayant un budget par habitant compris entre 25 et 60 € : la **Bosnie-Herzégovine** (30 €), la **Fédération de Russie** (32 €), la **Bulgarie** (33 €), la **Lituanie** (33 €), la **Roumanie** (35 €), **Malte** (36 €), la **Lettonie** (37 €), l'**Estonie** (40 €), la **Slovaquie** (41 €), la **Hongrie** (41 €), le **Monténégro** (42 €), la **Grèce** (44 €), la **République tchèque** (45 €), l'**Irlande** (48 €), la **Pologne** (49 €), la **Croatie** (51 €) et le **Portugal** (52 €).
- le troisième groupe réunit 10 Etats ou entités dont le budget par habitant alloué au système

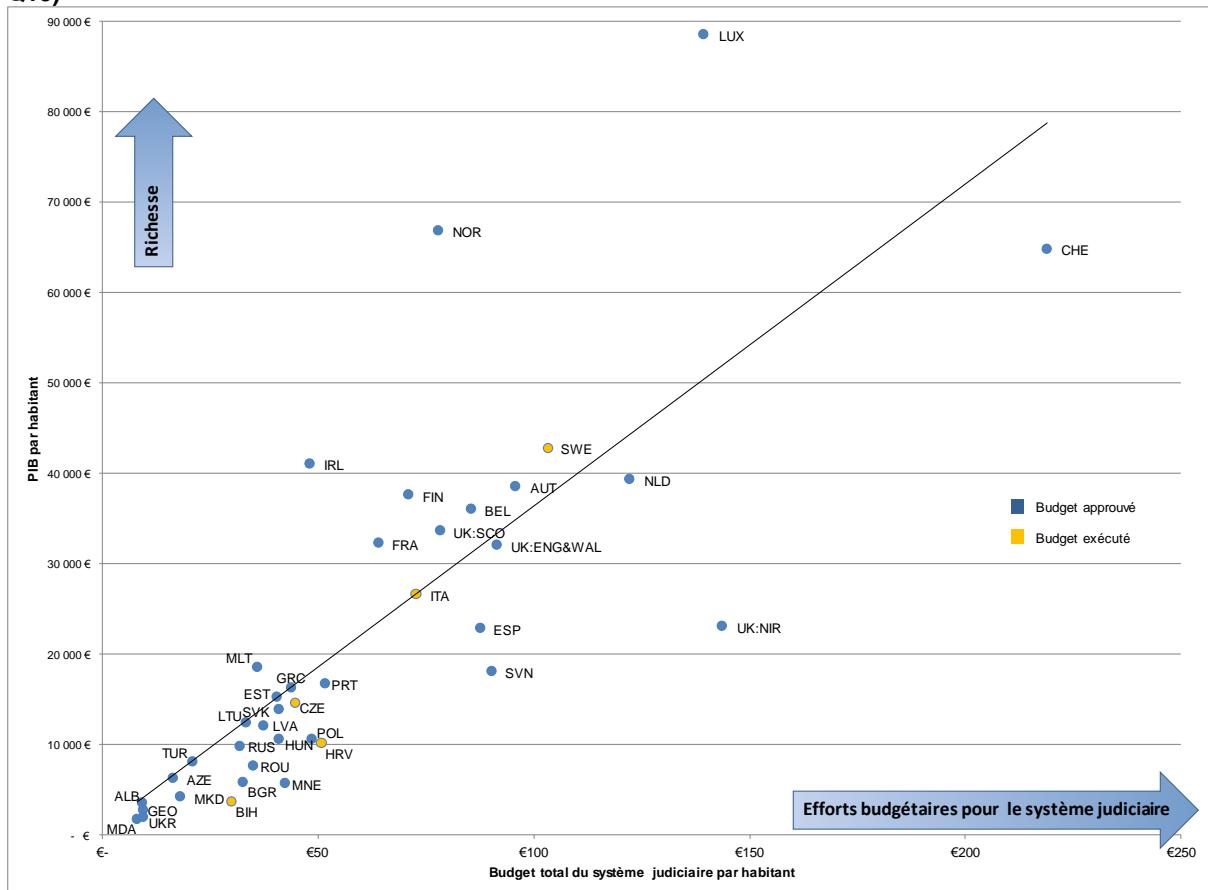
judiciaire se situe entre 60 et 100 € : la **France** (64 €), la **Finlande** (71 €), l'**Italie** (73 €), la **Norvège** (78 €), l'**Ecosse (RU)** (78 €), la **Belgique** (85 €), l'**Espagne** (88 €), la **Slovénie** (90 €), l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** (91 €) et l'**Autriche** (96 €).

- le quatrième groupe comprend la **Suède** (103 €), les **Pays-Bas** (122 €), le **Luxembourg** (139 €), l'**Irlande du Nord (RU)** (144 €) et la **Suisse** (219 €), allouant chacun plus de 100 € par habitant à leur système judiciaire.

### 2.2.1.2 Budget public annuel du système judiciaire comparé à la richesse des Etats ou entités en 2014

Relativiser le budget alloué au système judiciaire en fonction de la population ne permet pas d'effectuer une analyse pertinente des données présentées. En effet, 2 Etats présentant des budgets alloués au système judiciaire par habitant proches peuvent s'avérer très différents du point de vue de leurs niveaux de richesse. En conséquence, un même budget par habitant ne représente pas le même effort budgétaire selon qu'un Etat présente un niveau de richesse relativement faible ou élevé. C'est pourquoi, il convient de mettre en perspective le budget alloué au système judiciaire en le comparant à une mesure de la richesse des Etats, le PIB par habitant.

**Graphique 2.7 Budgets des systèmes judiciaires par habitant mis en relation avec le PIB en 2014 (Q1, Q6, Q12 et Q13)**



Le graphique ci-dessus montre qu'il existe une corrélation positive entre le niveau de richesse des Etats ou entités et les ressources allouées aux systèmes judiciaires. Cette corrélation positive est représentée par une droite de tendance.

Les Etats situés en-dessous de la droite de tendance effectuent un effort budgétaire relativement important pour leur système judiciaire compte tenu de leur richesse. Plus un Etat ou une entité se situe en bas à droite du graphique, plus son effort budgétaire peut être considéré comme important au regard de sa richesse. Les Etats ou entités situés au-dessus de la droite de tendance sont au contraire des Etats dont l'effort budgétaire peut sembler plus modéré comparativement à leur richesse.

A titre d'illustration, on peut remarquer que les budgets alloués au système judiciaire de l'**Irlande** (située au-dessus de la droite de tendance) et de la **Pologne** (située en-dessous de la droite de tendance) s'élèvent

respectivement à 48,1 € et 48,5 € par habitant. Le graphique permet de comprendre qu'en dépit d'un budget par habitant quasiment identique à celui de l'**Irlande**, la **Pologne** réalise un effort budgétaire beaucoup plus important dans la mesure où son niveau de richesse est 4 fois inférieur à celui de l'**Irlande**.

De même, la **Belgique** et l'**Espagne**, bien qu'ayant des budgets par habitant proches (respectivement 85 et 87,5 €), ne peuvent pas être comparés du point de vue de leur richesse car le PIB par habitant de la **Belgique** est environ 1,5 fois plus important que celui de l'**Espagne**. Il est davantage pertinent de comparer la **Belgique** avec un groupe d'Etats de richesse similaire incluant l'**Ecosse (RU)**, la **France**, la **Finlande**, l'**Autriche**, les **Pays-Bas**, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** et l'**Irlande**. Au sein de ce groupe, les **Pays-Bas** effectuent un effort 2,5 fois plus important que l'**Irlande** et 1,9 fois plus important que la **France** en faveur de leur système judiciaire.

Dans une tranche inférieure de PIB par habitant, l'**Espagne** peut quant à elle être comparée à l'**Irlande du Nord (RU)**, **Malte**, la **Slovénie** et le **Portugal**. Au sein de ce groupe d'Etats comparables du point de vue de leur richesse, les écarts budgétaires sont particulièrement marqués. Par exemple, le budget alloué au système judiciaire par habitant en **Irlande du Nord (RU)** est 1,6 fois plus élevé qu'en **Espagne** et qu'en **Slovénie**, presque 3 fois plus élevé qu'au **Portugal**, et 4 fois plus élevé qu'à **Malte**.

Parmi les Etats européens les moins riches – dont le PIB par habitant est inférieur à 10 000 € – l'**Azerbaïdjan** et la **Bulgarie** présentent des niveaux de revenus très similaires (autour de 6000 € par habitant). La **Bulgarie** investit cependant environ 2 fois plus dans son système judiciaire que l'**Azerbaïdjan**. Enfin la **Bosnie-Herzégovine** dépense environ 3 fois plus que l'**Albanie** bien que leur PIB respectif se situe à des niveaux tout à fait semblables.

Il convient de remarquer les PIB par habitant particulièrement élevés au **Luxembourg** (environ 5 fois plus élevé que le PIB par habitant médian), en **Norvège** et en **Suisse** (environ 4 fois plus élevés que le PIB par habitant médian). Ceux-ci pourraient donner l'impression, à tort, que ces Etats ne réalisent pas un effort significatif pour leurs tribunaux. Si le budget de la **Suisse** apparaît comme élevé de par son volume, celui de la **Norvège** est proche du budget de la **Belgique**, de la **Finlande** et de l'**Ecosse (RU)**, et celui du **Luxembourg** est proche du budget de l'**Irlande du Nord**, donc parmi les plus élevés d'Europe.

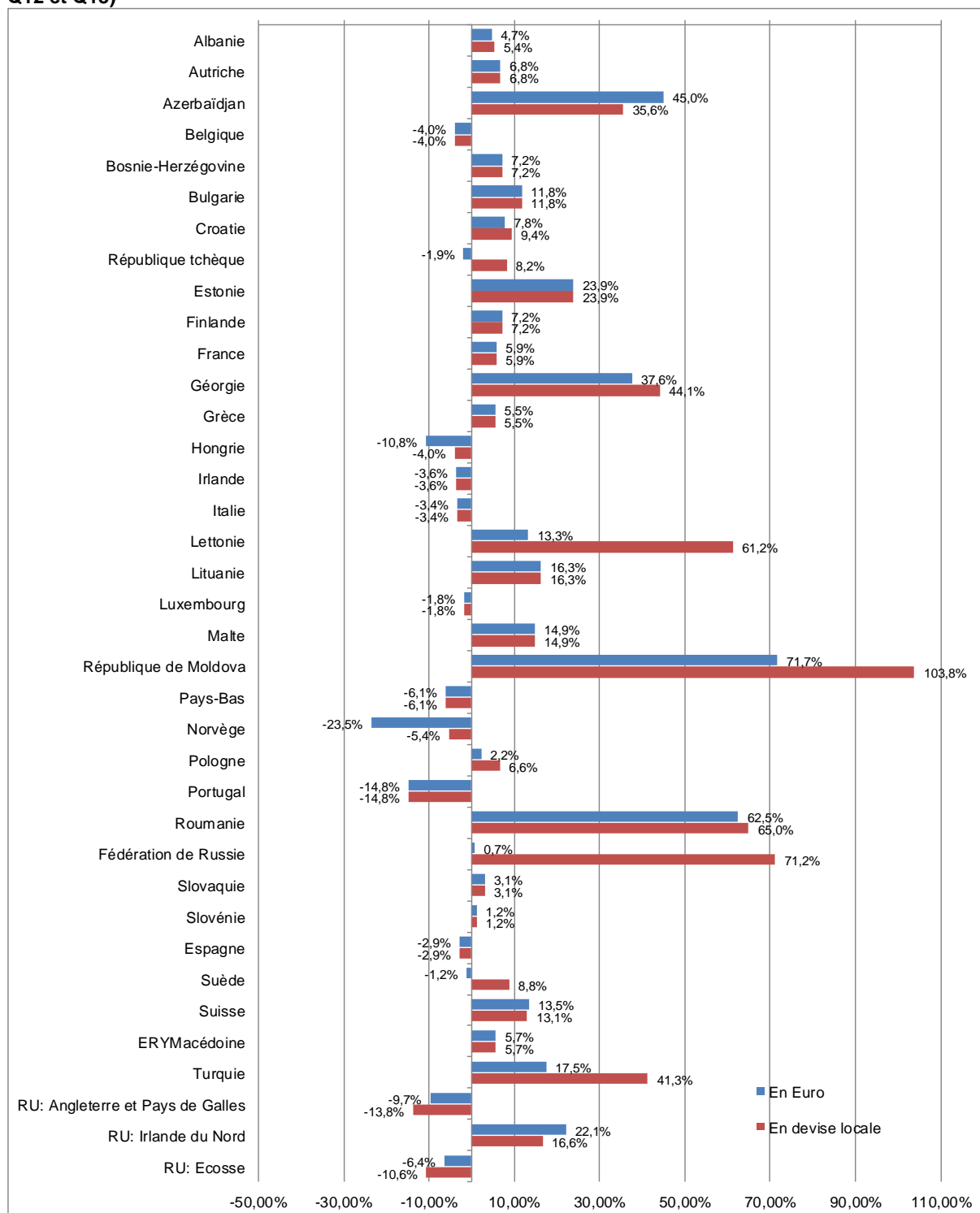
Au final la **Bosnie-Herzégovine**, la **Bulgarie**, la **République de Moldova**, le **Monténégro**, la **Pologne**, la **Roumanie**, la **Slovénie** l'**Ukraine** et l'**Irlande du Nord (RU)** sont les Etats ou entités dont l'investissement est le plus important compte tenu de leur richesse. Les efforts budgétaires de ces Etats ou entités avaient déjà pu être soulignés lors des évaluations précédentes. Ils convient de rappeler que certains ont pu bénéficier ces dernières années d'une forte aide notamment de l'Union européenne et de l'aide internationale pour le fonctionnement de l'Etat de droit (**Bosnie-Herzégovine**, **Bulgarie**, **Pologne**, **Slovénie**).

Bien sûr, si cette mise en relation des budgets par habitant alloués aux systèmes judiciaires avec la richesse des Etats mène à une analyse plus fine et complexe que l'analyse des données brutes, elle n'est pourtant pas suffisante pour interpréter de manière totalement pertinente les données budgétaires relatives aux systèmes judiciaires. La réalité des systèmes est d'une complexité encore plus grande. Afin d'éviter les comparaisons trop hâtives, il convient donc également de tenir compte des spécificités des systèmes judiciaires susceptibles d'expliquer les variations d'un Etat à l'autre. Une organisation, un fonctionnement, des procédures, une tradition juridique différente, par exemple, peuvent aussi expliquer les différences observées.

## 2.2.2 Evolution du budget public annuel alloué au système judiciaire

### 2.2.2.1 Evolution du budget public annuel alloué au système judiciaire entre 2012 et 2014

Graphique 2.8 Variation des budgets des systèmes judiciaires entre 2012 et 2014, en € et en monnaie locale (Q6, Q12 et Q13)



La variation du budget alloué au système judiciaire entre 2012 et 2014, exprimée en euros, peut être mesurée pour 37 Etats ou entités.

L'**Estonie**, la **République de Moldova** et l'**Espagne** ont changé leur mode de calcul du budget pour le dernier exercice d'évaluation. Les variations budgétaires sont donc à considérer avec précaution.

Les disparités sont très fortes entre Etats ou entités: 24 Etats sur 37 ont augmenté leur budget entre 2012 et 2014 : la **Fédération de Russie** (+ 0,72 %), la **Slovénie** (+ 1,16 %), la **Pologne** (+ 2,23 %), la **Slovaquie** (+

3,07 %), l'**Albanie** (+ 4,65 %), la **Grèce** (+ 5,54 %), « l'**ex-République yougoslave de Macédoine** » (+ 5,67 %), la **France** (+ 5,85 %), l'**Autriche** (+ 6,78 %), la **Finlande** (+ 7,19 %), la **Bosnie-Herzégovine** (+7,19%), la **Croatie** (+ 7,8 %), la **Bulgarie** (+ 11,76 %), la **Lettonie** (+ 13,30 %), la **Suisse** (+ 13,47 %), **Malte** (+ 14,86 %), la **Lituanie** (+ 16,29 %), la **Turquie** (+ 17,47 %) l'**Irlande du Nord (RU)** (+ 22,11 %), l'**Estonie** (+ 23,90 %), la **Géorgie** (+ 37,58 %), l'**Azerbaïdjan** (+ 44,95 %), la **Roumanie** (+ 62,49 %), la **République de Moldova** (+ 71,66 %).

9 Etats ou entités sur 37 l'ont au contraire diminué : le **Luxembourg** (- 1,84 %), l'**Espagne** (- 2,88 %), l'**Italie** (- 3,40 %), l'**Irlande** (- 3,58 %), l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** (- 4 %), les **Pays-Bas** (- 6,08 %), l'**Ecosse (RU)** (- 6,44 %), la **Hongrie** (- 10,75 %), la **Belgique** (- 11,78 %), le **Portugal** (- 14,83 %) et la **Norvège** (- 23,51 %).

Pour les Etats extérieurs à la zone euro, ces résultats doivent être tempérés en raison de la variation du taux de change entre les monnaies nationales et l'euro sur la même période. En effet, les grandes variations des taux de change peuvent avoir un effet important sur les données budgétaires exprimées en euros.

Ainsi, l'augmentation du budget alloué au système judiciaire est moins importante pour les Etats ou entités dont la monnaie s'est appréciée par rapport à l'euro. C'est notamment le cas de l'**Azerbaïdjan** (+ 6,46 %), de l'**Irlande du Nord (RU)** (+ 4,50 %) et dans une moindre mesure de la **Suisse** (+ 0,36 %).

La baisse du budget alloué au système judiciaire en **Ecosse (RU)** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** entre 2012 et 2014 est amplifiée si l'on tient compte de l'appréciation de la livre sterling pendant cette période.

En revanche, les efforts budgétaires croissants en faveur du système judiciaire sont encore plus importants que ce qui apparaît dans le graphique ci-dessus si l'on considère la variation négative des taux de change entre 2012 et 2014 en **Albanie** (- 0,68 %), **Croatie** (- 1,47 %), **Géorgie** (- 4,74 %), **République de Moldova** (- 18,75 %), **Pologne** (- 4,26 %), **Roumanie** (- 1,51 %), **Fédération de Russie** (- 69,95 %) et **Turquie** (- 20,30 %).

En **Norvège** et en **Hongrie**, la baisse du budget est très atténuée par la baisse du taux de change entre la monnaie nationale et l'euro (respectivement - 23,68 % et - 7,52 %). En **République tchèque** et en **Suède** la dépréciation du taux de change sur la période (respectivement - 10,28 % et - 10,08 %) donne l'illusion d'une diminution du budget consacré au système judiciaire alors que celui-ci a en fait augmenté en monnaie locale.

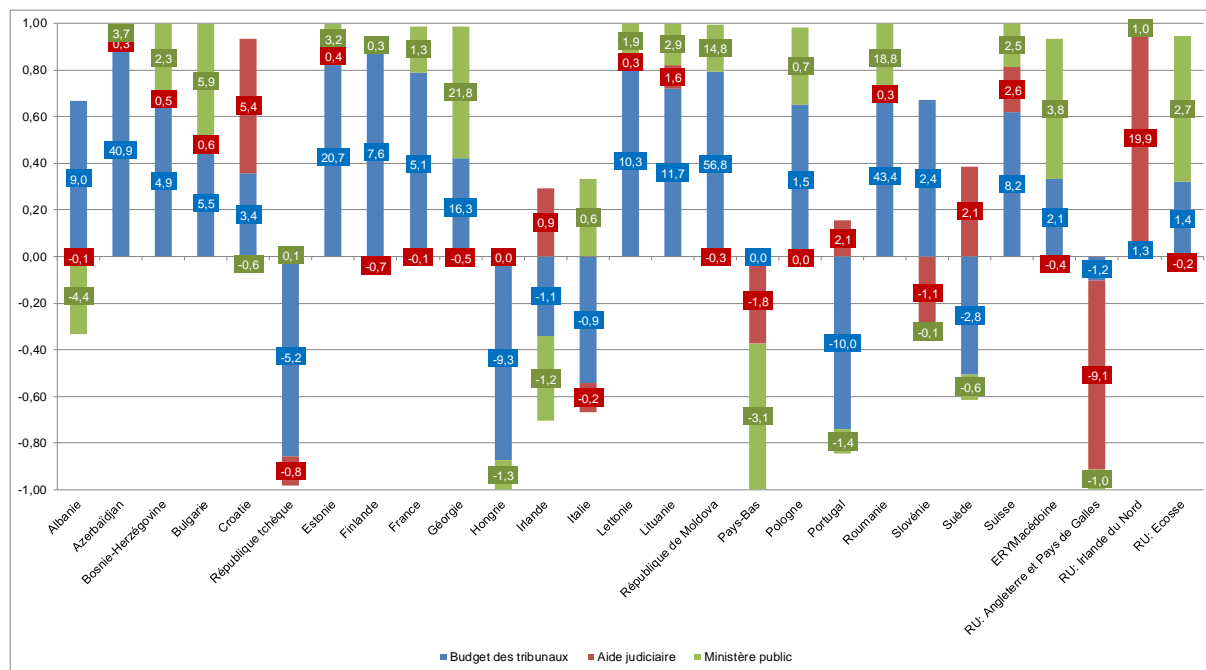
Certaines variations budgétaires ici constatées doivent également être relativisées au regard des taux d'inflation observés dans les Etats sur la période 2012-2014. Par exemple, les forts taux d'inflation connus par la **République de Moldova** et la **Fédération de Russie** entre 2012 et 2014 compensent partiellement la baisse du taux de change sur la même période. Une inflation élevée annule également les augmentations budgétaires de la **Roumanie**, de l'**Estonie** et de la **Finlande**.

Les coupes budgétaires effectuées par la **Hongrie** et la **Norvège** entre 2012 et 2014 – si on les mesure en valeur réelle (c'est-à-dire en prenant en compte l'augmentation générale des prix) – sont amplifiées par des taux d'inflation également élevés.

**Note au lecteur** : l'inflation désigne la hausse généralisée et durable des prix et des salaires. Dans la mesure où le budget du système judiciaire correspond à une dépense totale de biens et services, une augmentation budgétaire peut s'expliquer 1) par une augmentation du recours à des biens et services ou 2) par une augmentation du prix de ces biens et services. Prendre en compte l'inflation dans la variation du budget alloué au système judiciaire permet de neutraliser l'effet prix afin de mieux refléter la capacité des Etats ou entités à consacrer davantage de moyens à leur système judiciaire. Ainsi, la variation budgétaire réelle est une meilleure mesure des efforts réalisés.

Afin de rendre compte des raisons de l'évolution du budget alloué au système judiciaire dans chacun des Etats ou entités, peuvent être présentées les contributions du budget des tribunaux, de l'aide judiciaire et du ministère public par rapport à l'évolution globale du budget des systèmes judiciaires nationaux. Ces contributions sont mesurées pour 27 Etats ou entités.

**Graphique 2.9 Participation des différentes composantes des budgets des systèmes judiciaires à la variation entre 2012 et 2014 (Q6, Q12 et Q13)**



**Note au lecteur** : l'évolution du budget alloué au système judiciaire peut être décomposée en la somme des contributions de ses différentes composantes : le budget des tribunaux, le budget de l'aide judiciaire et celui du ministère public. La contribution d'une composante à l'évolution du budget du système judiciaire entre 2012 et 2014 est égale au produit (multiplication) du taux de variation de cette composante entre 2012 et 2014 et son poids dans le budget du système judiciaire en 2012. Il convient donc de garder à l'esprit qu'une composante peut avoir un impact important sur l'évolution du budget du système judiciaire 1) car son poids dans le budget du système judiciaire est important et/ou 2) car ses variations sont importantes.

Dans 12 Etats ou entités ayant augmenté leur budget alloué au système judiciaire entre 2012 et 2014, les trois éléments composant le système judiciaire (tribunaux, ministère public et aide judiciaire) ont augmenté (**Azerbaïdjan, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, République de Moldova, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Suisse et Irlande du Nord (RU)**).

Le graphique ci-dessus permet cependant de préciser que la hausse du budget du système judiciaire est principalement due à une augmentation du budget alloué aux tribunaux en **Azerbaïdjan, Estonie, Lettonie, Lituanie**, à **Malte**, en **République de Moldova** et **Roumanie**. Elle est davantage partagée entre une augmentation du budget alloué aux tribunaux et une augmentation du budget alloué au ministère public en **Bulgarie, Pologne et Fédération de Russie**.

Des efforts supplémentaires visant l'aide judiciaire expliquent aussi pour une part importante l'augmentation du budget du système judiciaire constatée en **Suisse**. En **Irlande du Nord (RU)**, les efforts budgétaires se concentrent principalement sur l'aide judiciaire.

En **Finlande** et **France**, les restrictions budgétaires affectant l'aide judiciaire sont très largement compensées par l'augmentation du budget des tribunaux. En **Géorgie** et dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » elles sont davantage compensées par une hausse du budget alloué au ministère public.

En **Espagne**, les efforts financiers supplémentaires visant le ministère public ne compensent pas la diminution remarquée du budget alloué aux tribunaux. La diminution du budget du système judiciaire en **Ecosse (RU)** est principalement due à des coupes budgétaires affectant le système d'aide judiciaire, tandis que des efforts visant le fonctionnement des tribunaux et le ministère public ont été réalisés.

En **Albanie**, le budget du système judiciaire continue à augmenter malgré une baisse significative du budget alloué au ministère public. La **Slovenie** accroît son appui financier au fonctionnement des tribunaux en dépit d'une diminution des budgets alloués à l'aide judiciaire et au ministère public.

5 Etats ont choisi de réduire les budgets des trois composantes du système judiciaire – **Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Norvège and Portugal** – avec un accent particulier sur les tribunaux en **Hongrie** et au **Portugal** et sur l'aide judiciaire en **Norvège**.

Les parties suivantes détailleront les raisons des variations observées par Etat ou entité pour les différentes composantes.

## 2.2.2.2 Evolution du budget alloué au système judiciaire entre 2010 et 2014

Tableau 2.10 Evolution des budgets des systèmes judiciaires entre 2010 et 2014, en valeurs absolues (Q6, Q12 et Q13)

Etats / entités	Budget du système judiciaire			Evolution
	2010	2012	2014	
Albanie	19 476 006 €	25 573 987 €	26 764 295 €	
Andorre				
Arménie	16 076 398 €			
Autriche	709 980 000 €	770 790 000 €	823 053 000 €	
Azerbaïdjan	80 667 565 €	107 058 274 €	155 184 273 €	
Belgique	934 837 000 €	998 125 000 €	958 368 000 €	
Bosnie-Herzégovine*	99 652 163 €	106 816 022 €	114 496 991 €	
Bulgarie	195 282 117 €	209 739 354 €	234 412 470 €	
Croatie*	252 830 027 €	198 808 412 €	214 245 721 €	
Chypre		50 109 977 €		
République tchèque*	458 305 311 €	479 600 709 €	470 508 165 €	
Danemark		421 337 784 €		
Estonie	38 915 167 €	42 819 672 €	53 052 326 €	
Finlande	344 103 350 €	362 713 356 €	388 794 000 €	
France	3 935 548 101 €	4 014 305 137 €	4 249 220 442 €	
Géorgie	24 628 865 €	25 980 182 €	35 742 630 €	
Allemagne	8 651 468 596 €	9 170 186 780 €		
Grèce	623 500 911 €	450 970 924 €	475 976 539 €	
Hongrie	362 127 276 €	452 447 662 €	403 794 297 €	
Irlande	280 011 000 €	230 777 000 €	222 504 000 €	
Italie*	4 427 485 116 €	4 575 001 196 €	4 418 309 125 €	
Lettonie	53 676 350 €	65 953 173 €	74 726 905 €	
Lituanie	84 029 050 €	83 783 573 €	97 433 726 €	
Luxembourg	73 458 676 €	79 964 334 €	78 492 650 €	
Malte	12 914 000 €	13 405 486 €	15 397 603 €	
République de Moldova	13 203 006 €	16 671 277 €	28 617 298 €	
Monaco	5 387 800 €	5 947 556 €		
Monténégro	25 290 803 €		26 300 915 €	
Pays-Bas	2 090 383 000 €	2 200 997 500 €	2 067 208 000 €	
Norvège	440 129 410 €	526 767 700 €	402 901 906 €	
Pologne	1 700 843 570 €	1 827 573 567 €	1 868 303 395 €	
Portugal	700 486 047 €	629 660 262 €	536 304 306 €	
Roumanie	525 590 308 €	480 890 952 €	781 410 270 €	
Fédération de Russie	3 953 130 968 €	4 618 618 786 €	4 651 726 759 €	
Serbie				
Slovaquie	204 912 226 €	214 796 609 €	221 391 346 €	
Slovénie	203 256 633 €	183 695 911 €	185 824 489 €	
Espagne	4 202 016 219 €	4 187 102 620 €	4 066 718 895 €	
Suède*	880 260 565 €	1 018 131 920 €	1 005 948 856 €	
Suisse	1 314 140 122 €	1 589 359 782 €	1 803 386 843 €	
ERYMacédoine		35 542 317 €	37 558 709 €	
Turquie	1 234 286 802 €	1 385 201 689 €	1 627 197 764 €	
Ukraine			405 287 184 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	4 458 810 000 €	5 824 650 441 €	5 257 469 184 €	
RU: Irlande du Nord	222 934 000 €	216 503 000 €	264 381 036 €	
RU: Ecosse		447 360 849 €	418 550 612 €	
Israël				
<b>Moyenne</b>	<b>1 124 462 424 €</b>	<b>1 179 164 408 €</b>	<b>1 004 281 152 €</b>	
<b>Médiane</b>	<b>344 103 350 €</b>	<b>421 337 784 €</b>	<b>402 901 906 €</b>	
<b>Minimum</b>	<b>5 387 800 €</b>	<b>5 947 556 €</b>	<b>15 397 603 €</b>	
<b>Maximum</b>	<b>8 651 468 596 €</b>	<b>9 170 186 780 €</b>	<b>5 257 469 184 €</b>	

\*pour ces Etats le budget approuvé 2014 n'est pas disponible ; il est présenté en conséquence le budget exécuté

Sur une plus longue période, l'évolution du budget alloué au système judiciaire peut être analysée pour 35 Etats ou entités.



Par rapport à la période précédente analysée par la CEPEJ (2010-2012), en moyenne, les Etats européens ont augmenté le budget du système judiciaire de façon beaucoup plus significative (+ 7,11 % en 2010-2012 ; + 8,58 % en 2012-2014). Cette tendance très positive – qui restera à confirmer lors du prochain exercice d'évaluation – semble marquer pour la plupart des Etats et entités la fin des restrictions budgétaires imposées ces dernières années par la crise économique et financière.

On peut noter que pour 7 Etats ou entités la tendance s'est inversée positivement entre 2012 et 2014 par rapport à l'évaluation précédente (2010-2012). Les budgets ont ainsi augmenté entre 2012 et 2014 en **Croatie, Grèce, Lituanie**, au **Monténégro**, en **Roumanie, Slovénie** et **Irlande du Nord (RU)**,

Il convient de rappeler que l'évaluation précédente avait mis en lumière des mesures de restriction budgétaire adoptées relativement tardivement pour certains de ces Etats (en particulier la **Croatie, Grèce**, la **Lituanie**, la **Roumanie** et la **Slovénie**).

Si la **Grèce** mentionne toujours un contrôle étroit des dépenses par le ministère des Finances étant donné la situation économique, on relève néanmoins une augmentation de son budget alloué au système judiciaire qui s'explique surtout par des efforts financiers importants accompagnant le lancement d'un projet d'informatisation des tribunaux et par une augmentation des dépenses relatives à l'aide judiciaire. La **Lituanie** indique quant à elle clairement une reprise des investissements rendue possible grâce à la fin des effets de la crise économique et financière. Depuis 2012-2013 il revient ainsi à l'Administration nationale des tribunaux la responsabilité de financer des projets immobiliers, informatiques, de formation des personnels ou encore de renforcement de la sécurité des tribunaux. La **Lituanie** précise recevoir un appui financier de la **Norvège** et de la **Suisse** et dans le cadre de certains de ces engagements. En **Roumanie** la hausse budgétaire est en partie subie car elle est notamment due à une forte augmentation des frais de justice suite à la mise en application du nouveau Code de procédure pénale en février 2014. Une augmentation importante des dépenses liées aux salaires est par ailleurs liée à des régularisations visant le personnel des tribunaux et du ministère public ainsi qu'un accroissement du nombre de postes occupés (occasionnant le paiement de contributions sociales supplémentaires et davantage de remboursements liés aux frais de transport, frais médicaux, logement, etc.). La **Roumanie** insiste sur la volonté étatique constante depuis 2008 de promouvoir l'aide judiciaire.

Certains Etats ayant pris des mesures de restriction budgétaire relativement tôt après la crise de 2007-2008 avaient déjà pu recommencer à augmenter leur budget au cours de la période 2010-2012. On notera la poursuite de ce rattrapage budgétaire entre 2012 et 2014 en **Albanie, Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Géorgie, Lettonie** et **Slovaquie**, ce qui confirme bien la fin des répercussions budgétaires de la crise pour ces Etats. Si en **Estonie** la hausse récente du budget alloué au système judiciaire s'explique surtout par une augmentation de la masse salariale (hausse des salaires, des pensions de retraite des juges et du nombre d'assistants de justice), en **Finlande**, elle est principalement due à une augmentation des frais de justice (frais de traduction et d'interprétariat, dédommagement des témoins), tandis qu'en **Albanie**, elle s'explique principalement par des dépenses d'équipement informatique de sept nouveaux tribunaux administratifs et par le remplacement des systèmes informatiques dans dix autres tribunaux. Les efforts financiers de la **Lettonie** (soutenus notamment par l'Union européenne) portent sur toutes les composantes du système judiciaire. Ils visent à la fois les tribunaux, à travers des programmes de modernisation des équipements informatiques ou de renforcement de la sécurité des tribunaux, l'aide judiciaire – grâce au développement d'un système dédié – ou le ministère public.

L'augmentation continue sur la période (2010-2014) des budgets alloués au système judiciaire en **Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, France**, à **Malte**, en **République de Moldova, Pologne, Fédération de Russie, Suisse** et **Turquie** peut également être soulignée (ainsi qu'en **Suède** et **République tchèque** après prise en compte de la dépréciation du taux de change entre 2012 et 2014). En **Azerbaïdjan** et **République de Moldova**, la hausse globale du budget alloué au système judiciaire s'explique principalement par le déploiement de ressources financières importantes nécessaires à la mise en œuvre de plans de réforme et de modernisation du secteur de la justice. En **République de Moldova**, cette réforme est soutenue financièrement par l'Union européenne. Des changements organisationnels peuvent aussi expliquer la hausse du budget alloué au système judiciaire. Ainsi la **Bulgarie** évoque une réforme structurelle du ministère public et l'**Autriche** des fusions entre tribunaux impliquant de nécessaires reconstructions.

Les coupes budgétaires se sont accentuées ou prolongées ces dernières années en **Irlande**, au **Portugal** et en **Espagne**. Dans ces trois Etats, les mesures de restrictions budgétaires continuent d'influencer négativement les moyens alloués au système judiciaire.

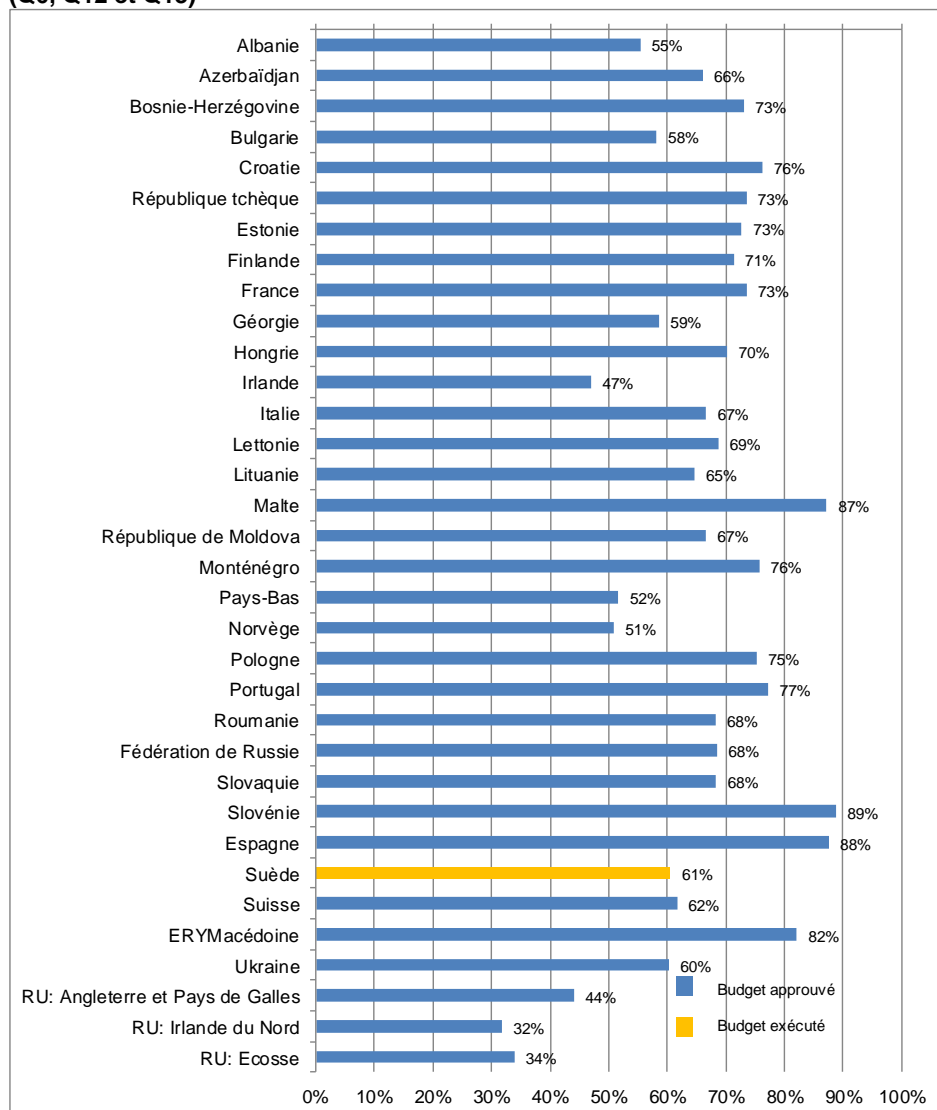
Enfin, on note que la **Belgique**, la **Hongrie**, l'**Italie**, le **Luxembourg**, les **Pays-Bas**, **Norvège** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, qui avaient augmenté leur budget entre 2010 et 2012, l'ont diminué entre 2012 et 2014.

### 2.3 Budget des tribunaux

Cette partie mesure l'effort que chaque Etat ou entité consacre à l'activité des seuls tribunaux (sans l'aide judiciaire et le ministère public). L'analyse porte sur 39 Etats et entités. Pour la **Serbie** et la **Suède**, les données budgétaires reportées dans les tableaux/graphiques et commentées dans le texte correspondent aux budgets exécutés (voir plus haut). Les données budgétaires relatives à l'**Autriche**, la **Belgique**, **Chypre**, la **Grèce**, le **Luxembourg** et la **Slovaquie** ont été exclues de l'analyse car le budget des tribunaux ne peut pas être distingué du budget de l'aide judiciaire et/ou du budget du ministère public pour ces Etats.

#### 2.3.1 Part du budget des tribunaux dans le budget des systèmes judiciaires

**Graphique 2.11 Part du budget public annuel des tribunaux dans les budgets des systèmes judiciaires en 2014 (Q6, Q12 et Q13)**



Le graphique ci-dessus indique l'effort budgétaire consacré par les Etats et entités au fonctionnement des tribunaux par rapport au budget alloué au système judiciaire dans son ensemble (incluant l'aide judiciaire et le ministère public).

Dans certains Etats ou entités, le budget des tribunaux comprend une très large part (près de 70 % ou plus) du budget alloué au système judiciaire (**Estonie, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, Malte, Monténégro, Pologne, Portugal, Espagne, Slovénie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**).

Dans d'autres Etats ou entités, au contraire, le budget des tribunaux représente une part beaucoup plus modérée du budget consacré au système judiciaire (près de 50 % ou moins). C'est le cas principalement dans les pays anglo-saxons et du nord de l'Europe : **Irlande, Norvège, Pays-Bas, Irlande du Nord (RU) et Ecosse (RU)**.

Ces disparités reflètent parfois des différences dans l'organisation des systèmes judiciaires, les tâches des tribunaux pouvant varier d'un Etat à l'autre. Dans certains Etats, les tribunaux peuvent avoir des tâches en matière de registres fonciers ou du commerce (par exemple en **Pologne**), alors que dans d'autres Etats, ces mêmes tâches peuvent être confiées à des instances spécialisées différentes (aux **Pays-Bas** par exemple).

La faible part du budget du système judiciaire allouée aux tribunaux dans les systèmes de *common law* s'explique par un nombre relativement faible de juges professionnels. Pour les Etats de l'Europe du nord, une partie de l'explication réside dans le fait que la société est moins procédurière mais aussi dans le fait que les ADR<sup>10</sup> sont mieux intégrées dans leurs systèmes que dans le reste de l'Europe. En outre, une partie du contentieux est déjudicialisée et confiée à des instances de nature administrative.

### **2.3.2 Budget public annuel alloué aux tribunaux en 2014**

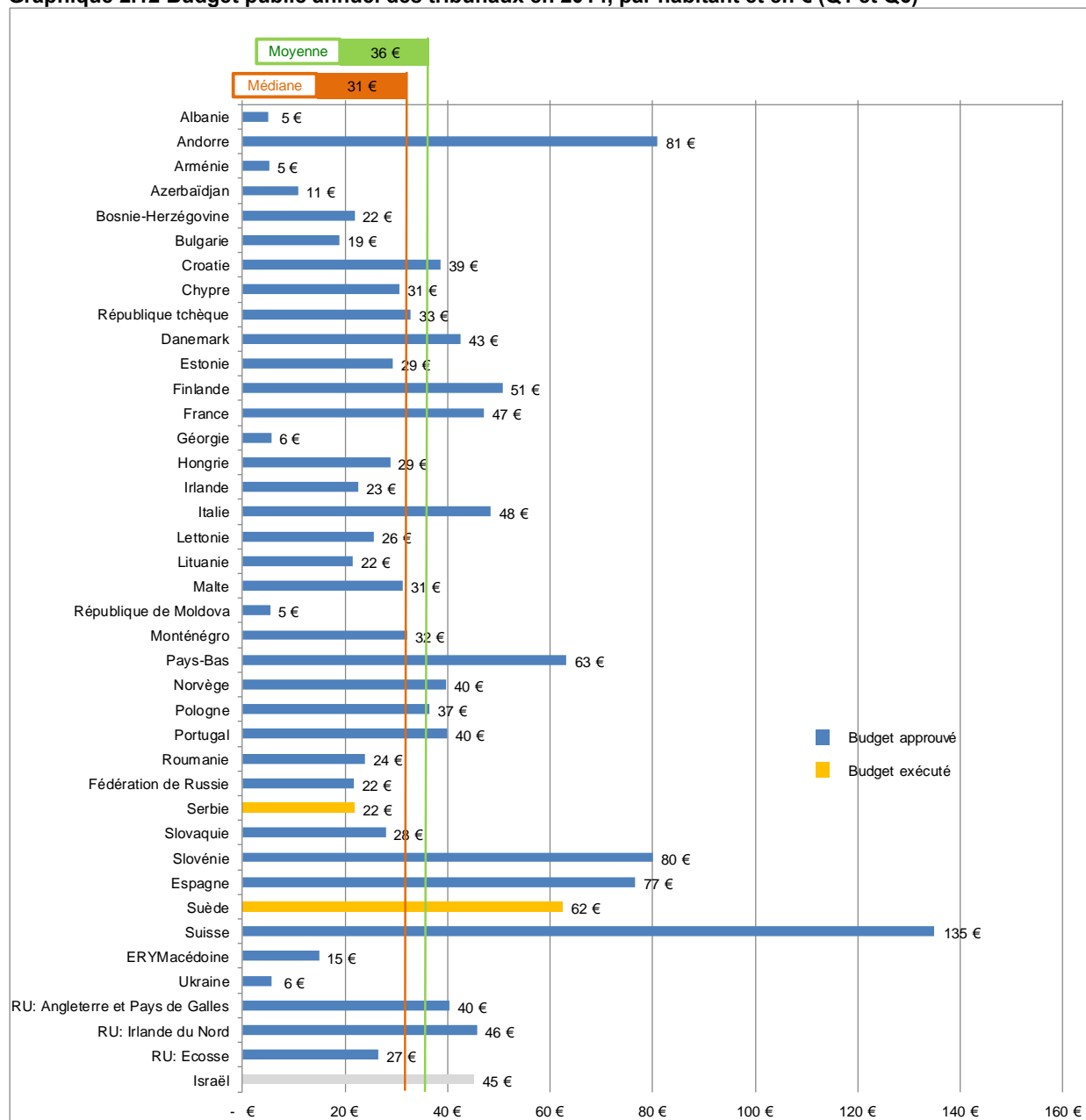
Comme dans la partie sur le budget alloué au système judiciaire, afin d'effectuer des comparaisons pertinentes entre les Etats et entités, le budget alloué aux tribunaux dans chaque Etat et entité est d'abord comparé à sa population, puis comparé à sa richesse.

---

<sup>10</sup> L'abréviation ADR se réfère à l'expression « mesures alternatives au règlement des litiges » (Alternative Dispute Resolution)

### 2.3.2.1 Budget public annuel des tribunaux par habitant en 2014

Graphique 2.12 Budget public annuel des tribunaux en 2014, par habitant et en € (Q1 et Q6)



En moyenne, les Etats européens consacrent 36 € par habitant aux tribunaux en 2014.

Les Etats ou entités du nord et de l'ouest de l'Europe (de même que la **Slovénie** avec 80 € par habitant) sont ceux qui consacrent aux tribunaux les budgets par habitant les plus importants : **Norvège** (40 €), **Portugal** (40 €), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (40 €), **Danemark** (43 €), **Irlande du Nord (RU)** (46 €), **France** (47 €), **Italie** (48 €), **Finlande** (51 €), **Suède** (62 €), **Pays-Bas** (63 €), **Slovénie** (80 €), **Andorre** (81 €), **Suisse** (135 €).

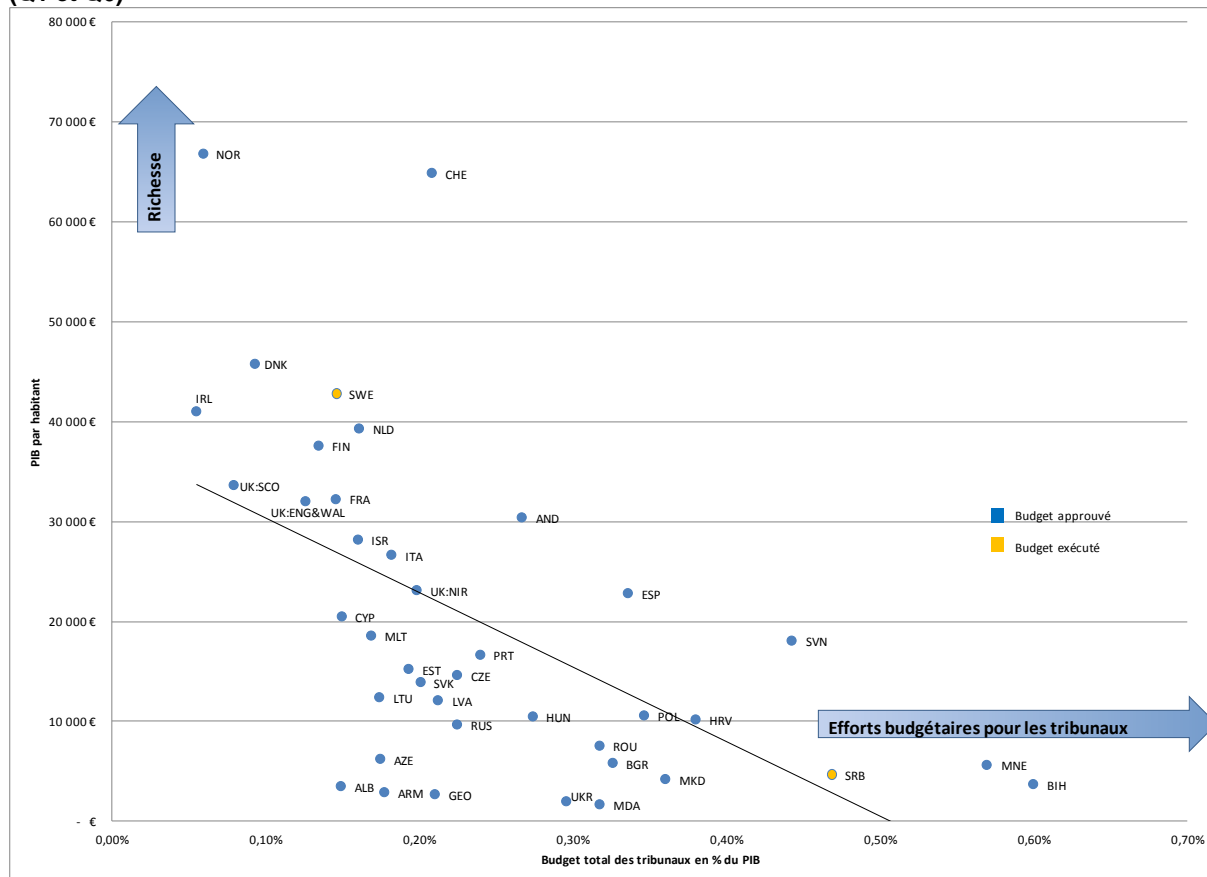
7 Etats d'Europe orientale consacrent 15 € ou moins par habitant aux tribunaux : **Albanie** (5 €), **Arménie** (5 €), **République de Moldova** (5 €), **Géorgie** (6 €), **Ukraine** (6 €), **Azerbaïdjan** (11 €) et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (15 €).

Les Etats d'Europe centrale, de même que l'**Ecosse (RU)** (27 €) et l'**Irlande** (23 €), constituent un groupe d'Etats dont les budgets par habitant alloués aux tribunaux sont de niveaux intermédiaires : **Bulgarie** (19 €), **Lituanie** (22 €), **Bosnie-Herzégovine** (22 €), **Serbie** (22 €), **Fédération de Russie** (22 €), **Roumanie** (24 €), **Lituanie** (26 €), **Hongrie** (29 €), **Estonie** (29 €), **Malte** (31 €), **Monténégro** (32 €), **République tchèque** (33 €), **Pologne** (37 €), **Croatie** (39 €).

Bien sûr, afin de mieux apprécier l'effort budgétaire consenti par les Etats en faveur de leurs tribunaux, il convient de mettre en regard le budget public annuel par habitant avec la richesse des Etats (mesurée par leur PIB par habitant).

### 2.3.2.2 Budget public annuel des tribunaux par habitant comparé à la richesse des Etats et entités en 2014

**Graphique 2.13 Budget public annuel des tribunaux comparé au PIB en 2014, par habitant et en € (Q1 et Q6)**



**Note :** les Etats qui ont bénéficié d'une aide notamment de l'Union européenne et de l'aide internationale pour le fonctionnement de l'Etat de droit, consacrent automatiquement, et dans des proportions importantes, une partie de leur budget à leurs tribunaux. En conséquence, les pays de l'Europe occidentale ayant un niveau de richesse nationale plus élevé semblent dépenser moins (en PIB par habitant) pour financer les tribunaux. Il convient de garder à l'esprit cet effet déformant lors d'éventuelles comparaisons, pour ne pas donner, à tort, l'impression qu'un Etat riche ne consacrerait pas un effort significatif au fonctionnement de ses tribunaux.

Le graphique ci-dessus permet de constater que la **Bosnie et Herzégovine**, le **Monténégro**, la **Slovénie**, la **Croatie**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et la **Pologne** consacrent à leurs tribunaux un budget relativement important compte tenu de leur richesse. Le budget par habitant alloué aux tribunaux en **Slovénie** est environ 2,5 fois supérieur à celui de **Malte** dont le niveau de richesse est similaire.

Les disparités budgétaires sont fortes à l'intérieur du groupe constitué par les Etats dont le PIB par habitant dépasse 30 000 € (**Andorre, Angleterre et Pays de Galles (RU), France, Ecosse (RU), Finlande, Pays-Bas, Irlande, Suède, Danemark, Suisse, Norvège**). A l'intérieur de ce groupe, les budgets les moins élevés – **l'Irlande** et **l'Ecosse (RU)** avec moins de 30 € annuels par habitant – s'expliquent surtout par la spécificité des systèmes de *common law*.

Les autres Etats consacrant moins de 30 € par habitant aux tribunaux ont un PIB par habitant inférieur ou égal à la médiane européenne (environ 15 000 €). Ces Etats se trouvent tous en-dessous de la droite de tendance, ce qui témoigne d'un effort relativement important (parfois soutenu par une aide européenne ou internationale) compte tenu de leur niveau de richesse.

### 2.3.3 Les composantes du budget alloué aux tribunaux et leur évolution

Afin d'appréhender les budgets alloués aux tribunaux de façon plus fine, la CEPEJ examine les différentes composantes de ces budgets, en distinguant différents postes : les salaires bruts des personnels, les technologies de l'information et de la communication (ordinateurs, logiciels, investissements et maintenance), les frais de justice (comme la rémunération des interprètes et des experts), les coûts de location et de fonctionnement des bâtiments, les investissements immobiliers et la formation.

Tableau 2.14 Budget public annuel des tribunaux par composante en 2014 (Q1 et Q6)

Etats / entités	Budget total public annuel des tribunaux* (Q6)	% du budget total						
		Budget public annuel pour les salaires (bruts)	Budget public annuel pour l'informatisation	Budget public annuel pour les frais de justice	Budget public annuel pour les bâtiments des tribunaux	Budget public annuel pour les investissements dans les nouveaux bâtiments	Budget public annuel pour la formation et l'éducation	Autre
Albanie	14 821 816 €	73,4%	2,3%	1,7%	1,9%	2,08%	0,1%	18,4%
Andorre	6 231 437 €	93,0%	1,0%	NA	5,6%	0%	0,4%	0,0%
Arménie	15 528 020 €	79,9%	NA	0,2%	0,1%	0%	NA	NA
Autriche	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Azerbaïdjan	102 485 992 €	38,8%	11,7%	NAP	3,5%	42,44%	3,6%	0,0%
Belgique	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	83 657 645 €	84,3%	1,6%	0,3%	9,7%	0,53%	0,1%	4,3%
Bulgarie	136 407 333 €	81,0%	0,6%	1,0%	7,9%	NAP	0,0%	9,5%
Croatie	163 302 114 €	80,9%	3,6%	3,4%	4,7%	0%	0,4%	7,0%
Chypre	26 287 423 €	82,3%	0,3%	8,4%	9,0%	0%	0,1%	NAP
République tchèque	345 730 027 €	77,3%	0,4%	NAP	0,9%	0,11%	0,0%	21,3%
Danemark	240 945 242 €	60,9%	8,2%	5,2%	20,1%	0%	0,9%	4,7%
Estonie	38 589 501 €	78,4%	0,2%	2,5%	15,1%	0,08%	0,7%	3,0%
Finlande	277 295 000 €	69,1%	5,7%	5,5%	12,7%	NAP	0,3%	6,3%
France	3 123 051 554 €	63,4%	1,3%	11,9%	6,5%	4,40%	2,9%	9,6%
Géorgie	20 939 664 €	71,7%	0,7%	12,1%	5,9%	2,85%	3,4%	3,3%
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	283 479 317 €	50,6%	2,0%	9,3%	2,4%	8,96%	NA	26,8%
Irlande	104 565 000 €	45,6%	3,7%	4,6%	12,5%	5,62%	0,4%	27,5%
Italie	2 945 513 378 €	78,3%	2,0%	11,1%	5,0%	0%	0,0%	3,5%
Lettonie	51 305 248 €	70,1%	4,2%	5,2%	18,3%	NA	0,60%	1,6%
Lituanie	62 969 474 €	88,4%	1,3%	0,8%	2,7%	2,30%	0,3%	4,3%
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Malte	13 427 603 €	71,9%	0,1%	8,6%	11,8%	4,13%	0,0%	3,5%
République de Moldova	19 058 415 €	62,0%	1,5%	NAP	12,6%	15,17%	0,00%	8,8%
Monaco	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Monténégro	19 908 315 €	72,5%	0,3%	12,9%	0,3%	0%	0,5%	13,5%
Pays-Bas	1 068 474 000 €	73,9%	7,1%	0,3%	11,6%	NAP	2,3%	4,7%
Norvège	205 000 000 €	65,6%	6,3%	NAP	21,8%	NAP	1,3%	5,0%
Pologne	1 405 850 000 €	66,4%	3,8%	11,4%	6,8%	2,39%	0,4%	8,9%
Portugal	414 114 841 €	83,8%	3,2%	0,1%	11,4%	NAP	1,5%	NAP
Roumanie	533 090 063 €	40,9%	0,2%	0,2%	5,7%	3,78%	0,0%	49,2%
Fédération de Russie	3 184 300 240 €	56,4%	4,6%	2,3%	5,9%	3,57%	0,3%	27,0%
Serbie	155 788 380 €	80,8%	0,8%	12,0%	4,4%	NAP	0,0%	6,5%
Slovaquie	151 291 595 €	60,4%	1,8%	5,7%	7,1%	0%	0,8%	24,2%
Slovénie	164 850 383 €	70,9%	1,1%	20,4%	7,3%	0%	0,3%	NAP
Espagne	3 558 656 779 €	66,0%	3,0%	3,0%	7,8%	1,39%	0,5%	18,3%
Suède	609 190 589 €	72,0%	1,3%	NA	14,2%	NAP	1,0%	11,5%
Suisse	1 111 423 623 €	69,3%	3,1%	9,3%	5,0%	NAP	0,4%	12,8%
ERYMacédoine	30 833 675 €	81,7%	1,7%	3,7%	6,2%	0%	1,8%	4,9%
Turquie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	244 189 579 €	82,2%	1,4%	0,01%	0,3%	0,07%	0,4%	15,7%
RU: Angleterre et Pays de	2 316 791 217 €	54,3%	5,8%	4,15%	18,0%	0%	0,1%	17,6%
RU: Irlande du Nord	84 124 036 €	37,2%	9,7%	28,4%	24,7%	0%	0,1%	NA
RU: Ecosse	141 908 000 €	38,8%	5,6%	12,2%	25,4%	0%	0,4%	17,7%
Israël	375 113 449 €	66,0%	6,5%	4,0%	13,7%	3,2%	0,8%	5,8%
Moyenne	601 932 731 €	69%	3%	7%	9%	3%	1%	12%
Médiane	155 788 380 €	72%	2%	5%	7%	0,1%	0,4%	9%
Minimum	6 231 437 €	37%	0,1%	0,01%	0%	0%	0,001%	0%
Maximum	3 558 656 779 €	93%	12%	28%	25%	42%	4%	49%

**Note:** pour la **Bosnie-Herzégovine**, la **Finlande** et la **Serbie**, les données présentées dans ce tableau se basent sur les budgets approuvés ou exécutés selon leur disponibilité respective. Cela explique pourquoi la somme des composantes aboutit à un résultat supérieur à 100 % pour la **Serbie**.

Les variations budgétaires (en valeur absolue) présentées dans le tableau ci-dessous correspondent à chacune des composantes du budget des tribunaux entre 2012 et 2014, étant précisé que plus les données quantitatives de base sont faibles, plus les variations en pourcentage peuvent être importantes.

**Tableau 2.15 Variations des différentes composantes du budget public annuel approuvé des tribunaux entre 2012 et 2014 (Q6)**

Etats / entités	Variations du budget total des tribunaux 2012 - 2014	Variation dans le total 2012 - 2014 (en %)						
		Budget public annuel pour les salaires (bruts)	Budget public annuel pour l'informatisation	Budget public annuel pour les frais de justice	Budget public annuel pour les bâtiments des tribunaux	Budget public annuel pour les investissements dans les nouveaux bâtiments	Budget public annuel pour la formation et l'éducation	Autre
Albanie	18%	23%	45%	18%	70%	-52%	-16%	13%
Andorre	3%	-2%	NA	NA	3388%	NAP	-10%	NAP
Arménie	33%	37%	NA	0%	0%	NA	NA	NA
Autriche	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Azerbaïdjan	75%	70%	70%	NAP	13%	117%	26%	-100%
Belgique	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	7%	7%	10%	-32%	14%	NAP	-16%	-6%
Bulgarie	9%	38%	126%	NA	NA	NAP	-4%	-60%
Croatie	4%	-11%	-4%	NA	850%	NA	27%	NA
Chypre	-14%	-5%	-44%	1775%	-5%	-100%	-72%	NAP
République tchèque	-7%	-3%	-79%	NAP	-67%	NAP	-75%	14%
Danemark	-1%	-7%	22%	25%	11%	NA	0%	-18%
Estonie	30%	34%	-89%	190%	17%	..	61%	30%
Finlande	11%	2%	24%	94%	2%	NAP	-3%	218%
France	7%	8%	1%	-3%	1%	22%	32%	10%
Géorgie	25%	59%	-45%	12%	3%	-72%	58%	-26%
Allemagne	NA	-5%	NA	6%	NA	NA	NA	NA
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	-13%	-39%	365%	83%	-75%	230%	NA	94%
Irlande	-2%	-4%	-32%	1%	-3%	-77%	-23%	260%
Italie	-1%	-1%	-7%	1%	-19%	NA	-1%	10%
Lettonie	15%	10%	107%	3%	29%	NA	24%	10%
Lituanie	19%	20%	103%	48%	3%	43%	-48%	-13%
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Malte	16%	15%	NA	-22%	NA	-31%	0%	NAP
République de Moldova	99%	94%	73%	NAP	32%	..	-98%	13%
Monaco	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Monténégro	3%	0%	-68%	-1%	0%	NAP	230%	NAP
Pays-Bas	0%	0%	-11%	-7%	6%	NAP	-16%	23%
Norvège	-12%	-16%	37%	NAP	-28%	NAP	-31%	NAP
Pologne	2%	4%	-6%	1%	3%	-12%	86%	-6%
Portugal	-13%	-12%	-45%	-95%	32%	NAP	-17%	NAP
Roumanie	64%	17%	19%	818%	-12%	74%	-95%	198%
Fédération de Russie	-5%	-7%	-4%	-2%	-4%	-38%	-40%	8%
Serbie	-12%	-8%	NA	NAP	-56%	NAP	NAP	-60%
Slovaquie	-1%	6%	-23%	2%	-19%	..	-17%	-7%
Slovénie	3%	0%	-54%	23%	1%	..	-25%	NAP
Espagne	-4%	783%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Suède	-4%	-2%	-47%	NA	-5%	NAP	-22%	-9%
Suisse	13%	7%	-11%	112%	-9%	NAP	29%	109%
ERYMacédoine	2%	3%	303%	-20%	-1%	-100%	0%	34%
Turquie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	-40%	-18%	-96%	NA	NA	NA	NA	-50%
RU: Angleterre et Pays de Galles	-3%	3%	166%	-1%	-1%	..	7%	-31%
RU: Irlande du Nord	3%	-34%	21%	367%	-6%	..	-69%	NA
RU: Ecosse	4%	13%	85%	109%	12%	-100%	-15%	-16%
Israël	30%	26%	34%	64%	66%	-43%	122%	69%
Moyenne	9%	27%	27%	121%	119%	-7%	-4%	23%
Médiane	3%	2%	-1%	3%	1%	-34%	-13%	9%
Minimum	-40%	-39%	-96%	-95%	-75%	-100%	-98%	-100%
Maximum	99%	783%	365%	1775%	3388%	230%	230%	260%

### 2.3.3.1 Salaires bruts des personnels

Bien qu'il existe de grandes différences entre les Etats et entités, la rémunération des personnels (juges et non juges) constitue le poste le plus important du budget des tribunaux : 69 % en moyenne des budgets alloués aux tribunaux, avec un maximum de 93 % en **Andorre** et un minimum de 37 % en **Irlande du Nord (RU)**.

9 Etats consacrent 80 % ou plus du budget des tribunaux aux salaires bruts des personnels: **Andorre**, l'**Arménie**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Bulgarie**, la **Croatie**, la **Lituanie**, le **Portugal**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'**Ukraine**.

Pour 5 Etats ou entités, la part du budget des tribunaux allouée aux salaires représente moins de 50 % : **Azerbaïdjan**, **Irlande**, **Roumanie**, **Irlande du Nord (RU)**, **Ecosse (RU)**. L'**Irlande**, l'**Angleterre et Pays de**

**Galles (RU), l'Irlande du Nord (RU) et l'Ecosse (RU)** sont les 4 Etats ou entités pour lesquels le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants en 2014 est le plus faible (3,30 en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, 3,31 en **Ecosse (RU)**, 3,46 en **Irlande** et 3,75 en **Irlande du Nord (RU)**). Les 3 entités du **Royaume-Uni** et **l'Irlande** sont, avec la **Norvège**, les Etats ou entités qui rémunèrent le mieux les juges (en valeur absolue et en termes de salaires bruts) que ce soit en début ou en fin de carrière, ce qui s'explique par le fait que ces juges sont nommés parmi les avocats les plus réputés.

En **Arménie** et **Azerbaïdjan**, la faible part des salaires dans le budget total alloué aux tribunaux doit être relativisée par le fait que d'autres catégories ont temporairement absorbé une grande partie des augmentations budgétaires dont les tribunaux ont pu bénéficier en 2014. Ainsi, en **Azerbaïdjan**, 42 % du budget des tribunaux ont été consacrés à l'investissement dans de nouveaux bâtiments afin d'accompagner le plan de modernisation de la justice et d'améliorer l'accès aux tribunaux. En **Roumanie**, la catégorie « autres », rassemblant près de la moitié du budget des tribunaux, comprend en réalité de nombreuses dépenses liées aux salaires n'ayant pas pu être directement affectées à la catégorie « salaires bruts des personnels ».

L'augmentation du budget alloué aux salaires bruts entre 2012 et 2014 est de 20 % ou plus en **Albanie** (+ 23 %), **Arménie** (+ 37 %), **Azerbaïdjan** (+ 70 %), **Bulgarie** (+ 38 %), **Estonie** (+ 34 %), **Géorgie** (+ 59 %), **Lituanie** (+ 20 %), **République de Moldova** (+ 94 %) et **Israël** (+ 26 %). Ces hausses budgétaires s'expliquent généralement par l'augmentation du niveau des salaires (**Azerbaïdjan**, **Géorgie**, **République de Moldova**) ou des cotisations sociales (**Bulgarie**).

A l'inverse, certains Etats ont coupé dans leur budget alloué aux salaires sur la période (la **République tchèque**, la **Norvège**, la **Fédération de Russie** et **l'Ukraine** ne peuvent être comptées ici car la tendance est biaisée par le taux de change), mais les observations sont valables pour **Andorre** (- 2 %), **Croatie** (- 11 %), **Chypre** (- 5 %), **Danemark** (- 7 %), **Allemagne** (- 5 %), **Hongrie** (- 39 %), **Irlande** (- 4 %), **Italie** (- 1 %), **Portugal** (- 12 %), **Serbie** (- 8 %), **Irlande du Nord (RU)** (- 34 %). En **Andorre**, **Croatie**, à **Chypre**, au **Danemark**, en **Allemagne**, **Serbie** et **Irlande du Nord (RU)**, ces restrictions budgétaires entre 2012 et 2014 accompagnent une diminution du nombre de juges professionnels dans la même période.

### 2.3.3.2 Nouvelles technologies<sup>11</sup>

En moyenne, les Etats ou entités consacrent 3 % du budget des tribunaux à l'équipement en nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Dans 15 Etats ou entités l'investissement dans les outils informatiques est supérieur à la moyenne (plus de 3 % du budget des tribunaux) : **Azerbaïdjan** (12 %), **Croatie** (4 %), **Danemark** (8 %), **Irlande** (4 %), **Lettonie** (4 %), **Pays-Bas** (7 %), **Norvège** (6 %), **Pologne** (4 %), **Portugal** (3,2 %), **Fédération de Russie** (5 %), **Turquie** (4 %), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (6 %), **Irlande du Nord (RU)** (10 %), **Ecosse (RU)** (6 %). L'effort budgétaire en faveur de l'informatisation des tribunaux reste faible (moins de 1 % du budget des tribunaux) dans 9 Etats : **Andorre**, **Bulgarie**, **République tchèque**, **Estonie**, **Géorgie**, **Malte**, **Monténégro**, **Roumanie**.

9 Etats ou entités ont réalisé des investissements massifs pour l'informatisation des tribunaux entre 2012 et 2014 (le budget a augmenté de plus de moitié) : **Azerbaïdjan** (+ 70 %), **Bulgarie** (+ 126 %), **Hongrie** (+ 365 %), **Lettonie** (+ 107 %), **Lituanie** (+ 103 %), **République de Moldova** (+ 73 %), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (+ 303 %), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (+ 166 %) et **Ecosse (RU)** (+ 85 %).

La plupart de ces Etats ou entités ont précisé faire de l'informatisation des tribunaux une priorité budgétaire (**Lettonie**, **Ecosse (RU)**) et/ou avoir lancé des programmes spécifiques de modernisation des tribunaux (**Azerbaïdjan**, **Bulgarie**, **Lituanie**, **République de Moldova**) parfois en partie financés par des fonds européens (**Hongrie**, **Lituanie**) ou internationaux (« **l'ex-République yougoslave de Macédoine** »).

A l'inverse en **Croatie** (- 4 %), **Fédération de Russie** (- 4 %), **République tchèque** (- 79 %), **Estonie** (- 89 %), **Géorgie** (- 45 %), **Irlande** (- 32 %), **Italie** (- 7 %), au **Monténégro** (- 68 %), aux **Pays-Bas** (- 11 %), en **Pologne** (- 6 %), au **Portugal** (- 45 %), en **Slovénie** (- 54 %), **Suisse** (- 11 %) et **Ukraine** (- 96 %), le budget alloué à l'informatisation des tribunaux a diminué entre 2012 et 2014. La légère baisse du budget consacré à l'informatisation de la Fédération de Russie est en réalité à interpréter comme une forte augmentation en devise locale, en tenant compte de l'effet de l'inflation.

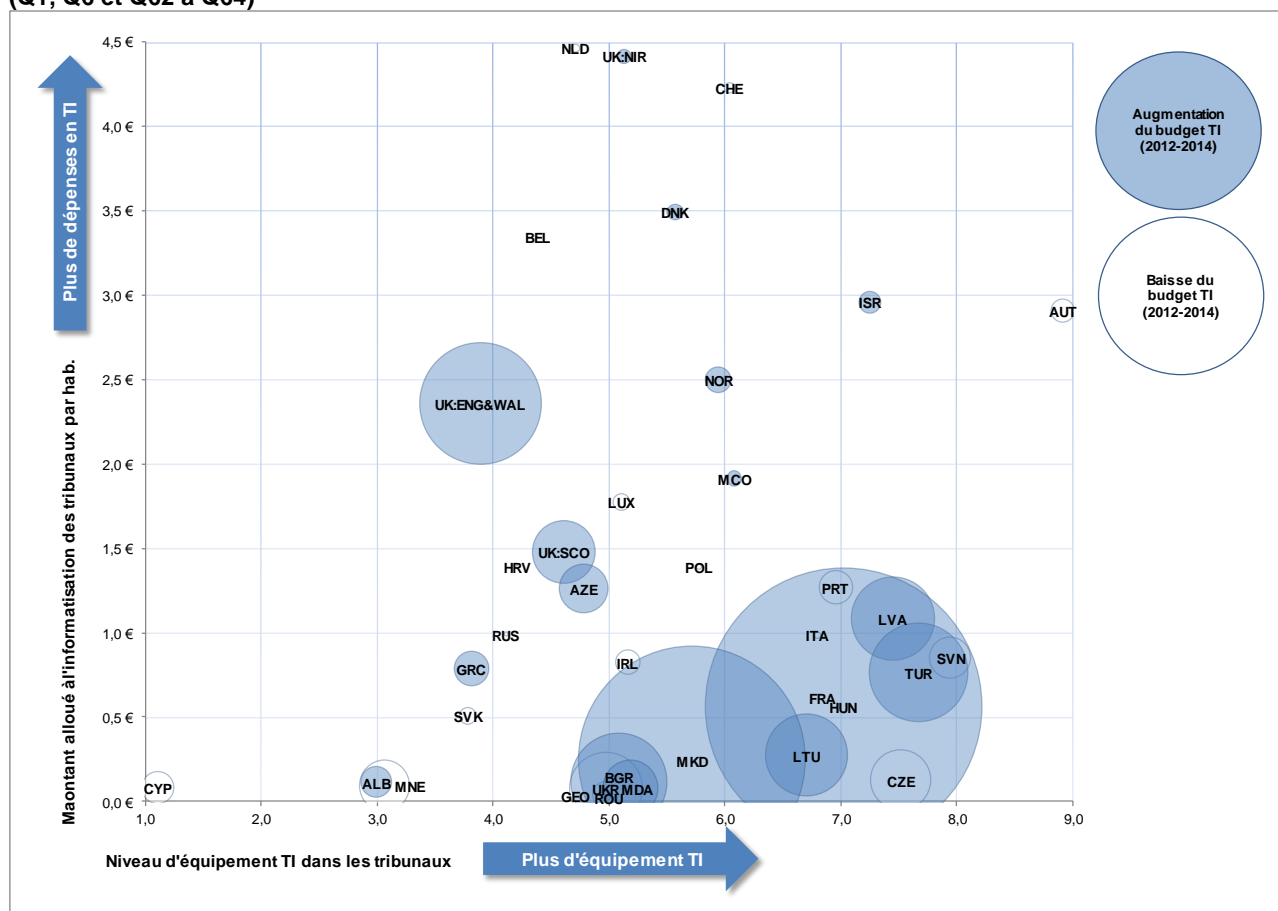
<sup>11</sup> Voir en particulier le rapport thématique : « L'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux en Europe » (CEPEJ(2016)2).



L'investissement dans les budgets informatiques s'effectue dans le cadre de programmes comportant plusieurs phases. Il faut donc analyser ces données sur le moyen terme. Dans la majorité de ces Etats, l'interprétation budgétaire doit être relativisée car elle intervient après des investissements plus ou moins importants réalisés au cours de la période précédente (les commentaires apportés par le **Monténégro** et la **République tchèque** le confirment). Il convient également de rappeler que les variations budgétaires relatives à la **République tchèque** et à l'**Ukraine** sont à tempérer en raison de la forte dépréciation du taux de change de leur monnaie locale par rapport à l'euro au cours de la période 2012-2014. Enfin, la **Slovénie** mentionne que la majorité de ses projets d'équipement informatique des tribunaux sont financés par des fonds européens non pris en compte dans le budget renseigné, ce qui peut expliquer la baisse importante constatée entre 2012 et 2014.

Les investissements financiers récents ou passés dans l'informatisation des tribunaux peuvent expliquer le niveau d'équipement actuel de ceux-ci comme l'indique le graphique ci-dessous.

**Graphique 2.16 Niveau global d'équipement informatique au regard du budget d'informatisation des tribunaux en 2014 - budgets approuvés par habitant entre 2012 et 2014 / niveau d'équipement informatique 2014 (Q1, Q6 et Q62 à Q64)**



Deux tendances s'observent sur ce graphique. Premièrement, pour certains Etats ou entités, la variation du budget alloué à l'informatisation a diminué entre 2012 et 2014, ce qui signifie que les investissements financiers ont eu lieu avant l'année 2012. Deuxièmement, pour les Etats ou entités dont ce budget a augmenté sur cette période, le fait que les investissements soient encore en cours se reflète dans les données.

Le graphique confirme d'idée selon laquelle les Etats pour lesquels on peut constater une diminution du budget alloué à l'information des tribunaux au cours de la période 2012-2014 peuvent désormais relâcher leur effort budgétaire tout en comptant sur un bon niveau d'équipement. En effet parmi les Etats dont le budget alloué à l'informatisation a diminué en 2012-2014, 5 disposent d'un taux d'équipement supérieur à la médiane européenne située à 5,46 : l'**Italie**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **République tchèque** et la **Slovénie**.

Les Etats ayant augmenté fortement le budget alloué aux tribunaux entre 2012 et 2014 ont pour leur part quasiment tous acquis un niveau d'équipement supérieur à la médiane malgré une dépense par habitant qui

reste inférieure ou proche de 1 € (**Hongrie**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », **Bulgarie**, **Lettonie**, **Lituanie**, **République de Moldova**, **Turquie**).

Le cas de l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** est particulier. Son niveau d'informatisation apparaît en effet relativement bas (inférieur à la médiane européenne) malgré un effort financier important réalisé entre 2012-2014 combiné à un niveau de budget par habitant alloué à l'informatisation relativement élevé. La CEPEJ sera attentive à l'évolution du taux d'équipement de cette entité lors des prochains cycles d'évaluation afin de déterminer les retombées des investissements en cours.

### 2.3.3.3 Frais de justice

Les frais de justice engagés renvoient aux montants que les tribunaux doivent payer dans le cadre de procédures judiciaires, tels que les frais d'expertise ou les interprètes des tribunaux. Il ne faut pas indiquer ici les frais éventuellement payés par les justiciables aux tribunaux (frais et taxes judiciaires) ou payés dans le cadre de l'aide judiciaire.

En moyenne, les frais de justice représentent 7 % du budget alloué aux tribunaux en 2014<sup>12</sup>.

En fonction de l'organisation du système judiciaire ou des procédures, les dépenses en frais de justice peuvent représenter 20 % ou plus du budget des tribunaux – comme en **Slovénie** ou **Irlande du Nord (RU)** – ou bien une part presque négligeable – comme en **Arménie** (0,2 %), aux **Pays-Bas** (0,3 %), au **Portugal** (0,1 %), en **Roumanie** (0,2 %) ou **Ukraine** (0,01 %).

Des différences dans l'organisation du système judiciaire et des procédures expliquent notamment ces disparités. On peut ajouter que si certains Etats comptabilisent les dépenses liées aux services postaux ou de téléphonie dans cette catégorie (par exemple la **Croatie**), d'autres les comptabilisent dans la catégorie « Autres » (par exemple l'**Albanie** ou la **Lituanie**), ce qui peut aussi expliquer les disparités entre Etats.

Dans certains Etats ou entités, l'augmentation des frais de justice est très importante entre 2012 et 2014 : **Estonie** (+ 190 %), **Hongrie** (+ 83 %), **Roumanie** (+ 818 %), **Suisse** (+ 112 %), **Irlande du Nord (RU)** (+ 367 %), **Ecosse (RU)** (+ 109 %). Une augmentation de moindre importance est également à noter en **Lituanie** (+ 48 %), **Danemark** (+ 25 %), **Slovénie** (+ 23 %). Les causes de ces augmentations apparaissent très diversifiées si l'on se réfère aux commentaires des Etats.

La **Roumanie** explique cette très forte hausse par la mise en application en février 2014 du nouveau Code de procédure pénale qui requiert que chaque prévenu dispose d'une copie de son acte d'accusation, si nécessaire traduit par des interprètes. Ces nouvelles dispositions génèrent des frais de justice supplémentaires. En **Ecosse (RU)**, l'augmentation des frais de justice pourrait être liée à la fusion entre le « *Scottish Court Service* » et les « *Scottish Tribunals* ». La **Lituanie** mentionne un budget additionnel versé aux tribunaux ainsi qu'une allocation supplémentaire de 103 000 € en faveur de l'Administration nationale des tribunaux (*National Courts Administration*) afin de couvrir les dettes liées aux expertises judiciaires. En **Hongrie**, en raison d'un changement de méthodologie concernant la présentation des données, certaines dépenses auparavant incluses dans la catégorie « Autres » sont à présent comptabilisées dans la catégorie « Frais de justice », ce qui explique la variation observée. Enfin, en **Estonie**, la forte augmentation des frais de justice entre 2012 et 2014 résulte principalement d'un accroissement des frais de traduction lié à l'afflux de nouvelles demandes d'asile ainsi que d'autres frais de procédure. La variation extrême de **Chypre** est due à une présentation différente des données en 2014.

La baisse de -2% de la **Fédération de Russie** ne doit pas être considérée comme une réduction des frais de justice du fait de l'inflation et de la dépréciation du rouble russe.

4 Etats ont au contraire réduit de manière significative leurs frais de justice entre 2012 et 2014. Il s'agit de la **Bosnie-Herzégovine** (- 32 %), de **Malte** (- 22 %), du **Portugal** (- 95 %) et de « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (- 20 %). Aucune raison particulière n'est avancée par ces Etats pour expliquer ces diminutions.

### 2.3.3.4 Bâtiments

Les dépenses liées à la maintenance et au fonctionnement des bâtiments des tribunaux – frais de location, d'électricité, de sécurité, de nettoyage, d'entretien etc. – représentent en moyenne 9 % du budget des

<sup>12</sup> La question du budget alloué aux frais de justice n'est pas pertinente en **Azerbaïdjan**, **République tchèque**, **République de Moldova** et **Norvège**.

tribunaux. Leur part dans le budget des tribunaux est relativement importante au **Danemark** (20 %), en **Lettonie** (18 %), **Norvège** (22 %), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (18 %), **Irlande du Nord (RU)** (25 %) et **Ecosse (RU)** (25%). Au contraire, la maintenance des bâtiments n'est pas une lourde charge budgétaire pour les tribunaux (moins de 2 % du budget des tribunaux) en **Albanie**, **Arménie**, **République tchèque**, **Monténégro** et **Ukraine**.

Les variations au cours de la période 2012-2014 en ce qui concerne le budget alloué aux bâtiments sont très hétérogènes en Europe.

Des augmentations conséquentes (plus de 20 %) sont à noter en **Albanie** (+ 70 %), **République de Moldova** (+ 32 %), au **Portugal** (+ 32%), en **Lettonie** (+ 29 %). Ces hausses budgétaires accompagnent souvent une réforme de la justice nécessitant une réorganisation/rénovation des tribunaux. C'est le cas par exemple en **Azerbaïdjan** et **République de Moldova**. En **Lettonie**, l'augmentation est due au fait que les fonds supplémentaires ont été alloués aux tribunaux en 2014 pour payer les loyers de plusieurs tribunaux. De plus des frais de gardiennage supplémentaires ont été occasionnés par le renforcement de la sécurité des bâtiments et des personnels.

Les Etats ayant fortement diminué le budget alloué aux bâtiments entre 2012 et 2014 sont la **Hongrie** (- 75 %), la **République tchèque** (- 67 %), la **Serbie** (- 56 %) et la **Norvège** (- 28 %). Il convient de souligner que les diminutions observées dans ces 4 Etats sont à tempérer en raison de la très forte baisse des taux de change entre 2012 et 2014.

### 2.3.3.5 Investissements immobiliers

La part du budget des tribunaux allouée aux investissements immobiliers a pu être calculée pour 28 Etats ou entités.

14 Etats ou entités n'ont réalisé aucun investissement immobilier en 2014 : **Andorre**, **Arménie**, **Croatie**, **Chypre**, **Danemark**, **Italie**, **Monténégro**, **Serbie**, **Slovaquie**, **Slovénie**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », et les 3 entités du **Royaume Uni**. En **République tchèque**, **Estonie** et **Ukraine**, l'investissement représente une part infime du budget des tribunaux (moins de 0,2 %). Le **Danemark** précise que le budget alloué aux investissements immobiliers fait partie du budget global alloué aux bâtiments.

Un effort budgétaire particulier peut être noté en **Azerbaïdjan** où l'investissement dans de nouveaux bâtiments représente 42 % du budget alloué aux tribunaux et accompagne un programme de modernisation de la justice destiné notamment à en faciliter l'accès.

La part du budget des tribunaux consacrée à l'investissement est également significative (plus de 5 % du budget des tribunaux) en **République de Moldova** (15 %), **Hongrie** (9 %) et **Irlande** (6 %).

La variation 2012-2014 du budget alloué à la construction de nouveaux bâtiments peut être mesurée pour 15 Etats ou entités seulement.

Parmi ces Etats, 8 ont réduit leur budget alloué aux investissements immobiliers : **Chypre** (- 100 %), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (- 100 %), **Ecosse (RU)** (- 100 %), **Irlande** (- 77 %), **Géorgie** (- 72 %), **Albanie** (- 52 %), **Fédération de Russie** (- 38 %), **Malte** (- 31%) et **Pologne** (- 12 %). 6 Etats ou entités l'ont augmenté : **France** (+ 22 %), **Lituanie** (+ 43 %), **Roumanie** (+ 74 %) **Azerbaïdjan** (+ 117 %) et **Hongrie** (+ 230 %). **Chypre**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et **l'Ecosse (RU)**, qui ont diminué leur budget de moitié, n'apportent aucune précision sur les raisons de cette diminution.

En **Albanie** le ralentissement important des investissements immobiliers est lié à une réduction du budget total alloué à l'investissement en 2014 comparé à 2012. L'**Irlande** explique la baisse de son budget par des mesures globales d'austérité affectant plus particulièrement les investissements de capitaux. La baisse importante observée à **Malte** s'explique par le fait que le gros des investissements nécessaires à la mise en fonction d'un nouveau bâtiment de justice a été réalisé lors du précédent exercice, bien que les travaux aient eu lieu en 2013.

Du côté des hausses budgétaires, comme cela a déjà été mentionné, l'**Azerbaïdjan** supervise un programme de construction de tribunaux modernes et de complexes judiciaires dans le but d'améliorer l'accès à la justice, ce qui explique l'accélération des dépenses entre 2012 et 2014. De même, un programme d'investissement immobilier lancé par la **Lituanie** explique une augmentation budgétaire forte entre 2012 et 2014. En **Hongrie**, des montants importants ont été dépensés pour la construction de

nouveaux palais de justice, d'où un accroissement de 230 % du budget alloué à l'investissement immobilier. Pour des raisons identiques, ce budget a augmenté de 41 % en **Turquie**.

Dans le cas de la **Suède**, cette catégorie n'est pas pertinente car l'ensemble des palais de justice suédois sont loués.

### 2.3.3.6 Formation des juges et procureurs

Comme dans les exercices précédents, la part du budget des tribunaux allouée à la formation judiciaire est inférieure à 1 % en 2014. Elle reste très faible (moins de 0,1 %) en **Albanie, Bulgarie, République tchèque, Italie**, à **Malte**, en **République de Moldova, Roumanie, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Irlande du Nord (RU)**. Elle peut être considérée comme relativement élevée (plus de 2 %) en **Azerbaïdjan, France, Géorgie** et aux **Pays-Bas**. En **Bulgarie**, cette part du budget ne reflète pas le budget actuel alloué à la formation des juges et procureurs qui est donnée par l'Institut national de la Justice et est incluse dans un budget séparé comme requis par la méthodologie de la CEPEJ.

Certains Etats affirment être prêts à donner une grande priorité budgétaire à la formation judiciaire. Cela explique les augmentations conséquentes du budget alloué à la formation entre 2012 et 2014 relevées en **Azerbaïdjan** (+ 26 %), **Estonie** (61 %) et **Géorgie** (+ 58 %). L'augmentation conséquente du budget consacré à la formation au **Monténégro** (+ 230 %) est liée à l'allocation de moyens supplémentaires pour le fonctionnement du Centre de formation judiciaire (*Judicial Training Centre*) dans le but d'en faire une institution indépendante de la Cour Suprême, ce qu'il est d'ailleurs devenu en 2015.

Au total, on peut saluer une augmentation du budget alloué à la formation des magistrats dans 11 Etats ou entités (**Azerbaïdjan, Croatie, Estonie, France, Géorgie, Lettonie, Monténégro, Pologne, Suisse, Turquie et Angleterre et Pays de Galles (RU)**).

Au contraire, une diminution de ce budget peut être observée dans 16 Etats ou entités (**Albanie, Andorre, Bulgarie, République tchèque, Irlande, Italie, Lituanie, République de Moldova, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Irlande du Nord (RU) et Ecosse (RU)**). La diminution pour la **Lituanie** au cours de cet exercice s'explique par le fait que le budget du Centre de formation de l'Administration nationale des tribunaux a été exclu du budget des tribunaux conformément à la définition de la CEPEJ.

La **Lituanie** précise que le budget alloué à la formation déclaré en 2014 n'inclut pas le budget du Centre de formation judiciaire (*Judicial Training Center*). Cette information est à prendre en considération dans la mesure où elle peut expliquer une baisse de 48 % observée entre 2012 et 2014.

De même la diminution budgétaire de 98 % constatée en **République de Moldova** peut s'expliquer en partie par un changement dans la présentation des données : compte tenu du fait qu'il n'est pas possible de distinguer le budget public annuel alloué à la formation ou à l'éducation des juges et du personnel des tribunaux du budget de l'Institut national de la Justice, seul le montant du budget public annuel alloué aux instances judiciaires pour la formation professionnelle a été inclus dans la catégorie « Formation » en 2014.

### 2.3.3.7 Autres

Une part importante du budget des tribunaux (12 % ou plus) est allouée à d'autres postes que ceux cités précédemment en **Irlande** (28 %), **Hongrie** (27 %), **Fédération de Russie** (8 %), **Slovaquie** (24 %), **République tchèque** (21 %), **Albanie** (18 %), **Espagne** (18 %), **Ukraine** (16 %), **Monténégro** (14 %), **Suisse** (13 %), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (18 %), **Ecosse (RU)** (18 %). Notons que la **Roumanie** consacre près de la moitié du budget alloué aux tribunaux (49 %) à la catégorie « Autres dépenses » qui comprend notamment une grande partie des salaires.

Dans la plupart des Etats, cette catégorie correspond aux dépenses en fournitures, transport, courrier, téléphonie, assurance, frais médicaux, électricité, chauffage, habillement. Elle peut aussi englober des frais de déménagement (**Danemark**) ou les pensions de retraite des anciens juges de la Cour suprême (**Estonie**).

Les disparités entre Etats s'expliquent principalement par des différences de catégorisation des dépenses. En fonction des normes et systèmes comptables nationaux, certaines dépenses ont été incluses dans la catégorie « Autres dépenses » alors qu'elles sont généralement rattachées à des catégories spécifiques. A titre d'exemple, les « Autres dépenses » peuvent comprendre une partie des dépenses liées à la formation

(**Hongrie**) ou à la rémunération des personnels (**Bulgarie**) ou une partie des frais de justice (frais d'expertise et de traduction) (**Fédération de Russie**).

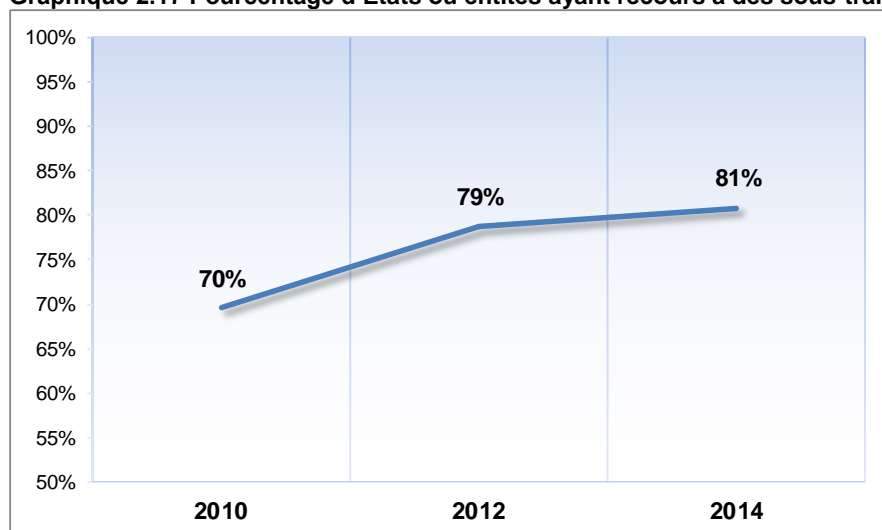
Des changements de catégorisation d'un exercice à l'autre peuvent également expliquer de fortes variations budgétaires pour cette catégorie au sein d'un pays. Par exemple en **Bulgarie**, la diminution de 60 % du budget associé à cette catégorie est en partie liée au fait que les cotisations sociales de l'employeur ne sont plus rattachées à la catégorie « Autres dépenses » en 2014 alors qu'elles l'étaient en 2012.

Enfin, l'augmentation très forte du budget dédié à la catégorie « Autres dépenses » en **Irlande** (+ 260 %) s'explique par le fait que les travaux de construction, rénovation et/ou extension des palais de justice s'effectuent en partie depuis 2014 par le biais de partenariats public-privé dont le financement est pris en compte dans la catégorie des « Autres dépenses ».

### 2.3.3.8 Externalisation

Au-delà des variations budgétaires touchant les tribunaux, on peut noter une tendance à des changements organisationnels reflétant une volonté de rationalisation des budgets depuis 2010. On remarquera en particulier une propension à la délégation de certains services au secteur privé comme la maintenance informatique, la formation continue du personnel, la sécurité, les archives, le nettoyage, etc., comme en témoigne le graphique ci-dessous.

**Graphique 2.17 Pourcentage d'Etats ou entités ayant recours à des sous-traitants entre 2010 et 2014 (Q54)**



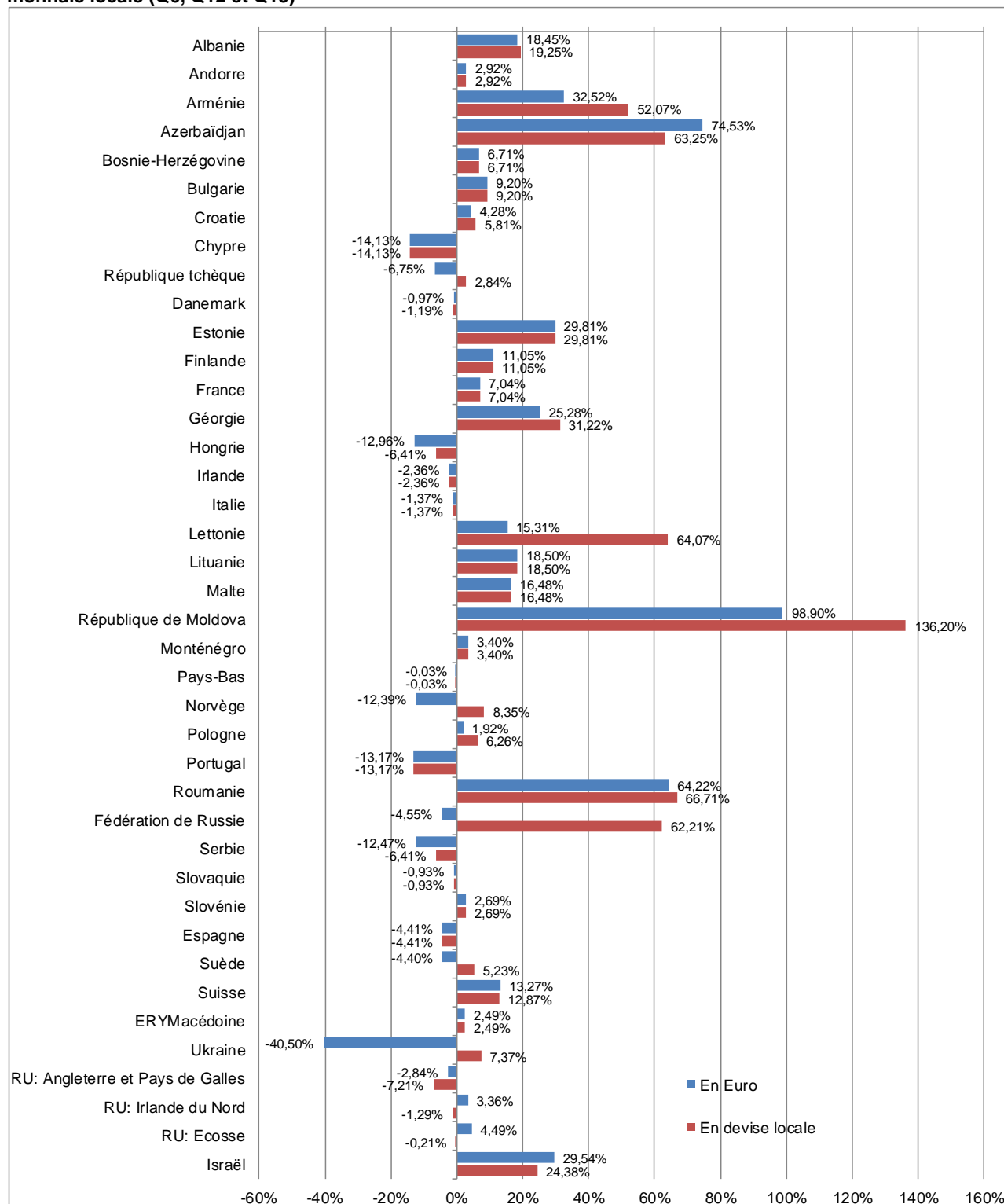
La réduction du personnel non juge entre 2010 et 2014 dans 17 Etats (sur 39 Etats pour lesquels la variation a pu être calculée) et une réduction du personnel technique dans 14 Etats (sur 25) pourrait partiellement être expliquée par l'externalisation de services.

La **Bosnie-Herzégovine** a par exemple introduit l'externalisation en 2014 et montre une réduction du nombre de personnel technique sur la période 2012-2014. Cependant, il existe aussi l'exemple de l'**Estonie** qui a déclaré ne plus avoir recours à l'externalisation et que le nombre de personnel technique est en augmentation.

## 2.3.4 Evolution du budget public annuel des tribunaux

### 2.3.4.1 Evolution des budgets publics annuels des tribunaux entre 2012 et 2014

Graphique 2.18 Variation des budgets publics annuels approuvés des tribunaux entre 2012 et 2014, en € et en monnaie locale (Q6, Q12 et Q13)



**Note :** pour la **Serbie** et la **Suède**, la variation concerne les budgets exécutés. Pour les autres Etats ou entités, la variation concerne les budgets approuvés.

La variation du budget alloué aux tribunaux entre 2012 et 2014 peut être mesurée pour 40 Etats ou entités. Le tableau 2.19 permet de comprendre comment les variations des budgets alloués aux différentes composantes du budget des tribunaux ont pu contribuer à l'évolution du budget total des tribunaux entre 2012 et 2014. Il convient de rappeler ici que la contribution d'une composante à l'évolution du budget global

des tribunaux (exprimée en points de pourcentages) dépend non seulement de sa propre variation mais aussi de son poids dans le budget global.

**Tableau 2.19a Participation des différentes composantes du budget public annuel approuvé des tribunaux - variations entre 2010 et 2012, en points de % (Q6)**

Etats / entités	Variation du budget total des tribunaux 2010 - 2012	Variation dans le total 2010 - 2012 (en points de %)						
		Budget public annuel pour les salaires (bruts)	Budget public annuel pour l'information	Budget public annuel pour les frais de justice	Budget public annuel pour les bâtiments des tribunaux	Budget public annuel pour les investissements dans les nouveaux bâtiments	Budget public annuel pour la formation et l'éducation	Autre
Albanie	18,6%	5,6%	0,4%	-12,1%	0,8%	1,1%	-0,1%	NA
Andorre	4,3%	3,6%	NA	0,5%	0,1%	NA	0,1%	NA
Arménie	3,8%	2,7%	NA	0,0%	-3,6%	NA	-0,5%	6,3%
Autriche	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Azerbaïdjan	45,7%	2,1%	10,8%	NA	0,9%	26,9%	4,1%	0,9%
Belgique	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	6,9%	6,8%	0,2%	0,0%	0,0%	NA	-0,1%	0,0%
Bulgarie	11,3%	3,3%	0,0%	NA	NA	NA	0,0%	12,5%
Croatie	-25,9%	1,9%	-2,6%	NA	-2,4%	NA	-0,5%	NA
Chypre	-8,7%	1,4%	0,0%	0,1%	-0,5%	-9,9%	0,0%	0,2%
République tchèque	7,0%	21,2%	-0,3%	1,0%	1,5%	NA	0,1%	-16,4%
Danemark	12,2%	4,2%	-0,4%	NA	4,6%	NA	0,0%	-0,9%
Estonie	10,9%	7,2%	2,0%	-1,9%	0,6%	NA	-0,1%	3,2%
Finlande	2,7%	1,5%	0,3%	-0,1%	1,2%	NA	NA	-0,5%
France	2,0%	3,5%	0,1%	0,1%	-0,6%	-0,5%	0,3%	-1,0%
Géorgie	3,1%	-9,7%	0,9%	-10,2%	6,0%	12,5%	0,2%	3,6%
Allemagne	6,6%	3,6%	0,1%	0,8%	-0,4%	0,0%	0,2%	2,2%
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	25,5%	10,0%	-2,4%	-0,6%	0,5%	NA	0,0%	NA
Irlande	-28,0%	-2,3%	0,1%	3,1%	-3,0%	-21,6%	-0,4%	-3,9%
Italie	-2,1%	1,5%	0,2%	0,2%	-2,9%	NA	0,0%	-1,2%
Lettonie	20,5%	22,7%	-2,1%	-0,6%	1,6%	NA	0,1%	-1,2%
Lituanie	5,1%	22,7%	-0,8%	0,2%	0,5%	NA	0,2%	-19,7%
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Malte	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
République de Moldova	13,1%	11,1%	-5,8%	NA	12,0%	-8,4%	-2,1%	6,2%
Monaco	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Monténégro	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Pays-Bas	7,6%	6,2%	-0,3%	0,0%	1,2%	NA	0,9%	-0,4%
Norvège	12,6%	13,6%	1,0%	NA	7,5%	-0,8%	0,7%	NA
Pologne	1,0%	0,2%	3,4%	0,8%	1,7%	-0,3%	0,0%	-4,8%
Portugal	-9,8%	-6,3%	2,5%	-2,6%	-0,5%	NA	-2,9%	NA
Roumanie	-8,6%	1,4%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,9%	-11,2%
Fédération de Russie	14,5%	2,0%	1,8%	2,1%	0,4%	-1,4%	0,3%	9,5%
Serbie	60,3%	39,5%	NA	NA	6,3%	NA	NA	14,5%
Slovaquie	9,2%	-2,7%	1,0%	5,8%	3,2%	NA	0,1%	1,9%
Slovénie	-9,9%	-5,3%	-0,1%	-6,0%	2,4%	-0,6%	-0,3%	NA
Espagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Suède	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Suisse	7,1%	1,4%	0,1%	-4,3%	0,2%	3,5%	0,0%	6,1%
ERYMacédoine	5,4%	1,5%	-0,1%	1,6%	0,7%	-0,6%	0,5%	0,8%
Turquie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	101,7%	42,4%	1,8%	2,8%	15,7%	-0,1%	0,0%	39,2%
RU: Irlande du Nord	-2,1%	0,6%	-3,9%	3,2%	-1,8%	NA	-0,2%	NA
RU: Ecosse	-7,2%	-2,8%	-0,4%	-3,7%	-13,1%	NA	-0,3%	5,2%
Israël	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Moyenne	9,0%	6,2%	0,2%	-0,7%	1,2%	0,0%	0,0%	1,9%
Médiane	6,6%	2,7%	0,1%	0,1%	0,5%	-0,4%	0,0%	0,8%
Minimum	-28,0%	-9,7%	-5,8%	-12,1%	-13,1%	-21,6%	-2,9%	-19,7%
Maximum	101,7%	42,4%	10,8%	5,8%	15,7%	26,9%	4,1%	39,2%

**Tableau 2.19b Participation des différentes composantes du budget public annuel approuvé des tribunaux - variations entre 2012 et 2014, en points de % (Q6)**

Etats / entités	Variation du budget total des tribunaux 2012 - 2014	Variation dans le total 2012 - 2014 (en points de %)						
		Budget public annuel pour les salaires (bruts)	Budget public annuel pour l'information	Budget public annuel pour les frais de justice	Budget public annuel pour les bâtiments des tribunaux	Budget public annuel pour les investissements dans les nouveaux bâtiments	Budget public annuel pour la formation et l'éducation	Autre
Albanie	18,5%	16,5%	0,8%	0,3%	0,9%	-2,6%	0,0%	2,6%
Andorre	2,9%	-1,7%	NA	NA	5,6%	NA	0,0%	NA
Arménie	32,5%	28,4%	NA	0,0%	0,0%	NA	NA	NA
Autriche	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Azerbaïdjan	74,5%	27,9%	8,4%	NA	0,7%	40,0%	1,3%	-3,6%
Belgique	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	6,7%	6,0%	0,2%	-0,1%	1,3%	NA	0,0%	-0,3%
Bulgarie	9,2%	24,2%	0,4%	NA	NA	NA	0,0%	-15,8%
Croatie	4,3%	-10,9%	-0,2%	NA	4,4%	NA	0,1%	NA
Chypre	-14,1%	-3,8%	-0,2%	6,8%	-0,4%	-9,8%	-0,2%	NA
République tchèque	-6,7%	-1,9%	-1,3%	NA	-1,8%	NA	-0,1%	2,4%
Danemark	-1,0%	-4,5%	1,5%	1,0%	2,0%	NA	0,0%	-1,0%
Estonie	29,8%	25,9%	-2,4%	2,1%	2,9%	NA	0,4%	0,9%
Finlande	11,0%	1,4%	1,2%	2,9%	0,3%	NA	0,0%	4,8%
France	7,0%	4,8%	0,0%	-0,3%	0,0%	0,9%	0,7%	0,9%
Géorgie	25,3%	33,3%	-0,7%	1,7%	0,2%	-9,3%	1,6%	-1,5%
Allemagne	NA	-2,9%	NA	1,3%	NA	NA	NA	NA
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	-13,0%	-28,3%	1,3%	3,7%	-6,3%	5,4%	NA	11,3%
Irlande	-2,4%	-1,7%	-1,6%	0,0%	-0,4%	-17,9%	-0,1%	19,4%
Italie	-1,4%	-0,5%	-0,2%	0,1%	-1,2%	NA	0,0%	0,3%
Lettonie	15,3%	7,6%	2,5%	0,2%	4,7%	NA	0,1%	0,2%
Lituanie	18,5%	17,6%	0,8%	0,3%	0,1%	0,8%	-0,3%	-0,8%
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Malte	16,5%	10,6%	NA	-2,8%	NA	-2,1%	0,0%	NA
République de Moldova	98,9%	59,6%	1,2%	NA	6,1%	NA	-0,3%	2,1%
Monaco	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Monténégro	3,4%	-0,2%	-0,6%	-0,2%	0,0%	NA	0,3%	NA
Pays-Bas	0,0%	-0,2%	-0,8%	0,0%	0,6%	NA	-0,5%	0,9%
Norvège	-12,4%	-10,9%	1,5%	NA	-7,6%	NA	-0,5%	NA
Pologne	1,9%	2,6%	-0,2%	0,1%	0,2%	-0,3%	0,2%	-0,6%
Portugal	-13,2%	-10,4%	-2,2%	-2,7%	2,4%	NA	-0,3%	NA
Roumanie	64,2%	9,9%	0,0%	0,3%	-1,3%	2,6%	-1,0%	53,7%
Fédération de Russie	-4,6%	-3,8%	-0,2%	0,0%	-0,2%	-2,1%	-0,2%	2,0%
Serbie	-12,5%	-6,4%	NA	NA	-4,9%	NA	NA	-8,5%
Slovaquie	-0,9%	3,2%	-0,5%	0,1%	-1,7%	NA	-0,2%	-1,9%
Slovénie	2,7%	0,1%	-1,3%	3,9%	0,1%	NA	-0,1%	NA
Espagne	-4,4%	56,0%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Suède	-4,4%	-1,2%	-1,1%	NA	-0,6%	NA	-0,3%	-1,1%
Suisse	13,3%	5,0%	-0,5%	5,6%	-0,5%	NA	0,1%	7,6%
ERYMacédoine	2,5%	2,1%	1,3%	-0,9%	-0,1%	-0,2%	0,0%	1,3%
Turquie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	-40,5%	-11,1%	-20,5%	NA	NA	NA	NA	-9,3%
RU: Angleterre et Pays de Galles	-2,8%	1,7%	3,5%	0,0%	-0,3%	NA	0,0%	-7,8%
RU: Irlande du Nord	3,4%	-19,7%	1,7%	23,1%	-1,6%	NA	-0,1%	NA
RU: Ecosse	4,5%	4,6%	2,7%	6,6%	2,8%	-8,5%	-0,1%	-3,6%
Israël	29,5%	17,8%	2,2%	2,0%	7,1%	-3,1%	0,6%	3,1%
Moyenne	6,2%	0,2%	-0,7%	1,2%	0,0%	0,0%	1,9%	8,5%
Médiane	2,7%	0,1%	0,1%	0,5%	-0,4%	0,0%	0,8%	2,9%
Minimum	-9,7%	-5,8%	-12,1%	-13,1%	-21,6%	-2,9%	-19,7%	-40,5%
Maximum	42,4%	10,8%	5,8%	15,7%	26,9%	4,1%	39,2%	98,9%



15 Etats ont diminué leur budget alloué aux tribunaux entre 2012 et 2014 et 23 l'ont augmenté. L'augmentation du budget en **Israël** est de près de 30 %. Dans 3 Etats, la variation du budget alloué aux tribunaux est négative si on la mesure en euros mais positive si l'on tient compte de la très forte dépréciation du taux de change au cours de la période analysée (**République tchèque, Norvège, Fédération de Russie et Ukraine**). Dans 2 entités au contraire, la variation 2012-2014 est négative en monnaie locale mais positive en euros compte tenu de l'appréciation de la monnaie par rapport à l'euro (**Irlande du Nord (RU) et Ecosse (RU)**).

La **République de Moldova** a quasiment doublé (99 % au total) son budget entre 2012 et 2014. Cela s'explique en grande partie (60 % des 99 %) par l'augmentation du salaire des juges et de certaines catégories de fonctionnaires au sein des instances judiciaires.

L'investissement en faveur des tribunaux entre 2012 et 2014 est également important en **Azerbaïdjan** (+ 74,53 %) et **Roumanie** (+ 64,22 %) et dans une moindre mesure en **Géorgie** (+ 25,28 %), **Estonie** (+ 29,81 %) et **Arménie** (+ 32,52 %). Ce sont les hausses salariales qui contribuent en majeure partie à l'augmentation budgétaire constatée en **République de Moldova, Estonie et Géorgie** tandis que les investissements immobiliers y contribuent le plus en **Azerbaïdjan**. En **Roumanie**, c'est à l'augmentation des « Autres dépenses » qu'il faut relier l'augmentation du budget des tribunaux.

Des restrictions budgétaires sont notables au **Portugal** (- 13,17 %) et en **Hongrie** (- 12,96 %). Elles affectent notamment les salaires bruts dans ces 2 Etats. En **Hongrie**, elles touchent aussi le budget alloué aux bâtiments mais sont compensées en partie par la hausse des budgets alloués à l'informatisation des tribunaux, aux frais de justice, à l'investissement immobilier et à la catégorie « Autres dépenses » comprenant notamment des frais de maintenance, des frais de personnel non anticipés et une partie des dépenses liées à la formation des personnels.

Les cas de la **Fédération de Russie** (- 4,6 %), la **République tchèque** (- 6,75 %), la **Norvège** (- 12,39 %) et l'**Ukraine** (- 40,50 %) sont particuliers car bien que les variations budgétaires soient très négatives dans ces pays si on les considère en euros, elles apparaissent comme positives en monnaies locales en raison du très fort impact négatif du taux de change.

Les variations budgétaires présentées dans le tableau ci-dessus sont donc à nuancer en prenant en compte l'évolution des taux de change entre les monnaies locales et l'euro pour les pays ne faisant pas partie de la zone euro. L'appréciation de la monnaie au **Royaume-Uni** entre 2012 et 2014 relativise les variations budgétaires en **Irlande du Nord (RU)** (+ 3,36 %) et en **Ecosse (RU)** (+ 4,49 %) qui sont en fait négatives tandis que les efforts budgétaires croissants en **Lettonie** (+ 15,3 1%), **Arménie** (+ 32,52 %) et **République de Moldova** (+ 98,90 %) sont encore plus importants si l'on considère la variation négative des taux de change dans la même période.

Comme pour les variations des budgets alloués aux systèmes judiciaires, ces éléments sont également à pondérer par les taux d'inflation observés par les Etats sur la même période.

Comme mentionné précédemment, la diminution pour l'**Ukraine** est uniquement due à la dépréciation du taux de change par rapport à l'euro en monnaie locale. Le budget réel de l'**Ukraine** augmente.

### 2.3.4.2 Evolution du budget public annuel des tribunaux entre 2010 et 2014

Tableau 2.20 Evolution des budgets publics annuels approuvés des tribunaux entre 2010 et 2014, en valeurs absolues (Q6)

Etats / entités	Budget approuvé des tribunaux			Evolution
	2010	2012	2014	
Albanie	10 552 684 €	12 513 000 €	14 821 816 €	
Andorre	5 803 340 €	6 054 897 €	6 231 437 €	
Arménie	11 285 536 €	11 717 070 €	15 528 020 €	
Autriche				
Azerbaïdjan	40 315 230 €	58 719 620 €	102 485 992 €	
Belgique				
Bosnie-Herzégovine	73 345 061 €	78 397 704 €	83 657 645 €	
Bulgarie	112 211 184 €	124 911 954 €	136 407 333 €	
Croatie	211 304 301 €	156 601 458 €	163 302 114 €	
Chypre	33 546 827 €	30 611 480 €	26 287 423 €	
République tchèque	346 497 809 €	370 751 152 €	345 730 027 €	
Danemark	216 795 693 €	243 294 736 €	240 945 242 €	
Estonie	26 797 340 €	29 728 350 €	38 589 501 €	
Finlande	243 066 350 €	249 704 356 €	277 295 000 €	
France	2 859 480 770 €	2 917 700 110 €	3 123 051 554 €	
Géorgie	16 214 854 €	16 714 717 €	20 939 664 €	
Allemagne	7 789 169 914 €	8 302 304 846 €		
Grèce				
Hongrie	259 501 133 €	325 687 695 €	283 479 317 €	
Irlande	148 722 000 €	107 090 000 €	104 565 000 €	
Italie	3 051 375 987 €	2 986 521 397 €	2 945 513 378 €	
Lettonie	36 919 820 €	44 494 921 €	51 305 248 €	
Lituanie	50 567 945 €	53 138 612 €	62 969 474 €	
Luxembourg				
Malte	10 260 000 €	11 527 427 €	13 427 603 €	
République de Moldova	8 472 063 €	9 581 963 €	19 058 415 €	
Monaco				
Monténégro	19 943 898 €	19 252 931 €	19 908 315 €	
Pays-Bas	993 086 000 €	1 068 773 500 €	1 068 474 000 €	
Norvège	207 841 410 €	234 000 000 €	205 000 000 €	
Pologne	1 365 085 000 €	1 379 338 000 €	1 405 850 000 €	
Portugal	528 943 165 €	476 924 836 €	414 114 841 €	
Roumanie	355 246 737 €	324 611 610 €	533 090 063 €	
Fédération de Russie	2 912 743 823 €	3 336 134 801 €	3 184 300 240 €	
Serbie	111 016 635 €	177 981 291 €		
Slovaquie	139 851 564 €	152 715 786 €	151 291 595 €	
Slovénie	178 158 919 €	160 526 569 €	164 850 383 €	
Espagne		3 722 715 019 €	3 558 656 779 €	
Suède	557 260 358 €	637 246 965 €		
Suisse	916 146 809 €	981 206 021 €	1 111 423 623 €	
ERYMacédoine	28 541 751 €	30 084 276 €	30 833 675 €	
Turquie				
Ukraine	228 667 631 €	410 373 391 €	244 189 579 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	1 182 000 000 €	2 384 439 794 €	2 316 791 217 €	
RU: Irlande du Nord	83 154 000 €	81 393 000 €	84 124 036 €	
RU: Ecosse	146 420 820 €	135 811 499 €	141 908 000 €	
Israël		289 565 906 €	375 113 449 €	
<b>Moyenne</b>	<b>654 264 471 €</b>	<b>796 532 419 €</b>	<b>613 794 528 €</b>	
<b>Médiane</b>	<b>148 722 000 €</b>	<b>158 564 014 €</b>	<b>151 291 595 €</b>	
<b>Minimum</b>	<b>5 803 340 €</b>	<b>6 054 897 €</b>	<b>6 231 437 €</b>	
<b>Maximum</b>	<b>7 789 169 914 €</b>	<b>8 302 304 846 €</b>	<b>3 558 656 779 €</b>	

D'une manière générale, on peut noter une tendance à la reprise des investissements en faveur des tribunaux en 2012-2014 après une période de fortes restrictions budgétaires en conséquence de la crise économique et financière.

La tendance observée sur la période 2010-2014 n'est cependant pas homogène entre les Etats. 4 Etats ont augmenté leurs budgets alloués aux tribunaux durant la période 2012-2014 tandis qu'ils les avaient diminués dans la période précédente. Il s'agit de la **Croatie**, du **Monténégro**, de la **Roumanie** et de la **Slovénie**. C'est également le cas de l'**Arménie**, la **Finlande**, la **Géorgie**, la **Lituanie**, la **République de Moldova**, la **Norvège**, et la **Pologne** si l'on considère les évolutions budgétaires corrigées des variations de taux de change et/ou de l'inflation.

On note également qu'entre 2012 et 2014 des Etats de l'Est et du sud-est de l'Europe ont poursuivi leurs efforts initiés en 2010-2012 après une période antérieure de restrictions budgétaires : l'**Albanie**, l'**Estonie**, la **Lettonie**, la **Bulgarie** et la **Bosnie-Herzégovine**.

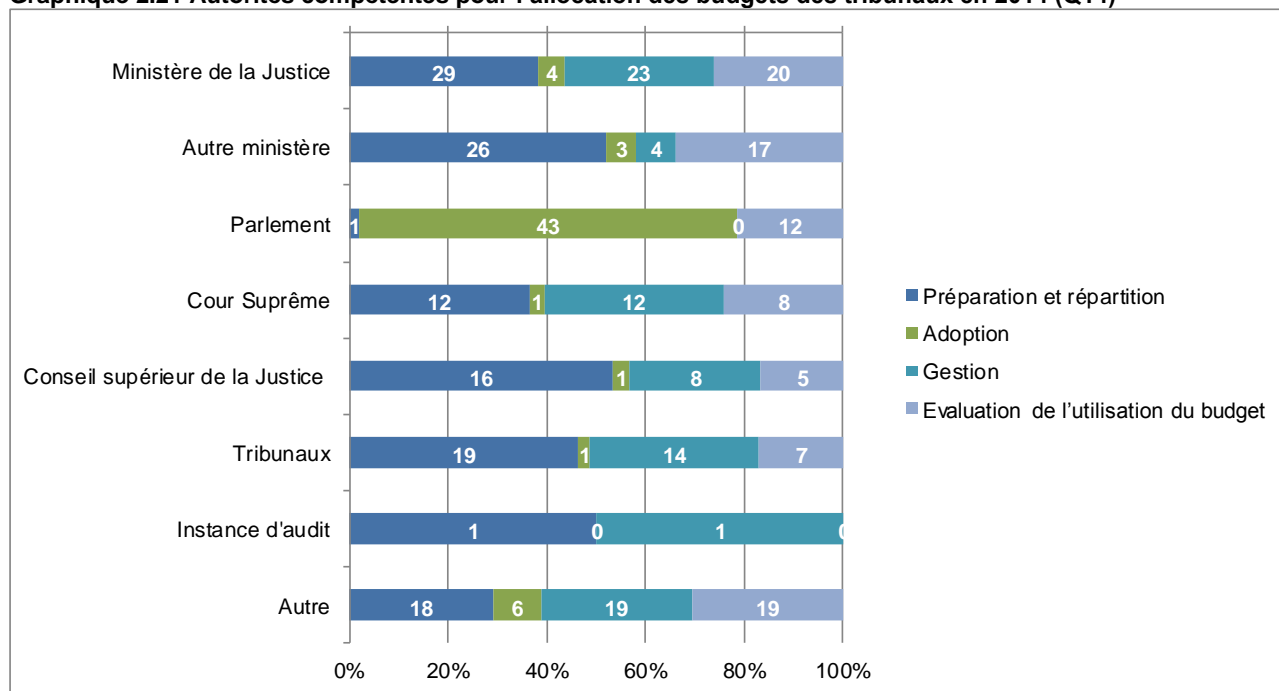
La tendance reste également globalement positive sur la période 2010-2014 pour **Andorre**, l'**Azerbaïdjan**, la **France**, **Malte**, et la **Suisse** (de même que la **République tchèque** après prise en compte des variations de taux de change sur la période étudiée).

5 Etats ou entités (**Danemark**, **Pays-Bas**, **Hongrie**, **Fédération de Russie** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**) ont dû réduire leurs budgets alloués aux tribunaux entre 2012 et 2014 alors que ceux-ci avaient augmenté au cours de la période précédente. A ceux-ci s'ajoute l'**Ukraine** si l'on tient compte du fort taux d'inflation entre 2012 et 2014.

Les restrictions budgétaires se poursuivent à **Chypre**, en **Irlande**, **Italie**, au **Portugal**, en **Espagne**, **Irlande du Nord (RU)** et **Ecosse (RU)**, en considérant les variations budgétaires en monnaie locale.

### 2.3.5 Processus budgétaire pour le financement des tribunaux

Graphique 2.21 Autorités compétentes pour l'allocation des budgets des tribunaux en 2014 (Q14)



Le graphique ci-dessus permet de mettre en évidence les instances impliquées dans les différentes phases du processus relatif à l'allocation du budget global attribué aux tribunaux.

En ce qui concerne la préparation du budget, le ministère de la Justice est très souvent compétent (dans 30 Etats ou entités). Ceci n'est pas le cas en **Albanie**, **Andorre**, **Arménie**, à **Chypre**, en **Géorgie**, **Hongrie**, **Irlande**, **Lituanie**, **République de Moldova**, au **Monténégro**, en **Fédération de Russie**, **Slovénie**, **Suisse**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en **Irlande du Nord (RU)** et **Ecosse (RU)**. D'autres ministères peuvent également être impliqués dans tout ou partie de la préparation du budget global des

tribunaux. C'est le cas du ministère des Finances (dans 27 Etats ou entités) ou d'autres ministères notamment dans les Etats où les tribunaux spécialisés ne dépendent pas du ministère de la Justice (par exemple le ministère des Affaires budgétaires peut financer les tribunaux compétents en matière de droit du travail).

Les tribunaux eux-mêmes sont responsables de la préparation de leur budget global dans 20 Etats ou entités. Le conseil de la Justice ou des entités similaires sont responsables dans 16 Etats et la Cour suprême dans 12.

D'autres organes ou institutions peuvent également intervenir dans 18 Etats ou entités : le Bureau de l'administration du budget judiciaire en **Albanie**, le Conseil des présidents de tribunaux en **Arménie**, l'Organisme d'inspection en **Bulgarie**, le Bureau général d'Audit au **Danemark**, la Direction des services judiciaires (qui exerce des compétences comparables à celles d'un ministère de la Justice) à **Monaco**, les administrations nationales de la justice en **Norvège**, les gouvernements et assemblées régionales en **Espagne**, le Conseil budgétaire des tribunaux dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », l'Organisation de planification nationale en **Turquie**, le Conseil de gestion du service des tribunaux en **Ecosse (RU)**. Le Parlement n'intervient au stade de la préparation du budget qu'en **Autriche**.

Le Parlement est chargé d'adopter le budget global des tribunaux dans la très grande majorité des Etats et entités. Seules **l'Arménie** et les entités du **Royaume Uni** ont répondu que le Parlement n'était pas compétent dans ce domaine, mais il est probable que ces réponses tiennent à une mauvaise interprétation de la question 14 en ce qui concerne l'adoption formelle du budget. Le ministère de la Justice y est impliqué dans 5 Etats: **l'Estonie, l'Islande, Malte, le Portugal et l'Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Un autre ministère est impliqué en **Estonie, Grèce et Roumanie**. La Cour suprême est impliquée en **Estonie**, le Conseil supérieur de la Justice en **Lituanie** et les tribunaux eux-mêmes en **Irlande du Nord (RU)**. Il convient également de noter le rôle spécifique des entités fédérées ou autonomes dans certains Etats fédéraux ou décentralisés (notamment les gouvernements et assemblées régionales en **Espagne**).

Le plus souvent, la gestion du budget et la répartition du budget entre les tribunaux est assurée par le pouvoir exécutif : ministère de la Justice (23 Etats ou entités) et/ou d'autres ministères le plus souvent des Finances (4 Etats) et/ou le pouvoir judiciaire représenté par les tribunaux eux-mêmes (dans 14 Etats ou entités) et/ou la Cour suprême (dans 12 Etats) et/ou le Conseil supérieur de la Justice ou des organes similaires (dans 8 Etats). Les instances d'inspection qui peuvent intervenir dans certains Etats pour la préparation du budget ont souvent un rôle à jouer dans la gestion de ce budget.

La mission d'évaluation de l'utilisation du budget au niveau national relève très largement du pouvoir exécutif, du ministère de la Justice (20 Etats ou entités) ou d'autres ministères (17 Etats ou entités). Le Parlement est compétent dans 12 Etats, la Cour suprême dans 8 Etats, le Conseil supérieur de la Justice ou des organes similaires dans 5 Etats et les tribunaux dans 7 Etats ou entités. 19 Etats ont recours à d'autres instances (par exemple une instance d'audit en **Grèce, Lettonie, Suède**).

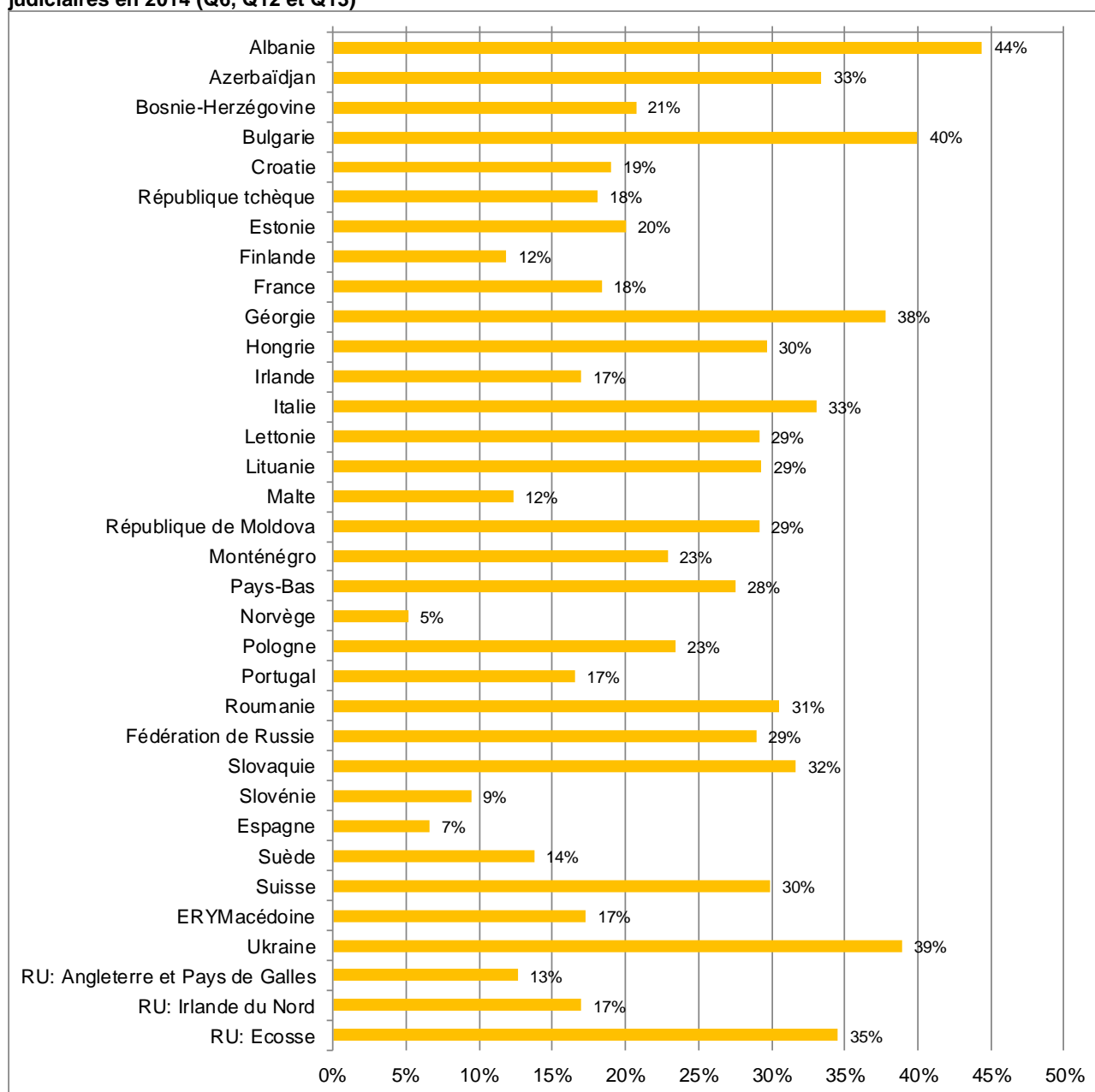
## **2.4 Budget public annuel alloué au ministère public**

Le ministère public est défini dans la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 6 octobre 2000. Il s'agit de « *l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part, des droits des individus, et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale* ».

L'analyse qui suit doit tenir compte des différences entre Etats ou entités s'agissant de l'étendue des compétences dévolues au ministère public dans les procédures pénales, voire en dehors du domaine pénal pour un certain nombre d'Etats ou entités.

## 2.4.1 Part du budget public annuel du ministère public dans le budget du système judiciaire

Graphique 2.22 Part du budget public annuel approuvé des ministères publics dans les budgets des systèmes judiciaires en 2014 (Q6, Q12 et Q13)



Dans les Etats ou entités dans lesquelles la part du budget annuel du système judiciaire alloué au ministère public a pu être calculée (35 Etats ou entités), la moyenne est de 25 %. Elle est relativement identique à celle des exercices précédents.

Les Etats d'Europe orientale et du sud-est restent marqués par la tradition selon laquelle le ministère public occupe une position forte dans le système judiciaire (près ou plus de 30 % du budget) comme en **Albanie**, **Azerbaïdjan**, **Bulgarie**, à **Chypre**, en **Géorgie**, **Hongrie**, **Lettonie**, **Lituanie**, **République de Moldova**, **Roumanie**, **Fédération de Russie**, **Slovaquie** et **Ukraine**.

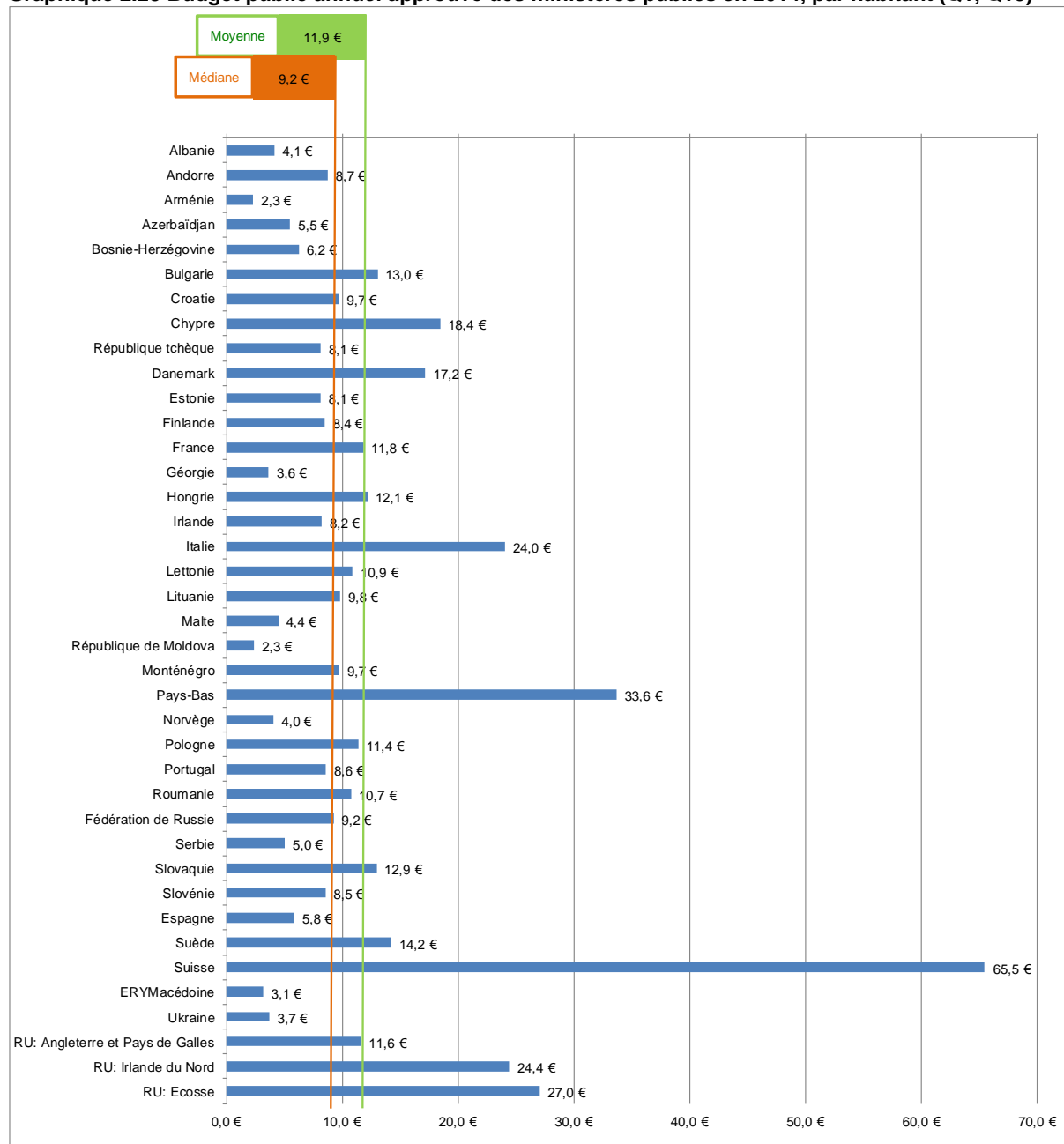
La **Suisse** et l'**Ecosse (RU)** consacrent également environ un tiers du budget de leur système judiciaire au ministère public. 3 Etats consacrent moins de 10 % du budget du système judiciaire au ministère public (**Norvège**, **Slovénie**, **Espagne**). La part du budget du système judiciaire allouée au ministère public est intermédiaire (entre 12 et 28 %) dans 11 Etats ou entités (**Estonie**, **Finlande**, **France**, **Irlande**, **Malte**, **Monténégro**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **Portugal**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », **Irlande du nord (RU)**).

## 2.4.2 Budget public annuel alloué au ministère public en 2014

39 Etats ou entités ont été en mesure d'indiquer un budget spécifique pour le ministère public en 2014. Cette donnée est indisponible pour l'**Islande**. Elle ne peut pas être isolée pour l'**Autriche**, la **Belgique**, l'**Allemagne**, la **Grèce**, le **Luxembourg**, **Monaco** et la **Turquie** puisque la gestion budgétaire est commune entre le ministère public et les tribunaux. La **France**, qui est dans le même cas, a retenu, au regard des effectifs, une clé de répartition en estimant à 25 % les sommes consacrées au ministère public.

### 2.4.2.1 Budget du ministère public par habitant en 2014

Graphique 2.23 Budget public annuel approuvé des ministères publics en 2014, par habitant (Q1, Q13)



La moyenne européenne du budget par habitant alloué au ministère public est de 12 € en 2014 (11,4 € en 2012).

La **Suisse** alloue 65 € par an et par habitant au ministère public, soit beaucoup plus que tous les autres Etats. Mais elle cumule niveau de richesse et extension du rôle du ministère public dans le procès pénal depuis la suppression du juge d'instruction.

4 autres Etats ou entités y consacrent plus de 20 € par habitant : les **Pays-Bas** (34 €), l'**Ecosse (RU)** (27 €), l'**Irlande du Nord (RU)** (24 €) et l'**Italie** (24 €).

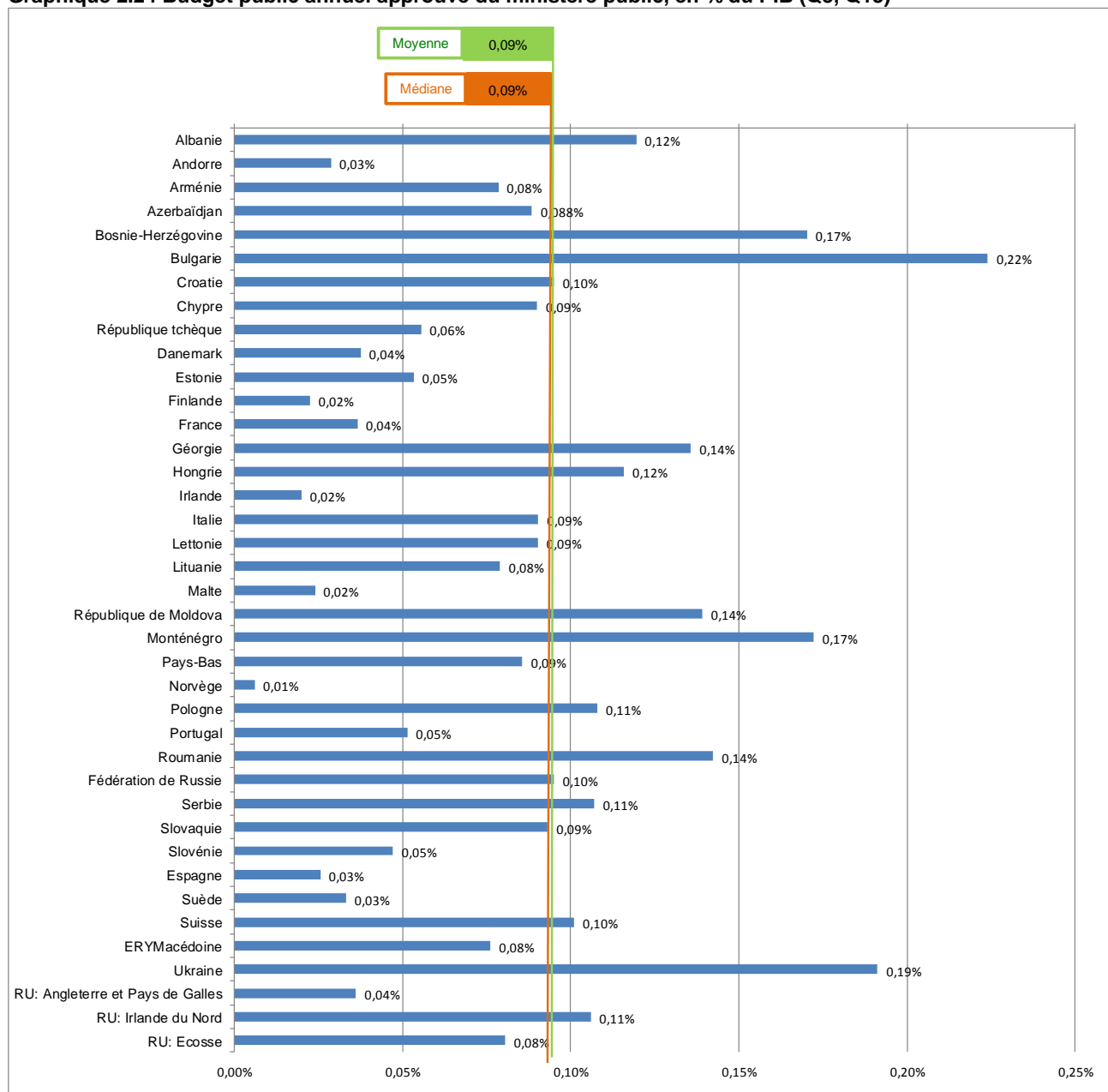
Le budget du ministère public est compris entre 10 et 20 € par habitant dans 14 Etats ou entités : **Chypre** (18 €), **Danemark** (17 €), **Suède** (14 €), **Bulgarie** (13 €), **Slovaquie** (13 €), **Hongrie** (12 €), **France** (12 €), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (12 €), **Pologne** (11 €), **Lettonie** (11 €), **Roumanie** (11 €), **Lituanie** (10 €), **Monténégro** (10 €) et **Croatie** (10 €).

Enfin, 20 Etats ou entités consacrent moins de 10 € annuels par habitant au ministère public : la **Fédération de Russie** (9 €), **Andorre** (9 €), le **Portugal** (9 €), la **Slovénie** (9 €), la **Finlande** (8 €), l'**Irlande** (8 €), la **République tchèque** (8 €), l'**Estonie** (8 €), la **Serbie** (6 €), la **Bosnie-Herzégovine** (6 €), l'**Espagne** (6 €), l'**Azerbaïdjan** (5 €), **Malte** (4 €), l'**Albanie** (4 €), la **Norvège** (4 €), l'**Ukraine** (4 €), la **Géorgie** (4 €), « l'**ex-République yougoslave de Macédoine** » (3 €), la **République de Moldova** (2 €) et l'**Arménie** (2 €).

#### **2.4.3 Budget public annuel du ministère public par habitant comparé au PIB des Etats et entités en 2014**

Comme pour le budget du système judiciaire et celui des tribunaux, le budget du ministère public peut être relativisé par la richesse des Etats ou entités. Le graphique suivant permet de constater que la **Bulgarie**, l'**Ukraine**, le **Monténégro** et la **Bosnie-Herzégovine** sont les Etats qui réalisent l'effort budgétaire le plus important en faveur du ministère public comparativement à leur richesse. Il convient de souligner que ces Etats ont pu recevoir un soutien financier des institutions européennes ou internationales pour assurer le développement de l'Etat de droit.

**Graphique 2.24 Budget public annuel approuvé du ministère public, en % du PIB (Q3, Q13)**



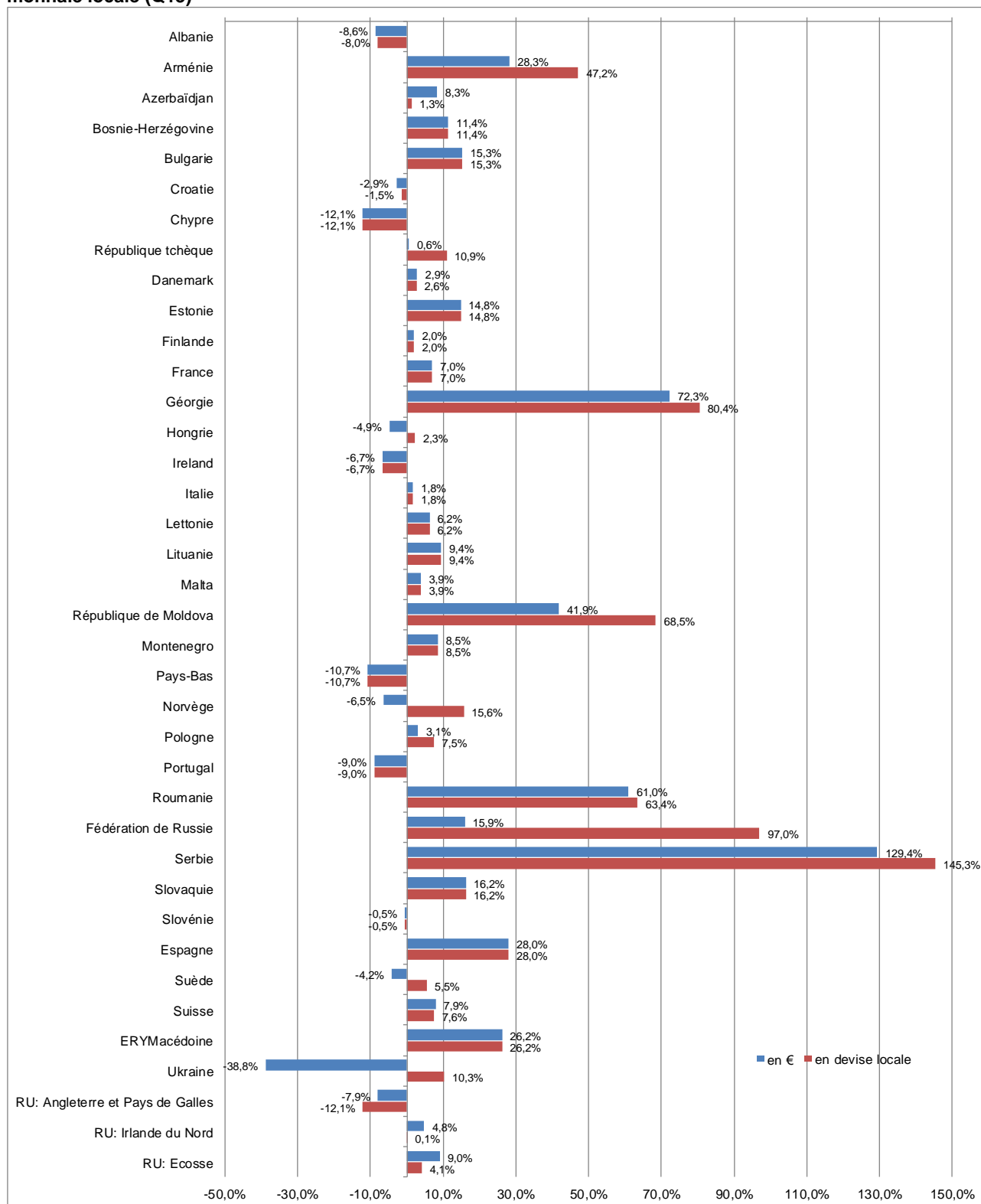


## 2.4.4 Evolution du budget public annuel alloué au ministère public

### 2.4.4.1 Evolution du budget public annuel alloué au ministère public entre 2012 et 2014

L'évolution du budget alloué au ministère public entre 2012 et 2014 a pu être examinée pour 38 Etats ou entités.

**Graphique 2.25 Variation des budgets approuvés alloués aux ministères publics entre 2012 et 2014, en € et en monnaie locale (Q13)**



26 Etats ou entités ont augmenté leur budget (en euros et en valeur absolue) alloué au ministère public entre 2012 et 2014 tandis que 8 l'ont diminué. En **Hongrie**, **Norvège**, **Suède** et **Ukraine** la variation

budgétaire est négative en euros, mais elle est positive si l'on tient compte de l'évolution négative des taux de change par rapport à l'euro. De même, en raison de la baisse des taux de change sur la période considérée, les efforts budgétaires réalisés par l'**Arménie**, la **République tchèque**, la **Géorgie**, la **Lettonie**, la **République de Moldova**, la **Pologne**, la **Roumanie**, la **Fédération de Russie** et la **Serbie** sont encore plus importants qu'il n'y paraît. Au contraire, l'appréciation de la monnaie locale par rapport à l'euro a tendance à surestimer l'augmentation budgétaire constatée en **Azerbaïdjan**, **Irlande du Nord (RU)** et **Ecosse (RU)**.

La prise en compte additionnelle de l'inflation au cours de la période 2012-2014 peut aussi tempérer les résultats du graphique ci-dessus. La variation (en monnaie locale) en valeur réelle (c'est-à-dire incorporant le taux d'inflation) du budget public annuel alloué au ministère public est ainsi légèrement négative en **Azerbaïdjan**, au **Danemark**, en **Finlande**, **Hongrie**, **Italie**, à **Malte** et en **Irlande du Nord (RU)**, car le taux d'inflation dépasse l'augmentation en valeur absolue du budget alloué au ministère public sur la période.

Finalement, l'augmentation budgétaire (en monnaie locale) est importante (près ou plus de 20 %) en **Arménie**, **Géorgie**, **République de Moldova**, **Roumanie**, **Fédération de Russie**, **Serbie**, **Espagne** et dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». En **Lituanie**, la reprise des investissements a été rendue possible par la fin de la crise économique qui avait contraint le pays à d'importantes coupes budgétaires jusqu'à 2012. La **République de Moldova** mentionne que la raison principale de la croissance du budget depuis 2012 tient aux ressources financières allouées pour la mise en œuvre des actions liées au plan de la Stratégie de réforme du secteur de la Justice pour la période 2011-2016. Pour mener à bien cette réforme, la **République de Moldova** bénéficie de l'aide financière de l'Union européenne. La **Roumanie** indique que l'augmentation des fonds alloués au paiement des droits salariaux prévue par décision de justice est la principale explication à l'accroissement du budget dédié au ministère public. En **Serbie**, l'augmentation significative peut être attribuée aux changements complets introduits par le nouveau Code de procédure criminelle promulgué en 2011 qui étend les compétences du ministère public retirées aux juges d'instruction. En **Espagne**, cette hausse s'explique surtout par un changement dans la méthode d'estimation du budget alloué au ministère public. Dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » elle peut se comprendre au regard de l'élargissement du périmètre de compétences des procureurs et d'un projet d'informatisation des procédures soutenu par des fonds internationaux.

Les Etats qui connaissent la plus forte diminution du budget alloué au ministère public sont **Chypre**, les **Pays-Bas** et le **Portugal**. En outre, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** indique que la baisse de ce budget est liée à une diminution du nombre d'affaires entrantes et qu'elle est par ailleurs conforme à l'examen des dépenses de 2010 (« *2010 Spending Review* »).

## 2.4.4.2 Evolution du budget public annuel alloué au ministère public entre 2010 et 2014

Tableau 2.26 Evolution des budgets publics approuvés alloués aux ministères publics entre 2010 et 2014, en valeurs absolues (Q13)

Etats / entités	Budget approuvé des ministères publics			Evolution
	2010	2012	2014	
Albanie	8 901 893 €	13 000 734 €	11 880 336 €	
Andorre	810 965 €		669 347 €	
Arménie	4 496 722 €	5 356 768 €	6 870 600 €	
Autriche				
Azerbaïdjan	40 007 281 €	47 881 654 €	51 878 281 €	
Belgique				
Bosnie-Herzégovine	20 400 465 €	21 290 084 €	23 721 425 €	
Bulgarie	79 203 203 €	81 248 370 €	93 698 490 €	
Croatie	41 296 176 €	42 040 323 €	40 820 393 €	
Chypre	15 964 412 €	17 971 759 €	15 798 704 €	
République tchèque	83 446 289 €	84 706 722 €	85 213 339 €	
Danemark		94 400 000 €	97 116 986 €	
Estonie	9 135 614 €	9 256 322 €	10 627 825 €	
Finlande	42 937 000 €	45 312 000 €	46 223 000 €	
France	714 870 193 €	729 425 027 €	780 762 888 €	
Géorgie	7 333 463 €	7 836 580 €	13 500 000 €	
Allemagne	479 916 106 €	523 346 503 €		
Grèce				
Hongrie	102 321 320 €	125 851 993 €	119 744 000 €	
Irlande	43 854 000 €	40 528 000 €	37 813 000 €	
Italie	1 249 053 619 €	1 435 025 477 €	1 460 367 057 €	
Lettonie	15 913 545 €	20 495 958 €	21 771 366 €	
Lituanie	29 555 000 €	26 101 135 €	28 563 485 €	
Luxembourg				
Malte				
République de Moldova	4 416 909 €	5 877 744 €	8 339 575 €	
Monaco	1 357 600 €			
Monténégro	5 176 984 €			
Pays-Bas	615 642 000 €	636 924 000 €	568 734 000 €	
Norvège	18 298 000 €	22 266 400 €	20 818 906 €	
Pologne	312 514 570 €	424 128 567 €	437 424 395 €	
Portugal	119 901 622 €	97 551 326 €	88 786 150 €	
Roumanie	162 428 333 €	148 321 292 €	238 801 232 €	
Fédération de Russie	934 551 021 €	1 161 610 701 €	1 346 581 851 €	
Serbie	22 608 698 €	15 498 237 €	35 550 816 €	
Slovaquie	63 702 886 €	60 309 536 €	70 099 751 €	
Slovénie	19 263 376 €	17 655 253 €	17 559 460 €	
Espagne	NA	211 352 960 €	270 480 209 €	
Suède	127 316 425 €	144 485 809 €	138 456 474 €	
Suisse	297 932 258 €	499 544 104 €	539 206 343 €	
ERYMacédoine	4 740 867 €	5 153 300 €	6 502 821 €	
Turquie				
Ukraine				
RU: Angleterre et Pays de	755 810 000 €	722 425 593 €	665 125 835 €	
RU: Irlande du Nord	43 500 000 €	42 860 000 €	44 923 000 €	
RU: Ecosse	135 475 200 €	132 549 350 €	144 512 612 €	
Israël				
Moyenne	179 298 757 €	214 433 044 €	210 803 999 €	
Médiane	42 937 000 €	54 095 595 €	49 050 641 €	
Minimum	810 965 €	5 153 300 €	669 347 €	
Maximum	1 249 053 619 €	1 435 025 477 €	1 460 367 057 €	

Sur une plus longue période (2010-2014), on note les efforts soutenus de l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, l'Italie, la Lettonie, la République de Moldova, le Monténégro, la Pologne, la Fédération de Russie, la Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », auxquels s'ajoutent la Hongrie, la Norvège, la Suède et l'Ukraine si l'on prend en compte la variation du taux de change.

Ces hausses budgétaires peuvent s'expliquer selon les pays par l'augmentation du nombre (Suisse) et/ou des salaires (République de Moldova) et/ou de l'étendue des compétences (« l'ex-République yougoslave de Macédoine ») des procureurs, par le développement d'outils informatiques (Azerbaïdjan, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »), la rénovation de bâtiments (Azerbaïdjan) ou encore des changements organisationnels nécessitant des moyens financiers (Bulgarie, Pologne). Pour la Lettonie, la République de Moldova et la Pologne, la poursuite des efforts budgétaires en 2012-2014 confirme la sortie de crise constatée lors de l'évaluation précédente.

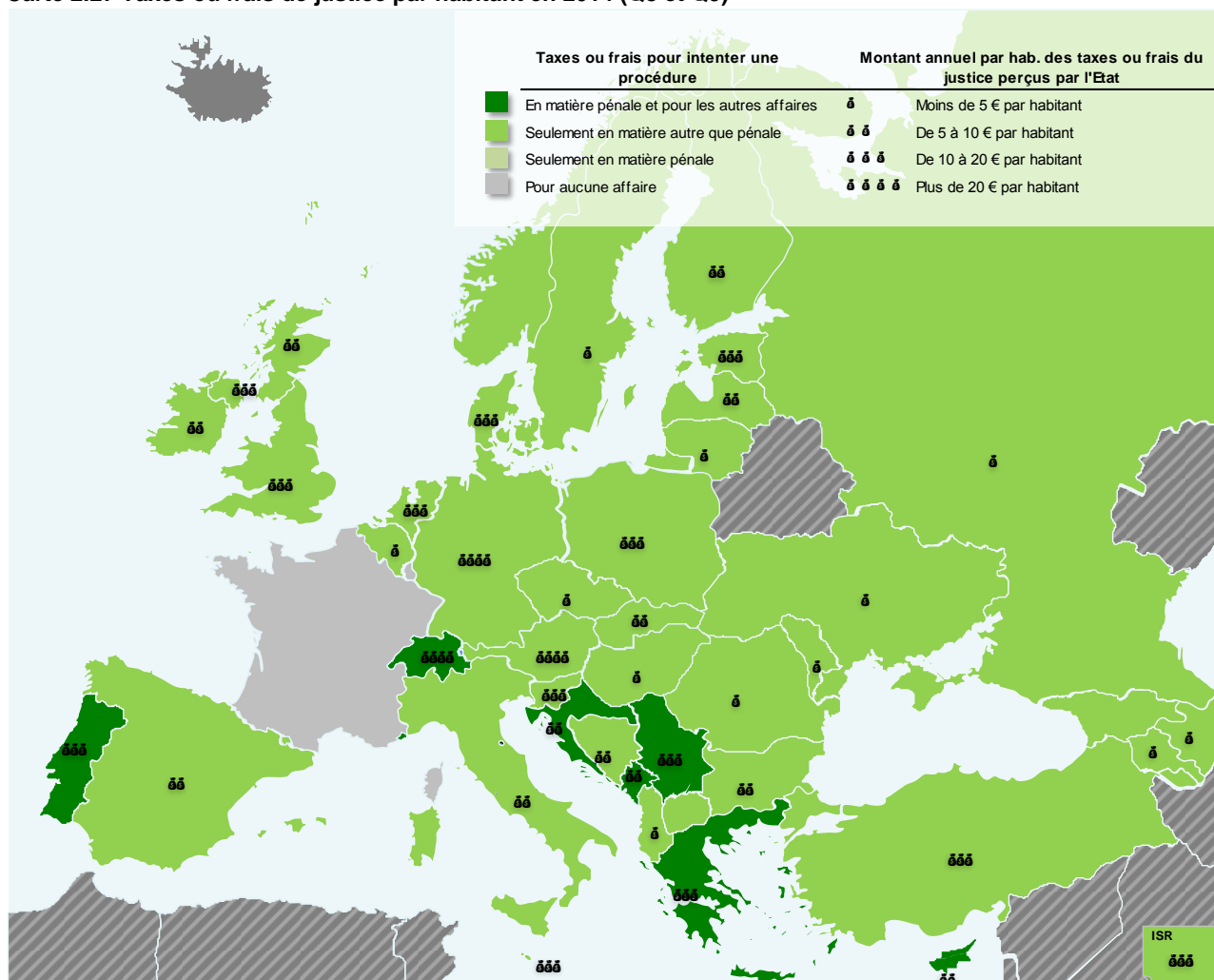
Il convient de remarquer que la Lituanie, Malte, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, l'Irlande du Nord (RU) et l'Ecosse (RU) pour qui des coupes budgétaires avaient pu être remarquées dans la période précédemment examinée, ont pu inverser la tendance entre 2012-2014.

Au contraire, certains Etats qui avaient parfois fortement augmenté leur budget au cours de la période 2010-2012 l'ont diminué entre 2012 et 2014. Il s'agit de l'Albanie, la Croatie, Chypre et les Pays-Bas.

Les restrictions budgétaires se poursuivent depuis 2010 en Irlande, au Portugal, en Slovaquie et Angleterre et Pays de Galles (RU).

## 2.5 Taxes ou frais de justice

Carte 2.27 Taxes ou frais de justice par habitant en 2014 (Q8 et Q9)



Dans tous les pays européens, excepté en **France** et au **Luxembourg**, une personne désirant intenter une procédure autre que pénale devant une juridiction de droit commun est tenue de payer une taxe ou des frais. En matière pénale, les justiciables de **Croatie**, **Chypre**, **Grèce**, du **Monténégro**, **Portugal**, de **Serbie** et **Suisse** doivent verser des droits, couverts par l'aide judiciaire lorsqu'elle est accordée.

En **France**, il n'est institué un droit, d'un montant de 225 €, dû par les parties qu'en appel en matière judiciaire (hors affaires administratives), lorsque la constitution d'avocat est obligatoire.

### **2.5.1 Exonérations de taxes ou frais de justice**

Dans la très grande majorité des Etats ou entités des exonérations peuvent se justifier pour trois raisons :

- une insuffisance de ressources et/ou pour les personnes bénéficiant de l'aide judiciaire ;
- certaines catégories de personnes physiques ou morales comme les ONG, les administrations publiques, les enfants, les personnes handicapées, les demandeurs d'asile, les étrangers sous condition d'existence d'un accord international ou de réciprocité ;
- dans certaines procédures civiles, en matière de défense des valeurs et droits constitutionnels ou relevant du droit administratif, du droit de la santé, droit de la propriété intellectuelle, droit des consommateurs, droit commercial, droit de l'environnement, du droit du travail et/ou du droit social, du droit de la famille ou des mineurs ou touchant à l'état civil, à l'agriculture, à la fiscalité, au droit électoral ou à la location résidentielle.

Certains Etats prévoient que les frais ne soient versés qu'à l'issue de la procédure.

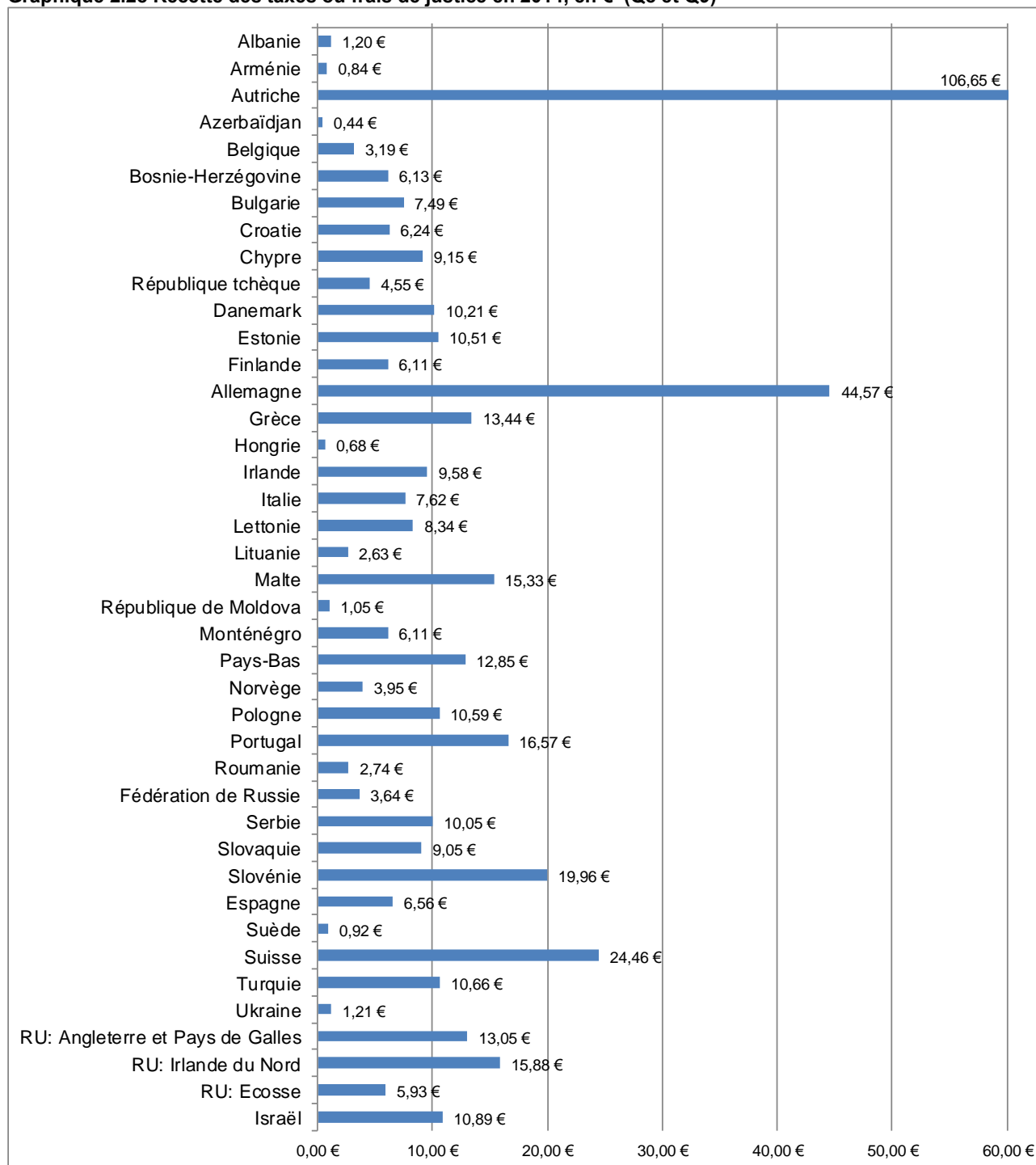
### **2.5.2 Recettes des taxes ou frais de justice**

Le volume des recettes des frais/taxes de justice dépend de plusieurs facteurs : 1) le nombre d'affaires portées devant un tribunal ; 2) la nature et la complexité des affaires ; 3) les montants revendiqués devant la justice ; 4) la structure des droits perçus par l'Etat (définition des catégories d'affaires donnant lieu à la perception de droits au titre des frais de justice) ; 5) le montant des droits perçus ; 6) les catégories de personnes exemptées du paiement des frais de justice.

Il est donc difficile d'expliquer logiquement les variations de recettes des tribunaux entre les Etats. Il est également difficile d'expliquer dans un même pays les variations de recettes d'une période à l'autre, tous ces facteurs pouvant fluctuer. C'est pourquoi les données budgétaires présentées dans les deux sous-parties suivantes sont à considérer avec précaution.

### 2.5.2.1 Recettes des taxes ou frais de justice en 2014

Graphique 2.28 Recette des taxes ou frais de justice en 2014, en € (Q8 et Q9)



Les recettes issues des frais de justice représentent des montants plus ou moins importants selon les Etats. Elles sont particulièrement élevées en **Autriche** (106,65 € par habitant), ce qui représente davantage que la dépense publique allouée au système judiciaire (96 € par habitant). Elles représentent également 20 € par habitant ou plus en **Slovénie** (20€), **Suisse** (24,46 €) et **Allemagne** (44,57 €). Des montants élevés de frais de justice peuvent souvent s'expliquer en grande partie par le fait que les tribunaux sont en charge des registres, notamment les registres fonciers. Pour consulter ces registres ou pour procéder à l'inscription, des frais sont exigés. En **Autriche** et en **Allemagne**, des revenus sont également générés par les registres du commerce.

11 Etats ou entités ont perçu entre 10 et 20 € par habitant en frais de justice en 2014 : la **Serbie** (10,05 €), le **Danemark** (10,21 €), l'**Estonie** (10,51 €), la **Pologne** (10,59 €), la **Turquie** (10,66 €), **Israël** (10,89 €), les

**Pays-Bas** (12,85 €), **l'Angleterre et Pays de Galles (RU)** (13,05 €), la **Grèce** (13,44 €), **Malte** (15,33 €), **l'Irlande du Nord (RU)** (15,88 €), le **Portugal** (16,57 €).

Les recettes tirées des frais de justice représentent entre 5 et 10 € par habitant dans 12 Etats ou entités: **l'Ecosse (RU)** (5,93 €), le **Monténégro** (6,11 €), la **Finlande** (6,11 €), la **Bosnie-Herzégovine** (6,13 €), la **Croatie** (6,24 €), **l'Espagne** (6,56 €), la **Bulgarie** (7,49 €), **l'Italie** (7,62 €), la **Lettonie** (8,34 €), la **Slovaquie** (9,05 €), **Chypre** (9,15 €) et **l'Irlande** (9,58 €).

En **République de Moldova** (1,05 €), **Albanie** (1,20 €), **Ukraine** (1,21 €), **Lituanie** (2,63 €), **Roumanie** (2,74 €), **Belgique** (3,19 €), **Fédération de Russie** (3,64 €) et **République tchèque** (4,55 €) les recettes des frais de justice sont comprises entre 1 et 5 €.

Dans 4 Etats, elles représentent moins de 1 € par habitant : **Suède** (0,92 €), **Arménie** (0,84 €), **Hongrie** (0,68 €), **Azerbaïdjan** (0,44 €).

Les disparités entre Etats ou entités étant très grandes en ce qui concerne les recettes perçues en frais de justice, il conviendra d'en tenir compte lors des comparaisons entre les budgets de l'aide judiciaire. En effet, dans certains pays comme en **Suisse**, le fait que les usagers doivent payer des frais de justice pour la plupart des services judiciaires est compensé par l'existence d'un dispositif d'aide judiciaire relativement généreux pour les plus démunis.

## 2.5.2.2 Evolution des recettes des taxes ou frais de justice entre 2010 et 2014

Tableau 2.29 Evolution des recettes des taxes ou frais de justice entre 2010 et 2014 (Q9)

Etats / entités	Recette des taxes ou frais de justice			
	2010	2012	2014	Tendance
Albanie	2 201 657 €	4 335 000 €	3 458 066 €	
Andorre				
Arménie		2 871 855 €	2 528 252 €	
Autriche	779 840 000 €	834 870 000 €	915 619 924 €	
Azerbaïdjan	779 988 €	1 208 144 €	4 178 305 €	
Belgique	34 408 250 €	34 917 000 €	35 781 147 €	
Bosnie-Herzégovine	26 576 744 €	26 179 300 €	23 467 267 €	
Bulgarie	58 354 136 €	61 595 758 €	53 967 580 €	
Croatie	25 168 311 €	28 759 251 €	26 359 795 €	
Chypre	9 802 960 €	11 377 030 €	7 851 964 €	
République tchèque	37 452 793 €	59 014 432 €	47 868 874 €	
Danemark	95 933 236 €	98 520 187 €	57 764 476 €	
Estonie	12 909 414 €	7 219 348 €	13 801 463 €	
Finlande	31 284 003 €	33 833 367 €	33 455 279 €	
France				
Géorgie				
Allemagne	3 515 706 357 €	3 567 436 506 €	3 600 787 657 €	
Grèce	88 340 000 €	99 050 000 €	145 783 667 €	
Hongrie	17 274 015 €	6 159 824 €	6 691 245 €	
Irlande	47 325 000 €	43 720 000 €	44 302 000 €	
Italie	326 163 179 €	465 147 222 €	463 052 628 €	
Lettonie	17 650 016 €	16 573 777 €	16 697 327 €	
Lituanie	6 950 880 €	7 600 585 €	7 695 204 €	
Luxembourg				
Malte	6 702 000 €	6 399 974 €	6 583 082 €	
République de Moldova		2 341 804 €	3 718 774 €	
Monaco				
Monténégro	6 239 721 €	3 918 273 €	3 785 421 €	
Pays-Bas	190 743 000 €	237 570 000 €	217 194 000 €	
Norvège	21 736 632 €	22 100 683 €	20 420 354 €	
Pologne	530 161 000 €	408 787 000 €	407 715 000 €	
Portugal	217 961 874 €	207 899 840 €	171 890 423 €	
Roumanie	46 177 039 €	54 301 587 €	60 935 285 €	
Fédération de Russie	426511157	452 826 397 €	533 051 921 €	
Serbie	85 137 114 €	107 047 455 €	71 517 912 €	
Slovaquie	57 661 794 €	53 448 064 €	49 053 890 €	
Slovénie	50 858 000 €	40 461 043 €	41 131 998 €	
Espagne	173 486 000 €	172 950 000 €	304 416 000 €	
Suède	4 469 274 €	5 134 908 €	9 011 588 €	
Suisse	276 870 194 €	239 397 840 €	201 496 138 €	
ERYMacédoine	10 100 403 €	10 113 139 €		
Turquie	525 138 372 €	637 583 272 €	827 914 488 €	
Ukraine	9 174 192 €	9 174 192 €	52 105 263 €	
RU: Angleterre et Pays de	545 878 204 €	586 777 526 €	749 451 721 €	
RU: Irlande du Nord	34 556 372 €	38 492 000 €	29 232 526 €	
RU: Ecosse	26 681 850 €	26 862 101 €	31 733 000 €	
Israël		80 071 536 €	90 378 021 €	
<b>Moyenne</b>	209 311 947 €	213 023 797 €	232 586 773 €	
<b>Médiane</b>	36 004 583 €	38 492 000 €	42 716 999 €	
<b>Minimum</b>	779 988 €	1 208 144 €	2 528 252 €	
<b>Maximum</b>	3 515 706 357 €	3 567 436 506 €	3 600 787 657 €	



L'évolution des recettes tirées des frais ou taxes de justice depuis 2010 peut être mesurée pour 37 Etats ou entités.

Pour 16 Etats ou entités, on peut observer une diminution des frais ou taxes de justice sur la période 2010-2014. Pour 7 d'entre eux, la diminution est particulièrement marquée puisqu'elle s'élève 20 % ou plus : **Chypre** (- 20%), **Portugal** (- 21 %), **Pologne** (- 23 %), **Suisse** (- 27 %), **Monténégro** (- 39 %), **Danemark** (- 40 %) et **Hongrie** (- 61 %).

Une baisse significative (de plus de 10 %) des recettes des frais/taxes de justice est également à souligner en **Bosnie-Herzégovine** (- 12 %), **Slovaquie** (- 15 %), **Irlande du Nord (RU)** (- 15 %), **Serbie** (- 16 %) et **Slovénie** (- 19 %).

La diminution est relativement plus faible en **Bulgarie** (- 8 %), **Irlande** (- 6 %), **Norvège** (- 6 %), **Lettonie** (- 5 %) et à **Malte** (- 2 %).

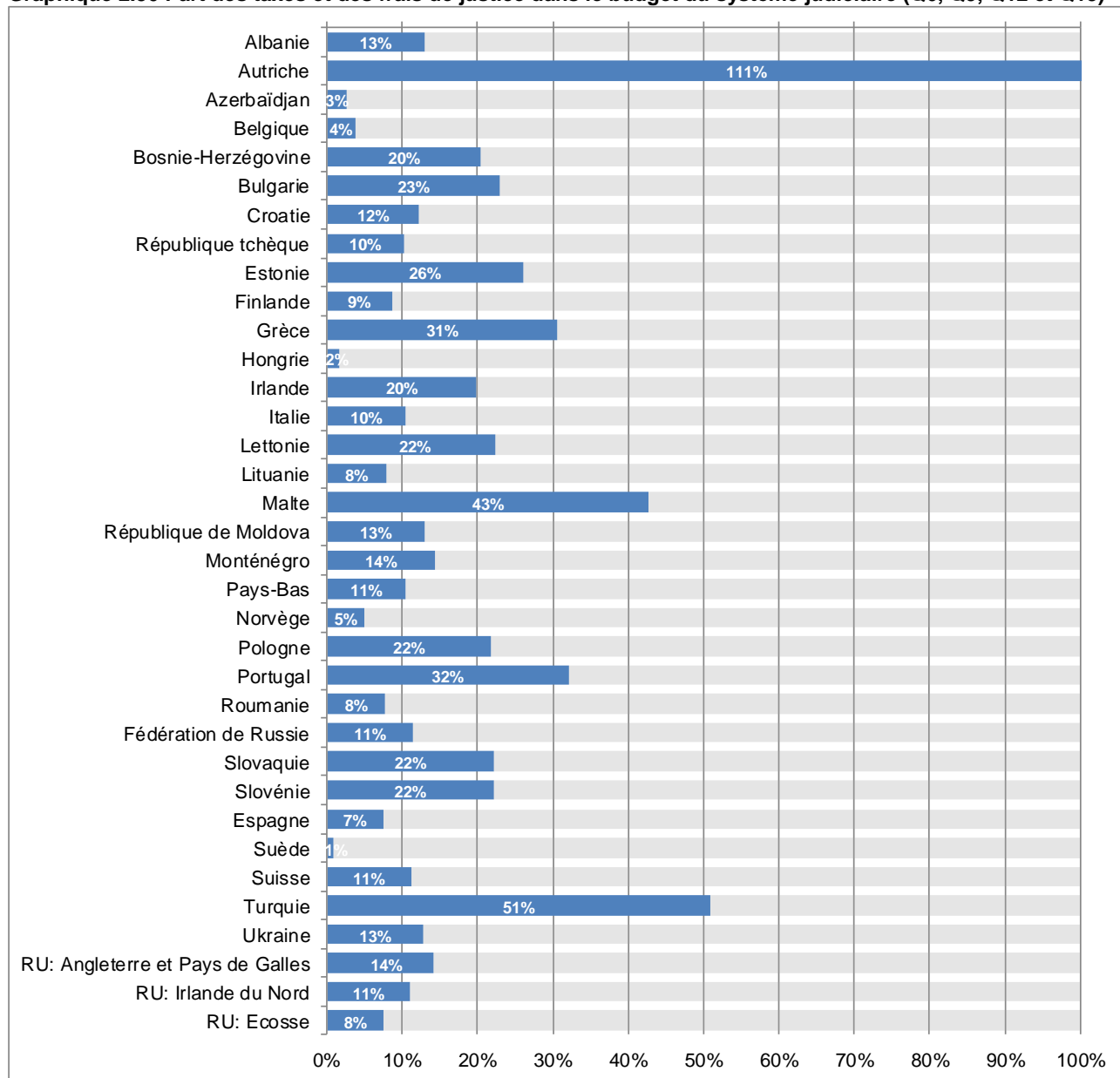
Pour 21 Etats ou entités on observe au contraire une augmentation des recettes des taxes ou frais de justice entre 2010 et 2014. Elle est supérieure à + 400 % en **Ukraine** (+ 468 %) et en **Azerbaïdjan** (+ 436 %). La raison de cette forte augmentation en **Ukraine** réside dans la Loi sur les « Frais de justice » qui a pris effet en novembre 2011. La Loi sur le « Devoir de l'Etat » adoptée en décembre 2012 a eu un effet similaire en **Azerbaïdjan** à la suite de laquelle le montant de tous les frais de justice a augmenté. Au cours de cette période, la **Suède** a doublé ses recettes issues des taxes/frais de justice (+ 102 %). Une augmentation supérieure à 20 % est également à noter en **Espagne** (+ 75 %), **Grèce** (+ 65 %), **Turquie** (+ 58 %), **Albanie** (+ 57 %), **Italie** (+ 42 %), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (+ 37 %), **Roumanie** (+ 32 %), **République tchèque** (+ 28 %) et **Fédération de Russie** (+ 25 %).

Les autres Etats ou entités pour lesquels les recettes des taxes et frais de justice ont augmenté entre 2010 et 2014 sont l'**Ecosse (RU)** (+ 19 %), l'**Autriche** (+ 17 %), les **Pays-Bas** (+ 14 %), la **Lituanie** (+ 11 %), la **Finlande** (+ 7 %), l'**Estonie** (+ 7%), la **Croatie** (+ 5 %), la **Belgique** (+ 4 %) et l'**Allemagne** (+ 2 %).

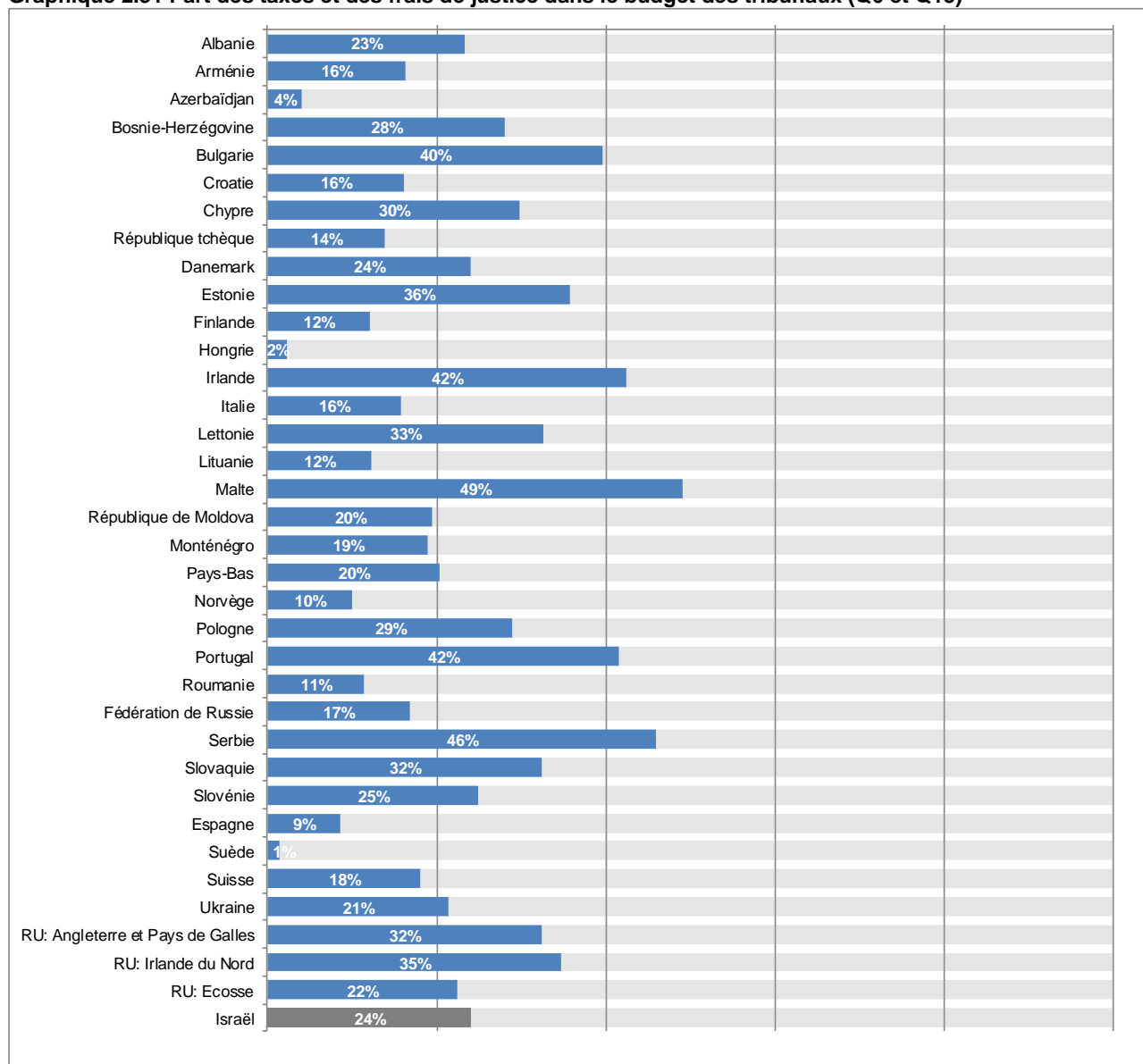
Il convient de souligner que toutes les variations présentées dans le graphique 2.29 sont exprimées en euros courants (donc sans neutralisation des variations du taux de change pour les pays hors zone euro ni des variations de prix). Il convient donc de garder à l'esprit que certaines variations présentées ici peuvent être sur- ou sous-évaluées compte tenu de ces deux paramètres.

### 2.5.2.3 Part des revenus générés par les taxes ou frais de justice dans le budget du système judiciaire

Graphique 2.30 Part des taxes et des frais de justice dans le budget du système judiciaire (Q6, Q9, Q12 et Q13)



**Graphique 2.31 Part des taxes et des frais de justice dans le budget des tribunaux (Q6 et Q13)**



Il est confirmé que les frais de justice sont désormais une caractéristique forte des systèmes judiciaires de beaucoup d'Etats en Europe: le contribuable n'est pas seul à financer le système, il est demandé à l'utilisateur de contribuer également. Seuls la **France** et le **Luxembourg** prévoient la gratuité de l'action en justice.

Les recettes générées par les frais de justice peuvent couvrir une part substantielle du budget alloué au système judiciaire, et dans le cas de l'**Autriche**, elles génèrent même un revenu supérieur aux frais de fonctionnement de l'ensemble du système judiciaire. Elles dépassent 20 % du budget du système judiciaire dans plus qu'un quart des Etats ou entités, voire 50 % de ce budget en **Turquie**.

D'une manière générale, le niveau élevé de frais de justice peut être expliqué par le fait que les tribunaux sont responsables des registres (principalement les registres fonciers et du commerce). Des frais sont facturés pour extraire des informations de ces registres ou pour procéder à des modifications d'enregistrement.

## 2.6 Budget public annuel de l'aide judiciaire

L'aide judiciaire, dans le but de cette évaluation, doit être comprise comme l'assistance apportée par l'Etat aux personnes qui ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour défendre leurs droits devant les tribunaux ou pour intenter une action en justice (accès à la justice). Cette assistance est conforme au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme pour ce qui est des affaires pénales. Pour cette raison, la CEPEJ distingue l'aide judiciaire en matière pénale de l'aide judiciaire dans les matières autres que pénales.

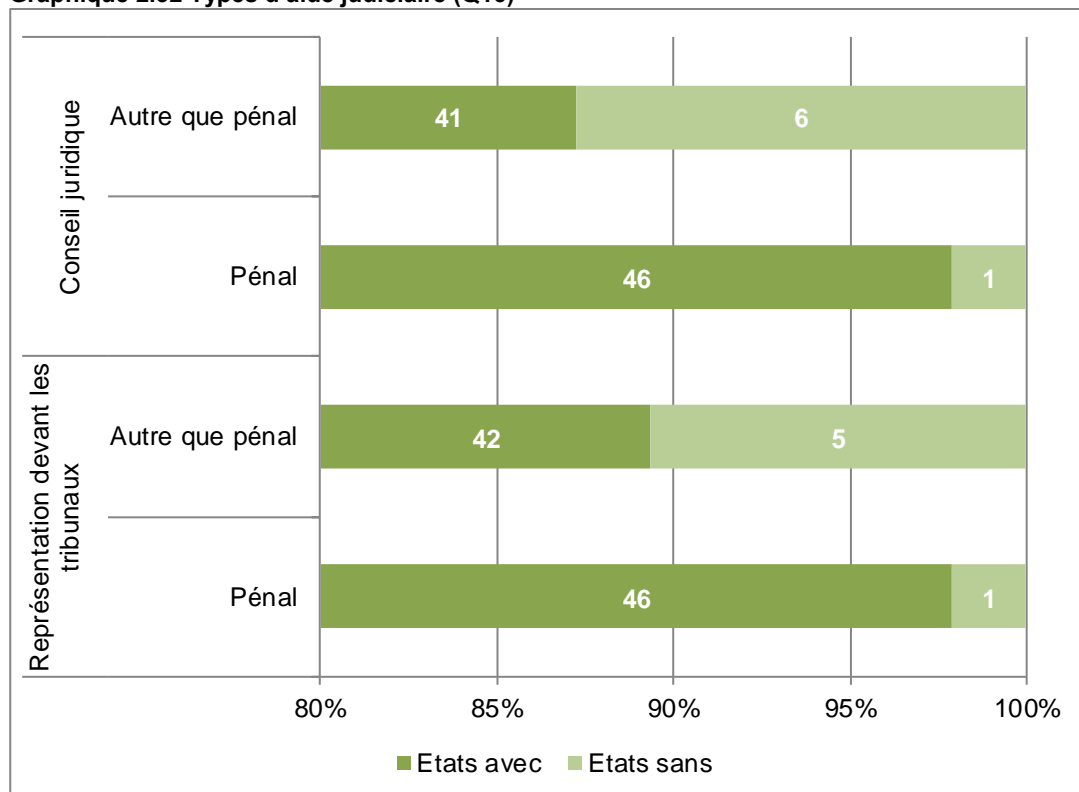
Comme pour l'exercice précédent, la CEPEJ a essayé de collecter également des informations sur l'aide octroyée par les Etats ou entités hors procédure contentieuse, pour prévenir un litige ou permettre l'accès au conseil ou à l'information juridique (accès au droit). Cela permet d'identifier et de séparer les dispositifs publics d'accès à la justice et d'accès au droit.

L'aide judiciaire sera donc à entendre d'une manière large dans cette partie, comme recouvrant à la fois l'aide juridictionnelle (pour permettre à un justiciable de financer en tout ou partie ses frais devant les tribunaux) et l'accès à l'information et au conseil juridique.

## 2.6.1 Champs de l'aide judiciaire

### 2.6.1.1 Différents types d'aide judiciaire

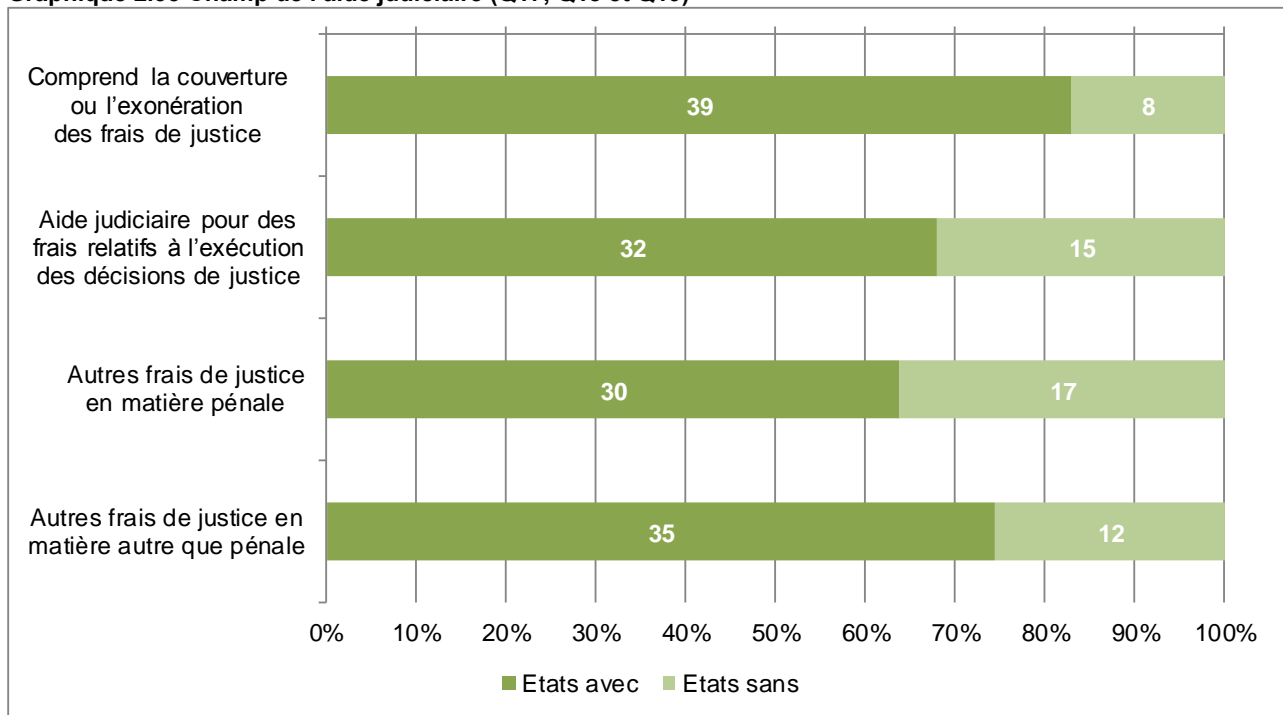
Graphique 2.32 Types d'aide judiciaire (Q16)



La plupart des Etats et entités disposent d'un système d'aide judiciaire pour les procédures pénales, ce qui est à saluer au regard des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce système d'aide prend généralement la forme d'une représentation légale devant les tribunaux.

Il est à noter que l'**Azerbaïdjan**, l'**Allemagne**, l'**Islande**, l'**Italie**, **Malte**, **Monaco**, la **Pologne** et la **Suisse** proposent désormais une aide sous forme de conseil juridique en matière pénale. En revanche, ces mêmes Etats (exceptées l'**Allemagne** et la **Suisse**) ont supprimé leur dispositif de représentation obligatoire devant les tribunaux pour les affaires non pénales. L'**Ukraine** ne dispose pas non plus d'un tel dispositif. L'**Allemagne** et la **Suisse** se sont dotées d'un système de conseil juridique pour les affaires non pénales entre 2012 et 2014.

**Graphique 2.33 Champ de l'aide judiciaire (Q17, Q18 et Q19)**

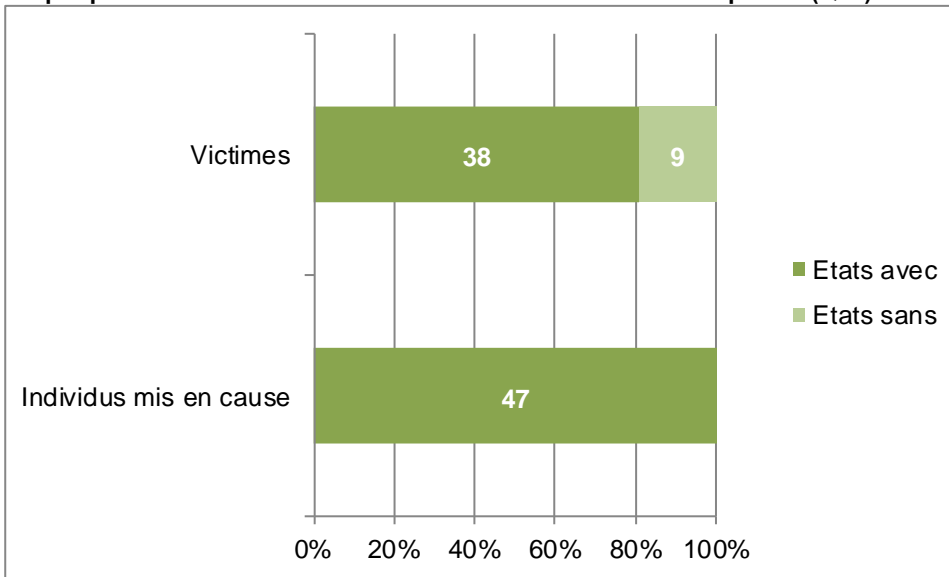


Dans la majorité des Etats (39 Etats ou entités), l'aide judiciaire comprend la couverture ou l'exonération des frais de justice dont il a été fait mention dans la partie précédente. Les exceptions sont : l'**Arménie**, l'**Azerbaïdjan**, la **Bulgarie**, la **Géorgie**, la **Lettonie**, la **République de Moldova**, la **Fédération de Russie**, la **Slovénie** et l'**Ukraine**.

Les frais couverts par l'aide judiciaire ne se limitent pas aux frais/taxes de justice. Les justiciables peuvent également bénéficier de l'aide judiciaire pour des frais relatifs à l'exécution des décisions de justice dans 32 Etats ou entités. Cela n'est en revanche pas prévu en **Arménie**, **Azerbaïdjan**, **Bulgarie**, **Croatie**, à **Chypre**, en **Géorgie**, **Irlande**, **Lettonie**, **République de Moldova**, **Fédération de Russie**, **Slovaquie**, **Suisse**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en **Ukraine** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**.

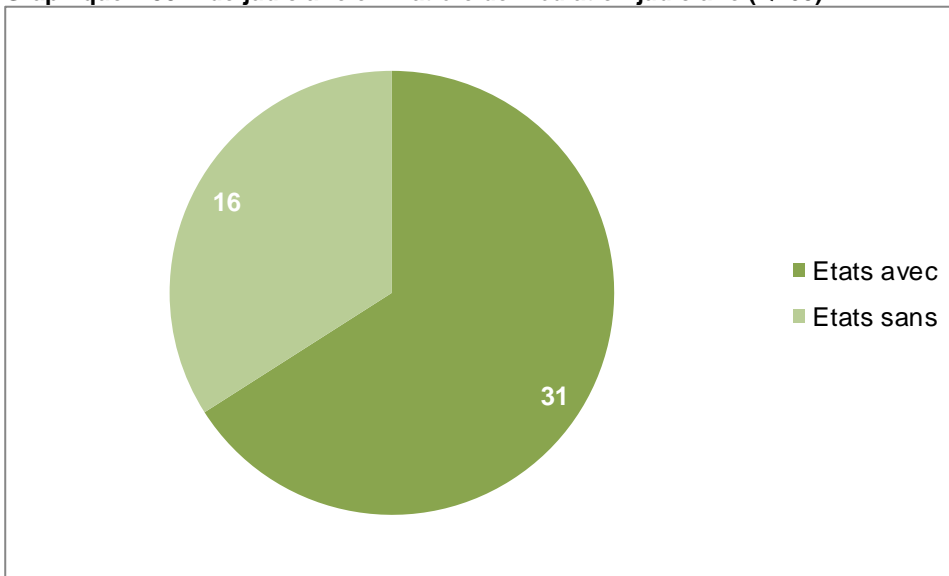
L'aide judiciaire peut être allouée pour d'autres frais en matière pénale ou non pénale : prise en charge de conseillers techniques ou experts dans le cadre d'expertises judiciaires (**Autriche**, **Belgique**, **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, **France**, **Allemagne**, **Grèce**, **Irlande**, **Italie**, **Monaco**, **Pologne**, **Roumanie**, **Fédération de Russie**, **Serbie**, **Irlande du Nord (RU)**, **Ecosse (RU)**, **Israël**) de frais d'interprétation et/ou de traduction (**Belgique**, **Croatie**, **Finlande**, **Allemagne**, **Irlande**, **Italie**, **Lettonie**, **Lituanie**, **Pays-Bas**, **Norvège**, **Roumanie**, **Fédération de Russie**, **Serbie**, **Espagne**, **Suisse**, **Irlande du Nord (RU)**, **Ecosse (RU)**, **Israël**), de frais de déplacement (**Albanie**, **Autriche**, **Irlande**, **Lettonie**, **Lituanie**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **Fédération de Russie**, **Espagne**, **Suède**, **Ecosse (RU)**) ou pour la préparation des dossiers nécessaires à l'initiative de la procédure judiciaire ou la prise en charge (en tout ou partie) d'autres professionnels de la justice tel qu'un notaire ou un huissier de justice (**Belgique**, **Monaco**, **Espagne**), voire un détective privé (**Italie**).

**Graphique 2.34 Justiciables bénéficiant d'un avocat en matière pénale (Q21)**



Selon l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, tout individu mis en cause qui n'a pas les moyens financiers suffisants a le droit d'être assisté gratuitement (ou financé par le budget public) par un avocat en matière pénale. Les Etats et entités ont donc été invités à préciser si ce droit était respecté. Tous ont répondu de manière positive en ce qui concerne les personnes accusées. Les victimes peuvent également bénéficier d'une telle disposition dans la plupart des Etats ou entités (sauf **Chypre, Allemagne, Pologne, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Ukraine, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU)**).

**Graphique 2.35 Aide judiciaire en matière de médiation judiciaire (Q165)**



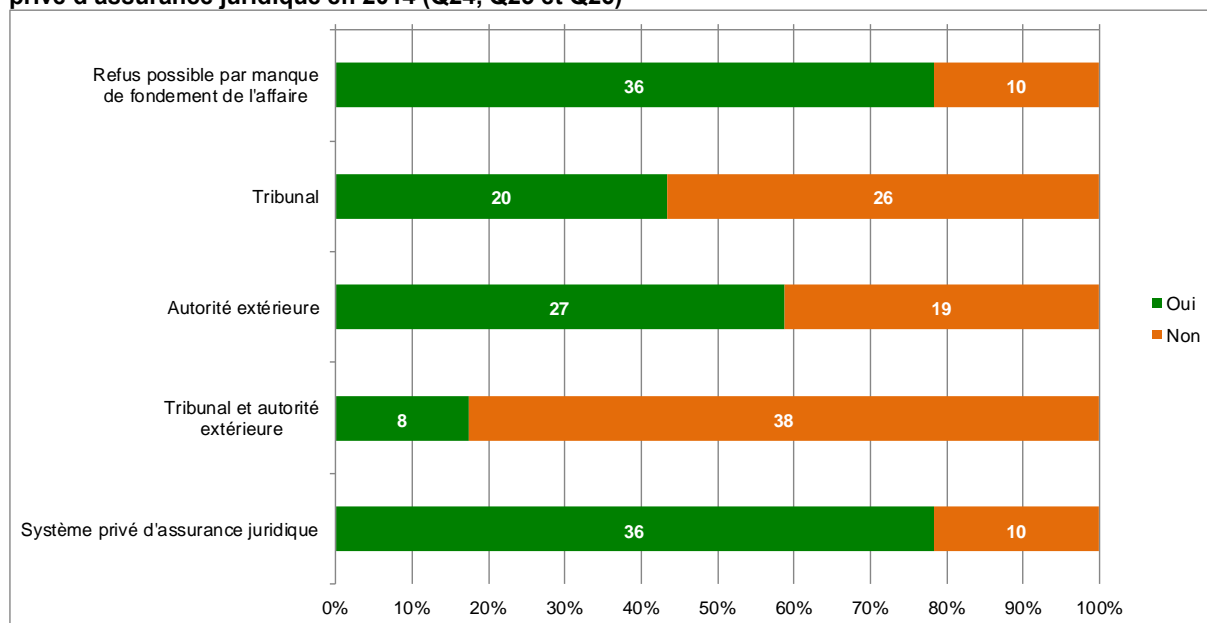
Par ailleurs, 31 Etats ou entités affirment disposer d'un système d'aide judiciaire dans le cadre de procédures de médiation (ce n'est pas le cas en **Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Allemagne, Lettonie, Pologne, Fédération de Russie, Suisse, Turquie, Ukraine, Irlande du Nord (RU)**).

### 2.6.1.2 Critères pour octroyer l'aide judiciaire

Tableau 2.36 Autorités compétentes pour l'octroi de l'aide judiciaire et existence d'un système privé d'assurance juridique en 2014 (Q24, Q25 et Q26)

Etats / entités	Refus possible par manque de fondement de l'affaire	Autorités compétentes pour accorder ou refuser l'aide judiciaire			Système privé d'assurance juridique
		Tribunal	Autorité extérieure	Tribunal et autorité extérieure	
Albanie					
Andorre					
Arménie					
Autriche					
Azerbaïdjan					
Belgique					
Bosnie-Herzégovine					
Bulgarie					
Croatie					
Chypre					
République tchèque					
Danemark					
Estonie					
Finlande					
France					
Géorgie					
Allemagne					
Grèce					
Hongrie					
Irlande					
Italie					
Lettonie					
Lituanie					
Luxembourg					
Malte					
République de Moldova					
Monaco					
Monténégro					
Pays-Bas					
Norvège					
Pologne					
Portugal					
Roumanie					
Fédération de Russie					
Serbie					
Slovaquie					
Slovénie					
Espagne					
Suède					
Suisse					
ERYMacédoine					
Turquie					
Ukraine					
RU: Angleterre et Pays de Galles					
RU: Irlande du Nord					
RU: Ecosse					
Israël					
<b>Nb de Oui</b>	<b>36</b>	<b>20</b>	<b>27</b>	<b>8</b>	<b>36</b>
<b>Nb de Non</b>	<b>10</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>10</b>
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>

**Graphique 2.37 Aperçu des autorités compétentes pour l'octroi de l'aide judiciaire et existence d'un système privé d'assurance juridique en 2014 (Q24, Q25 et Q26)**



### **Le bien-fondé de l'affaire**

Le bien-fondé de l'affaire ou la motivation suffisante d'une affaire pour bénéficier de l'aide judiciaire ne sont pas des critères pertinents en matière pénale. L'examen du bien-fondé de l'affaire, examen ayant pour but de décider si une affaire peut bénéficier de l'aide judiciaire, tient compte de la probabilité de succès de l'affaire, et du poids des bénéfices du contentieux par rapport aux fonds publics. Cet examen n'est valable que pour les affaires non-pénales. Pour les Etats membres de l'Union européenne, la directive 2003/8/CE précise qu'il est en principe possible de refuser l'aide judiciaire dans le cas des affaires non-pénales qui sont mal-fondées. Dans 10 Etats, en **Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, à Chypre, en Géorgie, Grèce, République de Moldova, au Portugal, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »** et en **Ukraine**, il n'est pas possible de refuser l'aide judiciaire sur la base du bien-fondé de l'affaire.

La décision d'accorder ou refuser l'aide judiciaire sur la base du bien-fondé de l'affaire est généralement prise par un tribunal (20 Etats ou entités), par une autorité extérieure (27 Etats ou entités), ou par un tribunal et une autorité extérieure (8 Etats ou entités). Le Barreau peut se voir confier cette compétence (**Espagne**).

### **L'éligibilité des individus à l'aide judiciaire**

Dans certains Etats, l'éligibilité est examinée au cas par cas (comme en **Bulgarie, République tchèque, Pologne, Suisse**), mais en général, l'aide judiciaire est accordée en fonction des moyens financiers de l'individu. Ces règles d'éligibilité peuvent inclure une évaluation des revenus et du patrimoine financier de l'individu. Comparer l'éligibilité à l'aide judiciaire dans les différents Etats est difficile en raison de la grande variation dans les règles d'éligibilité et les seuils financiers.

La loi peut aussi déterminer le niveau d'aide judiciaire à accorder pour couvrir entièrement ou partiellement les frais de justice (**Autriche, Belgique, France**) ou définir une méthode spécifique d'évaluation du montant de l'aide judiciaire à accorder (**Finlande, République de Moldova**) ce qui peut, par exemple, dépendre du revenu minimum vital dans le pays ou dans une entité donnée (**Fédération de Russie**).

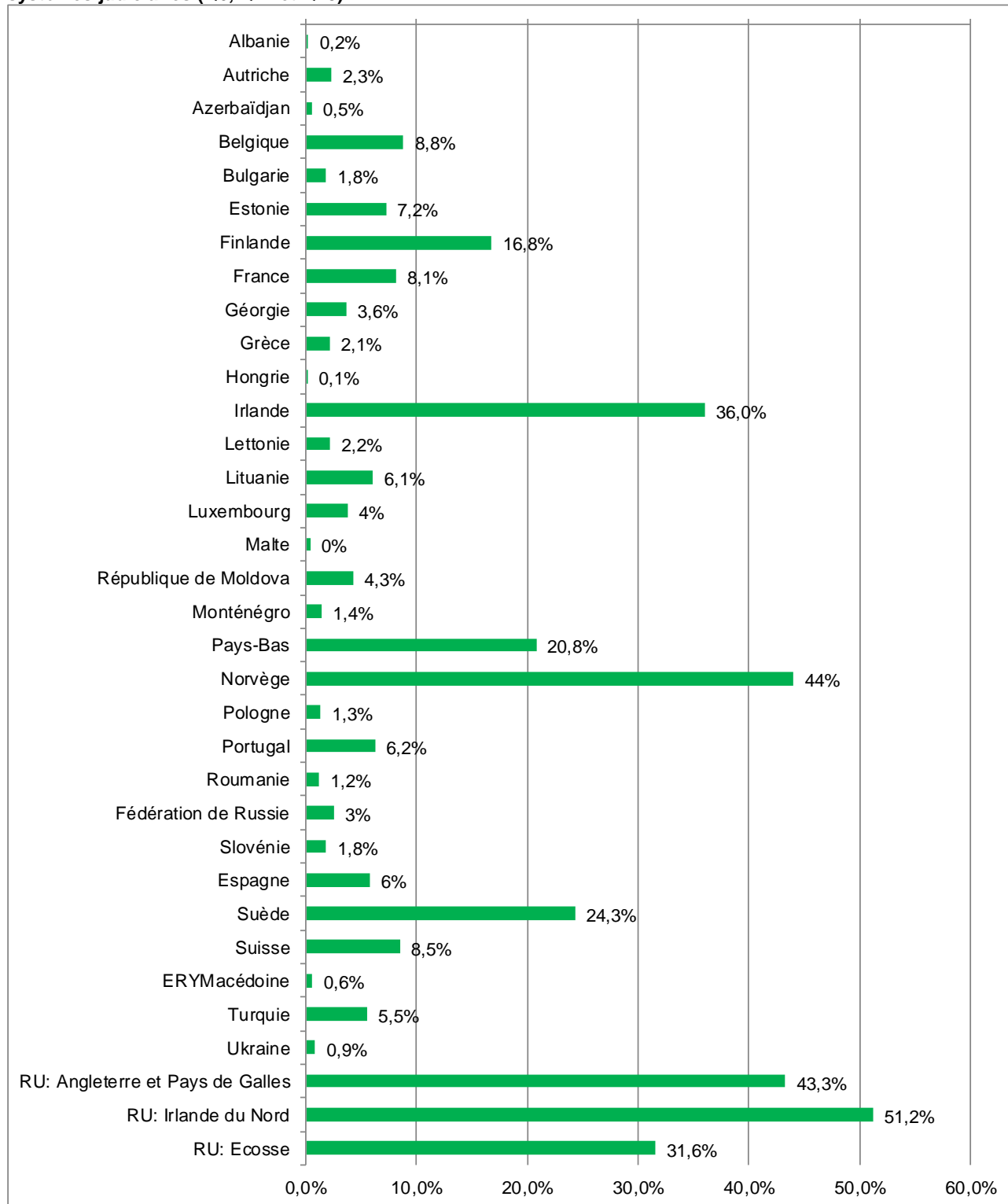
Une majorité d'Etats ont des règles d'éligibilité basées sur des seuils de revenus personnels ou du foyer. Certains de ces Etats et entités précisent aussi, dans le cadre de leurs règles d'éligibilité, des catégories de personnes éligibles à l'aide judiciaire sans examen préalable des moyens financiers des individus, tels que les personnes socialement vulnérables (**Bosnie-Herzégovine, Croatie, Lettonie, Monaco, Monténégro, Espagne, Turquie**). En **Hongrie, Lituanie, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Ecosse (RU)**, la décision d'accorder l'aide judiciaire est basée sur des cadres d'éligibilité plus complets, qui détaillent les seuils de revenus et les catégories de bénéficiaires. En **Turquie**, les usagers des tribunaux peuvent se voir accorder une aide judiciaire sur présentation d'un certificat social. Dans certains Etats et entités, seuls certains membres de la société sont éligibles (comme en **Géorgie**, où ce sont les personnes insolubles, enregistrées dans la Base de données de familles socialement vulnérables, qui peuvent bénéficier de l'aide judiciaire). En **Grèce**, l'aide judiciaire est réservée aux citoyens de l'Union européenne et aux citoyens de



pays tiers à condition que les usagers soient résidents d'un Etat membre de l'Union européenne (avec quelques exceptions dans certains cas administratifs).

## 2.6.2 Part du budget public annuel de l'aide judiciaire dans le budget public annuel du système judiciaire

Graphique 2.38 Part du budget public annuel approuvé alloué à l'aide judiciaire dans les budgets annuels des systèmes judiciaires (Q6, Q12 et Q13)



La priorité donnée par les entités du **Royaume-Uni** à l'aide judiciaire, dans un système marqué par le droit de l'Habeas Corpus, reste une réalité. En témoigne la part du budget du système judiciaire allouée à l'aide judiciaire en **Irlande du Nord (RU)** (51 %), **Ecosse (RU)** (32 %) et **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (43

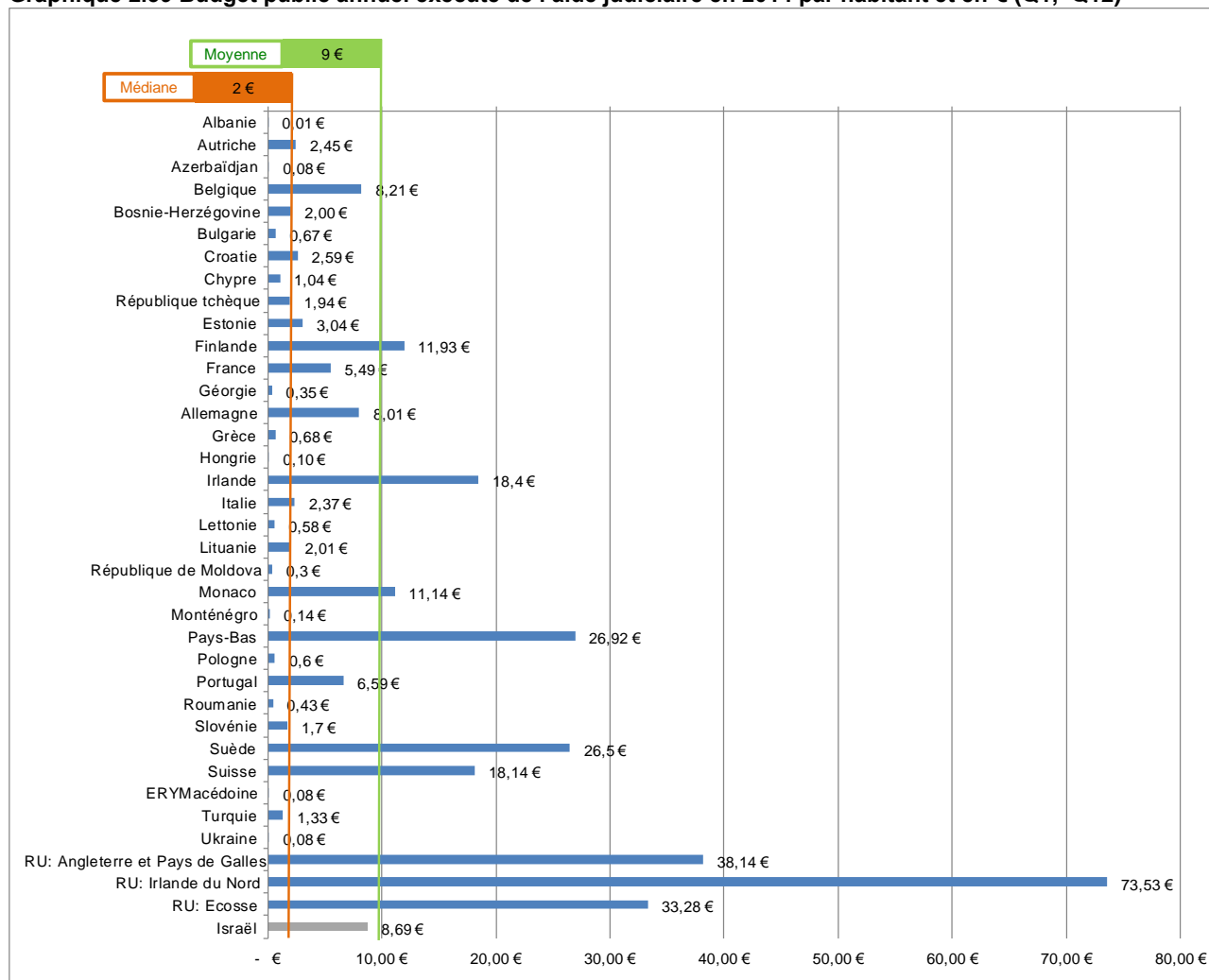
%). Cette priorité reste aussi une caractéristique forte des systèmes du nord de l'Europe : la part de l'aide judiciaire au sein du budget alloué au système judiciaire est de 44 % en **Norvège**, 36 % en **Irlande**, 24 % en **Suède**, 21 % aux **Pays-Bas** et 17 % en **Finlande**. Certains Etats ne font pas encore de l'aide judiciaire une priorité. Ils y consacrent moins de 1 % du budget du système judiciaire : **Albanie**, **Azerbaïdjan**, **Hongrie**, **Malte**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », **Ukraine**.

### 2.6.3 Budget public annuel exécuté de l'aide judiciaire en 2014

37 Etats ou entités sont en mesure de communiquer le montant exécuté de l'aide judiciaire en 2014.

#### 2.6.3.1 Budget public annuel exécuté de l'aide judiciaire par habitant en 2014

Graphique 2.39 Budget public annuel exécuté de l'aide judiciaire en 2014 par habitant et en € (Q1, Q12)



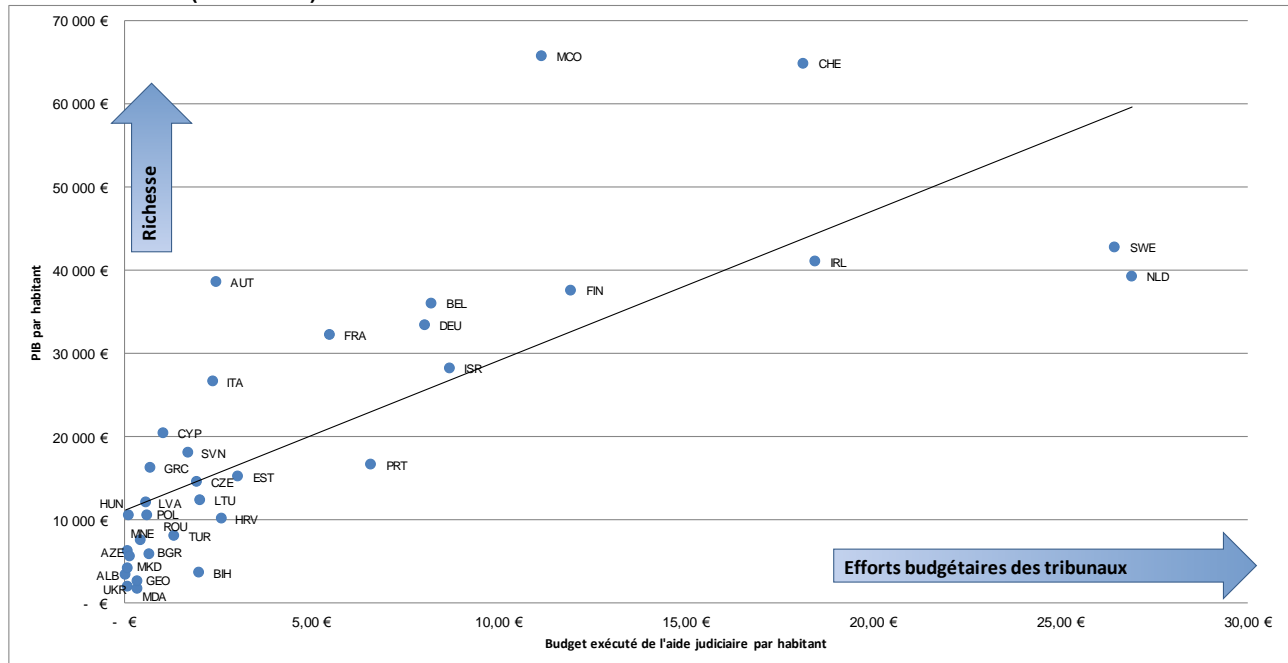
Les Etats européens consacrent environ 9 € par habitant à l'aide judiciaire. Mais cette moyenne cache de grandes disparités en fonction des Etats. La médiane est de 2 € par habitant, ce qui signifie que la moitié des Etat ou entités répondant consacrent moins de 2 € par habitant à l'aide judiciaire en 2014. 13 Etats y consacrent moins de 1 € (**Albanie**, **Azerbaïdjan**, **Bulgarie**, **Géorgie**, **Grèce**, **Hongrie**, **Lettonie**, **République de Moldova**, **Monténégro**, **Pologne**, **Roumanie**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et **Ukraine**).

L'**Irlande du Nord (RU)** est l'entité qui consacre le plus grand montant d'aide judiciaire par habitant en 2014 : 73,50 €. L'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, deuxième entité en termes d'aide judiciaire, y consacre un montant par habitant près de deux fois inférieur (38 €). D'une manière générale, les pays de *common law* et d'Europe du nord sont ceux qui consacrent les budgets par habitant les plus importants à l'aide judiciaire (33,30 € en **Ecosse (RU)**, 26,90 € aux **Pays-Bas**, 26,50 € en **Suède**, 18,40 en **Irlande**,

11,90 € en **Finlande**). Un budget relativement élevé peut aussi être noté en **Suisse** (18,10 € par habitant) et à **Monaco** (11,10 € par habitant).

### 2.6.3.2 Budget exécuté de l'aide judiciaire par habitant comparée à la richesse des Etats ou entités en 2014

Graphique 2.40 Budget public annuel exécuté de l'aide judiciaire mis en relation avec le PIB en 2014, par habitant et en € (Q1 et Q12)



**Note** : les valeurs par habitant pour l'Angleterre et Pays de Galles (RU), l'Ecosse (RU) et l'Irlande du Nord (RU) n'ont pas été placées sur le graphique car elles étaient trop hautes par rapport aux autres pays

Le graphique ci-dessus – qui met en correspondance le budget approuvé de l'aide judiciaire avec le PIB par habitant – permet de mesurer l'effort budgétaire consenti par les Etats pour permettre aux justiciables qui n'en auraient pas les moyens d'accéder à la justice. Il n'inclut pas les trois entités du **Royaume-Uni** dont le budget par habitant de l'aide judiciaire exécuté en 2014 dépasse très largement celui des autres Etats.

Ce graphique met en évidence l'effort important réalisé par la **Bosnie-Herzégovine** et le **Portugal** afin de faciliter l'accès à la justice par le biais de l'aide judiciaire. Ces deux Etats se détachent en effet très nettement de leur groupe respectif de pays aux niveaux de richesse similaires.

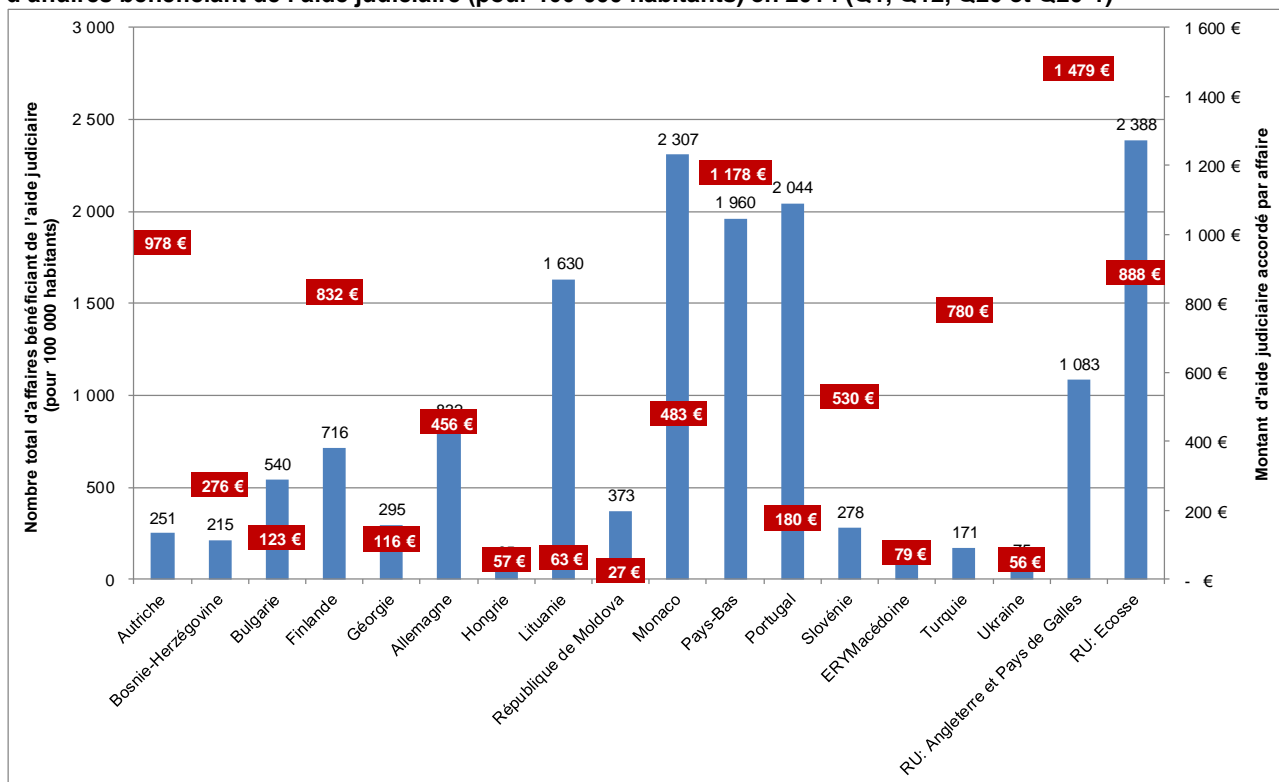
Dans une catégorie d'Etats aux niveaux de richesse beaucoup plus élevés, on peut remarquer les efforts budgétaires soutenus des **Pays-Bas** et de la **Suède**, comparativement à l'**Autriche**, la **Finlande** ou l'**Irlande** par exemple.

Attention toutefois car l'analyse des dépenses d'aide judiciaire dans les Etats ne peut être complète sans prendre en considération la demande (le nombre de personnes et d'affaires requérant l'aide judiciaire), les critères d'octroi (critères d'étendue et d'admissibilité pratiqués par l'Etat), la complexité des affaires ainsi que la lourdeur des frais professionnels et d'administration. Il convient donc de toujours interpréter les données budgétaires avec précaution.

### 2.6.3.3 Nombre d'affaires (contentieuses ou non) bénéficiant de l'aide judiciaire et montant alloué à l'aide judiciaire par affaire

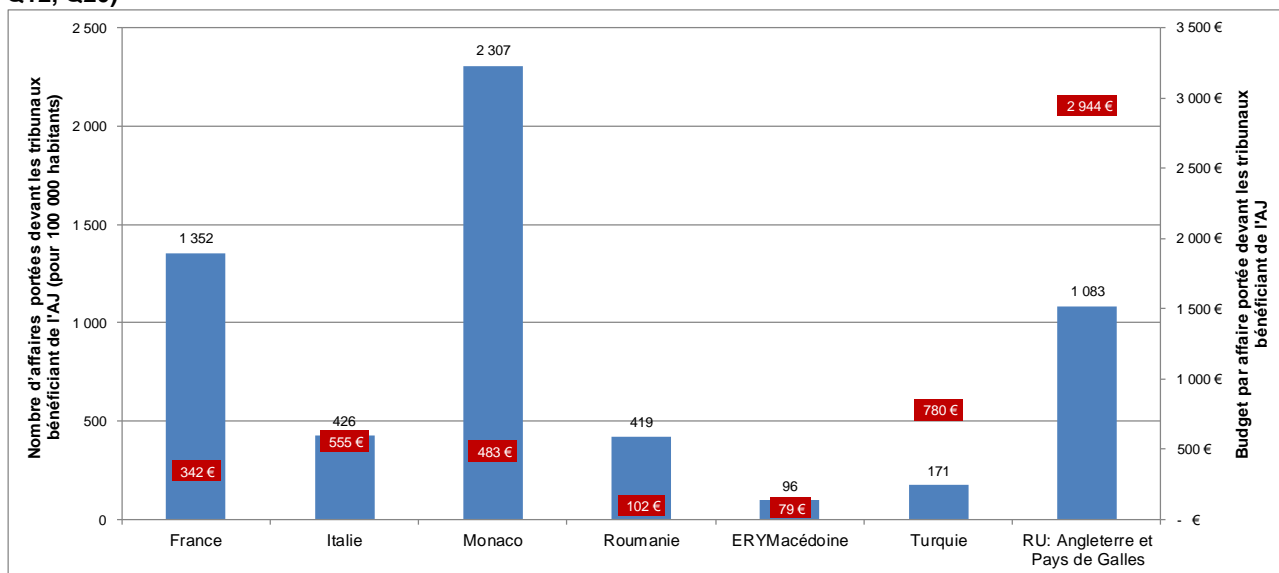
Dans le but d'affiner l'analyse des politiques d'accès au droit et à la justice grâce à l'aide judiciaire, la CEPEJ a souhaité mettre en relation la demande (le nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants, que ce soit en matière contentieuse ou non contentieuse) avec les montants accordés par affaire. Les informations sont disponibles pour 18 Etats.

**Graphique 2.41 Montant du budget public annuel exécuté de l'aide judiciaire par affaire (en €) et nombre total d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire (pour 100 000 habitants) en 2014 (Q1, Q12, Q20 et Q20-1)**



On peut regretter, comme lors du précédent exercice, que davantage d'Etats n'aient pas été en mesure de fournir de telles précisions. En se concentrant sur les affaires contentieuses et le budget correspondant, il est possible de tirer des enseignements pour quelques Etats ou entités supplémentaires.

**Graphique 2.42 Montant du budget public annuel exécuté de l'aide judiciaire par affaire portée devant les tribunaux (en €) et nombre total d'affaires portées devant les tribunaux (pour 100 000 habitants) en 2014 (Q1, Q12, Q20)**



Différents choix de politique publique sont opérés par les Etats en matière d'aide judiciaire, quant au nombre d'affaires éligibles et au montant consacré par affaire éligible.

En 2014, les politiques d'aide judiciaire sont les plus généreuses aux **Pays-Bas**, en **Ecosse (RU)** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, avec un nombre significatif d'affaires éligibles et un montant élevé de l'aide par affaire. La **Finlande**, la **France**, l'**Allemagne**, et **Monaco** restent généreux quant aux montants alloués mais pour un nombre d'affaires éligibles plus restreints.

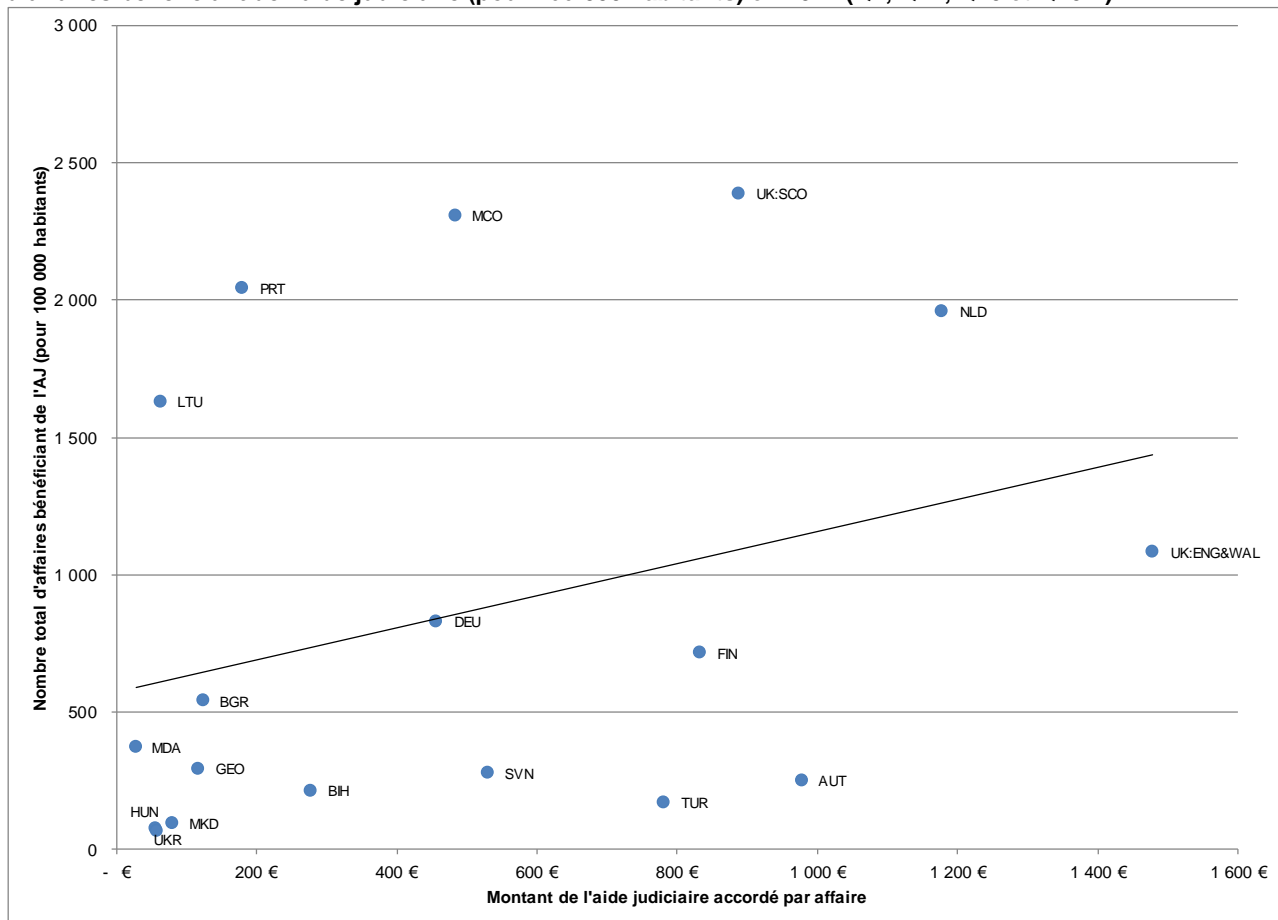
L'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, l'Italie, la Slovénie et la Turquie font le choix d'attribuer des montants importants par affaire tout en limitant le nombre d'affaires éligibles.

Au contraire, la Lituanie, le Portugal et dans une moindre mesure la Bulgarie, la République de Moldova et la Roumanie étendent l'éligibilité à un nombre relativement important d'affaires mais restreignent les montants alloués.

Enfin l'Ukraine, la Hongrie, Malte, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Géorgie, limitent à la fois l'éligibilité et les montants consacrés par affaire.

Ces différentes politiques apparaissent clairement sur le graphique ci-dessous.

**Graphique 2.43** Montant du budget public annuel exécuté de l'aide judiciaire par affaire (en €) et nombre total d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire (pour 100 000 habitants) en 2014 (Q1, Q12, Q20 et Q20-1)



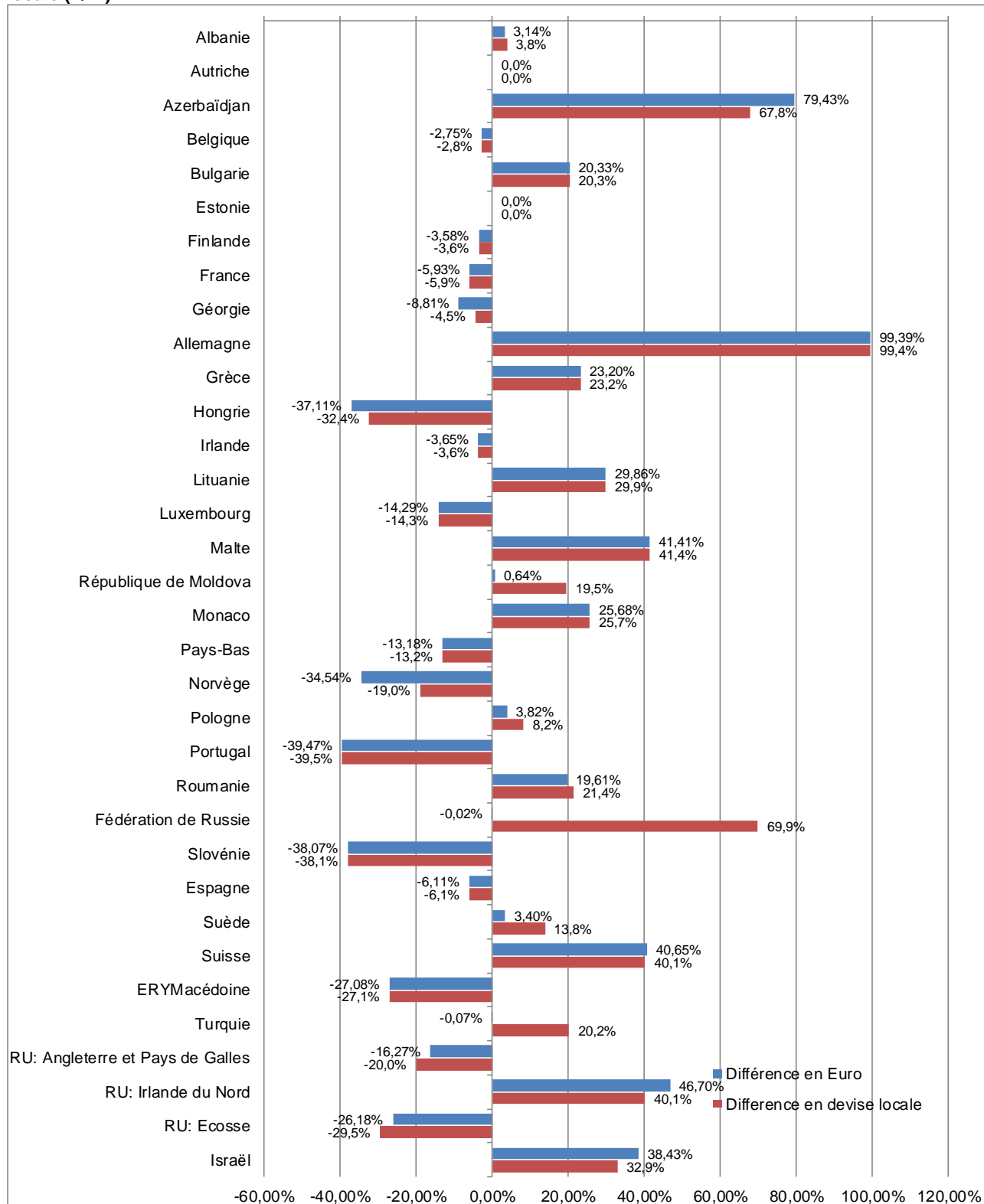
Il est important de souligner que certains des Etats ou entités remarquables dans la partie 2.6.3 pour leur système d'aide judiciaire relativement généreux (que ce soit au regard de leur budget par habitant comparé à leur richesse, du montant d'aide judiciaire alloué par affaire ou du nombre d'affaires éligibles) – par exemple les Pays-Bas, le Portugal, la Suisse, la Slovénie, l'Angleterre et Pays de Galles (RU) ou l'Irlande du Nord (RU) – sont également des Etats ou entités dans lesquels les recettes des frais ou taxes de justice par habitant sont parmi les plus élevées. Des montants de frais/taxes de justice élevés pourraient laisser penser a priori que l'égalité d'accès à la justice n'est pas garantie. Mais l'accès au droit et à la justice est en réalité préservé grâce à des mécanismes d'aide judiciaire développés permettant aux personnes dont les moyens financiers sont insuffisants de se défendre devant un tribunal ou d'intenter une action en justice.

## 2.6.4 Evolution du budget public annuel de l'aide judiciaire

**Note :** cette partie se base sur les budgets approuvés de l'aide judiciaire, car seuls ceux-ci ont été renseignés lors des exercices précédents.

### 2.6.4.1 Evolution du budget public annuel de l'aide judiciaire entre 2012 et 2014

**Graphique 2.44** Variation des budgets approuvés de l'aide judiciaire entre 2012 et 2014, en € et en monnaie locale (Q12)



La variation 2012-2014 du budget de l'aide judiciaire peut être analysée pour 31 Etats ou entités.

La tendance est globalement positive, ce qui témoigne du fait que de nouveaux investissements ont été réalisés pour améliorer l'accès à la justice et au droit à travers l'Europe afin de répondre aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Il convient cependant de préciser que la médiane est de 0 %, ce qui signifie que la moitié des pays répondants ont restreint leur budget consacré à l'aide judiciaire entre 2012 et 2014.

Si l'on considère les variations en euros et sans tenir compte de l'inflation, 15 Etats ou entités ont réduit le budget alloué à l'aide judiciaire sur la période considérée et 17 Etats ou entités l'ont augmenté. En **Estonie**, ce budget est le même en 2012 qu'en 2014.

L'**Azerbaïdjan** (+ 79 %) et la **Lettonie** (+ 71,50 %) sont les pays qui ont le plus investi pour l'aide judiciaire entre 2012 et 2014. L'augmentation de budget en **Azerbaïdjan** est cependant plus limitée qu'il n'y paraît si l'on tient compte de la variation du taux de change sur la période considérée. La **Lettonie** n'est pas représentée dans cette variation étant donné le changement de monnaie pour l'euro, bien qu'il y ait une augmentation du budget alloué à l'aide judiciaire due à la mise en œuvre progressive du règlement de décembre 2009 visant à développer et améliorer le système d'aide judiciaire. La grande variation du niveau d'aide judiciaire que l'on peut constater pour l'**Allemagne** résulte uniquement du fait que les données de 2010 et 2012 sont incomplètes et non comparables avec les données de 2014.

Parmi les Etats ou entités ayant augmenté leur budget de l'aide judiciaire de manière significative au cours de la période on notera également : l'**Irlande du Nord (RU)** (+ 47 %), **Malte** (+ 41 %), la **Suisse** (+ 41 %), la **Lituanie** (+ 30 %), la **Bulgarie** (+ 20 %) et la **Roumanie** (+ 20 %). L'augmentation est en fait moins importante en **Irlande du Nord (RU)** si l'on tient compte de la hausse du taux de change combinée à l'inflation. De plus, l'**Irlande du Nord (RU)** précise que les données renseignées pour 2014, contrairement à celles de 2012, sont basées sur les montants constatés à la fin de l'année budgétaire et non sur les montants prévisionnels du début d'année. Compte tenu de la pression des demandes affluant en cours d'année budgétaire, les montants observés en fin d'année sont toujours supérieurs à ceux anticipés en début d'année. A **Malte**, la variation budgétaire est difficile à interpréter dans la mesure où – en l'absence d'un budget spécifique alloué à l'aide judiciaire avant 2015 – les données communiquées reflètent approximativement les dépenses consacrées à l'aide judiciaire par le Bureau du Procureur général (« *Office of the Attorney General* »).

En **Suisse**, suite à l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure qui ont unifié les procédures cantonales civiles d'une part, et pénales d'autre part, on assiste à une explosion des coûts de l'aide judiciaire. Des analyses sont en cours pour tenter d'en déterminer la cause. Par ailleurs, la **Suisse** précise qu'en matière pénale, l'introduction de l'avocat de la première heure contribue probablement à cette tendance à la hausse. L'augmentation de plus de 38 % en **Israël** (qui doit cependant être revue à la baisse compte tenu de l'augmentation du taux de change et de l'inflation) peut être attribuée à un assouplissement des conditions d'attribution de l'aide judiciaire suite à une décision du ministère des Finances. En fait, lors des années précédentes, la différence entre les budgets approuvés et exécutés pour ces institutions était extrêmement importante parce qu'ils recevaient leur budget annuel en correspondance directe avec leurs activités annuelles. En 2014, une décision a été prise en vue de diminuer la différence entre les budgets approuvés et exécutés, augmentant ainsi le budget approuvé.

Les Etats ou entités ayant le plus réduit leur budget alloué à l'aide judiciaire entre 2012 et 2014 sont le **Portugal** (- 39,47 %), la **Slovénie** (- 38,07 %), la **Hongrie** (- 37,11 %), la **Norvège** (- 34,54 %), « l'**ex-République yougoslave de Macédoine** » (- 27,08 %), l'**Ecosse (RU)** (- 26,18 %), l'**Angleterre et Pays de Galles** (- 16,27 %) et les **Pays-Bas** (- 13,18 %). La diminution budgétaire de la **Norvège** est très atténuée après prise en compte de la variation du taux de change sur la période considérée. Le **Portugal** explique la baisse observée par la situation économique et financière du pays qui nécessite toujours des restrictions budgétaires. Il est tout de même précisé que chaque année le budget alloué à l'aide judiciaire a tendance à être révisé à la hausse dans le courant de l'année. Ainsi, si l'on se réfère au budget exécuté, on constate en fait une variation positive des dépenses d'aide judiciaire. En **Slovénie**, la diminution du budget est due à une modification de la législation en matière d'insolvabilité en 2013, qui abolit le droit pour toute personne physique ou morale de demander une aide judiciaire afin d'avancer les frais de la procédure de faillite (les personnes physiques ou morales sont dispensées de l'avance de ces frais).

Ainsi, deux tendances opposées se profilent en Europe :

- les Etats ou entités dans lesquels les systèmes d'aide judiciaire sont les plus généreux (le **Portugal**, si l'on tient compte de sa richesse, la **Slovénie**, si l'on rapporte le montant de l'aide judiciaire au nombre de cas, les **Pays-Bas**, la **Norvège**, l'**Ecosse (RU)**) ont tendance à diminuer leur budget alloué à l'aide judiciaire ;
- au contraire, les Etats pour lesquels les montants affectés à l'aide judiciaire sont les plus faibles (**Albanie**, **Azerbaïdjan**, **Bulgarie**, **Lettonie**, **Malte**, **Pologne**, **Roumanie**) ont tendance à les augmenter afin de se conformer aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.



## 2.6.4.2 Evolution du budget public annuel de l'aide judiciaire entre 2010 et 2014

Tableau 2.45 Evolution des budgets approuvés de l'aide judiciaire entre 2010 et 2014, en valeurs absolues (Q12)

Etats / entités	Budget approuvé de l'aide judiciaire			Evolution
	2010	2012	2014	
Albanie	21 429 €	60 253 €	62 143 €	
Andorre		387 485 €		
Arménie	294 140 €			
Autriche	18 400 000 €	19 000 000 €	19 000 000 €	
Azerbaïdjan	345 054 €	457 000 €	820 000 €	
Belgique	75 326 000 €	87 024 000 €	84 628 000 €	
Bosnie-Herzégovine	5 906 637 €	7 128 234 €		
Bulgarie	3 867 730 €	3 579 030 €	4 306 647 €	
Croatie	229 550 €	166 631 €		
Chypre		1 526 738 €		
République tchèque	28 361 213 €	24 142 835 €		
Danemark	87 896 311 €	83 643 048 €		
Estonie	2 982 213 €	3 835 000 €	3 835 000 €	
Finlande	58 100 000 €	67 697 000 €	65 276 000 €	
France	361 197 138 €	367 180 000 €	345 406 000 €	
Géorgie	1 080 548 €	1 428 885 €	1 302 966 €	
Allemagne	382 382 576 €	344 535 431 €	686 978 779 €	
Grèce	2 500 000 €	8 300 000 €	10 225 994 €	
Hongrie	304 823 €	907 974 €	570 980 €	
Irlande	87 435 000 €	83 159 000 €	80 126 000 €	
Italie	127 055 510 €	153 454 322 €		
Lettonie	842 985 €	962 294 €		
Lituanie	3 906 105 €	4 543 826 €	5 900 767 €	
Luxembourg	3 000 000 €	3 500 000 €	3 000 000 €	
Malte	85 000 €	49 500 €	70 000 €	
République de Moldova	314 034 €	1 211 570 €	1 219 308 €	
Monaco	224 400 €	294 400 €	370 000 €	
Monténégro	169 921 €	NA	375 943 €	
Pays-Bas	481 655 000 €	495 300 000 €	430 000 000 €	
Norvège	213 990 000 €	270 501 300 €	177 083 000 €	
Pologne	23 244 000 €	24 107 000 €	25 029 000 €	
Portugal	51 641 260 €	55 184 100 €	33 403 315 €	
Roumanie	7 915 238 €	7 958 050 €	9 518 975 €	
Fédération de Russie	105 836 124 €	120 873 284 €	120 844 668 €	
Serbie				
Slovaquie	1 357 776 €	1 771 287 €		
Slovénie	5 834 338 €	5 514 089 €	3 414 646 €	
Espagne	35 477 067 €	253 034 641 €	237 581 907 €	
Suède	195 683 782 €	236 399 146 €	244 442 713 €	
Suisse	100 061 055 €	108 609 657 €	152 756 877 €	
ERYMacédoine	NA	304 741 €	222 213 €	
Turquie	79 338 098 €	89 840 624 €	89 776 024 €	
Ukraine			3 472 684 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	2 521 000 000 €	2 717 785 054 €	2 275 552 132 €	
RU: Irlande du Nord	96 280 000 €	92 250 000 €	135 334 000 €	
RU: Ecosse		179 000 000 €	132 130 000 €	
Israël		39 771 572 €	55 055 454 €	
<b>Moyenne</b>	129 288 551 €	141 109 701 €	153 829 619 €	
<b>Médiane</b>	13 157 619 €	13 650 000 €	19 000 000 €	
<b>Minimum</b>	21 429 €	49 500 €	62 143 €	
<b>Maximum</b>	2 521 000 000 €	2 717 785 054 €	2 275 552 132 €	

Sur la période 2010-2014, il convient de souligner les efforts soutenus de l'**Albanie**, l'**Azerbaïdjan**, la **Grèce**, la **Lituanie**, **Monaco**, la **République de Moldova**, la **Pologne**, la **Roumanie**, la **Suède** et la **Suisse**. Comme indiqué avant, la variation de l'**Allemagne** résulte du fait que les données de 2010 et 2012 sont incomplètes et non comparables avec les données de 2014.

L'**Autriche**, l'**Irlande**, la **Slovénie** et la **Turquie** ont un budget de l'aide judiciaire en constante diminution depuis 2010.

Certains Etats qui avaient consenti des efforts importants pour l'aide judiciaire entre 2010 et 2012 ont restreint leur budget entre 2012 et 2014. Il s'agit de la **Belgique**, de la **Finlande**, de la **France**, de la **Géorgie**, de la **Hongrie**, du **Luxembourg**, des **Pays-Bas**, de la **Norvège**, du **Portugal** et de l'**Espagne**.

D'autres Etats ou entités ont au contraire augmenté leur budget de l'aide judiciaire entre 2012 et 2014 alors qu'ils l'avaient diminué entre 2010 et 2012 : la **Bulgarie**, **Malte** et l'**Irlande du Nord (RU)**.

Le croisement de ces données avec celles relatives à l'évolution des recettes de frais de justice au cours de période étudiée (2010-2014) permet de mettre en évidence différentes dynamiques en ce qui concerne l'accès à la justice des Etats:

- l'**Azerbaïdjan**, l'**Albanie** et la **Roumanie**, dont les montants alloués à l'aide judiciaire sont actuellement relativement peu élevés, investissent de manière continue depuis 2010 afin de développer leur système d'accès à la justice, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe ; parallèlement, l'augmentation des frais ou taxes de justice génère des recettes supplémentaires permettant de couvrir en partie les coûts de fonctionnement des tribunaux ; la **Suède**, dont le système d'aide judiciaire compte parmi les plus généreux d'Europe, a également accru à la fois le budget affecté à l'aide judiciaire et les recettes issues des taxes/frais de justice dans la période 2010-2014 ;
- certains pays de *common law* et d'Europe du nord, comme la **Finlande**, les **Pays-Bas**, l'**Ecosse (RU)**, dont les systèmes d'aide judiciaire sont très développés, ont tendance à diminuer les montants alloués à l'aide judiciaire depuis plusieurs années ; dans le même temps, leurs recettes tirées des frais ou taxes de justice ont tendance à augmenter ;
- la **Suisse** et l'**Irlande du Nord (RU)**, dont les systèmes d'aide judiciaire sont très généreux, sont dans une dynamique d'accroissement des budgets alloués à l'aide judiciaire et de diminution des recettes issues de frais/taxes de justice.

## 2.7 Tendances et conclusions

L'évaluation des budgets alloués aux systèmes judiciaires révèle des situations très contrastées en Europe. La moyenne européenne des budgets alloués au système judiciaire s'élève à 60 € par habitant en 2014, mais la moitié des Etats dépensent moins de 45 € par habitant. De plus, les écarts sont très importants entre les 6 Etats dont la dépense par habitant est inférieure à 20 € et les 5 Etats ou entités pour lesquels elle est supérieure à 100 €. Si l'on constate une corrélation positive entre le budget du système judiciaire et le PIB, il faut toutefois souligner que ce ne sont pas nécessairement les Etats les plus riches qui consentent proportionnellement les plus gros efforts pour leur système judiciaire. Il convient de préciser que certains Etats réalisant un effort financier important compte tenu de leur richesse ont pu recevoir le soutien de la communauté internationale ou européenne pour mener à bien certains projets de modernisation de leur système judiciaire.

Le budget des tribunaux représente la part la plus importante du budget alloué au système judiciaire : 66 % en moyenne. Le budget du ministère public en représente quant à lui environ 24 % et celui de l'aide judiciaire 10 %. Les pays d'Europe du nord et les entités de *common law* se démarquent des autres Etats du point de vue de la répartition du budget alloué au système judiciaire entre ces trois composantes. La part consacrée aux tribunaux y est significativement plus faible (moins de 50 %) tandis qu'une priorité est accordée à l'aide judiciaire qui représente souvent près ou plus de 20 % du budget alloué au système judiciaire. Dans les Etats d'Europe orientale et du sud-est, le ministère public occupe traditionnellement une position forte dans le système judiciaire (près ou plus de 30 % du budget).

La tendance depuis le précédent exercice d'évaluation est à l'augmentation du budget alloué au système judiciaire dans la plupart des Etats (25 Etats ou entités sur 37). Pour certains Etats, la crise économique et financière de la fin des années 2000 avait imposé d'importantes restrictions budgétaires. En 2014, ceux-ci ont pu initier ou poursuivre un rattrapage et réaliser des dépenses supplémentaires pour promouvoir leur système judiciaire (**Lettonie**, **Lituanie**, **Roumanie**, **Slovénie**). En revanche, en **Irlande**, au **Portugal**, en **Espagne** et particulièrement en **Grèce**, le système judiciaire continue de subir des coupes budgétaires régulières.

Le déploiement de moyens importants pour améliorer le fonctionnement des différentes composantes du système judiciaire doit être noté en **Azerbaïdjan, République de Moldova, Roumanie, Lituanie, Lettonie, Malte** et **Fédération de Russie**. Les investissements financiers dans ces Etats accompagnent souvent des programmes de constructions/rénovations immobilières, d'équipement des tribunaux en nouvelles technologies de l'information et de la communication ou des augmentations de salaires. Le développement d'un système d'aide judiciaire facilitant l'accès à la justice pour les plus démunis fait également souvent partie des dispositions prises par ces Etats dont l'effort financier global en faveur du système judiciaire mérite d'être souligné.

On peut regretter que la formation initiale et continue des magistrats représente toujours une part très faible du budget alloué aux tribunaux (moins de 1 %). En dépit des recommandations de la CEPEJ, peu d'Etats ont augmenté leur budget dédié à ce poste entre 2012 et 2014. On a même pu noter au contraire une diminution de ce budget dans 16 Etats.

L'augmentation des recettes liées aux frais de justice dans certains Etats ou entités peut s'expliquer par des changements législatifs (**Roumanie**) ou organisationnels (**Ecosse (RU)**) ou bien par une augmentation du contentieux (**Estonie**). D'une manière générale, les usagers du service public de la justice sont de plus en plus mis à contribution pour financer le système judiciaire, à travers les taxes et frais de justice. Ces recettes représentent plus de 20 % du budget public alloué au système judiciaire dans plus d'un quart des Etats et entités, voire plus de 50 % en **Turquie**. Elles restent plus importantes que le budget alloué au système judiciaire en **Autriche**.

D'une manière générale, on notera depuis 2010 une tendance à la délégation au secteur privé de certains services traditionnellement gérés par les tribunaux comme la maintenance informatique, la formation continue du personnel, la sécurité, les archives, le nettoyage, etc. Cette pratique d'externalisation des fonctions de support de l'activité judiciaire peut se traduire par une réduction du personnel non juge et/ou du personnel technique des tribunaux dans certains Etats.

Tous les Etats ou entités disposent d'un système d'aide judiciaire pour les procédures pénales, ce qui est à saluer au regard des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce système d'aide prend généralement la forme d'une représentation légale devant les tribunaux ou d'un conseil juridique. Concernant l'évolution des budgets alloués à l'aide judiciaire, on peut distinguer deux tendances parmi les Etats ou entités : là où les systèmes sont les plus généreux, on note une tendance à diminuer leur budget alloué à l'aide judiciaire et là où les montants affectés à l'aide judiciaire sont les plus faibles, la tendance est à l'augmentation des budgets. De plus en plus, l'aide judiciaire est étendue à l'exécution des décisions de justice ou à la médiation judiciaire. Dans certains Etats ou entités, un système d'aide judiciaire généreux permet de préserver l'accès à la justice pour les plus démunis malgré des montants parfois importants demandés aux usagers, au titre des frais ou taxes de justice.

## Chapitre 3. Les personnels de justice et les avocats

Parmi les nombreuses données relatives aux personnels participant à l'activité juridictionnelle, il est apparu opportun, au regard de l'évolution actuelle de l'institution judiciaire dans les Etats et de la nécessité de ne retenir que les plus significatives, d'évoquer la situation des juges, celle des procureurs, celle des personnels non-juge et non-procureur (le *Rechtspfleger*, le greffier, l'assistant), et enfin celle des avocats.

### 3.1 Juges

Le juge peut se définir comme la personne chargée de rendre ou de participer à une décision judiciaire opposant des parties qui peuvent être des personnes physiques ou morales, dans le cadre d'un procès. Cette définition doit être envisagée dans le contexte de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ainsi qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. En particulier: «*le juge tranche, sur la base de normes de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence*».

Pour mieux tenir compte de la diversité des statuts et des fonctions que peut regrouper le même terme «juge», trois types de juges ont été définis dans la grille de la CEPEJ:

- les juges professionnels sont décrits dans la note explicative de la grille d'évaluation (Q46) comme «ceux qui ont été formés et qui sont rémunérés comme tels», et dont la fonction principale est de travailler comme juges et non comme procureurs ; le fait de travailler à plein temps ou à temps partiel est sans conséquence sur leur statut ;
- les juges professionnels exerçant à titre occasionnel et qui sont rémunérés comme tels (Q48) ;
- les juges non professionnels, bénévoles indemnisés pour leurs frais, qui rendent des décisions contraignantes dans les tribunaux (Q49 et Q49.1).

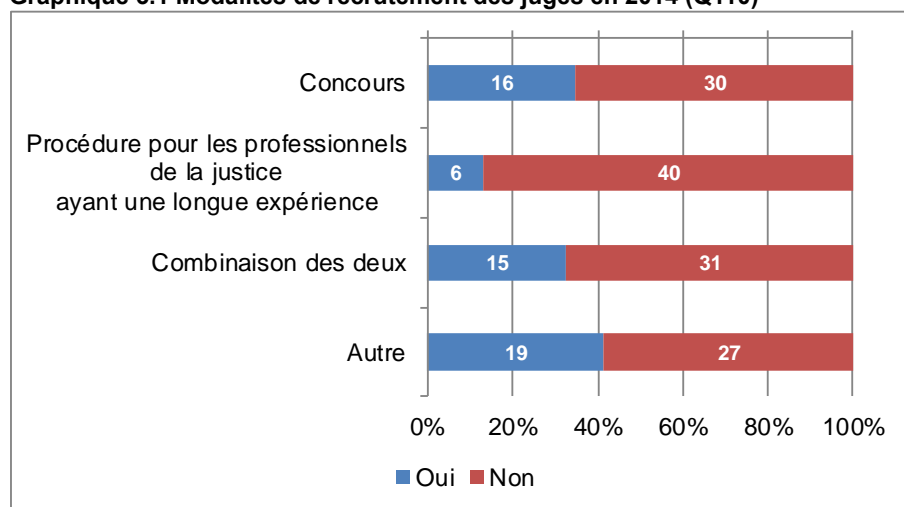
Afin de bien évaluer l'activité réelle de ces trois catégories de juges, il a été demandé aux Etats de préciser les postes effectivement pourvus et d'évaluer ces postes en équivalent temps plein (ETP), pour les juges professionnels, pour ceux qui exercent à titre permanent, comme pour ceux qui exercent à titre occasionnel.

La qualité et l'efficacité de la justice dépendent pour beaucoup des conditions de recrutement et de formation des juges, de leur nombre, du statut qui garantit leur indépendance et du nombre de personnels travaillant dans les tribunaux, soit directement auprès d'eux comme assistants, soit dans l'exercice d'une activité de nature juridictionnelle.

Il est donc important de préciser les conditions de recrutement et de formation des juges, de mesurer le nombre total des juges affectés au sein de chacun des Etats ou entités, de rechercher la pérennité des fonctions qu'ils exercent et le nombre de personnels qui les assistent, soit directement, soit indirectement.

#### 3.1.1 Le recrutement des juges professionnels

Graphique 3.1 Modalités de recrutement des juges en 2014 (Q110)



Le concours est le mode de droit commun de recrutement de juges choisi par 16 d'Etats, 6 font appel à une procédure de recrutement de professionnels de la justice ayant une longue expérience dans le domaine, 15 combinent les deux et 19 utilisent une autre procédure.

Ce mode de recrutement peut être complété dans un même Etat par des modes alternatifs de recrutement, basés essentiellement sur l'expérience spécifique du

candidat. Deux remarques préliminaires méritent l'attention à cet égard. D'une part, il est à noter que, souvent, la loi nationale fixe la durée minimale de l'expérience requise. D'autre part, l'expérience juridique

peut être interprétée de manière large, ce qui est le plus souvent le cas (juristes, avocats, notaires, consultants juridiques, greffier et autres professions dans le domaine du droit), ou étroite (anciens magistrats, les postes qui impliquent l'exercice des fonctions juridictionnelles – référendaire, juge assistant, juge associé, juge stagiaire *etc.*). Il n'est pas exclu qu'une qualification autre que juridique puisse s'avérer pertinente comme par exemple la fonction de membre du Parlement en **Islande** ou fonctionnaire de l'administration fiscale au regard des juridictions administratives et fiscales (**Finlande**, certains Länder en **Allemagne**).

Ainsi, en **Albanie**, les personnes ayant une expérience professionnelle antérieure en tant que juges sont dispensées de la formation et de l'examen à l'Ecole de la Magistrature. Au **Portugal**, toute expérience pertinente dans le domaine du droit peut donner accès à la fonction de juge. Dans certains Etats, la dispense de l'examen d'entrée à la magistrature bénéficie aux Docteurs en droit et aux anciens magistrats (la **Fédération de Russie** ; la **Lituanie** en ce qui concerne les anciens juges de la Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle et les juridictions européennes). En **Bosnie et Herzégovine**, les candidats qui sont des juges en fonction sont évalués sur la base des résultats de leur travail et accèdent directement au stade de l'interview (sans se présenter à l'examen écrit). En **Croatie**, des personnes ayant précédemment travaillé comme magistrat, avocat ou notaire peuvent être nommés juges dans certaines juridictions, après avoir passé un examen devant le Conseil de la Magistrature, autre que l'examen de sortie de l'Ecole de la Magistrature. En **France**, des concours complémentaires de recrutement des magistrats ouverts à des candidats justifiant d'une expérience professionnelle antérieure peuvent avoir lieu, devant des jurys comportant également des personnalités extérieures au corps judiciaire. En outre, il existe une possibilité de recrutement hors concours réservée aux candidats justifiant d'une expérience professionnelle particulièrement qualifiante pour l'exercice des fonctions judiciaires, après avis favorable d'une commission composée exclusivement de magistrats de l'ordre judiciaire, la « commission d'avancement ». Dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », jusqu'à 2013, 50 % de l'effectif des magistrats provenaient d'autres professions juridiques. En revanche, sous la nouvelle législation, la formation initiale assurée par l'Académie pour les Juges et les Procureurs est obligatoire pour tous les candidats.

En **Estonie** la formation initiale des candidats sélectionnés suite à un premier concours est sanctionnée par un examen. Si tous les candidats doivent passer cette épreuve, ceux qui peuvent se prévaloir d'une expérience en tant qu'avocat, procureur, consultant à la cour, greffier ou juge, voient leur période de formation réduite. De même, un avocat expérimenté et reconnu qui a passé l'examen peut être directement nommé magistrat dans une Cour d'appel.

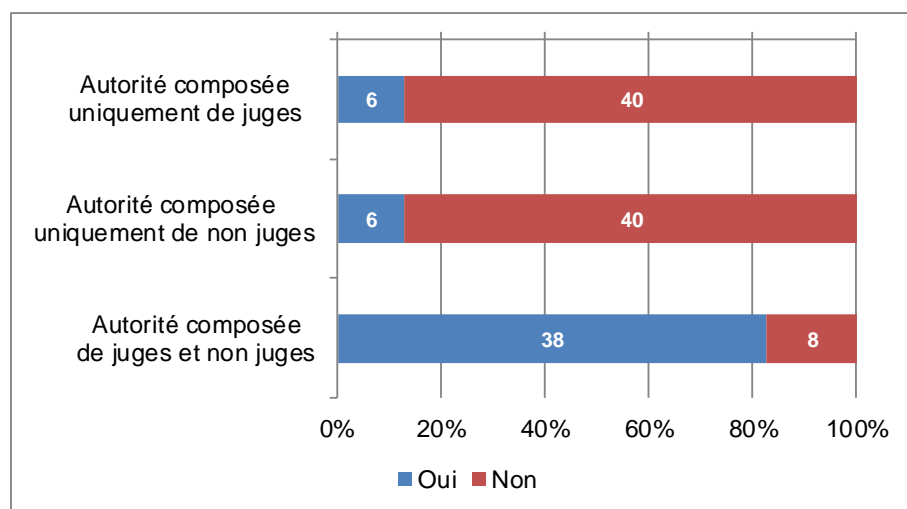
Dans certains Etats ou entités, il n'existe pas d'examen spécifique d'entrée à la magistrature et la nomination initiale des juges est conditionnée par la double exigence d'expérience juridique antérieure et de réussite à l'examen du barreau (**Monténégro**, **Serbie** (avant la réforme législative de Décembre 2015), **Slovénie**). En **Turquie**, l'accès à la profession de juge est également soumis au double critère d'expérience professionnelle et de concours. A **Monaco**, après avoir validé l'examen d'entrée à la magistrature et avant la nomination définitive, les candidats magistrats doivent acquérir une expérience en tant que juge à travers la fonction de référendaire.

Certains Etats ou entités, notamment dans les systèmes de *common law* recrutent principalement des professionnels de la justice dotés d'une expérience prouvée. Par exemple, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** mais aussi en **Irlande**, il n'existe pas d'examen formel d'entrée à la magistrature et l'expérience professionnelle des candidats est un paramètre essentiel de l'évaluation effectuée par l'autorité compétente. Au **Danemark**, les examens passés à la faculté de droit sont le paramètre essentiel de sélection et l'interview n'est accessible qu'aux candidats ayant obtenu les meilleurs résultats. De même, en **Suisse** il n'y a aucun cursus officiel donnant accès à la fonction de juge. En règle générale, les magistrats sont choisis parmi des juristes expérimentés exerçant les professions d'avocats, de juristes dans l'administration ou dans des entreprises, de greffiers. Même si depuis 2009 il existe une Académie Suisse de la Magistrature, la formation proposée n'est pas obligatoire (sauf dans quelques cantons). A **Malte**, les juges et les *Magistrates* sont choisis parmi les avocats, une expérience de 12 ans étant nécessaire pour devenir juge et de 7 ans pour être *Magistrate*.

En **Finlande** et **Suède**, le système de recrutement présente la particularité d'être entièrement fondé sur l'expérience acquise au sein même de l'appareil juridictionnel. Titulaires d'un diplôme universitaire de droit, les candidats juges évoluent dans les tribunaux, la formation pratique impliquant l'exercice consécutif de différentes fonctions avant la nomination permanente : stagiaire ou greffier rapporteur, référendaire, juge à titre temporaire (et enfin, en **Suède**, juge associé). L'exception à ce mode de recrutement est elle aussi fondée sur l'expérience professionnelle. En **Finlande**, dans les petits tribunaux administratifs, une expérience en tant qu'avocat, procureur ou spécialiste en matière fiscale suffit, tout comme un diplôme de Doctorat. En **Suède**, tout individu ayant une qualification juridique de procureur ou avocat peut présenter sa candidature.

L'expérience professionnelle des candidats juges se voit reconnaître une place de plus en plus importante dans le processus de nomination initiale, prise en compte soit comme un atout supplémentaire, soit comme une condition obligatoire à satisfaire parmi d'autres, soit comme critère unique de sélection. En tout état de cause, ce paramètre d'évaluation fondé sur la compétence ne peut que favoriser une meilleure qualité des jugements et une efficacité accrue de la justice rendue.

**Graphique 3.2 Autorité responsable du recrutement initial et de la nomination en 2014 (Q111)**



Quelles que soient les modalités de recrutement, une garantie essentielle de l'objectivité et donc de l'efficacité de la procédure suivie réside dans le degré d'indépendance suffisant des autorités chargées de recruter. Dans la grande majorité des Etats, le recrutement est assuré par des instances mixtes (juges et non juges). Dans quelques rares Etats et entités, il relève de la compétence d'une instance composée de non juges (**Andorre, République**

**tchèque, Malte et Irlande du Nord (RU)**) ou uniquement de juges (**Chypre, Hongrie, Lettonie et Lituanie**). En **Allemagne** et en **Suisse**, les trois types d'autorités sont présents au niveau des entités fédérées, suivant leurs systèmes autonomes.

Au-delà des différents systèmes de nomination adoptés par les Etats, un consensus européen de plus en plus marqué se dégage au regard de la place et du rôle d'un « Conseil supérieur de la magistrature politiquement neutre ou un organe équivalent en tant qu'instrument effectif destiné à veiller au respect des principes démocratiques fondamentaux »<sup>13</sup>. Dans plusieurs Etats ou entités, un Conseil de la magistrature (**Albanie, Andorre, Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Lituanie, République de Moldova, Monaco, Monténégro, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suisse** (pour les cantons qui possèdent un Conseil Supérieur de la Magistrature), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », **Turquie, Ukraine**) ou une commission spéciale de sélection/évaluation/nomination des juges (**Azerbaïdjan, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Lituanie, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Fédération de Russie, Suède, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU), Ecosse (RU) et Israël**) jouent un rôle central. Il s'agit d'institutions, souvent composées d'une majorité de membres du corps judiciaire – garantie essentielle de leur indépendance – et de praticiens du droit dont la participation est un gage de légitimité démocratique. **Andorre** constitue une exception avec un Conseil Supérieur de la Justice composé exclusivement de non-juges. L'existence d'une commission de sélection n'exclut pas l'implication du Conseil de la Justice dans la procédure de nomination (**Azerbaïdjan, Lituanie, Slovaquie**). En **Lituanie** par exemple, le Président de la République nomme les juges autres que ceux de la Cour Suprême sur recommandation d'une commission de sélection établi par lui-même, avec l'accord du Parlement et après avoir consulté le Conseil de la Justice. Si le degré d'intervention des Conseils de la magistrature ou autres commissions de nomination varie – de la compétence de proposition (la grande majorité des Etats membres) à celle de nomination formelle (**Andorre, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre** (sauf pour les juges de la Cour Suprême), **Espagne, Monténégro,**

<sup>13</sup> Commission de Venise, *Nominations Judiciaires*, Rapport adopté lors de la 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), CDL-AD(2007)028, Strasbourg, 22 Juin 2007, § 22.

**Slovénie, Turquie**) – elles contribuent incontestablement à la qualité de la justice en tant que garantie initiale d'indépendance fonctionnelle des juges.

Parfois, le concours spécifique qui donne accès à la profession de magistrat a lieu devant un jury constitué spécialement à cette fin. Ce dernier est composé de manière à présenter des garanties d'indépendance et d'objectivité similaires à celles relatives à la composition des Conseils de la magistrature et commissions de sélection (**France, Grèce, Monaco**).

Dans beaucoup d'Etats ou entités, la nomination formelle des juges appartient au Chef de l'Etat agissant sur proposition du Conseil de la magistrature (**Albanie** (sauf pour les juges de la Cour Suprême), **Arménie, Autriche et Islande** (pour les juges suprêmes), **Danemark** (la Reine agit sur proposition du ministre de la Justice qui, lui, agit sur recommandation du *Judicial Appointments Council*), **France, Finlande** (les juges sont nommés par le Président de la République sur recommandation du Ministre de la Justice, conseillé par le Comité des nominations), **Hongrie, Irlande, République de Moldova, Monaco** (la nomination est faite par ordonnance souveraine, sur rapport du Directeur des services judiciaires, après avis du Haut Conseil de la Magistrature), **Fédération de Russie** (en ce qui concerne les juges fédéraux), Slovaquie, Ukraine, Israël).

La nomination formelle peut être aussi de la responsabilité du gouvernement (**Norvège, Allemagne** (au niveau de certaines entités fédérées), **Suède**), et plus précisément du ministre de la Justice (**Autriche** (pour les juges autres que les juges suprêmes), **Allemagne** (pour un nombre important des Lander), **Italie**), ou d'un autre ministre (**Islande** – le ministre de l'Intérieur a compétence au regard des juges des *district courts*). En **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et en **Irlande du Nord (RU)** le *Lord Chancellor* en tant que représentant de la Reine nomme les juges sur recommandation d'une commission indépendante des nominations. Une commission similaire existe en **Ecosse (RU)** et soumet des propositions au Premier Ministre avant que celui-ci adresse ses recommandations à la Reine. Dans la quasi-totalité des Etats ou entités, les recommandations du Conseil de la Justice lient l'autorité de nomination formelle, si ce n'est en droit, du moins dans les faits.

Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, la nomination de juges par le pouvoir exécutif ou législatif est admissible à condition qu'une fois nommés, ils ne reçoivent ni pressions ni instructions dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles<sup>14</sup>.

A **Malte**, le processus de recrutement est géré exclusivement par le pouvoir exécutif. Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du ministre de la Justice. Il en va de même en **République tchèque**, où il n'existe pas de Conseil Supérieur de la Justice. En revanche, chaque tribunal est doté d'un organe consultatif exprimant un avis sur les candidats de président et de vice-président, sur le plan de travail et autres points organisationnels. Pour les candidats juges de la Cour Suprême, l'accord du Président de ladite juridiction est requis.

Les nominations par le pouvoir législatif au moyen d'élection sont exceptionnelles. En Slovénie l'Assemblée Nationale élit les juges sur proposition du Conseil de la Justice. Il est intéressant de relever qu'en **Serbie**, l'élection par le Parlement ouvre une période initiale de 3 ans à l'expiration de laquelle le Conseil Supérieur de la Justice élit les magistrats de manière définitive. En **Lituanie**, les juges de la Cour Suprême sont élus par le *Seimas* sur proposition du Président de la République, tandis qu'en **Estonie** ils sont élus par le Parlement sur proposition du *Chief Justice* (élu par le Parlement sur proposition du Chef d'Etat). Dans le même sens, les juges de la Cour Suprême de la **Fédération de Russie** sont élus par la chambre haute du Parlement russe sur recommandation du Chef de l'Etat et au regard de l'avis du président de la Cour Suprême. Au niveau des entités fédérées, les juges sont élus par le pouvoir législatif sur proposition soit du président de la juridiction concernée, soit du gouverneur de l'entité respective. En **Suisse**, les juges de deuxième instance et de la Cour Suprême sont nommés respectivement par les parlements cantonaux et le Parlement fédéral, sur recommandation des partis politiques et, dans la plupart des cas, après examen des candidatures par une commission parlementaire.

L'hypothèse où le droit de proposition, voire de nomination formelle est confié à certaines juridictions reste rare. Ainsi, en **Estonie**, les juges de première et deuxième instance sont nommés par le Président de la République sur proposition de l'Assemblée plénière de la Cour Suprême. En **Espagne**, les candidats juges passent une série d'examens devant un tribunal de recrutement composé de magistrats de différents niveaux et d'autres praticiens du droit, avant d'être nommés par le Conseil Général de la Magistrature. En **Suisse**, les juges des tribunaux de première instance sont nommés par les tribunaux cantonaux ou élus par les citoyens. Enfin, en **Finlande**, en cas de besoin, la Cour Suprême et la Cour Administrative Suprême peuvent nommer des juges siégeant à titre temporaire dans les juridictions ordinaires, pour une durée

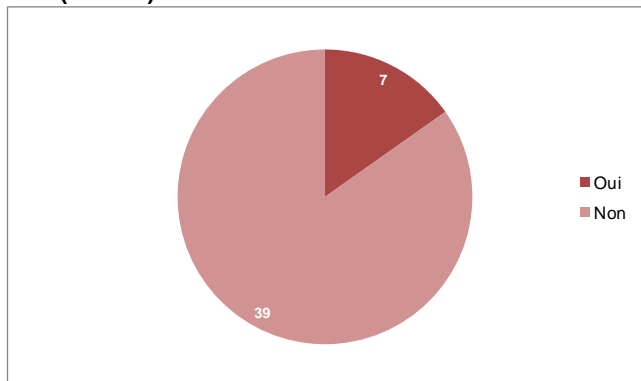
<sup>14</sup> CEDH, *Flux c. Moldova* (no 2), req. n° 31001/03, 3/10/2007, § 27.



minimale d'un an (pour une durée inférieure à un an, la compétence revient au président du tribunal concerné).

Dans le cas de tribunaux spécialisés, certains Etats ont choisi de faire élire les juges par leurs pairs (**France**: c'est le cas des juges des tribunaux de commerce, ou des conseillers prud'homaux en matière de droit du travail).

**Graphique 3.3 Mesures pour assurer la parité hommes / femmes lors du recrutement de juges professionnels en 2014 (Q110-1)**



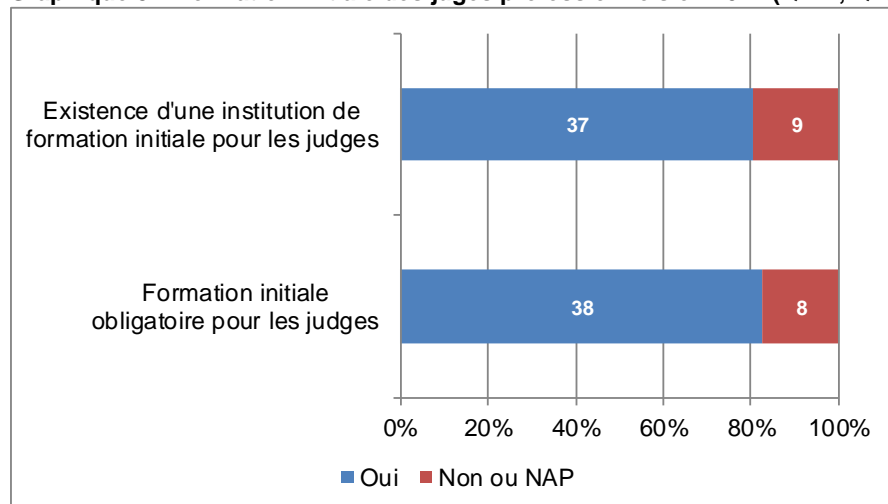
Peu d'Etats ont à ce jour mis en œuvre des mesures spécifiques visant à encourager la parité au sein du système judiciaire à travers le recrutement. Seuls l'**Arménie**, la **Bosnie-Herzégovine**, le **Danemark**, l'**Allemagne**, le **Monténégro**, la **Norvège** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** indiquent avoir mis en place des règles spécifiques dans ce sens. Par exemple, en **Arménie**, la parité hommes/femmes est l'une des préoccupations lors de l'établissement de la liste de candidats juges qui ne doit pas contenir moins de 25 % de représentants de l'un des sexes. En **Bosnie-Herzégovine**, la loi portant sur le Conseil

Supérieur des Juges et des Procureurs poursuit également l'objectif de parité exprimé sous forme d'obligation du Conseil lors des procédures de nomination et de promotion des magistrats. De la même manière, le Conseil de la Justice du **Monténégro** est lié par une obligation légale de veiller à la parité hommes/femmes dans le cadre de la procédure de nomination. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)** il s'agit d'une responsabilité statutaire du *Lord Chancellor* et le *Lord Chief Justice*.

Toutefois, il faut souligner que la majorité des Etats ou entités dispose d'une législation générale poursuivant l'objectif de parité hommes/femmes dans le secteur public et qui conditionne aussi l'organisation de leur appareil juridictionnel (l'**Allemagne** (au niveau des Länder), l'**Autriche**, le **Danemark**, la **Norvège** et l'**Israël** ont explicitement précisé le recours à ces lois générales en matière de nomination judiciaire). Dans certains Etats ou entités, des plans d'action spécifiques ont été élaborés à partir des règles et principes généraux existants aux fins de rendre la profession de juge plus accessible aux femmes (certains Länder en **Allemagne**, **Irlande du Nord (RU)**, **Ecosse (RU)**).

### 3.1.2 La formation des juges professionnels

**Graphique 3.4 Formation initiale des juges professionnels en 2014 (Q127, Q131)**



Avant d'exercer leurs fonctions, les juges suivent une formation spécifique dans une grande majorité d'Etats ou entités. Cette formation est obligatoire dans la plupart des Etats concernés (38).

Il convient de préciser ici que la définition de la notion de formation initiale varie selon les Etats et entités.

D'une part, des divergences existent quant à la période où la formation initiale a lieu, à savoir avant ou après la

nomination/élection du juge à titre définitif. Il est possible de distinguer entre une formation initiale obligatoire avant la nomination des candidats magistrats qui ont réussi les examens d'entrée (c'est le cas dans une grande majorité d'Etats ayant recours à un concours d'admission) et une formation initiale obligatoire suivie après leur nomination (**Estonie**, **France**, **Irlande**, **Lituanie**, **Fédération de Russie**, **Slovénie**). En Estonie par exemple, depuis 2014, les juges en période probatoire, c'est-à-dire nommés depuis moins de trois ans, doivent obtenir une qualification initiale obligatoire centrée sur des aptitudes et qualités spécifiques déterminées par le Conseil responsable pour la formation. La particularité du système de formation en



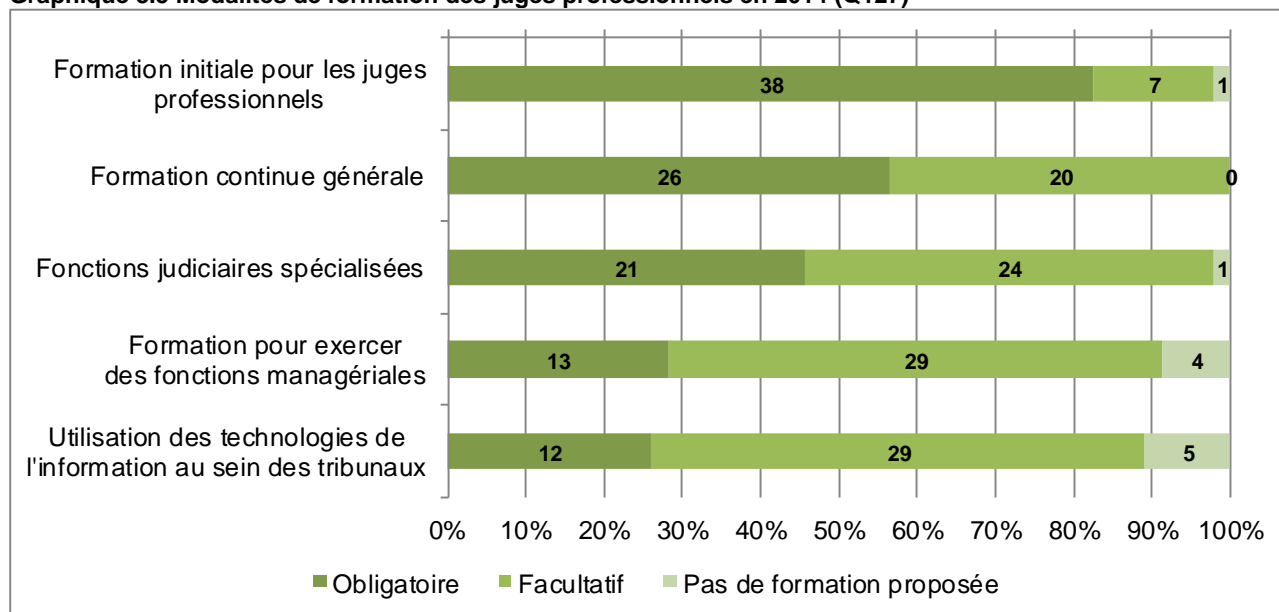
Irlande consiste à désigner pour chaque juge débutant un juge mentor pour le guider pendant les 3 premiers mois et continuer à le conseiller durant une année. En **Lituanie**, une formation initiale d'au moins un mois est obligatoire après la nomination officielle et avant l'entrée en fonction. De même, en **Slovénie**, la formation initiale ayant lieu après l'élection du juge de première instance inclut des séminaires, des ateliers organisés par des juges supérieurs, des simulations des procès *etc.* D'ailleurs, en **Bulgarie**, **Estonie** et **Slovénie** le système prévoit une formation obligatoire avant et après la nomination formelle des juges.

D'autre part, les Etats ont une compréhension différente quant au contenu de la formation initiale. Il paraît cohérent que dans les pays où les juges sont recrutés parmi des praticiens du droit avec une longue expérience professionnelle, la formation initiale soit réduite à des simples formalités organisationnelles et administratives. En revanche, dans les Etats où les juges sont recrutés relativement jeunes, suite à la validation de l'examen d'admission, une véritable formation juridique de connaissances, accompagnée de stages pratiques au sein des tribunaux apparaît indispensable en termes de qualité de justice. Les réponses des Etats ou entités doivent être lues à la lumière de cette remarque préalable.

Pour assurer cette formation initiale des juges, l'existence d'institutions tend à se généraliser en Europe, 37 Etats ou entités disposant de telles institutions (contre 33 lors de l'exercice d'évaluation précédent). La formation initiale est relativement longue dans les pays où elle est assurée par une Ecole de la magistrature, une institution similaire ou à travers des programmes obligatoires de stage (**Bulgarie** – 9 mois, **France** – 31 mois, **Croatie** – 2 ans, **Autriche** – 4 ans). En revanche, dans les Etats où les juges sont issus des rangs des professionnels expérimentés la formation (qui est d'ailleurs une qualification initiale) ne prend que quelques jours (les pays de la *common law*), ou bien elle est complètement absente (**Malte** où une expérience d'avocat de 12 ans est requise pour exercer la fonction de juge).

Dans 7 Etats ou entités la formation initiale est facultative (**Chypre**, **Finlande**, **Monténégro**, **Serbie**, **Suède**, **Irlande du Nord (RU)**, **Suisse** où la formation proposée par l'Académie de la Magistrature n'est obligatoire que dans quelques cantons). Si la **Finlande** et la Suède ont indiqué comme facultative la formation initiale des magistrats, il ne faut pas oublier que l'accès à la profession dans ces Etats est soumis à une longue formation pratique au sein des juridictions préalablement à la nomination. En outre, en **Suède** il existe une voie alternative de devenir juge qui est une formation initiale de quatre ans à l'Académie judiciaire. De même, une réforme législative est en préparation en **Finlande**, tendant à introduire un Centre de formation compétent au regard des référendaires. Il convient également de relever qu'en 2014, la Cour constitutionnelle de **Serbie** a censuré les dispositions de la loi sur l'Académie judiciaire en vertu desquelles le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) était obligé de nommer, s'il existe, un candidat ayant suivi la formation initiale à l'Académie. Suite aux amendements à la *Loi portant sur les juges* de décembre 2015, un examen d'entrée à la magistrature organisé par le CSJ a été introduit. De manière alternative, un candidat juge qui a suivi la formation initiale à l'Académie est dispensé de cet examen et ses compétences et expertises sont évaluées lors de l'examen final à l'Académie. Enfin, en **Slovaquie**, la formation initiale préalable à l'examen d'admission est obligatoire, mais les candidats sont autorisés aussi à atteindre les programmes de formation continue proposés sur une base optionnelle.

**Graphique 3.5 Modalités de formation des juges professionnels en 2014 (Q127)**



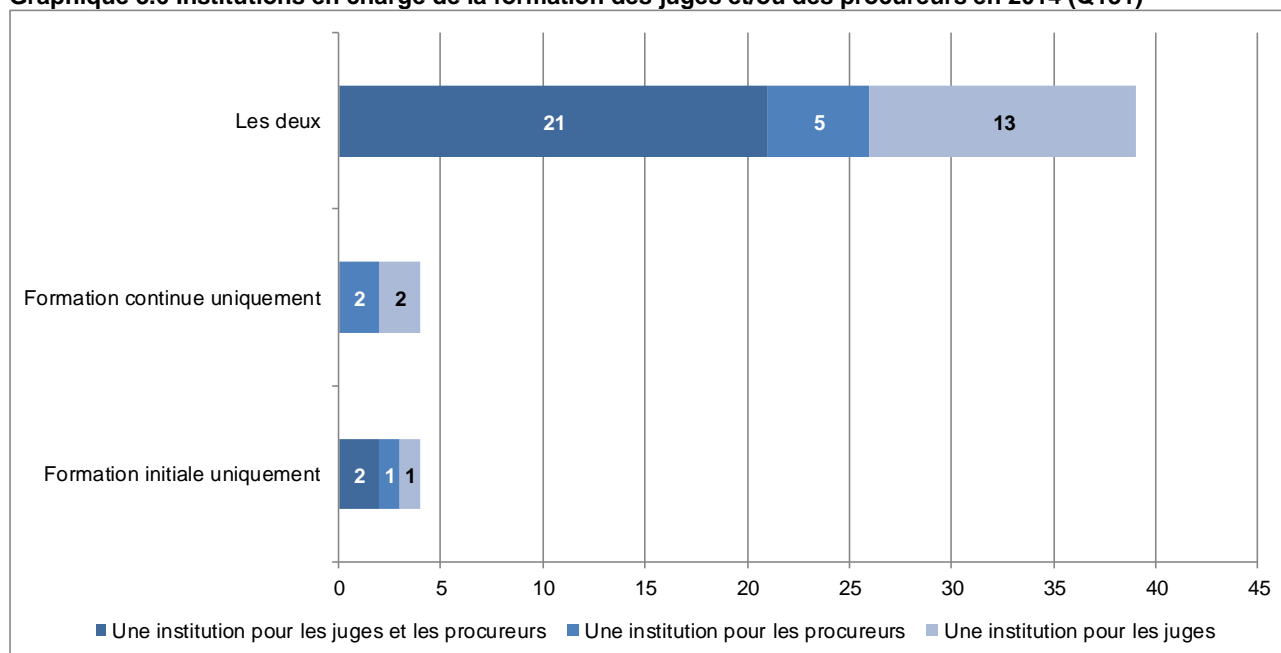
Outre la formation initiale, la totalité d'Etats ou entités offre la possibilité à leurs juges de se former pendant leur carrière (formation continue), cette formation étant obligatoire dans une majorité d'entre eux (26). Cependant, même lorsqu'elle est facultative, la formation continue intéresse généralement une proportion considérable des juges. Ainsi, en **Autriche**, plus de 70 % des juges suivent la formation générale continue chaque année.

Cette formation continue est soit occasionnelle (dans 7 Etats ou entités comme par exemple à **Malte** où les juges organisent entre eux des activités occasionnelles par le biais du Comité d'études judiciaires), soit régulière tout au long de la carrière (dans 38 Etats ou entités). Parfois, les législations nationales prévoient un intervalle de temps pendant lequel chaque magistrat a le devoir de suivre une formation continue : 5 jours par an en **France**, une fois tous les trois ans en **Fédération de Russie**, tous les 5 ans en **Lituanie**, 5 jours par an en **Ecosse (RU)**. La loi néerlandaise est à la fois très précise et souple – 90 heures pour une période de 3 ans. Il est à noter qu'en **Lituanie**, la formation continue est obligatoire au-delà du critère des 5 ans en cas de promotion, de transfert d'un tribunal de juridiction générale à un tribunal spécialisé, ou bien encore en cas de changement dans la qualification du magistrat *etc.*

Si dans la majorité des Etats ou entités les juges sont tenus par l'obligation de suivre une formation continue générale, le plus souvent ils demeurent libres de choisir le type de formation selon leurs qualifications et besoins. En outre, les autorités compétentes en matière de formation conçoivent les programmes à partir des priorités préalablement définies et des besoins plus généraux du système judiciaire ce qui explique que les programmes changent régulièrement. Ainsi, la formation continue prend la forme de cours théoriques dont le contenu est très diversifié, séminaires et conférences internes et à l'étranger, ateliers interdisciplinaires favorisant l'échange de connaissances et d'expériences, stages et visites, y compris dans les juridictions européennes et internationales *etc.* En tout Etat de cause, la formation continue permet de rechercher l'efficacité de la justice rendue par une compétence juridique accrue des magistrats et l'adaptation constante de celle-ci aux circonstances concrètes qui dépassent la loi et la jurisprudence.

Des formations continues spécifiques sont également organisées pour remplir des fonctions judiciaires spécialisées (45 Etats ou entités) au regard des différents domaines du droit mais aussi des particularités liées à une matière donnée (la justice des mineurs, nouvelles formes de criminalité, le statut des victimes, la protection des droits de l'enfant *etc.*), ou pour exercer des fonctions managériales (42 Etats ou entités), essentiellement en ce qui concerne les postes de présidents et d'administrateurs de juridiction, ou pour optimiser l'utilisation des technologies de l'information au sein des tribunaux (41 Etats ou entités). On peut observer que les formations proposées présentent de plus en plus un caractère pluridisciplinaire. Ainsi, en **Autriche**, les magistrats sont invités à développer leur compétence économique. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)** une formation ciblée est offerte aux juges statuant sur des questions économiques et administratives. Les formations continues sont également de plus en plus internationalisées. Le droit européen – Conseil de l'Europe et Union européenne - fait partie intégrante des programmes nationaux dans une majorité convaincante de pays. De même, ces deux organisations régionales offrent de multiples possibilités de formations aux juges nationaux par le biais de stages, séminaires, visites d'études *etc.*

**Graphique 3.6 Institutions en charge de la formation des juges et/ou des procureurs en 2014 (Q131)**



La majorité des institutions de formation (21 Etats ou entités) concernent tant les juges que les procureurs. Dans 5 Etats ou entités (**Géorgie, Hongrie, Fédération de Russie, Espagne, Royaume Uni et Pays de Galles (RU)**), les procureurs sont formés dans une institution spécifique. Dans 13 Etats ou entités, la formation ne concerne que les juges.

Le **Danemark**, l'**Estonie**, l'**Irlande**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, **Malte**, la **Suède**, l'**Irlande du Nord (RU)** et l'**Ecosse (RU)** disposent d'institutions spécialisées pour la formation des juges mais pas des procureurs. Au **Danemark**, ces derniers bénéficient d'une formation initiale de 3 ans et des programmes de formation continue internes et externes aux services de poursuites. En **Estonie** où la formation des juges est confiée à un département spécifique de la Cour Suprême, la formation des procureurs est assumée par le Bureau du procureur général. En **Lettonie**, la coopération entre le Centre de formation des juges et les services de poursuites tend à se pérenniser. En **Lituanie**, les procureurs sont incités à suivre les cours destinés aux juges. En **Suède**, la formation des procureurs se déroule dans le cadre même des services de poursuite.

En **Espagne**, la *Escuela Judicial* dispense la formation initiale et continue des juges tandis que le *Centro de Estudios Juridicos* est chargé de la formation initiale et continue des autres fonctionnaires de la justice, dont les procureurs. En **Ukraine**, les juges reçoivent une formation initiale et continue au sein de l'Ecole nationale des juges, alors que les procureurs ne reçoivent qu'une formation continue dans le cadre de l'Académie nationale des services de poursuite. De même, en **Géorgie**, l'Ecole Supérieure de Justice assure la formation initiale et continue des juges, tandis que celle des procureurs est du ressort du Centre de développement professionnel et de gestion de carrière rattaché aux services de poursuite. En **Finlande**, les programmes de formation continue des juges sont élaborés par le ministère de la Justice.

Ces instituts ou centres peuvent être rattachés au ministère de la Justice (**Finlande, France, Slovaquie, Slovénie, Turquie**, par exemple), au Haut conseil de la Justice (**Espagne, Roumanie**), à la Cour suprême (**Estonie, Monténégro**) ou d'une manière plus générale à l'administration des tribunaux (**Norvège, Suède, Ecosse (RU)**) ou fonctionnent selon un statut indépendant ou autonome (**Belgique, Croatie, Italie, Irlande** par exemple). En **Bulgarie**, l'Institut national de la Justice a des relations fonctionnelles à la fois avec le ministère de la Justice et le Conseil supérieur de la Justice. A **Chypre**, il n'existe aucune institution indépendante de formation spécifique. La formation judiciaire des juges relève de la compétence de la Cour suprême tandis que celle des procureurs est assurée par l'Académie de l'administration publique. En **Autriche**, différentes autorités sont impliquées dans la formation des juges et procureurs à travers des programmes proposés aux magistrats : les présidents des cours d'appel, les bureaux des procureurs, l'Association des juges, le ministère fédéral de la Justice.

### Tendances et conclusions

D'une manière générale, en matière de recrutement des juges, les standards européens semblent être bien ancrés dans les normes constitutionnelles et législatives nationales. Les garanties d'indépendance relatives aux autorités de recrutement, à la procédure suivie, au rôle du Conseil de la Justice ou d'un organe similaire, ainsi qu'aux conditions auxquelles est soumis l'accès à la profession de magistrat, sont bien présentes et cela, quel que soit le mode de nomination choisi et la conception en droit interne du principe de séparation des pouvoirs.

L'une des tendances à observer concerne la place de plus en plus importante accordée à l'expérience des candidats juges lors du processus de sélection. A l'origine caractéristique des pays de la *common law*, ce paramètre est davantage mis en avant dans la quasi-totalité des Etats membres. D'ailleurs, on retrouve ce critère également en ce qui concerne la formation des magistrats incités à acquérir une expérience juridique et autre aussi bien dans le cadre de la formation initiale, que dans le cadre de la formation continue à travers l'ouverture des programmes sur le plan géographique, notamment européen et sur le plan du contenu, en favorisant une approche pluridisciplinaire dans le domaine du droit et au-delà.

### 3.1.3 Nombre des juges

Cette partie de l'analyse évalue le nombre total des juges de chacun des Etats membres concernés en le décomposant entre les juges professionnels à temps complet, les juges professionnels siégeant occasionnellement et les juges non-professionnels, avec l'indication pour cette troisième catégorie, de la nature des fonctions exercées.

### **Les juges professionnels**

Il est rappelé que les juges professionnels peuvent se définir comme ceux qui ont été recrutés, formés et rémunérés pour exercer à titre principal la fonction de juge. Cette catégorie ne concerne donc pas les juges professionnels siégeant à titre occasionnel.

### **Les juges professionnels siégeant occasionnellement**

Pour répondre à une demande légitime de proximité et de rapidité, certains Etats renforcent les effectifs des juges professionnels siégeant à titre permanent par des juges professionnels siégeant occasionnellement. Ces juges professionnels sont des professionnels du droit expérimentés. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel et sont généralement rémunérés en fonction du nombre des vacations qu'ils assurent.

Les pays de la *common law* recourent traditionnellement à cette catégorie particulière de juges professionnels (**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, **Irlande du Nord (RU)**, **Ecosse (RU)**). De même, ce type de magistrats compose le *Tribunal de Corts* en **Andorre** et la Cour de révision et le Tribunal suprême de **Monaco**. A **Malte**, outre les *Commissioners for Justice* engagés à temps partiel, le Tribunal des litiges mineurs est présidé par un avocat nommé pour 5 ans à temps partiel. En **France**, il s'agit des juges de proximité intervenant uniquement dans les juridictions de l'ordre judiciaire et non administratif. Enfin, le **Monténégro** invoque la possibilité pour le Conseil de la Justice de transférer temporairement (ou à titre définitif) des magistrats d'un tribunal à un autre.

Dans certains Etats et entités, les juges admis à la retraite peuvent être désignés pour exercer les fonctions de juge suppléant (**Danemark**, **Belgique**, **Monténégro**, **Norvège**, **Israël**). En **Israël**, depuis décembre 2014, deux catégories spécifiques sont à distinguer : les juges retraités habilités à se prononcer uniquement sur les mesures de liberté conditionnelle et ceux qui ont le pouvoir de décider sur le fond, à l'instar des juges professionnels.

En **Espagne**, outre les juges suppléants, il existe des juges de réserve. Ces derniers caractérisent aussi le système de la **Bosnie-Herzégovine** où ils sont nommés par le Conseil Supérieur des Juges et des Procureurs à la demande du chef de juridiction concernée pour une durée maximale de 2 ans et dans le but de réduire l'arriéré judiciaire, ou d'assurer des remplacements. Ils exercent la fonction de juger à temps plein et dans le même cadre normatif que les juges réguliers.

### **Les juges non-professionnels**

Beaucoup d'Etats confient des activités juridictionnelles à des magistrats non-professionnels. Cette démarche est conforme à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui a statué dans ces termes: «*le fait que des magistrats non-professionnels siègent dans un tribunal n'est pas en soi contraire à l'article 6§1*»<sup>15</sup>.

Les Etats qui ont recours aux juges non professionnels sont nombreux. C'est le cas en **Belgique**, **Croatie**, **République tchèque**, au **Danemark**, en **Estonie**, **Finlande**, **France**, **Allemagne**, **Hongrie**, au **Luxembourg**, à **Monaco**, en **Norvège**, **Slovaquie**, **Slovénie**, **Espagne**, **Suède**, **Suisse** (13 cantons sur 26 connaissent de tels juges non professionnels), dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », ou encore en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et en **Ecosse (RU)**. Il peut s'agir de «*lay judges*», des juges sans formation juridique, qui siègent seuls ou en collégialité mais sans l'appui d'un juge professionnel (les pays de la *common law*), ou qui siègent comme assesseurs d'un juge professionnel (ce qui est le cas par exemple en **Autriche**, **Belgique**, **Croatie**, **République tchèque**, **France**, **Hongrie**, **Allemagne**, au **Luxembourg**, à **Monaco**, en **Norvège**, **Slovaquie**, **Slovénie**, **Suède** ou **Israël** Il peut s'agir en outre de juges de paix compétents pour régler des petits litiges civils ou juger des petites infractions pénales (**Espagne**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, **Ecosse (RU)**).

<sup>15</sup> CEDH, *Ibrahim Gürkan c. Turkey*, req. N°10987/10, 3/ A07/2012, § 18.

**Tableau 3.7 Catégories et nombre de juges en 2014 (Q1, Q46, Q48, Q49, Q50)**

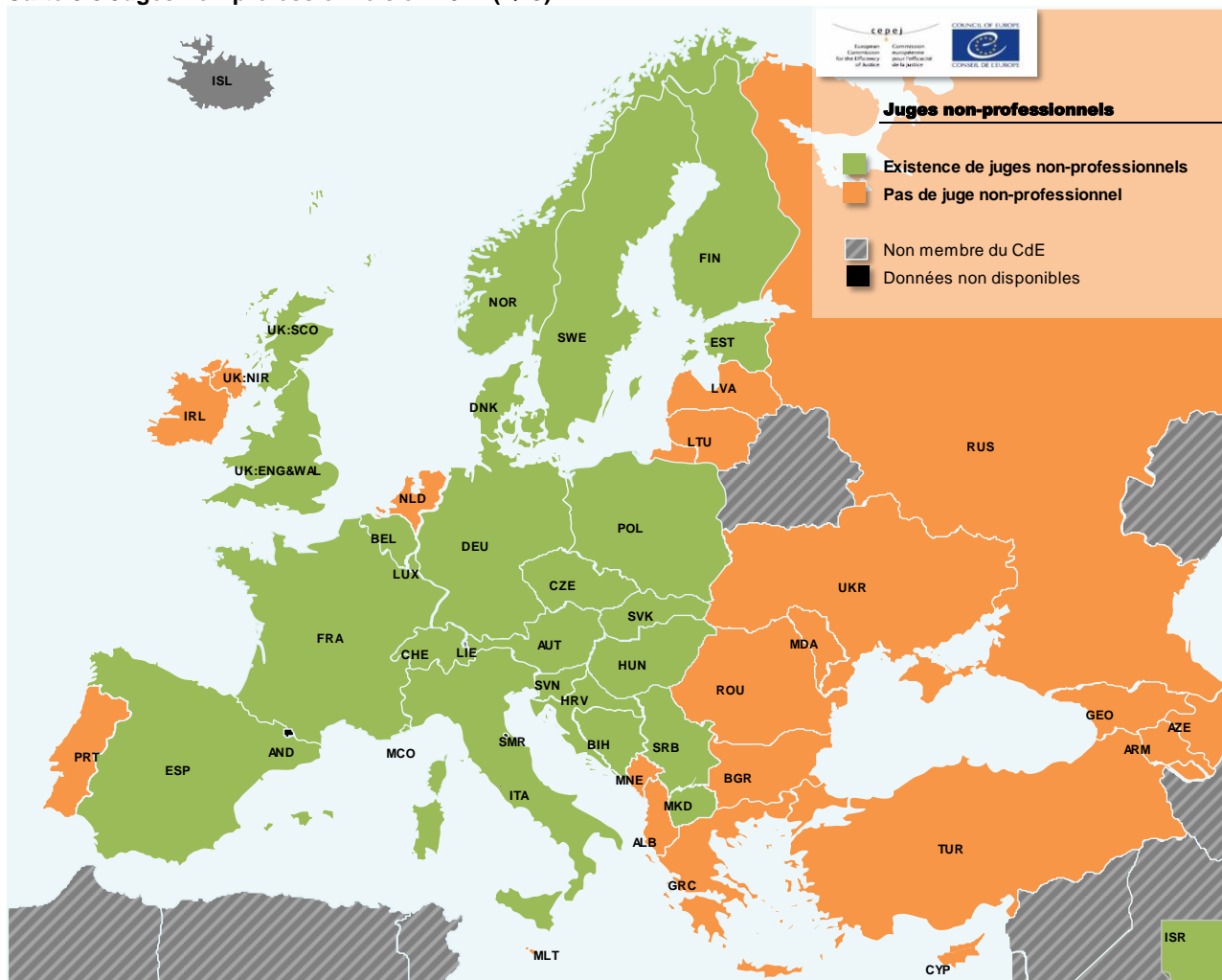
Etats / entités	Juges professionnels (ETP)		Juges professionnels siégeant occasionnellement (chiffres bruts)		Juges non-professionnels (lay judges) (chiffres bruts)		Jury
	Valeur absolue	Pour 100 000 hab.	Valeur absolue	Pour 100 000 hab.	Valeur absolue	Pour 100 000 hab.	
Albanie	363	13	NAP	NAP	NAP	NAP	
Andorre	24	31	2	3	NAP	NAP	
Arménie	226	8	NAP	NAP	NAP	NAP	
Autriche	1620	19	NAP	NAP	NA	NA	
Azerbaïdjan	600	6	NAP	NAP	NAP	NAP	
Belgique	1602	14	61	1	4026	36	
Bosnie-Herzégovine	993	26	101	3	254	7	
Bulgarie	2220	31	NAP	NAP	NAP	NAP	
Croatie	1734	41	NAP	NAP	NA	NA	
Chypre	97	11	NAP	NAP	NAP	NAP	
République tchèque	3028	29	NAP	NAP	5669	54	
Danemark	341	6	5	0	12000	212	
Estonie	231	18	NAP	NAP	802	61	
Finlande	988	18	NAP	NAP	1738	32	
France	6935	10	510	1	24921	38	
Géorgie	254	7	NAP	NAP	NAP	NAP	
Allemagne	19323	24	NA	NA	97306	120	
Grèce	2231	21	NAP	NAP	NAP	NAP	
Hongrie	2813	29	NAP	NAP	4500	46	
Irlande	160	3	NAP	NAP	NAP	NAP	
Italie	6939	11	NAP	NAP	3068	5	
Lettonie	488	24	NAP	NAP	NAP	NAP	
Lituanie	754	26	NAP	NAP	NAP	NAP	
Luxembourg	227	40	NAP	NAP	NA	NA	
Malte	41	10	15	3	NAP	NAP	
République de Moldova	384	11	NAP	NAP	NAP	NAP	
Monaco	36	95	16	42	139	368	
Monténégro	254	41	13	2	NAP	NAP	
Pays-Bas	2359	14	1185	7	NAP	NAP	
Norvège	559	11	47	1	43000	832	
Pologne	10096	26	NAP	NAP	13933	36	
Portugal	1990	19	NAP	NAP	NAP	NAP	
Roumanie	4577	21	NAP	NAP	NAP	NAP	
Fédération de Russie	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	
Serbie	2700	38	NAP	NAP	2564	36	
Slovaquie	1322	24	NAP	NAP	NA	NA	
Slovénie	924	45	NAP	NAP	3445	167	
Espagne	5353	12	1193	3	7687	17	
Suède	1150	12	266	3	8318	85	
Suisse	1290	16	1900	23	1635	20	
ERYMacédoine	629	30	NAP	NAP	1376	67	
Turquie	8835	11	NAP	NAP	NAP	NAP	
Ukraine	8089	19	NAP	NAP	NAP	NAP	
RU: Angleterre et Pays de Galles	1893	3	7000	12	19253	34	
RU: Irlande du Nord	69	4	589	32	NAP	NAP	
RU: Ecosse	177	3	96	2	389	7	
Israël	686	8	52	1	437	5	
Moyenne	2376	21	812	9	12192	109	
Médiane	993	18	99	3	4026	38	
Minimum	24	3	2	0	139	5	
Maximum	19323	95	7000	42	97306	832	
Oui							20
Non							26

Ce tableau présente le nombre des juges composant chacun des trois groupes (les juges professionnels à temps complet, les juges professionnels occasionnels et les juges non-professionnels). Il inclut également la présence éventuelle d'un jury dans le système judiciaire. Le tableau met en évidence des disparités considérables, y compris entre des pays de taille et de niveau de revenu comparables.

Cette situation s'explique en partie par la diversité des organisations judiciaires. En effet d'un Etat à l'autre les juges professionnels connaissent d'une part très variable des procédures, du fait notamment que

des juges non-professionnels peuvent être en charge d'importants contentieux comme en **Belgique, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Angleterre et Pays de Galles (RU), Norvège, Pologne, Serbie, Slovénie, Suède** ou dans « l'ex-République yougoslave de **Macédoine** ». Si majoritairement ces magistrats non-professionnels statuent en matière pénale, certains Etats comme l'**Autriche, la Belgique, la France, la Hongrie, Monaco** ou la **Slovénie** leur attribuent le contentieux du travail, le contentieux social, le contentieux commercial, ou une partie du contentieux civil (par exemple le contentieux familial), voire administratif (**Suède**). En revanche une quinzaine d'Etats, dont certains sont de jeunes démocraties, confient l'intégralité de leurs contentieux aux juges professionnels et n'ont donc pas recours aux juges non-professionnels. Ainsi, le contraste déjà constaté entre les pays de l'Europe orientale dotés d'un appareil juridictionnel largement ou entièrement professionnalisé et les pays de l'Europe occidentale est toujours d'actualité, tout autant que la conclusion du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) selon laquelle les Etats sortant d'un régime autoritaire trouvent dans le droit, la justice et le contrôle juridictionnel une légitimité indispensable à la reconstruction démocratique<sup>16</sup>.

Carte 3.8 Juges non-professionnels en 2014 (Q49)



Sur les 47 Etats et entités concernés, 20 disposent d'un jury composé de jurés non magistrats. Siégeant le plus souvent avec un ou plusieurs magistrats professionnels, ces jurés connaissent principalement des infractions pénales, souvent les plus graves. **L'Azerbaïdjan** a amendé le Code de procédure pénale pour abolir le système de jury. Dans les pays de la *common law*, un procès avec jury est possible au regard de certains contentieux civils (par exemple en **Irlande** et **Irlande du Nord (RU)** pour les affaires de diffamation devant la *High Court*). Cependant, les procès avec jury en matière civile demeurent rares (1 % des affaires civiles devant la *Court of Session* de l'**Ecosse (RU)**). Il convient de noter que parfois la distinction entre jurés et juges assesseurs est difficile à faire, notamment lorsqu'il s'agit d'un panel mixte d'un ou plusieurs juges professionnels et un nombre limité de juges non professionnels (majoritaires) statuant ensemble sur le verdict et la peine. Telle est la situation en **Bulgarie, Allemagne, Grèce et Portugal** qui ont répondu par l'affirmative quant à l'existence d'un jury. En revanche, la **Serbie** et la **Slovénie** qui ont un système analogue

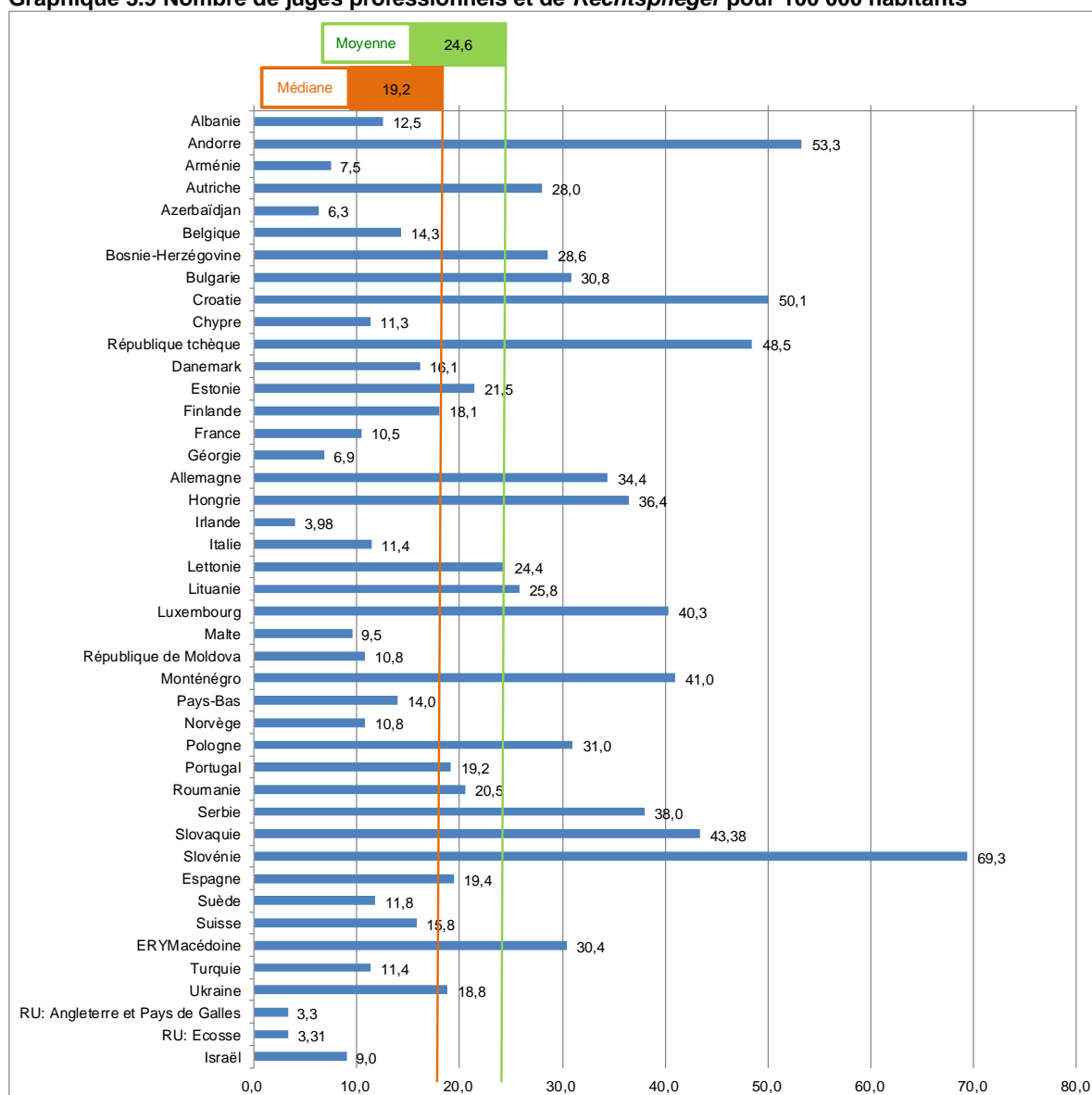
<sup>16</sup> CCJE, Avis n°3(2002) sur *Les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité*, 19 novembre 2002, §11.

ont fourni une réponse négative. D'ailleurs, au **Danemark** les jurés et les juges assesseurs sont désignés à partir du même *pool* de personnes préalablement sélectionnés.

La disparité du nombre de juges professionnels par Etat ou entité qui est mise en évidence dans ce tableau résulte aussi, évidemment, de la différence des moyens humains alloués au sein de chacun des Etats pour le fonctionnement des juridictions. Le nombre moyen de 21 juges professionnels pour 100 000 habitants (donnée relativement stable sur quatre exercices) doit donc être apprécié au regard de l'ensemble de ces différents éléments.

Pour tenter de mieux cerner ce que peut représenter le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants, alors qu'une partie variable des contentieux peut être assurée selon les Etats par des juges professionnels exerçant à titre occasionnel, par des juges non professionnels et par des *Rechtspfleger* qui dans la grande majorité des cas exercent leurs activités à temps complet, un tableau présentant le nombre de juges et de *Rechtspfleger* pour 100 000 habitants a été dressé. Il donne une vision moins déformée de la réalité.

**Graphique 3.9 Nombre de juges professionnels et de *Rechtspfleger* pour 100 000 habitants**



**Note :** Monaco, avec 95.2 juges pour 100 000 habitants, ne figure pas dans ce graphique. En effet, cette donnée à part résulte du petit nombre d'habitants.

Il convient cependant de considérer avec prudence la situation des très petits Etats et celle des Etats dans lesquels une partie importante des contentieux se trouve réglée avant l'intervention du juge comme c'est le cas dans les Etats ou entités de *common law* (**Angleterre et Pays de Galles (RU)** et **Malte** par exemple).



Sous l'ensemble de ces réserves, il apparaît qu'entre des pays de même niveau économique et dotés d'organisation juridictionnelle équivalente, le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants peut être très différent, ce qui est susceptible de refléter le niveau des moyens alloués à la justice mais aussi l'étendue du périmètre des missions du juge.

**Tableau 3.10 Evolution du nombre de juges professionnels entre 2010 et 2014 (Q46)**

Etats / entités	Juges professionnels pour 100 000 habitants			
	2010	2012	2014	Variation 2014 - 2010
Albanie	11,7	13,5	12,5	7%
Andorre	28,2	31,5	31,2	10%
Arménie	6,7	7,2	7,5	11%
Autriche	17,8	18,3	18,9	6%
Azerbaïdjan	6,7	6,5	6,3	-5%
Belgique	14,8	14,3	14,3	-4%
Bosnie-Herzégovine	24,4	25,1	25,9	6%
Bulgarie	30,0	30,7	30,8	3%
Croatie	42,8	45,3	41,0	-4%
Chypre	12,9	11,9	11,3	-13%
République tchèque	29,1	29,1	28,8	-1%
Danemark	6,7	6,6	6,0	-10%
Estonie	16,7	17,7	17,6	5%
Finlande	18,0	18,1	18,1	0%
France	10,7	10,7	10,5	-2%
Géorgie	5,2	5,4	6,8	30%
Allemagne	24,3	24,7	23,9	-1%
Grèce	29,3	23,3	20,6	-30%
Hongrie	29,0	27,9	28,5	-1%
Irlande	3,2	3,1	3,5	8%
Italie	11,0	10,6	11,4	4%
Lettonie	21,2	21,5	24,4	15%
Lituanie	23,9	25,6	25,8	8%
Luxembourg	36,7	40,4	40,3	10%
Malte	9,3	9,5	9,5	2%
République de Moldova	12,4	12,4	10,8	-13%
Monaco	100,3	102,4	95,2	-5%
Monténégro	41,9	42,4	41,0	-2%
Pays-Bas	15,2	14,4	14,0	-8%
Norvège	11,2	11,0	10,8	-3%
Pologne	27,8	26,2	26,2	-6%
Portugal	18,4	19,2	19,2	4%
Roumanie	19,0	20,2	20,5	8%
Fédération de Russie	22,6	23,2	NA	NA
Serbie	33,7	40,5	38,0	13%
Slovaquie	24,9	24,2	24,4	-2%
Slovénie	49,9	47,1	44,8	-10%
Espagne	10,2	11,2	11,5	13%
Suède	11,5	11,8	11,8	3%
Suisse	14,5	15,8	15,7	8%
ERYMacédoine	32,3	32,4	30,4	-6%
Turquie	10,6	10,7	11,4	7%
Ukraine	16,9	17,1	18,8	12%
RU: Angleterre et Pays de Galles	3,6	3,6	3,3	-8%
RU: Irlande du Nord	NA	3,8	3,7	NA
RU: Ecosse	3,5	3,5	3,3	-7%
Israël		8,2	8,3	
<b>Moyenne</b>	21,1	21,1	20,7	
<b>Médiane</b>	17,8	17,9	18,1	
<b>Minimum</b>	3,2	3,1	3,3	
<b>Maximum</b>	100,3	102,4	95,2	



## Commentaires relatifs aux juges professionnels

**Albanie:** par décret présidentiel adopté en novembre 2012, le nombre de juges en Albanie a été revu, notamment le nombre de juges siégeant dans les juridictions d'appel a été augmenté. En outre, depuis 2013, la Cour Administrative d'appel est opérationnelle.

**Autriche:** en 2014, certains juges compétents pour intervenir dans différents domaines de droit ont été comptabilisés deux fois ce qui fait apparaître une augmentation dans le nombre de juges de deuxième instance.

**Bosnie-Herzégovine:** en 2014, après consultation avec les chefs de juridiction concernés et les ministères de Justice respectifs, le Conseil Supérieur de la Magistrature a décidé d'augmenter le nombre de juges dans certains tribunaux dans un but d'efficacité. Cette initiative est destinée à accélérer la résolution du stock d'affaires et contribuer à la réduction des délais de procédure. Une mesure similaire avait été déjà adoptée en 2009 et 2010. Le nombre de personnels non juge a été également revu à la hausse.

**Danemark:** à la différence de l'année 2010, les données 2012 et 2014 se réfèrent uniquement aux juges professionnels siégeant à titre permanent, excluant les assesseurs juridiques et juges adjoints.

**Hongrie:** en 2014, 26 juges ont été mis à disposition à l'Office National de Justice et 7 au Ministère de la Justice. Pendant la période de mise en disposition, ces magistrats ne siègent pas dans les tribunaux.

**Islande:** Le 1er mars 2011, le nombre de juges a été temporairement augmenté par voie législative en raison de la charge de travail des tribunaux.

**Norvège:** des juges adjoints exercent la fonction de juger dans les tribunaux de première instance. Toutefois, dans la mesure où ils sont nommés par le chef de juridiction pour une période maximale de 3 ans et non à titre permanent, leur nombre n'est pas comptabilisé dans le total communiqué. A titre d'exemple, en 2010, il y a eu 160 juges adjoints, tandis qu'en 2014 ils représentent 30 % des magistrats des tribunaux de première instance.

**Suisse:** les données 2014 sont extrapolées à partir des réponses fournies par 25 cantons sur 26. Il a été indiqué que les compétences accrues des cours suprêmes cantonales en matière d'appel et la protection juridictionnelle accrue dont bénéficient les justiciables étaient à l'origine de l'augmentation du nombre de juges en deuxième instance en 2012.

Ce tableau présente l'évolution du nombre des juges professionnels dans chacun des Etats entre 2010 et 2014.

Pour la grande majorité des Etats, ce nombre n'a pas significativement évolué entre 2010 et 2014. La moyenne reste d'environ 21 juges professionnels pour 100 000 habitants.

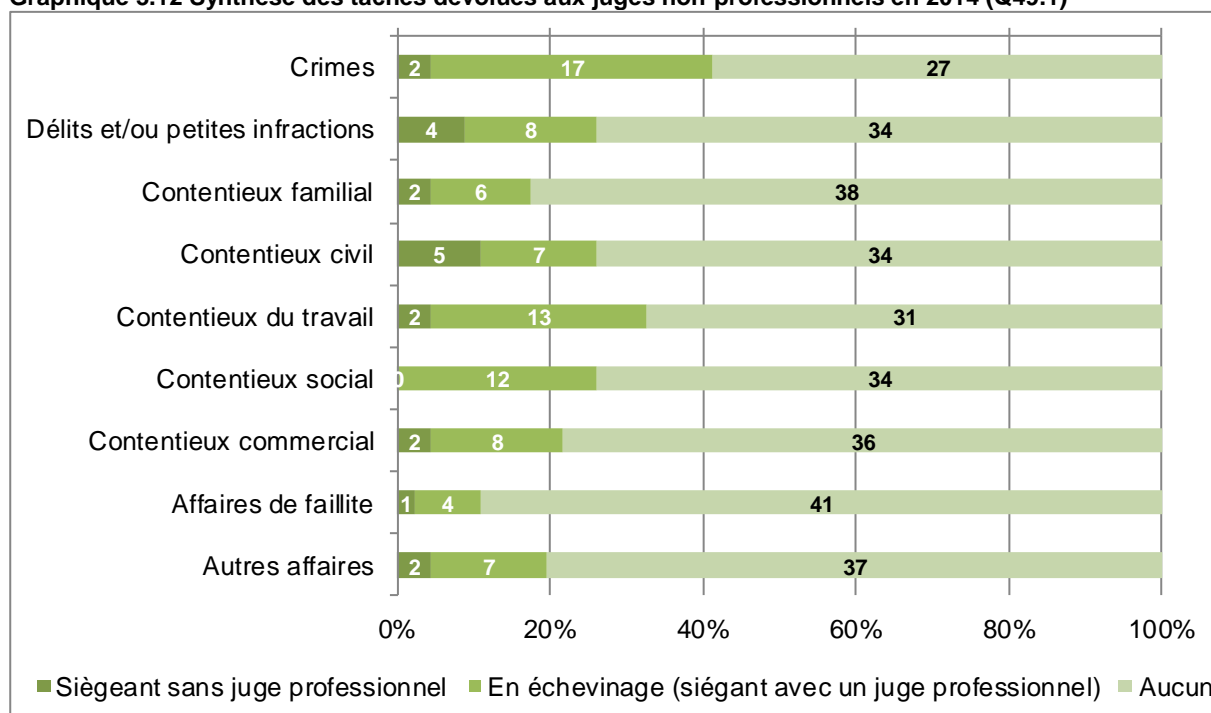
Cependant pour quelques Etats comme l'**Arménie**, la **Géorgie**, la **Lettonie**, la **Serbie**, l'**Espagne** et l'**Ukraine**, l'effectif de juges a marqué une hausse significative, alors que pour d'autres comme **Chypre**, la **Grèce** et la **République de Moldova**, ce nombre a assez nettement diminué. En ce qui concerne la **Géorgie**, la **Lettonie**, l'**Arménie**, **Chypre** et l'**Ukraine**, les évolutions ainsi constatées sont en grande partie expliquées par les variations plus ou moins importantes dans la population. Les données en chiffres absolus demeurent relativement stables. Quant à la **Grèce**, à la différence des cycles d'évaluation précédents, le nombre de juges administratifs n'a pas été pris en considération pour 2014. Pour la **République de Moldova**, la diminution observée résulte partiellement de l'atteinte du plafond d'âge de la retraite obligatoire des juges. En 2010, le gouvernement espagnol a approuvé dans le cadre du plan stratégique de modernisation du système judiciaire la création de 134 tribunaux, 16 nouveaux postes de magistrats à la Cour Suprême nationale et aux Cours Suprêmes régionales, ainsi que 50 postes de juges territoriaux. Cette réforme a naturellement affecté le nombre de juges en **Espagne**. Enfin, la **Serbie** constitue un cas à part. En effet, la variation pour la période 2010-2014 découle de l'augmentation du nombre de juges professionnels en 2012 suite à une décision de la Cour constitutionnelle ordonnant la réintégration de l'ensemble des juges et procureurs écartés de leurs postes en vertu d'une procédure de nouvelles nominations introduite par le gouvernement en 2009. La Haute juridiction a constaté des vices de procédure justifiant l'annulation des décisions de révocation des magistrats. Entre temps, de nouveaux juges (et procureurs) ont été recrutés et sont entrés en fonction en janvier 2013, aux côtés de ceux qui ont été réintégrés. En outre, une réorganisation de la carte judiciaire en 2014 a abouti à l'augmentation du nombre de tribunaux de première instance ce qui a un impact direct sur le nombre de juges. Le facteur de la diminution de la population n'apparaît pas décisif.

Tableau 3.11 Nombre (en valeur absolue) de juges non-professionnels et tâches leur étant dévolues en 2014 (Q49 et Q49.1)

Etats / entités	Nombre de juges non-professionnels	Juges non-professionnels par type d'affaires								Nombre total de sous-éléments
		Crimes	Délits et/ou petites infractions	Contentieux familial	Contentieux civil	Contentieux du travail	Contentieux social	Contentieux commercial	Affaires de faillite	
Albanie	NAP									NAP
Andorre	NAP									NAP
Arménie	NAP									NAP
Autriche	NA									5
Azerbaïdjan	NAP									NAP
Belgique	4026									8
Bosnie-Herzégovine	254									2
Bulgarie	NAP									NAP
Croatie	NA									NA
Chypre	NAP									NAP
République tchèque	5669									4
Danemark	12000									9
Estonie	802									1
Finlande	1738									1
France	24921									6
Géorgie	NAP									NAP
Allemagne	97306									7
Grèce	NAP									NAP
Hongrie	4500									2
Irlande	NAP									NAP
Italie	3068									2
Lettonie	NAP									NAP
Lituanie	NAP									NAP
Luxembourg	NA									2
Malte	NAP									NAP
République de Moldova	NAP									NAP
Monaco	139									5
Monténégro	NAP									NAP
Pays-Bas	NAP									NAP
Norvège	43000									9
Pologne	13933									4
Portugal	NAP									NAP
Roumanie	NAP									NAP
Fédération de Russie	NAP									NAP
Serbie	2564									5
Slovaquie	NA									2
Slovénie	3445									3
Espagne	7687									3
Suède	8318									4
Suisse	1635									7
ERYMacédoine	1376									7
Turquie	NAP									NAP
Ukraine	NAP									NAP
RU: Angleterre et Pays de Galles	19253									3
RU: Irlande du Nord	NAP									NAP
RU: Ecosse	389									1
Israël	437									1
<b>Siégeant sans juge professionnel</b>		2	4	2	5	2	0	2	1	2
<b>En échevinage (siégeant avec un juge professionnel)</b>		17	8	6	7	13	12	8	4	7
Aucun		27	34	38	34	31	34	36	41	37

Ce tableau présente le nombre des juges non-professionnels de chaque Etat et les contentieux qui leur sont dévolus.

**Graphique 3.12 Synthèse des tâches dévolues aux juges non-professionnels en 2014 (Q49.1)**



Le nombre de ces juges est très variable : de quelques centaines en **Bosnie-Herzégovine**, **Estonie**, à **Monaco** ou en **Ecosse (RU)**, à plus de 10 000 au **Danemark**, en **France**, **Allemagne**, **Norvège**, **Pologne** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette grande disparité. Outre les écarts de population qui affectent naturellement le volume des contentieux, il convient de considérer que l'activité exercée par ces juges non-professionnels est très variable d'un Etat à l'autre.

Les juges non-professionnels statuent souvent en matière pénale mais également dans les conflits du travail ou dans les litiges commerciaux ou civils. En **Croatie**, **Estonie**, **Slovaquie** et **Ecosse (RU)**, ils n'interviennent que devant les juridictions de droit pénal. La nouvelle législation pénale de la **Bosnie-Herzégovine** ne prévoit plus l'intervention des juges non professionnels mais les tribunaux continuent à y recourir en tant que moyen de diminution de l'arriéré judiciaire concernant les affaires antérieures à l'entrée en vigueur de la réforme. La **Lettonie** a également abandonné le système des juges non professionnels en 2009. Au **Luxembourg** les juges non professionnels interviennent en droit du travail et droit social, tandis qu'en **Israël**, ils siègent uniquement dans les tribunaux du travail.

En règle générale, les juges non professionnels siègent en panels avec un ou plusieurs magistrats professionnels et sont majoritaires. Toutefois, en **Belgique**, **Italie**, **Serbie**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, ils peuvent statuer seuls. En **Ecosse (RU)** ils sont assistés par des conseillers ayant une qualification juridique. De même, en **Espagne**, les 7687 juges de paix nommés dans des villages où il n'y a ni des juridictions, ni des juges professionnels, sont compétents pour connaître des litiges dont la valeur est inférieure à 90 euros, ainsi que pour enregistrer les naissances et les décès dans les registres d'état civil. En **France**, devant les juridictions du travail un juge intervient si les magistrats non professionnels, en nombre pair, n'ont pas réussi à trancher le litige, tandis que la majorité des affaires commerciales et des faillites sont jugées dans les tribunaux de commerce, entièrement composés de juges non professionnels (experts en la matière).

La **Croatie**, l'**Estonie**, la **Finlande**, la **Hongrie**, la **Slovaquie**, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** ont indiqué explicitement que les juges non professionnels n'interviennent qu'en première instance. Toutefois, il n'est pas exclu que de tels magistrats statuent en appel ce qui est le cas notamment en **Norvège** et en **Suède**. Souvent les législations nationales délimitent la compétence des juges non professionnels par le biais des catégories spécifiques de litiges, infractions ou sentences.

Le système de sélection et de nomination des juges non professionnels diffère considérablement d'un Etat à un autre. Par exemple, en **Slovaquie**, en **République tchèque** et en **Estonie** les juges non professionnels sont élus par les autorités gouvernementales locales. De même, en **Espagne**, les juges de paix sont élus par les conseils municipaux et nommés par les juridictions supérieures. Au **Danemark**, les personnes

désignées pour participer à l'administration de la justice peuvent être appelés pour exercer soit les fonctions de juge non professionnel soit celles de juré. Par conséquent, le nombre exact de juges non professionnels ne peut pas être identifié. Les deux juges assesseurs du Tribunal pour enfant en **France** sont choisis parmi les candidatures pour leur intérêt et leur connaissance de la jeunesse. En **Norvège**, les juges non professionnels sont sélectionnés au hasard à partir des listes électroniques. Quant aux conditions d'éligibilité définies par le droit interne, elles restent générales et concernent l'âge, la capacité juridique, la nationalité ou la résidence, la maîtrise de la langue officielle etc. Le plus souvent aucune qualification juridique n'est exigée, mais les personnes retenues peuvent être amenées avant l'entrée en fonction à suivre une certaine formation.

En **Estonie**, le nombre est établi pour chaque juridiction par réglementation du ministre de la Justice. Quant au nombre de juges non professionnels, en **Slovaquie**, il est déterminé par le président de chaque tribunal de district. En **Slovénie**, des lois spéciales fixent ce nombre au niveau des tribunaux de district et des tribunaux du travail. Seul ce chiffre est disponible et non le nombre de juges qui ont effectivement siégé en 2014.

L'**Estonie**, la **Hongrie**, la **Slovaquie** et l'**Espagne** ont précisé que le mandat des juges non professionnels est de 4 ans. En **République tchèque** ils exercent leurs fonctions environ 20 jours par an, tandis qu'en **Norvège** ils ne peuvent siéger que dans une ou deux procédures par an. En principe, les juges non professionnels ne sont pas rémunérés, mais peuvent percevoir des indemnités.

Enfin, quelques Etats membres ont fait référence à des domaines plus spécifiques dans lesquels interviennent des juges non professionnels : les affaires de baux ruraux en **France** ; en matière d'agriculture, de droit administratif, de droit des finances, de contentieux concernant les notaires et les avocats en **Allemagne** ; la Commission arbitrale des loyers commerciaux ou encore la Commission de la caisse autonome des retraites au **Monaco** ; le contentieux devant les tribunaux d'application des peines en **Belgique**.

### Tendances et conclusions

D'une manière générale, on note en Europe une tendance majoritaire à la stabilité des effectifs au cours des quatre dernières années avec une moyenne de 21 juges professionnels pour 100 000 habitants. Toutefois, ce chiffre correspond à des réalités très différentes façonnées par les spécificités des systèmes judiciaires nationaux et le contexte culturel, historique et socio-politique qui les définit. Ainsi, les appareils judiciaires des Etats membres de l'Europe centrale et orientale continuent à fonctionner avec un ratio de juges professionnels par habitant nettement supérieur à celui des Etats de l'Europe occidentale. D'ailleurs, ce même groupe d'Etats disposent d'un système entièrement professionnalisé, ou font rarement appel à des juges non professionnels. Le recours à des magistrats non professionnels demeure une caractéristique essentielle des pays de *common law* et ceux du Nord de l'Europe.

Les pays de *common law* utilisent traditionnellement des juges professionnels siégeant à titre occasionnel. Le recours à ce type de magistrats se justifie également dans les petits Etats comme **Andorre** et **Monaco**. En **France**, il s'agit des juges de proximité intervenant uniquement dans les juridictions de l'ordre judiciaire et non administratif. En outre, dans certains Etats et entités, les magistrats admis à la retraite peuvent être désignés pour exercer les fonctions de juge suppléant (**Belgique**, **Danemark**, **Monténégro**, **Norvège**, **Israël**). Cette pratique permet de faire face à des difficultés liées aux postes vacants en raison d'absences ou encore à l'arriéré judiciaire affectant l'efficacité des tribunaux. A cet égard, souvent les Conseils de la Justice sont habilités à décider de transférer temporairement des magistrats d'un tribunal à un autre. En **Espagne** et en **Bosnie-Herzégovine** il existe des juges de réserve susceptibles d'être appelés à siéger pour assurer des remplacements ou renforcer la capacité des juridictions d'éliminer les stocks d'affaires.

L'Europe est partagée quant au recours à des jurys populaires, qui existent dans un peu moins de la moitié des Etats-membres. Ce système demeure une caractéristique essentielle de l'Europe occidentale alors que la majorité des pays de l'Europe centrale et orientale n'en disposent pas – ou l'ont abandonné symboliquement lors de la transition démocratique. Parfois, la distinction n'est pas très claire dans la pratique entre jurés et juges assesseurs. Certains Etats indiquent avoir des jurys alors qu'il s'agit d'un panel mixte composé de juges professionnels et citoyens intervenant en tant que juges non professionnels. Toutefois, outre la différence dans le nombre (plus élevé pour un jury que pour un panel mixte), le degré d'autonomie dans la prise de décision n'est pas le même et reste le principal trait de distinction.

La composition du corps judiciaire, plus ou moins professionnalisé, a une incidence forte sur les aspects budgétaires, notamment sur la part consacrée aux salaires, très élevée dans les Etats n'ayant recours qu'aux juges professionnels et relativement faible dans les pays faisant appel à des juges non professionnels.

#### **3.1.4 Répartition des juges professionnels entre hommes et femmes, et entre les différents degrés de juridiction**

Partant du constat établi de longue date que l'égalité entre les femmes et les hommes est capitale pour la protection des droits de la personne, le fonctionnement de la démocratie, le respect de l'Etat de droit, la croissance économique et la compétitivité, le Comité des Ministres a adopté la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2014 -2017). Ce programme transversal a pour but de renforcer l'impact et la visibilité des normes en matière d'égalité en soutenant leur application dans les Etats membres à travers des mesures et initiatives concrètes dans un certain nombre de domaines prioritaires. Dans ce cadre plus général, la CEPEJ demande aux Etats membres des données spécifiques sur la répartition hommes/femmes parmi les juges.

Il convient de rappeler que la majorité des Etats ou entités membres dispose d'une législation générale poursuivant l'objectif de parité femmes/hommes dans le secteur public et qui conditionne aussi l'organisation de leurs appareils juridictionnels (l'**Allemagne** au niveau des Länder, l'**Autriche**, le **Danemark**, la **Norvège**, et l'**Israël** ont explicitement précisé le recours à ces lois générales en matière de nomination judiciaire). Dans certains pays, des plans d'action spécifiques ont été élaborés à partir des règles et principes généraux existants aux fins de rendre la profession de juge plus accessible aux femmes (certains Länder en **Allemagne**, **Irlande du Nord (RU)**, **Ecosse (RU)**).

Seuls l'**Arménie**, la **Bosnie-Herzégovine**, le **Danemark**, l'**Allemagne**, le **Monténégro**, la **Norvège** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** indiquent avoir mis en place des règles spécifiques cherchant à stimuler la parité femmes/hommes dès le stade de recrutement des magistrats (*supra*).

Tableau 3.13 Distribution en % des juges professionnels par instance en 2014 (Q46)

Etats / entités	Total des juges professionnels (ETP)	Juges professionnels de 1ère instance	Juges professionnels de 2nde instance	Juges professionnels de cours suprêmes
Albanie	363	72%	24%	5%
Andorre	24	54%	50%	NAP
Arménie	226	75%	17%	8%
Autriche	1620	76%	20%	4%
Azerbaïdjan	600	NA	NA	NA
Belgique	1602	79%	19%	2%
Bosnie-Herzégovine	993	67%	22%	11%
Bulgarie	2220	79%	12%	9%
Croatie	1734	70%	27%	2%
Chypre	97	87%	13%	NAP
République tchèque	3028	61%	36%	3%
Danemark	341	66%	28%	6%
Estonie	231	73%	19%	8%
Finlande	988	77%	19%	4%
France	6935	70%	25%	5%
Géorgie	254	73%	22%	6%
Allemagne	19323	77%	21%	2%
Grèce	2231	69%	21%	10%
Hongrie	2813	60%	37%	3%
Irlande	160	88%	6%	6%
Italie	6939	78%	17%	5%
Lettonie	488	63%	27%	10%
Lituanie	754	89%	6%	5%
Luxembourg	227	82%	NA	18%
Malte	41	80%	20%	NAP
République de Moldova	384	73%	20%	8%
Monaco	36	42%	14%	44%
Monténégro	254	72%	21%	7%
Pays-Bas	2359	78%	22%	NA
Norvège	559	66%	30%	4%
Pologne	10096	94%	5%	1%
Portugal	1990	74%	22%	4%
Roumanie	4577	46%	52%	3%
Fédération de Russie	NA	NA	NA	NA
Serbie	2700	86%	12%	1%
Slovaquie	1322	66%	28%	6%
Slovénie	924	81%	15%	3%
Espagne	5353	72%	26%	2%
Suède	1150	67%	30%	3%
Suisse	1290	68%	29%	3%
ERYMacédoine	629	79%	18%	3%
Turquie	8835	92%	NAP	8%
Ukraine	8089	73%	26%	1%
RU: Angleterre et Pays de Galles	1893	NA	NA	NA
RU: Irlande du Nord	69	83%	4%	13%
RU: Ecosse	177	90%	10%	NA
Israël	686	70%	28%	2%
<b>Moyenne</b>	<b>2376</b>	<b>74%</b>	<b>22%</b>	<b>6%</b>
<b>Médiane</b>	<b>993</b>	<b>73%</b>	<b>21%</b>	<b>5%</b>
<b>Minimum</b>	<b>24</b>	<b>42%</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>
<b>Maximum</b>	<b>19323</b>	<b>94%</b>	<b>52%</b>	<b>44%</b>

Ce tableau présente la répartition des juges professionnels entre les trois degrés de juridiction. Il est à noter qu'en **Andorre**, à **Chypre** et à **Malte** le système juridictionnel est organisé en deux niveaux, la juridiction d'appel constituant l'instance suprême. En **Turquie** les cours d'appel n'étaient toujours pas opérationnelles en 2015. La **Pologne** et la **République tchèque** ont signalé la particularité de leur appareil juridictionnel organisé en 4 niveaux regroupés en trois instances.

La répartition moyenne des juges professionnels entre ces trois degrés de juridiction est de 74 % pour les juridictions de première instance, 22 % pour les juridictions de seconde instance et 6 % pour la Cour suprême.

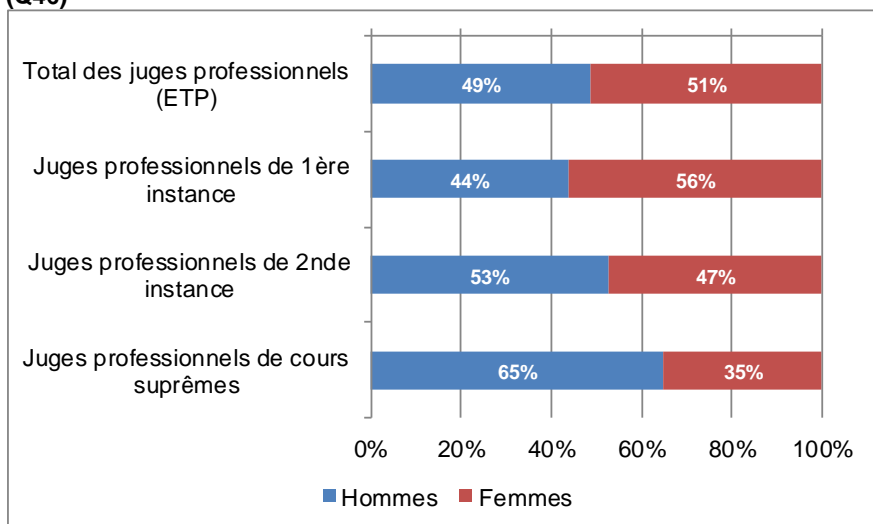
Cette répartition est d'abord due au fait que seule une partie des décisions de première instance fait l'objet d'un recours en seconde instance, puis éventuellement devant la Cour suprême. Mais il convient aussi de tenir compte de la composition de chacune des juridictions. Il est fréquent que les juridictions de première instance soient composées d'un seul juge, alors qu'en seconde instance une formation collégiale est souvent la règle, cette collégialité étant généralement renforcée devant la Cour suprême. Dans ces situations les plus habituelles, la répartition des juges entre les différents degrés de juridictions n'est donc pas seulement proportionnelle au volume des contentieux traités, mais également à la composition des tribunaux de chaque degré de juridiction.

**Tableau 3.14 Distribution en % des juges professionnels par instance et par sexe en 2014 (Q46)**

Etats / entités	Total des juges professionnels (ETP)		Juges professionnels de 1ère instance		Juges professionnels de 2nde instance		Juges professionnels de cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	56%	44%	53%	47%	60%	40%	76%	24%
Andorre	42%	58%	31%	69%	75%	25%	NAP	NAP
Arménie	77%	23%	78%	22%	69%	31%	82%	18%
Autriche	49%	51%	45%	55%	58%	42%	65%	35%
Azerbaïdjan	90%	11%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Belgique	48%	52%	47%	53%	53%	47%	79%	21%
Bosnie-Herzégovine	37%	63%	36%	64%	35%	65%	42%	58%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	30%	70%	27%	73%	35%	65%	60%	40%
Chypre	55%	45%	52%	48%	69%	31%	NAP	NAP
République tchèque	39%	61%	34%	66%	45%	55%	73%	27%
Danemark	49%	51%	42%	58%	60%	40%	74%	26%
Estonie	37%	63%	30%	70%	45%	55%	83%	17%
Finlande	48%	52%	47%	53%	48%	52%	64%	36%
France	38%	62%	35%	65%	42%	58%	56%	44%
Géorgie	51%	49%	50%	50%	49%	51%	79%	21%
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	76%	24%
Grèce	28%	72%	24%	76%	29%	71%	50%	50%
Hongrie	31%	69%	30%	70%	32%	68%	50%	50%
Irlande	68%	33%	66%	34%	80%	20%	70%	30%
Italie	48%	52%	45%	55%	52%	48%	75%	25%
Lettonie	23%	77%	20%	80%	23%	77%	38%	62%
Lituanie	39%	61%	37%	63%	55%	45%	71%	29%
Luxembourg	28%	72%	25%	75%	NA	NA	41%	59%
Malte	61%	39%	55%	45%	88%	13%	NAP	NAP
République de Moldova	55%	45%	57%	43%	48%	52%	53%	47%
Monaco	58%	42%	40%	60%	40%	60%	81%	19%
Monténégro	43%	57%	44%	56%	41%	59%	44%	56%
Pays-Bas	44%	56%	40%	60%	55%	45%	NA	NA
Norvège	60%	40%	58%	42%	64%	36%	65%	35%
Pologne	NA	NA	36%	64%	46%	54%	NA	NA
Portugal	42%	58%	33%	67%	62%	38%	82%	18%
Roumanie	26%	74%	27%	73%	26%	74%	16%	84%
Fédération de Russie	NA	NA	41%	59%	NA	NA	NA	NA
Serbie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Slovaquie	38%	62%	36%	64%	40%	60%	42%	58%
Slovénie	22%	78%	19%	81%	29%	71%	62%	38%
Espagne	48%	52%	41%	59%	65%	35%	87%	13%
Suède	51%	49%	53%	47%	44%	56%	61%	39%
Suisse	60%	40%	58%	42%	65%	35%	71%	29%
ERYMacédoine	41%	59%	40%	60%	44%	56%	55%	45%
Turquie	66%	34%	64%	36%	NAP	NAP	84%	16%
Ukraine	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	70%	30%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Irlande du Nord	77%	23%	72%	28%	100%	0%	100%	0%
RU: Ecosse	77%	23%	78%	22%	72%	28%	NA	NA
Israël	49%	51%	46%	54%	53%	47%	80%	20%
<b>Moyenne</b>	49%	51%	44%	56%	53%	47%	65%	35%
<b>Médiane</b>	48%	52%	41%	59%	49%	51%	68%	32%
<b>Minimum</b>	22%	11%	19%	22%	23%	0%	16%	0%
<b>Maximum</b>	90%	78%	78%	81%	100%	77%	100%	84%



**Graphique 3.15 Synthèse de la distribution en % des juges professionnels par instance et par sexe en 2014 (Q46)**



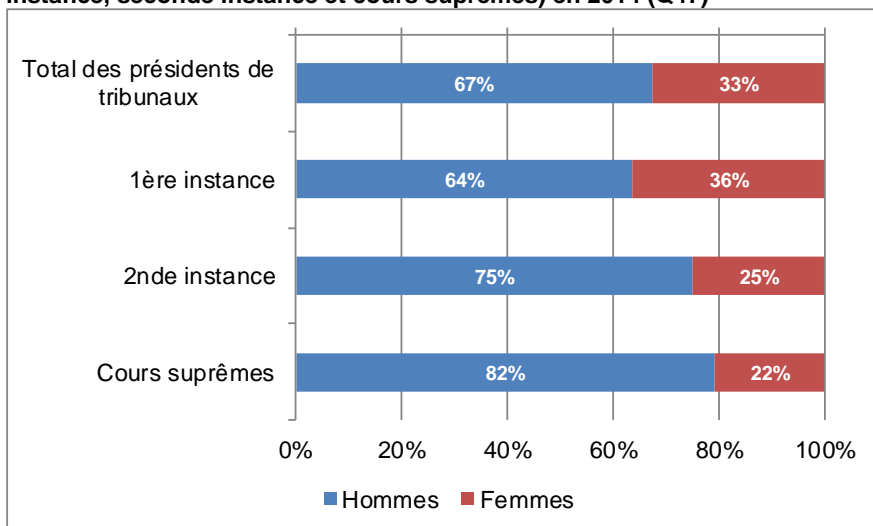
Ce tableau affine les données du tableau précédent 3.14 en répartissant les groupes de magistrats professionnels par genre.

Pour l'ensemble des juridictions, et malgré de grandes disparités entre pays, la répartition moyenne se fait désormais à parité entre les femmes et les hommes. Toutefois, l'analyse par degré de juridiction met en évidence une présence majoritaire des femmes en première instance (56 %), une situation proche à la parité en seconde instance (47 %), et une

majorité d'hommes (65 %) à la Cour suprême. Ainsi, on constate une diminution du pourcentage de juges femmes par rapport aux juges hommes à mesure que l'on monte dans la hiérarchie judiciaire. Pour certains Etats, la différence s'explique par la féminisation relativement récente de la magistrature, dont les effets sont actuellement plus sensibles en première instance, qu'en seconde instance ou devant la Cour suprême. Au **Monténégro**, les juges femmes sont majoritaires à tous les niveaux (respectivement 56 %, 59 % et 56 %) tout comme en **Bosnie-Herzégovine** (64 %, 65 %, et 58 %). En **Roumanie**, le pourcentage des femmes augmente à chaque instance (73 %, 74 % et 84 %).

Cependant dans certains Etats ou entités comme l'**Arménie**, l'**Azerbaïdjan**, l'**Irlande**, la **Turquie** et les entités du **Royaume Uni**, les juges restent très majoritairement des hommes dans toutes les instances, alors que dans d'autres Etats comme la **Croatie**, la **Grèce**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, le **Luxembourg**, la **Roumanie** ou la **Slovénie**, la situation est nettement inverse, particulièrement en première et seconde instance.

**Graphique 3.16 Synthèse de la distribution en % des présidents de tribunaux entre instances (première instance, seconde instance et cours suprêmes) en 2014 (Q47)**



**Tableau 3.17 Distribution en % des présidents de tribunaux par instance (première instance, seconde instance et cours suprêmes) et par sexe en 2014 (Q47)**

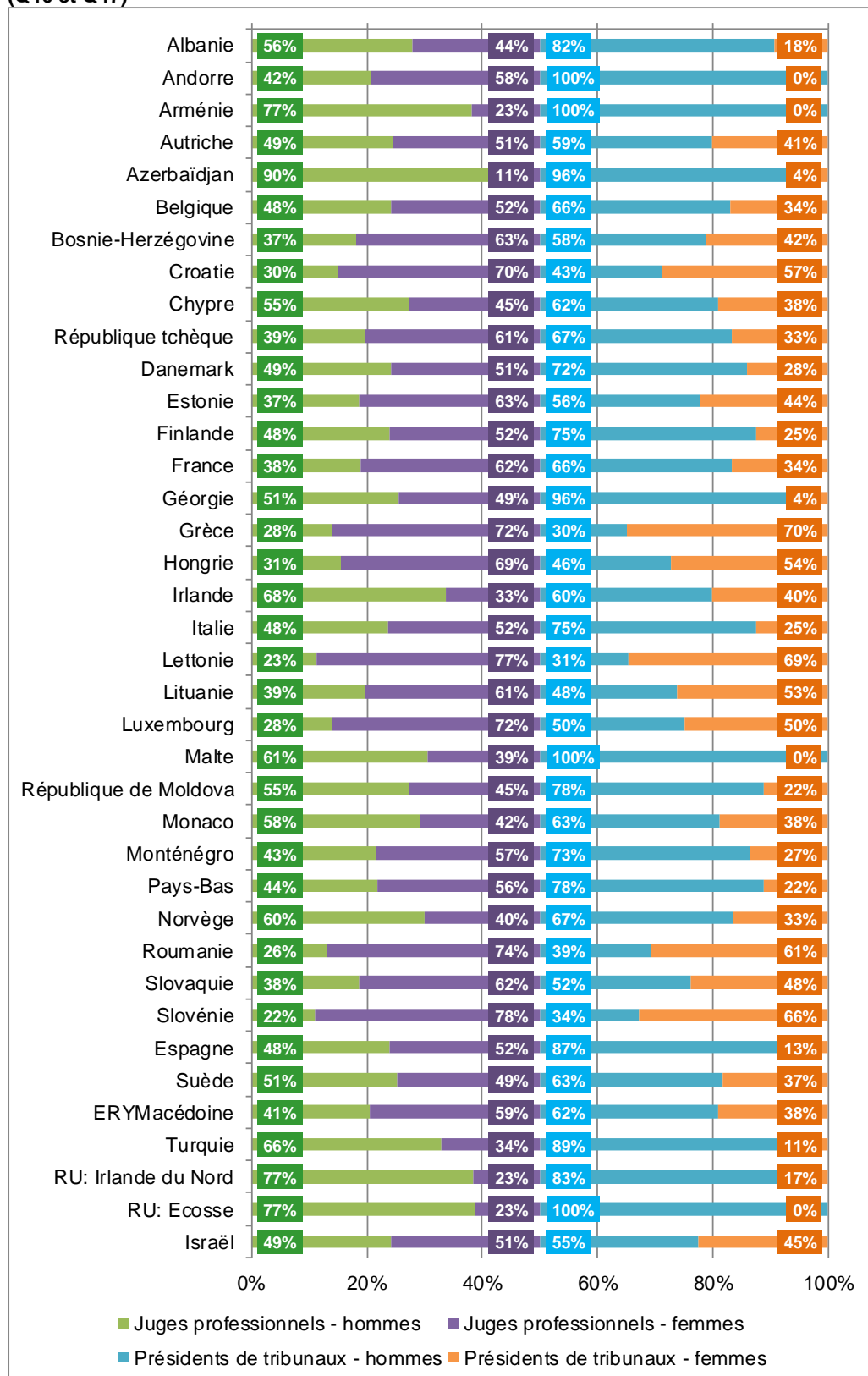
Etats / entités	Total des présidents de tribunaux		1ère instance		2nde instance		Cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	82%	18%	83%	17%	75%	25%	100%	0%
Andorre	100%	0%	100%	0%	100%	0%	NAP	NAP
Arménie	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
Autriche	59%	41%	58%	42%	59%	41%	100%	0%
Azerbaïdjan	96%	4%	97%	3%	83%	17%	100%	0%
Belgique	66%	34%	67%	33%	60%	40%	100%	0%
Bosnie-Herzégovine	58%	42%	58%	42%	53%	47%	67%	33%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	43%	57%	37%	63%	76%	24%	100%	0%
Chypre	62%	38%	60%	40%	100%	0%	NAP	NAP
République tchèque	67%	33%	65%	35%	80%	20%	50%	50%
Danemark	72%	28%	67%	33%	100%	0%	100%	0%
Estonie	56%	44%	50%	50%	50%	50%	100%	0%
Finlande	75%	25%	76%	24%	80%	20%	50%	50%
France	66%	34%	66%	34%	68%	32%	100%	0%
Géorgie	96%	4%	95%	5%	100%	0%	100%	0%
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Grèce	30%	70%	25%	75%	41%	59%	100%	0%
Hongrie	46%	54%	45%	55%	48%	52%	100%	0%
Irlande	60%	40%	67%	33%	100%	0%	0%	100%
Italie	75%	25%	73%	27%	91%	9%	100%	0%
Lettonie	31%	69%	29%	71%	33%	67%	100%	..
Lituanie	48%	53%	43%	57%	100%	0%	100%	0%
Luxembourg	50%	50%	33%	67%	..	..	100%	0%
Malte	100%	0%	100%	0%	100%	0%	NAP	NAP
République de Moldova	78%	22%	75%	25%	100%	0%	100%	0%
Monaco	63%	38%	60%	40%	0%	100%	100%	0%
Monténégro	73%	27%	72%	28%	100%	0%	0%	100%
Pays-Bas	78%	22%	64%	36%	100%	0%	100%	0%
Norvège	67%	33%	65%	35%	83%	17%	100%	0%
Pologne	53%	47%	49%	51%	72%	28%	60%	40%
Portugal	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Roumanie	39%	61%	37%	63%	42%	58%	..	100%
Fédération de Russie	66%	34%	66%	34%	NAP	NAP	100%	0%
Serbie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	100%	..
Slovaquie	52%	48%	52%	48%	63%	38%	0%	100%
Slovénie	34%	66%	31%	69%	60%	40%	100%	0%
Espagne	87%	13%	NAP	NAP	87%	13%	100%	0%
Suède	63%	37%	61%	39%	80%	20%	50%	50%
Suisse	NA	NA	61%	39%	NA	NA	100%	0%
ERYMacédoine	62%	38%	68%	32%	40%	60%	0%	100%
Turquie	89%	11%	89%	11%	NAP	NAP	67%	33%
Ukraine	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Irlande du Nord	83%	17%	75%	25%	100%	0%	100%	0%
RU: Ecosse	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Israël	55%	45%	33%	67%	86%	14%	100%	0%
Moyenne	67%	33%	64%	36%	75%	25%	82%	22%
Médiane	66%	34%	65%	35%	80%	20%	100%	0%
Minimum	30%	0%	25%	0%	0%	0%	0%	0%
Maximum	100%	70%	100%	75%	100%	100%	100%	100%

Ces tableaux reprennent les données relatives à la répartition des présidences de tribunaux entre femmes et hommes selon les niveaux de responsabilité. Les postes de président sont confiés à des hommes dans 67 % des juridictions, dont 64 % des tribunaux de première instance, 75 % des tribunaux de seconde instance et 82 % des cours suprêmes. La situation de chacun des Etats révèle soit un renforcement de cette tendance pour des pays où entre 90 % et 100 % des postes de président sont occupés par des hommes (**Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Malte, Écosse (RU)**), soit des pays au contraire où plus de la

moitié des postes de président est assurée par des femmes (**Croatie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Slovénie**).

D'une manière générale, la parité femmes/hommes au regard de l'effectif de juges qui caractérise de plus en plus nombreux systèmes judiciaires européens est encore difficile à atteindre en ce qui concerne les chefs de juridiction.

**Graphique 3.18 Distribution des juges professionnels et des présidents de tribunaux par sexe en 2014 (Q46 et Q47)**



Ce tableau traduit bien la différence entre le nombre de postes de juge professionnel occupés par les femmes (51 %) et le nombre de postes de président de tribunal qui leur est dévolu (33 %).

Le rapprochement des données relatives à la répartition entre femmes et hommes au sein des juridictions de première instance, de seconde instance et de la cour suprême, tant pour les juges que pour les présidents, met nettement en évidence que si les femmes occupent 56 % des postes de juge en première instance, elles ne président ces tribunaux que dans 36 % des cas. La même tendance s'observe en seconde instance où elles occupent 47 % des postes de juge, mais seulement 25 % des postes de président. Ces nombres pourraient corroborer l'existence du «plafond de verre» auquel les juges femmes se heurtent et qui ne leur permettrait pas d'accéder aux responsabilités, malgré leurs compétences et leur nombre.

Ces éléments viennent compléter le constat, déjà fait antérieurement, de la féminisation croissante du corps des magistrats professionnels. Cette tendance déjà relevée dans les rapports précédents s'est poursuivie d'une manière assez continue au cours des années 2012-2014 avec un nouveau renforcement de 2 % de l'effectif des femmes. Sur une période plus large de 2010 à 2014 cet effectif s'est renforcé de 5 % au détriment de celui des hommes. Les femmes et les hommes sont désormais aussi nombreux dans le corps des juges professionnels. Il s'agit donc d'une tendance forte et continue qui a toute raison de se poursuivre par une modification de la situation des juridictions de deuxième degré, puis celle de la Cour suprême.

### Tendances et conclusions

Les tribunaux, majoritairement composés autrefois d'hommes qui en assuraient aussi la présidence, sont marqués depuis quelques années et d'une manière croissante parmi les Etats, par une féminisation du corps des juges professionnels, essentiellement en première instance. Aujourd'hui la situation est celle de la parité entre femmes et hommes dans la composition des juridictions, même si de forts écarts sont encore constatés entre des Etats où les hommes restent largement majoritaires comme l'**Arménie**, l'**Azerbaïdjan**, la **Turquie**, l'**Irlande** et les entités du **Royaume Uni**, et d'autres Etats au contraire largement féminisés comme la **Croatie**, la **Grèce**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, le **Luxembourg**, la **Roumanie** et la **Slovénie**. La situation des présidents de juridiction est en retrait par rapport à cette tendance puisque les hommes y restent très majoritaires, ce qui vient conforter l'idée que malgré leur nombre et leurs qualités professionnelles les femmes accèdent plus difficilement que les hommes aux fonctions de responsabilité.

### 3.1.5 Durée des fonctions des juges

Dans son avis n°1 portant sur *les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges*, le CCJE affirme que « *dans la pratique européenne, les nominations à plein temps jusqu'à l'âge légal de la retraite sont la règle* », ce qui constitue « *l'approche la moins problématique du point de vue de l'indépendance* »<sup>17</sup>. Toutefois, dans l'hypothèse d'une nomination provisoire ou pour une durée limitée, l'instance responsable de l'objectivité et la transparence de la méthode employée pour la nomination ou la reconduction à une fonction de juge à temps plein est d'une importance capitale<sup>18</sup>.

L'inamovibilité des magistrats est une garantie essentielle d'indépendance, qu'elle soit consacrée par les textes ou qu'elle existe uniquement dans la pratique<sup>19</sup>.

Sur ce sujet, quatre questions ont été posées aux Etats. Il leur a d'abord été demandé si le mandat des juges est à durée indéterminée, et, dans la négative, quelle est la durée de ce mandat. Les Etats ont dû indiquer ensuite si préalablement à cette nomination, une période probatoire était imposée au juge.

Les garanties statutaires devant être appréciées concrètement pour en évaluer la portée réelle, les Etats ont été enfin interrogés sur la possibilité de transférer un juge sans son consentement d'une juridiction à une autre.

<sup>17</sup> CCJE, Avis N°1 (2001) sur *Les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges*, 23 novembre 2001, § 48.

<sup>18</sup> *Idem*, §§ 53 et 60.

<sup>19</sup> CEDH, *Kress c. France*, req. N°39594/98, 7 juin 2001, §§ 34 et s.

Tableau 3.19 Mandat des juges en 2014 (Q121, Q122 et Q125)

Etats / entités	Mandat des juges		
	Période probatoire	Nomination jusqu'à la retraite	Contrat renouvelable
Albanie			
Andorre			
Arménie			
Autriche			
Azerbaïdjan			
Belgique			
Bosnie-Herzégovine			
Bulgarie			
Croatie			
Chypre			
République tchèque			
Danemark			
Estonie			
Finlande			
France			
Géorgie			
Allemagne			
Grèce			
Hongrie			
Irlande			
Italie			
Lettonie			
Lituanie			
Luxembourg			
Malte			
République de Moldova			
Monaco			
Monténégro			
Pays-Bas			
Norvège			
Pologne			
Portugal			
Roumanie			
Fédération de Russie			
Serbie			
Slovaquie			
Slovénie			
Espagne			
Suède			
Suisse			
ERYMacédoine			
Turquie			
Ukraine			
RU: Angleterre et Pays de Galles			
RU: Irlande du Nord			
RU: Ecosse			
Israël			
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
<b>Oui</b>	<b>18</b>	<b>44</b>	<b>4</b>
<b>Non ou NAP</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>42</b>
<b>NA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Ce tableau fait apparaître d'une part les Etats qui imposent aux juges une période probatoire, ceux dans lesquels les juges exercent leur activité jusqu'à leur retraite et enfin ceux qui nomment les juges pour une période renouvelable.

A l'exception d'**Andorre** et de **la Suisse**, où les juges sont nommés pour une durée déterminée et renouvelable, les juges des Etats ou entités exercent leurs fonctions jusqu'à l'âge de la retraite. Ce dernier varie entre 63 et 70 ans, et certains Etats prévoient la possibilité de repousser cet âge (**Estonie, France, Italie, Pologne, Roumanie**) de quelques années. En **Estonie**, la Cour Suprême peut, avec l'accord du Conseil d'administration des tribunaux et du juge concerné et sur proposition du chef de juridiction, repousser l'âge de la retraite (68 ans) de deux ans lorsqu'un intérêt public essentiel concernant le fonctionnement efficace du tribunal le justifie. En **France**, constituent des exceptions à la mise à la retraite à 67 ans : la prolongation d'activité liée à la carrière incomplète ; le maintien en activité en surnombre (68 ans) ; le recul de la limite d'âge pour charge de famille. En **Italie**, l'âge de la retraite (70 ans) peut être étendu de 5 ans sur demande. En **Hongrie**, une réforme visant à réduire progressivement l'âge de la retraite des juges et des procureurs en l'alignant sur l'âge général de départ à la retraite (65 ans) est toujours en cours. En **Slovaquie**, il n'existe pas d'âge obligatoire de départ à la retraite pour les juges. Lorsqu'un juge atteint l'âge de 65 ans, le Conseil de la Justice en informe le Président de la République qui décide de le maintenir ou non en fonction. Dans plusieurs Etats, l'âge de la retraite est plus élevé pour les juges de la Cour Suprême ou d'autres instances supérieures que pour les juges de juridictions inférieures (**Belgique, Chypre, France**).

Certains Etats ont indiqué d'autres modes de fonctionnement. Le mandat des juges ayant une position hiérarchique élevée est limité dans le temps en **Belgique, Bulgarie** et **France**. En outre, en **Belgique**, certains mandats spécifiques comme celui de juge d'instruction sont temporaires. Il en va de même en **France** où les magistrats suivants sont nommés pour un mandat déterminé non renouvelable : magistrats à titre temporaire (7 ans) ; conseillers en service extraordinaire (8 ans) ; avocats généraux en service extraordinaire (8 ans) ; juges de proximité (7 ans). Les détachés judiciaires (hauts fonctionnaires, nommés sur dossier, magistrats de l'ordre judiciaire, au siège et au parquet) sont nommés pour un mandat de 5 ans renouvelables, dans le cadre de leur obligation professionnelle de mobilité. Pour les magistrats français détachés à **Monaco**, le détachement est fixé par un accord bilatéral à un mandat de trois ans renouvelable une fois. Enfin, certains Etats ou entités membres emploient des juges professionnels à titre temporaire (*supra* : juges professionnels siégeant occasionnellement). Avant d'être nommés, les juges de 18 Etats sont soumis à une période de probation, qui est le plus souvent une période obligatoire de formation ou de stage (**France** – 2 ans et 7 mois ; **Italie** – 18 mois ; **Portugal** – 2 ans). Au **Luxembourg**, jusqu'en 2015, les "attachés de justice" étaient recrutés pour un mandat de 18 mois renouvelable une fois (12 mois depuis la réforme). A **Monaco**, les magistrats référendaires sont affectés, à toute fonction du siège et du parquet, à concurrence de 12 mois dans chaque fonction. Ils peuvent également, à leur demande, être affectés à la Direction des Services Judiciaires pour une durée maximale de 6 mois. La période totale d'affectation est de 2 ans. Suite à une réforme législative en 2015, la totalité de la période d'affectation peut être effectuée soit au Parquet, soit au siège. Cependant, pour certains Etats la nomination dans des fonctions définitives est précédée d'une période d'exercice limitée dans le temps : 3 mois concernant les juges de la Cour Suprême au **Danemark** ; 3 ans en **Hongrie** et **Lettonie** et 5 ans en **République de Moldova**, suivis d'une évaluation donnant éventuellement accès à un poste permanent. D'ailleurs, en **Lettonie**, la période de 3 ans peut être prolongée d'encore deux ans.

L'ensemble des législations nationales prévoient des dérogations au principe d'inamovibilité et énumèrent les motifs de révocation ou de destitution des juges. En **Estonie**, un magistrat ne peut pas être révoqué pendant les trois premières années depuis la nomination.

Si le juge nommé jusqu'à l'âge de sa retraite bénéficie incontestablement d'un statut propre à garantir son indépendance, il est important de savoir concrètement si, durant sa carrière, ce juge peut être transféré sans son consentement.

Le principe selon lequel un juge ne doit pas pouvoir être transféré dans une autre juridiction sans son consentement se présente comme une fonction du principe fondamental d'inamovibilité. Toutefois, dans certaines hypothèses et sous réserve d'un cadre normatif confiant certaines garanties, ce principe doit être concilié avec les impératifs d'effectivité des systèmes juridictionnels et les pratiques modernes de management conçues à cette fin (par exemple les politiques de mobilité). Ainsi, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) recommande l'intervention d'une instance indépendante des pouvoirs exécutif et législatif, notamment d'un Conseil de la Justice, à tout moment du déroulement de la carrière des juges<sup>20</sup>.

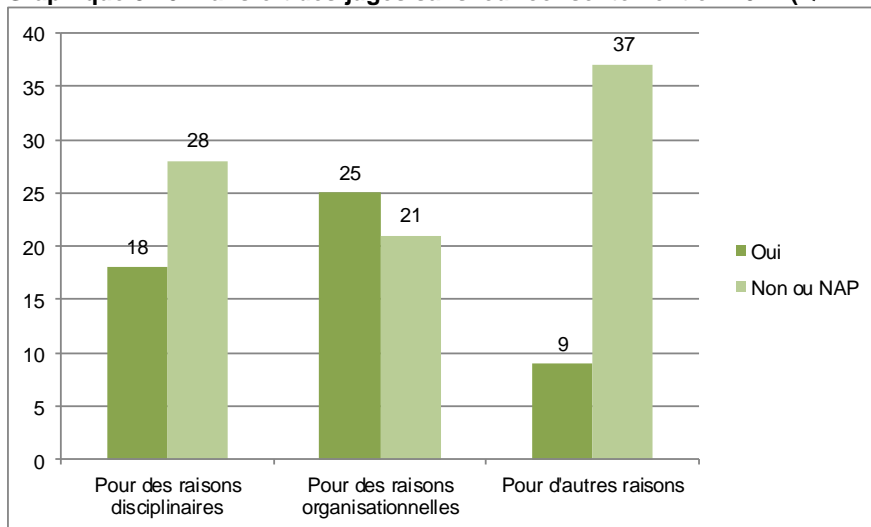
<sup>20</sup> CCJE, Avis N°1 (2001) sur *Les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges*, 23 novembre 2001, § 48.

Aux termes de la Charte européenne sur le statut des juges<sup>21</sup>, un juge en fonction dans un tribunal ne peut en principe faire l'objet d'une nouvelle nomination ou d'une nouvelle affectation, même en promotion, sans y avoir librement consenti, sauf s'il s'agit d'une sanction disciplinaire, d'une modification légale de l'organisation judiciaire ou d'une affectation temporaire pour renforcer un tribunal voisin, la durée maximale d'une telle affectation étant strictement limitée (point 3.4). Le même principe fondamental est affirmé dans la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant sur l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges<sup>22</sup>.

La plupart des Etats ont mis en place des procédures qui, à la lecture, semblent efficaces.

En **Andorre, Irlande, au Luxembourg, en République de Moldova, à Monaco, aux Pays-Bas, en Norvège, Fédération de Russie, Suisse et Ukraine** le principe d'inamovibilité est absolu et aucun transfert sans le consentement du magistrat concerné n'est possible. En **République de Moldova**, le transfert d'un juge pour des raisons organisationnelles peut être décidé par le Conseil Supérieur de la Magistrature à la demande du président de la juridiction concernée, mais le consentement du magistrat doit être donné par écrit. Au **Danemark**, seuls les juges adjoints peuvent faire l'objet d'un transfert sans leur accord pour des raisons organisationnelles, éducatives ou liées à la santé. A **Monaco**, le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement.

**Graphique 3.20 Transfert des juges sans leur consentement en 2014 (Q121.1)**



Dans la majorité des Etats ou entités, le transfert peut être décidé sans le consentement du juge, pour des raisons organisationnelles. A cet égard, la réaffectation peut trouver sa garantie dans la loi (par exemple **Autriche, Croatie, Slovénie**), voire dans la Constitution (**Croatie, Finlande**) et/ou dans l'intervention d'un Conseil de la Justice (par exemple **Croatie, Lettonie, Lituanie**), ou encore dans la possibilité d'exercer un recours devant un tribunal compétent (**Estonie, Hongrie**). Le transfert

peut avoir lieu suite à une sanction disciplinaire. Dans ce cas de figure, la garantie réside dans l'intervention de l'autorité disciplinaire qui est le plus souvent le Conseil supérieur des juges/de la magistrature et/ou le droit à un recours juridictionnel. D'autres raisons sont de nature à justifier un transfert sans le consentement du juge liées au régime des incompatibilités et des incapacités (**Autriche**), à la procédure d'impeachment (**Allemagne**), à l'efficacité des tribunaux de résoudre le flux d'affaires (**Slovénie**). Parfois, une formulation plus générale peut constituer le fondement d'une décision de transfert, notamment « l'intérêt de la justice » (**Allemagne**) ou « l'exercice normal du pouvoir judiciaire » (**Slovénie**).

### Tendances et conclusions

La certitude que peut avoir un juge d'exercer ses fonctions jusqu'à l'âge de sa retraite, sauf incident disciplinaire ou problème de santé, constitue pour lui une réelle garantie d'indépendance conforme aux standards européens. La presque totalité des Etats confère à ses juges des dispositions statutaires allant dans ce sens. Il convient cependant de s'assurer que ces dispositions sont réellement appliquées et qu'un juge ne peut pas être transféré sans son consentement de manière discrétionnaire.

<sup>20</sup> *Idem*, § 38.

<sup>21</sup> Charte européenne sur le statut des juges, DAJ/DOC (98) 23, 8-10 juillet 1998.

<sup>22</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, Recommandation CM/Rec(2010)12, 17 novembre 2010, § 52.

### 3.1.6 Salaire des juges

Les juges doivent se voir offrir une rémunération correspondant à leur statut et à leur rôle social, prenant en compte les contraintes de l'exercice de cette fonction et les préservant des pressions pouvant altérer leur indépendance et leur impartialité. La rémunération se compose généralement d'un traitement principal, auquel peuvent s'ajouter des primes et divers avantages matériels ou financiers.

La Recommandation Rec (2010) 12 relative à l'indépendance, l'efficacité et aux responsabilités du juge dispose que la rémunération des juges doit être garantie par la loi et être «à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités, et être de niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions»<sup>23</sup>. Ainsi, la question de la rémunération des juges nécessite une approche globale qui au-delà de l'aspect purement économique s'intéresse à l'impact que celle-ci peut avoir sur l'efficacité de la justice en termes d'indépendance et par là même sur la lutte contre la corruption au sein et en dehors du système judiciaire.

La CEPEJ retient deux indicateurs qui permettent des comparaisons entre Etats. Tout d'abord le salaire d'un juge en début de carrière, avec la nécessité de distinguer entre les pays qui recrutent des juges à leur sortie de l'école de formation des magistrats, et ceux qui recrutent dans les rangs des professionnels du droit qui bénéficient d'une longue expérience professionnelle, le plus souvent comme avocat. Le second indicateur correspond au salaire des juges de la Cour suprême qui est la dernière instance juridictionnelle. La comparaison entre ces deux séries de données permet d'apprécier la réalité de la carrière des juges. Enfin, le ratio entre le salaire d'un juge et le salaire moyen national permet de mieux situer son statut social et ce que représente ce salaire au niveau de l'Etat membre ou de l'entité.

Il est convenu que les salaires mentionnés ne prennent pas en compte les prélèvements qui sont souvent effectués ensuite au titre des charges sociales et des impôts, ni les suppléments qui peuvent être versés à divers titres, en raison notamment de la situation familiale du juge.

**Note au lecteur:** concernant l'analyse des salaires, l'évolution du taux de change des monnaies nationales au regard de l'euro pour les Etats qui n'appartiennent pas à la zone euro doit être prise en compte avant de tirer des conclusions à partir de ces données toutes exprimées en euros. Ainsi, il conviendra par exemple de relativiser une augmentation du salaire brut en valeur absolue si une variation du taux de change est constatée sur la même période.

<sup>23</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, Recommandation CM/Rec(2010)12, *op. cit.*, §§ 53 et 54.



Tableau 3.21 Salaire brut moyen des juges, en valeur absolue et par rapport au salaire brut moyen national en 2014 (Q4, Q132)

Etats / entités	Salaire brut des juges		Par rapport au salaire brut moyen	
	En début de carrière	A la Cour Suprême	En début de carrière	A la Cour Suprême
Albanie	8 976 €	14 964 €	2,0	3,3
Andorre	73 877 €	39 823 €	3,0	1,6
Arménie	NQ	NQ	NQ	NQ
Autriche	50 403 €	121 651 €	1,6	4,0
Azerbaïdjan	25 318 €	32 551 €	4,5	5,8
Belgique	66 182 €	121 013 €	1,6	2,9
Bosnie-Herzégovine	23 884 €	41 369 €	3,0	5,2
Bulgarie	15 317 €	29 217 €	3,0	5,8
Croatie	22 740 €	50 073 €	1,8	4,0
Chypre	76 939 €	136 756 €	3,4	6,0
République tchèque	27 915 €	56 005 €	2,5	5,1
Danemark	120 002 €	195 142 €	2,3	3,7
Estonie	40 560 €	53 040 €	3,4	4,4
Finlande	62 423 €	131 538 €	1,6	3,3
France	41 552 €	116 751 €	1,2	3,4
Géorgie	20 978 €	26 223 €	NA	NA
Allemagne	45 294 €	110 011 €	1,0	2,4
Grèce	30 159 €	84 540 €	1,9	5,2
Hongrie	16 411 €	35 060 €	1,7	3,6
Irlande	114 711 €	182 895 €	3,2	5,1
Italie	56 263 €	186 637 €	1,9	6,4
Lettonie	19 764 €	39 076 €	2,2	4,3
Lituanie	23 976 €	35 676 €	2,9	4,4
Luxembourg	75 316 €	124 051 €	1,6	2,7
Malte	67 047 €	74 155 €	4,2	4,6
République de Moldova	6 758 €	10 884 €	2,6	4,1
Monaco	46 226 €	94 408 €	1,1	2,3
Monténégro	20 310 €	25 298 €	2,4	2,9
Pays-Bas	74 000 €	NA	1,3	NA
Norvège	113 581 €	185 025 €	2,0	3,3
Pologne	NA	NA	NA	NA
Portugal	35 699 €	85 820 €	1,8	4,2
Roumanie	23 676 €	43 174 €	3,8	7,0
Fédération de Russie	18 600 €	NA	2,4	NA
Serbie	16 757 €	39 154 €	2,7	6,2
Slovaquie	29 710 €	42 916 €	2,9	4,2
Slovénie	31 887 €	60 942 €	1,7	3,3
Espagne	47 494 €	106 992 €	2,1	4,7
Suède	69 473 €	125 937 €	1,7	3,2
Suisse	143 694 €	295 754 €	2,2	4,5
ERYMacédoine	17 252 €	21 454 €	2,8	3,5
Turquie	21 108 €	42 828 €	1,8	3,7
Ukraine	7 693 €	18 169 €	3,6	8,5
RU: Angleterre et Pays de Galles	136 158 €	273 658 €	3,8	7,7
RU: Irlande du Nord	134 810 €	257 654 €	4,4	8,3
RU: Ecosse	168 057 €	257 669 €	4,8	7,4
Israël	93 603 €	136 070 €	3,9	5,7
<b>Moyenne</b>	52 022 €	95 856 €	2,5	4,5
<b>Médiane</b>	38 130 €	67 549 €	2,3	4,2
<b>Minimum</b>	6 758 €	10 884 €	1,0	1,6
<b>Maximum</b>	168 057 €	295 754 €	4,8	8,5

## Commentaires relatifs aux salaires des juges professionnels

**Andorre:** un projet de loi sur les salaires des fonctionnaires des professions judiciaires est présenté devant le Parlement. Ce projet prévoit des différents niveaux de rétributions en fonction du nombre de degrés obtenus par chaque juge ou procureur, de son ancienneté, de la formation réalisée et des évaluations.

**Autriche:** les données 2014 ont été arrondies. Le salaire annuel brut d'un juge professionnel en début de carrière est précisément 50 402,80 €, tandis que le salaire annuel brut d'un juge à la Cour Suprême est de 121 651,25 €.

**Bosnie-Herzégovine:** les données reposent sur les estimations suivantes: juge de première instance en début de carrière – 3 ans d'expérience ; juge de la Cour Suprême – 20 ans d'expérience.

**Bulgarie:** à l'instar des données 2012, les données 2014 excluent les contributions de sécurité sociale.

**France:** le juge professionnel de 1ère instance au début de sa carrière correspond au magistrat au 1er échelon du 2nd grade (juge non spécialisé d'un tribunal de grande instance). Le juge de la Cour suprême ou de la dernière instance de recours correspond au conseiller à la Cour de cassation – échelon D3/E.

**Géorgie:** les salaires des juges des juridictions ordinaires sont déterminés par une loi spéciale.

**Allemagne:** la moyenne fédérale a été calculée à partir de la somme des salaires annuels des juges de l'ensemble des Länder divisée par le nombre de Länder, sans tenir compte du nombre de juges par Land. Les salaires sont calculés à partir des estimations suivantes : la rémunération d'un juge au début de carrière correspond à l'échelon R1, niveau 1, célibataire et sans enfants ; la rémunération d'un juge à la Cour suprême correspond à l'échelon R6 sans tenir compte des indemnités liées à la situation familiale ou au fait de travailler dans l'une des juridictions fédérales supérieures.

**Irlande:** les données reflètent le salaire d'un juge d'un tribunal de district et celui d'un juge de la Cour Suprême en décembre 2014. Il est à noter que suite à un amendement constitutionnel en 2011, une législation a été adoptée (the *Financial Emergency Measures in the Public Interest (Amendment) Act 2011*) pour autoriser des réductions dans les salaires des juges.

**République de Moldova:** la nouvelle Loi sur la rémunération des juges est entrée en vigueur le 1 janvier 2014. Elle introduit un système unitaire de rémunération des juges fondé sur le salaire moyen pour l'année qui précède l'année en question comme unité de référence. Le salaire du juge est établi en fonction du niveau de l'instance judiciaire, de l'activité du juge et de l'ancienneté de travail. Cette loi a conduit à une augmentation considérable des salaires de tous les juges.

**Monaco:** les juges de la Cour Suprême – Tribunal Suprême et Cour de révision – n'ont pas de salaires fixes dans la mesure où leur juridiction ne siège pas de manière permanente mais en sessions. Les juges sont donc rémunérés en indemnités et vacations. Conformément au Statut de la Magistrature, la hiérarchie du corps judiciaire comporte trois grades : 3<sup>ème</sup> - magistrats référendaires, juge et substitut du procureur général 2<sup>ème</sup> - juges de paix, premier juge et premier substitut du procureur général ; 1<sup>er</sup> - vice-président du tribunal de première instance, conseiller à la cour d'appel et procureur général adjoint. Sont placés hors hiérarchie les membres de la cour de révision, le premier président de la cour d'appel, le procureur général, le président du tribunal de première instance, le vice-président de la cour d'appel. Les échelles indiciaires de traitement des magistrats sont fixées par l'arrêté 2010-4 du 25 janvier 2010. Ainsi, le salaire de référence pour la catégorie « juge de la dernière instance de recours » (hors salaire du Premier président de la Cour d'appel) est celui d'un conseiller à la cour d'appel en milieu d'échelle.

**Norvège:** en raison des variations dans le taux de change, la baisse observée dans les salaires des juges en 2014 est artificielle.

**Fédération de Russie:** le salaire moyen annuel après déduction des impôts varie selon les contribuables (l'impôt sur les revenus consiste 13 % des revenus personnels de chaque contribuable).

**Suède:** le salaire mensuel brut d'un juge professionnel de première instance en début de carrière et siégeant à titre permanent est de 54 500 SEK (5 789 €). Le chiffre communiqué pour les années précédentes correspond sans doute au salaire d'un juge associé siégeant occasionnellement. En 2014, le salaire annuel brut d'un juge associé est d'environ 53 000 € (480 000 SEK). Le salaire annuel brut d'un juge permanent pour 2012 serait environ 620 000 SEK.

**Suisse:** les salaires des juges pouvant varier assez considérablement d'un canton à l'autre, il s'agit de salaires moyens pondérés par le nombre de juges des cantons qui ont livré des données.

**Turquie:** il n'y a pas de différence entre les salaires des juges et ceux des procureurs.

**Irlande du Nord (RU):** conformément aux recommandations du *Senior Salary Review Body*, les salaires de tous les juges ont été augmenté de 1 % en 2012, 2013 et 2014.

**Ecosse (RU):** en 2014, le montant des salaires a été précisé au regard de : *Lord President* – £218,470.00 = 280,537 €; *Lord Justice Clerk* – £211,015.00 = 270,964 €; *Inner House Judge* – £200,661.00 = 257,669 €; *Outer House Judge* – £176,226.00 = 226,292 €; *Sheriff Principal* – £141,332.00 = 181,484 €; *Sheriff* – £130,875.00 = 168,057€.

Ce tableau présente les salaires bruts des juges en début de carrière puis à la Cour suprême, au regard pour chacun d'eux du salaire moyen de l'Etat ou entité.

**Note :** il est apparu pertinent de calculer aussi le salaire moyen du juge en début de carrière en excluant les 7 Etats et entités qui recrutent les juges parmi les juristes d'expérience, donc parmi des professionnels plus âgés (**Danemark, Irlande, Norvège, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU), Ecosse (RU)**). Le salaire moyen brut est alors de 36 698 € pour les juges européens en début de carrière (soit 2,4 fois le salaire annuel moyen) et de 65 760 € pour les juges au niveau de la cour suprême (soit 4,3 fois le salaire annuel moyen).

Les juges en début de carrière sont mieux payés que le salaire moyen (2,4 en moyenne). La situation en **Allemagne** (1), à **Monaco** (1,1) et dans une moindre mesure en **France** (1,2) et aux **Pays-Bas** (1,3) contraste avec ce constat en raison du niveau de salaire moyen relativement élevé dans ces pays. Il en va

de même pour l'**Autriche**, la **Belgique**, la **Finlande** et le **Luxembourg** (1,6). La différence en faveur des juges est la plus significative en **Azerbaïdjan** (4,5), **Malte** (4,2), **Israël** (3,9), **Roumanie** (3,8) et **Ukraine** (3,6). Quatre pays ont explicitement mentionné l'augmentation des salaires des juges pour 2014 : l'**Azerbaïdjan** et la **République de Moldova** suite à l'adoption d'une loi, la **Bosnie-Herzégovine** dans le cadre du processus d'harmonisation par rapport au salaire moyen, prévu par la loi, et l'**Irlande du Nord (RU)** conformément aux recommandations au *Senior Salary Review Body*. En revanche, en **Slovaquie**, les salaires des juges en 2014 ont été maintenus au même niveau qu'en 2012 suite à des mesures de restrictions budgétaires prises au regard de l'ensemble des fonctionnaires publics.

En fin de carrière, les juges sont le mieux payés par rapport au salaire brut moyen en **Ukraine** (8,5), **Roumanie** (7), **Italie** (6,4), **Chypre** (6), **Bulgarie** et **Azerbaïdjan** (5,8). La donnée particulièrement basse de l'**Andorre** s'explique par le fait que les juges de la Cour suprême ne siègent pas à titre permanent. En **Belgique**, **Allemagne** et à **Monaco** le niveau très satisfaisant du salaire moyen conduit à un moindre contraste entre cette valeur et le salaire des magistrats en fin de carrière.

La différence entre le salaire en début de carrière et le salaire en fin de carrière est la moins significative à **Malte**, au **Monténégro** et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». En effet, à **Malte**, le salaire d'un juge en début de carrière correspond au salaire d'un *magistrate* (compétent à l'égard des litiges civils dont la valeur est inférieure à 11 650 € et des affaires criminelles pour lesquelles la sentence ne dépasse pas 10 ans d'emprisonnement), tandis que le salaire d'un juge de Cour Suprême correspond au salaire d'un *judge* (compétent pour tous les autres contentieux). La différence est la plus sensible en **Ukraine**, **Italie**, **Grèce** et **Romanie**. Il est intéressant de souligner qu'en **Italie**, le salaire d'un juge ne dépend pas du poste occupé, mais de l'expérience dans l'exercice des fonctions (en nombre d'années). Ainsi, le juge siégeant dans un tribunal de première instance peut recevoir un salaire équivalent à celui d'un magistrat de la plus haute instance d'appel. D'une manière générale, l'écart entre les salaires en début et en fin de carrière est davantage marqué dans les pays qui recrutent des juges jeunes à l'issue de leurs études de droit, notamment par concours et formation dans une école de la magistrature, et/ou après une période de juge assistant ou de juge stagiaire.

### Tendances et conclusions

L'évolution des salaires des juges au cours de leur carrière reste sensiblement la même depuis 2010. Si l'on prend en compte le salaire moyen de l'ensemble des Etats pour conserver un indicateur identique à celui des rapports précédents, le niveau du salaire des juges au début de leur carrière au regard du salaire moyen national a légèrement augmenté entre 2010 et 2014, passant d'un rapport de 2,2 pour 1, à un rapport de 2,5 pour 1. Le niveau salarial au regard des juges de la Cour suprême a également augmenté de 4,2 à 4,5 pour 1.

## 3.2 Procureurs

Les procureurs sont définis dans la Recommandation Rec (2000)19 portant sur le *Rôle du Ministère Public dans le Système de Justice Pénale*, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 6 octobre 2000, comme « les autorités chargées de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part des droits des individus et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale »<sup>24</sup>.

Le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) s'est particulièrement intéressé à la situation des procureurs dans ses avis consacrés par exemple au "*Rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale*"<sup>25</sup>, aux "*Normes et principes européens concernant les procureurs*"<sup>26</sup>, au "*Rôle des procureurs dans l'enquête pénale*"<sup>27</sup> et à d'autres points spécifiques caractérisant les services de poursuite pénale. Ce travail tend à identifier des règles générales, voire des standards européens dans une matière où les divergences étatiques demeurent sensibles. Le présent chapitre s'inscrit entièrement dans cette même logique d'harmonisation à partir des tendances actuelles concernant le ministère public – comme par exemple l'élargissement du champ d'intervention des procureurs en dehors du domaine pénal, ou encore l'extension de leurs compétences dans le champ du droit pénal – et autour des principes devenus

<sup>24</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Rôle du Ministère Public dans le Système de Justice Pénale*, Rec (2000)19, 6 octobre 2000.

<sup>25</sup> CCPE, *Rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale*, Avis n°3(2008), 21 octobre 2008.

<sup>26</sup> CCPE, *Normes et principes européens concernant les procureurs*, Avis n°9(2014), 17 décembre 2014.

<sup>27</sup> CCPE, *Rôle des procureurs dans l'enquête pénale*, Avis n°10(2015), 20 novembre 2015.

fondamentaux, notamment l'indépendance fonctionnelle des procureurs en tant que corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>28</sup>. Les résultats de l'approche comparative adoptée au regard du statut et des fonctions des procureurs conditionnent l'analyse de l'efficacité du fonctionnement des ministères publics des Etats ou entités membres.

Tous les Etats ou entités connaissent, sous des dénominations différentes, une autorité publique chargée, notamment, de qualifier et d'engager les poursuites pénales. Toutefois, on peut constater que si la fonction de juge est relativement homogène dans les Etats ou entités, celle de procureur l'est beaucoup moins. Dans tous les pays européens, les procureurs jouent un rôle important en matière pénale. Dans la majorité des Etats membres, ils exercent également des fonctions en matière civile et parfois en matière administrative. Un autre aspect important à prendre en considération est le niveau d'autonomie des procureurs. Dans certains pays, ils bénéficient des mêmes garanties d'indépendance que les juges, tandis que dans d'autres pays les politiques de poursuite pénale sont dirigées par le ministre de la Justice et le niveau d'indépendance du procureur est limité. Dans certains Etats (par exemple, **Danemark, Grèce, Malte, Pologne, Angleterre et Pays de Galles (RU), Israël**) des fonctionnaires de police spécialement habilités disposent, durant la phase préparatoire au procès, voire dans l'exercice des poursuites, de prérogatives dont ne disposent que les procureurs dans d'autres Etats. De même, un contraste supplémentaire provient de l'opposition entre deux grands principes – celui de légalité rendant les poursuites obligatoires et celui d'opportunité laissant aux procureurs un pouvoir discrétionnaire d'initier ou non les poursuites. La possibilité d'engager des poursuites privées est un autre paramètre de divergence, tout comme le statut des victimes.

Il est donc nécessaire, tout au long de ce chapitre, de garder à l'esprit tous ces éléments et toutes ces différences au moment d'analyser les données relatives aux effectifs, aux fonctions et au statut des membres du ministère public de chacun des Etats membres.

### 3.2.1 Statut des procureurs

Dans un Etat de droit, les juges sont indépendants des pouvoirs exécutif et législatif. La situation est plus complexe en ce qui concerne les procureurs, dont le statut diffère de manière significative selon les Etats. Mais cette appréciation doit aussi être nuancée car dans certains Etats, l'indépendance du ministère public vis-à-vis du pouvoir politique peut être affirmée statutairement, mais ne pas correspondre à la réalité au vu d'une tradition historique de dépendance des procureurs. Dans d'autres Etats au contraire, l'indépendance n'est pas reconnue par les textes, mais la tradition et la pratique quotidienne ont consacré une réelle indépendance de fait.

Pour cerner la réalité de l'indépendance du ministère public, il a été demandé à chacun des Etats d'indiquer si le ministère public est statutairement indépendant, si au contraire il est placé sous l'autorité du ministre de la justice ou d'une autre autorité centrale, et enfin s'il se trouve dans une autre situation. Mais au-delà des textes, la situation du ministère public étant parfois liée aux usages, à la culture ou à l'histoire, il a également été demandé si la loi ou une autre réglementation, empêche les instructions spécifiques de poursuivre ou de ne pas poursuivre, qui seraient adressées à un procureur auprès d'un tribunal.

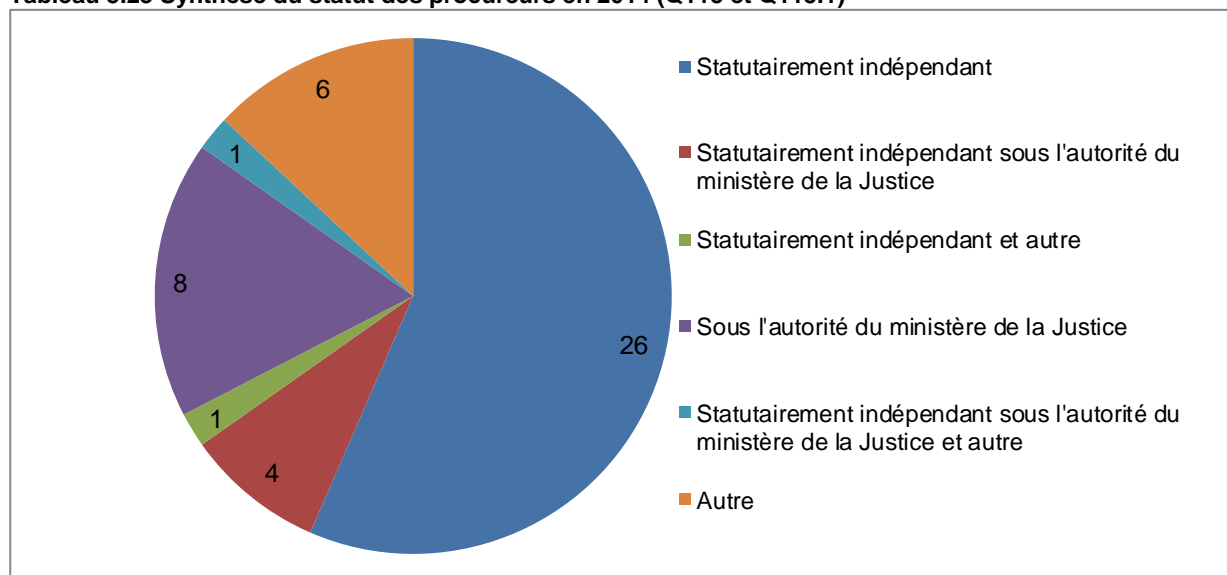
---

<sup>28</sup> CCPE, *Normes et principes européens concernant les procureurs*, Avis n°9(2014), *op. cit.*, Principe IV de la Charte de Rome.

Tableau 3.22 Statut des procureurs en 2014 (Q115 et Q115.1)

Etats / entités	Statut des procureurs			Régulation prohibant que des instructions spécifiques de poursuivre ou de ne pas poursuivre soient données à un procureur?
	Statutairement indépendant	Sous l'autorité du ministre de la Justice ou d'une autre autorité centrale	Autre	
Albanie				
Andorre				
Arménie				
Autriche				
Azerbaïdjan				
Belgique				
Bosnie-Herzégovine				
Bulgarie				
Croatie				
Chypre				
République tchèque				
Danemark				
Estonie				
Finlande				
France				
Géorgie				
Allemagne				
Grèce				
Hongrie				
Irlande				
Italie				
Lettonie				
Lituanie				
Luxembourg				
Malte				
République de Moldova				
Monaco				
Monténégro				
Pays-Bas				
Norvège				
Pologne				
Portugal				
Roumanie				
Fédération de Russie				
Serbie				
Slovaquie				
Slovénie				
Espagne				
Suède				
Suisse				
ERYMacédoine				
Turquie				
Ukraine				
RU: Angleterre et Pays de Galles				
RU: Irlande du Nord				
RU: Ecosse				
Israël				
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
<b>Oui</b>	<b>32</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>25</b>
<b>Non ou NAP</b>	<b>14</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	<b>21</b>
<b>NA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**Tableau 3.23 Synthèse du statut des procureurs en 2014 (Q115 et Q115.1)**



### Commentaires relatifs aux règles normatives prohibant des instructions spécifiques adressées aux procureurs

**Andorre:** le Ministère Public peut recevoir des instructions de caractère général de la part du gouvernement pour exercer l'action publique. Cependant, il conserve une large autonomie fonctionnelle.

**Belgique:** conformément à la Constitution, le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du Ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

**Géorgie:** conformément à la Constitution, les services de poursuite se trouvent formellement sous l'autorité du ministre de la Justice. Toutefois, la législation garantit leur entière indépendance et autonomie, notamment en interdisant au ministre de la Justice d'intervenir en matière d'investigations et de poursuites. Le ministre de la Justice et le Chef des services de poursuite peuvent formuler des lignes directrices générales relatives à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires des procureurs.

**Allemagne:** le ministre de la Justice est responsable pour la supervision administrative des services de poursuite. Cependant, conformément à une pratique bien établie, il n'adresse aucune instruction individuelle concernant l'activité des procureurs.

**Malte:** le Bureau du procureur Général est indépendant du Gouvernement. Le ministre de la Justice peut adresser des directives au Bureau par écrit. Elles sont obligatoires sauf dans les cas prévus par la Constitution ou la loi où le Procureur Général peut décider selon son propre jugement.

**Monaco:** les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle du procureur général, qui est placé sous l'autorité du Directeur des Services Judiciaires. Ce dernier donne, quand il y a lieu, ses instructions (écrites et versées au dossier de la procédure) aux magistrats du ministère public qui sont tenus d'y conformer leurs actes d'information écrite, l'indépendance de la parole demeurant réservée aux droits de la conscience.

**Norvège:** même si le ministère public est sous l'autorité du Gouvernement, le ministre de la Justice s'abstient de donner des instructions dans des affaires individuelles. Les procureurs peuvent recevoir des instructions du ministre seulement en cas de changements politiques dramatiques.

**Suède:** le Gouvernement peut adresser des instructions générales aux services de poursuite, mais conformément à la Constitution il n'est pas habilité à donner des instructions concernant l'activité quotidienne des procureurs.

32 Etats ou entités déclarent que l'indépendance du ministère public est garantie statutairement, généralement par la Constitution. 13 Etats indiquent que leur ministère public est placé sous l'autorité du ministre de la Justice ou d'une autre autorité centrale. Enfin, 8 Etats, dont certains ont déjà répondu positivement aux premières questions expliquent être dans une situation différente. Cependant, les commentaires fournis par les Etats viennent nuancer les réponses.

Dans le cadre du principe d'indépendance statutaire, le ministère public peut être considéré comme faisant partie du pouvoir judiciaire, ou du moins comme un organe autonome attaché au pouvoir judiciaire (**Azerbaïdjan, Italie, Lettonie, Luxembourg, République de Moldova, Espagne, Turquie**) ou comme une autorité étatique indépendante (**Bosnie-Herzégovine, Malte, Monténégro, Pologne, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie**, certains cantons suisses (12), « l'ex-République yougoslave de Macédoine », **Angleterre et Pays de Galles (RU)**).

Parmi les Etats ou entités où le ministère public est placé sous l'autorité du ministère de la Justice ou autre autorité étatique (le Conseil Supérieur de la Magistrature en **Italie**, le Directeur des services judiciaires à **Monaco**, la Cour Suprême cantonale ou un organe de surveillance spécifique dans certains cantons en **Suisse**, la police en **Israël**), seuls 4 ont choisi uniquement cette option (**Danemark, Monaco, Pays-Bas et**

**Israël**). Les autres pays ont complété leurs réponses soit par l'option « indépendance statutaire » soit par l'option « autre », soit par l'option « prohibition d'instructions spécifiques » en mettant l'accent sur l'indépendance fonctionnelle des procureurs. Ainsi, en **Finlande, Suède et Géorgie**, les services de poursuite sont administrativement parlant dépendants du ministre de la Justice, mais la loi nationale garantit leur entière indépendance dans l'exercice de leur juridiction. Dans d'autres pays comme la **France**, l'indépendance des procureurs est assurée par le biais de l'interdiction légale d'instructions spécifiques dans des affaires concrètes et toutes autres ingérences dans les procédures judiciaires. D'ailleurs, les **Pays-Bas** ont aussi souligné que les procureurs sont *formellement* sous l'autorité du ministère de la Justice. De même, en **Israël**, les procureurs sont sous l'autorité du ministère de la Justice ou de la Police tout en étant *professionnellement* indépendants. En **Estonie**, le statut du ministère public d'agence gouvernementale est également concilié avec son indépendance dans la mise en œuvre de ses responsabilités.

Inversement, certains Etats ayant qualifié leur ministère public d'indépendant ont aussi validé l'option « sous l'autorité du ministère de la Justice » (**Belgique, Allemagne, Grèce, Roumanie**), et/ou « autres » (**Azerbaïdjan**) ce qui conduit encore une fois à une définition fonctionnelle de la notion d'indépendance. Par exemple, en **Belgique**, le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du Ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle. En **Allemagne et Norvège**, si les procureurs se trouvent sous la supervision administrative du ministre de la Justice, la pratique témoigne d'une totale indépendance fonctionnelle. En **Grèce**, le ministère public est sous l'autorité du ministre de la Justice uniquement en ce qui concerne le budget et le recrutement des procureurs.

L'ensemble des Etats ayant répondu par la seule option « autres » (**Andorre, Malte, Serbie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Ecosse (RU)**) se réfèrent à l'indépendance fonctionnelle des procureurs liés par les seules instructions ou directives générales de politique pénale ou de gestion administrative. A **Malte**, le rôle du Bureau du Procureur Général de conseiller du Gouvernement n'entrave pas son indépendance vis-à-vis de l'exécutif dans l'exercice de ses fonctions. En **Turquie**, les procureurs sont subordonnés au ministre de la Justice uniquement en ce qui concerne leurs devoirs administratifs. En **Serbie**, la Constitution et la loi garantissent l'indépendance/autonomie des services de poursuite. Notamment, ils sont indépendants au regard des autorités extérieures et autonomes dans l'exercice de leurs fonctions dans le cadre des limites qu'implique leur organisation hiérarchisée.

La particularité de la situation en **Suisse** résulte de la structure fédérale. Pour 2014, 12 cantons ont qualifié leur ministère public d'indépendant, 5 cantons ont répondu qu'il est placé sous l'autorité du ministre cantonal de la Justice et 9 cantons, ainsi que la Confédération ont choisi l'option « autre », le ministère public se trouvant sous l'autorité de la Cour suprême cantonale ou d'un organe de surveillance spécifique. En **Hongrie**, le Procureur Général est responsable devant le Parlement à travers un système de rapports annuels.

L'un des paramètres essentiels d'appréciation de l'indépendance fonctionnelle du ministère public est la distinction entre les instructions générales et les instructions spécifiques adressées à ses membres par le pouvoir exécutif. Les premières s'inscrivent dans le cadre de la responsabilité du ministre de la Justice de définir les lignes directrices générales de politique pénale, tandis que la garantie de l'indépendance des procureurs réside dans la prohibition des secondes. Si seulement 25 Etats se réfèrent explicitement à des textes constitutionnels (**Grèce, Italie, Suède**), législatifs (**Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Finlande, France, Géorgie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Monaco, Monténégro, Portugal, Slovaquie, Espagne, Ukraine**) ou réglementaires prohibant que des instructions de poursuivre ou de ne pas poursuivre soient données à un procureur, la quasi-totalité d'Etats ou entités expliquent dans leurs commentaires que cette distinction entre instructions générales et instructions spécifiques est effective dans leurs systèmes judiciaires. Elle découle soit de l'indépendance statutaire du ministère public dont elle est un corollaire inhérent (**Azerbaïdjan, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, République de Moldova, Pologne, la Fédération de Russie, Serbie, Angleterre et Pays de Galles (RU)**), soit de l'indépendance fonctionnelle consacrée par la Constitution (**Belgique, Hongrie**) ou la loi (**Luxembourg, Malte, Serbie, Turquie, Ukraine**) et/ou d'une pratique bien établie (**Andorre, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Ecosse (RU)**). En **Serbie**, la garantie de l'indépendance des procureurs est étendue par la *Loi sur les services de poursuite* jusqu'à la prohibition de toute sorte d'instructions données aux procureurs, qu'elles soient générales ou spécifiques.

Enfin, il convient de relever que la quasi-totalité des Etats ou entités ont décrit leur ministère public comme un système fortement centralisé et hiérarchisé. A cet égard, le CCPE a eu l'occasion de souligner que « dans un Etat de droit, lorsque le ministère public est hiérarchisé, l'efficacité des poursuites est, en ce qui concerne les procureurs, indissociable de la nécessité de disposer d'instructions transparentes émanant de

*l'autorité hiérarchique, de l'obligation de rendre compte à celle-ci et de la responsabilité* »<sup>29</sup>. Sur ce point, 9 Etats ou entités ont expressément invoqué le pouvoir du chef des services de poursuite et en général du supérieur hiérarchique d'adresser d'instructions obligatoires aux procureurs subordonnés (**Bosnie-Herzégovine, Croatie, Finlande, Lettonie, Luxembourg, Serbie, Slovénie et Espagne**). Le plus souvent, le supérieur hiérarchique est compétent pour formuler des instructions générales obligatoires, mais aussi pour reprendre à son compte une affaire ou transmettre celle-ci à un autre procureur, demander la poursuite ou revoir une décision de ne pas poursuivre, superviser l'activité de poursuite, demander à être informé sur les résultats obtenus *etc.* Toutefois, une garantie essentielle d'indépendance est mise en œuvre par les législations nationales : un procureur ne peut pas être forcé à agir à l'encontre de sa conviction ; dans l'exercice de ses activités, il n'est lié que par les règles de droit et demeure indépendant dans la prise de décisions. Le principe général en la matière semble avoir été résumé par le CCPE dans la Charte de Rome : « *dans un système hiérarchique, le procureur de rang supérieur doit être en mesure d'exercer un contrôle approprié sur les décisions du ministère public, sous réserve du respect des droits de chaque procureur* »<sup>30</sup>.

Au **Luxembourg**, seules des injonctions positives sont autorisées (instructions de poursuivre). Le système de **l'Irlande** se distingue par une particularité singulière : la possibilité pour le tribunal d'ordonner (à la demande de l'accusé) de ne pas poursuivre lorsqu'il s'avère que les circonstances ne sont pas appropriées pour engager des poursuites. Les raisons justifiant une telle décision sont diverses, mais souvent il s'agit de l'impossibilité pour le justiciable de bénéficier d'un procès équitable.

### **Tendances et conclusions**

La place institutionnelle du ministère public et plus particulièrement ses relations avec le pouvoir exécutif varient selon les Etats. En revanche, le principe d'indépendance fonctionnelle des procureurs s'affirme comme une garantie essentielle devenue un véritable standard européen. Cette indépendance s'apprécie au regard des pouvoirs exécutif, législatif, mais aussi toutes autres autorités ou facteurs extérieures au système des services de poursuite (*indépendance externe*), mais aussi au regard de l'organisation propre du ministère public (*indépendance interne*). Concernant ces deux aspects, l'harmonisation des droits internes est une tendance de plus en plus sensible.

### **3.2.2 Durée des fonctions des procureurs**

L'affirmation par de très nombreux Etats que leur ministère public est autonome dans l'exercice de ses missions, ou qu'il est totalement indépendant, doit se traduire concrètement par un déroulement de carrière offrant sur ce point des garanties réelles.

A cet égard la durée des fonctions exercées par les procureurs est un élément révélateur.

<sup>29</sup> CCPE, *Normes et principes européens concernant les procureurs*, Avis n°9(2014), *op. cit.*, § 41.

<sup>30</sup> *Idem.*, § 42.



Tableau 3.24 Mandat des procureurs en 2014 (Q123, Q124 et Q126)

Etats / entités	Mandat des procureurs		
	Période probatoire	Nomination jusqu'à la retraite	Contrat renouvelable
Albanie			
Andorre			
Arménie			
Autriche			
Azerbaïdjan			
Belgique			
Bosnie-Herzégovine			
Bulgarie			
Croatie			
Chypre			
République tchèque			
Danemark			
Estonie			
Finlande			
France			
Géorgie			
Allemagne			
Grèce			
Hongrie			
Irlande			
Italie			
Lettonie			
Lituanie			
Luxembourg			
Malte			
République de Moldova			
Monaco			
Monténégro			
Pays-Bas			
Norvège			
Pologne			
Portugal			
Roumanie			
Fédération de Russie			
Serbie			
Slovaquie			
Slovénie			
Espagne			
Suède			
Suisse			
ERYMacédoine			
Turquie			
Ukraine			
RU: Angleterre et Pays de Galles			
RU: Irlande du Nord			
RU: Ecosse			
Israël			
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
<b>Oui</b>	<b>25</b>	<b>40</b>	<b>5</b>
<b>Non ou NAP</b>	<b>21</b>	<b>5</b>	<b>41</b>
<b>NA</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Pour mieux apprécier la réalité des différentes situations, trois questions ont été posées aux Etats à l'instar de celles qui concernent le mandat des juges. Il est en effet important de connaître la durée du mandat des procureurs, puisque la longévité de l'exercice de leurs fonctions est pour eux un gage de pérennité et de sécurité et constitue une condition préalable à leur indépendance. Les Etats ont également dû indiquer si les procureurs étaient astreints à une période probatoire avant d'être nommés et, dans l'hypothèse où leur mandat n'était pas à durée indéterminée, quelle en était la durée.

A l'exception de 5 Etats (**Andorre, Fédération de Russie, Suisse, Ukraine, Ecosse (RU)**), les procureurs exercent leurs fonctions jusqu'à l'âge de la retraite qui, comme pour les juges, varie de 63 à 70 ans. La possibilité de prolonger le mandat au-delà de l'âge de la retraite a été explicitement invoquée par certains Etats. En **Albanie**, cette décision appartient au Procureur Général et le consentement du procureur concerné est nécessaire. C'est le cas également en **Azerbaïdjan** où la retraite peut être repoussée de 60 à 65 ans. En **France**, les mêmes exceptions à la règle de 67 ans existent pour les juges et les procureurs : la prolongation d'activité liée à la carrière incomplète, le maintien en activité en surnombre (68 ans), le statut de Procureur Général de la Cour de cassation (68 ans), le recul de la limite d'âge pour charge de famille. En **Norvège**, la prolongation peut aller de 67 à 70 ans, en **Italie** de 70 à 75, tandis que dans la **Fédération de Russie** où l'âge de la retraite est de 65 ans, une seule extension est possible et elle ne peut pas dépasser la durée d'un an. En **Serbie**, une prolongation de deux ans est envisageable (de 65 à 67 ans), avec l'accord du procureur concerné et au regard des affaires déjà entamées. Enfin, dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », l'âge de la retraite pour les procureurs hommes est de 64 ans, tandis que pour les procureurs femmes il est de 62 ans avec la possibilité d'être prolongé jusqu'à 64 ans. L'âge de départ à la retraite est différent pour les procureurs hommes et les procureurs femmes aussi en **Géorgie** et **Albanie** (respectivement 65 et 60).

En **Andorre**, les procureurs sont désignés pour un mandat de 6 ans qui est renouvelable. Dans la **Fédération de Russie**, le Procureur Général, les procureurs des entités fédérées, ainsi que les procureurs au niveau des arrondissements et des municipalités sont nommés pour un mandat de 5 ans. Le Procureur Général peut, en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation régulière, recommander au Chef de l'Etat de renouveler le mandat d'un procureur d'une entité fédérée, d'une municipalité ou d'un district. En ce qui concerne la **Suisse**, 9 cantons ont indiqué que les procureurs ont un mandat à durée indéterminée (la majorité des mandats des juges et procureurs est de 4 ans, parfois de 6 ans et rarement de 10 ans). Enfin, au **Danemark** et en **Ecosse (RU)**, il n'y a pas d'âge de départ à la retraite obligatoire pour les procureurs. C'est le cas également en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** pour l'ensemble des fonctionnaires du service public. Toutefois, dans la pratique, les juges et les procureurs peuvent quitter leur poste à 70 ans conformément aux conditions du régime général de retraite. De même, en **Géorgie**, le seuil de 65/60 ans pour les procureurs hommes/femmes n'a pas de caractère contraignant, mais rend ceux-ci « éligibles » pour partir à la retraite.

A l'instar des juges, les procureurs ayant une position hiérarchique élevée sont souvent nommés pour un mandat à durée déterminée. C'est le cas en **Belgique** pour les chefs de corps, en **Bulgarie, Estonie et Lituanie** pour les fonctions dirigeantes (5 ans), en **Croatie** et **Serbie** pour les procureurs (élus par le Parlement pour un mandat respectivement de 4 et 6 ans renouvelable) par opposition aux procureurs adjoints (nommés pour une durée indéterminée).

Le statut de Procureur Général mérite une attention particulière. Pour que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques, le Conseil consultatif de procureurs européens recommande que le Procureur Général soit nommé soit pour une période suffisamment longue, soit à titre permanent afin de garantir la stabilité de son mandat et d'éviter qu'il ne soit affecté par les changements politiques<sup>31</sup>. Par exemple, il exerce un mandat temporaire en **Belgique** (Procureur du Roi), en **Croatie** (élu par le Parlement pour 4 ans renouvelables), en **Estonie** (nommé par le Gouvernement pour 5 ans), en **France** (le Procureur de la République et le Procureur Général sont nommés pour un mandat de 7 ans), en **Géorgie** (mandat de 6 ans non renouvelable), dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (mandat de 6 ans). En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, la seule fonction dirigeante exercée pour une durée déterminée est celle de *Director of Public Prosecutions* (5 ans renouvelables). A **Chypre** et **Malte**, le Procureur Général bénéficie des garanties identiques à celles des autres magistrats et exerce ses fonctions jusqu'à l'âge de départ à la retraite (respectivement 68 et 65 ans).

Dans certains Etats ou entités, il y a aussi des mandats spécifiques à durée déterminée comme par exemple le mandat de premier substitut en **Belgique**, celui de détaché judiciaire en **France** (5 ans renouvelables), ou celui des procureurs des services de police en **Israël** (2 à 4 ans renouvelables). En **Ecosse (RU)**, les

<sup>31</sup> CCPE, *Normes et principes européens concernant les procureurs*, Avis n°9(2014), *op. cit.*, § 56.

services de poursuite ont recours à des contrats temporaires d'une durée maximale de deux ans en raison de l'incertitude des financements du secteur public.

Enfin, en règle générale, les législations nationales énumèrent les causes de destitution des procureurs, le plus souvent liées à la capacité juridique, la perte de nationalité, l'existence d'une condamnation au pénal, la réorganisation des services de poursuite, aux manquements disciplinaires, *etc.* Un motif particulier de destitution ou de suspension provisoire, caractéristique de la structure hautement hiérarchisée du ministère public, concerne les résultats de l'évaluation régulière dont font l'objet ses membres.

Dans 25 Etats ou entités, ainsi qu'en **Israël**, la prise de fonction est précédée d'une période probatoire qui est, comme c'est le cas pour les juges, généralement consacrée à la formation.

### **Tendances et conclusions**

Après une période probatoire qui est le plus souvent réservée à la formation, les procureurs européens exercent très majoritairement leurs fonctions jusqu'à l'âge de leur retraite, ce qui constitue une garantie essentielle de pérennité favorisant l'autonomie fonctionnelle et par là même l'indépendance du ministère public.

### 3.2.3 Nombre de procureurs

Tableau 3.25 Variation du nombre de procureurs pour 100 000 habitants entre 2010 et 2014 (Q1, Q55)

Etats / entités	Procureurs pour 100 000 habitants					
	2010	2012	2014	Variation 2010-2012	Variation 2012-2014	Variation 2010-2014
Albanie	9,8	11,7	11,2	19%	-4%	14%
Andorre	3,5	5,2	6,5	49%	24%	84%
Arménie	10,1	10,5	10,1	5%	-4%	1%
Autriche	4,1	4,1	4,0	0%	-3%	-3%
Azerbaïdjan	11,0	11,6	11,3	5%	-3%	2%
Belgique	7,7	7,4	7,6	-4%	3%	-1%
Bosnie-Herzégovine	8,0	8,1	9,7	1%	20%	21%
Bulgarie	19,8	20,1	20,4	2%	1%	3%
Croatie	14,0	14,5	13,4	3%	-8%	-5%
Chypre	13,2	12,9	12,8	-2%	-1%	-3%
République tchèque	11,8	11,8	11,7	0%	-1%	-1%
Danemark	13,5	10,1	12,2	-25%	21%	-9%
Estonie	13,1	13,1	12,8	0%	-2%	-2%
Finlande	6,9	7,4	6,6	7%	-10%	-4%
France	3,0	2,9	2,8	-4%	-2%	-6%
Géorgie	8,0	9,0	11,8	13%	31%	48%
Allemagne	6,4	6,5	6,5	2%	-1%	1%
Grèce	4,8	5,0	5,3	3%	8%	11%
Hongrie	17,4	18,3	19,0	5%	4%	9%
Irlande	1,8	1,9	1,9	8%	-1%	7%
Italie	3,3	3,2	3,4	-2%	8%	5%
Lettonie	17,5	22,1	22,8	26%	4%	31%
Lituanie	25,7	25,5	24,6	-1%	-3%	-4%
Luxembourg	9,0	9,0	8,3	0%	-7%	-7%
Malte	2,6	3,6	2,8	35%	-21%	6%
République de Moldova	20,7	20,9	19,6	1%	-6%	-5%
Monaco	11,1	13,8	10,6	24%	-24%	-5%
Monténégro	20,8	14,7	17,4	-29%	19%	-16%
Pays-Bas	4,7	4,7	4,7	0%	0%	0%
Norvège	11,7	12,2	NA	4%	NA	NA
Pologne	14,8	15,7	15,3	6%	-3%	3%
Portugal	13,9	14,9	14,2	8%	-5%	3%
Roumanie	10,9	12,0	11,8	11%	-2%	8%
Fédération de Russie	22,1	22,8	23,4	3%	3%	6%
Serbie	8,4	9,2	9,2	9%	1%	10%
Slovaquie	17,2	16,7	17,5	-3%	5%	2%
Slovénie	8,0	9,2	9,4	14%	3%	17%
Espagne	5,2	5,3	5,2	1%	-2%	0%
Suède	10,6	10,6	10,4	0%	-2%	-2%
Suisse	5,5	10,4	10,8	89%	4%	96%
ERYMacédoine	9,8	10,0	9,7	3%	-4%	-1%
Turquie	5,8	5,8	6,8	-1%	19%	17%
Ukraine	24,9	29,8	30,6	20%	3%	23%
RU: Angleterre et Pays de Galles	5,2	4,5	3,9	-14%	-13%	-25%
RU: Irlande du Nord	9,4	9,7	8,7	3%	-9%	-7%
RU: Ecosse	NA	10,4	8,8	NA	-16%	NA
Israël	..	7,5	7,3	..	-2%	..
<b>Moyenne</b>	10,8	11,3	11,3	7%	0%	7%
<b>Médiane</b>	9,8	10,4	10,4	3%	-1%	1%
<b>Minimum</b>	1,8	1,9	1,9	-29%	-24%	-25%
<b>Maximum</b>	25,7	29,8	30,6	89%	31%	96%

Ce tableau permet de mesurer l'évolution du nombre des procureurs pour 100 000 habitants entre 2010 et 2014.

Dans 11 Etats la tendance est à la hausse des effectifs des procureurs pour la période 2010-2012-2014 (**Andorre, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Fédération de Russie, Slovénie, Serbie, Suisse et Ukraine**). Cette évolution est particulièrement importante dans les trois premiers d'entre eux. Toutefois, la situation en **Andorre** s'explique par le nombre très restreint de procureurs, notamment 3 en 2010, 4 en 2012 et 5 en 2014. En ce qui concerne la **Géorgie**, l'augmentation n'est qu'apparente et provient davantage de la diminution importante de la population. Quant à la forte augmentation du nombre de procureurs en **Suisse**, essentiellement entre 2010 et 2012, elle est due à l'abandon du système du juge d'instruction et l'introduction d'un système de poursuite pénale gérée par le procureur. La **Lettonie** a également apporté la précision qu'entre 2011 et 2012 le nombre de postes dans le ministère public a été augmenté ce qui a conduit à la nomination de nouveaux procureurs. En **Bosnie-Herzégovine**, afin d'améliorer la capacité du ministère public de gérer le stock d'affaires de manière efficace et dans des délais raisonnables, le Conseil Supérieur de la Magistrature a décidé en 2014 de renforcer les effectifs dans plusieurs bureaux de procureurs. De même, la nouvelle loi relative au ministère public en **Slovénie** de novembre 2011 a créé un service de poursuite spécialisé en matière de criminalité organisée, crimes économiques et financiers, corruption, terrorisme, trafic d'êtres humains *etc.* La situation particulière de la **Turquie** tient au fait que même si en 2014 les cours d'appel n'avaient pas commencé leur activité, des chefs de services de poursuite ont été nommés pour contribuer à rendre ces juridictions opérationnelles. En ce qui concerne la **Serbie**, le nombre de procureurs est en effet stable. L'impression d'une augmentation provient de la réforme législative de la carte judiciaire conduite en 2014 et la division des grands bureaux de procureurs en plus petits. Les effectifs demeurent les mêmes et cela malgré les nouvelles compétences des procureurs en matière d'investigation criminelle (depuis 2013).

Une tendance à la diminution de l'effectif de procureurs est observée en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, mais elle est loin d'être sensible en termes de valeur absolue en raison de l'augmentation de la population constatée entre 2010 et 2012 et 2012 et 2014. Une faible tendance à la baisse est aussi à relever en **France et Lituanie**.

Une analyse plus en détail permet de remarquer une forte diminution du nombre de procureurs en **Bulgarie** entre 2012 et 2014, mais elle ne résulte que d'une différence dans la classification des procureurs, les données 2014 excluant le nombre d'enquêteurs. La diminution notée au **Danemark** entre 2010 et 2012 est quant à elle due à l'absence d'information en 2012 en ce qui concerne le nombre de procureurs compétents pour les affaires administratives (*LedelsessekrÉtatiat*) et celui de procureurs employés par la police nationale (*Rigspolitiet*). Enfin, les variations caractérisant les effectifs à **Malte** et **Monaco** doivent être relativisées à la lumière du nombre restreint de procureurs en valeur absolue dans ces pays (11 (2010), 15 (2012) et 12 (2014) pour **Malte** et 4 (2010), 5 (2012), 4 (2014) pour **Monaco**).

Le **Monténégro** a connu des fluctuations assez contrastées. D'une part, le nombre de procureurs a considérablement diminué entre 2010 et 2012 en raison des départs à la retraite ou du personnel qui quitte le ministère public. En outre, le nombre de procureurs adjoints varie d'une année à l'autre en raison de ceux qui sont en processus de réélection. D'autre part, les effectifs ont été augmentés de manière significative entre 2012 et 2014 suite à la mise en œuvre progressive du Code de procédure pénale qui confère aux procureurs de nouvelles compétences, notamment la responsabilité des investigations (jusqu'alors confiée aux tribunaux), celle de recourir à des nouvelles méthodes alternatives de résolution des litiges *etc.*

Quelques éléments d'information supplémentaire découlent des commentaires des Etats ou entités membres. Ainsi, quelques pays ont précisé que le total indiqué reflète le nombre de procureurs exerçant effectivement leurs fonctions qui est légèrement inférieur au nombre fixé par la loi (**Albanie, Bulgarie, Serbie, Ecosse (RU)**).

Certains Etats ou entités ont spécifié que le chiffre communiqué comporte d'autres personnels que les procureurs en conséquence des particularités de leurs systèmes. La **Norvège** par exemple a intégré les procureurs relevant des services de police. La donnée de la **Fédération de Russie** correspond au total du personnel du ministère public fixé par décret présidentiel et comprenant procureurs, fonctionnaires publics fédéraux et autres employés. Inversement, l'**Irlande** a indiqué uniquement le nombre de *solicitors* et *barristers* directement employés par le Bureau du Directeur des services de poursuite (*Director of Public Prosecutions – DPP*). Or, les fonctions de poursuite sont également exercées par la police, les membres du Barreau indépendant et *State solicitors* engagés sur une base contractuelle pour les affaires extérieures à la capitale.

De la même manière, le total indiqué par les **Pays-Bas** exclut les procureurs de la Cour Suprême car ils ne sont pas employés par le Service National des Poursuites. Les données 2014 d'**Israël** n'incluent pas le personnel des services de poursuite de la police (à la différence des données 2012) mais comprennent les procureurs exerçant la fonction d'avocat dans l'administration publique.

Une dernière observation concerne l'absence de catégorisation des procureurs en fonction du degré de juridiction. 14 Etats ou entités ont fourni des commentaires à cet égard. Les procureurs publics interviennent devant toutes les instances en **Andorre, Arménie, Chypre, Estonie, Finlande, Géorgie, Irlande, Malte, Monaco, la Fédération de Russie**, la grande majorité des cantons **suisses**. Au **Luxembourg**, les mêmes procureurs interviennent devant la Cour d'appel et la Cour de cassation regroupées en Cour Supérieure de Justice. Les systèmes de la Lituanie, l'**Espagne** et la **Suède** ne distinguent pas entre procureurs de premier et de second degré de juridiction. Quant à l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, il n'existe pas de répartition des procureurs sur le long terme entre ceux agissant en première instance et ceux agissant en seconde instance. En revanche, l'ensemble des procureurs peuvent intervenir en première instance, ce qui est le cas également en **Ecosse (RU)**.

En conclusion, la moyenne de ces effectifs de procureurs pour 100 000 habitants reste stable (passant de 11,1 à 11,3 entre 2010 et 2014).

En revanche cette moyenne correspond à des situations très différentes puisque certains Etats ont des effectifs dépassant le nombre de 20 procureurs pour 100 000 habitants (**Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Fédération de Russie, Ukraine**) alors que d'autres Etats ou entités ont au contraire un nombre de procureurs inférieur à 5 pour 100 000 habitants (**Autriche, France, Irlande, Italie, Malte, les Pays-Bas, Angleterre et Pays de Galles (RU)**).

Si chaque Etat a sa culture et son histoire, deux autres éléments pourraient expliquer cette disparité : l'étendue des missions confiées aux procureurs et le nombre de procédures dont chacun d'eux a la charge.

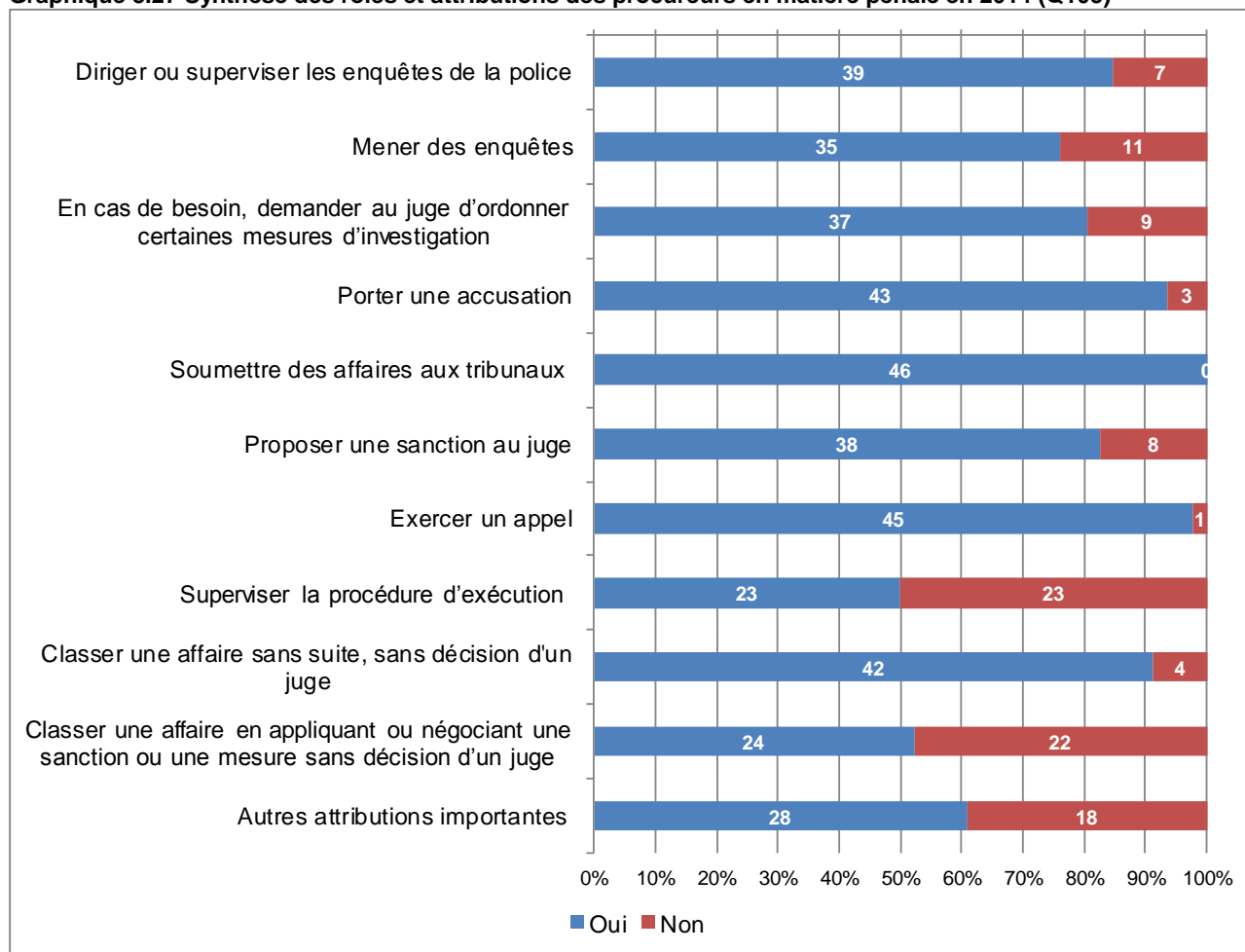
#### **3.2.4 Etendue des missions des procureurs**

Il a été demandé à chaque Etat de préciser, parmi les treize domaines de compétence proposés, ceux qui sont confiés à leurs procureurs.

Tableau 3.26 Rôles des procureurs en 2014 (Q105, Q106, Q106.1 et Q36)

Etats / entités	Rôle des procureurs											Rôle dans les affaires civiles et administratives	Rôle dans les affaires de faillite	La victime peut contester une décision du procureur
	Diriger ou superviser les enquêtes de la police	Mener des enquêtes	En cas de besoin, demander au juge d'ordonner certaines mesures d'investigation	Porter une accusation	Soumettre des affaires aux tribunaux	Proposer une sanction au juge	Exercer un appel	Superviser la procédure d'exécution	Classer une affaire sans suite, sans décision d'un juge	Classer une affaire en appliquant ou négociant une sanction ou une mesure sans décision d'un juge	Autres attributions importantes			
Albanie														
Andorre														
Arménie														
Autriche														
Azerbaïdjan														
Belgique														
Bosnie-Herzégovine														
Bulgarie														
Croatie														
Chypre														
République tchèque														
Danemark														
Estonie														
Finlande														
France														
Géorgie														
Allemagne														
Grèce														
Hongrie														
Irlande														
Italie														
Lettonie														
Lituanie														
Luxembourg														
Malte														
République de Moldova														
Monaco														
Monténégro														
Pays-Bas														
Norvège														
Pologne														
Portugal														
Roumanie														
Fédération de Russie														
Serbie														
Slovaquie														
Slovénie														
Espagne														
Suède														
Suisse														
ERYMacédoine														
Turquie														
Ukraine														
RU: Angleterre et Pays de Galles														
RU: Irlande du Nord														
RU: Ecosse														
Israël														
<b>Total</b>	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46
<b>Oui</b>	39	35	37	43	46	38	45	23	42	24	28	36	17	35
<b>Non ou NAP</b>	7	11	9	3	0	8	1	23	4	22	18	10	29	11
<b>NA</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**Graphique 3.27 Synthèse des rôles et attributions des procureurs en matière pénale en 2014 (Q105)**



Le graphique 3.27 restitue les réponses qui ont été apportées à ces questions et permet de mesurer les écarts de compétence entre les procureurs des différents Etats ou entités. Si dans 4 Etats les procureurs assurent l'intégralité des treize missions énumérées (**France, Hongrie, Luxembourg et Monaco**), dans 6 Etats ou entités les procureurs ne sont compétents que pour moins de la moitié de ces missions (**Chypre, Finlande, Irlande, Malte, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU)**).

Dans 39 Etats ou entités les procureurs peuvent diriger ou superviser les enquêtes de la police, dans 35 Etats ils sont compétents pour mener eux-mêmes les enquêtes et dans 37 pays ils peuvent demander au juge d'ordonner certaines mesures d'investigation. En **Finlande, Irlande, Malte, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU) et Israël** les procureurs n'interviennent pas en matière d'investigation qui relève de la compétence de la police ou autres organes spécifiques. Toutefois, en **Finlande**, les procureurs coopèrent avec la police et assument les fonctions dirigeantes lors de l'enquête dans les cas où le suspect est un policier. De même, en **Angleterre et Pays de Galles (RU) et Irlande du Nord (RU)** les procureurs peuvent adresser des conseils ou suggérer des lignes de conduite au regard des enquêtes. En **Ecosse (RU)**, les procureurs n'ont aucune autorité sur la police, mais ont compétence pour mener les enquêtes au regard des affaires compliquées de décès. En outre, en **Slovénie** les services de police sont techniquement indépendants dans la conduite des investigations quant aux choix de moyens et de méthodes mais les procureurs peuvent formuler des lignes directrices, leur fournir des avis et des propositions. Ils peuvent également diriger des équipes d'enquête mixtes au niveau national et international.

A **Chypre, en Italie, Norvège, Suède, Fédération de Russie et Israël** les procureurs ne sont pas habilités à mener des investigations eux-mêmes, mais dirigent et supervisent l'activité de la police. Au **Luxembourg**, les procureurs disposent des pouvoirs renforcés dans le cadre de certaines mesures d'enquête, dans lesquelles la police, avant d'agir, doit avoir l'aval du procureur d'Etat (ex. : traitement ADN, fouilles de véhicules, contrôles d'identité poussés etc.).

Les procureurs peuvent classer une affaire sans suite, sans décision d'un juge, dans la quasi-totalité d'Etats ou entités, exceptées **Andorre, l'Italie, la Fédération de Russie et l'Espagne**. Seulement 24 Etats ou entités permettent aux procureurs de classer une affaire en appliquant ou négociant une sanction ou une



mesure sans décision d'un juge. En **Autriche** et **Slovénie**, il s'agit de mesures alternatives proposées par le procureur au suspect et qui sont davantage des sanctions que des peines. La **Bosnie-Herzégovine** s'est référée aux recommandations formulées dans un but éducatif au regard des mineurs pour les infractions punissables d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement inférieure à 3 ans. Parmi les pays ayant répondu par la négative, la **Finlande** a précisé que dans le cadre d'une procédure simplifiée concernant des affaires claires, le procureur est compétent pour imposer une amende ou une sanction de confiscation, à condition que le suspect ne demande pas que son cas soit tranché par le tribunal. Au **Portugal**, le procureur peut décider la suspension temporaire de l'affaire sous réserve de l'exécution par le suspect de plusieurs ordres de payement et avec l'accord du suspect et du juge.

Dans tous les Etats ou entités les procureurs peuvent soumettre les affaires aux tribunaux et dans 43 d'entre eux ils sont compétents pour porter une accusation (l'**Arménie**, l'**Irlande du Nord (RU)** et l'**Ecosse (RU)** font exception).

Les procureurs de 38 Etats ou entités sont habilités à proposer une sanction au juge. Cette pratique n'est pas prévue dans les systèmes de **Chypre**, de l'**Irlande**, l'**Italie**, « l'**ex-République yougoslave de Macédoine** », l'**Ukraine**, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, l'**Irlande du Nord (RU)** et l'**Ecosse (RU)**. Toutefois, en **Irlande**, le procureur peut attirer l'attention du juge sur la jurisprudence de principe des juridictions supérieures concernant les sentences, ou faire appel à l'encontre du verdict lorsqu'il estime que la peine est trop clémente. L'**Autriche** a apporté la précision que le procureur n'est pas habilité à demander une peine concrète, mais à plaider au regard de la sentence en invoquant des circonstances aggravantes ou atténuantes, ou bien la possibilité d'une peine de probation. En **Suède**, le procureur n'est pas obligé de proposer une peine au juge, mais il existe une pratique bien établie dans ce sens.

Le procureur peut exercer un appel et contester la décision du juge dans 45 Etats ou entités. Si l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** a fourni une réponse négative, il a été précisé que les procureurs peuvent saisir la cour d'appel afin d'obtenir l'annulation de l'acquittement et obtenir un nouveau procès. Cette dérogation à la règle *non bis in idem* est admise uniquement au regard des crimes les plus sérieux. Pour exercer ce type de recours, le procureur doit obtenir au préalable le consentement par écrit du Directeur des services de poursuite. Ce dernier vérifie la satisfaction d'un certain nombre de conditions. Un nouveau procès est ordonné par la cour d'appel dans des circonstances très limitées.

Les procureurs ne supervisent la procédure d'exécution que dans 23 Etats ou entités.

Dans 28 Etats ou entités, les procureurs se voient confier d'autres attributions importantes dans le domaine pénal. Certains Etats ont invoqué la procédure de plaider coupable impliquant la négociation de la peine entre le procureur et le suspect (**Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, **Géorgie**, **Malte**, **Pologne**, **Portugal**, **Slovaquie**, **Slovénie**, « l'**ex-République yougoslave de Macédoine** »). D'autres se sont référés à la responsabilité spécifique des procureurs de défendre les intérêts des groupes d'individus particulièrement vulnérables : la protection de l'enfance et les politiques publiques en matière de lutte contre le travail illégal, les violences conjugales, le racisme, les discriminations etc. en **France** ; protection des mineurs, personnes incapables et prisonniers en **Lettonie**. En **Estonie**, les procureurs sont associés aux travaux de planification concernant la surveillance dans le cadre de la politique de lutte contre la criminalité et la détection d'infractions. La **Lituanie** a invoqué la participation des procureurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes nationaux et internationaux dédiés à la prévention des crimes, ainsi que leur apport dans le processus législatif. La **Hongrie** a mentionné entre autres les devoirs de ses procureurs dans le cadre d'Eurojust. Au **Portugal**, le procureur peut procéder à des arrestations en cas de flagrants délits et des perquisitions aux domiciles ou dans des bureaux professionnels. En **Irlande**, le procureur peut apporter conseil aux autorités de police en matière d'arrestation ou de demande de mandats de perquisition au cours d'une enquête criminelle. La **Slovénie** s'est référée au droit des procureurs d'exercer des recours extraordinaires à l'encontre des décisions de justice définitives, tandis que la **Suède** a mis l'accent sur les pouvoirs importants des procureurs en matière de mesures coercitives. En **Croatie**, le Procureur Général décide d'accorder ou non l'immunité procédurale. En **Suisse**, le procureur est compétent pour prononcer des sanctions jusqu'à six mois de peine privative de liberté par ordonnance pénale.

Le rôle des procureurs dans les affaires pénales est évident mais il est également important en dehors du champ du droit pénal. Ainsi, ils interviennent en matière civile et/ou administrative dans 36 Etats ou entités et en matière de faillite dans 17 Etats ou entités.

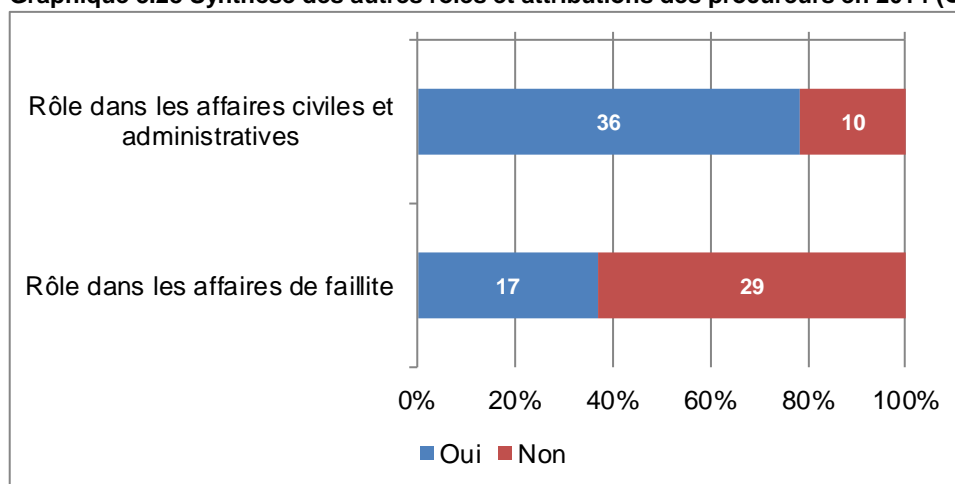
En règle générale, l'attribution des compétences aux procureurs en dehors du système de justice pénale est justifiée par leur rôle de représentants de l'intérêt général. Conformément aux standards européens, ils agissent au nom de la société et dans l'intérêt public, en vue de respecter et de protéger les droits

individuels et, par là même, de contribuer à ce que l'Etat de droit soit garanti<sup>32</sup>. De manière plus particulière, les procureurs peuvent être amenés à participer à une procédure civile et/ou administrative pour assurer la défense de l'Etat, ses entités ou ses institutions (par exemple **Croatie, Chypre, République de Moldova, Portugal, Fédération de Russie**).

Dans les affaires civiles, le ministère public défend souvent les intérêts des personnes vulnérables comme les mineurs, les victimes, les handicapés, les incapables et les personnes disparues ou absentes. Il intervient généralement, au nom de l'intérêt public et dans les conditions déterminées par la loi, dans les procédures relatives à l'état civil des personnes (demande de certificat de naissance, changement de nom, acquisition de nationalité, déclaration de décès, les questions relatives à la capacité juridique et à la protection juridique des personnes *etc.*), en matière du droit de la famille (annulation de mariage, adoption d'un enfant, la privation des droits parentaux *etc.*), droit du travail (accidents de travail, maladies professionnelles, contentieux disciplinaire), droit commercial (protection des biens, transfert de propriété, confiscation des biens.), dans les procédures de conflits de juridictions *etc.*

Le plus souvent et à l'exception de l'hypothèse où le procureur assure la défense de l'Etat (**Croatie, Portugal**), la participation des procureurs dans les procédures administratives découle naturellement de leur responsabilité de veiller à la bonne application de la loi, c'est-à-dire, à la légalité de l'action de l'administration publique. Ainsi, les procureurs peuvent être habilités à saisir le juge et demander le retrait ou l'annulation des actes illégaux (**Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie**). En **Slovénie**, les procureurs de la Cour suprême peuvent exercer un recours extraordinaire à l'encontre des décisions de justice définitives en matière civile, administrative et au regard des infractions mineures en cas de violation de la substance du droit ou de la procédure.

**Graphique 3.28 Synthèse des autres rôles et attributions des procureurs en 2014 (Q106 et Q106.1)**



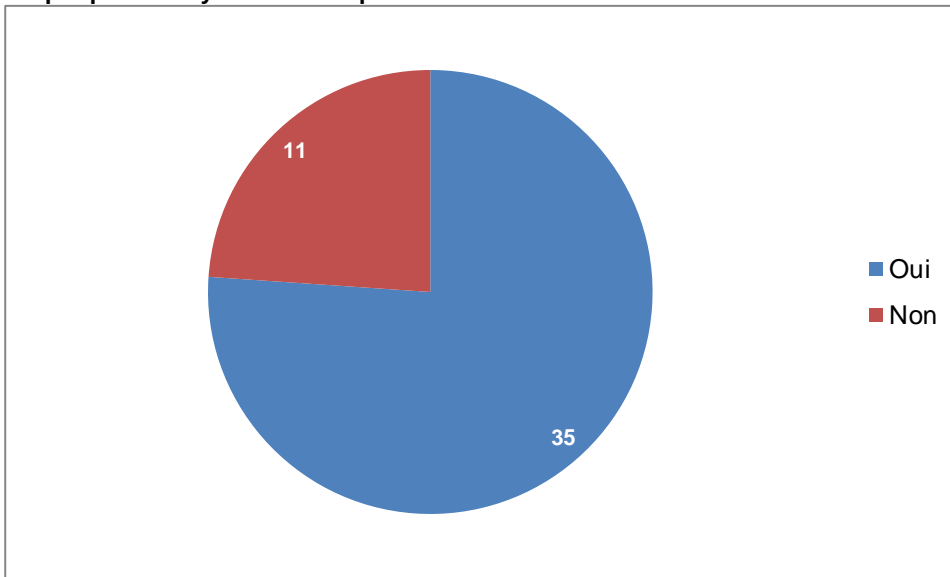
Dans 17 Etats ou entités les procureurs interviennent également dans les procédures de faillite. Toutefois, en **Allemagne** et **Lituanie** le ministère public n'est impliqué que si la procédure de faillite résulte en une violation du droit pénal. En **Italie** et en **France**, cette compétence est limitée aux seules affaires où un intérêt public est en

cause. En **Espagne**, les procureurs interviennent dans des procédures de faillite afin d'étayer des faits liés à l'établissement d'une responsabilité civile spécifique du débiteur (négligence ou malfeasance).

Les procureurs peuvent intervenir en dehors du système de la justice pénale de différentes manières. Pour certaines matières ou types d'affaires ils sont habilités à initier les procédures, pour d'autres, ils peuvent joindre la procédure déjà en cours et devenir partie. Parfois, leur compétence est limitée à la formulation d'avis juridiques comme c'est le cas en **France** pour les affaires de filiation, de tutelle et d'assistance éducative.

<sup>32</sup> CCPE, *Normes et principes européens concernant les procureurs*, Avis n°9(2014), *op. cit.*, Charte de Rome, points I et II.

Graphique 3.29 Synthèse de la possibilité de recours des victimes contre les décisions des procureurs (Q36)



Une grande majorité d'Etats ou entités consacrent dans leur législation le droit des victimes de contester la décision du procureur de classer une affaire. Il peut s'agir d'un recours directement exercé devant le juge (**Albanie, Autriche, Bulgarie, les Pays-Bas, Pologne, Ecosse (RU)**) ou d'un recours gracieux au sein du ministère public, le plus souvent devant le supérieur hiérarchique (**Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, France, Géorgie, Allemagne, Irlande, Lituanie, République de Moldova, Norvège, Portugal, Serbie, Slovaquie, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU)**). A **Monaco**, le recours a lieu devant le Directeur des services judiciaires.

La procédure peut relever entièrement du domaine du ministère public ce qui est le cas en **Bosnie-Herzégovine, Danemark, France, Irlande, Norvège, Serbie, Slovaquie, Suède** (recours devant le directeur des services de poursuite et appel devant le Procureur Général), ainsi que dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». Toutefois, dans certains pays, la décision du supérieur hiérarchique peut être contestée devant un juge comme par exemple en **Arménie, Estonie, Allemagne, Lituanie et République de Moldova**. En **Géorgie**, la décision du supérieur hiérarchique est en règle générale définitive, sauf en ce qui concerne certaines infractions graves pour lesquelles un appel devant le juge est possible. En **Azerbaïdjan, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU)** et au **Portugal**, il s'agit d'une alternative, la victime pouvant s'adresser soit au bureau du procureur soit à un tribunal. En **Bulgarie**, où le recours a lieu directement devant une juridiction, le jugement peut faire l'objet d'un appel initié soit par la victime, soit par le procureur, soit par l'accusé devant la cour d'appel compétente. En **Lituanie**, la victime doit agir en premier lieu devant le procureur, elle peut contester la décision de ce dernier devant le juge des investigations préliminaires, dont le jugement peut faire l'objet d'un appel devant une juridiction de seconde instance. Il a été précisé qu'en **Allemagne**, le recours de la victime devant le supérieur hiérarchique est déclaré irrecevable s'il s'agit d'un délit ou d'un crime pouvant faire l'objet d'une poursuite privée, si le procureur a classé l'affaire sur la base du principe d'opportunité, ou dans certains cas en matière de justice des mineurs spécifiés par la loi.

Quelques Etats comme la **Belgique, Monaco** et la **France** ont invoqué le droit de la victime de se constituer partie civile devant la juridiction de jugement ou le juge d'instruction. Dans certains Etats ou entités, la loi confère aux victimes la qualité pour engager des poursuites privées de manière subsidiaire (**Croatie, Finlande, Monténégro**) ou au regard de certaines infractions (**Allemagne, Hongrie, Portugal**).

### 3.2.5 Charge de travail des procureurs

Tableau 3.30 Nombre de procureurs pour 100 000 habitants, tâches des procureurs et nombre de procédures reçues par les ministères publics pour 100 habitants (Q1, Q55, Q105, Q106, Q106-1 et Q107)

Etats / entités	Nombre de procureurs pour 100 000 habitants	Nombre de rôles des procureurs	Nombre d'affaires reçues pour 100 habitants
Albanie	11,2	12	1,50
Andorre	6,5	10	6,21
Arménie	10,1	9	NQ
Autriche	4,0	10	6,14
Azerbaïdjan	11,3	8	NA
Belgique	7,6	12	5,90
Bosnie-Herzégovine	9,7	12	1,71
Bulgarie	20,4	12	1,93
Croatie	13,4	12	1,52
Chypre	12,8	6	NA
République tchèque	11,7	11	3,77
Danemark	12,2	8	3,56
Estonie	12,8	10	2,44
Finlande	6,6	6	1,54
France	2,8	13	7,44
Géorgie	11,8	9	1,21
Allemagne	6,5	11	5,66
Grèce	5,3	11	NA
Hongrie	19,0	13	1,85
Irlande	1,9	6	0,30
Italie	3,4	8	5,45
Lettonie	22,8	12	0,66
Lituanie	24,6	12	3,54
Luxembourg	8,3	13	10,79
Malte	2,8	6	NA
République de Moldova	19,6	10	1,87
Monaco	10,6	13	7,16
Monténégro	17,4	11	1,62
Pays-Bas	4,7	11	1,24
Norvège	NA	8	7,41
Pologne	15,3	11	2,72
Portugal	14,2	12	NA
Roumanie	11,8	11	3,54
Fédération de Russie	23,4	10	0,63
Serbie	9,2	9	2,77
Slovaquie	17,5	12	1,85
Slovénie	9,4	10	4,20
Espagne	5,2	10	NA
Suède	10,4	8	5,38
Suisse	10,8	10	6,64
ERYMacédoine	9,7	8	1,90
Turquie	6,8	10	4,44
Ukraine	30,6	9	0,04
RU: Angleterre et Pays de Galles	3,9	5	1,13
RU: Irlande du Nord	8,7	5	1,69
RU: Ecosse	8,8	8	4,57
Israël	7,3	6	1,26
<b>Moyenne</b>	11,3	10	3,4
<b>Médiane</b>	10,4	10	2,7
<b>Minimum</b>	1,9	5	0,0
<b>Maximum</b>	30,6	13	10,8

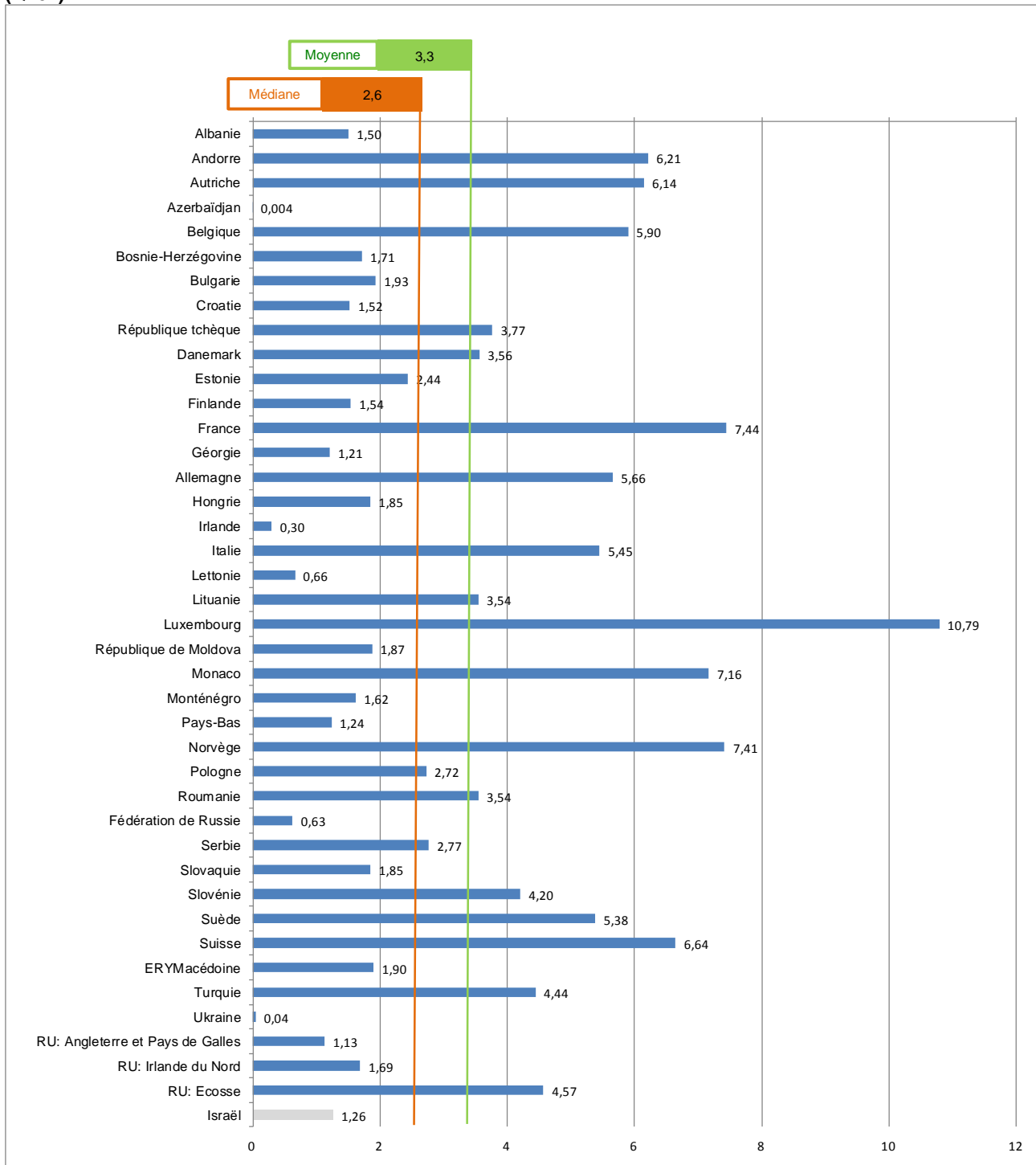
La charge de travail des procureurs peut être évaluée en tenant compte à la fois du nombre de procureurs (et, le cas échéant, d'autres personnels effectuant des tâches similaires à celles des procureurs), du nombre de procédures reçues par le parquet, mais aussi de la diversité de leurs fonctions. Le tableau ci-dessus permet d'évaluer cette charge de travail en tenant compte de ces différents paramètres.

On note ainsi que les parquets les plus chargés se trouvent incontestablement en **France**, qui compte en Europe quasiment le plus petit nombre de procureurs (2,8 pour 100 000 habitants), mais doit en même temps faire face au plus grand nombre de procédures reçues (7 pour 100 habitants), tout en ayant à remplir un nombre record de fonctions différentes (13). En tenant compte de ces mêmes critères, l'**Autriche**, l'**Irlande** et l'**Italie** ont également des parquets particulièrement chargés. Il convient toutefois de nuancer le propos en soulignant que dans ces pays, d'autres personnels exercent des tâches similaires à celles des procureurs, même s'il n'est pas possible, à partir des informations disponibles, de mesurer l'impact de ce phénomène sur la charge des parquets. Les **Pays-Bas** font face également à un petit nombre de procureurs, mais le nombre de procédures reçues est moindre.

A l'inverse, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale connaissent des parquets bien dotés en personnel (plus de 10, voire plus de 20 procureurs pour 100 000 habitants), pour un nombre relativement peu élevé de procédures reçues (moins de 4 pour 100 habitants), même si leur champ de compétence est large (autour de 10 compétences différentes). C'est en particulier le cas de l'**Ukraine** (plus de 30 procureurs pour 100 000 habitants et moins de 1 procédure pour 100 habitants à traiter), de la **Fédération de Russie** (plus de 23 procureurs pour 100 000 habitants et 1 procédure pour 100 habitants à traiter), de la **Bulgarie**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, la **République de Moldova**, du **Monténégro** de la **Pologne** et la **Slovaquie**. Ce phénomène est accentué dans certains pays où d'autres personnels exercent, en outre, des fonctions similaires à celles des procureurs.

En 2014, le nombre de procédures reçues par les procureurs est très faible en **Ukraine** (18 985) et dans une certaine mesure en **Irlande** et en **Fédération de Russie**. En **Irlande**, les fonctions de poursuite sont aussi exercées par la police (*An Garda Síochána*) concernant les infractions mineures, mais aussi par des membres du Barreau indépendant agissant au nom du Directeur des services de poursuite et 32 *State Solicitors* intervenant au regard des affaires en dehors de la capitale sur le fondement des contrats passés avec le Directeur du ministère public. Les chiffres communiqués par ces deux pays correspondraient ainsi aux seules affaires considérées par les services de poursuite eux-mêmes.

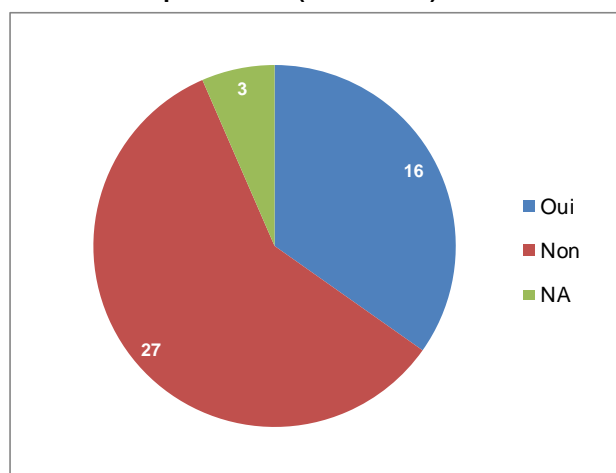
**Graphique 3.31 Procédures pénales de première instance reçues par les procureurs pour 100 habitants en 2014 (Q107)**



Il a semblé également opportun de compléter cette analyse de la charge de travail des procureurs en recherchant si d'autres personnes exercent au sein des Etats et entités des fonctions comparables à celles des procureurs.

Tableau 3.32 Autres personnels ayant des tâches similaires à celle des procureurs (Q57 et Q59)

Etats / entités	Autres personnes ayant des fonctions similaires à celles des procureurs	Si oui leur nombre est-il inclus dans le nombre de procureurs ?
Albanie		
Andorre		
Arménie		
Autriche		
Azerbaïdjan		
Belgique		
Bosnie-Herzégovine		
Bulgarie		
Croatie		
Chypre		
République tchèque		
Danemark		
Estonie		
Finlande		
France		
Géorgie		
Allemagne		
Grèce		
Hongrie		
Irlande		
Italie		
Lettonie		
Lituanie		
Luxembourg		
Malte		
République de Moldova		
Monaco		
Monténégro		
Pays-Bas		
Norvège		
Pologne		
Portugal		
Roumanie		
Fédération de Russie		
Serbie		
Slovaquie		
Slovénie		
Espagne		
Suède		
Suisse		
ERYMacédoine		
Turquie		
Ukraine		
RU: Angleterre et Pays de Galles		
RU: Irlande du Nord		
RU: Ecosse		
Israël		
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
<b>Oui</b>	<b>16</b>	<b>1</b>
<b>Non</b>	<b>27</b>	<b>45</b>
<b>NA</b>	<b>3</b>	<b>0</b>



Dans 16 Etats ou entités des tâches similaires à celles d'un procureur sont exercées par d'autres personnels. Il peut s'agir notamment des services de police. Ces derniers agissent au nom du procureur devant les tribunaux au **Danemark** en ce qui concerne certaines infractions mineures. Il en va de même en **Grèce** pour les infractions routières et à **Malte** pour les procès devant la *Court of Magistrates*. En **Israël**, les fonctions de poursuite sont principalement partagées entre le ministère public et la police. En outre, en **France**, devant le tribunal de police et la juridiction de proximité, les fonctions du ministère public sont exercées par un officier du ministère public en la personne du commissaire de police compétent dans le ressort de ces juridictions. **Monaco** connaît une organisation comparable devant le Tribunal de simple police avec un commissaire de police de la Sûreté Publique.

Dans certains Etats, des autorités spécifiques exercent les fonctions de poursuite dans des domaines particuliers comme la santé et les impôts en **Irlande**, la protection environnementale en **Irlande** et **Israël**, la matière fiscale en **Allemagne**, les services douaniers, la police, les services des impôts, les gardes forestiers, la gendarmerie militaire en **Pologne**. En **Finlande**, le Chancelier de la Justice du Gouvernement et l'Ombudsman parlementaire sont compétents pour mener des poursuites et porter des accusations dans le cadre de leurs juridictions respectives. En **Serbie**, les

infractions mineures ne relèvent pas de la compétence des services de poursuite.

Le personnel exerçant des fonctions similaires à celles des procureurs fait parfois partie des bureaux du ministère public comme c'est le cas des *Bezirksanwälte* en **Autriche** ayant un statut très proche de celui de *Rechtspfleger* : des fonctionnaires de justice avec une formation juridique et qui sont autorisés à agir au nom du bureau du procureur sous la supervision d'un procureur. En **Serbie**, les assistants des procureurs assurent certains actes de procédure en vertu d'une autorisation préalable du procureur. Ils sont nommés pour une période indéterminée. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, les procureurs associés sont employés par les services de poursuite du Royaume pour intervenir devant les tribunaux inférieurs au regard des procès simples et des affaires non contentieuses et devant les *Magistrates' Courts* pour les affaires de routine, sans pour autant être habilités à instituer des poursuites criminelles ou décider de continuer des poursuites initiées par la police. En **Allemagne**, il s'agit des procureurs associés et des officiers du ministère public intervenant au niveau des tribunaux locaux mais aussi des procureurs stagiaires qui peuvent exercer certaines fonctions de procureur ou d'officier du ministère public dans des affaires individuelles et sous leur supervision.

Les substituts aux procureurs en **Espagne** et les substituts aux procureurs adjoints au **Portugal** exercent les fonctions de procureur pour une durée limitée et permettent de faire face à des problèmes temporaires d'effectif liés à des maladies, congés maternité, vacances *etc.*

En **Suisse**, la terminologie varie d'un canton à l'autre : des fonctionnaires techniques ou spécialisés, agents d'instruction pénale, agents chargés de la taxation des contraventions, assistants procureurs *etc.* (12 cantons ont fourni une réponse positive). Aux **Pays-Bas**, des agents auxiliaires du ministère public peuvent se voir confier par délégation l'exercice de certaines fonctions de procureur – décider de poursuivre ou non, proposer des mesures alternatives – sans pour autant pouvoir décider sur la détention provisoire des suspects. En outre, depuis 2014, une nouvelle fonction a été créée dans les services de poursuite – des fonctionnaires assistants compétents pour examiner des affaires et les porter devant les tribunaux et qui doivent être distingués des assistants des procureurs.

Le personnel chargé des fonctions similaires à celles du procureur peut être également extérieur au ministère public. C'est le cas des procureurs adjoints honoraires en **Italie**, titulaires d'un diplôme de droit et nommés pour un mandat déterminé par le Conseil Supérieur de la Magistrature. En **Irlande**, le Directeur des services de poursuite (*Director of Public Prosecutions – DPP*) a recours à des *State solicitors*, engagés sur une base contractuelle pour les affaires extérieures à la capitale. D'une manière plus générale, dans ce pays, une grande partie du travail est assurée par des avocats privés plutôt que par des avocats engagés par l'Etat. En **France**, les délégués du procureur désignés par le Procureur de la République peuvent être des personnes physiques ou des associations. Ils ne sont pas des membres du parquet et ne sont pas en charge de la mise en mouvement de l'action publique et des poursuites contrairement aux officiers du ministère public. Les médiateurs pénaux exercent également certaines responsabilités comparables à celles des procureurs.

Moins proche de l'essence de la fonction de procureur est l'activité des conseillers en **Estonie** qui effectuent les travaux préparatoires pour les affaires. Certains pays ont invoqué aussi la possibilité de poursuites privées menées par les victimes (**Allemagne** et **Finlande**).

Le nombre des personnes exerçant des fonctions comparables à celles du procureur a pu être identifié par seulement 10 Etats ou entités. Les données varient de 1 pour **Monaco** correspondant à l'officier du ministère public auprès du Tribunal de simple police à 1901 en **Italie** reflétant le nombre de procureurs adjoints honoraires. La **France** et l'**Allemagne** ont présenté un chiffre similaire (respectivement 950 délégués du procureur et 941). Trois Etats ou entités ont indiqué une valeur supérieure à 100 (**Angleterre et Pays de Galles (RU)** (245) ; **Serbie** (191) ; **Autriche** (150)) et trois autres une valeur inférieure à ce seuil (**Danemark** (86) ; **Espagne** (70) ; **Irlande** (32)). En effet, outre la difficulté liée à la définition de cette catégorie de personnel en fonction des particularités des systèmes nationaux, souvent il s'agit des agents désignés à titre temporaire et rémunérés selon les prestations effectives. Par conséquent, cette donnée est difficile à obtenir ou demeure approximative.



### 3.2.6 Répartition des procureurs entre les différents degrés de juridiction

Tableau 3.33 Distribution en % des procureurs par instance en 2014 (Q55)

Etats / entités	Total des procureurs	1ère instance	2nde instance	Cours suprêmes
Albanie	325	85%	8%	7%
Andorre	5	NA	NA	NAP
Arménie	305	NAP	NAP	NAP
Autriche	345	90%	6%	4%
Azerbaïdjan	1069	NA	NA	NA
Belgique	853	80%	19%	2%
Bosnie-Herzégovine	372	81%	NAP	19%
Bulgarie	1466	64%	28%	8%
Croatie	565	72%	24%	4%
Chypre	110	NAP	NAP	NAP
République tchèque	1232	68%	28%	4%
Danemark	690	78%	16%	8%
Estonie	168	NAP	NAP	NAP
Finlande	363	NAP	NAP	NAP
France	1882	74%	23%	3%
Géorgie	441	NAP	NAP	NAP
Allemagne	5223	91%	7%	2%
Grèce	580	67%	30%	3%
Hongrie	1869	62%	32%	6%
Irlande	89	NAP	NAP	NAP
Italie	2088	86%	12%	3%
Lettonie	457	65%	18%	17%
Lituanie	720	90%	NAP	10%
Luxembourg	47	72%	NAP	28%
Malte	12	NA	NA	NA
République de Moldova	696	77%	4%	20%
Monaco	4	NAP	NAP	NAP
Monténégro	108	69%	17%	14%
Pays-Bas	796	89%	11%	NAP
Norvège	NA	NA	..	..
Pologne	5877	66%	32%	1%
Portugal	1476	94%	6%	1%
Roumanie	2622	45%	34%	21%
Fédération de Russie	34294	NAP	NAP	NAP
Serbie	657	90%	9%	2%
Slovaquie	948	68%	20%	12%
Slovénie	194	74%	19%	7%
Espagne	2425	NAP	NAP	2%
Suède	1015	NAP	NAP	1%
Suisse	893	NAP	NAP	NAP
ERYMacédoine	200	80%	16%	5%
Turquie	5306	95%	0%	5%
Ukraine	13134	60%	31%	8%
RU: Angleterre et Pays de Galles	2247	100%	20%	NA
RU: Irlande du Nord	161	NA	NA	NA
RU: Ecosse	471	100%	NA	NA
Israël	605	NAP	NAP	NAP
<b>Moyenne</b>	<b>2107</b>	<b>78%</b>	<b>18%</b>	<b>8%</b>
<b>Médiane</b>	<b>690</b>	<b>77%</b>	<b>19%</b>	<b>5%</b>
<b>Minimum</b>	<b>4</b>	<b>45%</b>	<b>0%</b>	<b>1%</b>
<b>Maximum</b>	<b>34294</b>	<b>100%</b>	<b>34%</b>	<b>28%</b>

Les effectifs moyens sont respectivement de 78 % pour les juridictions de première instance, 18 % pour la seconde instance et 8 % pour la Cour Suprême. Si ces chiffres sont proches de ceux des juges, il convient de remarquer que ces données relatives aux procureurs ne concernent que 30 Etats ou entités sur 47. Cette situation s'explique puisque dans de nombreux Etats les procureurs interviennent devant tous les tribunaux et ne sont donc pas spécialement affectés à un degré de juridiction (**Andorre, Arménie, Chypre, Estonie, Finlande, Géorgie, Irlande, Malte, Monaco, la Fédération de Russie**, la grande majorité des cantons en **Suisse**). Au **Luxembourg**, les mêmes procureurs interviennent devant la Cour d'appel et la Cour de cassation, tandis que les systèmes de la **Lituanie** (depuis 2012), l'**Espagne** et la **Suède** ne distinguent pas entre procureurs de premier et de second degré de juridiction. Comme mentionné un peu plus haut, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** il n'existe pas de répartition des procureurs sur le long terme entre ceux agissant en première instance et ceux agissant en seconde instance. En revanche, l'ensemble des procureurs peuvent intervenir en première instance, ce qui est le cas également en **Ecosse (RU)**. Pour cette raison, le nombre renseigné pour la première instance est identique au total (100 %). En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, 20 % des procureurs peuvent intervenir en seconde instance. Par ailleurs, la comparaison est également rendue difficile par le fait que des missions d'ordre administratif peuvent aussi être confiées aux procureurs de seconde instance ou de Cour Suprême.

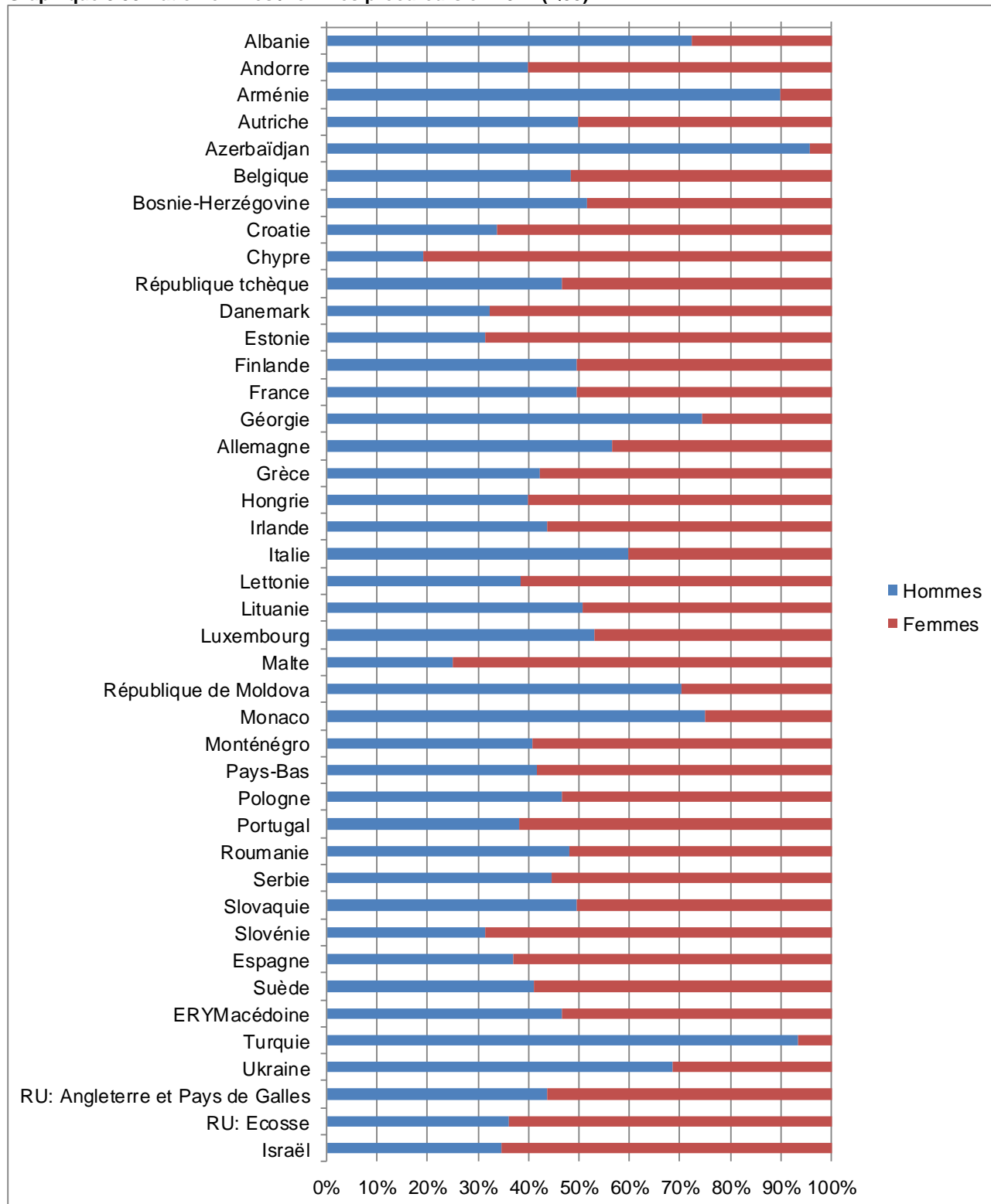
**Tableau 3.34 Distribution en % des procureurs par instance et par sexe en 2014 (Q55)**

Etats / entités	Total des procureurs		1ère instance		2nde instance		Cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	72%	28%	70%	30%	85%	15%	83%	17%
Andorre	40%	60%	NA	NA	NA	NA	NAP	NAP
Arménie	90%	10%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Autriche	50%	50%	48%	52%	62%	38%	80%	27%
Azerbaïdjan	96%	4%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Belgique	48%	52%	44%	56%	65%	35%	100%	0%
Bosnie-Herzégovine	52%	48%	51%	49%	NAP	NAP	55%	45%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	34%	66%	30%	70%	42%	58%	50%	50%
Chypre	19%	81%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République tchèque	47%	53%	41%	59%	56%	44%	67%	33%
Danemark	32%	68%	31%	68%	41%	59%	23%	77%
Estonie	32%	68%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Finlande	50%	50%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
France	49%	51%	46%	54%	56%	44%	75%	25%
Géorgie	74%	26%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Allemagne	57%	43%	55%	45%	68%	32%	78%	22%
Grèce	42%	58%	35%	65%	54%	46%	74%	26%
Hongrie	40%	60%	36%	64%	45%	55%	53%	47%
Irlande	44%	56%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Italie	60%	40%	57%	43%	72%	28%	91%	9%
Lettonie	39%	61%	35%	65%	44%	56%	45%	55%
Lituanie	51%	49%	50%	50%	NAP	NAP	56%	44%
Luxembourg	53%	47%	38%	62%	NAP	NAP	38%	62%
Malte	25%	75%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
République de Moldova	70%	30%	70%	30%	76%	24%	70%	30%
Monaco	75%	25%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Monténégro	41%	59%	44%	56%	28%	72%	40%	60%
Pays-Bas	42%	58%	40%	60%	55%	45%	NAP	NAP
Norvège	NA	NA	NA	NA	64%	36%	54%	46%
Pologne	47%	53%	42%	58%	56%	44%	63%	37%
Portugal	38%	62%	37%	63%	56%	44%	65%	35%
Roumanie	48%	52%	48%	52%	47%	53%	50%	50%
Fédération de Russie	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Serbie	44%	56%	44%	56%	53%	47%	45%	55%
Slovaquie	50%	50%	46%	54%	56%	44%	58%	42%
Slovénie	31%	69%	26%	74%	46%	54%	46%	54%
Espagne	37%	63%	NAP	NAP	NAP	NAP	73%	27%
Suède	41%	59%	NAP	NAP	NAP	NAP	38%	62%
Suisse	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
ERYMacédoine	47%	54%	45%	55%	44%	56%	89%	11%
Turquie	94%	6%	94%	6%	100%	0%	80%	20%
Ukraine	69%	31%	66%	34%	72%	28%	73%	27%
RU: Angleterre et Pays de Galles	44%	56%	44%	56%	60%	40%	NA	NA
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	36%	64%	36%	64%	NA	NA	NA	NA
Israël	35%	65%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
<b>Moyenne</b>	50%	50%	47%	53%	58%	42%	63%	38%
<b>Médiane</b>	47%	53%	44%	56%	56%	44%	63%	37%
<b>Minimum</b>	19%	4%	26%	6%	28%	0%	23%	0%
<b>Maximum</b>	96%	81%	94%	74%	100%	72%	100%	77%

Les conclusions tirées pour les juges sont proches de celles qui résultent de ce tableau relatif aux procureurs. Globalement les effectifs se répartissent équitablement entre hommes et femmes. Mais les femmes sont majoritaires en première instance (53 %), alors que les hommes le sont en seconde instance (58 %) et encore plus devant la Cour suprême (63 %). La récente féminisation du corps des procureurs, à l'instar de la féminisation de celui des juges, est de nature à expliquer cette situation. En quatre années le nombre de femmes a augmenté de 4 % au sein des procureurs (cette augmentation a été de 5 % chez les juges).

On note que dans quelques Etats ou entités les procureurs femmes sont majoritaires à tous les niveaux (**Croatie, Danemark, Lettonie, Luxembourg, Monténégro, Roumanie, Slovénie**). La **Bosnie-Herzégovine**, la **Hongrie** et la **Serbie** tendent aussi vers cette répartition favorable aux femmes. Au **Monténégro**, la proportion des femmes procureurs est plus importante devant les juridictions d'appel et la Cour suprême qu'en première instance, tandis que le **Danemark** présente la plus forte féminisation du ministère public (68 %) avec un pourcentage de femmes plus élevé devant la Cour suprême (77 %) que devant les tribunaux de première instance (68 %). En revanche, en **Albanie, Allemagne, Italie, République de Moldova, Turquie** et **Ukraine**, les procureurs hommes demeurent majoritaires devant l'ensemble des juridictions.

Graphique 3.35 Ratio hommes / femmes procureurs en 2014 (Q55)



Ce graphique décrit la répartition des femmes et hommes procureurs parmi le nombre total de procureurs.

Sur les 42 Etats ou entités qui ont été en mesure de fournir les données, 29 indiquent compter entre 50 % et 81 % de femmes procureurs, mais seulement trois sont proches ou dépassent le seuil de 70 % (**Chypre, Malte et Slovénie**). Dans certains pays on constate une parfaite (**Autriche, Finlande, Slovaquie**) ou quasi parfaite parité (**Belgique, Bosnie-Herzégovine, République Tchèque, France, Lituanie, Pologne, Roumanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Angleterre et Pays de Galles (RU)**). Dans 13 Etats ou entités le nombre de procureurs hommes est supérieur à celui des femmes (dans 9 le seuil de 60 % est atteint, dans 7 le pourcentage dépasse les 70 % et dans 3 il est égal ou supérieur à 90 %).

Le **Luxembourg, Malte, le Portugal et l'Espagne** ont explicitement souligné le phénomène de féminisation du corps du ministère public qui résulte du nombre de plus en plus important de candidats procureurs femmes, est le plus visible en première instance et de plus en plus sensible devant les juridictions supérieures.

La moyenne européenne se situe pour 2014 au niveau de la parité absolue – 50 % de femmes et 50 % d'hommes. La tendance positive de féminisation du corps du ministère public constatée pour 2012 (49 % de femmes et 51 % d'hommes) se poursuit.

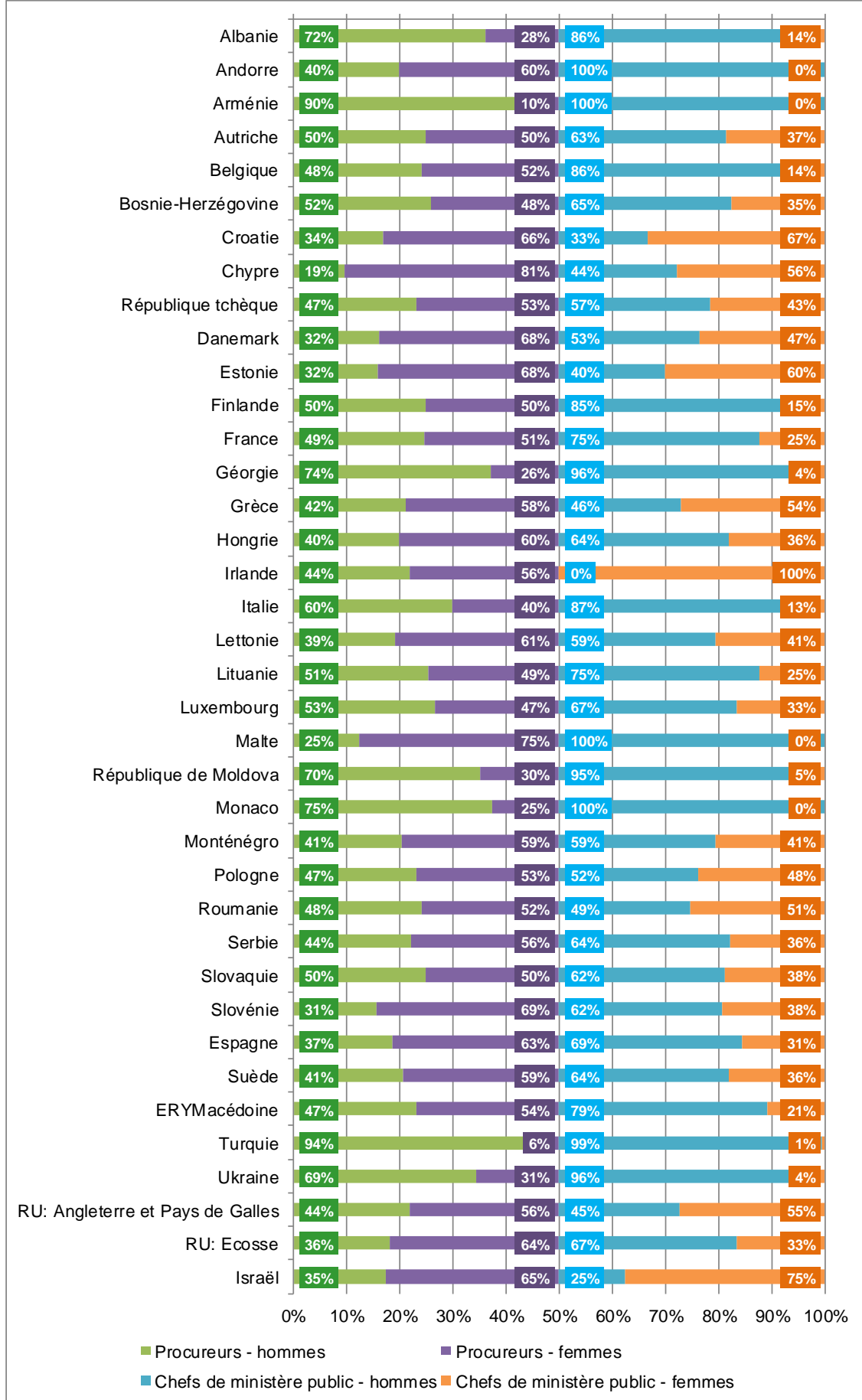
Tableau 3.36 Distribution en % du nombre de chefs de ministère public par instance en 2014 (Q56)

Etats / entités	Nombre total de chefs de ministère public	1ère instance	2nde instance	Cours suprêmes	Nombre de procureurs par chef de ministère public
Albanie	35	66%	20%	14%	9,3
Andorre	1	NAP	NAP	NAP	5,0
Arménie	16	NAP	NAP	NAP	19,1
Autriche	27	74%	22%	2%	12,8
Azerbaïdjan	NA	NA	NA	NA	..
Belgique	29	76%	21%	3%	29,4
Bosnie-Herzégovine	20	85%	NAP	15%	18,6
Bulgarie	155	73%	26%	1%	9,5
Croatie	39	64%	33%	3%	14,5
Chypre	9	NAP	NAP	NAP	12,2
République tchèque	95	88%	11%	1%	13,0
Danemark	17	71%	24%	6%	40,6
Estonie	5	NAP	NAP	NAP	33,6
Finlande	13	NAP	NAP	NAP	27,9
France	194	81%	18%	1%	9,7
Géorgie	51	NAP	NAP	NAP	8,6
Allemagne	NA	NA	NA	NA	..
Grèce	186	75%	24%	1%	3,1
Hongrie	163	83%	16%	1%	11,5
Irlande	1	NAP	NAP	NAP	89,0
Italie	170	88%	11%	1%	12,3
Lettonie	61	67%	16%	16%	7,5
Lituanie	89	87%	NAP	13%	8,1
Luxembourg	3	67%	NAP	33%	15,7
Malte	1	NAP	NAP	NAP	12,0
République de Moldova	82	94%	5%	1%	8,5
Monaco	1	NAP	NAP	NAP	4,0
Monténégro	17	76%	18%	6%	6,4
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA	..
Norvège	13	0%	92%	8%	..
Pologne	881	84%	15%	0%	6,7
Portugal	NA	NA	NA	NA	..
Roumanie	277	55%	42%	3%	9,5
Fédération de Russie	2909	NAP	NAP	NAP	11,8
Serbie	90	94%	4%	1%	7,3
Slovaquie	61	85%	13%	2%	15,5
Slovénie	13	92%	NAP	8%	14,9
Espagne	116	NAP	NAP	7%	20,9
Suède	39	NAP	NAP	8%	26,0
Suisse	115	NAP	NAP	NAP	7,8
ERYMacédoine	28	82%	14%	4%	7,1
Turquie	242	93%	6%	1%	21,9
Ukraine	671	96%	3%	0%	19,6
RU: Angleterre et Pays de Galles	53	100%	100%	NA	42,4
RU: Irlande du Nord	1	NA	NA	NA	161,0
RU: Ecosse	9	100%	NAP	NAP	52,3
Israël	12	NA	NA	NA	50,4
<b>Moyenne</b>	167	79%	24%	6%	21,1
<b>Médiane</b>	39	83%	18%	3%	12,3
<b>Minimum</b>	1	0%	3%	0%	3,1
<b>Maximum</b>	2909	100%	100%	33%	161,0

**Tableau 3.37 Distribution en % du nombre de chef de ministère public par instance et par sexe en 2014 (Q56)**

Etats / entités	Nombre total de chefs de ministère public		1ère instance		2nde instance		Cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	86%	14%	91%	9%	71%	29%	80%	20%
Andorre	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Arménie	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Autriche	63%	37%	65%	35%	67%	33%	73%	27%
Azerbaïdjan	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Belgique	86%	14%	86%	14%	83%	17%	100%	0%
Bosnie-Herzégovine	65%	35%	59%	41%	NAP	NAP	100%	0%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	33%	67%	32%	68%	31%	69%	100%	0%
Chypre	44%	56%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République tchèque	57%	43%	56%	44%	60%	40%	100%	0%
Danemark	53%	47%	42%	58%	75%	25%	100%	0%
Estonie	40%	60%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Finlande	85%	15%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
France	75%	25%	78%	22%	63%	37%	100%	0%
Géorgie	96%	4%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Grèce	46%	54%	39%	61%	69%	31%	0%	100%
Hongrie	64%	36%	60%	40%	85%	15%	100%	0%
Irlande	0%	100%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Italie	87%	13%	85%	15%	100%	0%	100%	0%
Lettonie	59%	41%	59%	41%	60%	40%	60%	40%
Lituanie	75%	25%	75%	25%	NAP	NAP	75%	25%
Luxembourg	67%	33%	100%	0%	NAP	NAP	0%	100%
Malte	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République de Moldova	95%	5%	95%	5%	100%	0%	100%	0%
Monaco	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Monténégro	59%	41%	62%	38%	33%	67%	100%	0%
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Norvège	92%	8%	0%	0%	92%	8%	100%	0%
Pologne	52%	48%	48%	52%	73%	27%	75%	25%
Portugal	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Roumanie	49%	51%	50%	50%	48%	52%	63%	38%
Fédération de Russie	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Serbie	64%	36%	NA	NA	75%	25%	0%	100%
Slovaquie	62%	38%	62%	38%	63%	38%	100%	0%
Slovénie	62%	38%	58%	42%	NAP	NAP	100%	0%
Espagne	69%	31%	NAP	NAP	NAP	NAP	75%	25%
Suède	64%	36%	NAP	NAP	NAP	NAP	33%	67%
Suisse	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
ERYMacédoine	79%	21%	74%	26%	100%	0%	100%	0%
Turquie	99%	1%	99%	1%	100%	0%	100%	0%
Ukraine	96%	4%	96%	4%	100%	0%	100%	0%
RU: Angleterre et Pays de Galles	45%	55%	45%	55%	45%	55%	NA	NA
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	67%	33%	67%	33%	NAP	NAP	NAP	NAP
Israël	25%	75%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
<b>Moyenne</b>	69%	31%	67%	33%	72%	28%	79%	21%
<b>Médiane</b>	66%	34%	62%	38%	72%	28%	100%	0%
<b>Minimum</b>	0%	0%	0%	0%	31%	0%	0%	0%
<b>Maximum</b>	100%	100%	100%	68%	100%	69%	100%	100%

Graphique 3.38 Distribution des procureurs et des chefs de ministère public par sexe en 2014 (Q55 et Q56)





Ces tableaux reprennent pour le premier la répartition des chefs de ministère public entre première instance, seconde instance et instance suprême, pour le deuxième la ventilation de ces postes entre hommes et femmes et pour le troisième la ventilation hommes / femmes des procureurs en fonction de leur niveau de responsabilité (procureur ou chef de ministère public).

Il convient déjà de noter qu'il n'a pas été possible d'obtenir une réponse pour presque la moitié des Etats ou entités, ce qui s'explique sans doute par l'organisation spécifique des ministères publics qui ne sont pas toujours affectés au service d'une seule juridiction.

Pour les Etats qui ont pu procéder à la distinction sollicitée, la moyenne des postes de chef de ministère public est de 79 % en première instance, 24 % en seconde instance et 6 % à la Cour suprême. Il est opportun de rappeler que pour les présidents de tribunal, ces moyennes sont respectivement de 81 %, 19 % et 4 % et que le nombre moyen de présidents et de chefs de ministère public est pratiquement le même, puisqu'il est respectivement de 162 et 167.

Le second tableau ventile ces postes entre hommes et femmes. Il indique que les chefs de ministère public sont en moyenne des hommes dans 69 % des cas, et que la répartition par ordre de juridiction est de 67 % d'hommes en première instance, 72 % en seconde instance et 76 % en Cour suprême. Comme pour les juges, on constate que le progressif rééquilibrage en faveur des femmes observé au sein de la magistrature en général, n'est pas encore concrétisé au niveau des chefs de service. Ainsi, si les femmes représentent 53 % des procureurs de première instance, elles n'en assurent la direction que dans 33 % des cas. En seconde instance ces chiffres sont respectivement de 42 % et de 28 %, et en Cour suprême elles occupent 38 % des postes mais ne sont chefs de service que dans 20 % des cas. D'ailleurs, l'examen de la situation particulière de chaque Etat révèle, sans doute encore plus que pour les juges, que dans certains pays les postes de chef de ministère public sont à 90 ou 100 % occupés par des hommes (**Andorre, Arménie, Géorgie, Malte, République de Moldova, Monaco, Norvège, Turquie, Ukraine**). Cependant, ce constat doit être nuancé par le fait qu'en **Andorre**, à **Malte** et **Monaco** il y a une seule fonction dirigeante occupée par le Procureur général. La situation est similaire en **Irlande** où en 2014 le poste de Directeur des Services de Poursuite est occupé par une femme. En revanche, le nombre important de chefs de ministère public en **Turquie** (242) et en **Ukraine** (671) accentue davantage la difficulté toujours sensible pour les procureurs femmes d'accéder aux postes de responsabilité.

### **Tendances et conclusions**

A l'instar de la situation des juges, on assiste chez les procureurs à une féminisation nette et continue. Avec une augmentation du nombre des femmes procureurs de 4 % durant les années 2010-2014, la parité est désormais la règle.

Cette tendance devrait logiquement se poursuivre puisque cette féminisation se fait par des recrutements majoritairement féminins. En revanche, concernant les chefs de ministère public, les hommes restent largement majoritaires à tous les niveaux de juridiction.

L'évolution de la situation à cet égard devra être suivie avec attention pour vérifier notamment si les femmes parviennent également aux postes de responsabilité conformément à leurs qualités professionnelles et à leur nombre.

### 3.2.7 Salaire des procureurs

Tableau 3.39 Salaire brut moyen des procureurs en valeur absolue et par rapport au salaire brut moyen national en 2014 (Q4, Q132)

Etats / entités	Salaire brut d'un procureur		Par rapport au salaire brut moyen	
	En début de carrière	Au niveau de la Cour Suprême	En début de carrière	Au niveau de la Cour Suprême
Albanie	8 988 €	14 976 €	2,0	3,3
Andorre	73 877 €	73 877 €	3,0	3,0
Arménie	NQ	NAP	NA	NA
Autriche	53 486 €	121 651 €	1,7	4,0
Azerbaïdjan	6 427 €	18 891 €	1,1	3,4
Belgique	66 182 €	123 229 €	1,6	3,0
Bosnie-Herzégovine	23 884 €	41 369 €	3,0	5,2
Bulgarie	15 317 €	29 219 €	3,0	5,8
Croatie	22 740 €	50 073 €	1,8	4,0
Chypre	34 030 €	NAP	1,5	NA
République tchèque	25 124 €	48 175 €	2,3	4,3
Danemark	53 623 €	103 714 €	1,0	2,0
Estonie	22 440 €	41 520 €	1,9	3,4
Finlande	48 619 €	83 827 €	1,2	2,1
France	41 552 €	116 751 €	1,2	3,4
Géorgie	9 996 €	33 540 €	NA	NA
Allemagne	45 294 €	110 011 €	1,0	2,4
Grèce	30 159 €	84 540 €	1,9	5,2
Hongrie	16 217 €	34 748 €	1,7	3,6
Irlande	30 218 €	NAP	0,8	NA
Italie	56 263 €	186 637 €	1,9	6,4
Lettonie	19 369 €	25 800 €	2,1	2,8
Lituanie	16 195 €	31 625 €	2,0	3,9
Luxembourg	75 316 €	124 051 €	1,6	2,7
Malte	30 628 €	NA	1,9	NA
République de Moldova	3 217 €	3 301 €	1,2	1,3
Monaco	46 226 €	94 408 €	1,1	2,3
Monténégro	18 453 €	24 587 €	2,1	2,8
Pays-Bas	81 162 €	158 657 €	1,4	2,8
Norvège	NA	111 000 €	NA	2,0
Pologne	20 849 €	61 974 €	2,0	5,8
Portugal	35 699 €	85 820 €	1,8	4,2
Roumanie	23 676 €	35 670 €	3,8	5,8
Fédération de Russie	NA	NA	NA	NA
Serbie	17 728 €	37 204 €	2,8	5,9
Slovaquie	28 060 €	42 916 €	2,7	4,2
Slovénie	31 368 €	52 224 €	1,7	2,8
Espagne	47 494 €	106 992 €	2,1	4,7
Suède	61 480 €	100 673 €	1,5	2,5
Suisse	116 230 €	155 150 €	1,8	2,4
ERYMacédoine	17 719 €	20 299 €	2,9	3,3
Turquie	21 108 €	42 828 €	1,8	3,7
Ukraine	5 094 €	27 071 €	2,4	12,6
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	42 501 €	NA	1,2	NA
Israël	22 924 €	78 771 €	1,0	3,3
<b>Moyenne</b>	35 220 €	69 974 €	1,9	3,9
<b>Médiane</b>	30 159 €	51 149 €	1,8	3,4
<b>Minimum</b>	3 217 €	3 301 €	0,8	1,3
<b>Maximum</b>	116 230 €	186 637 €	3,8	12,6

## Commentaires relatifs aux salaires des procureurs

**Bosnie-Herzégovine:** les données reposent sur les estimations suivantes: procureur en début de carrière – 3 ans d'expérience ; procureur de la Cour Suprême – 20 ans d'expérience. En 2014, les salaires des magistrats ont été augmentés dans le cadre du processus d'harmonisation par rapport au salaire moyen, prévu par la loi.

**Bulgarie:** à l'instar des données 2012, les données 2014 excluent les contributions de sécurité sociale.

**France:** le procureur au début de sa carrière correspond au substitut du procureur au 1er échelon du 2nd grade. Le procureur auprès de la Cour suprême ou de la dernière instance de recours correspond à l'Avocat général à la Cour de cassation – échelon D3/E.

**Géorgie:** les procureurs ne sont pas catégorisés selon les instances juridictionnelles. Le salaire mensuel brut d'un procureur en début de carrière est de 833 euros, d'un procureur de district – 1311 euros et d'un procureur régional – 2795 euros. A titre d'information, le salaire mensuel brut d'un chef de service est de 3583 euros.

**Allemagne:** la moyenne fédérale a été calculée à partir de la somme des salaires annuels des procureurs de l'ensemble des Länder divisée par le nombre de Länder, sans tenir compte du nombre de procureurs travaillant dans chaque Land. Les salaires sont calculés à partir des estimations suivantes : la rémunération d'un procureur au début de carrière correspond à l'échelon R1, niveau 1, célibataire et sans enfants ; la rémunération d'un procureur à la Cour suprême correspond à l'échelon R6 sans tenir compte des indemnités liées à la situation familiale ou au fait de travailler dans l'une des juridictions fédérales supérieures.

**Monaco :** conformément au Statut de la Magistrature, la hiérarchie du corps judiciaire comporte trois grades : 3<sup>ème</sup> - magistrats référendaires, juge et substitut du procureur général 2<sup>ème</sup> - juges de paix, premier juge et premier substitut du procureur général ; 1<sup>er</sup> - vice-président du tribunal de première instance, conseiller à la cour d'appel et procureur général adjoint. Sont placés hors hiérarchie les membres de la cour de révision, le premier président de la cour d'appel, le procureur général, le président du tribunal de première instance, le vice-président de la cour d'appel. Les échelles indiciaires de traitement des magistrats sont fixées par l'arrêté 2010-4 du 25 janvier 2010. Ainsi, le salaire de référence pour la catégorie « procureur auprès de la dernière instance de recours » est celui d'un procureur général adjoint en milieu d'échelle.

**Serbie :** le niveau du salaire dépend de l'instance judiciaire, les juges des tribunaux supérieurs étant mieux rémunérés. Conformément à la loi, les salaires des juges et procureurs sont identiques et reposent sur la même base et les mêmes échelons de progression. Des différences peuvent apparaître en raison du nombre d'années d'expérience et des heures d'astreinte.

**Slovaquie:** les salaires des procureurs en 2014 ont été maintenus au même niveau qu'en 2012. En effet, les ajustements pour l'ensemble des fonctionnaires publics ont été arrêtés en 2013 et 2014 en raison des restrictions des dépenses de l'Etat.

**Suisse:** les salaires des procureurs pouvant varier assez considérablement d'un canton à l'autre, il s'agit de salaires moyens pondérés par le nombre de procureurs des cantons qui ont livré des données. Le salaire brut du procureur en dernière instance est celui d'un procureur fédéral, car il n'existe pas de procureur affecté exclusivement auprès de la Cour suprême (Tribunal fédéral suisse).

Le salaire perçu par les procureurs est évidemment marqué par la diversité qui caractérise leur situation statutaire au sein des Etats membres, ce qui rend les comparaisons plus difficiles que pour les juges. Dans certains Etats les procureurs se trouvent dans une situation similaire à celle des juges, alors que dans d'autres Etats, l'activité du ministère public est assurée au moins en partie par des services de police. De ce fait les niveaux de rémunération sont nettement différents. En **Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, au Luxembourg, à Monaco, au Portugal, en Slovaquie, Espagne et Turquie**, la rémunération des juges et celle des procureurs est quasi identique, tant en début de carrière, qu'à la Cour suprême. Généralement, en début de carrière, le salaire des juges est en moyenne légèrement supérieur à celui des procureurs (excepté l'**Albanie, l'Autriche, les Pays-Bas et « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**), tandis qu'en fin de carrière c'est le salaire des procureurs qui apparaît en moyenne légèrement supérieur à celui des juges. Toutefois, ce dernier constat doit cependant être nuancé par deux remarques. D'une part, il est nécessaire de rappeler que la moyenne calculée au regard des juges exclut les pays qui recrutent les juges parmi les avocats et juristes d'expérience, donc parmi des professionnels plus âgés et dont les salaires en début de carrière sont déjà très significatifs (**Danemark, Irlande, Norvège, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU), Ecosse (RU)**). D'autre part, la moyenne relative au salaire des procureurs en fin de carrière est affectée essentiellement par les données de cinq pays : **Andorre, Géorgie, Roumanie, Serbie et Ukraine**. La situation en **Andorre** s'explique par le statut spécifique des magistrats à la Cour Suprême qui sont de nationalité espagnole et française et interviennent en fonction de la charge de travail du tribunal. Par conséquent, le salaire d'un juge en fin de carrière apparaît très bas et crée le contraste avec le salaire d'un procureur en fin de carrière dont la rémunération correspond réellement à celle des magistrats du siège et du parquet en début de carrière. Dans les trois autres pays, l'évolution du salaire d'un procureur tout au long de sa carrière est particulièrement importante. Toutefois, il convient de signaler qu'en **Ukraine** où la valeur est quintuplée entre le début et la fin de la carrière, c'est le salaire du Procureur général qui est communiqué. Concrètement, dans la grande majorité des Etats ou entités, le salaire des procureurs en fin de carrière demeure inférieur à celui d'un juge en fin de carrière.

Les procureurs en début de carrière sont mieux payés que le salaire moyen national (1,9 en moyenne), sauf en **Irlande** où la révision constitutionnelle de 2011 a autorisé le législateur à recourir à des mesures financières d'urgence et réduire les salaires des fonctionnaires publics. La différence est la plus significative en **Roumanie** (3,8), mais aussi en **Andorre**, **Bosnie-Herzégovine**, **Bulgarie** (3), **Ukraine** (2,9), **Serbie** (2,8) et **Slovaquie** (2,7). Inversement, au **Danemark**, en **Allemagne**, à **Monaco** et dans une moindre mesure aux **Pays-Bas** et en **Suisse** le salaire brut des procureurs en début de carrière est proche du salaire moyen brut, mais ce dernier est déjà très élevé en comparaison avec d'autres pays européens. Ce n'est pas le cas des procureurs en **République de Moldova** dont le salaire est quasi identique au salaire moyen national qui est assez faible.

En fin de carrière, les procureurs sont le mieux payés par rapport au salaire moyen brut en **Italie** (6,4), **Serbie** (5,9), **Bulgarie**, **Pologne** et **Roumanie** (5,8). La différence est la moins sensible en **République de Moldova** (1,3), **Danemark** et **Norvège** (2), **Finlande** (2,1), **Monaco** (2,3), **Allemagne** et **Suisse** (2,4), **Suède** (2,5). La moyenne européenne est de 3,9. Le coefficient qui caractérise l'**Ukraine** (12,6) doit être relativisé par rapport au fait que ce pays a indiqué en 2014 le salaire du procureur général.

La différence entre le salaire en début de carrière et le salaire en fin de carrière est la moins marquée dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en **Suisse**, **Monténégro**, **Lettonie** et **Finlande**. En **Suisse**, dans la mesure où il n'existe pas de procureur auprès de la Cour suprême (Tribunal fédéral), le salaire indiqué est le salaire maximum d'un procureur fédéral colloqué en 29e classe de traitement. La différence est la plus sensible en **Ukraine**, **Italie**, **Grèce**, **Pologne** et **Serbie**. A cet égard, il convient de rappeler qu'en **Italie**, le salaire d'un procureur ne dépend pas du poste occupé, mais de l'expérience dans l'exercice des fonctions. La variation très significative concernant l'**Ukraine** provient du salaire du Procureur général indiqué comme salaire en fin de carrière.

### Tendances et conclusions

Les grandes disparités statutaires qui affectent la situation des procureurs des Etats ou entités, rendent difficile une comparaison pertinente entre leur situation et celle des juges. Néanmoins, la tendance qui se dessine depuis quelques années traduit un rapprochement des salaires des juges et procureurs aussi bien en début de carrière (dans plus que la moitié des pays) qu'en fin de carrière (19 Etats ou entités). Les divergences qui demeurent trouvent leur explication soit dans la procédure de recrutement des magistrats du siège (lorsque l'expérience juridique constitue le paramètre principal de sélection) soit dans les spécificités des services de poursuite (lorsque le ministère public exerce ses responsabilités en concurrence avec d'autres organes, tels que la police, ou inversement, lorsque pour des raisons historiques les procureurs jouissent d'un statut renforcé). Outre les Etats ou entités dans lesquels les magistrats nommés sont des juristes expérimentés et bénéficient d'une rémunération initiale importante, les juges débutants ont un salaire considérablement supérieur à celui d'un procureur à **Chypre**, **Estonie**, **Finlande**, **Géorgie**, **Lituanie**, **Malte**, **République de Moldova**, **Suède**, **Ukraine** et **Israël**. Dans 6 Etats seulement les procureurs en fin de carrière gagnent plus que les juges devant les juridictions suprêmes (**Andorre** en raison du statut des juges de la Cour suprême, **Belgique** où la différence est très légère, **Géorgie**, **Roumanie** et **Ukraine**).

## 3.3 Autres personnels des tribunaux

### 3.3.1 Personnels affectés auprès des juges

L'existence aux côtés des juges d'un personnel compétent avec des fonctions définies et un statut reconnu est une condition essentielle pour un fonctionnement efficace du système judiciaire.

Comme à l'occasion des rapports précédents, une distinction a été opérée entre cinq types de personnel non-juge :

- la fonction de **Rechtspfleger**, inspirée du modèle allemand et autrichien, est, selon l'Union Européenne des Greffiers de Justice et **Rechtspfleger** (EUR), un organe judiciaire indépendant, ancré dans l'ordre constitutionnel et remplissant les fonctions déléguées par la loi ; il n'assiste pas le juge mais il peut se voir confier par lui des tâches juridictionnelles, par exemple, en matière familiale ou successorale ; il peut prendre de manière indépendante des décisions en matière d'attribution de la nationalité, d'injonctions de payer, d'exécution des décisions, de ventes forcées, ou d'exécution de décisions pénales ; il peut enfin être compétent pour assurer

des missions d'administration judiciaire ; il se situe en quelque sorte entre le juge et le personnel non-juge comme le greffier ;

- le personnel non-juge qui assiste le juge directement. Conseillers judiciaires ou greffiers, ces personnels assistent le juge dans ses activités juridictionnelles (audiences notamment) et peuvent avoir mission d'authentifier leurs actes ;
- les personnes responsables des questions administratives ainsi que de la gestion des tribunaux ;
- le personnel technique responsable des services informatiques, de la sécurité ou du nettoyage ;
- les autres personnels non-juge.

Tableau 3.40 Nombre de personnels non-juge par juge professionnel et variation entre 2010 et 2014 (Q46, Q52)

Etats / entités	Nombre de personnels non-juge par juge professionnel			Variation		
	2010	2012	2014	Variation 2010-2012	Variation 2012 - 2014	Variation 2010 - 2014
Albanie	2,1	2,1	2,4	2%	11%	14%
Andorre	4,7	4,4	4,4	-6%	-1%	-7%
Arménie	2,8	2,8	NA	0%	NA	NA
Autriche	3,1	3,0	2,9	-4%	-3%	-7%
Azerbaïdjan	3,8	3,9	4,3	1%	12%	13%
Belgique	3,5	3,4	3,3	-3%	-3%	-6%
Bosnie-Herzégovine	3,2	3,2	3,1	1%	-3%	-2%
Bulgarie	2,7	2,7	2,7	1%	1%	2%
Croatie	3,7	3,6	4,1	-2%	13%	10%
Chypre	4,5	4,1	4,8	-8%	16%	7%
République tchèque	3,1	3,0	3,1	-4%	3%	-1%
Danemark	NA	4,9	5,1	NA	5%	NA
Estonie	4,4	4,2	4,4	-4%	5%	1%
Finlande	2,4	2,3	2,2	-4%	-3%	-7%
France	3,0	3,1	3,2	2%	4%	6%
Géorgie	6,9	4,8	4,6	-31%	-3%	-33%
Allemagne	2,7	2,7	2,8	0%	2%	2%
Grèce	2,0	2,1	2,5	1%	19%	20%
Hongrie	2,7	2,9	2,9	10%	-3%	7%
Irlande	7,0	6,6	5,8	-6%	-12%	-17%
Italie	NA	3,7	3,2	NA	-15%	NA
Lettonie	3,4	3,7	3,2	8%	-12%	-5%
Lituanie	3,4	3,4	3,5	0%	1%	1%
Luxembourg	1,6	1,7	0,9	4%	-48%	-46%
Malte	9,6	9,0	9,5	-6%	5%	-1%
République de Moldova	3,5	3,4	4,9	-3%	42%	38%
Monaco	1,1	1,1	1,3	8%	13%	21%
Monténégro	4,1	4,0	3,4	-2%	-16%	-18%
Pays-Bas	2,6	2,6	3,1	-2%	21%	19%
Norvège	1,5	1,5	1,5	1%	5%	6%
Pologne	3,4	4,0	4,1	19%	2%	22%
Portugal	3,4	3,0	2,9	-10%	-6%	-16%
Roumanie	2,1	2,2	2,2	4%	3%	7%
Fédération de Russie	3,0	2,9	NA	-3%	NA	NA
Serbie	4,5	3,5	3,7	-21%	4%	-18%
Slovaquie	3,3	3,4	3,4	4%	-1%	2%
Slovénie	3,2	3,4	3,6	7%	6%	14%
Espagne	NA	8,7	9,1	NA	5%	NA
Suède	NA	4,6	4,2	NA	-9%	NA
Suisse	3,8	3,4	3,6	-11%	5%	-7%
ERYMacédoine	3,5	3,5	3,7	1%	6%	7%
Turquie	2,8	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	NA	4,2	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	10,3	8,6	9,4	-17%	10%	-9%
RU: Irlande du Nord	NA	10,5	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	8,1	7,4	8,0	-9%	9%	-1%
Israël	..	5,8	5,5		-5%	
<b>Moyenne</b>	3,8	3,9	3,9	-2%	2%	1%
<b>Médiane</b>	3,3	3,4	3,4	-2%	3%	1%
<b>Minimum</b>	1,1	1,1	0,9	-31%	-48%	-46%
<b>Maximum</b>	10,3	10,5	9,5	19%	42%	38%

Indicateurs sans les entités du Royaume Uni, l'Irlande et Malte

<b>Moyenne</b>	3,2	3,4	3,5
<b>Médiane</b>	3,2	3,4	3,3

**Note** : concernant l'Allemagne, dans la mesure où les données 2014 ne sont pas disponibles, ce sont les données 2013 qui ont été utilisées dans cette partie du rapport. Il convient aussi de préciser que les données de l'Italie n'incluent pas pour 2014 les personnels non-juge des juridictions administratives.

Ce ratio permet d'apprécier quelle équipe est composée autour du juge et si cette situation évolue.

Le juge travaille-t-il comme un artisan en effectuant lui-même la plupart des tâches, notamment de recherche ou de rédaction, ou au contraire la Constitution ou la loi ont-elles confié ces missions à d'autres professions ?

Le ratio qui apparaît dans ces tableaux doit cependant être apprécié avec prudence, et cela pour différentes raisons :

- Comme rappelé pour les juges, une partie importante des missions juridictionnelles est parfois dévolue aux juges non-professionnels qui doivent aussi être assistés, ce qui veut dire qu'une partie des personnels non-juge est dans ces cas-là affectée aux activités des juges non-professionnels, modifiant alors la portée du ratio obtenu.
- 16 Etats ont communiqué le nombre de *Rechtspfleger* ou personnel équivalent. Ces derniers exercent de façon indépendante des fonctions juridictionnelles et ne peuvent donc être considérés comme assistant le juge.
- L'évolution du ratio entre les trois exercices successifs doit aussi être interprétée à la lumière de l'évolution de chacun des effectifs des juges professionnels et des personnels non-juge. C'est ainsi que si de nombreux juges partent à la retraite sans être immédiatement remplacés, le ratio marquera une hausse sans que cette évolution traduise un renforcement du personnel non-juge. De même, si le recrutement des juges est en augmentation, le ratio diminuera alors que le personnel non-juge restera identique.
- Enfin l'examen des commentaires formulés par plusieurs Etats ou entités permet de constater que la situation de chaque Etat ou entité est souvent assez différente, notamment dans l'étendue des missions confiées à ces personnels non-juge. En conséquence, il est difficile d'être certain que la décomposition proposée entre les cinq catégories de personnel non-juge correspond exactement à la situation de chacun des Etats ou entités, ce qui peut être de nature à remettre en cause la fiabilité des données recueillies et l'enseignement qu'il est possible d'en tirer.

C'est notamment sous ces réserves qu'il convient d'apprécier la moyenne de 3,9 mis en évidence dans le tableau pour les données 2014. Il marque une petite hausse au regard des données 2010 (3,8) et est identique à celui de 2012 (3,9).

Mais cette stabilité dans le temps recouvre pour chaque exercice des écarts considérables. Si dans certains Etats ou entités l'équipe autour du juge est très étoffée (**Malte, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU)**) avec un effectif compris entre 7 et plus de 10 agents par juge, cette situation est probablement due à l'organisation judiciaire spécifique à la *common law*. L'**Espagne** appartient également à ce groupe d'Etats. Dans d'autres Etats, les personnels non-juge sont en nombre beaucoup plus restreint. (**Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Roumanie et Slovaquie**) avec un effectif moyen de 3 personnels ou moins.

En excluant les Etats et entités de *common law* (entités du **Royaume Uni, Irlande et Malte**), l'effectif moyen des personnels non-juge par juge professionnel en 2014 diminue de 3,9 à 3,5.

**Tableau 3.41 Variation du nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants entre 2010 et 2014 (Q1, Q52)**

Etats / entités	Nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants			Variations		
	2010	2012	2014	Variation 2010-2012	Variation 2012 - 2014	Variation 2010 - 2014
Albanie	24,3	28,7	29,7	18,2%	3,5%	22,3%
Andorre	132,9	139,0	136,5	4,6%	1,8%	2,7%
Arménie	18,9	20,4	NQ	7,8%	NQ	NQ
Autriche	55,3	54,8	54,8	1,0%	0,0%	1,0%
Azerbaïdjan	25,5	25,0	27,2	1,9%	8,9%	6,8%
Belgique	52,0	48,9	47,2	5,9%	3,5%	9,2%
Bosnie-Herzégovine	77,7	80,4	81,0	3,5%	0,7%	4,1%
Bulgarie	79,7	82,6	83,5	3,6%	1,1%	4,8%
Croatie	157,4	162,6	166,5	3,3%	2,4%	5,8%
Chypre	57,5	49,0	53,8	4,9%	0,0%	6,4%
République tchèque	90,3	86,9	88,4	3,7%	1,8%	2,1%
Danemark	NA	32,5	31,0	NA	4,7%	NA
Estonie	72,8	74,4	77,4	2,1%	4,1%	6,3%
Finlande	42,5	40,8	39,5	4,0%	3,2%	7,1%
France	32,5	33,2	33,7	2,2%	1,6%	3,9%
Géorgie	36,3	25,7	31,4	29,3%	22,3%	3,5%
Allemagne	65,6	66,9	66,0	1,9%	1,3%	0,5%
Grèce	59,8	48,2	50,5	9,4%	4,8%	5,6%
Hongrie	77,2	82,2	81,4	6,4%	0,9%	5,4%
Irlande	22,4	20,6	20,0	8,3%	2,6%	0,7%
Italie	NA	39,7	36,0	NA	9,2%	NA
Lettonie	71,8	78,6	78,8	9,5%	0,3%	9,8%
Lituanie	81,9	87,2	89,3	6,5%	2,4%	9,1%
Luxembourg	59,2	67,6	35,2	4,2%	8,0%	40,6%
Malte	89,6	85,4	90,6	4,6%	6,0%	1,2%
République de Moldova	44,1	42,5	52,8	3,7%	24,2%	19,7%
Monaco	105,9	116,2	121,7	9,7%	4,7%	14,9%
Monténégro	171,8	169,5	137,7	1,3%	8,7%	9,8%
Pays-Bas	40,1	37,3	43,9	7,0%	7,9%	9,6%
Norvège	16,2	16,3	16,7	0,1%	2,8%	2,9%
Pologne	94,1	106,0	107,9	2,6%	1,8%	4,7%
Portugal	62,3	58,3	54,9	6,5%	5,7%	1,9%
Roumanie	39,6	43,6	45,5	0,1%	4,5%	15,1%
Fédération de Russie	67,3	66,6	65,7	1,0%	1,4%	2,4%
Serbie	151,4	143,7	140,3	5,1%	2,3%	7,3%
Slovaquie	82,2	82,8	82,4	0,8%	0,5%	0,3%
Slovénie	159,7	161,7	162,8	1,3%	0,6%	1,9%
Espagne	NA	97,3	104,6	NA	7,5%	NA
Suède	NA	54,1	49,2	NA	9,1%	NA
Suisse	55,5	53,6	55,7	3,5%	4,1%	0,4%
ERYMacédoine	111,9	113,1	112,6	1,1%	0,5%	0,6%
Turquie	30,3	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	NA	72,1	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	37,1	30,6	31,1	7,5%	1,8%	6,1%
RU: Irlande du Nord	NA	40,5	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	28,7	25,6	26,6	0,9%	4,0%	7,3%
Israël	..	47,1	45,4		3,6%	
Moyenne	69,5	68,7	70,0	-0,8%	0,7%	-0,2%
Médiane	61,1	58,3	55,3	0,1%	1,4%	0,9%
Standard deviation	40,7	40,4	39,7	9,4%	10,7%	12,0%
Minimum	16,2	16,3	16,7	-29,3%	-48,0%	-40,6%
Maximum	171,8	169,5	166,5	18,2%	24,2%	22,3%
<b>Indicateurs sans les entités du Royaume Uni, l'Irlande et Malte</b>						
Moyenne	72,3	72,2	73,0			
Médiane	64,0	66,7	60,7			



Ce tableau complète le tableau 3.40 en présentant le nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants. La moyenne des trois derniers exercices est assez stable passant pour l'exercice 2010 de 69,5 personnels, à 67,5 pour l'exercice 2012, puis 70 pour l'exercice 2014. Si les Etats de *common law* ayant renseigné cette rubrique sont écartés en raison de la spécificité de leur organisation judiciaire, la moyenne pour cet exercice 2014 devient 73.

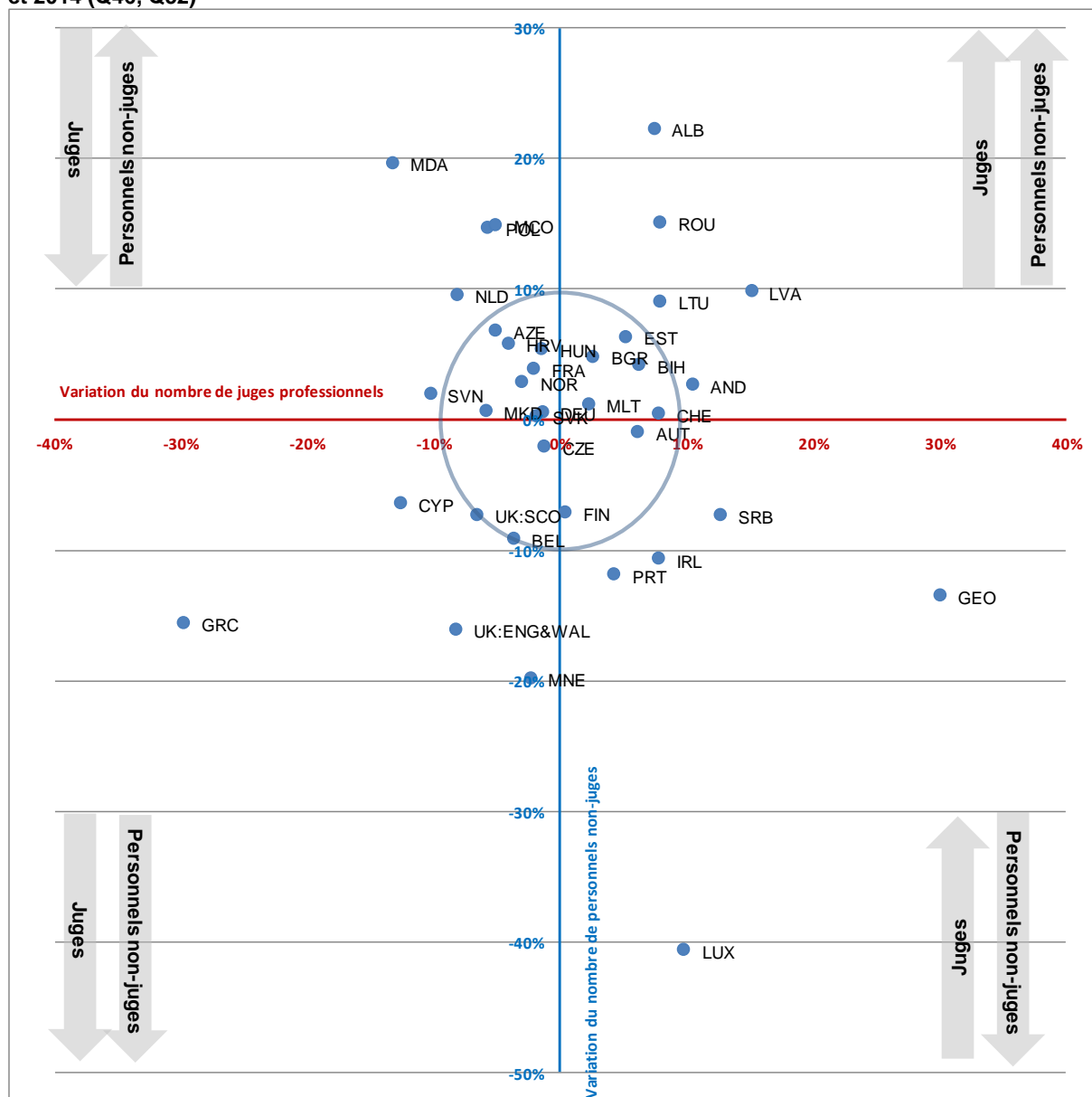
D'une manière générale, dans la grande majorité d'Etats ou entités, les données relatives aux personnels non-juge demeurent stables aussi bien par rapport à la population que par rapport au nombre de juges. Dans quelques pays, le nombre de personnels non-juge a connu une hausse durant la période 2010-2014 au regard de ces deux paramètres. Cette tendance positive est la plus marquée en **Albanie**, **Azerbaïdjan**, **Croatie**, **République de Moldova**, à **Monaco**, aux **Pays-Bas** et en **Pologne**. En **Albanie**, 7 cours administratives ont été rendues opérationnelles entre 2012 et 2014 ce qui a conduit à une augmentation du nombre de fonctionnaires techniques. En **Azerbaïdjan**, l'introduction progressive des services informatiques au sein des tribunaux sur l'ensemble du territoire explique le recrutement supplémentaire des spécialistes en technologies informatiques et des assistants aux juges. De même, la hausse observée en **République tchèque** entre 2012 et 2014 est due à la mise en œuvre du projet portant sur l'amélioration de l'efficacité des tribunaux par le renforcement de leurs capacités administratives, cofinancé par le Fond Européen Social et le gouvernement. En outre, un projet expérimental a été introduit en **Estonie** en 2013 dans le cadre duquel chaque juge est aidé par un assistant juridique personnel. Les résultats positifs du projet en termes de délais de procédure ont conduit à sa généralisation en faveur de tous les tribunaux de première et seconde instances. Dans « l'ex **République yougoslave de Macédoine** », un nombre important de personnels non-juge a été nommé dans le but d'accroître l'efficacité des tribunaux et assurer une meilleure assistance aux juges. En **Slovénie**, l'orientation stratégique de la Cour Suprême consiste à réduire le nombre de juges et augmenter celui des personnels (notamment les catégories « non-juges » et « administration »). Dans le but de garantir le caractère raisonnable des délais des procédures, la haute juridiction peut accorder, sur une base annuelle, des financements supplémentaires aux tribunaux afin de recruter des personnels additionnels à titre temporaire.

En revanche, dans des pays comme par exemple la **Géorgie**, l'**Irlande**, le **Luxembourg**, le **Monténégro**, le **Portugal**, la **Serbie** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, le nombre de personnels non-juge a diminué au regard des deux paramètres : population et nombre de juges. Toutefois, il convient de préciser que l'évolution négative observée au **Luxembourg** résulte d'un changement de méthodologie de présentation des données. En effet, l'ensemble des tâches administratives au sein des juridictions ordinaires sont centralisées au niveau du bureau du Procureur Général. Le personnel technique est également attaché à ce dernier. A cet égard, les données 2014 reflètent pour la première fois la réalité administrative, excluant les personnels sous la responsabilité du bureau du Procureur Général. De la même manière, la diminution constatée en **Suède** découle essentiellement du fait que, contrairement aux données 2012, les données 2014 ne comprennent ni les fonctionnaires en congé, ni ceux de l'Administration Nationale Suédoise des Tribunaux. Quant au **Monténégro** et au **Portugal**, ces deux pays ont connu une baisse réelle dans leurs effectifs. Au **Monténégro**, outre le fait que pour 2014 seuls les personnels recrutés de manière permanente ont été comptabilisés, ce qui n'était pas le cas en 2012, l'accomplissement des objectifs d'efficacité de la Stratégie pour la réforme du système judiciaire a justifié la réduction du nombre de personnels non-juge. Au **Portugal**, la diminution résulte des départs à la retraite qui n'ont pas été remplacés, ainsi que du processus continu de modernisation informatique.

La situation de la **Grèce** mérite une attention particulière, dans la mesure où elle révèle le caractère relatif des données et le besoin de nuancer leur analyse. Notamment, on constate une diminution dans le nombre de personnels non-juge au regard de la population, mais une augmentation au regard du nombre de juges.

Enfin, certaines variations peuvent trouver leur explication dans le fait que les approches nationales de classification des personnels non-juge ne correspondent pas forcément aux sous-catégories de la CEPEJ. En conséquence, au long des cycles d'évaluation et avec les efforts d'améliorer la méthode de présentation des données afin de mieux respecter la méthodologie de la Commission, les Etats ou entités membres interprètent différemment le contenu de chaque sous-catégorie, ce qui affecte parfois le total au-delà de la répartition du personnel entre les sous-catégories. D'ailleurs, certains d'entre eux préfèrent de communiquer uniquement le total. Quelques pays ont fourni des commentaires à cet égard, attirant l'attention sur les spécificités de l'organisation de leurs systèmes (**Croatie**, **Danemark**, **Estonie**, **Finlande**, **Géorgie**, **Hongrie**, **Italie**, **Luxembourg**, **Monténégro**, **Slovaquie**, **Slovénie**, **Espagne**, **Suède**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, **Irlande du Nord (RU)**).

Graphique 3.42 Variations du nombre de juges professionnels et du nombre de personnels non-juge entre 2010 et 2014 (Q46, Q52)



Ce graphique situe chacun des Etats ou entités en fonction des variations entre 2010 et 2014 dans les effectifs des juges d'une part et du personnel non-juge d'autre part. Il met en évidence que pour une large majorité d'Etats ou entités, les variations constatées sont d'assez faible importance (+ ou - 10 % de chacune des données).

Les réserves méthodologiques formulées sur la difficulté qu'il y a à comparer d'une manière objective l'aide que reçoivent les juges de la part des personnels non-juge, en raison notamment de la place variable des juges non-professionnels, des spécificités de la *common law*, ou de l'intervention différenciée des *Rechtspfleger*, nécessite une ventilation de l'aide apportée par les personnels non-juge entre les cinq catégories retenues depuis plusieurs années par la CEPEJ.

Tel est l'objet des tableaux 3.43 et 3.44 présentant cette ventilation pour 100 000 habitants et en pourcentage. Le tableau 3.44 permet également de connaître la répartition des personnels non-juge entre hommes et femmes pour chacun des Etats.

**Tableau 3.43 Nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants et par catégorie en 2014 (Q1, Q52)**

Etats / entités	Total des personnels non-juge travaillant dans les tribunaux (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	1. Rechtspfleger (ou instances similaires)	2. Personnels non-juge chargés d'assister les juges	3. Personnels chargés des tâches relatives à l'administration et à la gestion des tribunaux	4. Personnels techniques	5. Autres personnels non-juges
Albanie	29,7	NAP	13,8	3,8	8,2	3,9
Andorre	136,5	22,1	84,5	24,7	5,2	NAP
Arménie	NQ	NAP	NQ	NQ	NQ	NQ
Autriche	54,8	9,1	0,2	5,1	0,3	40,1
Azerbaïdjan	27,2	NAP	14,0	8,0	5,3	NAP
Belgique	47,2	NAP	17,2	22,1	7,9	NAP
Bosnie-Herzégovine	81,0	2,6	31,1	38,0	9,2	NAP
Bulgarie	83,5	NAP	62,0	20,7	NAP	0,8
Croatie	166,5	9,0	126,8	13,7	17,0	NAP
Chypre	53,8	NAP	16,7	0,9	17,6	18,6
République tchèque	88,4	19,7	43,1	19,1	5,8	0,7
Danemark	31,0	10,1	0,3	19,3	1,2	0,1
Estonie	77,4	3,9	19,0	39,1	12,3	3,3
Finlande	39,5	NAP	NA	NA	NA	NA
France	33,7	NAP	28,4	3,8	1,6	NAP
Géorgie	31,4	0,1	12,0	2,3	17,1	NAP
Allemagne	66,0	10,5	35,4	9,3	1,4	9,4
Grèce	50,5	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	81,4	7,9	9,2	NA	NA	64,3
Irlande	20,0	0,5	16,7	2,8	0,0	NAP
Italie	36,0	NAP	22,6	6,8	0,8	5,8
Lettonie	78,8	NAP	53,5	17,7	7,2	0,4
Lituanie	89,3	NAP	46,9	27,4	12,1	2,9
Luxembourg	35,2	NAP	34,1	0,9	0,2	NAP
Malte	90,6	NAP	53,8	13,7	2,1	21,0
République de Moldova	52,8	NAP	26,3	17,1	9,3	NAP
Monaco	121,7	NAP	52,9	34,4	29,1	5,3
Monténégro	137,7	NAP	91,0	6,3	NA	40,5
Pays-Bas	43,9	NAP	NA	NA	NA	NA
Norvège	16,7	NAP	0,4	NA	NA	NA
Pologne	107,9	4,8	60,9	19,0	9,7	13,5
Portugal	54,9	NAP	51,0	1,0	2,2	0,7
Roumanie	45,5	NAP	27,3	7,1	8,3	2,9
Fédération de Russie	65,7	NAP	32,9	18,6	14,1	NAP
Serbie	140,3	NAP	60,6	48,9	30,9	NAP
Slovaquie	82,4	19,0	38,8	NA	NA	24,6
Slovénie	162,8	24,5	52,4	79,5	6,4	NAP
Espagne	104,6	7,9	NAP	NAP	NAP	96,7
Suède	49,2	NAP	33,8	7,3	1,1	7,1
Suisse	55,7	0,1	25,3	25,9	1,1	3,3
ERYMacédoine	112,6	NAP	27,1	68,8	7,8	8,9
Turquie	NA	NAP	37,9	0,1	NA	0,7
Ukraine	NA	NAP	53,4	NA	4,6	0,0
RU: Angleterre et Pays de Galles	31,1	NAP	NA	NA	NA	NA
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	26,6	NAP	23,4	3,2	NAP	NAP
Israël	45,4	0,8	9,3	22,8	4,2	8,2
<b>Moyenne</b>	<b>70,0</b>	<b>9,5</b>	<b>36,8</b>	<b>18,2</b>	<b>8,0</b>	<b>15,0</b>
<b>Médiane</b>	<b>55,3</b>	<b>8,5</b>	<b>32,9</b>	<b>13,7</b>	<b>6,8</b>	<b>5,3</b>
<b>Minimum</b>	<b>16,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Maximum</b>	<b>166,5</b>	<b>24,5</b>	<b>126,8</b>	<b>79,5</b>	<b>30,9</b>	<b>96,7</b>

**Tableau 3.44 Nombre de personnels non-juge par sexe et distribution du total entre les différentes catégories en 2014 (Q52)**

Etats / entités	Genre		Catégories de personnels non-juge				
	Hommes	Femmes	1. Rechtspfleger (ou instances similaires)	2. Personnels non-juge chargés d'assister les juges	3. Personnels chargés des tâches relatives à l'administration et à la gestion des tribunaux	4. Personnels techniques	5. Autres personnels non-juge
Albanie	28%	72%	NAP	46%	13%	28%	13%
Andorre	29%	71%	16%	62%	18%	4%	NAP
Arménie	NA	NA	NAP	NQ	NQ	NQ	NQ
Autriche	30%	70%	17%	0%	9%	0%	73%
Azerbaïdjan	NA	NA	NAP	51%	29%	19%	NAP
Belgique	28%	72%	NAP	36%	47%	17%	NAP
Bosnie-Herzégovine	25%	75%	3%	38%	47%	11%	NAP
Bulgarie	NA	NA	NAP	74%	25%	1%	1%
Croatie	14%	86%	5%	76%	8%	10%	NAP
Chypre	39%	61%	NAP	31%	2%	33%	35%
République tchèque	12%	88%	22%	49%	22%	7%	1%
Danemark	NA	NA	33%	1%	62%	4%	0%
Estonie	12%	88%	5%	24%	50%	16%	4%
Finlande	NA	NA	NAP	NA	NA	NA	NA
France	17%	83%	NAP	84%	11%	5%	NAP
Géorgie	41%	59%	0%	38%	7%	54%	NAP
Allemagne	NA	NA	16%	54%	14%	2%	14%
Grèce	28%	72%	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	16%	84%	10%	11%	NA	NA	79%
Irlande	39%	61%	3%	83%	14%	0%	NAP
Italie	34%	66%	NAP	63%	19%	2%	16%
Lettonie	9%	91%	NAP	68%	22%	9%	1%
Lituanie	NA	NA	NAP	52%	31%	14%	3%
Luxembourg	61%	39%	NAP	97%	3%	1%	NAP
Malte	NA	NA	NAP	59%	15%	2%	23%
République de Moldova	22%	78%	NAP	50%	32%	18%	NAP
Monaco	22%	78%	NAP	43%	28%	24%	4%
Monténégro	28%	72%	NAP	66%	5%	NA	29%
Pays-Bas	NA	NA	NAP	NA	NA	NA	NA
Norvège	12%	88%	NAP	2%	NA	NA	NA
Pologne	NA	NA	4%	56%	18%	9%	13%
Portugal	36%	64%	NAP	93%	2%	4%	1%
Roumanie	NA	NA	NAP	60%	16%	18%	6%
Fédération de Russie	NA	NA	NAP	50%	28%	22%	NAP
Serbie	NA	NA	NAP	43%	35%	22%	NAP
Slovaquie	16%	84%	23%	47%	NA	NA	30%
Slovénie	13%	87%	15%	32%	49%	4%	NAP
Espagne	NA	NA	8%	NAP	NAP	NAP	92%
Suède	22%	78%	NAP	69%	15%	2%	14%
Suisse	34%	66%	0%	45%	46%	2%	6%
ERYMacédoine	39%	61%	NAP	24%	61%	7%	8%
Turquie	NA	NA	NAP	NA	NA	NA	NA
Ukraine	NA	NA	NAP	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	29%	71%	NAP	NA	NA	NA	NA
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	34%	66%	NAP	88%	12%	NAP	NAP
Israël	24%	76%	2%	21%	50%	9%	18%
Moyenne	26%	74%	11%	51%	24%	12%	20%
Médiane	28%	72%	9%	50%	18%	9%	13%
Minimum	9%	39%	0%	0%	2%	0%	0%
Maximum	61%	91%	33%	97%	62%	54%	92%

Comme mentionné précédemment, 16 Etats ou entités ont fourni des données chiffrées au regard de la catégorie de *Rechtspfleger* ou de personnels équivalents.

La moitié des personnels non-juge est constituée de greffiers et d'assistants qui assistent directement le juge dans ses activités judiciaires.

Les fonctions d'administration et de gestion des tribunaux sont assurées par environ 20 % des personnels non-juge, avec des situations pour le moins atypiques puisque 7 Etats déclarent que les personnels dédiés spécialement à ces fonctions représentent plus de 40 % de l'ensemble de leurs personnels non-juge (**Belgique, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Slovénie, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**). En **Suisse** par exemple, le personnel chargé des tâches relatives à l'administration et à la gestion des tribunaux comprend aussi le personnel administratif chargé de l'administration et de la gestion des dossiers judiciaires.

La preuve la plus révélatrice de la difficulté d'identifier un dénominateur commun entre les Etats ou entités européens en matière de personnels non-juge est apportée par la sous-catégorie « autres personnels non-juge ». Le contenu de cette dernière varie du personnel attaché à des juridictions ou organes spécifiques comme par exemple la Cour Suprême et le Bureau d'administration du budget de la Justice en **Albanie**, ou bien la division juridique de la Cour suprême et la division de renseignement des services secrets en **Lettonie**, aux personnels responsables des dossiers judiciaires en **Autriche (Kanzlei)**, stagiaires en **République tchèque**, personnels en charge de la documentation des tribunaux en **République tchèque** et à **Monaco**, interprètes en **Estonie**, assistants, réceptionnistes, porteurs et autres en **Italie**, consultants auprès de la Cour Suprême en **Lettonie**, traducteurs et psychologues travaillant au sein des tribunaux en **Lituanie**, assistants sociaux à **Monaco**, conseillers, secrétaires et postiers à **Monténégro**, magistrats assistants, assistants juridiques et conseillers en matière de liberté conditionnelle en **Roumanie**, les services de surveillance des tribunaux dans « **l'ex République yougoslave de Macédoine** », dactylographes en **Israël etc.** La **Hongrie** a inclus dans cette sous-catégorie pour 2014 les personnels non-juge chargés de tâches relatives à l'administration et la gestion des tribunaux et les personnels techniques.

En conclusion, on constate qu'une comparaison catégorie par catégorie en matière de personnels non-juge risque d'être privée de pertinence, voire impossible.

La première partie du tableau ventile les personnels non-juge entre femmes et hommes, permettant de mesurer le taux de féminisation de ces personnels. Ce taux moyen de 74 % est très important.

### **Tendances et conclusions**

Les données qui, lors du rapport précédent, caractérisaient la répartition de la charge de travail entre le juge, les personnels non-juge indépendants dotés de fonctions juridictionnelles et ceux assistant directement le juge, portaient essentiellement sur les points suivants :

- une distinction entre l'assistance du juge dans ses activités juridictionnelles, l'exercice indépendant de fonctions juridictionnelles par des personnels non-juge (le *Rechtspfleger* ou son équivalent) et les tâches de nature administrative ;
- une assez grande difficulté à bien évaluer le contenu des missions de nature administrative ;
- une considérable stabilité dans le nombre de ces personnels ;
- une très forte féminisation de ces personnels ; un transfert vers des entreprises privées de certaines tâches traditionnellement assurées par l'administration de la justice, comme le gardiennage, l'entretien et le nettoyage des locaux, la maintenance informatique ou la formation.

Ces questions restent très largement d'actualité. Sans doute faudrait-il essayer de mieux évaluer la part du management dans les missions de nature administrative (3e catégorie des missions des personnels non-juge), et le poids des tâches externalisées. Il pourrait également être riche d'enseignement de mieux cerner les organisations dans lesquelles la Constitution ou la loi attribuent des fonctions juridictionnelles à des personnels non-juge indépendants, abrégant ainsi le délai de traitement d'une partie des procédures.

### **3.3.2 Personnels affectés auprès du ministère public**

Comme les juges, les procureurs sont assistés par des personnels qui assurent auprès d'eux des tâches très variables comme le secrétariat, les recherches, la préparation des dossiers, ou l'assistance dans les actes de procédure. La loi peut également confier à des personnels non-procureur (*Rechtspfleger* ou équivalent) certaines fonctions du ministère public.

Tableau 3.45 Variation du nombre de personnels non-procureur par procureur entre 2010 et 2014 (Q55, Q60)

Etats / entités	Nombre de personnel non-procureur par procureur			Variations		
	2010	2012	2014	2010-2012	2012 - 2014	2010 - 2014
Albanie	NAP	NA	NA	NA	NA	NA
Andorre	1,7	1,0	1,0	-40%	0%	-40%
Arménie	NAP	0,5	0,6	NAP	14%	NAP
Autriche	1,0	1,1	1,2	14%	9%	24%
Azerbaïdjan	1,2	0,7	0,7	-41%	0%	-41%
Belgique	3,3	3,3	2,9	-1%	-11%	-12%
Bosnie-Herzégovine	1,8	2,0	1,7	10%	-15%	-7%
Bulgarie	NA	2,0	2,0	NA	-2%	NA
Croatie	NA	1,8	1,8	NA	3%	NA
Chypre	0,9	0,7	0,6	-21%	-14%	-33%
République tchèque	1,2	1,2	1,2	-7%	3%	-4%
Danemark	NA	NA	0,7	NA	NA	NA
Estonie	0,5	0,5	0,5	9%	-6%	3%
Finlande	0,5	0,4	0,4	-5%	0%	-5%
France	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Géorgie	0,7	NQ	0,8	NQ	NQ	25%
Allemagne	2,0	2,0	2,2	0%	11%	11%
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	1,3	1,5	1,5	15%	-1%	14%
Irlande	1,3	0,9	1,0	-27%	10%	-20%
Italie	4,8	4,7	4,2	-1%	-10%	-11%
Lettonie	1,0	0,9	0,9	-14%	-2%	-15%
Lituanie	0,9	0,7	0,8	-26%	17%	-14%
Luxembourg	0,8	2,3	2,3	188%	0%	188%
Malte	2,3	1,7	1,7	-27%	0%	-27%
République de Moldova	0,6	0,5	0,5	-2%	-15%	-17%
Monaco	1,5	1,0	1,5	-33%	50%	0%
Monténégro	1,0	1,5	1,5	48%	-2%	45%
Pays-Bas	4,9	5,0	4,7	3%	-7%	-4%
Norvège	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Pologne	1,3	1,2	1,2	-7%	1%	-6%
Portugal	1,2	1,1	1,1	-10%	-0,1%	-10%
Roumanie	1,3	1,2	1,3	-10%	9%	-2%
Fédération de Russie	0,4	0,4	NA	-4%	NA	NA
Serbie	1,7	1,7	1,8	-5%	10%	5%
Slovaquie	0,8	1,0	1,0	34%	-3%	30%
Slovénie	1,4	1,2	1,4	-12%	18%	3%
Espagne	0,8	1,0	0,8	23%	-20%	-2%
Suède	0,4	0,4	0,4	-6%	4%	-3%
Suisse	1,7	1,9	1,9	16%	0,8%	17%
ERYMacédoine	1,0	1,0	1,2	-6%	28%	20%
Turquie	3,1	3,0	2,5	-3%	-15%	-18%
Ukraine	NA	NA	0,4	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	1,7	1,5	1,7	-11%	12%	0%
RU: Irlande du Nord	2,2	2,2	2,3	-1%	5%	5%
RU: Ecosse	NA	2,1	2,3	NA	11%	NA
Israël	..	0,9	0,9		1,1%	
<b>Moyenne</b>	1,5	1,5	1,5	1%	2%	3%
<b>Médiane</b>	1,3	1,2	1,2	-5%	0%	-3%
<b>Minimum</b>	0,4	0,4	0,4	-41%	-20%	-41%
<b>Maximum</b>	4,9	5,0	4,7	188%	50%	188%

Note : les données présentées par l'Allemagne correspondent à la date du 31 décembre 2013.

Ce tableau présente l'évolution du nombre des personnels (non-procureurs) par procureur entre 2010 et 2014. L'effectif moyen est resté stable (1,5) entre 2010 et 2014. L'explication principale des variations observées pour cette période est liée aux changements de méthodologie de présentation des données par les Etats ou entités, en raison des divergences existantes entre les définitions nationales des personnels rattachés au ministère public et la terminologie de la CEPEJ. En outre, le **Luxembourg** a signalé une augmentation générale des effectifs de fonctionnaires publics en 2012, qui a affecté le nombre de personnels rattachés aux services de poursuite. En **Slovaquie**, la hausse des effectifs de personnels assistant les procureurs est la conséquence de changements organisationnels au sein du ministère public. Ainsi, les services de poursuite militaires ont été abolis en 2011 et l'ensemble du personnel a été affecté dans les bureaux des procureurs. Enfin, l'augmentation considérable des recrutements au sein des services de poursuite en **Slovénie** en 2014 résulte d'une décision gouvernementale adoptée dans le but de renforcer la lutte contre la corruption et autres formes de criminalité définies dans la politique de poursuite.

Dans certains Etats ou entités, ces personnels sont proportionnellement peu nombreux puisqu'ils représentent moins d'un agent par procureur (**Arménie, Azerbaïdjan, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Espagne, Suède, Ukraine et Israël**).

Dans d'autres Etats ou entités, ces personnels représentent plus de 2 agents par procureur (**Belgique, Bulgarie, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Turquie, Irlande du Nord (RU), Ecosse (RU)**), ce qui, en tout état de cause reste modeste au regard de la situation des personnels non-juge de certains Etats (*supra*).

Les remarques formulées sur ce point par les Etats ou entités portent essentiellement sur les modalités d'évaluation du nombre de ces agents qui travaillent parfois simultanément à d'autres missions, sur le décompte parfois fluctuant de ces agents qui peuvent appartenir à des corps différents, ou sur l'évolution du périmètre de leurs compétences. En **France**, les personnels qui assistent le ministère public font partie de l'ensemble des personnels de greffe placés sous la responsabilité du directeur du greffe qui travaille en étroite collaboration avec le président du tribunal et le procureur auprès de ce tribunal. En conséquence, les données relatives aux personnels du ministère public sont, à ce jour, indistinctes de celles relatives aux personnels des tribunaux (question 52). Par ailleurs, certains services très spécialisés du ministère public peuvent se voir affecter des assistants spécialisés, parfois issus d'autres administrations, pour aider à traiter les contentieux les plus complexes (44 assistants spécialisés en 2014).

Tableau 3.46 Variation du nombre de personnels non-procureur pour 100 000 habitants entre 2010 et 2014 (Q1, Q60)

Etats / entités	Nombre de personnels non-procureur pour 100 000 habitants			Variations		
	2010	2012	2014	2010-2012	2012 - 2014	2010 - 2014
Albanie	NAP	NA	NA	NA	NA	NA
Andorre	5,9	5,2	6,5	-10,8%	23,9%	10,5%
Arménie	NAP	5,3	5,8	NAP	10,0%	NAP
Autriche	4,0	4,5	4,8	14,2%	5,9%	21,0%
Azerbaïdjan	12,9	8,0	7,8	-37,8%	-2,6%	-39,4%
Belgique	25,5	24,2	22,0	-4,7%	-9,1%	-13,4%
Bosnie-Herzégovine	14,3	15,9	16,1	10,9%	1,6%	12,6%
Bulgarie	NA	41,0	40,5	NA	-1,2%	NA
Croatie	NA	25,7	24,4	NA	-4,9%	NA
Chypre	12,4	9,6	8,2	-22,9%	-14,9%	-34,4%
République tchèque	14,5	13,6	13,8	-6,3%	1,8%	-4,7%
Danemark	NA	NA	8,1	NA	NA	NA
Estonie	6,0	6,5	6,0	9,4%	-7,9%	0,8%
Finlande	3,1	3,2	2,8	1,4%	-10,6%	-9,4%
France	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Géorgie	5,4	NQ	10,0	NQ	NQ	85,2%
Allemagne	12,6	12,9	14,1	1,9%	9,9%	11,9%
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	22,5	27,1	27,8	20,4%	2,6%	23,6%
Irlande	2,3	1,8	2,0	-20,9%	8,7%	-14,0%
Italie	15,5	15,0	14,6	-3,2%	-3,0%	-6,1%
Lettonie	17,7	19,2	19,6	8,5%	1,9%	10,6%
Lituanie	23,9	17,4	19,8	-27,0%	13,2%	-17,3%
Luxembourg	7,2	20,8	19,4	187,2%	-6,7%	167,8%
Malte	6,0	5,9	4,7	-0,9%	-21,5%	-22,2%
République de Moldova	11,4	11,2	9,0	-1,5%	-19,9%	-21,1%
Monaco	16,7	13,8	15,9	-17,3%	14,7%	-5,1%
Monténégro	21,6	22,6	26,3	4,5%	16,4%	21,6%
Pays-Bas	22,9	23,7	22,1	3,6%	-6,7%	-3,4%
Norvège	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Pologne	19,4	19,0	18,7	-1,8%	-1,8%	-3,5%
Portugal	16,5	15,9	15,2	-3,4%	-4,7%	-8,0%
Roumanie	14,2	14,1	15,1	-0,7%	6,8%	6,1%
Fédération de Russie	8,3	8,3	NA	-1,1%	NA	NA
Serbie	14,6	15,1	16,8	3,9%	11,1%	15,4%
Slovaquie	13,0	16,9	17,2	29,9%	1,8%	32,2%
Slovénie	11,0	11,0	13,3	0,0%	21,0%	21,0%
Espagne	4,2	5,2	4,1	24,4%	-21,0%	-1,8%
Suède	4,7	4,4	4,5	-6,6%	1,8%	-4,9%
Suisse	9,2	20,2	21,1	119,9%	4,7%	130,2%
ERYMacédoine	10,0	9,6	11,8	-3,6%	22,8%	18,3%
Turquie	17,9	17,2	17,3	-4,3%	0,7%	-3,6%
Ukraine	NA	NA	13,1	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	8,7	6,7	6,5	-22,9%	-2,7%	-24,9%
RU: Irlande du Nord	21,0	21,4	20,4	2,1%	-4,5%	-2,5%
RU: Ecosse	22,7	21,7	20,4	-4,5%	-6,2%	-10,4%
Israël	..	6,6	6,4		-2,7%	
<b>Moyenne</b>	13,0	14,4	14,3	7%	1%	9%
<b>Médiane</b>	12,9	14,1	14,6	-1%	1%	-3%
<b>Minimum</b>	2,3	1,8	2,0	-38%	-21%	-39%
<b>Maximum</b>	25,5	41,0	40,5	187%	24%	168%



Ce tableau présente le nombre de personnels non-procureur affectés auprès des procureurs, pour 100 000 habitants en 2010, 2012 et 2014.

Si les moyennes restent proches d'un exercice à l'autre, passant de 13 en 2010, à 14,4 en 2012, puis 14,3 en 2014, les écarts entre Etats sont importants à l'instar des différences constatées dans le nombre des procureurs pour 100 000 habitants. Pour certains Etats ou entités, la moyenne des personnels non-procureur est supérieure à 20 pour 100 000 habitants (**Belgique, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Monténégro, Pays-Bas, Suisse, Irlande du Nord (RU) et Ecosse (RU)**). D'autres, au contraire, ont un effectif inférieur à 5 personnels pour 100 000 habitants (**Autriche, Finlande, Irlande, Malte, Espagne et Suède**).

### Tendances et conclusions

Pour apprécier d'une manière pertinente les évolutions relatives au nombre de personnels rattachés aux services de poursuite, il convient de conserver à l'esprit que les ministères publics ont des organisations très différenciées d'un Etat ou entité à l'autre. Dans certains Etats ou entités les procureurs travaillent au sein des palais de justice avec les juges et bénéficient d'une assistance par des fonctionnaires indifféremment affectés aux procureurs ou aux juges. Dans d'autres Etats, le ministère public est également assisté par des services de police spécialisés. Enfin si de nombreux Etats ont une organisation du ministère public qui est essentiellement judiciaire, elle est marquée par une large autonomie à l'égard des juges. Cette autonomie se traduit par des spécificités immobilières, techniques, statutaires ou administratives.

Les variations constatées ne correspondent souvent pas tant à des modifications intervenues dans l'allocation des moyens qui auraient fortement diminué ou qui auraient été nettement renforcés, qu'à des changements dans la présentation des données afin que celles-ci demeurent pertinentes au regard des domaines de compétence des personnels assistant les procureurs, des corps auxquels ces derniers sont rattachés et des organisations administratives spécifiques des différents Etats ou entités.

### 3.4 Avocats

Le respect de la mission de l'avocat est une condition essentielle de l'Etat de droit. La Recommandation Rec (2000)21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat définit l'avocat comme «*une personne qualifiée et habilitée conformément au droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique*»<sup>33</sup>.

Conformément à cette définition, un avocat peut avoir la tâche de représenter ses clients devant le tribunal, mais également d'apporter une assistance juridique.

Dans certains pays, il existe d'autres définitions de l'avocat, notamment le *sollicitor* (qui dispense des conseils juridiques et prépare les documents juridiques) et le *barrister* (qui représente son client devant le tribunal). En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, dans les années 1990 les *sollicitors* ont obtenu la qualification complémentaire de *sollicitor-advocate* et ont été autorisés à plaider devant les tribunaux supérieurs. Concernant **l'Irlande**, les *sollicitors* ont obtenu le droit plein et entier de plaider devant les tribunaux dès le début des années 1970. Le terme *attorney* est également utilisé et se rapproche davantage du concept de l'avocat tel qu'appréhendé dans ce rapport (une personne pouvant pratiquer le droit, introduire des requêtes en justice et dispenser des conseils juridiques).

Pour des raisons pratiques, le rapport fait référence à la définition de l'avocat telle qu'elle ressort de la Recommandation Rec (2000)21, dans la mesure où la possibilité d'agir en justice au nom d'un client conditionne l'activité des tribunaux. Le cas échéant, une distinction entre les catégories susmentionnées a été opérée.

La qualité de la justice passe notamment par l'existence au profit du justiciable d'une défense assurée par un professionnel formé, compétent, disponible, offrant des garanties déontologiques et travaillant pour un coût raisonnable.

<sup>33</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, La liberté d'exercice de la profession d'avocat, Recommandation Rec(2000)21, 25 octobre 2000.

### 3.4.1 Nombre d'avocats

Tableau 3.47 Variation du nombre d'avocats entre 2010 et 2014 (Q146, Q147 et Q148)

Etats / entités	Nombre d'avocats			Variation			Nombre d'avocats comprenant les conseillers juridiques qui ne peuvent pas représenter leurs clients en justice
	2010	2012	2014	2010 - 2012	2012 - 2014	2010 - 2014	
Albanie	5 025	6 070	2 500	21%	-59%	-50%	
Andorre	152	167	186	10%	11%	22%	
Arménie	1 129	1 373	1 600	22%	17%	42%	
Autriche	7 510	7 861	8 092	5%	3%	8%	
Azerbaïdjan	761	818	927	7%	13%	22%	
Belgique	16 517	17 336	18 134	5%	5%	10%	
Bosnie-Herzégovine	1 299	1 350	1 434	4%	6%	10%	
Bulgarie	11 825	12 010	12 696	2%	6%	7%	
Croatie	4 133	4 392	4 487	6%	2%	9%	
Chypre	2 400	2 558	3 114	7%	22%	30%	
République tchèque	10 158	10 944	11 842	8%	8%	17%	
Danemark	5 814	6 021	6 134	4%	2%	6%	
Estonie	788	846	934	7%	10%	19%	
Finlande	1 893	1 935	2 115	2%	9%	12%	
France	51 758	56 176	62 073	9%	10%	20%	
Géorgie	3 470	3 703	3 799	7%	3%	9%	
Allemagne	155 679	160 880	163 513	3%	2%	5%	
Grèce	41 794	42 113	42 052	1%	0%	1%	
Hongrie	12 099	13 000	13 000	7%	0%	7%	
Irlande	10 933	11 055	11 588	1%	5%	6%	
Italie	211 962	226 202	223 842	7%	-1%	6%	
Lettonie	1 360	1 343	1 363	-1%	1%	0%	
Lituanie	1 660	1 796	1 988	8%	11%	20%	
Luxembourg	1 903	2 020	2 180	6%	8%	15%	
Malte	1 600	1 400	1 485	-13%	6%	-7%	
République de Moldova	1 676	1 753	1 814	5%	3%	8%	
Monaco	25	31	31	24%	0%	24%	
Monténégro	620	704	756	14%	7%	22%	
Pays-Bas	16 275	17 068	17 713	5%	4%	9%	
Norvège	6 662	6 969	7 333	5%	5%	10%	
Pologne	38 750	43 974	52 760	13%	20%	36%	
Portugal	27 591	28 341	29 337	3%	4%	6%	
Roumanie	20 620	20 919	23 244	1%	11%	13%	
Fédération de Russie	65 602	68 292	70 000	4%	3%	7%	
Serbie	7 883	8 032	8 399	2%	5%	7%	
Slovaquie	4 546	5 210	5 827	15%	12%	28%	
Slovénie	1 294	1 417	1 628	10%	15%	26%	
Espagne	125 208	131 337	135 016	5%	3%	8%	
Suède	5 000	5 246	5 575	5%	6%	12%	
Suisse	10 129	10 842	11 546	7%	6%	14%	
ERYMacédoine	2 111	2 498	2 241	18%	-10%	6%	
Turquie	70 332	74 496	86 981	6%	17%	24%	
Ukraine	102 540	111 026	NQ	8%	..	..	
RU: Angleterre et Pays de Galles	165 128	174 279	180 667	6%	4%	9%	
RU: Irlande du Nord	604	804	760	33%	-5%	26%	
RU: Ecosse	10 732	11 131	11 181	4%	0%	4%	
Israël		50 850	56 750	..	12%	..	
Moyenne	24998	25850	24900	7%	6%	14%	
Médiane	6662	6520	6134	6%	5%	10%	
Minimum	25	31	31	-13%	-59%	-50%	
Maximum	211962	226202	223842	33%	22%	42%	

Ce tableau présente le nombre d'avocats exerçant dans chaque Etat ou entité, avec la précision que ce chiffre inclut ou non les conseillers juridiques qui ne peuvent pas représenter leurs clients en justice. La CEPEJ aurait souhaité pouvoir indiquer le nombre de conseillers juridiques ne pouvant pas représenter leur client en justice, mais seul la **Norvège** a été en mesure de fournir cette donnée (140 conseillers juridiques sur 7 333 avocats).

Tableau 3.48 Nombre d'avocats pour 100 000 habitants en 2010 et 2014 (Q146)

Etats / entités	Nombre d'avocats pour 100 000 habitants			Tendance
	2010	2012	2014	
Albanie	157	216	86	
Andorre	179	219	242	
Arménie	35	45	53	
Autriche	90	93	94	
Azerbaïdjan	8	9	10	
Belgique	152	155	162	
Bosnie-Herzégovine	34	35	37	
Bulgarie	161	165	176	
Croatie	94	103	106	
Chypre	298	295	363	
République tchèque	97	104	113	
Danemark	105	107	108	
Estonie	59	66	71	
Finlande	35	36	39	
France	80	86	94	
Géorgie	78	83	102	
Allemagne	190	201	202	
Grèce	370	381	388	
Hongrie	121	131	132	
Irlande	239	241	251	
Italie	350	379	368	
Lettonie	61	66	68	
Lituanie	51	60	68	
Luxembourg	372	385	387	
Malte	383	332	346	
République de Moldova	47	49	51	
Monaco	70	86	82	
Monténégro	100	114	122	
Pays-Bas	98	102	105	
Norvège	135	138	142	
Pologne	101	114	137	
Portugal	259	270	283	
Roumanie	96	98	104	
Fédération de Russie	46	48	48	
Serbie	108	112	118	
Slovaquie	84	96	107	
Slovénie	63	69	79	
Espagne	272	285	291	
Suède	53	55	57	
Suisse	129	135	140	
ERYMacédoine	103	121	108	
Turquie	97	99	112	
Ukraine	224	244	NQ	
RU: Angleterre et Pays de Galles	299	308	315	
RU: Irlande du Nord	34	44	41	
RU: Ecosse	206	209	209	
Israël		637	684	
<b>Moyenne</b>	136	142	147	
<b>Médiane</b>	101	110	108	
<b>Minimum</b>	8	9	10	
<b>Maximum</b>	383	385	388	

A l'exception de l'**Albanie** et l'**Ukraine** qui annoncent une baisse très importante du nombre des avocats exerçant leur activité, dans pratiquement tous les autres Etats ou entités le nombre d'avocats a régulièrement et assez fortement augmenté entre 2010 et 2014, passant en moyenne de 25 663 à 28 170 avocats.

L'**Albanie** fait désormais une distinction entre les avocats qui exercent réellement leur profession et ceux qui ne le font pas, ce qui explique que le nombre d'avocats pour cet Etat soit passé de 5 025 en 2010, et 6 070 en 2012, à 2 500 en 2014. Les avocats qui ne pratiquent pas possèdent la licence d'avocat mais travaillent comme juges, procureurs, juristes dans l'administration publique etc.

La situation de l'**Ukraine** est similaire puisqu'elle n'a pris en compte au titre de l'année 2014 que les avocats régulièrement inscrits qui exercent leur profession. De ce fait le nombre d'avocats est passé de 102 540 en 2010, et 111 026 en 2012, à 25 123 en 2014. Il est précisé pour ce dernier exercice que plus de 6.000 autres avocats sont inscrits mais n'exercent pas leur profession suite à une procédure disciplinaire ouverte à leur encontre.

En **Pologne**, le nombre d'avocats a augmenté de manière significative entre 2010 et 2012 suite à la déréglementation partielle de la profession d'avocat. La hausse observée en **Irlande du Nord (RU)** pour la même période est expliquée par différents facteurs, notamment l'augmentation du nombre d'avocats qui ont été appelés à la barre, l'augmentation du nombre de demandes de *solicitors* pour être transférés au Barreau, l'augmentation du nombre de demandes d'intervention provenant d'autres systèmes (**Irlande, Angleterre et Pays de Galles (RU)**) et la mise en œuvre d'un nouveau système d'enregistrement des cartes professionnelles.

Il convient d'ajouter que pour 4 Etats ou entités le nombre d'avocats annoncé inclut les conseils juridiques sans que le nombre de ces derniers puisse être connu (**Chypre, Portugal, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Israël**). La **Finlande** a précisé que jusqu'à 2014, des juristes ayant un diplôme de Master de droit étaient habilités à dispenser des services juridiques similaires à ceux assurés par les membres du Barreau. Depuis 2014, seulement les *advocates* et les fonctionnaires publics intervenant au titre de l'aide judiciaire, possédant une licence conformément à la loi sur la licence d'avocat peuvent présenter un client devant les tribunaux. Les données 2014 comprennent exclusivement les membres de l'Association du Barreau Finnois qui sont autorisés à utiliser le titre professionnel d'*advocate*.

### 3.4.2 Monopole des avocats pour la représentation légale

Une dernière remarque qui mérite l'attention concerne le monopole de la représentation légale des avocats. Un tel monopole existe en matière pénale dans 33 Etats ou entités au regard des défendeurs et dans 22 Etats ou entités au regard des victimes. En matière civile, les avocats détiennent le monopole de la représentation légale dans 18 pays ou entités, tandis qu'en matière administrative il s'agit de 14 Etats ou entités. Dans 13 Etats ou entités, le principe général concernant l'ensemble des procédures est celui de l'absence de monopole en faveur des avocats.

Tableau 3.49 Monopole de la représentation légale (Q149)

Etats/entités	Affaires civiles	Affaires pénales		Affaires administratives
		Défendeur	Victime	
Albanie				
Andorre				
Arménie				
Autriche				
Azerbaïdjan				
Belgique				
Bosnie-Herzégovine				
Bulgarie				
Croatie				
Chypre				
République tchèque				
Danemark				
Estonie				
Finlande				
France				
Géorgie				
Allemagne				
Grèce				
Hongrie				
Irlande				
Italie				
Lettonie				
Lituanie				
Luxembourg				
Malte				
République de Moldova				
Monaco				
Monténégro				
Pays-Bas				
Norvège				
Pologne				
Portugal				
Roumanie				
Fédération de Russie				
Serbie				
Slovaquie				
Slovénie				
Espagne				
Suède				
Suisse				
ERYMacédoine				
Turquie				
Ukraine				
RU: Angleterre et Pays de Galles				
RU: Irlande du Nord				
RU: Ecosse				
Israël				
<b>Nb de Oui</b>	<b>18</b>	<b>33</b>	<b>22</b>	<b>14</b>
<b>Nb de Non</b>	<b>29</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>33</b>

Le plus souvent, les législations nationales soit érigent en principe le monopole des avocats, énumérant des exceptions à cette règle (par exemple : **Belgique** ; **Croatie**, **Lituanie**, **Monaco**, **Monténégro** et **Fédération de Russie** en matière pénale; **Danemark**, **France**, **Hongrie**, **Italie**, **Luxembourg**, **Malte** et **Pays-Bas** en matière civile ; **Slovaquie** en matière administrative ; certains cantons en **Suisse** ; **Turquie**), soit établissent comme principe l'absence de monopole sauf pour certaines catégories d'affaires, de procédures (au-delà d'une certaine valeur), de juridictions (des tribunaux spécialisés et surtout les juridictions suprêmes ou d'appel), ou de personnes, pour lesquelles la représentation légale par un avocat est obligatoire.

Généralement, en matière civile, incluant les affaires commerciales, sociales et de droit du travail, la fonction de représentation légale devant les juridictions de première instance peut être également exercée par des procureurs (*supra*), représentants des associations, institutions ou autorités publiques, ONG, syndicats, membres de la famille (parents, époux, autres membres de la famille, etc.), notaires, conseillers juridiques ou personnes titulaires d'un diplôme de Master du droit, assistants des avocats ou des huissiers de justice, avocats stagiaires, ou toute autre personne ayant la capacité juridique. Dans la grande majorité d'Etats ou entités, les parties au procès peuvent assurer leur propre représentation.

En matière pénale, la représentation légale des victimes peut être effectuée par des procureurs, membres de la famille, associations dédiées à la protection des victimes, personnes titulaires d'un diplôme de Master en droit, représentants des mineurs, ONG et autres personnes ayant la capacité juridique. Le principe du monopole des avocats s'applique principalement au regard des défendeurs, même s'il peut y avoir des exceptions (autoreprésentation, membres de la famille, assistants des avocats, professeurs des universités, etc.).

Parfois, le consentement préalable du juge est nécessaire pour s'écarter de la règle de représentation légale assurée obligatoirement par un avocat (en **Allemagne** par exemple, en matière pénale au regard des personnes autres que juristes et professeurs des universités allemandes ; dans la **Fédération de Russie** en matière pénale, mais uniquement en complément de l'avocat professionnel ; au **Monténégro** en matières civile et administrative ; en **Norvège** de manière générale).

En matière administrative, le principe général est celui de l'absence de monopole et les catégories de personnes et autorités compétentes pour agir en justice sont aussi nombreuses qu'en matière civile.



## Chapitre 4. Organisation des tribunaux et usagers des tribunaux

Un *tribunal* est défini dans la note explicative comme « une instance établie par la loi, dans laquelle siège(nt) un ou plusieurs juge(s) de manière permanente ou temporaire, chargé(s) de trancher des litiges spécifiques ».

Dans cette section, une distinction est faite entre :

- *les tribunaux de droit commun de première instance (entités juridiques)* : ces tribunaux sont compétents dans toutes les matières pour lesquelles la compétence n'a pas été donnée à un tribunal spécialisé,
- *les tribunaux spécialisés de première instance (entités juridiques)*,
- *tous les tribunaux en tant qu'implantations géographiques* : il s'agit des locaux ou des bâtiments des tribunaux où se tiennent les audiences. S'il y a plusieurs bâtiments de tribunaux dans la même ville, ils doivent être comptabilisés. Les chiffres incluent les implantations géographiques/emplacements des tribunaux de droit commun de première instance et des tribunaux spécialisés de première instance, ainsi que les implantations géographiques/emplacements des hautes juridictions et/ou de la Cour suprême.



#### 4.1 Organisation du système judiciaire

Tableau 4.1a Nombre de tribunaux de première instance en tant qu'entités juridiques et nombre total des tribunaux en tant qu'implantations géographiques en 2014 (Q1, Q42)

Etats / entités	Nombre total de tribunaux de 1 <sup>ère</sup> instance	Tribunaux de première instance de droit commun	Tribunaux spécialisés de première instance	% de tribunaux spécialisés de 1 <sup>ère</sup> instance	Nombre de tous les tribunaux (localisation géographique)
Albanie	29	22	7	24%	38
Andorre	2	2	NAP	NAP	3
Arménie	17	16	1	6%	21
Autriche	147	129	18	12%	103
Azerbaïdjan	105	87	18	17%	112
Belgique	238	13	225	95%	288
Bosnie-Herzégovine	72	67	5	7%	98
Bulgarie	145	113	32	22%	168
Croatie	139	65	74	53%	203
Chypre	20	6	14	70%	21
République tchèque	86	86	NAP	NAP	98
Danemark	26	24	2	8%	29
Estonie	6	4	2	33%	22
Finlande	36	27	9	25%	81
France	1 880	786	1 094	58%	643
Géorgie	26	26	NAP	NAP	29
Allemagne	1 008	761	247	25%	1 101
Grèce	NA	298	NA	NA	329
Hongrie	131	111	20	15%	157
Islande	10	8	2	20%	10
Irlande	4	3	1	25%	94
Italie	653	515	138	21%	691
Lettonie	35	34	1	3%	48
Lituanie	59	54	5	8%	62
Luxembourg	8	5	3	38%	8
Malte	8	1	7	88%	2
République de Moldova	48	46	2	4%	53
Monaco	5	1	4	80%	1
Monténégro	18	15	3	17%	22
Pays-Bas	12	11	1	8%	40
Norvège	66	64	2	3%	73
Pologne	313	287	26	8%	NA
Portugal	520	292	228	44%	NA
Roumanie	243	233	10	4%	244
Fédération de Russie	9 460	9 460	NAP	NAP	3 455
Serbie	155	93	62	40%	162
Slovaquie	63	54	9	14%	64
Slovénie	60	55	5	8%	77
Espagne	3 667	2 224	1 443	39%	763
Suède	72	60	12	17%	95
Suisse	276	167	109	39%	301
ERYMacédoine	28	25	3	11%	34
Turquie	6 275	4 337	1 938	31%	652
Ukraine	719	665	54	8%	766
RU: Angleterre et Pays de Galles	482	479	3	1%	482
RU: Irlande du Nord	25	25	NAP	NAP	25
RU: Ecosse	75	74	1	1%	40
Israël	33	28	5	15%	39
Moyenne*	398	342	142	26%	262
Médiane*	65	55	9	17%	81
Minimum	2	1	1	1%	1
Maximum	9 460	9 460	1 938	95%	3 455

**Note :** l'Espagne et la Turquie ne sont pas incluses dans les moyennes et médianes des tribunaux de 1<sup>ère</sup> instance du fait de leur méthodologie particulière pour compter le nombre de tribunaux (chaque juge étant considéré comme un tribunal).

**Tableau 4.1b Nombre de tribunaux de première instance en tant qu'entités juridiques et nombre total des tribunaux en tant qu'implantations géographiques pour 100 000 habitants en 2014 (Q1, Q42)**

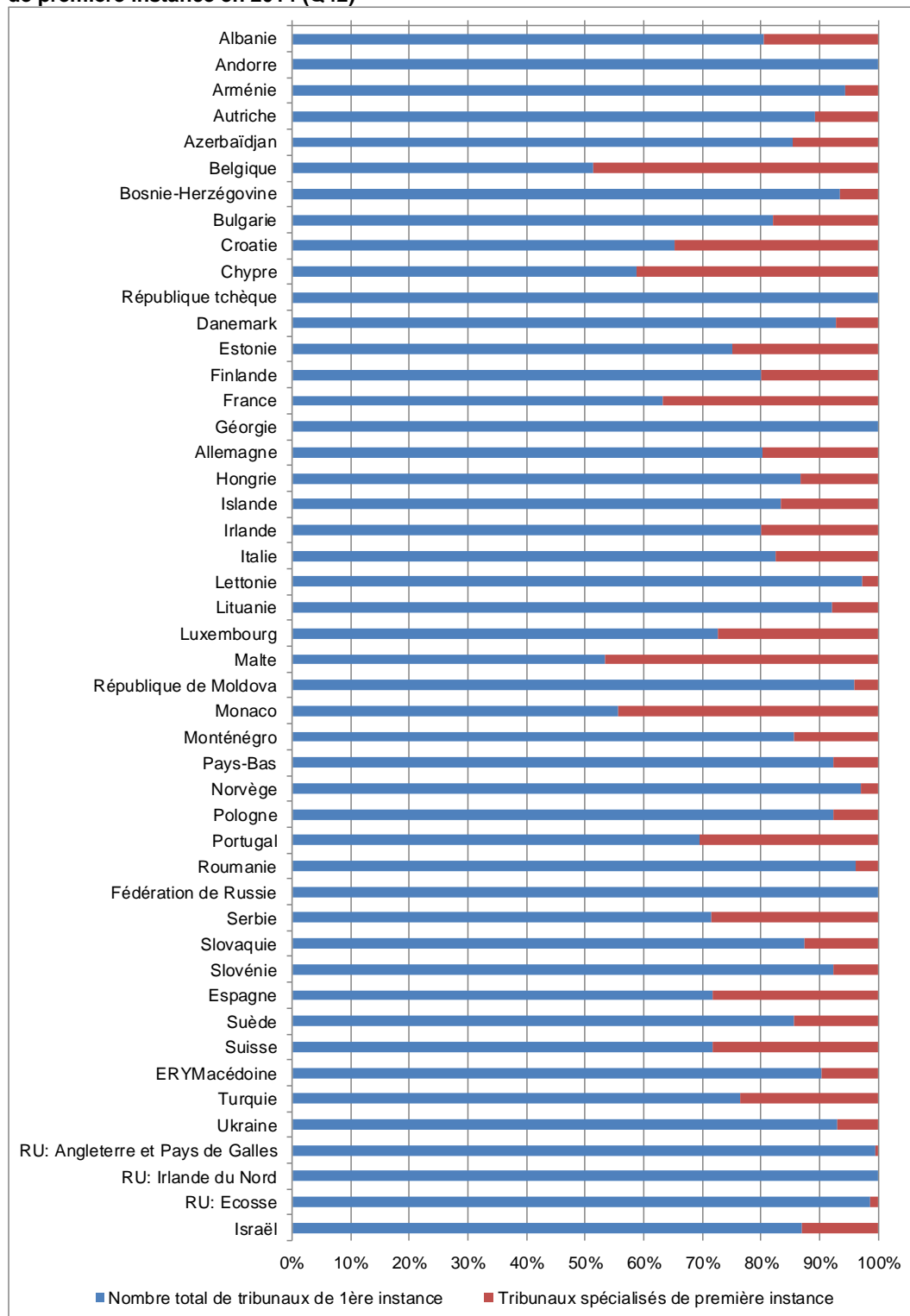
Etats / entités	Nombre total de tribunaux de 1 <sup>ère</sup> instance pour 100 000 habitants	Tribunaux de première instance de droit commun pour 100 000 habitants	Tribunaux spécialisés de première instance pour 100 000 habitants	Nombre de tous les tribunaux (localisation géographique) pour 100 000 habitants
Albanie	1,0	0,8	0,2	1,3
Andorre	2,6	2,6	NA	3,9
Arménie	0,6	0,5	0,0	0,7
Autriche	1,7	1,5	0,2	1,2
Azerbaïdjan	1,1	0,9	0,2	1,2
Belgique	2,1	0,1	2,0	2,6
Bosnie-Herzégovine	1,9	1,8	0,1	2,6
Bulgarie	2,0	1,6	0,4	2,3
Croatie	3,3	1,5	1,8	4,8
Chypre	2,3	0,7	1,6	2,4
République tchèque	0,8	0,8	NA	0,9
Danemark	0,5	0,4	0,0	0,5
Estonie	0,5	0,3	0,2	1,7
Finlande	0,7	0,5	0,2	1,5
France	2,8	1,2	1,6	1,0
Géorgie	0,7	0,7	NA	0,8
Allemagne	1,2	0,9	0,3	1,4
Grèce	NA	2,7	NA	3,0
Hongrie	1,3	1,1	0,2	1,6
Islande	3,0	2,4	0,6	3,0
Irlande	0,1	0,1	0,0	2,0
Italie	1,1	0,8	0,2	1,1
Lettonie	1,7	1,7	0,0	2,4
Lituanie	2,0	1,8	0,2	2,1
Luxembourg	1,4	0,9	0,5	1,4
Malte	1,9	0,2	1,6	0,5
République de Moldova	1,4	1,3	0,1	1,5
Monaco	13,2	2,6	10,6	2,6
Monténégro	2,9	2,4	0,5	3,5
Pays-Bas	0,1	0,1	0,0	0,2
Norvège	1,3	1,2	0,0	1,4
Pologne	0,8	0,7	0,1	NA
Portugal	5,0	2,8	2,2	NA
Roumanie	1,1	1,0	0,0	1,1
Fédération de Russie	6,5	6,5	NA	2,4
Serbie	2,2	1,3	0,9	2,3
Slovaquie	1,2	1,0	0,2	1,2
Slovénie	2,9	2,7	0,2	3,7
Espagne	7,9	4,8	3,1	1,6
Suède	0,7	0,6	0,1	1,0
Suisse	3,4	2,0	1,3	3,7
ERYMacédoine	1,4	1,2	0,1	1,6
Turquie	8,1	5,6	2,5	0,8
Ukraine	1,7	1,5	0,1	1,8
RU: Angleterre et Pays de Galles	0,8	0,8	0,0	0,8
RU: Irlande du Nord	1,4	1,4	NA	1,4
RU: Ecosse	1,4	1,4	0,0	0,7
Israël	33,0	28,0	5,0	39,0
Moyenne*	2,0	1,4	0,8	1,8
Médiane*	1,4	1,2	0,2	1,5
Minimum	0,1	0,1	0,0	0,2
Maximum	13,2	6,5	10,6	4,8

**Note :** l'**Espagne** et la **Turquie** ne sont pas incluses dans les moyennes et médianes des tribunaux de 1<sup>ère</sup> instance du fait de leur méthodologie particulière pour compter le nombre de tribunaux (chaque juge étant considéré comme un tribunal).

Les tribunaux sont chargés de différentes tâches conformément aux compétences définies par la loi. Dans la majorité des cas, les tribunaux sont compétents pour les affaires pénales et civiles, et éventuellement les affaires de droit administratif. En outre, les tribunaux peuvent être chargés de la tenue des registres (registres foncier, commercial, civil, etc.) et disposent de services spécifiques pour les affaires relatives à l'exécution des décisions. C'est pourquoi, en tenant compte des différences de compétences, il convient de rester prudent dans la comparaison entre systèmes judiciaires des Etats ou entités.

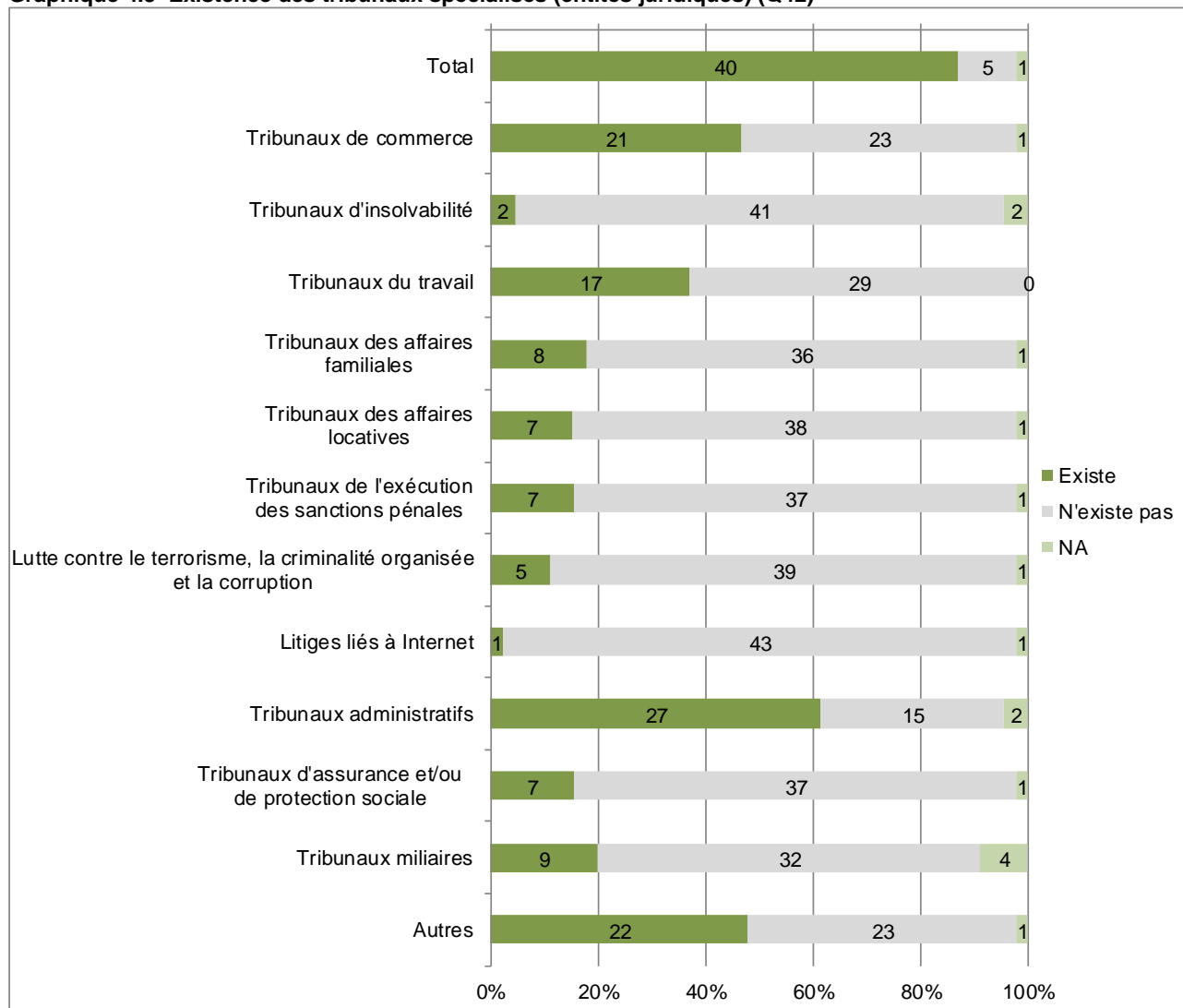
#### 4.1.1 Tribunaux de droit commun et tribunaux spécialisés

**Graphique 4.2 Nombre de tribunaux de droit commun de première instance vs. nombre de tribunaux spécialisés de première instance en 2014 (Q42)**



Les réseaux de tribunaux dans les 48 Etats ou entités concernés diffèrent entre ceux où la plupart des catégories d'affaires sont traitées par les tribunaux de droit commun, et ceux où une partie importante des litiges sont traités par des tribunaux spécialisés. Dans 19 Etats ou entités, il n'y a pas de tribunaux spécialisés de première instance (**Andorre, République tchèque, Géorgie, Irlande du Nord (RU)**) ou peu de tribunaux spécialisés de première instance (**Arménie, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Slovénie, Roumanie, Fédération de Russie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU)**). A l'inverse, les tribunaux spécialisés représentent plus de 30 % des tribunaux de première instance en **Croatie**, en **France**, au **Portugal** et même près de 50 % en **Belgique**, à **Malte** ou à **Monaco**.

**Graphique 4.3 Existence des tribunaux spécialisés (entités juridiques) (Q42)**



Les tribunaux spécialisés de première instance peuvent traiter de diverses matières. La plupart des Etats ou entités ayant répondu mentionnent les tribunaux spécialisés en matière administrative, les tribunaux de commerce et les tribunaux du travail. Plusieurs Etats ou entités ont répertorié des tribunaux traitant par exemple des affaires militaires, des affaires familiales, de l'exécution des sanctions pénales, et des affaires locatives. Des tribunaux spécialisés existent par exemple en **Finlande** (Haute cour chargée de traiter les mises en accusation des ministres), **Espagne** (violence contre les femmes) ou **Turquie** (tribunaux chargés de la propriété intellectuelle en matière civile et pénale).

#### 4.1.2 Organisation du système judiciaire concernant des catégories d'affaires courantes : petites créances, affaires de licenciement et de vol avec violence

Afin d'apporter un aperçu comparatif de l'organisation judiciaire, la CEPEJ a proposé d'identifier des catégories spécifiques d'affaires courantes et d'indiquer l'organisation judiciaire qui en découle.

**Tableau 4.4 Nombre de tribunaux de première instance compétents pour les affaires concernant les petites créances, les licenciements et les vols avec violence (implantations géographiques) en 2014 (Q1, Q45)**

Etats/entités	Recouvrement des petites créances		Licenciements		Vols avec violence	
	Valeur absolue	Pour 100 000 habitants	Valeur absolue	Pour 100 000 habitants	Valeur absolue	Pour 100 000 habitants
Albanie	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Andorre	1	1,3	1	1,3	1	1,3
Arménie	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Autriche	115	1,3	16	0,2	16	0,2
Azerbaïdjan	87	0,9	87	0,9	5	0,1
Belgique	229	2,0	34	0,3	27	0,2
Bosnie-Herzégovine	56	1,5	51	1,3	51	1,3
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	88	2,1	75	1,8	53	1,3
Chypre	6	0,7	3	0,3	6	0,7
République tchèque	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Danemark	24	0,4	24	0,4	24	0,4
Estonie	17	1,3	16	1,2	16	1,2
Finlande	27	0,5	27	0,5	27	0,5
France	308	0,5	216	0,3	168	0,3
Géorgie	26	0,7	26	0,7	26	0,7
Allemagne	646	0,8	110	0,1	646	0,8
Grèce	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Hongrie	111	1,1	20	0,2	131	1,3
Islande	8	2,4	8	2,4	8	2,4
Irlande	84	1,8	NAP	NAP	92	2,0
Italie	370	0,6	145	0,2	145	0,2
Lettonie	34	1,7	34	1,7	34	1,7
Lituanie	49	1,7	54	1,8	49	1,7
Luxembourg	3	0,5	3	0,5	2	0,4
Malte	2	0,5	2	0,5	2	0,5
République de Moldova	47	1,3	46	1,3	47	1,3
Monaco	1	2,6	1	2,6	1	2,6
Monténégro	15	2,4	15	2,4	17	2,7
Pays-Bas	11	0,1	11	0,1	11	0,1
Norvège	65	1,3	65	1,3	65	1,3
Pologne	245	0,6	245	0,6	287	0,7
Portugal	1	0,0	23	0,2	23	0,2
Roumanie	176	0,8	42	0,2	218	1,0
Fédération de Russie	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Serbie	83	1,2	67	0,9	93	1,3
Slovaquie	54	1,0	54	1,0	54	1,0
Slovénie	55	2,7	4	0,2	11	0,5
Espagne	1 788	3,9	345	0,7	1 902	4,1
Suède	48	0,5	48	0,5	48	0,5
Suisse	112	1,4	91	1,1	82	1,0
ERYMacédoine	26	1,3	26	1,3	26	1,3
Turquie	NAP	NAP	249	0,3	293	0,4
Ukraine	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Angleterre et Pays de Galles	173	0,3	NA	NA	90	0,2
RU: Irlande du Nord	12	0,7	NAP	NAP	17	0,9
RU: Ecosse	NAP	NAP	NAP	NAP	39	0,7
Israël	28	0,3	5	0,1	6	0,1
Moyenne*	92	1,1	50	0,9	70	1,0
Médiane*	52	1,1	31	0,7	31	0,9
Minimum	1	0,0	1	0	1	0
Maximum	1 788	3,9	345	3	1 902	4

**Note :** l'Espagne et la Turquie ne sont pas incluses dans les moyennes et médianes des tribunaux de 1<sup>ère</sup> instance du fait de leur méthodologie particulière pour compter le nombre de tribunaux (chaque juge étant considéré comme un tribunal).

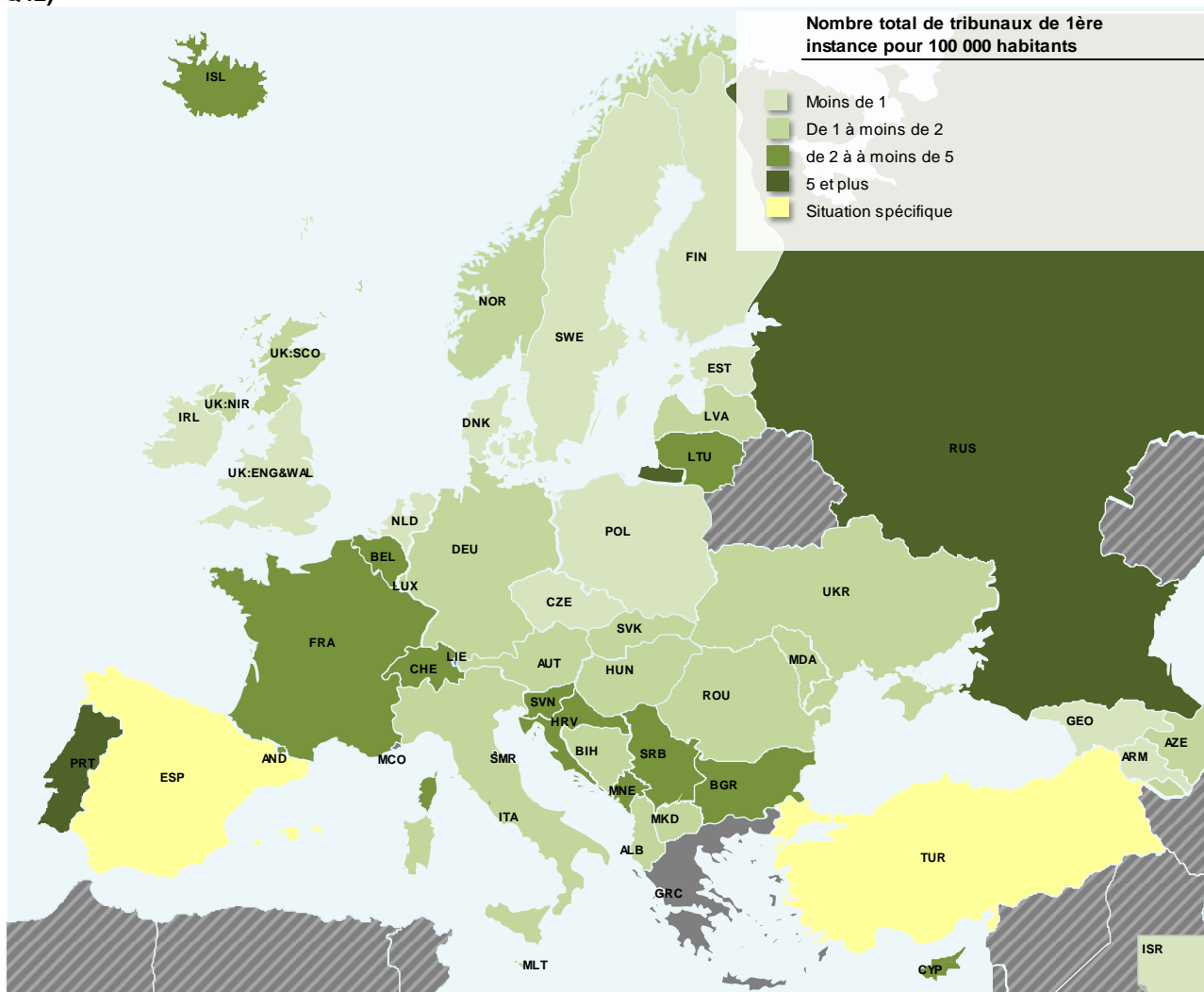
**Note :** pour le montant d'une petite créance en 2014 (Q45), veuillez-vous référer à la base dynamique de la CEPEJ ([www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ)).

### 4.1.3 Densité de la carte judiciaire

L'accès aux tribunaux est un élément essentiel du principe fondamental de l'accès à la justice. C'est pourquoi il est intéressant d'examiner la manière dont le système judiciaire est organisé sur les territoires des Etats et entités concernés, et ainsi comment les justiciables peuvent physiquement accéder au juge.

Compte tenu des différences entre les systèmes, comprenant ou non un nombre important de tribunaux spécialisés (voir ci-dessus), cette analyse spécifique est basée sur le nombre total de tribunaux de première instance (tribunaux de droit commun et tribunaux spécialisés) afin de mettre en évidence la densité des systèmes judiciaires.

**Carte 4.5 Nombre de tribunaux de première instance (entités juridiques) pour 100 000 habitants en 2014 (Q1, Q42)**



**Note :** en **Espagne** et en **Turquie**, chaque juge pris individuellement est considéré comme un tribunal. Par conséquent, le nombre de « tribunaux » est particulièrement élevé et ne peut être pris en compte avec les autres Etats et entités dans la comparaison des systèmes. Pour le même motif, les données de ces deux pays n'ont pas été prises en compte dans le calcul de la moyenne et la médiane européennes.

L'organisation des tribunaux sur le territoire varie considérablement entre les 48 Etats ou entités considérés.

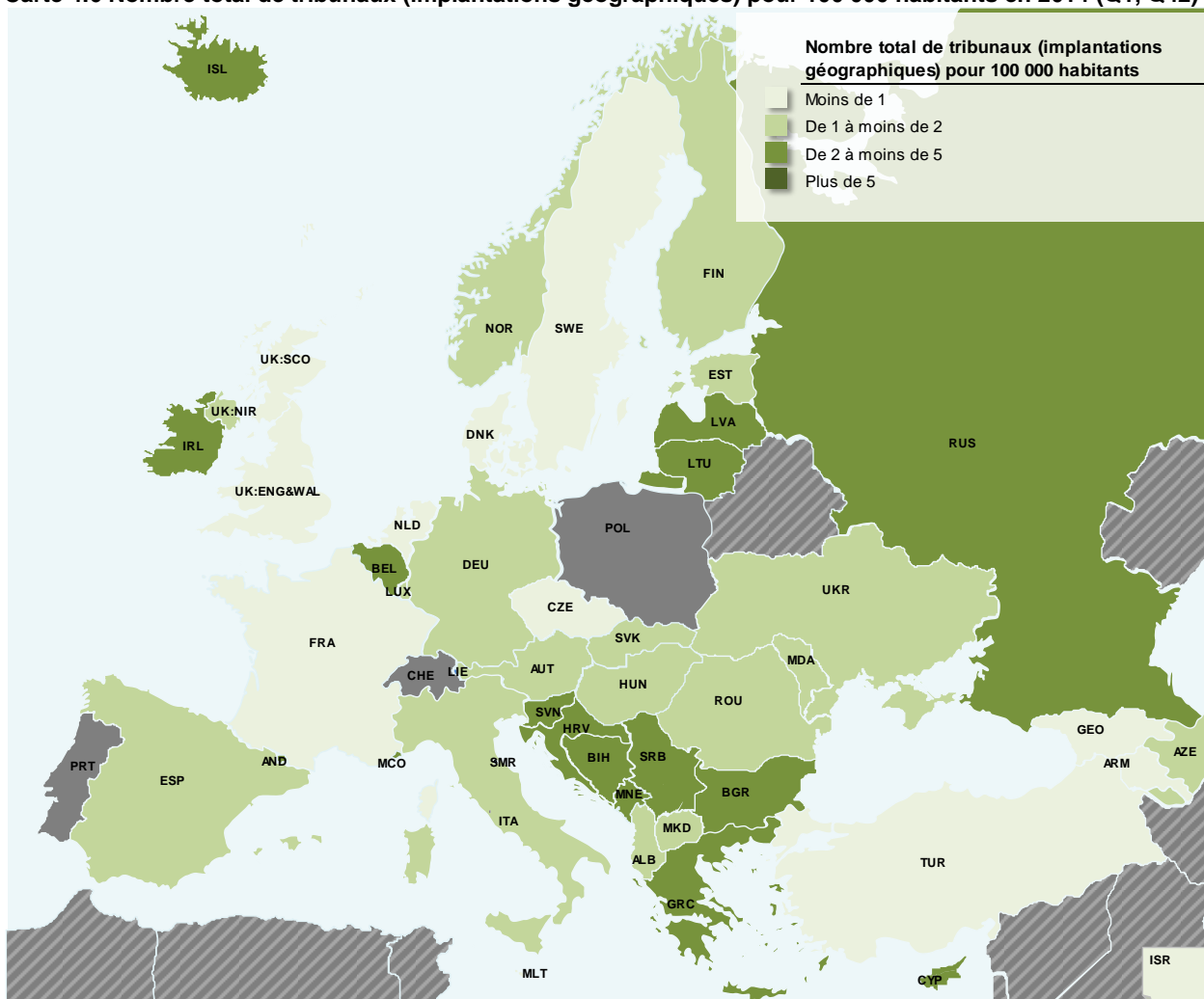
12 Etats ou entités ont un réseau de tribunaux d'une densité faible, proposant aux justiciables moins d'un tribunal (considéré comme entité juridique) pour 100 000 habitants. Toutefois, la moitié des 48 Etats ou entités considérés ont moins de 1,4 tribunaux de première instance pour 100 000 habitants, alors que seulement 2 Etats connaissent une forte densité avec 5 (**Portugal**) ou plus (**Fédération de Russie** : 6,5) tribunaux pour 100 000 habitants.

Cela peut être interprété plus avant à la fois au regard du nombre de bâtiments disponibles sur le territoire, et de la taille des tribunaux. Certains Etats ont fait le choix de concentrer leur système judiciaire et de conserver un petit nombre de grands tribunaux, tandis que d'autres ont fait le choix de répartir des tribunaux plus petits à travers le territoire.

Pour évaluer ce phénomène, il est proposé d'examiner tout d'abord, ci-dessous, le nombre total d'implantations géographiques des tribunaux (étant entendu que le nombre de cours d'appel et de cours suprêmes, qui sont incluses dans les données ci-dessous, n'ont pas un impact significatif sur le ratio, sauf pour les petits Etats disposant d'un petit nombre de tribunaux de première instance) contre le nombre de tribunaux de première instance en tant qu'entités juridiques. Il peut alors être noté un phénomène de :

- concentration des tribunaux (entités juridiques) en un même endroit (par exemple : **Autriche, France, Fédération de Russie**),
- fractionnement d'un même tribunal (entité juridique) en différents endroits (par exemple : **Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Finlande, Lettonie, Suisse**) ; ce phénomène est d'une importance particulière en Irlande, où il n'y a que 4 tribunaux de première instance disséminés dans plus de 90 lieux.

**Carte 4.6 Nombre total de tribunaux (implantations géographiques) pour 100 000 habitants en 2014 (Q1, Q42)**



#### 4.1.4 Evolutions des cartes judiciaires

Dans de nombreux Etats ou entités, l'organisation judiciaire est ancienne. Pour tenir compte de l'évolution démographique, des nouveaux moyens techniques de transport et de communication des usagers de la justice et de la spécialisation accrue des juges, de nombreux Etats ont récemment mis en place une nouvelle répartition des compétences juridictionnelles ou sont en réflexion à ce sujet (28 Etats ou entités notent que des changements dans l'organisation judiciaire sont prévus), pour permettre d'améliorer l'efficacité de la justice, tout en créant des économies d'échelle.

Ces réformes du système judiciaire sont souvent conçues pour permettre une meilleure gestion des actifs immobiliers, en regroupant des juridictions ensemble et en transférant du personnel des différents petits tribunaux en une seule implantation. Ces réformes n'ont pas toujours généré les économies escomptées, ni n'ont été mises en œuvre en consultation avec le personnel du tribunal ; cependant, elles constituent un véritable défi pour la répartition des tribunaux sur le territoire et pour l'égalité d'accès à la justice pour les usagers, et même pour la redéfinition des pouvoirs entre les différents tribunaux.

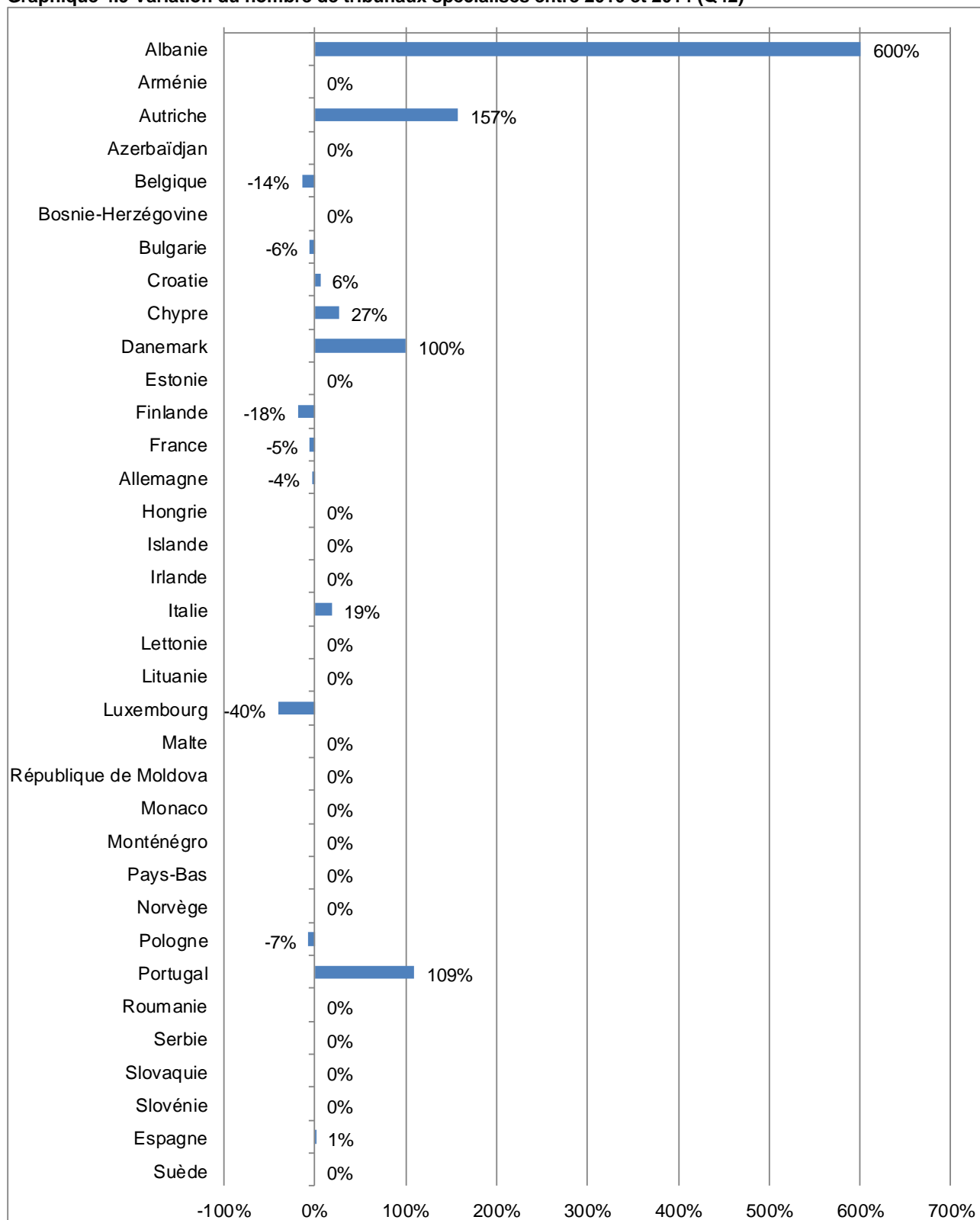
**Tableau 4.7 Variation du nombre de tribunaux entre 2010 et 2014 (Q42)**

Etats / entités	Tribunaux de première instance de droit commun			Tribunaux spécialisés de première instance			Ensemble des tribunaux (implantations géographiques)		
	2010-2012	2012-2014	2010-2014	2010-2012	2012-2014	2010-2014	2010-2012	2012-2014	2010-2014
Albanie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	600,0%	600,0%	-6,1%	22,6%	15,2%
Andorre	0,0%	0,0%	0,0%	NA	NA	NA	0,0%	0,0%	0,0%
Arménie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-22,2%	0,0%	-22,2%
Autriche	0,0%	-16,2%	-16,2%	0,0%	157,1%	157,1%	0,0%	-30,9%	-30,9%
Azerbaïdjan	1,2%	1,2%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	0,9%
Belgique	0,0%	-51,9%	-51,9%	0,0%	-14,1%	-14,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Bosnie-Herzégovine	4,7%	0,0%	4,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bulgarie	NA	0,0%	NA	0,0%	-5,9%	-5,9%	-7,6%	-1,2%	-8,7%
Croatie	1,5%	-3,0%	-1,5%	5,7%	0,0%	5,7%	2,6%	28,5%	31,8%
Chypre	0,0%	0,0%	0,0%	27,3%	0,0%	27,3%	16,7%	0,0%	16,7%
République tchèque	0,0%	0,0%	0,0%	NA	NA	NA	0,0%	0,0%	0,0%
Danemark	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Estonie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Finlande	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-18,2%	-18,2%	0,0%	-1,2%	-1,2%
France	0,5%	1,0%	1,6%	-0,1%	-5,4%	-5,4%	1,6%	0,5%	2,1%
Géorgie	-35,0%	0,0%	-35,0%	NA	NA	NA	-32,6%	0,0%	-32,6%
Allemagne	-1,5%	-0,5%	-2,1%	-2,3%	-1,2%	-3,5%	-1,6%	-0,6%	-2,2%
Grèce	-13,0%	-25,9%	-35,5%	NA	NA	NA	-13,0%	-18,2%	-28,8%
Hongrie	0,0%	-15,3%	-15,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Islande	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Irlande	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-11,8%	-10,5%	-21,0%
Italie	0,0%	-58,2%	-58,2%	0,0%	19,0%	19,0%	0,0%	-49,9%	-49,9%
Lettonie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Lituanie	0,0%	-8,5%	-8,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-7,5%	-7,5%
Luxembourg	0,0%	0,0%	0,0%	-40,0%	0,0%	-40,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Malte	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
République de Moldova	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,8%	-1,9%	-3,6%
Monaco	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Monténégro	-11,8%	0,0%	-11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Pays-Bas	0,0%	-42,1%	-42,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-6,3%	-33,3%	-37,5%
Norvège	0,0%	-3,0%	-3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,4%	0,0%	-1,4%
Pologne	-21,4%	0,0%	-21,4%	-7,1%	0,0%	-7,1%	17,3%	NA	NA
Portugal	6,5%	26,4%	34,6%	-6,4%	123,5%	109,2%	-5,4%	NA	NA
Roumanie	-0,9%	0,0%	-0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,8%	0,0%	-0,8%
Fédération de Russie	-6,5%	1,4%	-5,2%	NA	NA	NA	NA	1,8%	NA
Serbie	0,0%	55,0%	55,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,6%	25,6%
Slovaquie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Slovénie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	16,7%
Espagne	4,7%	-5,3%	-0,8%	1,8%	-1,1%	0,7%	1,9%	0,0%	1,9%
Suède	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Suisse	-23,6%	-15,7%	-35,5%	72,8%	-22,1%	34,6%	-11,4%	-16,2%	-25,7%
ERYMacédoine	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Turquie	1,2%	-0,3%	0,9%	46,6%	-8,0%	34,9%	-13,1%	0,0%	-13,1%
Ukraine	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
RU: Angleterre et Pays de Galles	-20,7%	-3,6%	-23,6%	-25,0%	0,0%	-25,0%	-20,8%	-3,6%	-23,6%
RU: Irlande du Nord	0,0%	-7,4%	-7,4%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	0,0%	-25,3%	-25,3%	NA	NA	NA	0,0%	-37,5%	-37,5%
Israël	NA	-3,4%	NA	NA	0,0%	NA	NA	-9,3%	NA
<b>Moyenne</b>	-2%	-4%	-7%	4%	21%	24%	-3%	-3%	-6%
<b>Médiane</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Minimum</b>	-35%	-58%	-58%	-40%	-22%	-40%	-33%	-50%	-50%
<b>Maximum</b>	6%	55%	55%	100%	600%	600%	17%	28%	32%

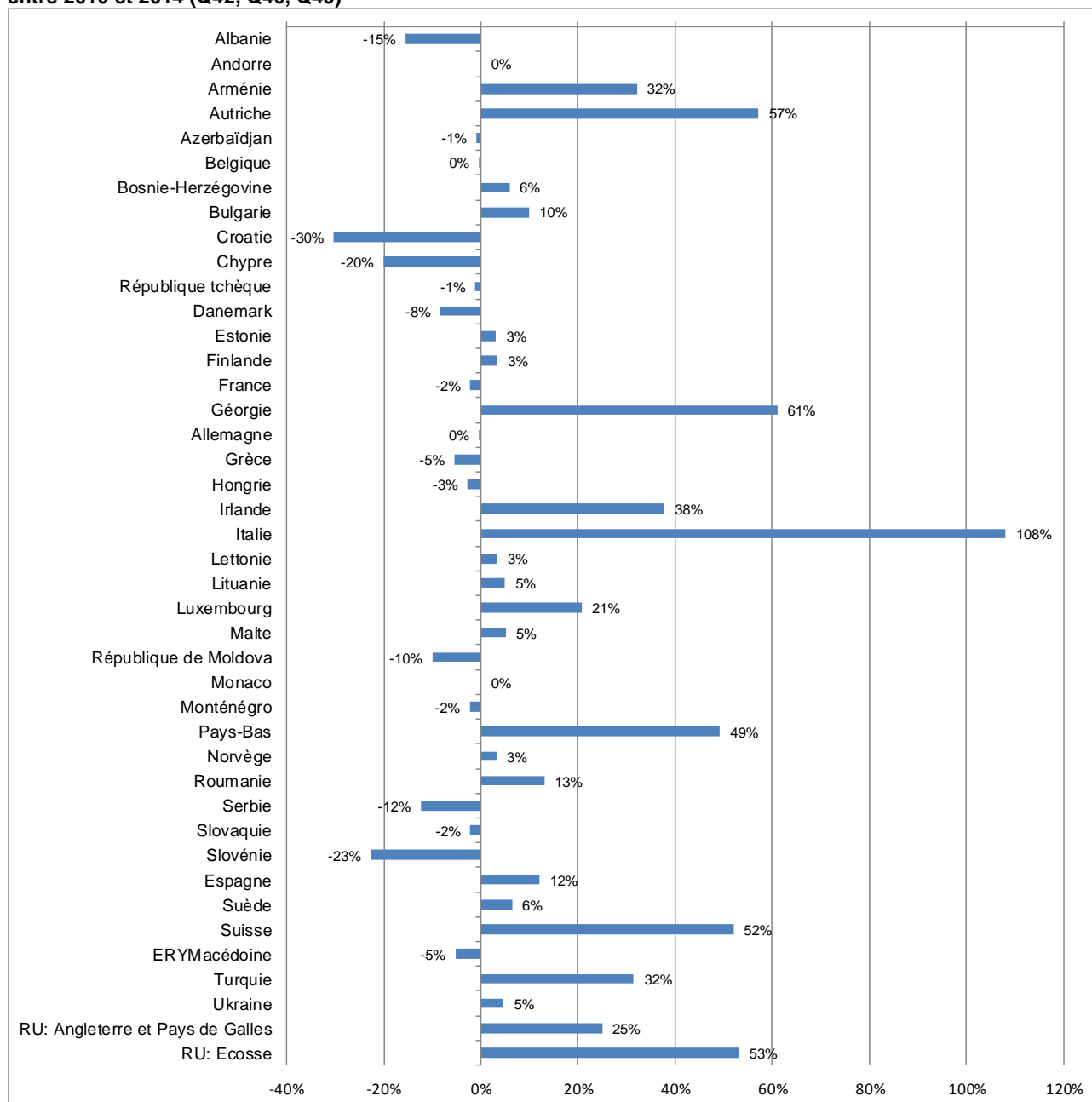




**Graphique 4.9 Variation du nombre de tribunaux spécialisés entre 2010 et 2014 (Q42)**



**Graphique 4.10 Variation du nombre moyen de juges de première instance par tribunal de première instance entre 2010 et 2014 (Q42, Q46, Q49)**



Un tiers des Etats ou entités ont organisé la concentration de leur système judiciaire et ont diminué leur nombre de tribunaux entre 2010 en 2014, certains d'entre eux de manière significative : la **Turquie** (- 13 %), l'**Irlande** (- 21 %), l'**Arménie** (- 22 %), l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** (- 24 %), la **Grèce** (- 29 %), l'**Autriche** (- 31 %), la **Géorgie** (- 33 %), les **Pays-Bas** (-38 %), l'**Ecosse (RU)** (- 38 %), l'**Italie** réduisant ce nombre de 50 %. La **Pologne** et la **Suisse** peuvent être ajoutées à cette liste, bien que le nombre d'implantations géographiques, choisi ici pour l'analyse, ne soit pas disponible ; en effet le nombre de tribunaux de première instance (entités juridiques) a diminué respectivement de 21 % et 35 % dans la même période. On peut également noter que la **Belgique** a réduit le nombre de ses tribunaux (entités juridiques), mais a gardé le même nombre d'implantations.

Certains de ces Etats ont choisi d'accompagner la diminution générale du nombre de tribunaux par une spécialisation plus forte de leur système judiciaire (**Autriche, Italie**).

Souvent, la réforme de la carte judiciaire va de pair avec une forte concentration de juges dans un même tribunal. La pertinence de cette tendance pourrait être mise en évidence en considérant l'évolution du nombre de juges siégeant dans un tribunal. Compte tenu des données disponibles, il a été choisi de calculer dans le Graphique 4.10 ci-dessus la variation du nombre de juges professionnels et non-professionnels de première instance (en prenant le parti que la plupart d'entre eux siègent en première instance) par rapport au

nombre total de tribunaux de première instance. De cet indicateur partiel (qui ne peut être raisonnablement utilisé à d'autres fins que cette analyse spécifique), on peut noter que certains Etats, qui ont considérablement réduit le nombre de leurs tribunaux, ont en même temps concentré un grand nombre de juges et de personnels dans un nombre restreint de grands tribunaux. Cela peut être souligné en particulier pour l'**Italie**, la **Belgique**, la **Géorgie**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, l'**Ecosse (RU)**, où le nombre de juges par tribunal a considérablement augmenté. On peut penser que dans ces Etats, à ce stade au moins, la concentration de la carte judiciaire n'a pas principalement eu comme conséquence une réduction du personnel judiciaire, contrairement à l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** et à la **Suisse**.

A l'inverse, 6 Etats ont choisi de déconcentrer leur système judiciaire et ont augmenté le nombre de tribunaux dans la période considérée : **Croatie** (+ 32 %), **Serbie** (+ 26 %), **Chypre** (+ 17 %), **Slovénie** (+ 17 %), **Albanie** (+ 15 %). Le **Portugal** peut être ajouté à cette liste, bien que le nombre d'implantations géographiques, choisi ici pour l'analyse, ne soit pas disponible. En effet, le nombre de tribunaux de première instance (entités juridiques) a augmenté de 35 % dans la même période. En ce qui concerne la **Croatie**, il convient de noter que, bien que le nombre d'implantations de tribunaux ait augmenté, le nombre d'entités juridiques reste stable. Au contraire, on peut également noter que la **Bosnie-Herzégovine** a augmenté le nombre de tribunaux (entités juridiques), mais conservé le même nombre d'implantations.

Cette évolution peut être expliquée principalement par une décision de scinder les tribunaux de droit commun existants en plusieurs tribunaux. Elle peut également être expliquée par la mise en place de tribunaux spécialisés, en plus des tribunaux de droit commun existants (**Albanie**, **Chypre**, **Portugal**) (voir ci-dessous). En **France**, le nombre total d'implantations de tribunaux a légèrement augmenté, mais il a surtout résulté de la réforme une suppression de tribunaux spécialisés (principalement 70 tribunaux des pensions militaires).

Comme on peut le voir dans le graphique 4.10, l'augmentation du nombre de tribunaux a logiquement résulté en la mise en place de plus petits tribunaux (diminution du nombre de juges par tribunal) en **Albanie**, à **Chypre** et en **Serbie**. On peut penser qu'il n'y a pas d'impact de la réforme sur le volume de personnel judiciaire - au moins à ce stade.

Dans d'autres Etats, la réforme de l'organisation judiciaire n'a pas eu un impact important sur le nombre de tribunaux lui-même, mais a conduit à la réduction du personnel judiciaire dans les tribunaux existants - et partant, peut-être aussi de leur activité. Ceci peut être noté en particulier pour le **Danemark**, la **Finlande**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la **République de Moldova**, la **République tchèque**.

**De manière générale, la tendance européenne va vers une réduction du nombre de tribunaux et une augmentation concomitante de la taille des tribunaux, incluant davantage de juges, ainsi que vers une spécialisation accrue du système judiciaire.**

## 4.2 Qualité du système judiciaire et justiciables

### 4.2.1 Technologies de l'information (TI) au sein des tribunaux

L'utilisation des technologies de l'information (TI), allant des applications de l'utilisateur final tels que les *smartphones*, les ordinateurs personnels et les tablettes PC, aux infrastructures de l'information, tels qu'Internet et les services dérivés, sont de plus en plus considérés comme des acquis. Présentées comme un outil pour améliorer les performances, les TI se révèlent être plus qu'un élément technique, en changeant les relations entre les individus et entre les individus et les organisations, à la fois dans le secteur privé et le secteur public.

C'est pourquoi la CEPEJ a décidé de consacrer un rapport thématique à ce sujet, à partir des informations collectées dans le cadre du cycle d'évaluation 2014-2016 et des cycles précédents. Ce rapport (CEPEJ(2016)2) est disponible sur : [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej).

### 4.2.2 Usagers des tribunaux

Afin de mettre en évidence l'importance croissante de l'élaboration d'une politique de qualité concernant les tribunaux ou le système judiciaire en général, la CEPEJ a créé un groupe de travail spécifique et adopté une *Checklist* pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux : un outil pratique qui peut être utilisé par les tribunaux pour introduire des mesures de qualité spécifiques<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Voir [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej) - Document CEPEJ(2008)2.

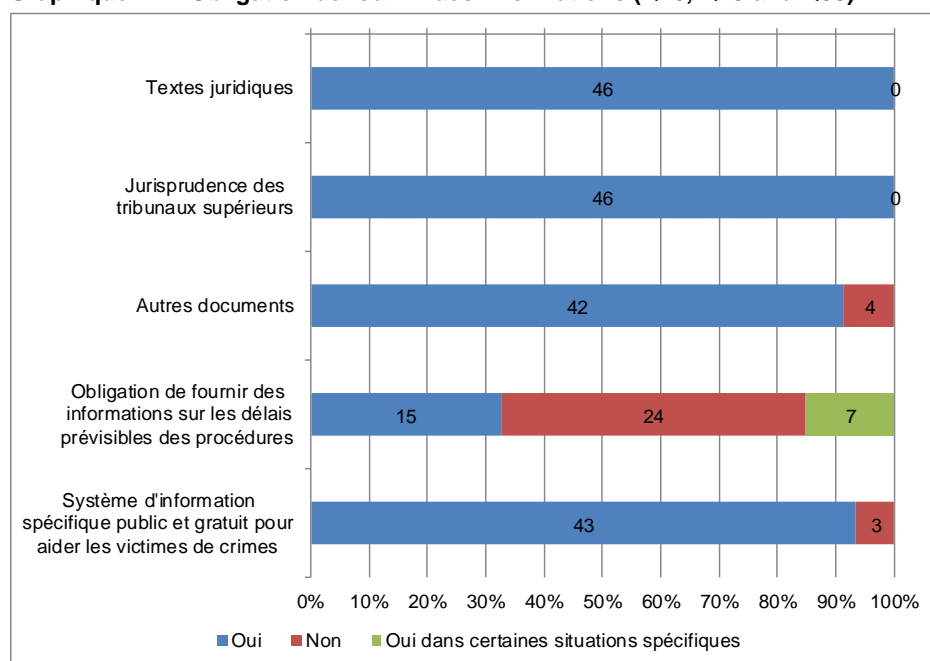
L'existence de systèmes de qualité et de normes de qualité pour le système judiciaire, les tribunaux et les juges, ainsi que l'organisation de leur suivi tant au niveau national qu'au niveau des tribunaux sont des éléments clé pour améliorer la qualité du service public rendu par le système judiciaire aux justiciables et à la société dans son ensemble. Les informations sur ces systèmes sont disponibles dans la base de données dynamique de la CEPEJ: [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ).

Pour ce rapport, la CEPEJ a choisi de se concentrer sur les systèmes visant directement les usagers des tribunaux et participant à la bonne application, en particulier, des articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

#### 4.2.2.1 Information des usagers des tribunaux

Une information pertinente et suffisante est indispensable pour un accès effectif à la justice. Il est désormais très facile d'obtenir des informations à partir des sites Internet officiels concernant les lois, les procédures, les formulaires, les documents et les tribunaux.

**Graphique 4.11 Obligation de fournir des informations (Q28, Q29 and Q30)**



Chaque Etat ou entité a mis en place des sites Internet faisant référence à la législation nationale et la jurisprudence des tribunaux au sein du ministère de la Justice, du Parlement, du Journal officiel, etc. Ces sites Internet, tels que ceux qui fournissent la jurisprudence des juridictions supérieures, sont souvent utilisés par les praticiens.

Les usagers des tribunaux recherchant des informations pratiques sur leurs droits ou sur les tribunaux feront un meilleur usage des sites Internet

spécifiques proposés par les tribunaux ou ceux créés dans leur intérêt par le ministère de la Justice. De nombreux Etats ou entités indiquent que ces sites comprennent des formulaires que les utilisateurs peuvent télécharger pour leur permettre d'exercer leurs droits (**Bulgarie, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lituanie et Portugal**), les applications concernant, par exemple, l'aide judiciaire (**Finlande**) ou l'obtention de certificats (**Serbie**). Ces sites Internet « pratiques » se développent en Europe.

#### **Information sur les délais de procédures**

S'il est important de fournir des informations générales sur les droits et procédures via les sites Internet, il est également nécessaire de répondre aux attentes des usagers des tribunaux en leur fournissant des renseignements concernant la « prévisibilité » des procédures, c'est-à-dire le temps que devrait prendre le règlement d'une procédure judiciaire. Cette information spécifique à l'attention des usagers, qui n'est pas encore généralisée en Europe, ne peut être fournie que par des Etats ayant mis en pratique un système efficace de gestion des affaires (*case management*) au sein de leurs juridictions.

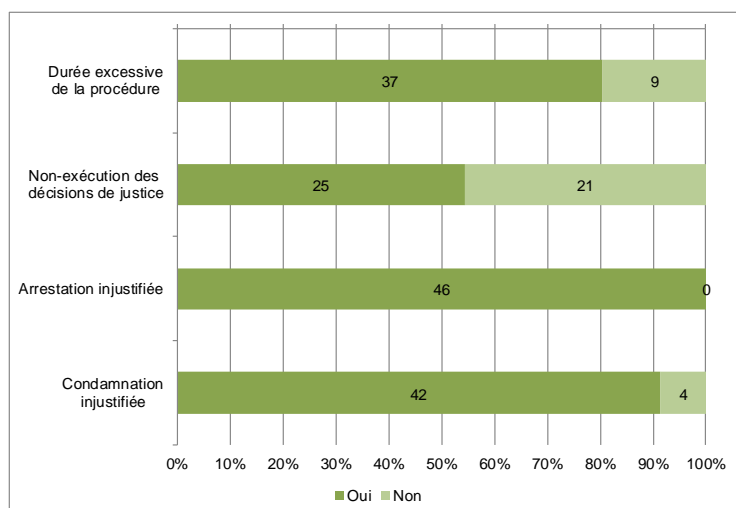
L'augmentation du nombre d'affaires, leur complexité nécessitant le recours à des experts et l'intervention de nombreux acteurs judiciaires, ou encore la surcharge des tribunaux, rendent cette obligation difficile à respecter ; en effet, il n'est pas aisé pour le tribunal de fournir aux parties un calendrier précis de l'ensemble de la procédure envisagée, ainsi qu'une date précise et fiable de l'audience finale. De plus en plus d'Etats membres (6 pour l'édition 2008, 15 pour cet exercice d'évaluation) ont l'obligation de fournir une telle information, au moins pour certaines situations particulières, même si leur nombre reste encore faible.

## Information pour les victimes d'infractions

Presque tous les Etats et entités concernés, à l'exception d'**Andorre**, de l'**Arménie** et du **Monténégro**, ont mis en place des systèmes d'information gratuits. L'assistance croissante apportée aux victimes par le service public de la justice en Europe peut encore une fois être souligné dans ce domaine.

### 4.2.2.2 Systèmes d'indemnisation

Graphique 4.12 Système pour l'indemnisation des usagers des tribunaux en 2014 (Q37)



Tous les Etats et entités concernés ont mis en place des systèmes spécifiques permettant aux usagers des tribunaux d'être indemnisé pour des dysfonctionnements au sein du système judiciaire.

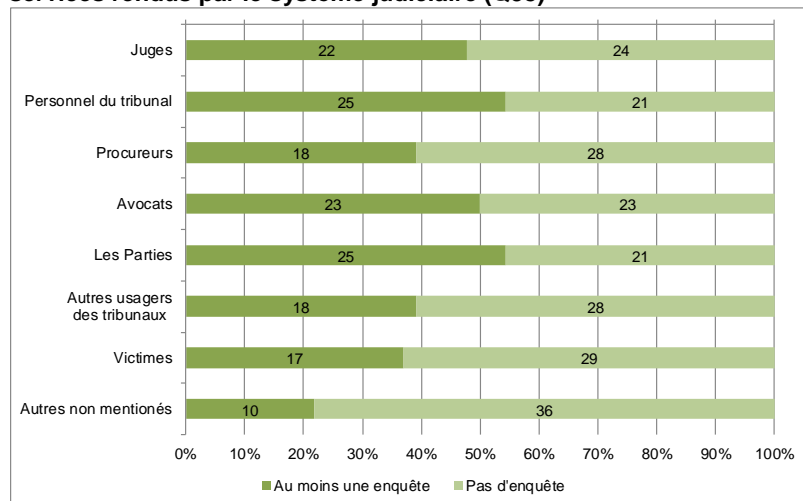
Dans le domaine du droit pénal, les arrestations et les détentions injustifiées peuvent faire l'objet d'une indemnisation dans presque tous les Etats.

Les durées excessives des procédures judiciaires, qui demeurent le principal motif invoqué au regard de l'article 6 de la CEDH par les justiciables européens devant la Cour européenne des droits de l'homme, font l'objet d'une indemnisation dans une

large majorité des Etats ou entités (37). La deuxième raison principale soulevée par les justiciables européens concernant l'Article 6 de la CEDH est la non-exécution des décisions de justice ; ce dysfonctionnement peut faire l'objet d'une indemnisation dans la moitié des Etats et entités concernés (25).

### 4.2.2.3 Enquêtes de satisfaction des tribunaux

Graphique 4.13 Existence d'enquêtes pour mesurer la confiance dans la justice et la satisfaction à l'égard des services rendus par le système judiciaire (Q38)



Les informations concernant le niveau de satisfaction (et de confiance) des usagers des tribunaux et du personnel des tribunaux (juges et personnel) à l'égard des tribunaux sont des outils pertinents pour les politiques de qualité des systèmes judiciaires. Dans ce cadre, la CEPEJ a adopté un rapport et une enquête type ainsi que son guide de méthodologie qui en découle, préparé par Jean-Paul Jean et Hélène Jorry<sup>35</sup>.

Les enquêtes pour mesurer le niveau de satisfaction sont menées avec des personnes qui ont effectivement été en contact avec un tribunal (plaideurs,

victimes, avocats, autres professionnels du droit - experts juridiques, interprètes, représentants d'organismes gouvernementaux, etc.), et qui ont été directement impliquées dans la procédure (par exemple, les parties et les victimes). Les enquêtes générales d'opinion portant sur la justice permettent uniquement de mesurer la perception de la société à un moment donné en termes de satisfaction relative au système de justice. Cela vaut également pour les enquêtes de satisfaction menées auprès du personnel judiciaire (juges et non-juges) ou auprès du système de poursuite public (procureurs ou personnel non-procureur).

<sup>35</sup> Étude de la CEPEJ n°14 « Rapport sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction visant les usagers des tribunaux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ».

**Tableau 4.14 Mise en place d'enquêtes pour mesurer la confiance dans la justice et la satisfaction à l'égard des services rendus par le système judiciaire (Q38)**

Etats / entités	Enquêtes de satisfaction à destination de																																							
	Juges				Personnel des tribunaux				Procureurs				Avocats				Parties				Autres usagers des tribunaux				Victimes				Autres non mentionnées											
	Annuelle	Régulièrement	Ad hoc	Niveau national	Niveau du tribunal	Annuelle	Régulièrement	Ad hoc	Niveau national	Niveau du tribunal	Annuelle	Régulièrement	Ad hoc	Niveau national	Niveau du tribunal	Annuelle	Régulièrement	Ad hoc	Niveau national	Niveau du tribunal	Annuelle	Régulièrement	Ad hoc	Niveau national	Niveau du tribunal	Annuelle	Régulièrement	Ad hoc	Niveau national	Niveau du tribunal	Annuelle	Régulièrement	Ad hoc	Niveau national	Niveau du tribunal					
Albanie																																								
Andorre																																								
Arménie																																								
Autriche																																								
Azerbaïdjan																																								
Belgique																																								
Bosnie-Herzégovine																																								
Bulgarie																																								
Croatie																																								
Chypre																																								
République tchèque																																								
Danemark																																								
Estonie																																								
Finlande																																								
France																																								
Géorgie																																								
Allemagne																																								
Grèce																																								
Hongrie																																								
Islande																																								
Irlande																																								
Italie																																								
Lettonie																																								
Lituanie																																								
Luxembourg																																								
Malte																																								
République de Moldova																																								
Monaco																																								
Monténégro																																								
Pays-Bas																																								
Norvège																																								
Pologne																																								
Portugal																																								
Roumanie																																								
Fédération de Russie																																								
Serbie																																								
Slovaquie																																								
Slovénie																																								
Espagne																																								
Suède																																								
Suisse																																								
ERYMacédoine																																								
Turquie																																								
Ukraine																																								
RU: Angleterre et Pays de Galles																																								
RU: Irlande du Nord																																								
RU: Ecosse																																								
Israël																																								
Nb de Oui	6	11	11	18	8	7	12	13	18	12	4	8	9	14	7	3	9	14	14	11	2	13	12	21	10	3	11	6	15	8	1	10	8	14	5	2	5	3	7	1
Nb de Non	41	36	36	29	39	40	35	34	29	35	43	39	38	33	40	44	38	33	36	45	34	35	26	37	44	36	41	32	39	46	37	39	33	42	45	42	44	40	46	
Total	0	11	11	18	8	7	12	13	18	12	4	8	9	14	7	3	9	14	14	11	2	13	12	21	10	3	11	6	15	8	1	10	8	14	5	2	5	3	7	1

32 Etats ou entités ont mis en place des mécanismes pour évaluer la perception des usagers des tribunaux sur le service rendu par le service public de la justice. Dans un quart des Etats et entités concernés, ces systèmes sont destinés à tous les acteurs de la chaîne de la justice : les professionnels de la justice, les parties, et les victimes.

Dans d'autres Etats, ils se concentrent sur les parties (logiquement les plus concernées par les enquêtes) et leurs représentants (avocats) et éventuellement les victimes (bien que cette dernière catégorie reste la moins couverte par de telles enquêtes). D'autres enquêtes existantes visent principalement les professionnels de la justice.

Néanmoins, ces résultats doivent être mis en perspective à la lumière de la fréquence des enquêtes et de l'autorité de ces enquêtes (enquêtes menées au niveau du tribunal ou au niveau national). En effet, un Etat ayant mené une seule enquête ponctuelle peut par exemple être présenté dans le tableau dans la même catégorie que les autres Etats qui ont mené des enquêtes fréquentes, permettant ainsi de mesurer l'évolution des opinions et d'améliorer les réponses de l'institution judiciaire.

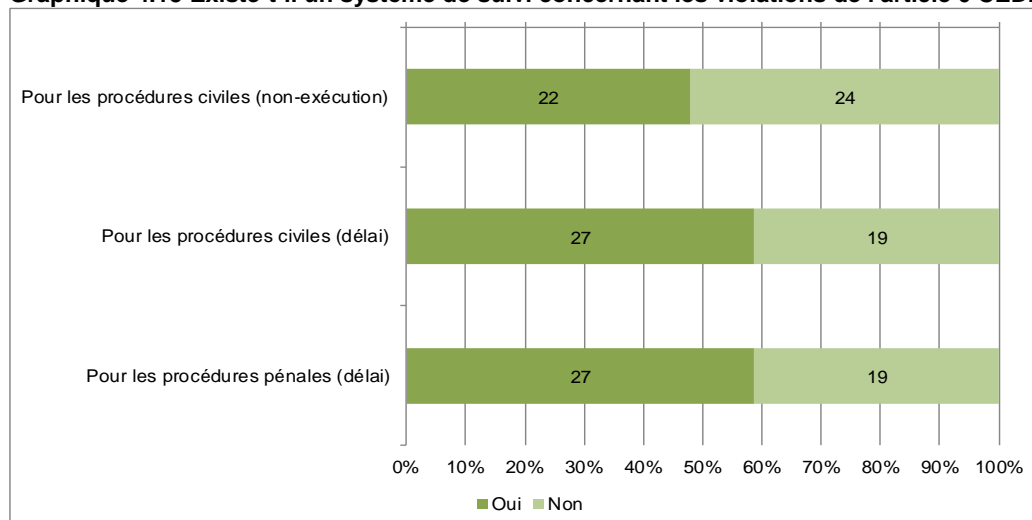
### 4.3 Suivi des violations de l'Article 6 de la CEDH

L'un des éléments essentiels du bon fonctionnement des tribunaux est lié au respect du principe fondamental d'un procès équitable dans un délai raisonnable (Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme). Ce principe doit être pleinement pris en compte lorsque l'on considère la charge de travail d'un tribunal, la durée des procédures et les mesures spécifiques pour en réduire la longueur et en améliorer l'efficacité et l'effectivité. Le Conseil de l'Europe et sa Cour européenne des droits de l'homme attachent une importance particulière au « délai raisonnable » des procédures judiciaires et à l'exécution effective des décisions de justice.

La Cour européenne des droits de l'homme a en effet estimé à plusieurs reprises que l'un des moyens de garantir l'efficacité et la crédibilité du système judiciaire est de s'assurer du traitement d'une affaire dans un délai raisonnable (*H. c. France*, n. 10073/82, du 24 octobre 1989). Plus récemment la Cour a estimé que « les retards importants et récurrents dans l'administration de la justice représentent un phénomène particulièrement préoccupant à même de compromettre la confiance du public dans l'efficacité du système judiciaire » et que dans des cas exceptionnels « l'absence injustifiée de décision par la juridiction saisie pour une période particulièrement prolongée peut par la force des choses s'assimiler à un déni de justice » (*Glykantzis c. Grèce*, n. 40150/09, du 30 octobre 2012). En ce qui concerne le droit à l'exécution de justice, la Cour a affirmé que garantir le « droit à un tribunal » serait « illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie ». Ainsi, l'exécution d'une décision de justice « doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la CEDH » (*Hornsby c. Grèce*, du 19 mars 1997).

Dans le cadre de la grille d'évaluation, il a été demandé aux Etats de donner une information relative aux affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme sur la base de l'article 6, aux affaires traitées par les tribunaux, et aux mesures destinées à améliorer l'efficacité des procédures judiciaires.

**Graphique 4.15 Existe-t-il un système de suivi concernant les violations de l'article 6 CEDH ? (Q86)**





## Commentaires :

**Belgique** : il n'y a pas de système structurel général de suivi, mais un suivi est apporté aux arrêts de la CrEDH si la Belgique est condamnée en raison d'une violation de l'article 6, à savoir l'adoption de mesures individuelles et de mesures générales qui permettent de faire cesser la violation et en prévenir d'autres.

**Bulgarie** : en cas de violation et d'indemnisation, les institutions responsables sont le ministère de la Justice et l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). L'inspecteur en chef envoie trimestriellement des données au CSM concernant les violations constatées et au ministre de la Justice concernant les prestations versées. Le CSM effectue chaque semestre une analyse des causes des violations et prend des mesures pour leur suppression. Les informations sur les infractions constatées et les prestations versées sont publiées dans la section du comité compétent du CSM - le Comité sur la détection et la prévention des conflits d'intérêts et l'interaction avec l'inspection par le CSM, sur le site du CSM.

**Croatie** : le conseil d'experts chargé de l'exécution des jugements et décisions de la CrEDH est l'organe interinstitutionnel responsable de l'identification des mesures concrètes d'exécution de ces jugements et du suivi de leur exécution. Il est composé de représentants de tous les ministères, de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, du Bureau des avocats de l'Etat, du Bureau de l'ombudsman, et d'autres organes gouvernementaux. Les principales responsabilités du Conseil d'experts sont de définir les causes de la violation de la CEDH ; de définir les organismes chargés de prendre des mesures visant à satisfaire à l'obligation de la Croatie d'exécuter les jugements de la CrEDH ; de définir des mesures individuelles afin de veiller à ce que la violation ait pris fin et que la partie lésée puisse faire valoir ses droits, dans la mesure du possible, à son/sa situation antérieure à la violation de la Convention et des mesures générales, afin de prévenir de nouvelles violations ; de définir les modalités de l'exécution des décisions ; de suivre la mise en œuvre des mesures définies et d'informer le Bureau du Représentant de la République de Croatie devant la CrEDH sur les progrès concernant le processus de mise en œuvre des mesures ; l'examen des projets de plans d'action ou des rapports au Comité des ministres préparés par le Bureau du Représentant conformément aux informations sur la mise en œuvre de mesures reçues du Conseil d'experts.

**Danemark** : la recherche et l'analyse forment une partie essentielle du mandat de l'Institut danois des droits de l'homme (DIHR), et une condition préalable centrale pour réaliser le changement et promouvoir les droits de l'homme, tant au Danemark qu'à l'étranger. Le département de recherche a pour but de veiller à ce que le DIHR reste un centre mondial de connaissances par excellence, reconnu pour la recherche et l'analyse innovantes et multidisciplinaires. Il est l'un des plus grands centres de recherche des droits de l'homme en Europe, agissant comme plaque tournante à l'intersection entre la recherche et la pratique des droits de l'homme. Cette recherche vise à fournir des perspectives innovantes, pertinentes et percutantes sur les enjeux actuels des droits de l'homme, tout en répondant aux plus hauts standards académiques. Le département accueille également le secrétariat de l'Association des Instituts des droits de l'homme, le plus grand réseau international d'institutions de recherche des droits de l'homme.

**Finlande** : le service du ministère des Affaires étrangères responsable des tribunaux et des conventions dans le domaine des droits de l'homme est aussi responsable du développement des droits de l'homme et notamment des rapports périodiques et du suivi relatif à la mise en œuvre des conventions relatives aux droits de l'homme ; de la supervision des mesures d'exécution concernant les plaintes relatives aux droits de l'homme ; de la mise à disposition d'une expertise, des conseils et d'avis sur les droits de l'homme. En plus de la prise de mesures générales (par exemple des changements dans la législation) et du paiement d'une compensation monétaire gérée par le ministère des Affaires étrangères, une plainte peut être déposée, dans les conditions identifiées par le Code de procédure judiciaire, à la cour d'appel compétente ou, si elle se rapporte à un jugement d'une cour d'appel ou de la Cour suprême, à la Cour suprême.

**France** : il n'existe pas en France, s'agissant de la durée des procédures civiles ou pénales et de la non-exécution des décisions de justice, de système de suivi spécifique qui ferait suite à un constat de violation de l'article 6 de la CEDH en dehors, le cas échéant, de la notification par les services du ministère de la Justice à la juridiction concernée d'un arrêt européen la concernant. Toutefois, il convient de noter que chaque année, en exécution d'une loi organique, le gouvernement rend au Parlement un rapport faisant état des actions en responsabilité engagées contre l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice, des décisions définitives de la CEDH condamnant l'Etat à ce titre et du versement des indemnités qui en découlent. De même, en application d'une loi organique, chaque année, les rapporteurs spéciaux des commissions des finances et des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale, chargés de façon permanente du contrôle de l'exécution budgétaire dans leur domaine d'attribution, adressent des questionnaires aux ministres, en vue de la préparation de leurs rapports sur le projet de loi de finances. A cette occasion, les rapporteurs spéciaux interrogent chaque année le ministre de la Justice sur l'état de la jurisprudence de la CrEDH en matière de délai raisonnable et sur le coût pour le budget de l'Etat des condamnations prononcées par la Cour de Strasbourg. Toutes les condamnations de la France, ventilées par article, sont portées à la connaissance de la Commission des finances.

**Grèce** : la Grèce a entamé une coopération à long terme avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe menant à un système judiciaire de protection plus efficace car il concerne le recours indemnitaire interne dans le domaine des procédures civiles et pénales.

**Italie** : sous l'égide du Conseil des ministres, le bureau chargé des relations avec la Cour européenne des droits de l'homme a compétence particulière pour la rédaction d'un rapport annuel (destiné au Parlement italien) relatif à l'exécution des décisions de la CrEDH. Par ailleurs, un comité parlementaire effectue une investigation cognitive sur les mécanismes de protection des droits de l'homme en Italie.

**Malte** : bien qu'il n'existe pas nécessairement un système de suivi mettant en œuvre des systèmes internes et des mesures correctives en cas de violations relatives à l'article 6, la Cour civile en tant que cour constitutionnelle, ainsi que la Cour constitutionnelle étudient toutes les demandes faites par des personnes lésées basées sur les violations relatives à la Convention européenne sur les droits de l'homme, notamment l'article 6, et la Cour fournit une sorte de suivi en assurant l'uniformité dans l'interprétation et l'application, lorsque cela est possible.

**Portugal** : en général, les informations relatives à des violations de l'article 6 de la CEDH sont envoyées à la juridiction concernée (où l'affaire est, ou était en instance) et au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) correspondant. En outre, si l'affaire est toujours pendante, les informations sont demandées périodiquement au tribunal ou au Conseil

supérieur de la magistrature. Dans des cas spécifiques qui concernent la mise en œuvre des systèmes internes destinés à prévenir d'autres violations et à mesurer l'évolution des violations constatées, selon les règles établies dans le cadre du processus d'Interlaken, le Portugal a mis en place des plans d'action afin de suivre les progrès de ces affaires. Par ailleurs, au sein du ministère public, une unité spécialisée est chargée de suivre ces affaires conjointement avec le ministère en charge, en fonction de l'objet de l'affaire.

**Slovaquie** : le bureau de l'agent de la République slovaque devant la CrEDH soumet au gouvernement un rapport annuel. Outre les données statistiques, le rapport comprend la liste des arrêts et décisions relatifs à la Slovaquie. L'agent analyse les affaires pendantes, ainsi que les affaires résolues suivies par le Comité des Ministres. Le bureau de l'agent traduit les textes des arrêts et décisions qui sont publiés dans un journal émis par le ministère de la Justice.

**Slovénie** : il n'existe pas de système formel de suivi concernant les violations liées à l'article 6 de la CEDH, mais données sur les procédures juridiques peuvent être obtenues au niveau des tribunaux et au niveau national. Dans le rapport annuel sur l'efficacité et l'effectivité des tribunaux pour 2014, la Cour suprême a analysé la situation du point de vue des voies de recours, ainsi que dans d'autres aspects, pour la période 2012 - 2014.

**Espagne** : il existe plusieurs mécanismes de suivi qui ciblent ces domaines, en dehors des voies de procédure prévues dans les législations espagnoles pour les requérants de se plaindre dans ces cas-là. Le Conseil général du pouvoir judiciaire conserve dans leurs détails et à jour les dossiers en ligne des principaux paramètres se rapportant au fonctionnement de chaque organe judiciaire, y compris le calendrier et l'exécution. Cette activité habilite le Conseil à adopter des décisions plus efficaces lors de l'allocation des ressources, en traitant des problèmes liés à une hausse inattendue du travail dans certaines instances judiciaires et/ou une baisse inhabituelle dans d'autres. À partir de ces données, le Conseil général du pouvoir judiciaire procède à des inspections aléatoires et programmées des organes judiciaires de façon régulière, comme le montre ses rapports annuels, qui se concentrent principalement sur ces problèmes potentiels. Les Barreaux jouent également un rôle actif dans l'analyse et la fourniture de preuves de tout dysfonctionnement des organes judiciaires. Toutes ces mesures se traduisent par un nombre très rare de requêtes pendantes devant la CrEDH sur la base des violations de l'article 6 de la Convention. Néanmoins, le ministère de la Justice entretient une page Web qui propose la traduction en espagnol les arrêts rendus par la CrEDH pour les affaires où l'Espagne est l'Etat concerné, afin de porter ces décisions à la connaissance du pouvoir judiciaire et du public.

« **l'ex République yougoslave de Macédoine** » : la loi portant sur l'exécution des décisions de la CEDH et la loi portant sur la représentation judiciaire d'un Etat devant la CEDH ont été adoptées afin de mettre en place un système efficace d'exécution des décisions de la CEDH. A cette fin, le Gouvernement a créé une Commission interministérielle pour l'exécution des arrêts de la CrEDH. La compétence principale de cette instance est de suivre l'exécution des arrêts. La commission est dirigée par le ministre de la Justice. La Commission a les compétences suivantes : analyser les arrêts de la CEDH afin d'identifier les raisons principales de la violation ; présenter des recommandations avec des mesures individuelles et générales à l'attention des instances compétentes pour éliminer la violation identifiée et ses conséquences ; présenter des recommandations afin d'améliorer le cadre juridique des droits de l'homme ; surveiller l'exécution des arrêts de la CEDH ; fournir et échanger des informations et des données dans le domaine de l'exécution des décisions de la CEDH ; surveiller le système existant d'exécution des décisions et proposer des recommandations pour l'améliorer.

Seuls 27 Etats ont mis en place un système de suivi des violations liées à l'article 6 de la CEDH en ce qui concerne les délais judiciaires (à la fois dans les procédures judiciaires civiles et les procédures judiciaires pénales). Et seulement 22 Etats l'ont fait en ce qui concerne le suivi des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme relatives à la non-exécution des décisions de justice.

**La CEPEJ invite les Etats membres à poursuivre les travaux sur cette question. En effet, il est essentiel que les Etats membres soient en mesure de fournir des données sur les affaires liées à l'article 6 de la CEDH devant la Cour à Strasbourg. De tels développements dans les systèmes statistiques sont un outil essentiel pour remédier aux dysfonctionnements mis en évidence par la Cour et prévenir de nouvelles violations de la Convention.**

## Chapitre 5. Efficacité et qualité de l'activité des tribunaux et des ministères publics

L'efficacité des tribunaux est une composante essentielle pour assurer l'Etat de droit, qui implique d'une part que toute personne, institution et entité, aussi bien privée que publique, y compris l'Etat lui-même, puissent voir leur responsabilité engagée, et que, d'autre part, des recours effectifs fondant le droit à un procès équitable en temps utile soient garantis. Le fonctionnement efficace des juridictions favorise la bonne gouvernance, ainsi que la lutte contre la corruption et la consolidation de la confiance du public dans les institutions. Un système judiciaire efficace contribue de manière essentielle au développement personnel de l'individu à travers la jouissance effective des droits économiques et sociaux, stimule les investissements et encourage l'activité économique.

Le présent chapitre contient les principaux faits et chiffres portant sur l'activité des tribunaux dans 47 Etats ou entités.

La grande majorité des données analysées dans ce chapitre concerne les juridictions de première instance. L'information relative aux tribunaux de deuxième et troisième instances (cours d'appel et cours suprêmes) est utilisée de manière occasionnelle dans le but d'identifier d'éventuelles tendances. L'efficacité des tribunaux est évaluée dans le cadre des domaines spécifiques de la justice, notamment la matière pénale, le contentieux civil, commercial et administratif, ainsi qu'au regard des catégories particulières d'affaires comme les affaires de divorce contentieux, de licenciement, de faillite, de vol avec violence et d'homicide volontaire.

Les informations collectées sont regroupées dans deux catégories générales – *affaires autres que pénales* et *affaires pénales* – dont chacune est composée de sous-catégories.

La catégorie *affaires autres que pénales* comporte : le contentieux civil et commercial ; les affaires non contentieuses (y compris les affaires liées aux registres) ; le contentieux administratif ; et les autres affaires. Compte tenu des difficultés découlant des divergences relatives à la définition en droit interne de la catégorie d'affaires civiles, d'une part, et à la comptabilisation de leur nombre, d'autre part, l'approche adoptée par la CEPEJ permet de distinguer les catégories énumérées, tout en facilitant leur identification dans les systèmes nationaux. Il en va de même en matière pénale où l'on oppose les *infractions graves* aux *petites infractions* afin de tenir compte au mieux des réalités juridiques nationales et leurs spécificités. A cet égard, et dans un but d'harmonisation, la CEPEJ a fait le choix de fonder sa méthodologie de catégorisation sur le *Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à l'administration de la justice pénale* du Conseil de l'Europe. Cependant, l'information communiquée par les Etats ou entités témoigne d'importantes différences dans les méthodologies de classification des affaires entre les catégories proposées par la CEPEJ. De même, des approches différentes dans les systèmes spécifiques nationaux sont adoptées pour les différents cycles d'évaluation. Par conséquent, l'analyse comparative entre les Etats ou entités, ainsi que l'interprétation des variations observées dans le temps, ont été effectuées à la lumière des commentaires fournis par les Etats. Ces derniers expliquent les particularités des systèmes judiciaires respectifs que ce soit dans le champ du droit pénal ou celui du droit civil.

Ce chapitre procède à une étude équitable des systèmes judiciaires des Etats et n'a pas pour objectif de promouvoir un certain type de système de justice. Toutefois, l'approche adoptée a été conçue à partir de l'affirmation générale selon laquelle la garantie effective du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme) est un élément essentiel du bon fonctionnement des tribunaux. La conclusion qui en découle consiste à admettre que, quels que soient le modèle de justice adopté par un Etat ou une entité et la tradition juridique qui l'inspire, la durée des procédures, le nombre d'affaires pendantes et la capacité des tribunaux à gérer leur charge de travail – bien que cette liste ne soit pas exhaustive – constituent des paramètres fondamentaux d'un système de justice efficace.

### Les indicateurs d'efficacité des tribunaux de la CEPEJ

Le Conseil de l'Europe et sa Cour européenne des droits de l'homme attachent une importance particulière au "délai raisonnable" des procédures judiciaires (*H. c. France*, No. 10073/82, 24 Octobre 1989). Plus particulièrement, la Cour de Strasbourg a établi une série de critères à prendre en considération pour évaluer le caractère raisonnable de la durée des procédures, ainsi que des règles permettant de mesurer

cette durée<sup>36</sup>. Parmi les critères, on peut se référer à la complexité de l'affaire, au comportement du justiciable et/ou celui des autorités compétentes ; au type de l'affaire qui peut concerner des questions d'une importance particulière au regard du requérant (par exemple : des litiges en matière du droit de travail conduisant à un licenciement ; des affaires en droit de la famille qui touchent aux relations entre parents et enfants). Quant aux règles relatives à la détermination de la durée des procédures, la Cour se réfère à différentes méthodes de calcul. Par exemple, le point de départ pour le calcul en matière civile (généralement la date à laquelle l'affaire a été portée devant le tribunal) est différent de celui en matière pénale (par exemple, la date à laquelle le suspect a été arrêté ou inculpé, ou bien la date du début des investigations préliminaires). De la même manière, la fin de la procédure peut correspondre à la date à laquelle la décision finale a été adoptée, ou inversement, être déterminée par rapport à la procédure d'exécution du jugement (*Hornsby c. Grèce*, 19 Mars 1997). Ces éléments constituent un repère utile à la lumière duquel l'efficacité (en particulier la durée des procédures) des tribunaux peut être évaluée.

Dans ce sens et de façon encore plus spécifique, la CEPEJ a développé deux indicateurs permettant d'évaluer l'activité des tribunaux au niveau européen<sup>37</sup>. Le premier indicateur est *le taux de variation du stock d'affaires pendantes (Clearance Rate)*. Il permet de mesurer en termes d'efficacité la capacité des tribunaux de traiter le nombre d'affaires entrantes. Le second indicateur est *la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (Disposition Time)*. Il permet de mesurer le temps estimé nécessaire pour clore une affaire. L'évaluation de l'efficacité des tribunaux nécessite d'étudier les deux indicateurs ensemble afin de permettre la réalisation d'une première image de l'efficacité des tribunaux dans un pays. L'évolution de ces derniers dans le temps permettrait d'obtenir une meilleure compréhension des efforts des autorités publiques pour maintenir ou renforcer l'efficacité des juridictions.

### **Taux de variation du stock d'affaires pendantes - Clearance Rate (CR)**

Le taux de variation du stock d'affaires pendantes (ci-dessous dénommé *Clearance Rate*) est obtenu en divisant le nombre d'affaires terminées par le nombre de nouvelles affaires et en multipliant par 100 le résultat obtenu:

$$\text{Taux de variation du stock d'affaires pendantes (Clearance Rate)(\%)} = \frac{\text{Affaires résolues dans la période}}{\text{Nouvelles affaires dans la période}} \times 100$$

Un *Clearance Rate* qui s'approche de 100% signifie que le système judiciaire est en mesure de terminer à peu près autant d'affaires qu'il en reçoit de nouvelles dans la période considérée. Un *Clearance Rate* supérieur à 100 % signifie que le système est capable de traiter un nombre plus élevé d'affaires nouvelles que d'affaires reçues et, le cas échéant, de réduire le stock d'affaires déjà existant. Enfin, si le nombre de nouvelles affaires est supérieur à celui des affaires terminées, le taux de variation est inférieur à 100 %. Dans ce cas, le nombre des affaires pendantes à la fin d'une période donnée est en augmentation.

Le *Clearance Rate* montre précisément la capacité du tribunal et du système judiciaire à faire face au flux d'affaires entrantes. Cela permet une comparaison, même lorsque les paramètres des affaires concernées dans les différents pays ne sont pas identiques en tous points.

### **Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes - Disposition Time (DT)**

Outre le *Clearance Rate*, la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (ci-dessous dénommée *Disposition Time*) donne une idée encore plus large de la durée nécessaire pour qu'un type d'affaire soit résolu dans une juridiction spécifique. L'indicateur compare le nombre d'affaires pendantes à la fin de la période considérée par rapport au nombre d'affaires terminées dans une période donnée, et transforme ce ratio en un nombre de jours. Cet indicateur mesure la durée théorique nécessaire pour qu'une affaire pendante soit résolue dans une juridiction à la vitesse actuelle de travail des tribunaux dans ce pays.

Le *Disposition Time* s'obtient en divisant le nombre d'affaires pendantes à la fin de la période observée par le nombre d'affaires résolues à la fin de la même période, multiplié par 365 (jours dans l'année).

<sup>36</sup> Cette problématique est abordée en détail dans F. Calvez et N. Regis, CEPEJ, *Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Strasbourg, 7 décembre 2012 (Étude de la CEPEJ N°3 mise à jour).

<sup>37</sup> Les Lignes Directrices GOJUST invitent les Etats Membres du Conseil de l'Europe à organiser leur système de collecte statistique de manière à pouvoir fournir les données nécessaires au calcul de tels indicateurs CEPEJ(2008)11.

$$\text{Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes} = \frac{\text{Nbre d'affaires pendantes à la fin de l'année}}{\text{Nombre d'affaires résolues dans l'année}} \times 365$$

La conversion du résultat obtenu en nombre de jours permet de simplifier la compréhension de la relation entre affaires pendantes et résolues dans la même période. Le *Disposition Time* montre, par exemple, que la durée nécessaire pour résoudre une affaire pendante a augmenté de 120 à 150 jours. Cela permet aussi des comparaisons au sein d'une même juridiction dans le temps, en conservant toutefois une prudence relative aux différents systèmes judiciaires dans différents pays. Il est également pertinent d'évaluer l'efficacité des tribunaux à ce sujet selon les normes établies concernant la durée des procédures.

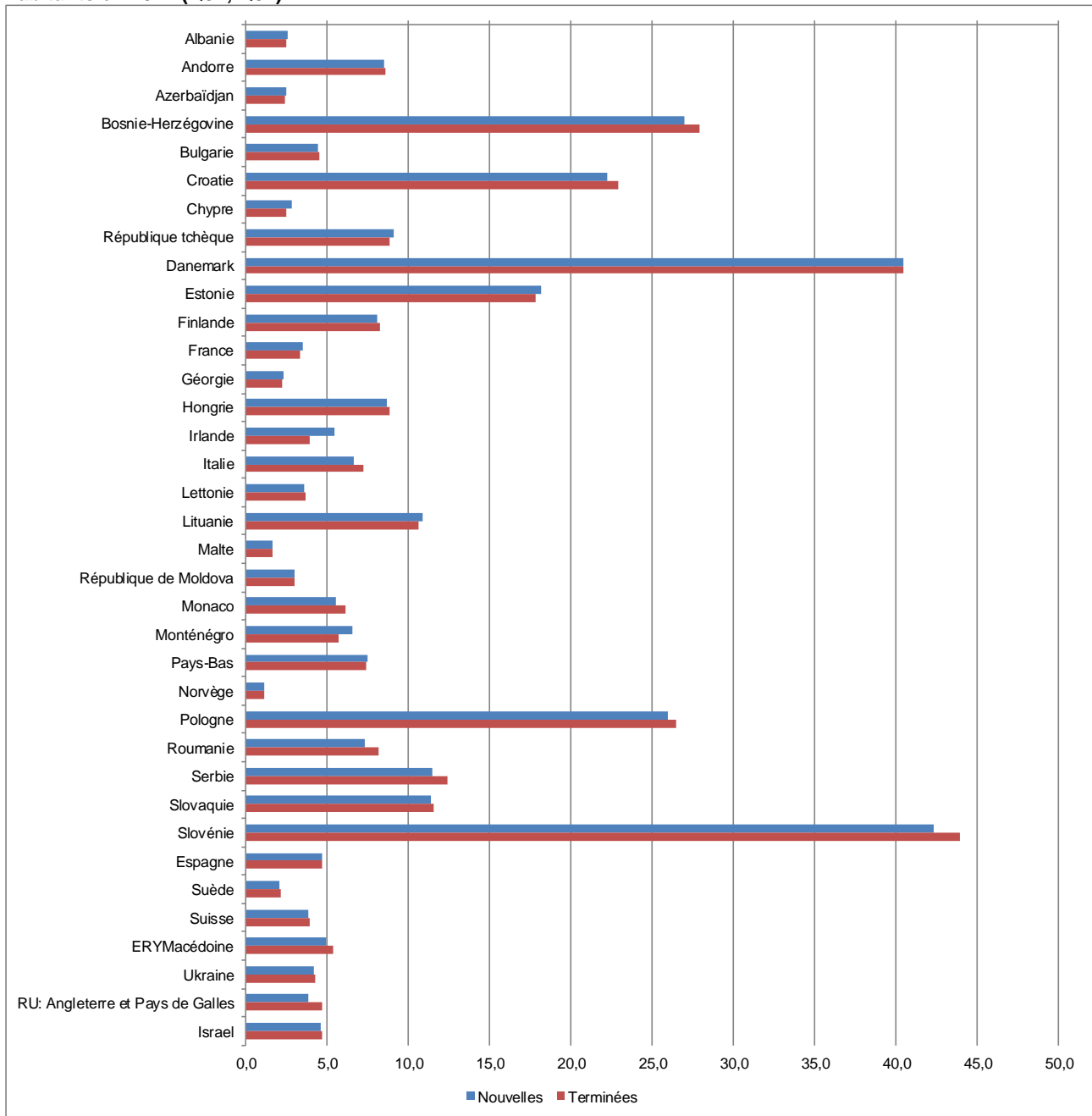
Il convient de noter que cet indicateur ne fournit pas une estimation précise du temps moyen nécessaire pour traiter chaque affaire mais une durée moyenne théorique des affaires au sein d'un système spécifique. Par exemple, si le ratio indique que deux affaires seront traitées en 90 jours, une affaire peut être résolue le 10<sup>ème</sup> jour et la seconde le 90<sup>ème</sup> jour. Le ratio n'indique pas la complexité, la concentration ou le bien-fondé des affaires. Des systèmes informatisés (et financièrement exigeants) permettant d'établir les données du niveau d'affaires sont nécessaires pour examiner ceci dans le détail et réaliser une analyse complète. Dans le même temps, cette formule offre des informations précieuses sur la durée maximum estimée de la procédure.

## 5.1 Présentation générale de la charge de travail du tribunal

Dans la grille d'évaluation de 2014, 47 Etats ou entités ont fourni des informations sur les affaires pénales (infractions graves et petites infractions) et les affaires autres que pénales (affaires civiles et commerciales contentieuses et non contentieuses, affaires administratives et autres types d'affaires). Pour chacune de ces catégories, le nombre d'affaires pendantes au début de l'année (1<sup>er</sup> janvier 2014), le nombre de nouvelles affaires, le nombre d'affaires terminées et le nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année (31 décembre 2014) a été enregistré. Cela permet d'évaluer la performance des Etats à la lumière des indicateurs sur l'efficacité des tribunaux de la CEPEJ (*Clearance Rate* et *Disposition Time*).

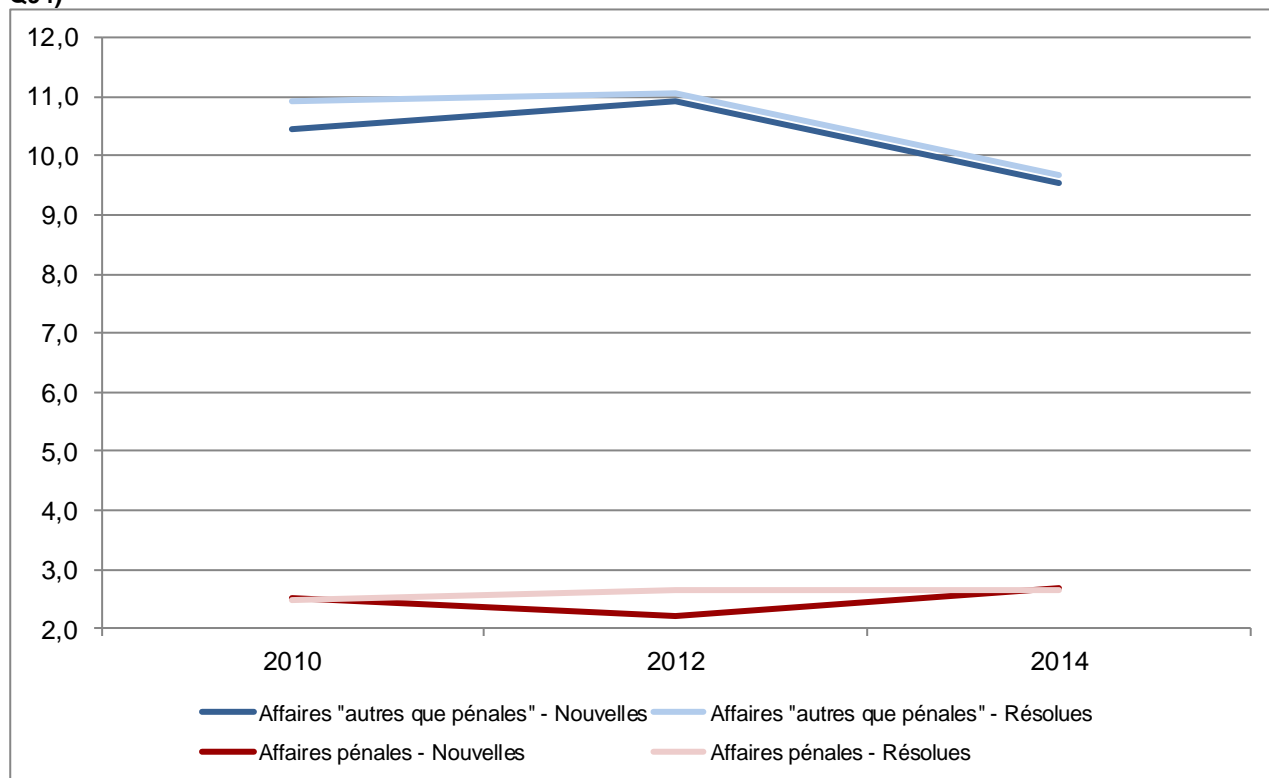
Le graphique ci-dessous montre la différence entre les affaires nouvelles et terminées en première instance dans la catégorie « affaires autres que pénales » en 2014. Les données de 11 Etats ou entités (**Arménie, Autriche, Belgique, Allemagne, Grèce, Luxembourg, Portugal, Fédération de Russie, Turquie, Irlande du Nord (RU) et Ecosse (RU)**) n'étaient pas disponibles. En moyenne, les tribunaux de première instance ont reçu et ont été capables de résoudre 9,5 affaires pour 100 habitants. Cependant, les chiffres relatifs à la charge de travail dans certains Etats varient considérablement et vont de plus de 40 affaires au **Danemark** et en **Slovénie** à moins de 2 affaires en **Norvège** et à **Malte**. D'autres différences significatives peuvent être remarquées en analysant les données de sous-catégories spécifiques « d'affaires autres que pénales », comme les affaires contentieuses en matière civile et commerciale, et les affaires en droit administratif. Celles-ci sont analysées et commentées en détail dans les sections qui suivent.

**Graphique 5.1 Nombre d'affaires nouvelles et résolues « autres que pénales » en première instance pour 100 habitants en 2014 (Q91, Q94)**



Le graphique ci-dessous retrace l'évolution globale du nombre moyen d'affaires nouvelles et résolues entre 2010 et 2014, faisant la distinction entre les affaires pénales et les « affaires autres que pénales ».

**Graphique 5.2 Evolution du nombre moyen d'affaires en première instance pour 100 habitants en Europe (Q91, Q94)**



Lors de l'examen exhaustif de toutes les affaires traitées, il convient de noter qu'en 2014, les tribunaux de première instance sont généralement en mesure de résoudre un nombre légèrement plus élevé d'affaires que le nombre d'affaires reçues. Les tribunaux ont reçu en moyenne 9,5 affaires autres que pénales et 2,7 affaires pénales pour 100 habitants. En 2014, les affaires pénales représentaient en moyenne 26 % du volume total des nouvelles affaires, les affaires civiles et commerciales contentieuses 32 %, les affaires administratives 5 % et les affaires non-contentieuses 36% et autres, 11 %.

Le graphique montre une tendance positive globale de la capacité des tribunaux européens à faire face aux nouvelles affaires sur le long terme. En ce qui concerne les affaires autres que pénales elles ont été en développement continu depuis l'évaluation de 2010, tandis que pour les affaires pénales, une tendance positive ne peut être observée que depuis 2012. Ces tendances sont particulièrement importantes lorsque l'on considère qu'il y a eu une augmentation générale des nouvelles affaires, par rapport au rapport précédent (données 2012), en particulier, dans le secteur de la justice pénale (42 %), par rapport aux affaires civiles et commerciales contentieuses (7 %) et dans le secteur de la justice administrative (12 %). Cependant, le nombre d'affaires non-contentieuses et d'affaires de la catégorie « autre » a diminué, ce qui explique la baisse de 2 % du volume total des nouvelles affaires et des affaires autre que pénales.

Les chiffres concernant le nombre d'affaires entrantes et résolues pour 100 habitants offrent une image explicite de la charge de travail et de la productivité des différents systèmes judiciaires européens en général. Cependant, la capacité des tribunaux à faire face à la charge de travail est étroitement liée au nombre de juges opérant dans le système judiciaire. Des informations supplémentaires sur le fonctionnement des différents systèmes judiciaires en Europe pourraient être obtenues en calculant et en comparant le nombre d'affaires entrantes et résolues par juge en première instance. Toutefois, ce ratio ne peut pas toujours être représentatif de la façon dont un système judiciaire spécifique fonctionne dans la pratique, en raison des différences très significatives entre les pays relatives au personnel exerçant des fonctions judiciaires et quasi-judiciaires - à savoir les juges professionnels, les juges non-professionnels et *Rechtspfleger*<sup>38</sup>. Dans de nombreux systèmes, les juges professionnels occasionnels (par exemple, les

<sup>38</sup> Le *Rechtspfleger* est défini en tant qu'autorité judiciaire indépendante selon les tâches qui lui ont été déléguées par la loi. Ces tâches peuvent être liées à: la famille et droit de la tutelle, le droit de succession, loi sur le registre foncier, le registre du commerce, les décisions concernant l'octroi d'une nationalité, les affaires pénales, l'exécution des peines, la

juges suppléants dans les tribunaux de première instance en **Norvège**) et les juges non-professionnels (*lay judges*) et les « juges consulaires » (en **France**) siégeant dans les tribunaux aux côtés de juges professionnels, de même que les *Rechtspfleger*, effectuent d'importantes tâches judiciaires et quasi-judiciaires liées aux registres foncier et commercial ou à la médiation (par exemple en **Autriche, Slovénie, Suisse**). En **Espagne**, « *letrados de la administración de justicia* » exécutent des tâches judiciaires et quasi-judiciaires dans toutes les procédures judiciaires gérées par les tribunaux, y compris la médiation. En effet, en prenant en considération le travail des seuls juges professionnels – pour lesquels des données suffisantes ont été recueillies par la CEPEJ – ceci montrerait une image partielle de la performance du système judiciaire dans certains Etats ou entités et fausserait l'analyse à des fins de comparaison. Le questionnaire CEPEJ tient compte de ces différences, mais la qualité de l'information obtenue en ce qui concerne le nombre de juges non-professionnels et le nombre de *Rechtspfleger* ne suffit pas pour établir des comparaisons entre les Etats ou entités. En outre, il peut y avoir des différences dans la façon dont les autorités définissent les « juges professionnels » ou dans la méthodologie de présentation des données dans le cadre des différents cycles d'évaluation, et par conséquent dans les données renseignées. Au **Danemark**, par exemple, les « assesseurs juridiques » et les « juges suppléants » exercent des fonctions judiciaires, mais ils ont été comptabilisés dans différentes catégories au cours des trois derniers cycles d'évaluation. Tandis que les « juges suppléants » danois sont regroupés dans la catégorie des *Rechtspfleger*, en **Norvège** les juges suppléants dans les tribunaux de première instance sont des juges qui par définition, sont nommés temporairement pour une période maximale de 3 ans, mais néanmoins ne sont pas inclus dans le nombre de juges professionnels. En Italie, les tribunaux administratifs ne sont pas pris en considération dans le calcul du nombre de juges professionnels, et en **Albanie**, le nombre total de juges déclaré en 2012 englobait les juges stagiaires.

Il s'agit de différences pertinentes qui sont prises en compte de manière plus complète dans le chapitre consacré aux personnels. Comme cela a déjà été souligné, aux fins de ce chapitre du rapport portant sur l'efficacité des tribunaux, une analyse simple ne prenant pas ces particularités en compte pourrait conduire à des conclusions injustifiées. Toutefois, dans le futur, ce phénomène pourrait être analysé à travers des rapports portant spécifiquement sur l'efficacité, traitant en détails, séparément pour chaque Etat et entité, des données pour l'ensemble du personnel chargé de tâches judiciaires. Cela permettrait une analyse plus approfondie des facteurs ayant un impact sur l'efficacité des tribunaux, et permettrait aux juridictions où les tribunaux ont des difficultés à gérer le flux des affaires de prendre des décisions éclairées dans l'examen de l'organisation du système judiciaire, afin d'équilibrer la gestion judiciaire des diverses catégories d'affaires. Plusieurs facteurs peuvent être impliqués, y compris la réaffectation des ressources financières et humaines entre les différents domaines juridiques et entre les tribunaux pour équilibrer la gestion des flux d'affaires en fonction du volume et des catégories d'affaires, ou la diversification des procédures judiciaires (mesures alternatives de résolution des litiges, procédures simplifiées ou négociées).

## 5.2 Justice civile et commerciale (affaires contentieuses)

Cette section analyse principalement les données concernant les affaires civiles et commerciales contentieuses. Bien que cette catégorie d'affaires représente en moyenne moins d'un tiers du total des affaires « autres que pénales », deux raisons principales conduisent à un examen détaillé de la charge de travail et de l'efficacité des tribunaux à propos de ces tribunaux. D'une part, la catégorie complémentaire d'affaires non-contentieuses présente des différences considérables entre les différents Etats. Dans certaines juridictions, les affaires concernant le registre foncier et le registre commercial (qui impliquent principalement une vérification formelle, dans un délai court, avant l'enregistrement et la remise d'une attestation) constitue la majeure partie de l'activité du tribunal mesurée concernant les affaires non-contentieuses, alors que dans d'autres Etats, ces missions relèvent de la compétence d'autres autorités et ne sont donc pas incluses dans cette mesure. Cela impacte la portée scientifique des conclusions qui peuvent être tirées de l'évaluation des données collectées et la mesure dans laquelle elles peuvent être comparées. Il est donc préférable de concentrer l'analyse sur les affaires civiles et commerciales contentieuses. Deuxièmement, la charge de travail qui est directement affectée aux juges chargés des affaires contentieuses est plus importante et reflète donc mieux la charge de travail effective des tribunaux, quantitativement et qualitativement.

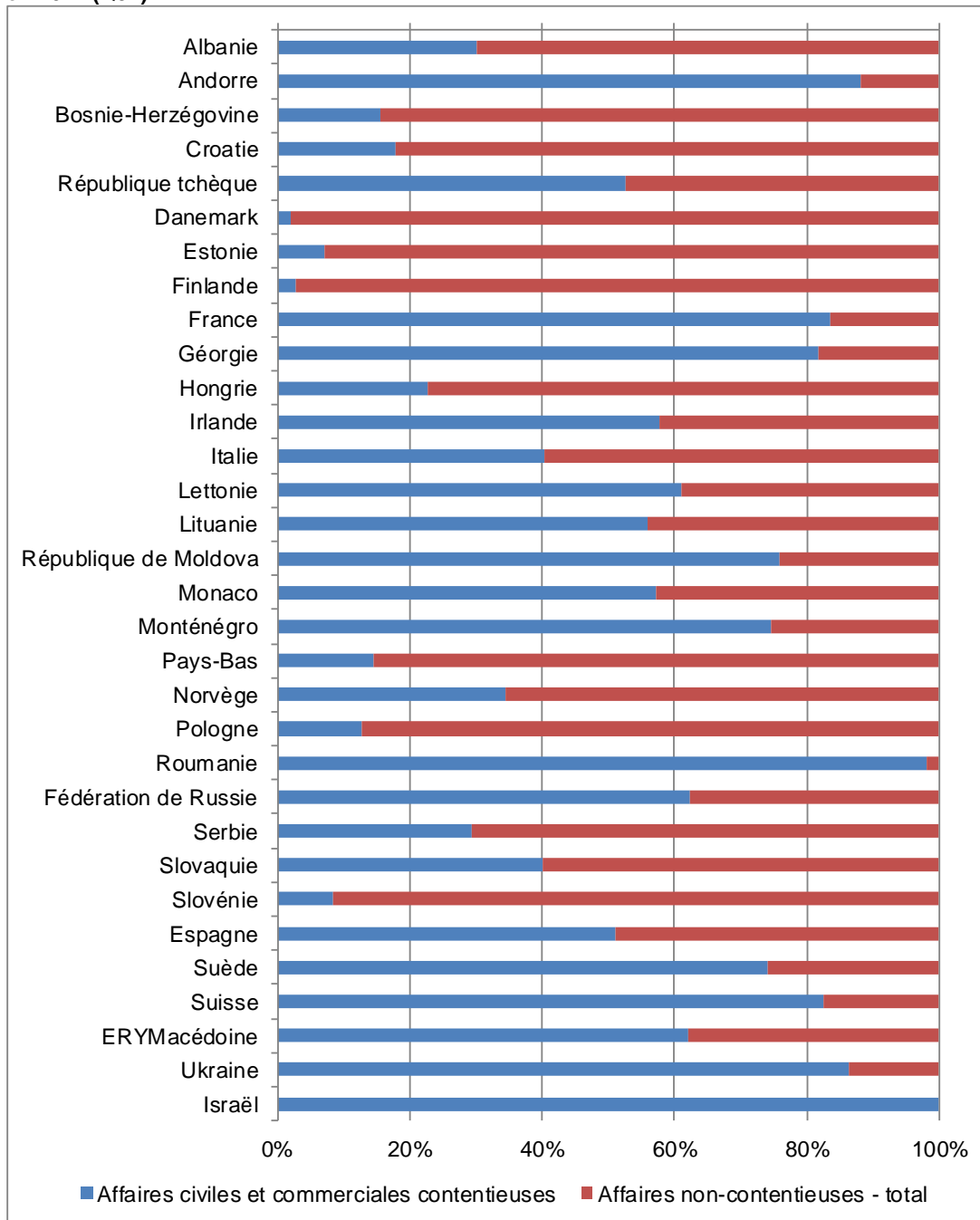


## 5.2.1 Justice civile et commerciale (affaires contentieuses) – données 2014

### *Charge de travail des tribunaux en matière de justice civile (principalement affaires civiles et commerciales contentieuses)*

Le graphique ci-dessous fournit des informations sur les 31 Etats ou entités pour lesquels des données sur les affaires contentieuses et non-contentieuses civiles et commerciales étaient disponibles (comprenant les affaires générales non-contentieuses civiles et commerciales, les affaires liées aux registres et d'autres affaires non-contentieuses). Ce graphique permet une meilleure compréhension de la structure de l'activité des tribunaux par Etat ou entité.

**Graphique 5.3 Ratio entre affaires civiles et commerciales contentieuses et total des affaires non-contentieuses en 2014 (Q91)**

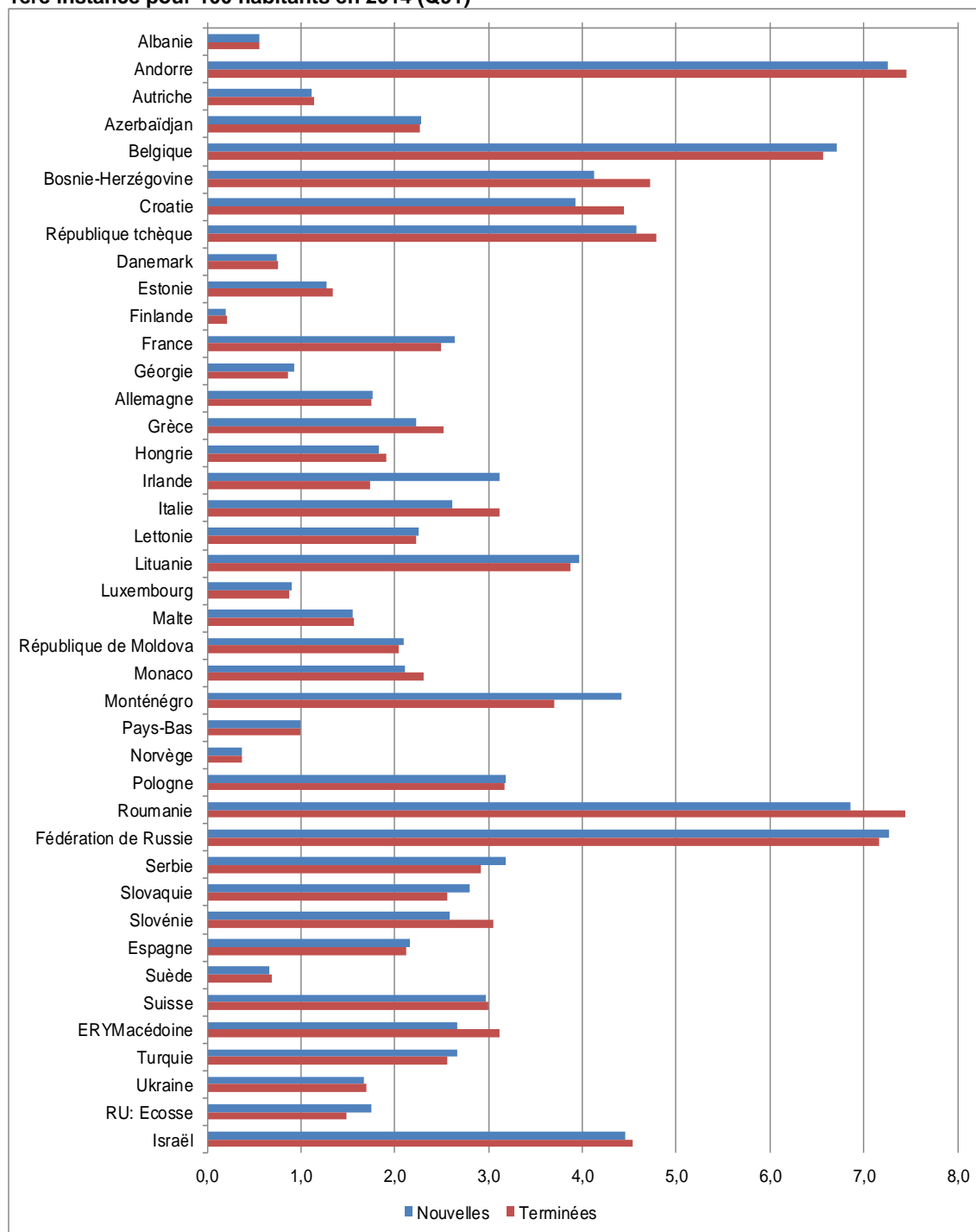


La comparaison entre le volume des nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses et non-contentieuses de première instance entre les Etats ou entités montre que la charge de travail du tribunal est fortement influencée par les affaires non-contentieuses dans certains Etats ou entités, tandis que dans d'autres Etats ou entités, les affaires contentieuses constituent la principale activité des tribunaux de

première instance. Parmi les Etats et entités (31) qui ont fourni des données distinguant les affaires civiles et commerciales contentieuses et non-contentieuses en 2014, une majorité (65 %) a reçu plus d'affaires civiles contentieuses que non-contentieuses. En particulier, les tribunaux en **Andorre, France, Géorgie, Roumanie, Suisse** et **Ukraine** ont reçu quatre à sept fois plus d'affaires civiles et commerciales contentieuses que d'affaires non-contentieuses.

En ce qui concerne le nombre de nouvelles affaires non-contentieuses pour 100 habitants, les différences considérables entre les Etats ou entités (de 0,1 affaire pour 100 habitants en **Roumanie** à 37,4 affaires au **Danemark**) peuvent être expliquées par des différences dans les systèmes statistiques respectifs et/ou dans les catégorisations juridiques. Les exemples incluent l'absence d'une distinction globale dans les statistiques entre les procédures contentieuses et non-contentieuses (par exemple **Bulgarie, Chypre**); la présence ou l'absence au sein des tribunaux de registres fonciers et commerciaux (par exemple **Croatie, Danemark, Finlande, Estonie**); l'impossibilité de faire une distinction entre les affaires contentieuses et non-contentieuses pour les nouvelles affaires ou les affaires pendantes, mais seulement pour les affaires terminées (par exemple **Pays-Bas**); ou la répartition différente des groupes spécifiques d'affaires entre les deux principales catégories (par exemple **Pologne**).

**Graphique 5.4 Nombre de nouvelles affaires et d'affaires terminées civiles et commerciales contentieuses en 1ère instance pour 100 habitants en 2014 (Q91)**



Le graphique ci-dessus montre que, dans les systèmes judiciaires évalués en 2014, les tribunaux de première instance ont reçu en moyenne 2,7 affaires civiles contentieuses pour 100 habitants et ont réussi à résoudre la même quantité d'affaires au cours de l'année. Néanmoins, au niveau de l'Etat ou de l'entité, des différences notables peuvent être soulignées. Les tribunaux de 4 Etats (**Andorre, Belgique, Roumanie, Fédération de Russie**) ont traité plus de cinq affaires civiles et commerciales contentieuses pour 100 habitants, alors que dans 7 autres Etats (**Albanie, Danemark, Finlande, Géorgie, Luxembourg, Norvège, Suède**) les tribunaux ont reçu et résolu moins d'une affaire pour 100 habitants. Ces chiffres confirment la plupart du temps les données de l'évaluation précédente, montrant que les justiciables dans les pays d'Europe du Nord, ainsi qu'en **Albanie** et **Géorgie**, font un usage moins fréquent du tribunal pour résoudre leurs différends. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une analyse sociologique des différents systèmes de justice, de telles informations peuvent fournir une hypothèse utile pour la recherche poussée des raisons expliquant ces données. Certains des commentaires énoncés dans les rapports nationaux soulignent déjà des explications possibles, notamment : la disponibilité de mécanismes alternatifs pour résoudre une affaire qui ont un effet

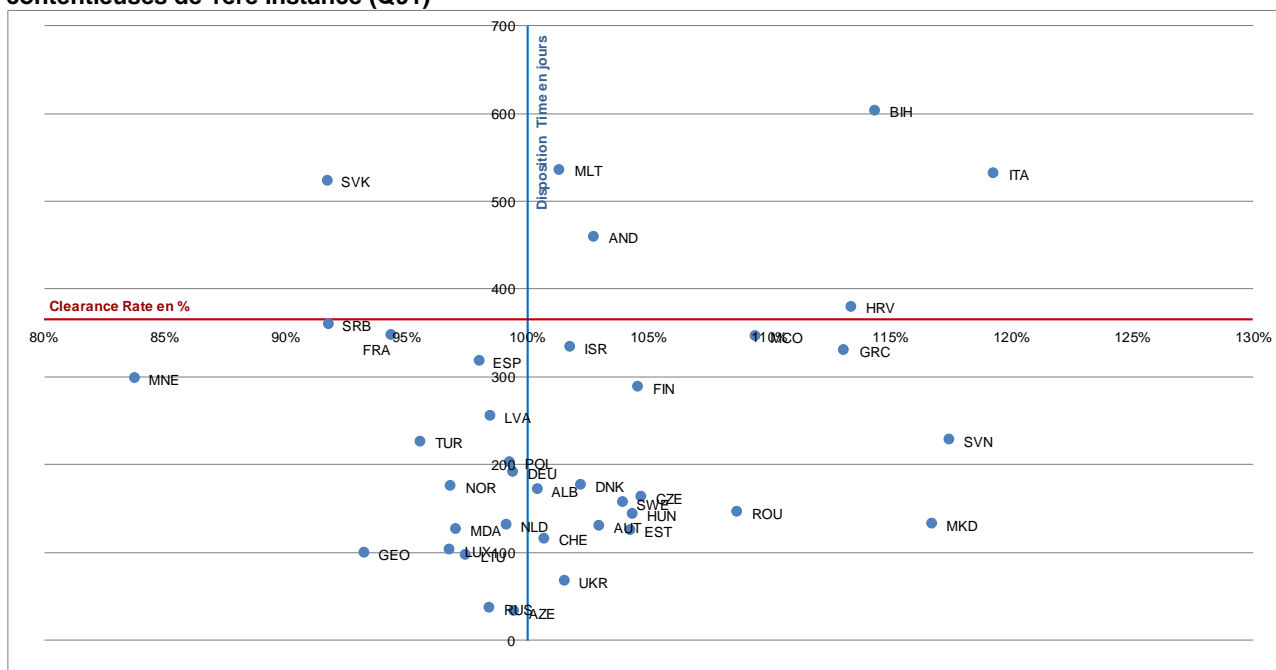
de filtre sur le nombre d'affaires traitées par les tribunaux (par exemple **Norvège**) ; un système informatique de traitement des affaires qui permet aux tribunaux de modifier et mettre à jour à tout moment les données (par exemple **Estonie, Suède**) ; plusieurs numéros de référence pour la même affaire au cours du processus (par exemple **Grèce**) ; un accès réduit à l'aide judiciaire (par exemple **Slovénie**) ; la mise en œuvre de frais de justice ou des changements dans l'administration des affaires par les tribunaux (par exemple **Angleterre et Pays de Galles (RU)**).

Il serait également utile d'effectuer des recherches comparatives sur la typologie et la classification des affaires civiles et commerciales entre ces Etats, afin d'identifier les sous-catégories communes. Cela conduirait à une meilleure compréhension des systèmes judiciaires, fournirait des informations supplémentaires sur les résultats de l'évaluation et améliorerait les comparaisons entre les Etats.

### Indicateurs de performance concernant les affaires civiles et commerciales contentieuses

Le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* peuvent être étudiés ensemble pour aborder simultanément l'évolution possible de l'arriéré judiciaire et le temps nécessaire pour traiter les affaires pendantes. Pour 6 Etats ou entités (**Arménie, Bulgarie, Chypre, Portugal, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Irlande du Nord (RU)**), il n'a pas été possible de calculer le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* pour les affaires civiles et commerciales contentieuses. Pour 3 autres Etats ou entités (**Belgique, Irlande et Ecosse (RU)**), il a seulement été possible de mesurer le *Clearance Rate*, mais pas le *Disposition Time*. Alors que le *Clearance Rate* est tout juste inférieur à 100 % dans les trois cas, les chiffres concernant l'**Ecosse (RU)** (85 %) et l'**Irlande** (56 %) sont particulièrement bas. L'explication du faible *Clearance Rate* en Irlande réside dans les exigences procédurales en matière civile. Sauf si une affaire est inscrite au calendrier du tribunal aux fins d'un procès ou de la fixation d'une date de procès, les parties à une procédure civile en Irlande ne sont généralement pas tenues de notifier qu'une affaire est résolue ou qu'elle n'est plus poursuivie. En conséquence, le *Clearance Rate* émergeant à partir des données fournies sous-estime de manière significative le *Clearance Rate* réel des affaires, car un nombre important d'affaires terminées ne sont pas enregistrées ou comptabilisées comme telles.

**Graphique 5.5 Clearance Rate au regard du Disposition Time pour les affaires civiles et commerciales contentieuses de 1ère instance (Q91)**



Dans le quadrant inférieur droit du graphique ci-dessus, 12 Etats ou entités connaissent une productivité des tribunaux qui peut être considérée comme satisfaisante. En effet, le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* (en dessous de la moyenne de 237 jours) sont positifs pour les affaires civiles et commerciales contentieuses en **Albanie, Autriche, République tchèque, au Danemark, en Estonie, Hongrie, Roumanie, Slovaquie, Suède, Suisse**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en **Ukraine**. La majorité de ces Etats confirment les résultats positifs de la dernière évaluation, y compris l'**Albanie**, où le *Clearance Rate* a constamment augmenté depuis la mesure de 2010 et a atteint les 100 % à partir de 2014.

Dans 20 autres Etats ou entités, la situation semble pouvoir être gérée. En **Finlande, Grèce, à Monaco** et en **Israël**, le *Disposition Time* est supérieur à la moyenne (237 jours, toutefois inférieur à 365 jours), mais cela est compensé par un *Clearance Rate* positif (supérieur à 100 %). En revanche, en **Azerbaïdjan, Géorgie, Allemagne, Lituanie, au Luxembourg, en République de Moldova, aux Pays-Bas, en Norvège, Pologne, Fédération de Russie et Turquie**, le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais le *Disposition Time* peut être considéré comme satisfaisant. Toutefois, une analyse plus approfondie peut être nécessaire pour comprendre les raisons expliquant certains chiffres particulièrement faibles du *Disposition Time* (par exemple légèrement plus d'un mois en **Azerbaïdjan** et en **Fédération de Russie**) ainsi que leur impact sur la qualité des services judiciaires dans la pratique. La situation devrait être plus sérieusement suivie en **France, Lettonie, au Monténégro, Serbie et Espagne** où le *Clearance Rate* est proche de 100 % (légèrement supérieur ou inférieur), mais le *Disposition Time* est supérieur à la moyenne.

La situation est beaucoup plus critique dans les Etats ou entités ayant un *Clearance Rate* particulièrement bas ou un *Disposition Time* très élevé, ou les deux : ils ont des difficultés à faire face au volume de nouvelles affaires. Les arriérés et la durée des procédures sont susceptibles de se détériorer si aucune mesure spécifique n'est prise. C'est notamment le cas pour **Andorre** (*Disposition Time* : 460 jours), la **Bosnie-Herzégovine** (*Disposition Time* : 603 jours), l'**Italie** (*Disposition Time* : 532 jours), **Malte** (*Disposition Time* : 536 jours), la **Slovaquie** (*Disposition Time* : 524 jours ; *Clearance Rate* : 92 %) et dans une moindre mesure la **Croatie** (*Disposition Time* : 380 jours ; *Clearance Rate* : 113 %). Des mesures pour renforcer la productivité des tribunaux sont déjà en place dans certains de ces Etats ou entités.

### 5.2.2 Affaires civiles et commerciales contentieuses – évolution 2010 / 2014

#### *Evolution des indicateurs de performance pour les affaires civiles et commerciales contentieuses*

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du *Clearance Rate* pour les affaires civiles et commerciales contentieuses entre 2010 et 2014. Les résultats de l'analyse doivent être considérés avec prudence, car la cohérence de certaines données peut changer dans la période observée, ce qui peut influencer les variations dans le temps.

Tableau 5.6 Evolution du *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses entre 2010 et 2014 (Q91)

Etats / entités	Clearance Rate des affaires civiles et commerciales contentieuses en 1ère instance			
	2010	2012	2014	Tendance
Albanie	93%	97%	100%	
Andorre	99%	95%	103%	
Arménie	101%	103%	NQ	
Autriche	100%	101%	103%	
Azerbaïdjan	98%	100%	99%	
Belgique	NA	NA	98%	
Bosnie-Herzégovine	94%	116%	114%	
Bulgarie	NA	NA	NA	
Croatie	102%	95%	113%	
Chypre	84%	NA	NA	
République tchèque	103%	99%	105%	
Danemark	102%	109%	102%	
Estonie	98%	112%	104%	
Finlande	93%	103%	105%	
France	98%	99%	94%	
Géorgie	96%	102%	93%	
Allemagne	102%	100%	99%	
Grèce	79%	58%	113%	
Hongrie	102%	105%	104%	
Irlande	NA	NA	56%	
Italie	118%	131%	119%	
Lettonie	86%	118%	98%	
Lituanie	102%	101%	97%	
Luxembourg	139%	173%	97%	
Malte	89%	114%	101%	
République de Moldova	95%	100%	97%	
Monaco	76%	117%	109%	
Monténégro	92%	102%	84%	
Pays-Bas	NA	NA	99%	
Norvège	101%	100%	97%	
Pologne	95%	89%	99%	
Portugal	102%	98%	NA	
Roumanie	90%	99%	109%	
Fédération de Russie	100%	99%	98%	
Serbie	92%	116%	92%	
Slovaquie	98%	82%	92%	
Slovénie	99%	101%	117%	
Espagne	94%	100%	98%	
Suède	98%	99%	104%	
Suisse	100%	100%	101%	
ERYMacédoine	95%	131%	117%	
Turquie	NA	115%	96%	
Ukraine	104%	106%	102%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	85%	85%	
Israël		101%	102%	
<b>Moyenne</b>	98%	104%	100%	
<b>Médiane</b>	98%	101%	100%	
<b>Minimum</b>	76%	58%	56%	
<b>Maximum</b>	139%	173%	119%	

Les données recueillies au cours des trois dernières évaluations, 2010, 2012 et 2014, montrent l'interruption de la tendance à l'amélioration du *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance. En moyenne, on constatait dans un premier temps une amélioration générale de l'indicateur, puis une inversion de la tendance, avec un *Clearance Rate* moyen diminuant de 104 % à 100 % entre 2012 et 2014. Toutefois, des différences importantes peuvent être mises en évidence entre les Etats ou entités évalués.

7 Etats (**Albanie, Autriche, Finlande, Roumanie, Slovénie, Suède et Suisse**) ont connu une amélioration régulière du *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance. Au contraire, une diminution constante du *Clearance Rate* peut être notée en **Allemagne, Lituanie, Norvège et Fédération de Russie**, mais pour ces 4 Etats, le *Clearance Rate* est resté proche de 100 %. Dans le cas de la **Lituanie**, la tendance négative doit être interprétée à la lumière de la réforme judiciaire de 2013 qui a impliqué la fermeture des huit tribunaux de district, alors qu'en **Norvège**, des éventuelles incohérences dans les données ont été rapportées étant donné que, selon le droit procédural de ce pays, des affaires peuvent être jointes ou disjointes après avoir été enregistrées au tribunal.

Dans la période entre les deux dernières évaluations (2012-2014), le **Monténégro** et la **Turquie** ont enregistré une baisse particulièrement forte du *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses. La tendance doit être suivie avec attention, car les performances des instances judiciaires compétentes pourraient être modifiées à l'avenir si ce phénomène se confirmait. La situation en **Irlande** et en **Ecosse (RU)** doit également être surveillée de près afin de comprendre les réelles raisons justifiant le faible *Clearance Rate* ou les tendances négatives sur le long terme. En effet, les faibles niveaux du *Clearance Rate* ne peuvent être directement liés à l'efficacité du système judiciaire en tant que telle, mais sont plutôt le résultat d'autres facteurs, tels que l'absence de règles de procédures exigeant la notification au tribunal par les parties de la résolution d'une affaire ou de son abandon (par exemple en **Irlande**) ou l'incohérence des données en raison de l'introduction de nouvelles catégories de statistiques au cours des cycles de suivi (par exemple au **Monténégro**).

Des améliorations majeures du *Clearance Rate* peuvent être observées notamment en **Italie, Grèce, à Monaco** et dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». Dans le cas de **l'Italie**, celles-ci peuvent être expliquées par un certain nombre de facteurs qui vont au-delà de l'efficacité des tribunaux, notamment une méthodologie différente de classification des affaires civiles introduites en 2012, l'introduction de nouvelles taxes judiciaires que les justiciables doivent payer pour initier des procédures particulières, la réduction du nombre de nouvelles affaires civiles et commerciales en général et le nombre sans cesse croissant de recours aux mesures alternatives de résolution des litiges (« **MARL** » ou « **ADR** » en anglais – *Alternative Dispute Resolution*) produisant un effet de filtre sur les nouvelles affaires contentieuses. Les évolutions positives enregistrées dans la période 2010-2014 sont donc en partie le résultat d'une diminution du nombre de nouvelles affaires et ne sont pas exclusivement liées à une augmentation du nombre d'affaires résolues. La situation doit continuer à être suivie dans le futur, du fait de la réorganisation géographique majeure du système judiciaire en Italie dans la seconde moitié de 2013 et au début de 2014, qui a abouti à la fermeture de près de 1 000 tribunaux. En ce qui concerne « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », la nouvelle méthode de présentation des données et l'utilisation d'un nouveau logiciel pour l'évaluation de 2014 peut avoir donné lieu à des variations considérables du nombre d'affaires par rapport aux évaluations précédentes.

Tableau 5.7 Evolution du *Disposition Time* des affaires civiles et commerciales contentieuses entre 2010 et 2014 (Q91)

Etats / entités	Disposition Time des affaires civiles et commerciales contentieuses en 1ère instance			
	2010	2012	2014	Tendance
Albanie	173	192	171	
Andorre	189	264	460	
Arménie	163	168	NQ	
Autriche	129	135	130	
Azerbaïdjan	43	52	33	
Belgique	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	826	656	603	
Bulgarie	NA	NA	NA	
Croatie	462	457	380	
Chypre	513	NA	NA	
République tchèque	128	174	163	
Danemark	182	165	177	
Estonie	215	167	125	
Finlande	259	325	289	
France	279	311	348	
Géorgie	94	62	100	
Allemagne	184	183	192	
Grèce	190	469	330	
Hongrie	160	97	144	
Irlande	NA	NA	NA	
Italie	493	590	532	
Lettonie	315	241	255	
Lituanie	55	88	97	
Luxembourg	200	73	103	
Malte	849	685	536	
République de Moldova	110	106	127	
Monaco	743	433	347	
Monténégro	271	254	298	
Pays-Bas	NA	NA	132	
Norvège	158	160	176	
Pologne	180	195	203	
Portugal	417	369	NA	
Roumanie	217	193	146	
Fédération de Russie	13	40	37	
Serbie	316	242	359	
Slovaquie	364	437	524	
Slovénie	315	318	228	
Espagne	289	264	318	
Suède	187	179	157	
Suisse	132	127	116	
ERYMacédoine	259	175	132	
Turquie	NA	134	227	
Ukraine	52	70	68	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	
Israël	..	340	334	
<b>Moyenne</b>	266	243	237	
<b>Médiane</b>	195	188	177	
<b>Minimum</b>	13	40	33	
<b>Maximum</b>	849	685	603	



Le *Disposition Time* moyen des affaires civiles et commerciales contentieuses a lentement diminué au fil du temps.

Une amélioration constante du *Disposition Time* a été enregistrée en **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, **Estonie**, à **Malte**, **Monaco**, en **Roumanie**, **Suède**, **Suisse** et dans « l'ex-République yougoslave de **Macédoine** ». On notera en particulier, parmi ceux-ci, que le *Disposition Time* a fortement diminué dans les pays comme la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, **Malte** et **Monaco**, qui avaient - et ont toujours - un *Disposition Time* particulièrement élevé (plus d'un an). La réduction régulière du *Disposition Time* des affaires contentieuses civiles et commerciales en **Bosnie-Herzégovine** (de 826 jours en 2010, à 656 jours en 2012, à 603 jours en 2014) est liée à la mise en œuvre de mesures nationales visant à améliorer l'efficacité des tribunaux. Une initiative de réduction de l'arriéré est en place depuis 2009 et vise à répondre à la forte augmentation du nombre d'affaires pendantes en raison d'un *Clearance Rate* particulièrement faible en 2008. De même, en **Croatie**, la réorganisation de la répartition de la charge de travail entre les juges et les référendaires a abouti à l'augmentation du nombre d'affaires résolues. Cela a eu un impact positif sur le *Disposition Time*, en dépit de l'augmentation du nombre d'affaires nouvelles civiles et commerciales contentieuses entre 2010 et 2014, principalement due à la situation économique difficile en **Croatie**. En revanche, dans le cas de **Monaco**, l'amélioration du *Disposition Time* entre les deux derniers cycles d'évaluation (2012 et 2014) peut être en partie expliquée par la résolution d'un nombre important d'affaires commerciales anciennes, mais assez peu complexes.

Dans 7 Etats ou entités, cependant, une aggravation continue du *Disposition Time* sur les trois cycles d'évaluation peut être observée. La situation en **Allemagne**, **Lituanie**, **Norvège** et **Pologne** peut être considérée comme acceptable parce que le *Disposition Time* est resté inférieur à 200 jours. En **Andorre**, **Slovaquie** et (dans une moindre mesure) en **France**, on observe une tendance inquiétante, d'autant que ces Etats ont un *Disposition Time* très élevé pour les affaires civiles et commerciales contentieuses. En ce qui concerne la **Slovaquie**, l'augmentation du nombre de nouvelles affaires et la méthodologie de collecte des données statistiques par le ministère de la Justice pourrait partiellement expliquer l'effet (négatif) sur le *Disposition Time*. En revanche, aucune explication n'a été fournie dans le cas de l'**Andorre**. Les différences dans le nombre de nouvelles affaires ne peuvent pas expliquer entièrement la situation mais les chiffres peuvent servir d'indications si l'on considère le faible nombre (absolu) d'affaires concernées. Entre 2010 et 2012, en Andorre, les nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses ont diminué de 3 % et les affaires pendantes ont augmenté de 30 %, alors qu'entre 2012 et 2014 les nouvelles affaires ont augmenté de 27 % et les affaires pendantes de 140 %, en dépit d'un *Clearance Rate* positif.

La situation doit être suivie de près dans 4 autres Etats : **Grèce**, **Italie**, **Serbie** et **Turquie**. Les deux premiers Etats ont connu une forte augmentation du *Disposition Time* pour les affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance entre 2010 et 2012, et une réduction de celui-ci entre 2012 et 2014. Comme indiqué précédemment, les deux Etats ont adopté des réformes pour améliorer les performances et la qualité de l'information statistique. En revanche, la **Turquie** et la **Serbie** ont enregistré une détérioration du *Disposition Time* entre 2012 et 2014, après une amélioration notable au cours de la période précédente (aucune donnée n'a été fournie par la **Turquie** pour 2010). En ce qui concerne la **Serbie**, l'inversion de la tendance doit être examinée à la lumière de la réforme législative qui a modifié la façon de présenter les affaires résolues et non résolues dans les rapports statistiques, et par conséquent entraîné une diminution du nombre d'affaires résolues.

La variation des chiffres relatifs au *Disposition Time* indiqué ci-dessus doit aussi être prise en compte (et peut être en partie expliquée) au regard de la variation du volume d'affaires pendantes dans le cadre des trois dernières évaluations. Le tableau ci-dessous présente l'évolution du volume des affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes en première instance au 31 décembre entre 2010 et 2014. D'un point de vue méthodologique, il convient de souligner qu'un certain nombre d'Etats ont signalé des anomalies et des incohérences horizontales dans les données fournies en raison de plusieurs facteurs, notamment les règles de procédure qui permettent à des affaires d'être jointes et disjointes au cours d'une procédure (par exemple, l'**Estonie** et la **Norvège**) ou de ré-ouvrir une affaire sans la compter en tant que telle (**Danemark**); les différentes étapes de récupération des informations sur les affaires nouvelles, résolues et pendantes (par exemple les **Pays-Bas**); ou les omissions dans les informations statistiques générées par les tribunaux ainsi que des changements structurels au sein du système judiciaire (par exemple la **Pologne**).

**Tableau 5.8 Evolution des affaires pendantes de première instance en matière civile et commerciale contentieuse entre 2010 et 2014 (Q91)**

Etats / entités	Nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance pendantes au 31 décembre			
	2010	2012	2014	Tendance
Albanie	8219	9741	7520	
Andorre	2323	3015	7222	
Arménie	12114	11644	NQ	
Autriche	39762	38918	35068	
Azerbaïdjan	11465	15038	19225	
Belgique	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	332800	299466	298704	
Bulgarie	NA	NA	NA	
Croatie	189055	217582	195718	
Chypre	31244	NA	NA	
République tchèque	165991	171113	225579	
Danemark	32292	22804	20705	
Estonie	12425	8393	5991	
Finlande	7164	9496	8834	
France	1347826	1428811	1571438	
Géorgie	4764	4181	8750	
Allemagne	798702	792594	744510	
Grèce	187360	478241	246839	
Hongrie	89626	120187	74290	
Irlande	NA	NA	NA	
Italie	3828612	3308692	2758091	
Lettonie	38271	34227	31084	
Lituanie	31056	26005	30149	
Luxembourg	1595	1635	1382	
Malte	10295	8882	9885	
République de Moldova	20809	23865	25143	
Monaco	1605	934	827	
Monténégro	13760	14503	18750	
Pays-Bas	NA	NA	60160	
Norvège	7846	7937	9049	
Pologne	385035	505040	676875	
Portugal	366135	364305	NA	
Roumanie	571950	578043	661619	
Fédération de Russie	472649	712285	1063531	
Serbie	189859	178229	204297	
Slovaquie	122916	157862	199203	
Slovénie	56863	55486	39220	
Espagne	1438719	1270383	857047	
Suède	31872	31684	28516	
Suisse	61475	79405	78315	
ERYMacédoine	37755	21646	23388	
Turquie	NA	681156	1231397	
Ukraine	248391	168899	134478	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	
Israël		337154	344349	
<b>Moyenne</b>	295016	312167	313859	
<b>Médiane</b>	39017	47202	39220	
<b>Minimum</b>	1595	934	827	
<b>Maximum</b>	3828612	3308692	2758091	

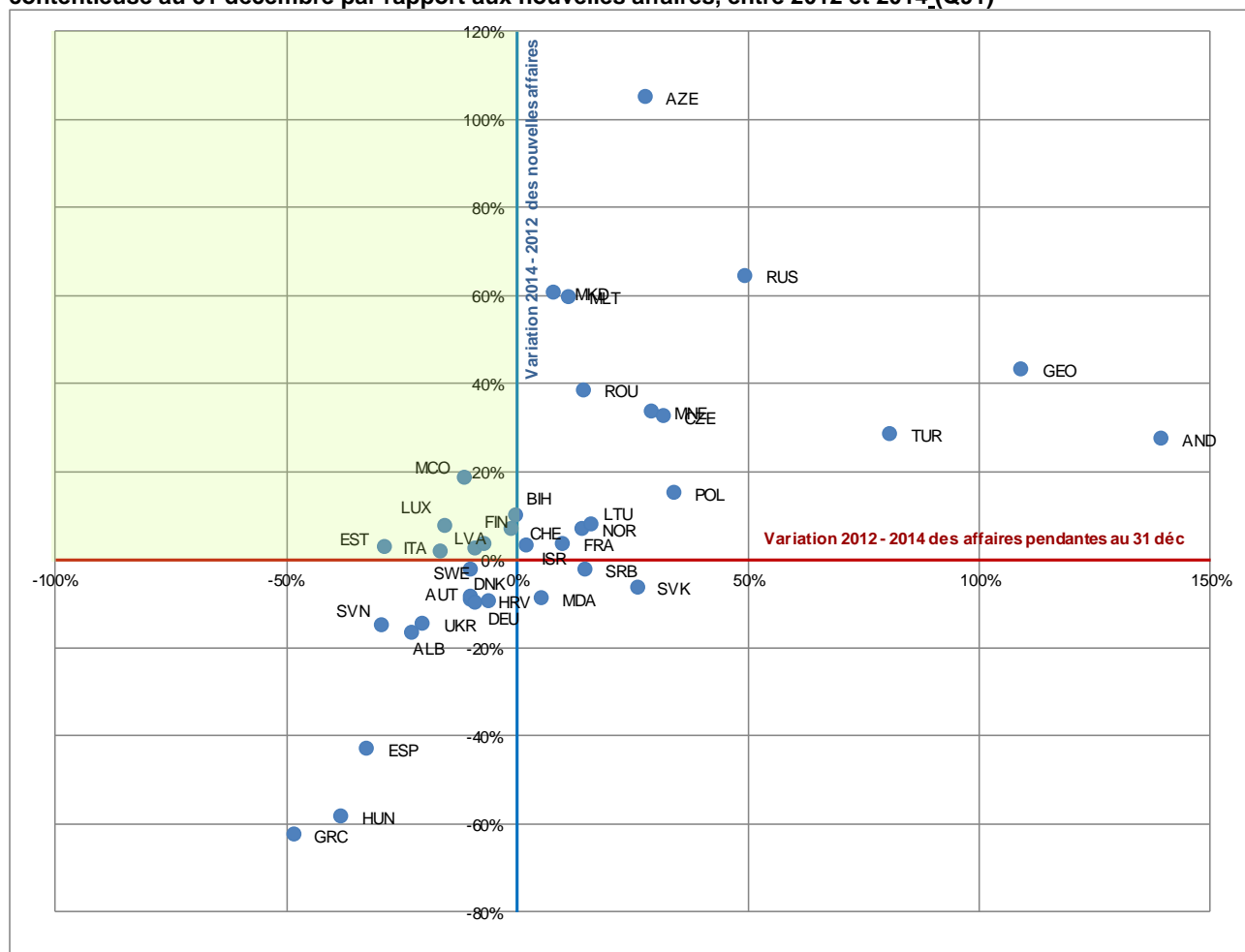
Les données recueillies à partir des évaluations de 2010, 2012 et 2014 montrent, en moyenne, une augmentation du nombre d'affaires pendantes de 6 % en 2010-2012 et de 8 % en 2012-2014. Les données ne sont pas disponibles pour 7 Etats ou entités - **Belgique, Bulgarie, Irlande, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU) et Irlande du Nord (RU)**. Les données disponibles pour l'**Arménie, Chypre, les Pays-Bas, le Portugal, la Turquie et Israël** ne couvrent qu'un ou deux cycles d'évaluation. Dans la dernière évaluation, près de la moitié des Etats ou entités (18) pour lesquels des données étaient fournies ont réduit le volume des affaires pendantes tandis que le reste (19) a enregistré une hausse par rapport aux données de 2012. Il y a cependant des différences importantes entre les Etats et entités et des variations notables au sein d'un même Etat au cours des trois cycles de suivi.

Une performance particulièrement positive peut être notée pour l'**Albanie, la Croatie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg et la Suisse**, qui ont été en mesure d'inverser positivement la tendance et de réduire le nombre d'affaires pendantes. En contraste avec les chiffres de la période 2010-2012, qui ont témoigné d'une augmentation de l'arriéré judiciaire, l'évaluation 2012-2014 dans ces Etats a indiqué une baisse du nombre d'affaires pendantes. Une tendance positive peut également être notée par rapport à d'autres juridictions où le stock d'affaires pendantes a progressivement diminué entre 2010 et 2014 (**Autriche, Allemagne, Italie, Slovénie, Espagne, Suède**) ou les juridictions où une tendance positive dans le traitement des arriérés a été maintenue, malgré un taux de réduction plus faible pour la période 2012-2014 par rapport à 2010-2012 (**Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Lettonie, Monaco, Ukraine**).

Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec précaution. Une augmentation ou une diminution de l'arriéré judiciaire ne sont pas toujours liées au niveau d'efficacité des tribunaux. En 2012-2014, par exemple, la **Grèce** a enregistré une baisse des affaires pendantes de près de 50 %. Cette évolution doit cependant être examinée à la lumière d'un certain nombre de facteurs contrastés, notamment : une augmentation importante de l'arriéré en 2010-2012 (155 %) en raison de la méthodologie de référencement des affaires (plus d'une référence par affaire peut être appliquée tout au long du processus) ; une diminution notable (63 %) du nombre de nouvelles affaires en 2012-2014 en raison d'une grève des avocats grecs ; les réformes juridiques qui ont modifié la compétence des tribunaux ; et une longue période de restriction des avocats en 2013 et 2014. En revanche, la diminution de l'arriéré en **Croatie** – malgré l'augmentation du nombre d'affaires nouvelles civiles et commerciales contentieuses depuis 2010 découlant de la situation économique difficile - peut être interprétée à la lumière des efforts supplémentaires de la part des juges et les réformes législatives élargissant la portée des pouvoirs des conseillers judiciaires.

Une meilleure compréhension de l'évolution des affaires pendantes au fil du temps et donc de la performance globale des tribunaux peut être obtenue en considérant le volume des affaires pendantes à la fin de l'année par rapport au volume de nouvelles affaires. Une telle analyse contextualisée permet une interprétation des données sur l'efficacité des tribunaux. Elle complète l'image qui se dégage de l'analyse du *Clearance Rate* en montrant une image dynamique de la capacité des tribunaux à réduire la charge de travail et l'arriéré, malgré l'augmentation du volume des nouvelles affaires d'une évaluation à l'autre. Le graphique ci-dessous illustre la relation entre les affaires pendantes, les nouvelles affaires et l'évolution de l'arriéré entre 2012 et 2014.

**Graphique 5.9 Variation des affaires pendantes de première instance en matière civile et commerciale contentieuse au 31 décembre par rapport aux nouvelles affaires, entre 2012 et 2014 (Q91)**



Le graphique met en évidence la performance positive d'un groupe d'Etats ou entités qui ont été en mesure de réduire leur arriéré judiciaire malgré un nombre croissant de nouvelles affaires. Le cadrant vert ci-dessus met en évidence les Etats qui, malgré une augmentation du nombre de nouvelles affaires, sont encore capables de diminuer le volume d'affaires en cours (arriéré).

Bien qu'aucun des Etats concernés n'ait maintenu une tendance régulière à cet égard dans les trois évaluations, des exemples positifs comprennent la **Géorgie** et la **Suède** pour la période 2010-2012, et l'**Estonie**, la **Finlande**, l'**Italie**, la **Lettonie**, le **Luxembourg**, **Monaco** et la **Suisse** pour la période 2012-2014. Le graphique montre également que les développements positifs dans la réduction des affaires pendantes enregistrée dans certains Etats entre 2012 et 2014 (par exemple en **Albanie**, **Croatie**, **Hongrie**, **Grèce**, **Espagne** et **Slovénie**) ont été en partie liés à une diminution du nombre d'affaires entrantes et non uniquement à une performance judiciaire plus efficace.

En revanche, la situation dans les Etats où le nombre d'affaires pendantes a soit augmenté, malgré une baisse des nouvelles affaires (par exemple **République de Moldova**, **Serbie**, **Slovaquie**), soit augmenté de manière plus importante que l'augmentation du nombre d'affaires entrantes (par exemple **Andorre**, **Géorgie**, **Turquie**) doit être suivie attentivement. En effet, à l'exception d'**Andorre** et de la **Slovaquie**, le reste de ces Etats a connu une baisse de leur *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses, tombé en dessous de 100 % en 2014.

### **Evolution des indicateurs de performance et de la durée moyenne de procédure pour des catégories spécifiques d'affaires civiles**

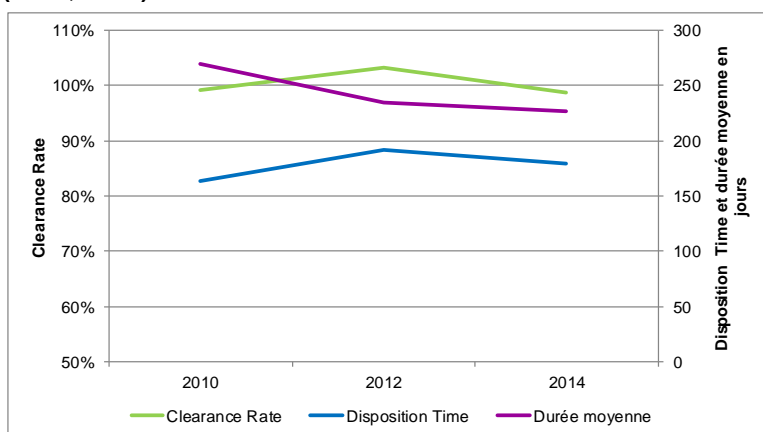
Les données concernant trois catégories d'affaires civiles, à savoir les divorces contentieux, les licenciements et les affaires de faillite, permettent une meilleure compréhension de la charge de travail des tribunaux en Europe, ainsi qu'une comparaison des données plus fiable. Ces catégories ont été sélectionnées pour mener une analyse additionnelle dans le cadre de la Grille d'Evaluation sur l'hypothèse selon laquelle ces affaires sont traitées d'une manière assez similaire dans les tribunaux européens.

Les trois catégories d'affaires « autres que pénales » qui concernent la justice au quotidien, sont définies dans la Note explicative de la Grille d'évaluation de CEPEJ comme suit:

1. *Divorce contentieux* : la dissolution d'un contrat de mariage entre deux personnes, par décision d'une juridiction compétente. La donnée ne doit pas inclure : les divorces par voie d'accord prévoyant la séparation des époux et toutes ses conséquences (procédure par consentement mutuel, même si elle est de la compétence du tribunal) ou organisés par une procédure administrative.
2. *Licenciement* : affaires relatives à la fin d'un (contrat de) travail à l'initiative de l'employeur (opérant dans le secteur privé). Ne sont pas incluses les fins de contrat des agents publics, suite à une procédure disciplinaire par exemple.
3. *Affaires de faillite* : affaires concernant toutes les procédures pour le suivi de la situation financière d'un acteur économique (entreprise, etc.) et éventuellement mettant fin à son activité lorsqu'il n'est pas en mesure de la poursuivre, notamment face à une impossibilité de payer ses dettes (comprenant en particulier les procédures de faillite).

### 5.2.2.1 Affaires de divorce contentieux

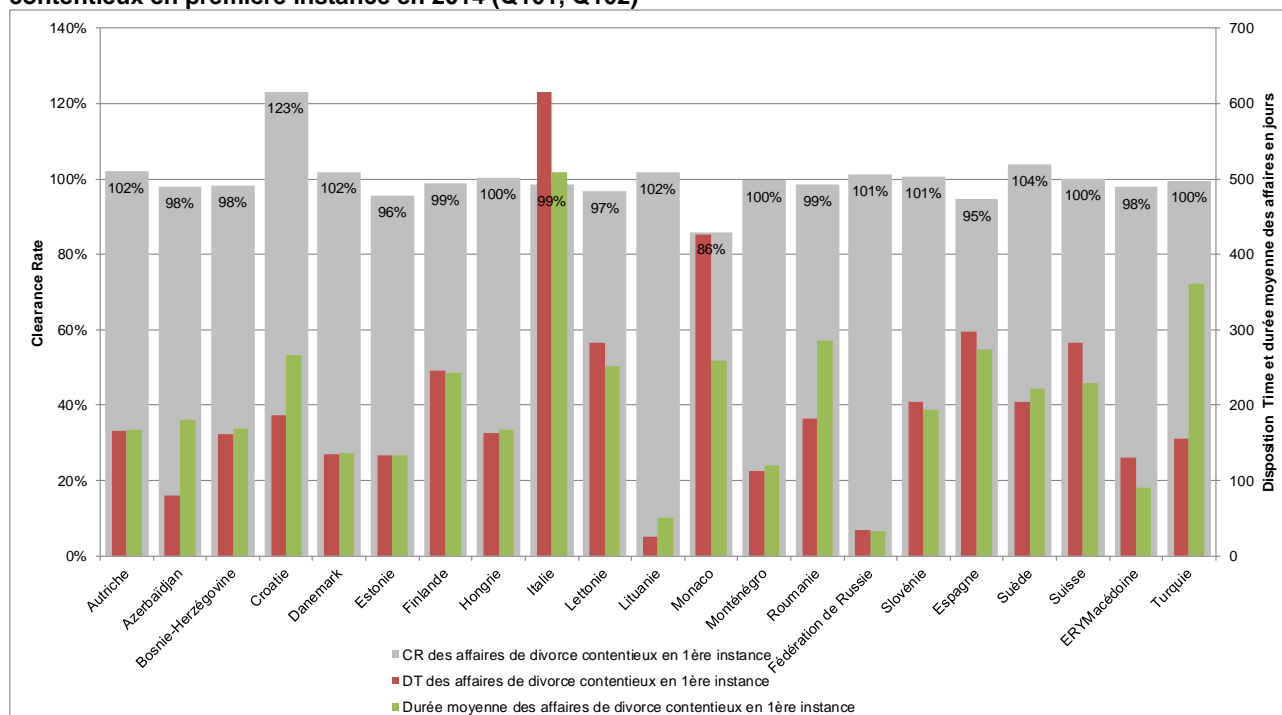
**Graphique 5.10** Evolution de la moyenne européenne du *Clearance Rate*, du *Disposition Time* et de la durée de procédure des affaires de divorce contentieux en première instance entre 2010 et 2014 (Q101, Q102)



Le graphique ci-dessus résume l'évolution moyenne des affaires de divorce contentieux. Entre 2010 et 2014, le *Clearance Rate* de cette catégorie a diminué et est maintenant légèrement inférieur à 100 %, en dépit d'une augmentation positive en 2012. Une tendance négative entre 2010 et 2014 peut également être notée en ce qui concerne l'évolution moyenne du *Disposition Time*, mais la situation s'est améliorée par rapport au cycle d'évaluation des données 2012. En revanche, la durée moyenne de procédure pour ce type d'affaires s'est régulièrement améliorée.

Une remarque générale doit être faite à l'égard de la durée moyenne de procédure en tant qu'indicateur de performance. Il convient de noter que l'indicateur ne constitue pas une mesure solide et scientifiquement fiable pour effectuer des comparaisons entre pays car ces derniers ont mis en place des méthodologies très différentes pour le calcul de la durée moyenne des procédures. Celles-ci peuvent inclure un calcul de la durée des procédures en jours, en mois (par exemple la **Lettonie**) ou dans des intervalles de temps (par exemple la **Roumanie**). En outre, en vue d'évaluer la durée moyenne, les Etats peuvent considérer comme date définitive, soit le jour où la décision judiciaire est rendue (par exemple la **Finlande**), soit le jour où la décision du tribunal devient définitive (par exemple la **Slovaquie**), ce qui comprendrait également la durée de l'instance d'appel. En **France**, au contraire, le calcul de la durée moyenne de procédure des affaires de divorce contentieux comprend le temps de réflexion accordé aux parties entre l'issue infructueuse de la procédure de conciliation et le début de la procédure de divorce ; cela prolongerait la durée moyenne des affaires de divorce d'environ 22 %. Il en résulte que le *Disposition Time* peut être considéré comme un meilleur indicateur pour faire des comparaisons entre les pays en ce qui concerne la capacité des tribunaux à faire face aux catégories d'affaires spécifiques. La durée moyenne de procédure permet néanmoins de donner un aperçu précieux des développements relatifs à la gestion des affaires dans un même pays au fil des années.

**Graphique 5.11 Clearance Rate, Disposition Time, durée moyenne de procédure des affaires de divorce contentieux en première instance en 2014 (Q101, Q102)**



Le graphique montre que la plupart des Etats ou entités pour lesquels les données étaient fournies ont enregistré un *Clearance Rate* positif pour les affaires de divorce contentieux en 2014. Dans 6 autres Etats le *Clearance Rate* est très proche de 100 % (**Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Finlande, Italie, Roumanie**, et dans « **l'ex-République Yougoslave de Macédoine** »). Une performance particulièrement positive peut être notée en **Croatie**. Cela peut être expliqué, d'une part, par le changement de méthode de catégorisation des types d'affaires qui permet d'avoir des informations plus précises et détaillées et, d'autre part, par des efforts supplémentaires des juges pour augmenter le nombre d'affaires terminées. En outre, il convient de noter qu'en juin 2014, une procédure de conseil et de médiation familiale obligatoire pour les conjoints avec enfants mineurs a été introduite en **Croatie** ; l'impact de cette réforme devrait être évalué dans le prochain cycle d'évaluation.

La situation s'est améliorée ou est restée plus ou moins stable au cours des années dans de nombreux Etats et entités, par exemple en **Géorgie, Lituanie** (en particulier entre 2012 et 2014), au **Monténégro**, en **Fédération de Russie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Suède** et **Ukraine**. Les tribunaux ont du mal à faire face au nombre d'affaires de divorce contentieux en **Irlande** et à **Monaco** et, dans une moindre mesure, en **Estonie, Espagne** ou **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Les circonstances particulières concernant le calcul des affaires terminées en **Irlande**, et les conséquences des *Clearance Rates* ont déjà été mises en évidence. La situation en **Estonie** a évolué positivement au fil des années, principalement du fait que les tribunaux travaillent plus efficacement et ont accéléré la procédure.

Les variations du nombre de nouvelles affaires de divorce contentieux dans un certain nombre d'Etats peuvent être expliquées par des changements extérieurs – économiques et sociaux – plutôt que des changements internes – au sein du système judiciaire. La diminution du nombre de nouvelles affaires en **Lettonie** et au **Portugal** entre 2010 et 2012, par exemple, est liée à des facteurs tels que la crise économique, la baisse du nombre de mariages ou le dépeuplement.

En **Roumanie**, le *Clearance Rate* des affaires de divorce contentieux est faible et a diminué par rapport à la donnée de 2012. De même, le *Disposition Time* a doublé depuis la dernière évaluation, malgré la baisse du nombre d'affaires en 2012 et 2013, qui peut être expliquée par des raisons sociales et par l'introduction d'autres mesures de résolution d'affaires de divorce contentieux (par exemple, les procédures devant les notaires). Toutefois, un nombre plus faible de nouvelles affaires ne signifie pas nécessairement une amélioration du *Clearance Rate* et du *Disposition Time* car les affaires qui sont portées devant les tribunaux peuvent être plus complexes.

Il peut être intéressant de souligner que le *Disposition Time* et la durée moyenne de procédure calculée par les Etats ou entités utilisant la durée réelle des affaires de divorce contentieux coïncident en grande partie

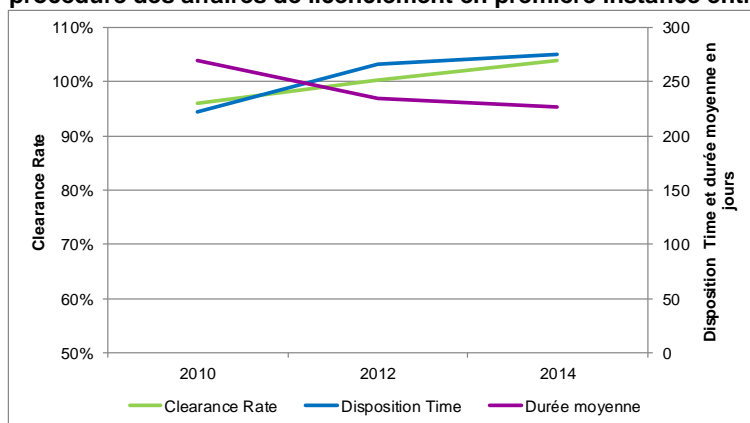
pour 15 (des 21) Etats pour lesquels des données sont disponibles. Pour seulement 6 Etats ou entités une différence significative est observée entre ces indicateurs.

La durée des procédures et le *Disposition Time* varient considérablement entre les différents Etats et entités, en fonction des procédures du droit de la famille en vigueur dans chaque système, de la méthode de calcul de la durée moyenne de procédure, et du volume des affaires traitées par les tribunaux. Des procédures rapides (*Disposition Time* inférieur à 100 jours) peuvent être observées en **Albanie, Azerbaïdjan, Géorgie, Lituanie, République de Moldova, Fédération de Russie, et Ukraine** et des procédures plus longues (*Disposition Time* supérieur à 500 jours) en **France** (durée moyenne renseignée de 666 jours), **Italie**, et à **Monaco**. La durée moyenne de procédure renseignée a diminué au cours des six dernières années, en particulier en **Bosnie-Herzégovine**, au **Danemark**, en **Estonie**, aux **Pays-Bas**, dans « **l'ex-République Yougoslave de Macédoine** » et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et est resté plus ou moins stable dans plus de vingt Etats, incluant par exemple l'**Azerbaïdjan**, l'**Allemagne** et le **Monténégro**. Au contraire, elle a augmenté en **France, Lettonie et Turquie**. Comme souligné précédemment, en **Lettonie**, par exemple, le nombre de nouvelles affaires de divorce a diminué, mais le *Clearance Rate*, le *Disposition Time* calculé et la durée moyenne de procédure renseignée se sont détériorés entre 2012 et 2014. Dans d'autres Etats, un nombre inférieur de nouvelles affaires a permis aux tribunaux de réduire l'arriéré judiciaire et le *Disposition Time*. Cependant, afin de mesurer la situation réelle de l'efficacité des tribunaux, la durée moyenne des procédures doit être appréciée au regard du nombre d'affaires traitées par les tribunaux.

Les comparaisons entre les juridictions à cet égard doivent être prises avec une certaine prudence et doivent nécessairement prendre en compte les particularités de la procédure de divorce dans les différents Etats qui peuvent influencer de manière significative le résultat de l'analyse. La **France** est un exemple notable à cet égard : la procédure de divorce contentieux dans ce pays se compose de deux phases, une phase de conciliation et la procédure de divorce réelle à l'issue de laquelle le divorce est prononcé par un juge. Cependant, comme mentionné précédemment, la durée moyenne de la procédure comprend la période entre les deux étapes, qui est laissée à la discrétion des parties et peut durer jusqu'à 30 mois. En outre, une réforme de la législation adoptée en 2004 a généré une augmentation des divorces par consentement mutuel, ce qui signifie que les affaires de divorce contentieux qui sont portées devant les tribunaux sont les affaires les plus complexes qui nécessitent beaucoup de temps pour être résolues, étant donné le niveau de désaccord entre les parties.

### 5.2.2.2 Affaires de licenciement

**Tableau 5.12 Evolution de la moyenne européenne du *Clearance Rate*, du *Disposition Time* et de la durée de procédure des affaires de licenciement en première instance entre 2010 et 2014 (Q101, Q102)**

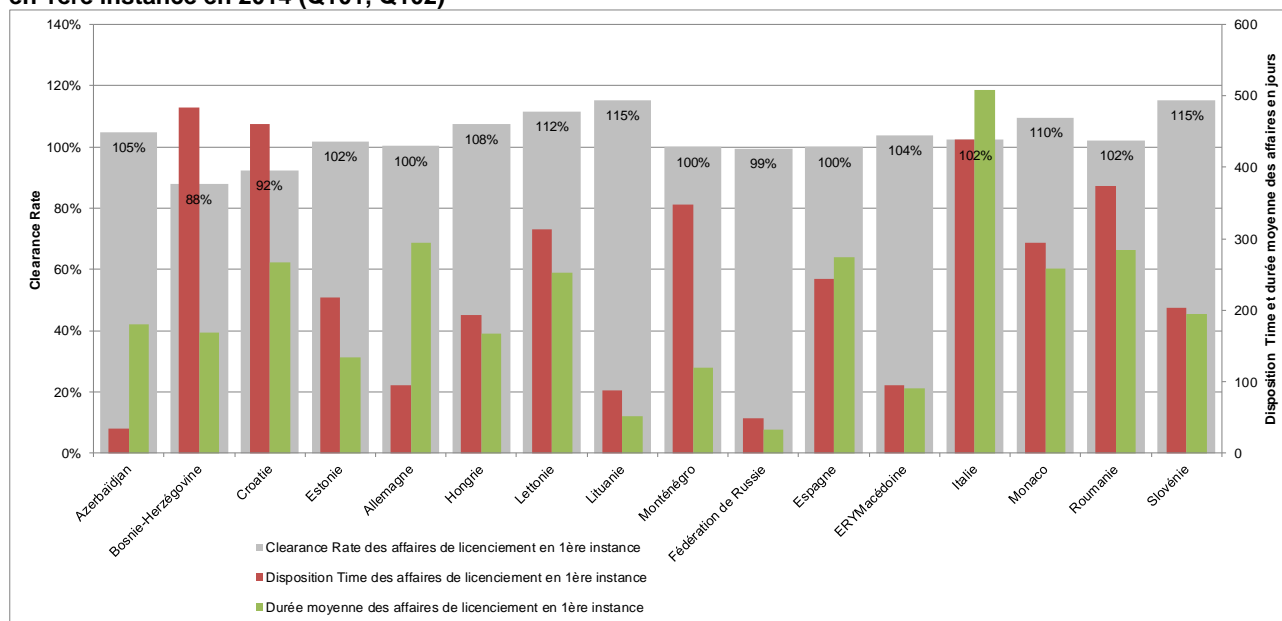


Les licenciements représentent la seule catégorie, parmi les trois catégories d'affaires civiles analysées dans ce rapport, qui ont enregistré un *Clearance Rate* positif en 2014. Entre 2010 et 2014, le *Clearance Rate* moyen des affaires de licenciement a constamment augmenté, passant de 96 % en 2010 à 104 % en 2014. En revanche, une tendance contrastée peut être observée en ce qui concerne la durée de ces affaires : le *Disposition Time* révèle une tendance négative tandis que la durée moyenne de procédure s'est régulièrement améliorée.

Comme mentionné précédemment, en raison des différences importantes entre les Etats en ce qui concerne la méthode de calcul de la durée moyenne de procédure, le *Disposition Time* est un meilleur indicateur pour comparer la durée des procédures entre les pays, tandis que la durée moyenne de procédure permet d'expliquer l'évolution dans le même pays au cours des années.



**Graphique 5.13 Clearance Rate, Disposition Time et durée moyenne de procédures des affaires de licenciement en 1ère instance en 2014 (Q101, Q102)**



Le *Clearance Rate* des affaires de licenciements est supérieur à 100 % dans la grande majorité des Etats. La capacité des tribunaux à réduire leur arriéré est particulièrement élevée en **Irlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Angleterre et Pays de Galles (RU)** (*Clearance Rate* supérieur à 110 %). En **Lituanie**, cela a eu un impact positif sur la réduction à la fois du *Disposition Time* et de la durée moyenne pour ce type d'affaires. Une tendance plus irrégulière peut être observée dans les autres Etats ou entités. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, en dépit de la forte augmentation du *Clearance Rate*, de 90 % en 2012 à 150 % en 2014, la durée moyenne renseignée est restée plus ou moins constante. Cela peut être expliqué par le fait que l'augmentation du *Clearance Rate* est en grande partie due à la diminution du nombre de nouvelles affaires suite à l'introduction de frais qui concernent les tribunaux du travail.

Quelques d'Etats, tels que la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, **Chypre**, la **France** ou la **Slovaquie** ont un *Clearance Rate* qui est bas et un *Disposition Time* et/ou une durée moyenne de procédure très élevés (plus d'un an). Les tribunaux de ces Etats connaissent des difficultés à faire face au volume d'affaires, ce qui a entraîné des retards et des arriérés. Cependant, concernant la **Bosnie-Herzégovine** et la **Croatie**, les niveaux du *Disposition Time* sont beaucoup plus élevés (entre 1,5 et 3 fois plus environ) que ceux de la durée moyenne de procédure renseignée. Aucune explication n'a été fournie pour justifier une telle différence entre les deux évaluations. D'autres Etats, comme **Andorre**, la **Belgique** et **l'Italie**, ont des difficultés à faire face au volume d'affaires car, malgré leur *Clearance Rate* positif, le *Disposition Time* peut être considéré comme très élevé (plus d'un an).

Sur les 26 Etats ou entités qui ont été en mesure de calculer la durée de procédure en première instance, la **Lituanie**, la **Fédération de Russie** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » connaissent des délais très courts (moins de 100 jours), tandis que la durée moyenne pour cette catégorie d'affaires est de plus de 300 jours en **France, Italie et Turquie**.

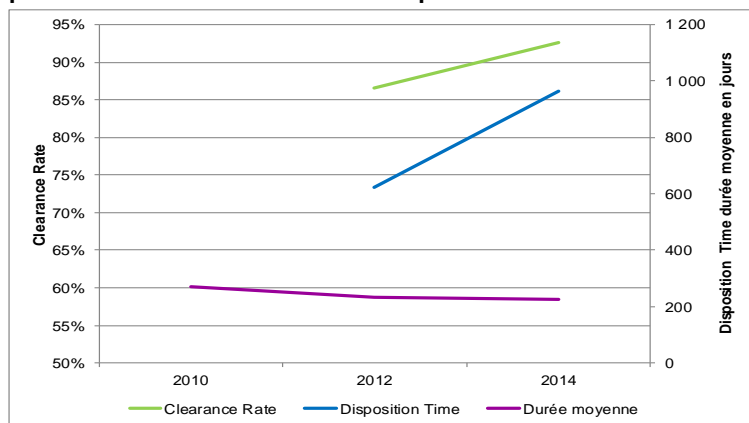
Les variations des indicateurs de performance concernant les affaires de licenciement ont été expliquées dans plusieurs cas (par exemple, **Chypre, Lettonie ou Espagne**) par des facteurs externes, notamment la crise économique, qui a entraîné une augmentation générale du nombre d'affaires, en particulier des affaires complexes, avec des retards et des procédures plus longues. Dans d'autres Etats, une réduction de l'arriéré et de la durée de la procédure peut conduire à une efficacité accrue des systèmes judiciaires. En **Estonie**, la diminution du nombre d'affaires pendantes et terminées de licenciements en 2012, accompagnée d'une réduction de la durée moyenne de procédure, sont censées être attribuées au fait que plus d'affaires sont résolues efficacement par les commissions de conflits de travail et donc moins d'affaires sont portées devant les tribunaux. En **Hongrie**, la diminution du nombre d'affaires de licenciement pendantes sur la période 2012-2014 et la réduction du *Disposition Time* sont aussi une conséquence de la mise en place de nouveaux tribunaux du travail et de nouvelles divisions du travail en 2013, ce qui a augmenté l'efficacité globale du système judiciaire. En **Slovénie**, le nombre d'affaires de licenciement pendantes a diminué car les tribunaux du travail donnent la priorité à ces dernières au sein de la catégorie générale des contentieux du travail et porte un intérêt particulier à résoudre rapidement ces affaires.



De façon plus générale, en ce qui concerne les affaires de licenciement, il convient de souligner que la durée des procédures judiciaires peut également être expliquée par le fait que certains Etats, à travers leurs procédures judiciaires, ont mis en place des garanties procédurales et des procédures de négociation pour parvenir à un équilibre entre le fonctionnement du système économique et la protection individuelle des employés. L'efficacité des tribunaux ne peut pas être le seul enjeu dans de telles procédures. Les Etats peuvent souhaiter établir, par le biais de leurs procédures judiciaires, un bon équilibre entre le fonctionnement du système économique et la protection individuelle des employés. En tout cas, la durée moyenne des procédures doit être considérée conjointement avec les variations du volume des affaires considérées, afin de tirer des conclusions approfondies.

### 5.2.2.3 Affaires de faillite

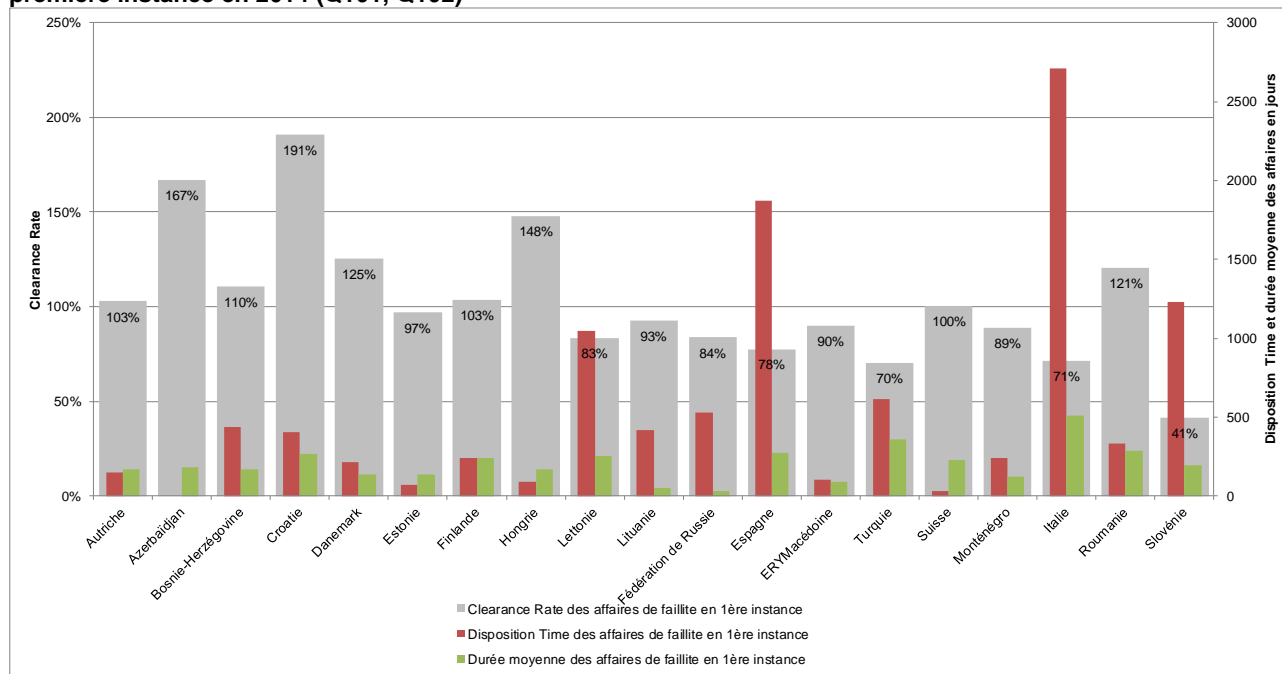
**Graphique 5.14 Evolution de la moyenne européenne du Clearance Rate, du Disposition Time et de la durée de procédure des affaires de faillite en première instance entre 2010 et 2014 (Q101, Q102)**



Les données de 2014 confirment les résultats de la dernière évaluation, à savoir que c'est en raison de procédures d'insolvabilité que les Etats ou entités connaissent de grandes difficultés pour gérer la charge de travail. En dépit d'une augmentation depuis 2012, le Clearance Rate moyen reste faible (93 %). En particulier, 60 % des Etats pour lesquels il était possible de calculer le Clearance Rate en 2014 ont résolu moins d'affaires qu'ils n'en ont reçues. L'évolution du Disposition Time moyen des affaires de faillite est

également très préoccupante étant donné que la moyenne est de plus de deux ans et demi.

**Graphique 5.15 Clearance Rate, Disposition Time, durée moyenne de procédure des affaires de faillite en première instance en 2014 (Q101, Q102)**



Alors que la performance globale des Etats dans le traitement des nouvelles affaires de faillite n'est pas très positive, les chiffres concernant le Clearance Rate sont particulièrement inquiétants dans plusieurs Etats. **Andorre** a par exemple un taux extrêmement faible (19 %); en **République tchèque** et **Slovénie**, le taux varie autour de 45 % et dans 6 autres Etats (**Arménie**, **Belgique**, **Irlande**, **République de Moldova**, **Turquie** et **Israël**) le Clearance Rate varie entre 60 % et 70 %. Ces Etats ont également des Disposition Time très long pour les affaires de faillite. Comme déjà mentionné dans le cas d'**Andorre** (et en général

concernant les petits Etats ou entités), les chiffres peuvent ne pas s'avérer révélateurs de la situation réelle, étant donné le faible nombre absolu d'affaires concernées.

La durée moyenne des procédures renseignée qui peut être étudiée pour 26 Etats ou entités, peut être considérée comme un complément à l'indicateur du *Disposition Time*. La durée des procédures renseignée en 2014 était particulièrement importante en **France, Italie et Turquie**.

La durée des procédures doit cependant être étudiée conjointement avec le volume d'affaires et la complexité des procédures envisagées, afin de permettre des conclusions approfondies sur l'efficacité des tribunaux. En **Irlande**, par exemple, l'augmentation significative du nombre d'affaires de faillite nouvelles ou terminées entre 2013 et 2014 reflète l'introduction d'un nouvel éventail de recours en faillite personnelle obligatoire depuis le cycle d'évaluation précédent. En **Slovénie**, le nombre élevé de nouvelles affaires de faillite et les difficultés des tribunaux à répondre au volume d'affaires peut être attribuée à un certain nombre de facteurs. Tout d'abord la crise financière, qui a entraîné une augmentation du nombre de sociétés en faillite, ainsi qu'un nombre plus élevé de procédures de faillite de personnes physiques. Ensuite, la modification de la législation sur l'insolvabilité en 2013 a supprimé le droit des personnes morales à demander une aide juridique pour le financement de l'avance des frais dans la procédure de faillite, mais elles sont maintenant exemptées du paiement de l'avance. Enfin, le nombre d'affaires pendantes a augmenté et augmentera probablement davantage, en raison des règles régissant le moment où l'affaire est jugée résolue. Pour les affaires de faillite, cela peut se produire lorsque les actifs sont liquidés et les créanciers sont payés (ou en cas de faillite personnelle, si l'acquiescement des dettes a été demandé, jusqu'à ce que cette décision soit prise). Dans les affaires où les débiteurs sont des grandes entreprises, la vente de tous les actifs peut prendre des années ; dans les affaires impliquant des personnes physiques, la période de « probation », qui dure un minimum de 2 ans et un maximum de 5 ans, doit s'écouler avant que le tribunal ne puisse se prononcer sur l'acquiescement de dettes. En **Israël**, l'augmentation continue des affaires de faillite au cours des dernières années, peut également être expliquée par plusieurs éléments : des facteurs économiques, à savoir la récession mondiale et la crise financière ; le cadre législatif lié à la forte probabilité pour les débiteurs de se voir acquiescer de leurs dettes en vertu de la législation actuelle et la prise de conscience de la possibilité de recevoir un acquiescement ; les facteurs sociaux, comme une éventuelle réduction de la stigmatisation sociale associée à la faillite.

L'impact de la situation économique sur le nombre de nouvelles affaires et le volume d'arriéré peut également expliquer la détérioration de la situation en **République tchèque, Lettonie et Espagne**, ainsi que la tendance positive enregistrée au **Danemark**, dans le cadre de l'évaluation des données 2014, en raison d'une meilleure situation économique.

Plusieurs remarques générales peuvent être faites à partir d'une analyse globale des performances des Etats concernant les affaires de faillite. La crise économique est certainement l'une des principales raisons de l'augmentation du volume des nouvelles affaires et de l'extension de la durée des affaires de faillite. Un autre facteur est le niveau de complexité des procédures judiciaires dans les différents systèmes nationaux, qui implique souvent de veiller à ce que les procédures de faillite prennent dûment en compte à la fois les possibilités de rétablissement économique des entreprises et la protection des droits individuels de leurs employés. Par exemple, la spécificité de la législation concernant la faillite et des procédures qui permettent aux entreprises en difficulté financière de rester provisoirement sous contrôle judiciaire peut expliquer certaines extensions de durées de procédures. Cependant, l'équilibre entre la flexibilité du marché et la protection sociale peut différer entre les Etats.

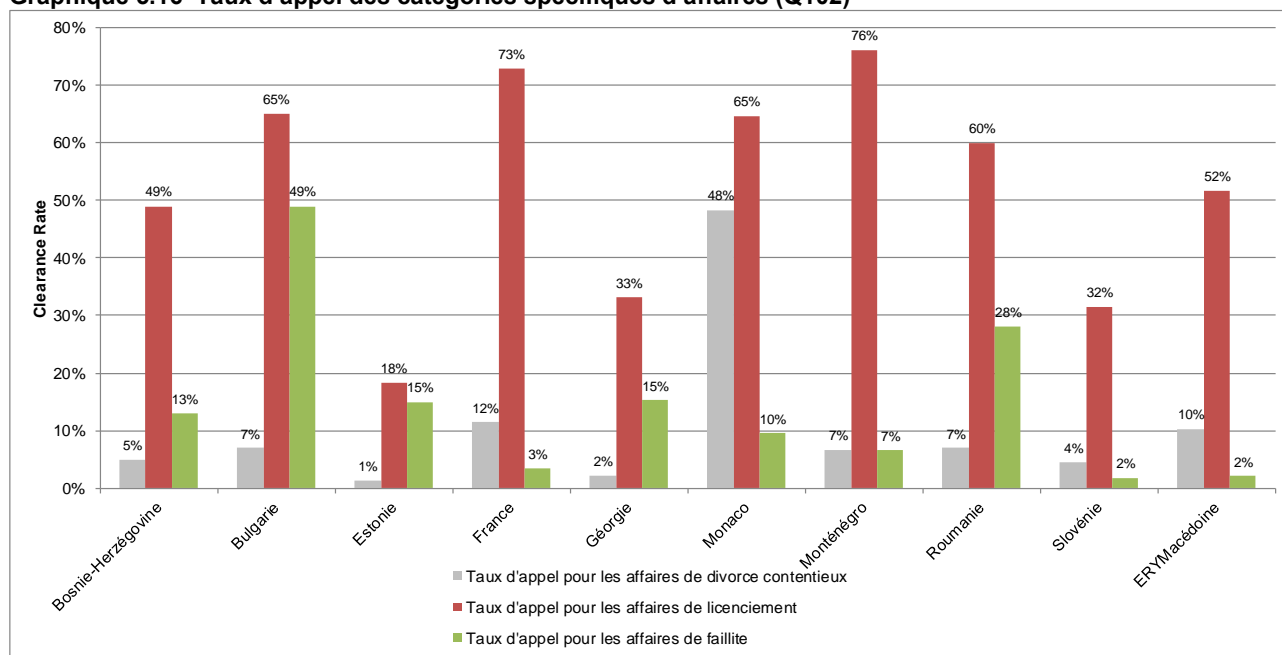
### 5.2.3 Ratio des affaires en première / deuxième instance

La fréquence à laquelle les décisions de première instance pour des catégories spécifiques d'affaires civiles sont contestées en deuxième instance peut fournir un aperçu du fonctionnement des systèmes judiciaires de plusieurs manières. En plus de fournir une image plus claire de la charge de travail des tribunaux, cela peut également permettre une meilleure compréhension du niveau d'efficacité globale du système des tribunaux dans un pays spécifique. Toutefois, des recherches supplémentaires sont nécessaires pour déterminer si les faibles taux d'appel sont le résultat d'un niveau élevé de confiance dans le système judiciaire ou plutôt le résultat d'obstacles à un accès effectif à la justice, comme par exemple les coûts élevés de la justice (qu'il s'agisse des coûts de procédure, à l'assistance juridique ou à la représentation).

Malgré l'augmentation des chiffres au cours des trois derniers cycles d'évaluations, le nombre d'Etats en mesure de fournir des informations sur le taux d'appel des décisions concernant les divorces contentieux, les licenciements et les affaires de faillite, est encore très faible. Il se situe entre 24 % des Etats qui fournissent des informations sur les affaires de faillite et moins de 36 % pour les Etats fournissant des données sur les affaires de divorce et de licenciement.

En moyenne, au niveau européen, les décisions sur les affaires de licenciement ont le plus haut taux d'appel parmi les trois catégories. Il y a eu néanmoins une tendance récente au recul et en 2014 le taux de première/deuxième instance était de 39 %. En revanche, le taux d'appel des décisions sur les divorces contentieux et les affaires de faillite a légèrement augmenté, et en 2014, il a été fixé respectivement à 8 % et 14 %.

**Graphique 5.16 Taux d'appel des catégories spécifiques d'affaires (Q102)**



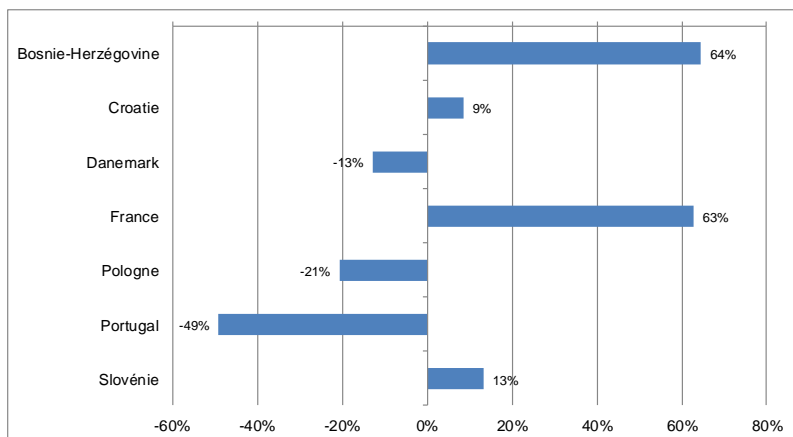
L'activité des tribunaux de deuxième instance est particulièrement élevée dans certains Etats. En particulier, en **Roumanie** et en **Bulgarie**, le taux d'appel en deuxième instance est élevé s'agissant des affaires de licenciement et de faillite. Les décisions en matière de divorce et de droit du travail sont très fréquemment contestées à **Monaco**. En **France** et au **Monténégro** également, le taux d'appel des décisions concernant les divorces contentieux est très élevé. Ces chiffres doivent être relativisés à la lumière des nombres absolus des affaires judiciaires, car là où les chiffres sont relativement faibles, les ratios observés seront plutôt élevés. D'autres Etats montrent un taux d'appel très faible des décisions sur les divorces contentieux (moins de 1 % en **Azerbaïdjan**, **Italie** et **Fédération de Russie**), les licenciements (moins de 3 % en **Azerbaïdjan**, **Italie** et **Allemagne**), et les affaires de faillite (environ 2 % en **Slovénie** et dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** »).

Il n'y a presque aucune information pour expliquer les taux d'appel élevés ou moindres entre la première instance et la deuxième instance et la durée de la procédure ; ces données permettraient d'analyser plus en profondeur la situation dans chaque Etat. L'amélioration de cette information devrait être un objectif clair pour le prochain cycle d'évaluation afin de comprendre les facteurs qui expliquent la gestion des flux d'affaires et de proposer des outils spécifiques pour renforcer l'efficacité des tribunaux en conséquence.

#### 5.2.4 Variation des procédures de médiation

Dans différents cas, les commentaires reçus dans les rapports des Etats mettent en évidence le fait que les procédures de conciliation et de médiation ont un effet de filtrage sur le nombre d'affaires civiles et commerciales nouvelles ou terminées. Le graphique ci-dessous résume l'information concernant les 8 Etats ou entités pour lesquelles il a été possible de recueillir des informations quant au volume et à la variation de ces procédures au fil du temps. 2 autres Etats, le **Monténégro** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » ont fourni des données mais leur variation est anormalement élevée due à des chiffres absolus très faibles fournis lors du précédent cycle d'évaluation. Ceci apparaît logique étant donné que la médiation a été récemment introduite dans les Etats. Pour ces raisons, les données n'ont pas été incluses dans le graphique ci-dessous.

**Graphique 5.17 Variation des procédures civiles de médiation entre 2012 et 2014 (Q167)**



Les procédures de médiation et de conciliation en droit civil sont également utilisées dans d'autres Etats pour les litiges relatifs au droit de la famille ou au licenciement, notamment en **Bulgarie, Hongrie, Italie, Lituanie et République de Moldova**, mais il n'existe aucune donnée spécifique fournie pour ces Etats. Les données montrent une tendance croissante à l'utilisation de ces procédures dans certains Etats, cependant, il doit être une nouvelle fois mis en évidence que très peu d'Etats ont été en mesure de

fournir des informations à cet égard. Les données doivent être analysées avec attention, non seulement à cause de la rareté des informations disponibles, mais aussi car les données communiquées concernant l'utilisation des procédures de médiation dans le domaine du droit civil contiennent de grandes différences en raison du rôle et/ou la fonction de ces procédures dans les juridictions spécifiques concernées (par exemple, dans le cadre des procédures judiciaires ou comme alternative à celles-ci). Par conséquent, l'effet de filtrage attendu n'est pas toujours immédiatement perceptible.

### 5.3 Justice administrative

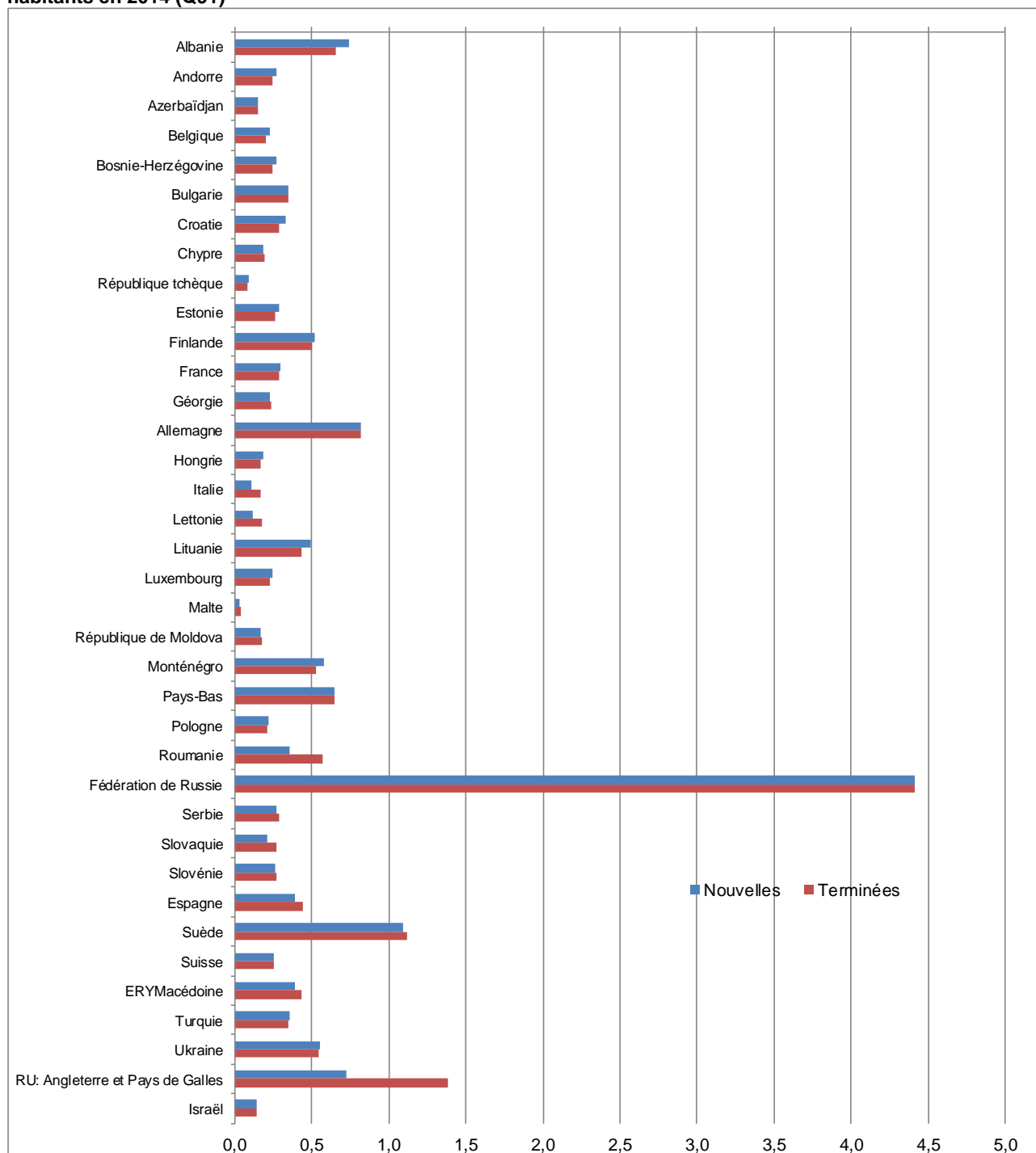
Cette section présente séparément la charge de travail et la performance des tribunaux en lien avec les affaires où l'une des parties du litige est une autorité publique. Les exemples incluent le rejet d'une demande d'asile ou le refus d'un permis de bâtir. Bien que les litiges entre les citoyens et les pouvoirs publics puissent être traités comme des procédures de droit civil, dans un certain nombre d'Etats, le droit administratif est une matière juridique distincte. Dans ces cas, le règlement des différends administratifs peut tomber sous la compétence des tribunaux de droit administratif spécialisés ou d'unités au sein d'un tribunal de droit commun, ou peut faire l'objet de procédures de droit administratif distinctes.

#### 5.3.1 Justice administrative – données 2014

##### *Charge de travail des tribunaux dans le domaine administratif*

Le graphique ci-dessous fournit des informations sur 37 Etats ou entités pour lesquels des données sur les affaires administratives étaient disponibles. A l'exception de la **Fédération de Russie** et de la **Suède** (respectivement 4,4 et 1,1 affaires pour 100 habitants), le reste des tribunaux de première instance des Etats ou entités ont reçu moins d'une affaire administrative pour 100 habitants. Le chiffre remarquable de la Fédération de Russie peut être lié à la très large définition des infractions administratives du Code des infractions administratives fédérales. La moyenne globale de la charge de travail liée aux affaires de droit administratif en première instance dans les Etats évalués en 2014 est de 0,5 affaire (entrante et résolue) pour 100 habitants. Toutefois, comme déjà indiqué, les affaires de droit administratif ne représentaient que 5 % du volume total des nouvelles affaires (à la fois pénales et « autres que pénales ») en 2014.

**Graphique 5.18 Nombre d'affaires administratives nouvelles et résolues en première instance pour 100 habitants en 2014 (Q91)**



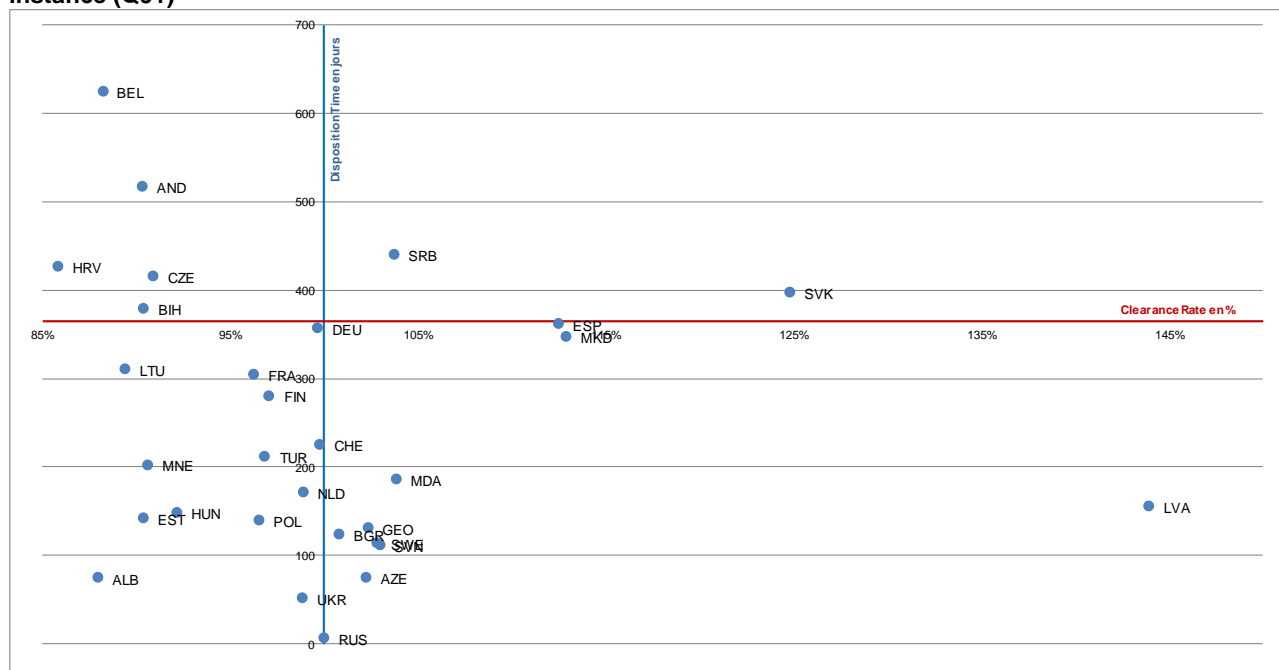
**Indicateurs de performance concernant les affaires administratives**

En moyenne, les indicateurs de performance relatifs aux affaires administratives traitées en première instance pour 2014 peuvent être considérés comme positifs. En moyenne, pour l'Europe, les tribunaux ont réussi à résoudre la même quantité d'affaires que celles reçues. Le *Clearance Rate* moyen de 107 % est même supérieur à 100 % et le *Disposition Time* moyen calculé à partir du *Disposition Time* de tous les Etats ou entités a été légèrement inférieure à une année (341 jours). Ce chiffre est plus élevé que celui relatif aux affaires contentieuses civiles et commerciales (237 jours).

37 Etats et entités ont fourni des chiffres pertinents sur la base desquels il a été possible de calculer le *Clearance Rate* et *Disposition Time* (sauf pour le **Luxembourg**). Le graphique ci-dessous illustre la situation de différents Etats ou entités au regard du CR et du DT pour les affaires administratives en 2014. Il offre un aperçu de l'évolution possible de l'arriéré judiciaire et du temps nécessaire pour traiter les affaires pendantes

dans certains pays. Pour faciliter la représentation visuelle des Etats dans le graphique, 5 Etats (**Chypre, Malte, Italie, Roumanie et Angleterre et Pays de Galles (RU)**) n'ont pas été inclus. Cependant, les chiffres concernant leurs performances seront analysés et commentés ci-dessous.

**Graphique 5.19 Clearance Rate au regard du Disposition Time pour les affaires administratives en première instance (Q91)**



Pour une meilleure visibilité du graphique, les données de **Chypre, Lettonie, Malte** et de l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** ne sont pas montrées en raison des données particulières pour le *Disposition Time* ou le *Clearance Rate* pour les affaires administratives. Le *Disposition Time* pour **Chypre**, la **Lettonie** et **Malte** sont 984, 1408, 1775 jours respectivement et le *Clearance Rate* pour l'**Angleterre et le Pays de Galles (RU)** est de 192 %.

En 2014, une majorité d'Etats ont été en mesure de faire face de manière satisfaisante au volume des affaires administratives nouvelles en première instance. 16 Etats ou entités, situés dans le quadrant inférieur droit du graphique (**Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Géorgie, Allemagne, Lettonie, République de Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Angleterre et au Pays de Galles (RU) et Israël**), ont un *Clearance Rate* positif (100 % ou au-dessus) et le *Disposition Time* reste inférieur à 365 jours. Le *Clearance Rate* a été particulièrement élevé en **Roumanie** (161 %) et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (192 %), et leur *Disposition Time* était inférieur à six mois. Comme indiqué dans le cadre d'affaires contentieuses civiles et commerciales, le *Disposition Time* dans certains pays (par exemple l'**Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Ukraine**) est particulièrement faible. Une analyse supplémentaire peut être nécessaire afin de comprendre les raisons qui se cachent derrière ces chiffres et l'impact en résultant sur la qualité des services judiciaires.

La situation dans 7 autres Etats positionnés de façon adjacente à la partie inférieure de l'axe pour le *Disposition Time* semble gérable et peut être considérée comme satisfaisante. En **Finlande, Pays-Bas, Pologne, Turquie et Ukraine**, le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 % mais cela ne devrait pas affecter négativement l'évolution des arriérés, compte tenu du *Disposition Time* positif (environ entre 2 et 9 mois). De la même manière, en **Serbie** et en **Slovaquie** (dans le quadrant supérieur droit), le *Clearance Rate* positif devrait compenser le plus long *Disposition Time* (sur un an) pour les affaires administratives en termes de possible impact négatif sur l'efficacité des tribunaux.

La situation est plus compliquée et doit être surveillée dans quelques Etats ou entités qui ont un *Clearance Rate* faible et un *Disposition Time* très élevé, ou les deux : ils ont des difficultés à faire face au volume de nouvelles affaires. Les arriérés et les durées des procédures sont susceptibles de se détériorer dans le futur si aucune mesure spécifique n'est prise. C'est le cas en **Andorre** (*Disposition Time* : 517 jours ; *Clearance Rate* 90 %) <sup>39</sup>, **Belgique** (*Disposition Time* : 625 jours ; *Clearance Rate* : 88 %), **Croatie** (*Disposition Time* :

<sup>39</sup> La donnée peut toutefois ne pas être indicative compte tenu du faible nombre absolu d'affaires concernées.

426 jours ; *Clearance Rate* : 86 %), **République tchèque** (*Disposition Time* : 415 jours ; *Clearance Rate* : 91 %), **France** (*Disposition Time* : 305 jours ; *Clearance Rate* : 96 %), **Lituanie** (*Disposition Time* : 310 jours ; *Clearance Rate* : 89 %) et dans une moindre mesure en **Albanie** (*Disposition Time* : 74 jours ; *Clearance Rate* : 88 %), **Estonie** (*Disposition Time* : 141 jours ; *Clearance Rate* : 90 %), **Hongrie** (*Disposition Time* : 148 jours ; *Clearance Rate* : 92 %) et **Monténégro** (*Disposition Time* : 202 jours ; *Clearance Rate* : 91 %). La situation devrait être également surveillée à **Chypre**, en **Italie** et à **Malte** où le *Clearance Rate* est supérieure ou sensiblement supérieure à 100 %, mais le *Disposition Time* est très long et se situe entre 2,7 et 3,8 ans. Des mesures pour renforcer la productivité des tribunaux sont déjà en place dans certains de ces cas.

### 5.3.2 Affaires administratives – évolutions 2010 / 2014

#### *Evolution des indicateurs de performance pour les affaires administratives*

Le Tableau ci-dessous présente l'évolution du *Clearance Rate* pour les affaires administratives en première instance entre 2010 et 2014. Les données fournies et les conclusions qui peuvent en être tirées doivent être considérées avec prudence, étant donné que la cohérence de certains chiffres peut varier dans la période observée, ce qui peut finalement influencer sur les tendances de performance dans le temps.

Tableau 5.20 Clearance Rate des affaires administratives en première instance 2010 – 2014 (Q91)

Etats / entités	Clearance Rate des affaires administratives en 1ère instance			
	2010	2012	2014	Tendance
Albanie	83%	91%	88%	
Andorre	131%	93%	90%	
Arménie	89%	94%	NQ	
Autriche	NA	NAP	NA	
Azerbaïdjan	NAP	96%	102%	
Belgique	NA	NA	88%	
Bosnie-Herzégovine	83%	105%	90%	
Bulgarie	98%	92%	101%	
Croatie	108%	41%	86%	
Chypre	74%	74%	103%	
République tchèque	NA	NAP	91%	
Danemark	NA	NAP	NAP	
Estonie	91%	106%	90%	
Finlande	99%	101%	97%	
France	107%	107%	96%	
Géorgie	108%	113%	102%	
Allemagne	96%	102%	100%	
Grèce	80%	143%	NA	
Hongrie	96%	108%	92%	
Irlande	NAP	NAP	NAP	
Italie	316%	280%	156%	
Lettonie	103%	130%	144%	
Lituanie	83%	98%	89%	
Luxembourg	93%	70%	94%	
Malte	29%	40%	149%	
République de Moldova	92%	105%	104%	
Monaco	NA	NA	NAP	
Monténégro	99%	87%	91%	
Pays-Bas	107%	98%	99%	
Norvège	NAP	NAP	NAP	
Pologne	95%	100%	97%	
Portugal	NA	NA	NA	
Roumanie	71%	78%	161%	
Fédération de Russie	NA	100%	100%	
Serbie	86%	81%	104%	
Slovaquie	102%	47%	125%	
Slovénie	114%	110%	103%	
Espagne	102%	124%	113%	
Suède	88%	105%	103%	
Suisse	105%	107%	100%	
ERYMacédoine	65%	112%	113%	
Turquie	91%	127%	97%	
Ukraine	96%	130%	99%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	85%	85%	192%	
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	
Israël	..	100%	101%	
<b>Moyenne</b>	99%	102%	107%	
<b>Médiane</b>	95%	101%	100%	
<b>Minimum</b>	29%	40%	86%	
<b>Maximum</b>	316%	280%	192%	



Au cours des trois dernières évaluations, 2010, 2012 et 2014, le *Clearance Rate* des affaires administratives en première instance s'est constamment amélioré. En moyenne, cet indicateur a augmenté de 99 % en 2010 à 107 % en 2014. Cependant, d'importantes différences peuvent être soulignées entre les Etats et entités évaluées. En effet, l'amélioration moyenne générale est affectée par la forte augmentation du *Clearance Rate* dans quelques Etats spécifiques (**Roumanie** et **Slovaquie**), tandis que dans un grand nombre d'Etats ou entités la situation s'est détériorée dans les six dernières années ou au moins lors de la dernière évaluation.

5 Etats (**Chypre, Lettonie, Malte, Roumanie** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**) présentent une tendance régulière à l'amélioration de leur *Clearance Rate* concernant les affaires administratives en première instance. La forte augmentation du *Clearance Rate* des affaires administratives à **Malte**, de 29 % en 2010 à 149 % en 2014, doit être cependant interprétée à la lumière de deux facteurs. D'une part, la mise en place du Tribunal administratif à la fin de 2010 signifie que le premier ensemble de données fiables pour l'enquête CEPEJ a été fournie en 2012 ; d'autre part, les variations entre les deux dernières mesures sont liées à une augmentation du personnel judiciaire au Tribunal des recours administratifs.

En revanche, une baisse continue du *Clearance Rate* peut être observée au cours des trois dernières évaluations en **Andorre, France** et **Italie**. Dans les deux premiers cas, le *Clearance Rate* est passé de valeurs positives à des valeurs négatives (en dessous de 100 %) tandis qu'en **Italie**, le *Clearance Rate* est resté positif. La baisse de 316 % en 2010 à 165 % en 2014 peut cependant avoir un impact négatif sur la réduction des arriérés des affaires administratives en Italie sur la durée.

Les autres Etats ou entités montrent une tendance discontinue dans l'évolution de leur *Clearance Rate*. Notamment, dans la période entre 2012 et 2014, 16 autres Etats ou entités ont expérimenté un déclin de leur *Clearance Rate* concernant les affaires administratives en première instance. En **Géorgie, Allemagne, République de Moldova, Slovaquie, Espagne, Suède** et **Suisse**, le *Clearance Rate* est resté positif, malgré une tendance à la baisse, tandis qu'en **Albanie, Bosnie Herzégovine, Estonie, Finlande, Hongrie, Lituanie, Pologne, Turquie** et **Ukraine**, l'indicateur a évolué vers des valeurs négatives. Ce dernier groupe de pays doit être suivi avec attention, car la performance des organes judiciaires compétents pourrait être à risque, si la tendance persiste. Cependant, comme noté précédemment, les données constatées et leur évolution dans le temps devraient être adressées avec précaution et les situations spécifiques dans chaque pays devraient être prises en considération. Dans certains cas, un faible *Clearance Rate* peut ne pas être directement lié à l'efficacité du système judiciaire en tant que tel, mais peut résulter d'autres facteurs, y compris de l'organisation du système judiciaire dans des Etats spécifiques ou des changements dans la méthode de collecte de données pendant les différents cycles d'évaluation. Dans le cas de la **Bosnie Herzégovine**, par exemple, la diminution du *Clearance Rate* entre 2012 et 2014 (de 105 % à 90 %) est liée à un plus grand nombre d'affaires (de première et seconde instance) inclus dans le chiffre de 2014, dû à la manière dont les affaires administratives sont traitées par le système judiciaire dans ce pays.

D'importantes améliorations du *Clearance Rate* peuvent être observées en **Croatie**, au **Luxembourg**, en **Serbie** et **Slovaquie**. Dans les deux premiers Etats, le *Clearance Rate* a augmenté mais reste toutefois sous le seuil des 100 %, tandis que dans les deux derniers Etats, des chiffres négatifs sont devenus positifs. En **Croatie**, l'amélioration peut être expliquée par la réorganisation du système judiciaire, qui a eu pour conséquence d'introduire une décision administrative en deux instances en 2012 et établi quatre tribunaux administratifs régionaux pour traiter des affaires en première instance. Dans le cas de la **Slovaquie**, il a été constaté qu'un plus grand nombre d'affaires administratives résolues en 2014 a été réalisé suite à des efforts intenses des juges et des tribunaux pour réduire les arriérés existants des affaires administratives.

Tableau 5.21 *Disposition Time* des affaires administratives en 1ère instance 2010 – 2014 (Q91)

Etats / entités	Disposition time des affaires administratives en 1ère instance			
	2010	2012	2014	Tendance
Albanie	264	287	74	
Andorre	222	429	517	
Arménie	223	294	NQ	
Autriche	NA	NAP	NA	
Azerbaïdjan	NAP	103	75	
Belgique	NA	NA	625	
Bosnie-Herzégovine	380	326	379	
Bulgarie	113	150	124	
Croatie	825	523	426	
Chypre	1340	1270	1775	
République tchèque	NA	NAP	415	
Danemark	NA	NAP	NAP	
Estonie	146	108	141	
Finlande	238	248	280	
France	338	302	305	
Géorgie	36	213	130	
Allemagne	373	354	357	
Grèce	2003	1520	NA	
Hongrie	202	147	148	
Irlande	NAP	NAP	NAP	
Italie	1037	886	984	
Lettonie	439	300	155	
Lituanie	160	144	310	
Luxembourg	172	NA	NA	
Malte	2758	1457	1408	
République de Moldova	165	126	186	
Monaco	NA	NA	NAP	
Monténégro	119	210	202	
Pays-Bas	159	163	171	
Norvège	NAP	NAP	NAP	
Pologne	121	112	139	
Portugal	NA	NA	NA	
Roumanie	269	272	179	
Fédération de Russie	NA	11	7	
Serbie	535	497	440	
Slovaquie	66	733	397	
Slovénie	139	130	112	
Espagne	433	427	361	
Suède	190	126	114	
Suisse	229	217	225	
ERYMacédoine	797	317	347	
Turquie	187	132	212	
Ukraine	65	33	51	
RU: Angleterre et Pays de Galles	384	446	169	
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	
Israël	..	117	99	
<b>Moyenne</b>	445	372	341	
<b>Médiane</b>	226	272	212	
<b>Minimum</b>	36	11	7	
<b>Maximum</b>	2758	1520	1775	

En ce qui concerne l'évolution du *Disposition Time* des affaires administratives, le tableau ci-dessus montre qu'en moyenne, la performance des tribunaux concernant cet indicateur s'est améliorée dans le temps. Cela confirme la tendance soulignée en rapport avec les affaires civiles et commerciales contentieuses. Le *Disposition Time* moyen, cependant, est plus élevé pour les affaires administratives par rapport aux affaires civiles et commerciales contentieuses. En **Croatie**, **Lettonie**, à **Malte**, en **Serbie**, **Slovénie**, **Espagne** et **Suède**, on a pu observer une constante amélioration du *Disposition Time* des affaires administratives de première instance. On notera en particulier, dans les trois premiers Etats, le *Disposition Time* a presque diminué de moitié entre 2010 et 2014 ; néanmoins, le chiffre concernant **Malte** reste particulièrement élevé (environ 3,9 années). Dans 10 autres Etats ou entités (**Albanie**, **Azerbaïdjan**, **Bulgarie**, **Géorgie**, **Monténégro**, **Roumanie**, **Fédération de Russie**, **Slovaquie**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et **Israël**) la situation s'est améliorée au cours des deux dernières évaluations. A l'exception de la **Slovaquie** (13,2 mois), le *Disposition Time* pour les affaires administratives dans ces pays est inférieur à 7 mois.

En revanche, une détérioration constant du *Disposition Time* sur les trois cycles d'évaluation peut être observée en **Finlande**, aux **Pays Bas** et (plus sérieusement) en **Andorre**. Entre 2012 et 2014, le *Disposition Time* des affaires administratives a progressé dans 14 autres Etats (**Bosnie Herzégovine**, **Chypre**, **Estonie**, **France**, **Allemagne**, **Hongrie**, **Italie**, **Lituanie**, **République de Moldova**, **Pologne**, **Suisse**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », **Turquie** and **Ukraine**). Cependant, dans ces Etats – sauf en **Andorre** (*Disposition Time* 517 jours), **Chypre** (*Disposition Time* 1175 jours) et **Italie** (*Disposition Time* 984 jours) – la situation peut tout de même être considérée comme acceptable dans la mesure où le *Disposition Time* maximum est d'environ un an.

Les évolutions du *Disposition Time* des affaires administratives discutées ici devraient être considérées conjointement avec le changement de volume des affaires pendantes au cours des différentes évaluations. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du volume des affaires administrative en première instance au 31 décembre entre 2010 et 2014. Comme précédemment noté, un certain nombre d'Etats ou entités ont constaté certaines incohérences horizontales dans les données fournies, en raison de nombreux facteurs, y compris l'organisation du système judiciaire entre première et seconde instance (**Bosnie Herzégovine**) ou le changement de méthodologie de présentation des données (**Grèce**).

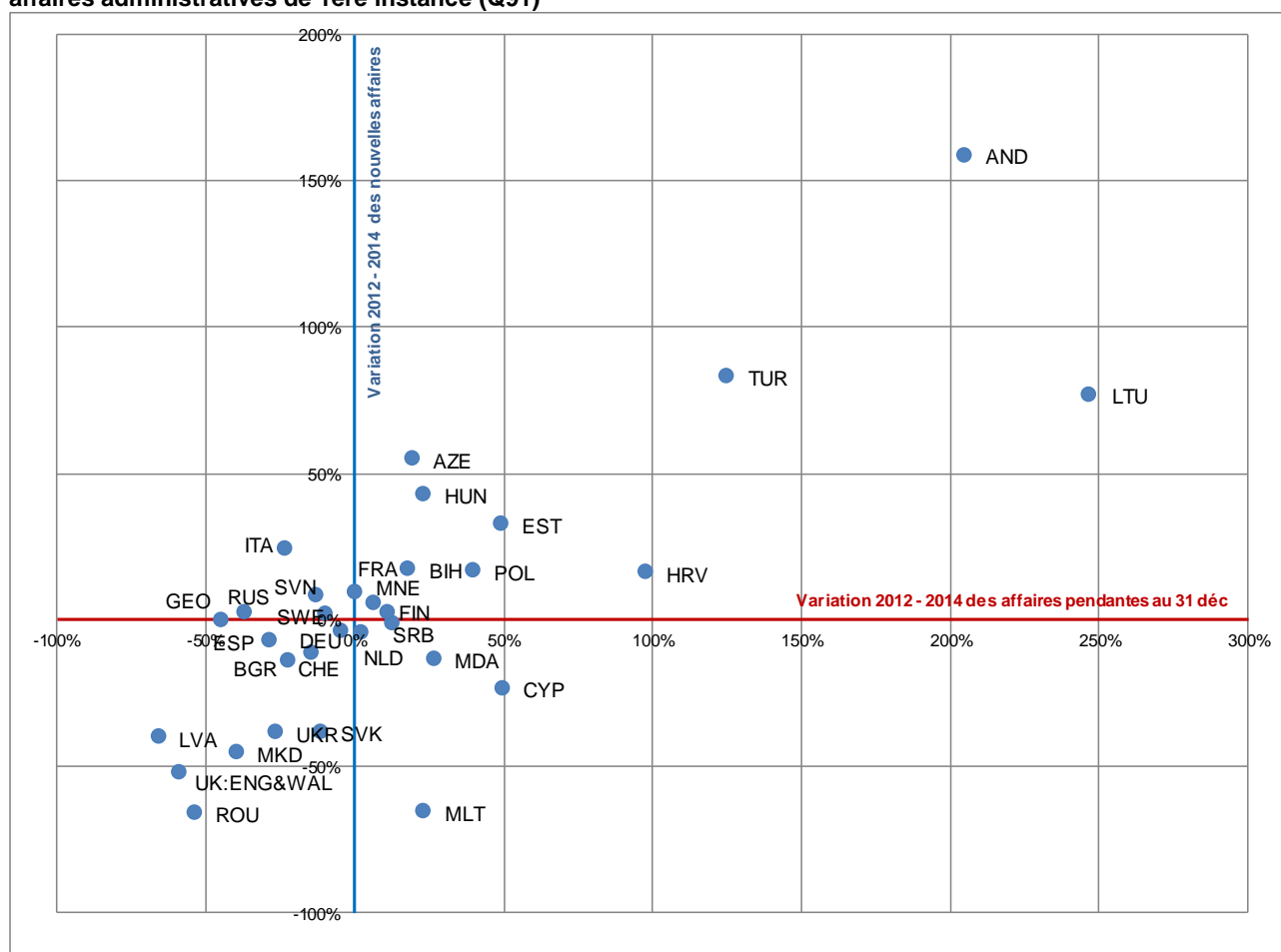
Tableau 5.22 Nombre d'affaires administratives de 1ère instance pendantes au 31 décembre 2010 - 2014 (Q91)

Etats / entités	Nombre d'affaires administratives pendantes en 1ère instance au 31 déc			
	2010	2012	2014	Tendance
Albanie	2700	3811	3841	
Andorre	145	87	265	
Arménie	4065	8912	NQ	
Autriche	NA	NAP	NA	
Azerbaïdjan	NAP	2471	2946	
Belgique	NA	NA	37880	
Bosnie-Herzégovine	7837	8323	9814	
Bulgarie	8261	10886	8444	
Croatie	35303	7075	13976	
Chypre	5288	5395	8074	
République tchèque	NA	NAP	9365	
Danemark	NA	NAP	NAP	
Estonie	1301	890	1326	
Finlande	20217	18930	21058	
France	173246	157470	157262	
Géorgie	1229	5693	3149	
Allemagne	683432	677447	645014	
Grèce	421946	383402	NA	
Hongrie	7584	5479	6734	
Irlande	NAP	NAP	NAP	
Italie	509246	348896	267247	
Lettonie	5423	4280	1461	
Lituanie	2806	3128	10845	
Luxembourg	129	NA	NA	
Malte	136	555	683	
République de Moldova	2333	2460	3112	
Monaco	NA	NA	NAP	
Monténégro	1179	1701	1810	
Pays-Bas	53410	50010	51020	
Norvège	NAP	NAP	NAP	
Pologne	21267	22132	30991	
Portugal	NA	NA	NA	
Roumanie	52374	133484	61838	
Fédération de Russie	NA	185166	116210	
Serbie	20296	21509	24262	
Slovaquie	7838	17815	15772	
Slovénie	2320	1936	1682	
Espagne	513236	285005	203406	
Suède	49538	37675	33986	
Suisse	13267	15190	13016	
ERYMacédoine	13810	14228	8577	
Turquie	198349	69700	156595	
Ukraine	289486	44360	32490	
RU: Angleterre et Pays de Galles	749178	894364	366403	
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	
Israël		3483	3276	
Moyenne	114064	98568	66587	
Médiane	10764	14228	13016	
Minimum	129	87	265	
Maximum	749178	894364	645014	

Conformément à la tendance générale à l'amélioration des deux indicateurs de performance (*Clearance Rate* et *Disposition Time*) dans le secteur de la justice administrative, les données collectées des trois derniers questionnaires montrent une diminution générale du nombre d'affaires administratives pendantes (de 13,6 % en 2010-2012 et de 32,4 % en 2012-2014). Entre 2012 et 2014, la moitié des Etats ou entités (17) qui ont fourni des informations ont enregistré une réduction du nombre d'affaires pendantes, tandis que l'autre moitié a enregistré une augmentation par rapport aux données de 2012. La performance des tribunaux concernant leur capacité à réduire les arriérés des affaires administratives est particulièrement positive en **Bulgarie, Géorgie, Roumanie, Slovaquie, Suisse**, dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Ces Etats ou entités ont réussi à inverser la tendance de l'arriéré enregistré en 2012 et finalement à réduire le nombre d'affaires pendantes pour cette dernière mesure. Une tendance positive peut aussi être observée dans 8 autres Etats, où le stock d'affaires pendantes a progressivement diminué entre 2010 et 2014 (**France, Allemagne, Italie, Lettonie, Slovénie, Espagne, Suède et Ukraine**).

Ces chiffres doivent toutefois être interprétés dans leur contexte. Une augmentation ou une diminution de l'arriéré peut être liées au niveau d'efficacité des tribunaux mais aussi peut être influencée par d'autres facteurs, parmi lesquels le nombre de nouvelles affaires. Le graphique ci-dessous illustre donc la possible relation entre l'évolution de l'arriéré dans le temps et le volume des affaires administratives entrantes dans certains Etats ou entités. Cependant, il faut reconnaître que les variations de la quantité d'affaires pendantes peut aussi être influencée par d'autres circonstances, telles que la méthodologie de collecte des données, les modifications du contexte économique et social et les changements dans le droit administratif ou d'autres réformes juridiques affectant l'organisation de la charge de travail des tribunaux dans un pays spécifique.

**Graphique 5.23 Variation des nouvelles affaires par rapport aux affaires pendantes entre 2012 et 2014 pour les affaires administratives de 1ère instance (Q91)**



Le graphique souligne la performance positive d'un groupe d'Etats ou entités qui ont été capables de réduire l'arriéré malgré une augmentation du nombre de nouvelles affaires. Des exemples à cet égard sont l'Italie (24 % d'augmentation des nouvelles affaires et 23 % de réduction de l'arriéré), la **Fédération de Russie** (3 % d'augmentation des nouvelles affaires et 37 % de réduction de l'arriéré), la **France** (10 % d'augmentation des nouvelles affaires et 0,1 % de réduction de l'arriéré), **Israël** (9 % d'augmentation des nouvelles affaires et 6 % de réduction de l'arriéré), la **Slovénie** (8 % d'augmentation des nouvelles affaires et 13 % de

réduction de l'arriéré), et la **Suède** (2 % d'augmentation des nouvelles affaires et 10 % de réduction de l'arriéré). L'importance de ces chiffres doit aussi prendre en compte le *Disposition Time*, surtout lorsqu'il est particulièrement élevé (**Italie**, 984 jours en 2014) ou faible (**Fédération de Russie**, 7 jours en 2014).

Le graphique montre également que le nombre décroissant d'affaires pendants enregistrées dans certains Etats ou entités ente 2012 et 2014 (**Bulgarie, Allemagne, Lettonie, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine et Angleterre et Pays de Galles (RU)**) est partiellement lié au faible nombre de nouvelles affaires plutôt qu'uniquement à l'efficacité des tribunaux. En **Espagne**, la diminution du nombre de nouvelles affaires est liée à de nombreux facteurs, notamment l'introduction de frais de justice pour les personnes physiques, et une obligation d'être assisté par un avocat pour déposer un recours administratif. De même, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, le faible volume de nouvelles affaires administratives, en 2014, est le résultat de changements des règles de procédures administratives, en particulier concernant le réexamen obligatoire pour les affaires de sécurité sociales / prestations sociales de l'enfant (ayant pour conséquence un plus grand nombre d'affaires résolues avant d'aller devant les tribunaux) et la mise en œuvre de frais pour les tribunaux du travail.

En revanche, la situation dans ces Etats où le nombre d'affaires pendants a soit augmenté, malgré une diminution des nouvelles affaires (**Chypre, Malte**), ou augmenté considérablement plus que n'a augmenté le nombre de nouvelles affaires (**Estonie**) doit être surveillée de près. A **Chypre**, par exemple, l'augmentation du nombre d'affaires pendants au cours de la dernière période d'évaluation est le résultat de la décision de libération sous caution qui a conduit à un grand nombre d'affaires administratives longues et compliquées. En **Estonie**, l'augmentation du nombre de nouvelles affaires devant les tribunaux administratifs est due à l'augmentation des plaintes des prisonniers et la question a été adressée par la modification de la loi procédurale qui facilite le retour pour réclamations injustifiées.

## 5.4 Justice pénale

### 5.4.1 Justice pénale – données 2014

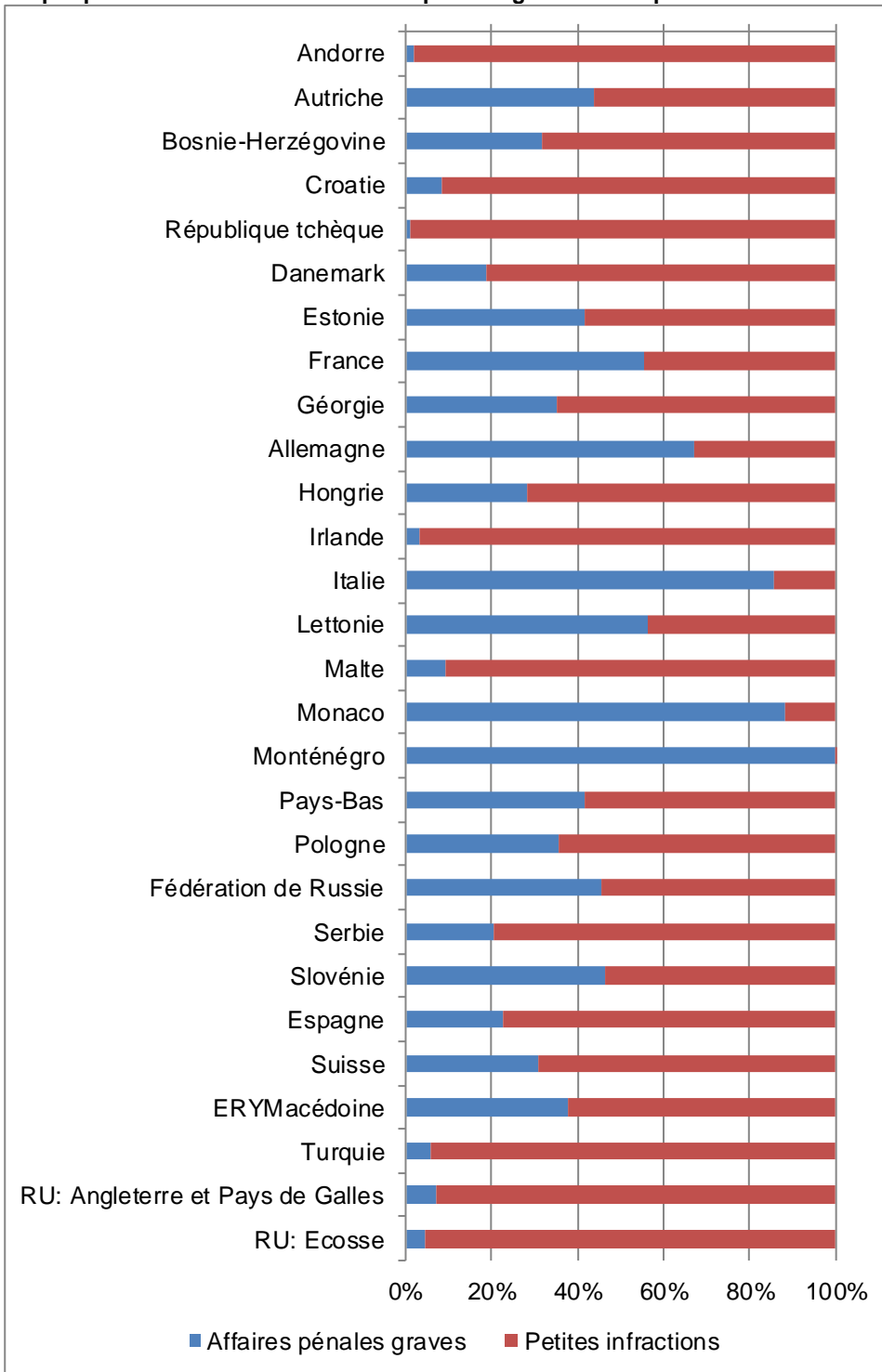
Cette section emploie la terminologie et les définitions utilisées dans le *Recueil européen des crimes et la justice pénale (European Sourcebook of Crimes and Criminal Justice)*. Il traite de la gestion des affaires pénales par les tribunaux, incluant la gestion par les procureurs. La gestion des affaires par les procureurs concerne en particulier la phase préliminaire du procès et celle du procès en lui-même.

Les infractions pénales comprennent toutes les infractions définies comme pénales par la loi, y compris les infractions au code de la route (qui se réfèrent principalement à une conduite dangereuse et avec facultés affaiblies). Ces infractions comprennent les actes qui sont normalement poursuivis par le ministère public, alors que les infractions qui sont poursuivies directement par la police, comme les infractions routières mineures et certaines violations de l'ordre public, ne sont pas incluses.

Pour identifier et mieux comprendre les principales tendances en Europe, une distinction doit être faite entre les petites infractions et les affaires pénales graves, car, par rapport aux petites infractions pénales, des procédures plus courtes et/ou d'autres détails relatifs à la gestion d'une affaire pourraient être appliqués (par exemple, l'imposition d'une amende administrative, une sanction imposée par un procureur public sans l'intervention d'un juge, des sanctions de police, etc.). Les tribunaux spécialisés, les tribunaux ordinaires ou les juges peuvent également être compétents pour les petites infractions pénales (par exemple les tribunaux correctionnels, les tribunaux de police ou les juges de police, les tribunaux administratifs, etc.). En outre, il peut y avoir une possibilité de recourir à la médiation, la conciliation ou d'autres formes de résolution alternative des litiges pour les petites infractions pénales.

Pour différencier les « petites infractions » des « infractions graves » et pour assurer autant que possible la cohérence et la comparabilité des réponses entre les différents systèmes, il a été demandé aux Etats et entités participants de classer comme « petites infractions » toutes les infractions pour lesquelles il est impossible de prononcer une peine privative de liberté. A l'inverse, les « infractions graves » sont celles passibles d'une privation de liberté (arrestation et détention, emprisonnement). Des exemples d'affaires pénales graves sont : assassinat, viol, crime organisé, fraude, trafic de drogue, trafic d'êtres humains, etc. Les petites infractions comprennent le vol à l'étalage, certaines catégories d'infractions du Code de la route, trouble de l'ordre public, etc.

**Graphique 5.24 Ratio entre les affaires pénales graves et les petites infractions en 2014 (Q94)**



Les données sur la proportion entre les nouvelles affaires pénales graves et les nouvelles petites affaires pénales en 2014 étaient disponibles pour 28 Etats ou entités. D'une part, la composition des nouvelles affaires (en termes de proportion entre les petites affaires pénales et les affaires pénales graves) devrait avoir un impact sur la qualité de la charge de travail et, par conséquent, sur la capacité des tribunaux à résoudre les nouvelles affaires et à réduire les arriérés, car les procédures relatives aux infractions pénales graves sont censées être plus longues et compliquées. D'autre part, la composition des nouvelles affaires pénales pourrait elle-même être affectée par la façon dont le système de justice pénale est organisé et par le cadre législatif ou des modifications s'y rattachant. Par conséquent, les données présentées doivent être interprétées avec prudence. Les affaires de droit pénal peuvent être classées différemment dans les différentes juridictions en raison des distinctions entre les catégories juridiques et les systèmes statistiques.

### ***Volume d'affaires traitées par le parquet et les tribunaux dans le domaine pénal***

La résolution des affaires pénales dans un délai raisonnable révèle une importance particulière en termes de garantie des droits fondamentaux chaque fois lorsque la liberté individuelle est en jeu. Considérant que le groupe de pays fournissant des données sur la charge de travail du tribunal pénal et celui sur le nombre d'affaires traitées par les procureurs sont différents, les remarques d'ordre général faites ci-dessous doivent être contextualisées au cas par cas ou à l'égard des mêmes groupes d'Etats membres ou entités.

Le tableau ci-dessous fournit des informations sur le nombre d'affaires pénales traitées par les procureurs pour 100 habitants. Les chiffres totaux sont indiqués car pour un certain nombre d'Etats il n'a pas été possible de calculer le nombre de nouvelles affaires et d'affaires résolues pour 100 habitants. Pour **Chypre**, la **Grèce**, **Malte**, le **Portugal**, **l'Espagne** ce n'était pas possible, soit parce que les données n'étaient pas disponibles, soit parce que la catégorisation des infractions pénales graves et petites affaires pénales n'était pas applicable. Les données de 12 Etats ou entités ne comprennent pas les infractions au code de la route (**Andorre**, **Autriche**, **Azerbaïdjan**, **Belgique**, **Bosnie-Herzégovine**, **Danemark**, **Grèce**, **République de Moldova**, **Slovaquie**, **Turquie**, **Ukraine** et **Israël**).



Tableau 5.25 Nombre d'affaires traitées par les procureurs pour 100 habitants (Q107, Q107.1, Q108 and Q109)

Etats / entités	Nombre d'affaires pour 100 habitants			
	Reçues par le procureur	Classées sans suite par le procureur	Terminées par une sanction ou une mesure imposée ou négociée par le procureur	Portées par le procureur devant les tribunaux
Albanie	1,50	1,12	NAP	0,47
Andorre	6,21	NAP	NAP	1,21
Arménie	NQ	NA	NQ	NA
Autriche	6,14	5,32	0,24	0,80
Azerbaïdjan	0,00	0,07	NAP	0,13
Belgique	5,90	3,99	0,09	0,25
Bosnie-Herzégovine	1,71	0,31	0,39	0,41
Bulgarie	1,93	1,05	NAP	0,49
Croatie	1,52	0,68	0,01	0,46
Chypre	NA	NA	NA	NA
République tchèque	3,77	1,73	NAP	0,81
Danemark	3,56	0,42	1,11	2,27
Estonie	2,44	1,78	0,21	0,53
Finlande	1,54	0,19	0,01	1,00
France	7,44	4,81	0,87	0,90
Géorgie	1,21	0,64	0,40	NA
Allemagne	5,66	3,18	0,23	1,25
Grèce	NA	NA	NA	NA
Hongrie	1,85	0,30	0,12	1,54
Irlande	0,30	0,10	NA	0,14
Italie	5,45	3,48	NA	1,01
Lettonie	0,66	0,06	0,08	0,45
Lituanie	3,54	1,20	NAP	1,80
Luxembourg	10,79	4,84	0,12	1,85
Malte	NA	NA	NAP	NA
République de Moldova	1,87	0,36	0,21	0,39
Monaco	7,16	4,55	0,23	2,39
Monténégro	1,62	0,51	0,12	0,69
Pays-Bas	1,24	0,25	0,36	0,67
Norvège	7,41	3,36	1,30	1,37
Pologne	2,72	1,06	0,36	0,48
Portugal	NA	NA	NA	NA
Roumanie	3,54	2,86	0,39	0,16
Fédération de Russie	0,63	0,00	NAP	0,59
Serbie	2,77	0,79	0,53	0,58
Slovaquie	1,85	0,12	0,04	0,62
Slovénie	4,20	0,84	0,08	0,62
Espagne	NA	NAP	NA	NA
Suède	5,38	1,70	0,71	1,93
Suisse	6,64	0,99	4,63	0,15
ERYMacédoine	1,90	1,57	0,01	0,77
Turquie	4,44	2,45	0,01	1,39
Ukraine	0,04	0,02	0,18	0,02
RU: Angleterre et Pays de Galles	1,13	0,13	NAP	1,16
RU: Irlande du Nord	1,69	0,86	NAP	NAP
RU: Ecosse	4,57	1,11	1,39	1,85
Israël	1,26	0,71	0,00	0,61
Moyenne	3,35	1,51	0,50	0,88
Médiane	2,58	0,99	0,23	0,68
Minimum	0,00	0,00	0,01	0,02
Maximum	10,79	5,32	4,63	2,39

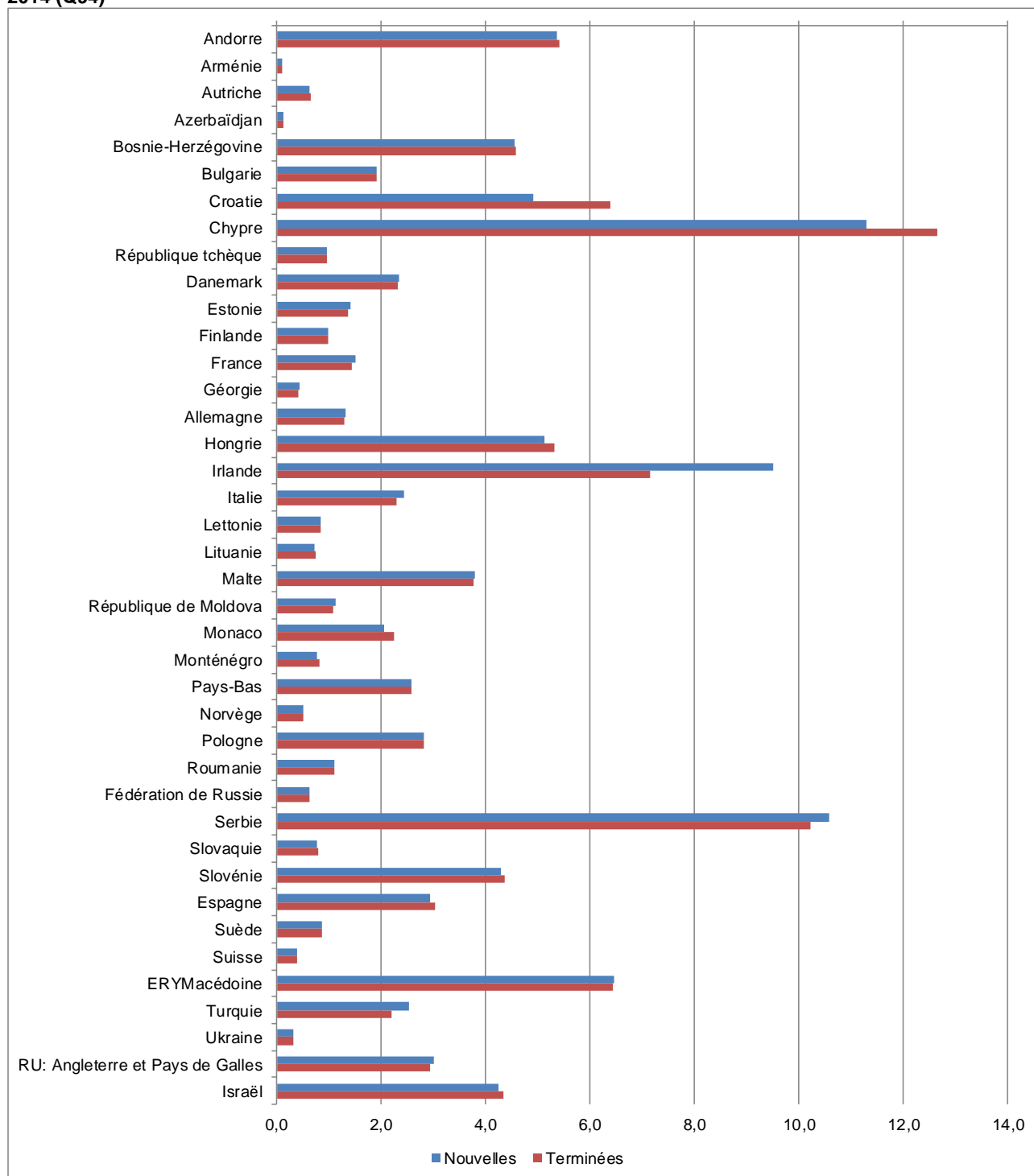
Les données recueillies pour l'évaluation 2014 de la CEPEJ montrent que les procureurs reçoivent en moyenne 3,4 affaires pour 100 habitants. Environ 45 % d'entre elles sont généralement classées sans suite par le procureur et 25 % sont portées par le procureur devant les tribunaux. Les 30 % restantes sont terminées par une sanction ou une mesure imposée ou négociée par le procureur. Il y a cependant des différences importantes entre les Etats en ce qui concerne à la fois la part des affaires classées sans suite, négociées ou portées devant les tribunaux, et les variations au fil du temps.

Dans les chiffres communiqués par l'**Autriche**, par exemple, les « affaires conclues par une sanction ou une mesure imposée ou négociée par le ministère public » sont également incluses dans la catégorie « classées sans suite par le procureur en raison d'une impossibilité de fait ou de droit ». De plus, les affaires peuvent être comptabilisées plus d'une fois, en fonction du nombre de personnes concernées dans l'affaire en cause. En **Slovénie**, à la suite du nouveau système d'information centralisé du ministère public, qui a commencé à fonctionner en 2013, les statistiques du ministère public se fondent sur les personnes (dénoncées, accusées ou condamnées), par contraste avec les statistiques judiciaires, qui sont basées sur des affaires (qui peuvent inclure plus d'une personne) et des statistiques de la police qui se fondent sur des infractions pénales. En **Israël** également, les affaires sont comptabilisées différemment par la police, le parquet, et dans la gestion des tribunaux. Le nombre d'affaires classées par le service des poursuites de la police et le parquet, par exemple, comprend également les affaires reçues au cours des années précédentes, mais qui ont été classées au cours de l'année de référence, tandis que le nombre d'affaires portées devant les tribunaux ne comprend qu'un certain nombre d'affaires reçues au cours des années précédentes. En outre, il convient de noter que le service des poursuites de la police gère environ 90 % des affaires pénales. Au lieu de cela, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** l'organisation et la structure du système de justice pénale exige une attention particulière lors de l'interprétation des données à des fins de comparaison. Les chiffres concernant les affaires reçues, par exemple, se réfèrent à des affaires reçues par le service des poursuites de la Couronne (*Crown Prosecution Service*) après qu'une accusation ait été faite, alors que la catégorie « affaires portées par le procureur devant les tribunaux » désigne le nombre de défendeurs poursuivis par le *Crown Prosecution Service* dont l'affaire a été achevée au cours de l'année. En outre, les procureurs de la Couronne n'imposent pas ou ne négocient pas de pénalités car celles-ci ne peuvent être imposées que par les tribunaux après un verdict de culpabilité.

D'autres différences, notamment celles expliquant les variations au cours des trois dernières évaluations seront discutées en détails dans la section consacrée aux tendances dans le secteur de la justice pénale.

Le tableau ci-dessous présente des informations sur la charge de travail du tribunal concernant les affaires pénales (infractions graves et petites infractions). Des chiffres totaux sont présentés car les données détaillées établissant une distinction entre les infractions pénales graves et les petites infractions ne sont pas disponibles dans un certain nombre d'Etats ou entités (par exemple en **Belgique, Grèce, Luxembourg, Portugal, Irlande du Nord (RU) et Ecosse (RU)**).

**Graphique 5.26 Nombre d'affaires pénales nouvelles et terminées en première instance pour 100 habitants en 2014 (Q94)**

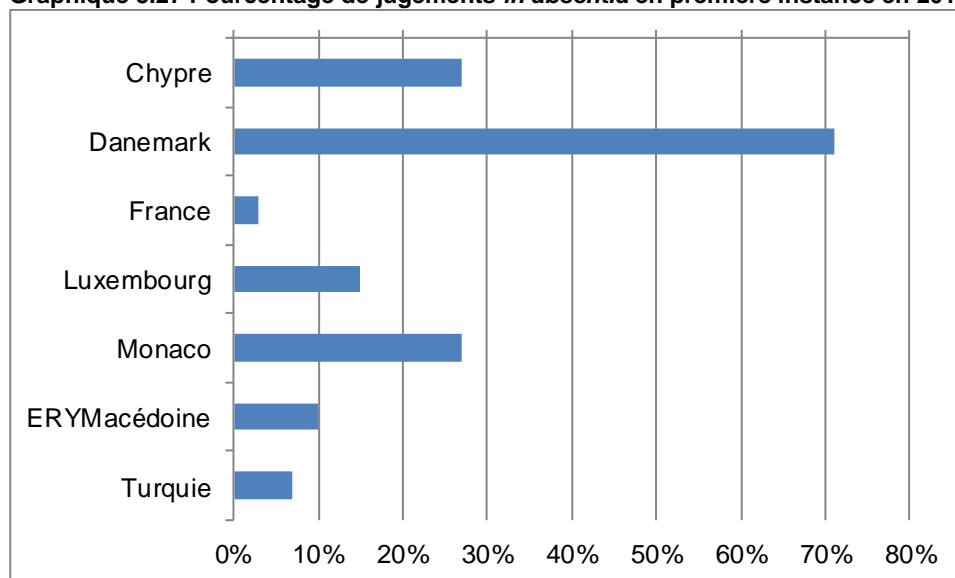


Dans les Etats ou entités évalués, 19 systèmes judiciaires parviennent à résoudre un nombre d'affaires pénales pour 100 habitants par an plus élevé que le nombre moyen de 2,2 affaires pénales, et 21 systèmes résolvent un nombre inférieur à la moyenne. Les petites infractions représentent la plus grande partie de la charge de travail, en général près de trois fois le nombre d'infractions graves. **Chypre, l'Irlande, la Serbie** et dans une moindre mesure « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » ont indiqué un nombre particulièrement élevé d'affaires pénales pour 100 habitants, par rapport à d'autres juridictions. La donnée de **Chypre** peut être expliquée par la recrudescence d'affaires pénales en première instance (une augmentation de 27 % entre 2012 et 2014) résultant de l'exécution du paquet de confiscation sous caution en 2013. En Irlande, la pratique veut que l'on compte chaque petite infraction comme une « affaire » pénale. Les changements dans la méthodologie demandée pour répondre aux questions (en comptant les affaires par rapport aux infractions poursuivies plutôt que par rapport au défendeur) a donné lieu à une augmentation très significative du nombre d'affaires pénales enregistrées comme renvoyées devant le

tribunal. En **Serbie**, une importante réforme du secteur de la justice pénale consistant en la mise en place d'un système accusatoire au sein du ministère public et de la procédure pénale (au lieu du système inquisitoire) a provoqué une augmentation du nombre de nouvelles affaires pénales. De plus, la Serbie a commencé à enregistrer les petites infractions dans le dernier cycle d'évaluation. Auparavant, les petites infractions n'étaient pas considérées comme relevant du droit pénal car en Serbie, elles sont poursuivies devant des tribunaux spéciaux dédiés aux petites infractions.

Les données recueillies lors du cycle d'évaluation de 2014 permettent une analyse limitée du pourcentage de jugements de première instance *in absentia*. Un nombre particulièrement élevé de jugements *in absentia* pour certaines affaires peut être expliqué par le fait que le système judiciaire peut ne pas exiger de procès pour les petites infractions, tels que les contraventions impayées (par exemple le **Danemark**).

**Graphique 5.27 Pourcentage de jugements *in absentia* en première instance en 2014 (Q84)**

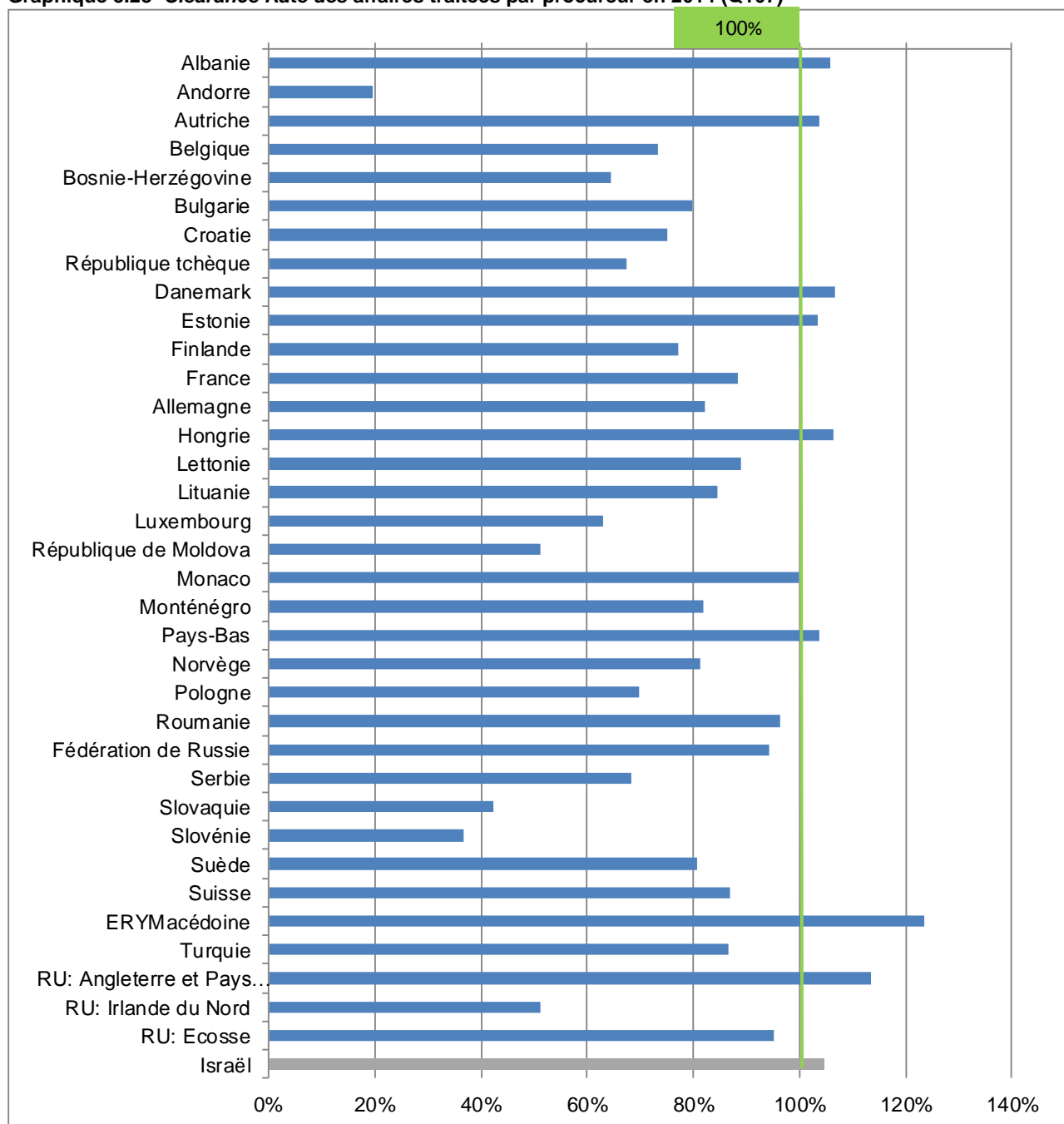


#### **Indicateurs de performance dans le secteur de la justice pénale**

Un aperçu général de la situation de la gestion des tribunaux en ce qui concerne les affaires pénales peut être obtenu en utilisant les deux indicateurs de l'efficacité des tribunaux de la CEPEJ: le *Clearance Rate* et le *Disposition Time*.

Le graphique ci-dessous indique le *Clearance Rate* des affaires traitées par les procureurs en 2014.

**Graphique 5.28 Clearance Rate des affaires traitées par procureur en 2014 (Q107)**

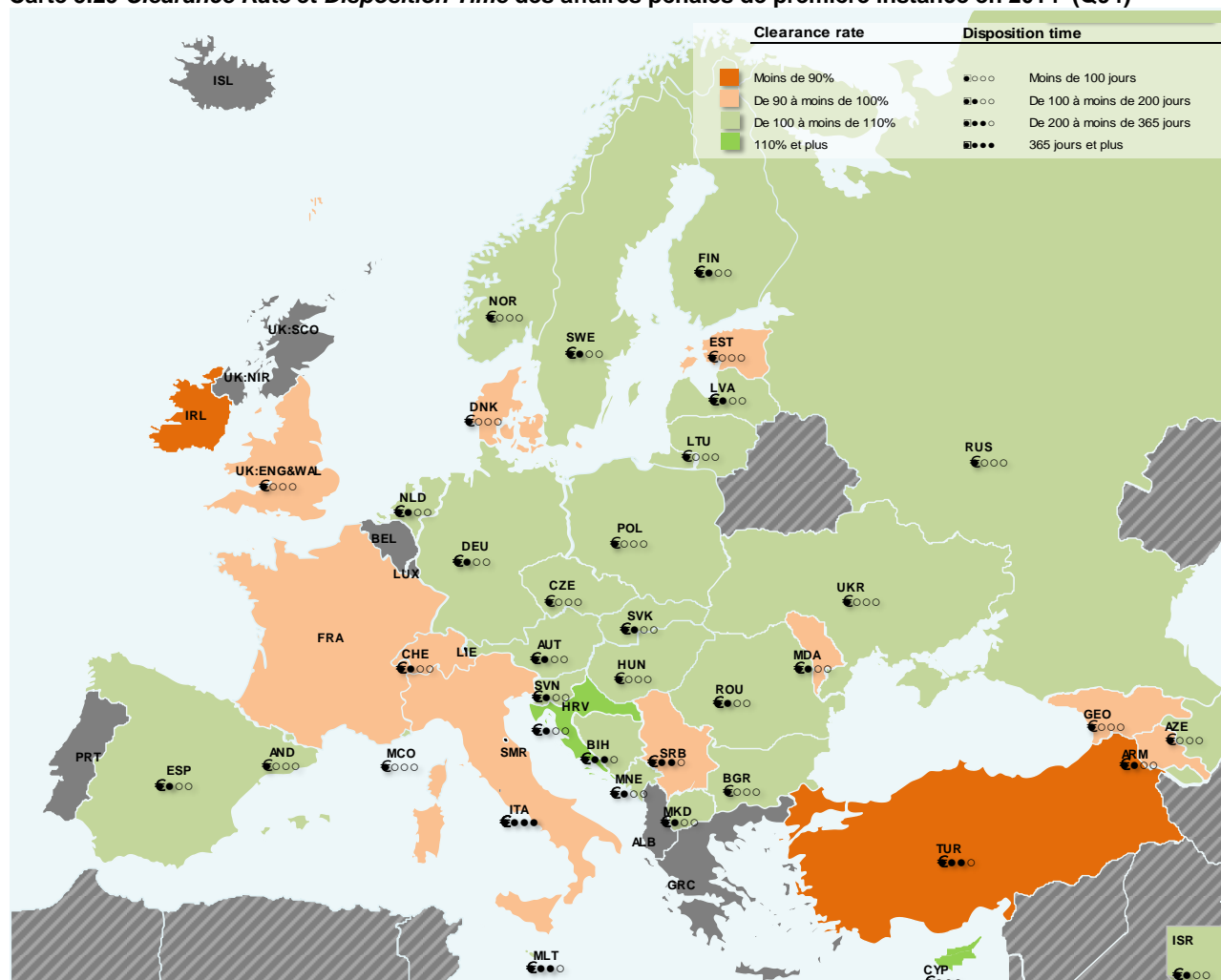


Plus de 70 % des Etats pour lesquels des données étaient disponibles enregistrent un *Clearance Rate* négatif ; seuls 10 Etats ou entités ont un *Clearance Rate* supérieur à 100 %. Les données renseignées doivent toutefois être interprétées avec prudence compte tenu de l'approche différente adoptée par les juridictions à cet égard. Les procureurs sont souvent impliqués dans les procédures préalables au procès, et le moment où une affaire est signalée comme terminée dépend si la phase préparatoire au procès est considérée séparément de la phase du procès lui-même, c'est-à-dire lorsque l'affaire est portée devant les tribunaux. Les différences à cet égard peuvent avoir un impact considérable sur le *Clearance Rate*.

En ce qui concerne le *Clearance Rate* des affaires pénales résolues par les tribunaux, la moyenne européenne est d'environ 100 %, ce qui signifie que les tribunaux peuvent résoudre un nombre d'affaires plus ou moins égal au volume de nouvelles affaires. Une remarque positive est que le *Clearance Rate* est plus élevé pour les affaires les plus complexes impliquant des infractions graves (103 %) que pour les affaires relatives aux petites infractions (97 %). Cependant, dans les Etats ou entités où les petites infractions représentent une part importante des affaires pénales, il y a un risque que l'arriéré puisse augmenter. Ceci est cependant atténué par le fait que le *Disposition Time* moyen des petites infractions est de 139 jours, en comparaison à 195 jours pour les infractions graves.

La carte ci-dessous a été produite sur la base des données fournies par les Etats ou entités et montre le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* des affaires pénales de première instance lorsqu'ils sont disponibles.

Carte 5.29 *Clearance Rate* et *Disposition Time* des affaires pénales de première instance en 2014 (Q94)



Pour 26 Etats ou entités, l'efficacité des tribunaux ne semble pas être une préoccupation majeure dans le domaine pénal, dans la mesure où à la fois le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* peuvent être considérés comme positifs, ce qui signifie que les arriérés sont en diminution et que, en même temps, les affaires à traiter par le tribunal peuvent être résolues dans un délai raisonnable: **Andorre, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique** (données sur les infractions graves uniquement), **Bulgarie, Croatie, République tchèque, Finlande, Allemagne, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine et Israël.**

Pour la **Bosnie-Herzégovine** et **Chypre**, une évolution positive du délai de gestion des affaires peut être envisagée puisque le *Clearance Rate* est supérieur à 100 %, malgré un *Disposition Time* élevé à ce stade.

Dans d'autres Etats (**Arménie, Danemark, Estonie, France** (dont le *Disposition Time* n'est pas disponible), **Géorgie, République de Moldova, Suisse et Angleterre et Pays de Galles (RU)**), la situation doit être suivie sur le long terme. Les tribunaux de ces Etats ou entités ont des difficultés à faire face au volume d'affaires (*Clearance Rate* inférieur à 100 %), mais leur *Disposition Time* peut encore être considéré comme très acceptable à ce stade. En Estonie, par exemple, un accord a été conclu entre le ministère de la Justice et le plus grand tribunal en Estonie fixant pour objectif d'éliminer les arriérés.

La situation de l'efficacité des tribunaux pour les affaires de droit pénal doit être considérée avec attention en Irlande compte tenu du fait que le *Clearance Rate* est élevé (119 %) pour les affaires pénales graves, mais assez faible pour des petites infractions (75 %) ; aucune donnée concernant le *Disposition Time* n'est disponible. La situation semble plus préoccupante en **Italie**, à **Malte** (*Disposition Time* particulièrement élevé

pour les affaires pénales graves, 755 jours), en **Serbie** et **Turquie** puisque le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* sont tous les deux insatisfaisants.

#### 5.4.2 Tendances en matière de justice pénale – données 2010 / 2014

##### *Evolution de la performance en matière de poursuites*

Tableau 5.30 Evolution du nombre d'affaires traitées par le ministère public pour 100 habitants entre 2010 et 2014 (Q107)

Etats / entités	Nombre d'affaires reçues par le procureur pour 100 habitants			Tendance
	2010	2012	2014	
Albanie	0,63	0,99	1,50	
Andorre	5,96	NQ	6,21	
Arménie	0,37	NA	NQ	
Autriche	6,61	6,31	6,14	
Azerbaïdjan	0,01	0,00	0,00	
Belgique	6,54	6,16	5,90	
Bosnie-Herzégovine	1,68	1,73	1,71	
Bulgarie	NA	1,99	1,93	
Croatie	1,96	1,94	1,52	
Chypre	NA	NA	NA	
République tchèque	4,03	3,88	3,77	
Danemark	3,05	3,23	3,56	
Estonie	NA	NA	2,44	
Finlande	1,57	1,57	1,54	
France	7,64	8,00	7,44	
Géorgie	NA	1,07	1,21	
Allemagne	5,65	5,72	5,66	
Grèce	NA	NA	NA	
Hongrie	2,23	2,24	1,85	
Irlande	0,35	0,33	0,30	
Italie	5,94	5,77	5,45	
Lettonie	0,61	0,65	0,66	
Lituanie	0,51	3,38	3,54	
Luxembourg	11,48	10,86	10,79	
Malte	NA	NA	NA	
République de Moldova	1,47	1,65	1,87	
Monaco	7,83	7,73	7,16	
Monténégro	2,10	1,77	1,62	
Pays-Bas	1,26	1,34	1,24	
Norvège	8,33	7,84	7,41	
Pologne	3,04	2,99	2,72	
Portugal	5,22	5,26	NA	
Roumanie	3,68	3,19	3,54	
Fédération de Russie	NA	0,64	0,63	
Serbie	NA	3,15	2,77	
Slovaquie	1,87	1,79	1,85	
Slovénie	4,46	4,66	4,20	
Espagne	9,73	NA	NA	
Suède	6,99	5,55	5,38	
Suisse	2,91	6,21	6,64	
ERYMacédoine	1,93	2,10	1,90	
Turquie	8,37	4,04	4,44	
Ukraine	NA	NA	0,04	
RU: Angleterre et Pays de	1,93	1,64	1,13	
RU: Irlande du Nord	NA	1,93	1,69	
RU: Ecosse	5,09	5,29	4,57	
Israël	NA	1,23	1,26	
Moyenne	3,97	3,54	3,35	
Médiane	3,05	3,07	2,58	
Minimum	0,01	0,00	0,00	
Maximum	11,48	10,86	10,79	

L'analyse de l'évolution de la charge de travail et de la façon dont elle est gérée par les procureurs met en évidence deux grandes tendances communes.

Premièrement, plusieurs Etats et entités ont signalé une augmentation du nombre d'affaires classées par les procureurs en raison de la non-identification du contrevenant. Il existe plusieurs explications à cette tendance : l'impact d'une augmentation du nombre de nouvelles affaires (par exemple une augmentation de 55,7 % de nouvelles affaires en **Albanie**, dans la période 2012-2014) ; le fait que la majorité des affaires dans cette catégorie concerne une procédure dans laquelle l'auteur n'a pas pu être identifié et où les lois de prescription s'appliquent (par exemple en **Croatie**); les réformes législatives dépénalisant certaines catégories de crimes (par exemple en **Croatie**) et la promulgation de lois d'amnistie (par exemple à **Monaco**) ; ou une augmentation du nombre de personnels de poursuite (par exemple en **Turquie**). **Monaco** représente un exemple particulier parce que les lois d'amnistie ont produit une augmentation notable du nombre d'affaires dans la catégorie spécifique des affaires classées par le procureur en raison d'une impossibilité de fait ou de droit (une augmentation de 679 % en 2014 par rapport à 2012).

D'autre part, dans un autre groupe de pays, une augmentation du nombre d'affaires conclues par une sanction ou une mesure imposée ou négociée par le ministère public peut être notée. Au **Monténégro**, l'augmentation significative du nombre de ce type d'affaires en 2014 est liée au nouveau Code de procédure pénale et à la mise en place de mesures alternatives de résolution des procédures pénales qui sont de la compétence des procureurs. Bien que le nouveau code soit entré en vigueur en 2011, il a fallu un certain temps pour construire les conditions, la pratique et l'expérience nécessaires pour l'application efficace des nouvelles dispositions. L'impact a donc pu être noté en 2014. De manière analogue, des variations pourraient se produire au cours de la prochaine évaluation en ce qui concerne « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », suite à l'adoption d'une nouvelle loi sur la procédure pénale qui a conféré de nouvelles compétences aux procureurs, à savoir la responsabilité de mener des enquêtes. Cette évolution n'a pas eu d'effet sur le nombre d'affaires en 2014, mais sur le volume de travail des procureurs à l'égard des cas existants et pourrait avoir un impact sur leur arriéré à l'avenir. Les changements dans la législation qui étendent la possibilité pour les procureurs d'imposer des sanctions directement, indépendamment du pouvoir judiciaire, expliquent également l'augmentation du nombre d'affaires conclues par une mesure imposée ou négociée par le ministère public aux **Pays-Bas**. En **Lituanie**, au contraire, une réforme législative qui concerne le droit matériel plutôt que les pouvoirs des procureurs a donné lieu à un nombre plus élevé de nouvelles affaires. L'entrée en vigueur de loi sur la violence domestique en 2011 a eu une forte corrélation avec l'augmentation du nombre d'enquêtes pénales, étant donné que, conformément à cette loi, une enquête pénale est obligatoire pour chaque incident de violence domestique.

### ***Evolution des indicateurs de performance dans le secteur de la justice pénale - tendances***

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du *Clearance Rate* pour les affaires pénales entre 2010 et 2014. Dans certains cas, la qualité des données renseignées pourrait avoir différé au sein de la période observée. Si cela peut expliquer en partie les variations, l'analyse doit être développée avec prudence.



Tableau 5.31 Evolution du *Clearance Rate* des affaires pénales de première instance entre 2010 et 2014 (Q94)

Etats / entités	Clearance Rate des affaires pénales en 1ère instance			
	2010	2012	2014	Tendance
Albanie	NQ	NQ	NQ	
Andorre	100%	93%	101%	
Arménie	97%	100%	91%	
Autriche	100%	101%	103%	
Azerbaïdjan	99%	101%	100%	
Belgique	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	105%	102%	101%	
Bulgarie	100%	99%	101%	
Croatie	106%	103%	130%	
Chypre	90%	91%	112%	
République tchèque	101%	NA	100%	
Danemark	106%	104%	98%	
Estonie	144%	94%	97%	
Finlande	97%	98%	100%	
France	95%	102%	95%	
Géorgie	147%	101%	96%	
Allemagne	101%	101%	100%	
Grèce	NA	NA	NA	
Hongrie	99%	91%	104%	
Irlande	NA	NA	75%	
Italie	95%	94%	94%	
Lettonie	100%	95%	102%	
Lituanie	98%	99%	102%	
Luxembourg	80%	NAP	NAP	
Malte	96%	99%	99%	
République de Moldova	94%	91%	95%	
Monaco	NA	105%	110%	
Monténégro	110%	96%	105%	
Pays-Bas	98%	95%	101%	
Norvège	97%	100%	101%	
Pologne	91%	101%	100%	
Portugal	105%	105%	NA	
Roumanie	99%	99%	101%	
Fédération de Russie	NA	99%	100%	
Serbie	78%	105%	96%	
Slovaquie	102%	101%	103%	
Slovénie	106%	114%	102%	
Espagne	99%	103%	104%	
Suède	98%	101%	100%	
Suisse	106%	99%	99%	
ERYMacédoine	119%	105%	100%	
Turquie	91%	108%	86%	
Ukraine	99%	103%	100%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	102%	98%	
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	
Israël	..	107%	102%	
Moyenne	101%	100%	100%	
Médiane	99%	101%	100%	
Minimum	78%	91%	75%	
Maximum	147%	114%	130%	

Contrairement à la tendance observée pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, les données sur les affaires pénales recueillies par la CEPEJ montrent qu'aucun changement n'a eu lieu au cours des six dernières années en ce qui concerne le *Clearance Rate*, qui est resté stable à 100 %. Il existe, cependant des différences importantes entre les Etats et entités évalués.

Une amélioration régulière du *Clearance Rate* des affaires de première instance en matière pénale peut être notée dans 10 Etats (**Autriche, Chypre, Finlande, Lituanie, Malte, Monaco, Norvège, Roumanie, Fédération de Russie et Espagne**). Au contraire, 7 autres Etats (**Bosnie-Herzégovine, Danemark, France, Italie, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Israël**) ont connu une légère détérioration du *Clearance Rate*. Mais dans tous les cas, le *Clearance Rate*, est resté très proche de 100 %. Au **Danemark**, pour la période 2010-2012-2014, les tribunaux ont été en mesure de résoudre plus d'affaires en matière civile et commerciale qu'il y a eu de nouvelles affaires, principalement en raison d'une baisse globale du nombre d'affaires reçues, mais cette tendance ne peut être observée en matière pénale. Le nombre d'affaires, principalement de petites infractions, a augmenté, en particulier depuis 2012, et cela a sans doute entraîné la diminution du *Clearance Rate*, de 106 % en 2010, à 98 % en 2014. Ces développements sont dus à une nouvelle procédure qui permet à la police de renvoyer des affaires aux tribunaux dans lesquelles les individus ne paient pas leurs amendes relatives aux infractions routières.

Entre 2012 et 2014, l'**Arménie**, la **Serbie**, la **Turquie** et, dans une moindre mesure, la **Slovénie** (parce que le *Clearance Rate* est toujours supérieur à 100 %), ont connu une baisse du *Clearance Rate* des affaires pénales. Les tendances dans ces pays doivent être suivies de près pour comprendre les raisons réelles des faibles *Clearance Rate* et de l'évolution négative sur le long terme. En effet, les chiffres négatifs ne représentent pas toujours la situation réelle dans une juridiction spécifique, mais peuvent plutôt être liés à la méthodologie de la présentation des données. La **Turquie**, par exemple, a souligné que la méthodologie utilisée pour 2012 et 2014 s'est améliorée par rapport à l'année 2010, et cela a conduit à obtenir des réponses plus précises.

Des améliorations notables du *Clearance Rate* des affaires pénales peuvent être observées en particulier à **Chypre**, en **Hongrie** et au **Monténégro**. Le *Clearance Rate* dans ces Etats évolué vers une situation positive entre 2012 et 2014. La Croatie a également connu une augmentation significative du *Clearance Rate* à partir de 103 % en 2012 à 130 % en 2014 - mais l'information supplémentaire est nécessaire pour comprendre la signification de ce développement. Ceci est plus généralement le cas lorsque les Etats connaissent d'importantes variations des indicateurs de performance, mais restent néanmoins dans ce qui est considéré comme une zone positive de la performance. En conséquence, afin d'avoir une meilleure compréhension des tendances et des explications de ces dernières, les données concernant les variations du *Clearance Rate* doivent être lues à côté de l'information sur le nombre de nouvelles affaires et du *Disposition Time*.

Tableau 5.32 Evolution du *Disposition Time* pour les affaires pénales en première instance entre 2010 et 2014 (Q94)

Etats / entités	Disposition Time des affaires pénales en 1ère instance			
	2010	2012	2014	Tendance
Albanie	NQ	NQ	NQ	
Andorre	65	271	88	
Arménie	78	103	135	
Autriche	116	115	102	
Azerbaïdjan	50	56	63	
Belgique	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	345	328	326	
Bulgarie	49	62	74	
Croatie	221	201	144	
Chypre	254	262	246	
République tchèque	72	NA	64	
Danemark	99	37	47	
Estonie	60	51	49	
Finlande	107	114	121	
France	NA	NA	NA	
Géorgie	36	46	65	
Allemagne	104	104	111	
Grèce	NA	NA	NA	
Hongrie	104	120	62	
Irlande	NA	NA	NA	
Italie	329	370	386	
Lettonie	77	133	133	
Lituanie	104	72	67	
Luxembourg	NA	NAP	NAP	
Malte	331	291	306	
République de Moldova	103	156	102	
Monaco	NA	78	81	
Monténégro	160	174	189	
Pays-Bas	89	99	117	
Norvège	91	60	65	
Pologne	96	88	99	
Portugal	302	276	NA	
Roumanie	85	72	111	
Fédération de Russie	NA	36	37	
Serbie	504	387	255	
Slovaquie	168	145	136	
Slovénie	138	124	123	
Espagne	162	136	125	
Suède	135	123	128	
Suisse	63	137	113	
ERYMacédoine	212	203	155	
Turquie	314	226	330	
Ukraine	95	79	81	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	73	82	
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	
Israël	..	142	115	
Moyenne	152	146	133	
Médiane	104	120	111	
Minimum	36	36	37	
Maximum	504	387	386	

En moyenne, le *Disposition Time* des affaires pénales en Europe a progressivement diminué au cours des dernières années et est fixé maintenant à moins de 5 mois. De toute évidence, cette donnée est largement affectée par la durée moyenne de procédure des petites infractions. Toutefois, en fonction de la part que représentent les petites infractions dans la catégorie générale des affaires pénales, des différences importantes peuvent être observées.

La performance des Etats liée au *Disposition Time* montre des évolutions homogènes au sein de deux grands groupes. 10 Etats ont enregistré une amélioration constante de leur *Disposition Time* des affaires pénales (**Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Lituanie, Slovaquie, Serbie, Slovénie, Espagne** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** »). La majorité d'entre eux disposaient déjà de niveaux relativement faibles concernant leur *Disposition Time*. On notera en particulier, cependant, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, la **Serbie** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » qui connaissent un *Disposition Time* plus élevé ont été en mesure de le réduire considérablement au cours des trois dernières évaluations (sauf pour la **Bosnie-Herzégovine**). Cette évolution positive peut être en partie liée au fait que les petites infractions représentent la plus grande part des affaires pénales dans ces Etats et ceux-ci peuvent généralement être concluent dans un délai plus court.

Dans 10 autres Etats (**Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Finlande, Géorgie, Allemagne, Italie, Lettonie, Monténégro** et **Pays-Bas**) une augmentation lente mais continue du *Disposition Time* peut être observée. Cette tendance doit être suivie, mais ne peut pas être considérée comme préoccupante pour le moment ; dans toutes ces juridictions (à la seule exception de l'Italie) le *Disposition Time* peut être considéré comme acceptable (environ moins de six mois). Même la situation de l'**Italie** devrait être réexaminée en tenant compte du fait que les infractions pénales graves constituent plus de 85 % du total des affaires pénales.

La situation de la **Turquie** doit être étroitement suivie. Ce pays a connu une détérioration importante du *Disposition Time* entre 2012 et 2014 (de 226 à 330 jours), à la suite d'une amélioration lors de la période précédente. En outre, les petites infractions, à savoir les affaires qui devraient être résolues plus rapidement, représentent 96 % des infractions pénales en Turquie. Les changements apportés à la méthodologie de la catégorisation des données en Turquie ont déjà été mentionnés, mais ceux-ci ne pouvaient expliquer qu'en partie le développement. La variation des données concernant le *Disposition Time* devrait également être envisagée (et peut être en partie expliquée) à la lumière du volume changeant de nouvelles affaires et d'affaires pendantes au cours des trois évaluations. En effet, l'amélioration du *Disposition Time* en Turquie entre 2010 et 2012 peut être associée à un nombre inférieur de nouvelles affaires alors que la détérioration qui a eu lieu entre 2012 et 2014 pourrait être expliqué à la lumière d'une augmentation de 2 % des affaires reçues et une augmentation de 19 % du nombre d'affaires pendantes.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du volume des nouvelles affaires pénales et des affaires pénales pendantes au 31 décembre en première instance entre 2010 et 2014.

Tableau 5.33 Variation des nouvelles affaires pénales et des affaires pénales pendantes au 31 décembre en première instance entre 2010 et 2014 (Q94)

Etats / entités	Variation 2010 - 2012		Variation 2012 - 2014	
	Nouvelles affaires	Affaires pendantes au 31 décembre	Nouvelles affaires	Affaires pendantes au 31 décembre
Albanie	NQ	NQ	NQ	NQ
Andorre	-76%	-8%	260%	26%
Arménie	-9%	24%	-6%	12%
Autriche	-5%	-6%	-5%	-14%
Azerbaïdjan	-8%	4%	0%	11%
Belgique	NA	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	-7%	-14%	3%	2%
Bulgarie	33%	66%	-12%	8%
Croatie	-9%	-19%	-40%	-46%
Chypre	1%	6%	-18%	-5%
République tchèque	NA	NA	NA	NA
Danemark	33%	-51%	-13%	6%
Estonie	12%	-38%	16%	16%
Finlande	-3%	5%	-9%	-3%
France	-4%	NA	0%	NA
Géorgie	-22%	-31%	78%	138%
Allemagne	-1%	-2%	-9%	-4%
Grèce	NA	NA	NA	NA
Hongrie	24%	32%	51%	-11%
Irlande	NA	NA	NA	NA
Italie	-5%	6%	-4%	1%
Lettonie	-26%	22%	-14%	-9%
Lituanie	62%	13%	-28%	-30%
Luxembourg	NAP	NA	NAP	NAP
Malte	-8%	-17%	-9%	-4%
République de Moldova	19%	72%	241%	134%
Monaco	NA	NA	7%	17%
Monténégro	-16%	-20%	-17%	-1%
Pays-Bas	-12%	-5%	12%	39%
Norvège	75%	18%	-4%	5%
Pologne	-10%	-8%	9%	21%
Portugal	-3%	-11%	NA	NA
Roumanie	12%	-6%	28%	102%
Fédération de Russie	NA	NA	-1%	4%
Serbie	-6%	-3%	1091%	619%
Slovaquie	7%	-8%	-6%	-10%
Slovénie	-33%	-35%	-22%	-31%
Espagne	2%	-11%	0%	-8%
Suède	-3%	-9%	-7%	-3%
Suisse	-71%	-40%	-45%	-54%
ERYMacédoine	-9%	-23%	34%	-3%
Turquie	6%	-9%	2%	19%
Ukraine	-7%	-19%	-27%	-28%
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	32%	42%
RU: Irlande du Nord	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	-14%	NA	14%	NA
Israël	..	..	7%	-18%
<b>Moyenne</b>	-2%	-4%	42%	27%
<b>Médiane</b>	-5%	-8%	-2%	1%
<b>Minimum</b>	-76%	-51%	-45%	-54%
<b>Maximum</b>	75%	72%	1091%	619%

Le tableau souligne la performance positive d'un groupe d'Etats qui ont été en mesure de réduire leur arriéré malgré un nombre croissant de nouvelles affaires. Aucun des Etats concernés n'a maintenu une tendance régulière à cet égard au cours des trois évaluations, cependant des exemples positifs comprennent le **Danemark**, l'**Estonie**, la **Roumanie**, la **Slovaquie**, l'**Espagne** et la **Turquie**, pour la période 2010-2012, et la **Hongrie**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », et **Israël** pour la période 2012-2014. Le tableau fournit également un aperçu des développements positifs dans la diminution des affaires pendantes enregistrées dans certains Etats entre 2012 et 2014 (par exemple l'**Autriche**, la **Croatie**, la **Lituanie**, la **Suisse** et l'**Ukraine**) : ceux-ci ne peuvent être uniquement expliqués par une efficacité accrue des tribunaux, mais la diminution du nombre d'affaires nouvelles doit être prise en compte.

Dans un autre groupe d'Etats, entre 2012 et 2014, le nombre d'affaires pendantes a soit augmenté malgré une diminution des nouvelles affaires (par exemple, **Arménie**, **Bulgarie**, **Danemark**, **Italie**, **Norvège** et **Fédération de Russie**), soit a diminué beaucoup plus lentement que le nombre de nouvelles affaires (par exemple **Chypre** et **Monténégro**). En particulier, la situation en **Arménie**, au **Danemark** et en **Italie** doit être suivie attentivement étant donné que le *Clearance Rate* dans ces pays est inférieur à 100 % et a diminué. Une analyse plus approfondie de la situation à **Chypre**, au **Monténégro** et en **Norvège** aiderait à comprendre la raison pour laquelle ces pays ont augmenté leur arriéré d'affaires pénales en dépit d'un *Clearance Rate* positif.

De façon générale, alors que les différences dues aux spécificités des contextes juridiques, économiques et sociaux dans les différents Etats et entités persistent, un certain nombre de facteurs récurrents opèrent parallèlement aux efforts des Etats pour améliorer l'efficacité des tribunaux et pourraient expliquer les variations et l'évolution des indicateurs de performance du secteur de la justice pénale au cours des trois dernières évaluations. Ces derniers prennent en compte les différences de catégorisation des affaires et dans le système de *reporting* entre les Etats et dans le cadre des différentes évaluations (par exemple, l'**Estonie**, l'**Irlande**, la **Pologne**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », et la **Turquie**) ; les réformes législatives résultant en une augmentation ou une diminution des nouvelles affaires, des affaires résolues et de l'arriéré (par exemple au **Danemark**, **Hongrie**, **Lituanie**, **République de Moldova**, **Slovénie**, **Espagne** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**) ; le ralentissement économique et d'autres phénomènes sociaux négatifs (par exemple en **Lituanie**).

Enfin, comme il a été mentionné, l'augmentation extrême constatée en **Serbie** (exclue de la présentation sous forme de barre dans le tableau ci-dessus) peut être expliquée compte tenu du fait que les petites infractions ont commencé à être communiquées seulement au cours du dernier cycle. Dans le système serbe, les petites infractions sont traitées par des tribunaux spéciaux pour ce type d'infraction. Celles-ci n'étaient donc pas incluses dans les affaires pénales dans les évaluations précédentes.

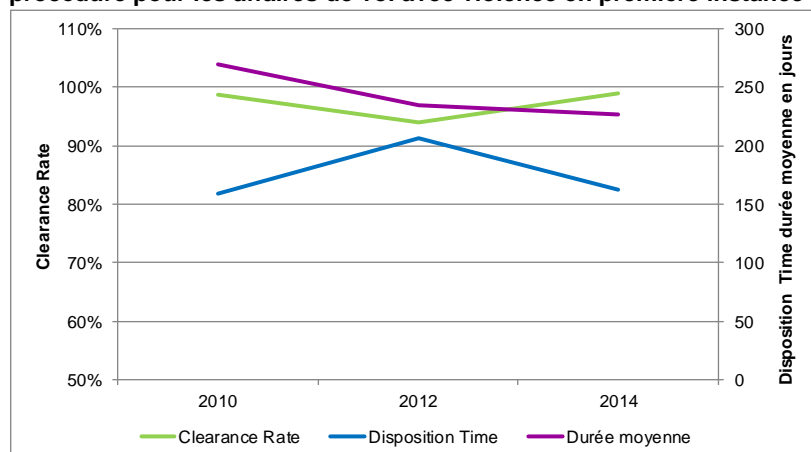
### **Catégories spécifiques d'affaires pénales**

Dans le cadre de l'analyse de l'efficacité des tribunaux dans le secteur civil, l'évaluation 2014 a également recueilli des informations spécifiques sur deux catégories particulièrement importantes d'infractions pénales, le vol avec violence et l'homicide volontaire. Ces dernières sont définies dans la note explicative de la grille d'évaluation de la CEPEJ comme suit:

1. Les *vols avec violence* concernent les vols commis par une personne en usant de menace ou de la force. Si possible les données devraient inclure les agressions (vols à l'arraché, vol à main armée, etc.) et exclure les vols opérés par des pickpockets, l'escroquerie ou le chantage (selon la définition du *Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à l'administration de la justice pénale*). Les données ne doivent pas inclure les tentatives.
2. L'*homicide volontaire* est défini comme le fait de tuer intentionnellement une personne. Le cas échéant, les données devraient inclure : les agressions ayant entraîné la mort, l'euthanasie, les infanticides et exclure l'assistance au suicide (selon la définition du *Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à l'administration de la justice pénale*). Les données ne doivent pas inclure les tentatives.

### 5.4.2.1 Affaires de vol avec violence

**Graphique 5.34 Evolution de la moyenne européenne du Clearance Rate et du Disposition Time et durée de procédure pour les affaires de vol avec violence en première instance entre 2010 et 2014 (Q101 et Q102)**

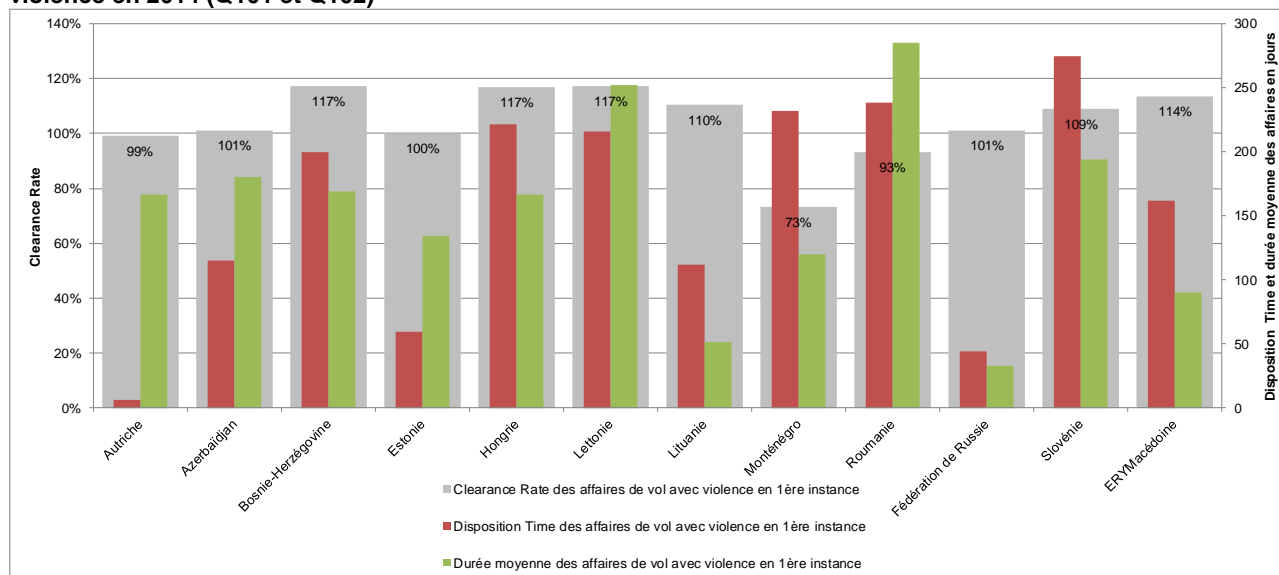


Le graphique ci-dessus résume l'évolution moyenne des indicateurs relatifs aux affaires de vol avec violence. Entre 2010 et 2014, le Clearance Rate moyen de cette catégorie d'affaires est resté le même, légèrement en dessous de 100 %, malgré une baisse de 94 % en 2012. Une tendance similaire entre 2010 et 2014 peut être notée concernant l'évolution du Disposition Time moyen, qui a légèrement augmenté passant de 160 jours en 2010 à 163 jours en 2014, avec une

augmentation intermédiaire importante qui était de 207 jours en 2012. En revanche, la durée moyenne de procédure pour ce type d'affaires s'est régulièrement améliorée. Autant le Disposition Time que la durée moyenne de procédures enregistrés pour les affaires de vol avec violence sont plus élevés que la moyenne du total des affaires pénales.

Comme il a été souligné précédemment dans ce chapitre, le Disposition Time peut être considéré comme un meilleur indicateur pour des comparaisons entre pays au regard de la capacité des tribunaux à faire face à l'arriéré tandis que la durée moyenne de procédure permet un aperçu précieux du développement de la gestion des affaires au sein d'un même pays au fil des ans.

**Graphique 5.35 Clearance Rate, Disposition Time, durée moyenne de procédure des affaires de vol avec violence en 2014 (Q101 et Q102)**



Le graphique montre que, à l'exception du **Monténégro** et de la **Roumanie**, tous les Etats pour lesquels des données étaient disponibles ont enregistré un Clearance Rate des affaires de vol avec violence proche ou supérieur à 100 % en 2014. Une performance particulièrement positive peut être notée à l'égard de la **Bosnie-Herzégovine**, la **Hongrie**, la **Lettonie** et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

Concernant les évolutions au fil du temps, on peut observer que l'évolution du Clearance Rate pour cette catégorie d'affaires a été particulièrement positive en **Bosnie-Herzégovine**, **Bulgarie**, **Hongrie**, **Lettonie**, **Lituanie**, **République de Moldova**, **Slovénie** et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Le Clearance Rate a diminué au fil des ans, en particulier en **Géorgie**, au **Monténégro** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. L'extrême diminution du Clearance Rate au **Monténégro** passant de 119 % en 2010 à 38 % en 2012 et l'augmentation subséquente allant jusqu'à 73 % en 2014 s'expliquent par des

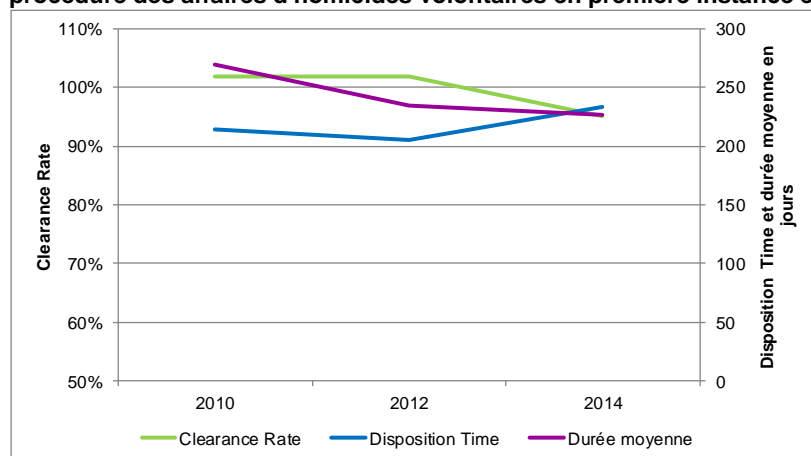
changements dans la méthodologie. En 2010, toutes les affaires faisant l'objet de vols ont été comptabilisées, alors qu'en 2012 et 2014 seules les affaires de vol avec violence ont été prises en compte. Les chiffres produits étaient plus faibles lors des deux dernières évaluations, et le nombre d'affaires pendantes a donc eu un impact plus important sur le *Clearance Rate*. De même, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** a été signalé que des changements dans le système d'enregistrement des affaires impliquent que les chiffres fournis concernant le nombre de nouvelles affaires, d'affaires résolues et d'affaires pendantes ne soient pas comparables entre les trois cycles d'évaluations. Cependant, cette entité a également précisé que les variations observées en 2014 sont plausibles. La **Finlande** avait également un *Clearance Rate* particulièrement faible en 2010 et 2012, mais il n'a pas été possible de calculer la donnée pour 2014.

La durée de procédures renseignée et le *Disposition Time* montrent des variations importantes entre les différents Etats et entités selon les procédures de droit qui s'appliquent dans chaque système, la méthode de calcul de durée moyenne de procédure et le volume d'affaires traité par les tribunaux. Des procédures rapides (*Disposition Time* inférieur à 100 jours) peuvent être observées en **Autriche, Estonie, Fédération de Russie et Ukraine** et des procédures plus longues (*Disposition Time* de plus de 250 jours) en **Arménie, République de Moldova et Slovénie**. La durée moyenne de procédures pénales impliquant des affaires de vol violence a diminué au cours des dernières années, notamment à **Monaco** (de 565 jours en 2012 à 259 jours en 2014) et en **Italie** (de 676 jours en 2012 à 509 jours en 2014) et est resté plus ou moins stable en **Azerbaïdjan, Allemagne et Monténégro**. Au contraire, cette durée s'est allongée en **Turquie** (de 171 jours en 2012 à 361 jours en 2014) et en **France** (de 636 jours en 2012 à 666 jours en 2014).

Il existe des différences considérables entre le *Disposition Time* et la durée moyenne de procédure dans certains Etats. Très peu d'informations sont disponibles en ce qui concerne les facteurs pouvant expliquer les variations observées des affaires de vol avec violence qu'elles soient nouvelles, terminées ou pendantes. Les informations apportées à cet égard par les correspondants nationaux impliqués dans le processus de collecte des données devraient être approfondies en vue d'acquiescer une meilleure compréhension des facteurs à l'origine des changements.

#### 5.4.2.2 Affaires d'homicides volontaires

**Graphique 5.36 - Evolution de la moyenne européenne du *Clearance Rate*, du *Disposition Time* et de la durée de procédure des affaires d'homicides volontaires en première instance entre 2010 et 2014 (Q101 et Q102)**

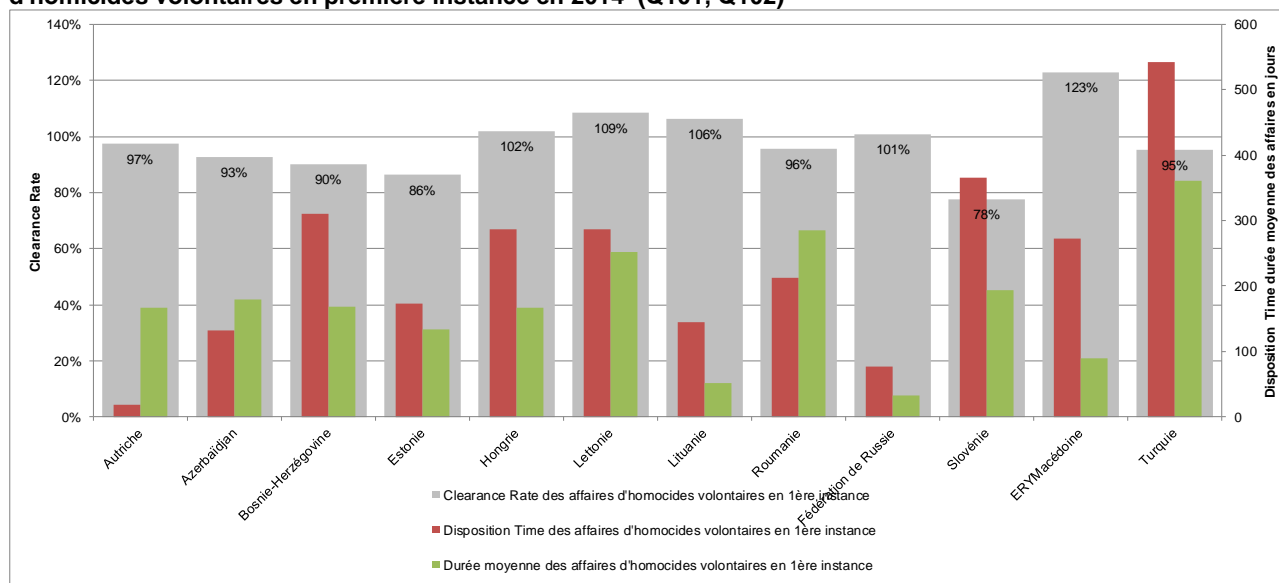


Le graphique ci-dessus montre l'évolution moyenne des deux indicateurs de la CEPEJ et la durée moyenne de procédure pour les affaires d'homicide volontaire. Entre 2010 et 2014, le *Clearance Rate* moyen de ce type d'affaires est resté stable (102 % en 2010 et 2012), puis a connu une baisse importante (95 % en 2014). Le *Disposition Time* moyen a quant à lui légèrement augmenté au cours des années, en dépit d'une légère baisse en 2012, et est en 2014 de 234 jours. En revanche, la durée

moyenne de procédure des affaires d'homicide volontaire en première instance s'est progressivement améliorée. Même dans ce cas, autant le *Disposition Time* que la durée moyenne de procédure sont plus importants que la moyenne du total des affaires pénales.



**Graphique 5.37 Clearance Rate, Disposition Time et durée moyenne des procédures pour des affaires d'homicides volontaires en première instance en 2014 (Q101, Q102)**



Une performance particulièrement positive peut être notée à l'égard de la **Lituanie**, la **Fédération de Russie** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». Ces Etats disposent de *Clearance Rates* très positifs et de *Disposition Time* ainsi que d'une durée moyenne de procédure des affaires d'homicide volontaire élevés.

En ce qui concerne l'évolution au fil du temps, la **Norvège** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » ont connu une augmentation constante dans leur *Clearance Rate* au cours des années, tandis que l'**Azerbaïdjan**, la **Bulgarie**, l'**Estonie**, la **Géorgie** et la **Turquie** montrent une tendance négative. En particulier, la situation en **Estonie** (le *Clearance Rate* est passé de 120 % en 2010, à 113 % en 2012, à 86 % en 2014) et **Géorgie** (le *Clearance Rate* est passé de 155 % en 2010, à 88 % en 2012, à 77 % en 2014) doivent être suivis de près au cours du prochain cycle d'évaluation. Le *Clearance Rate* en **Irlande** a considérablement diminué depuis le dernier exercice, et on ne sait pas dans quelle mesure ceci est lié au changement rapporté dans l'unité de mesure pour les affaires pénales, on est passé du défendeur en tant qu'unité de mesure à unité de mesure liée à l'infraction. Malgré des variations positives au fil du temps (de 55 % en 2010 à 69 % en 2014), les chiffres concernant la situation en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** sont également particulièrement faibles.

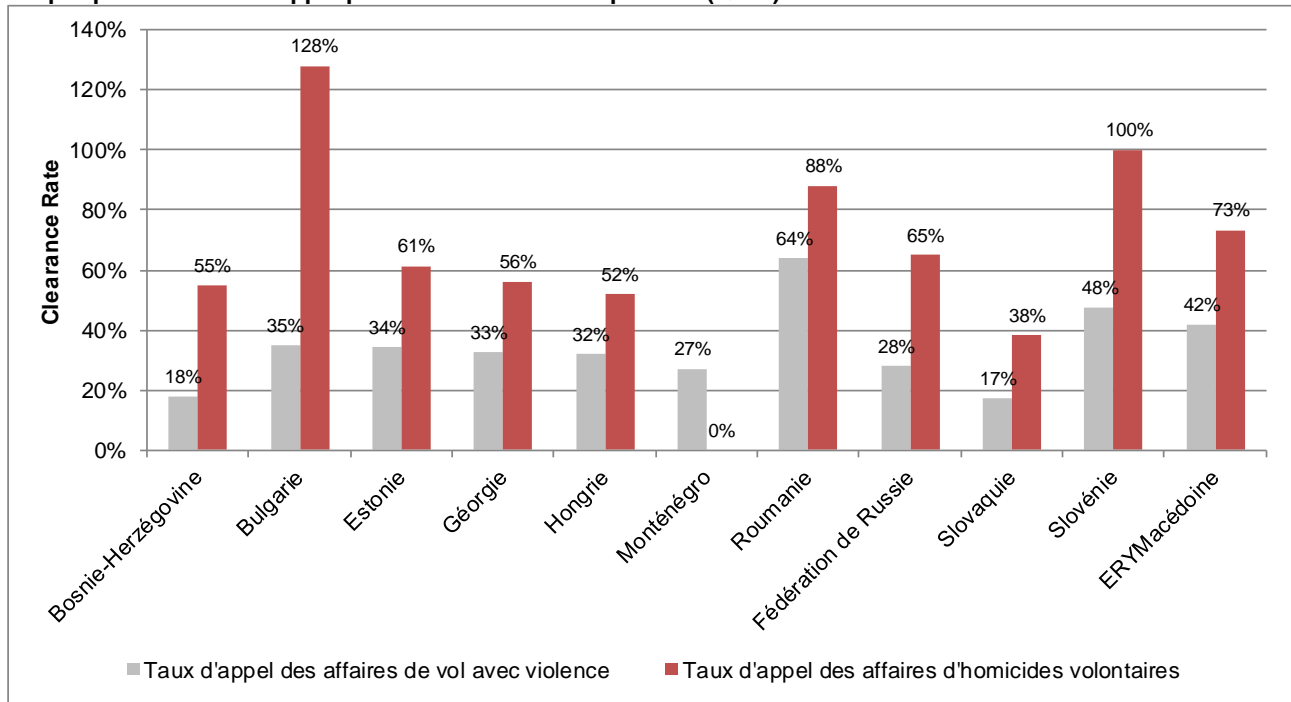
Une meilleure compréhension de ces données et des tendances peut être obtenue en les analysant conjointement avec le volume des nouvelles affaires et la durée des procédures. Compte tenu de la gravité de l'infraction, le nombre d'affaires d'homicide volontaire peut être assez limité, par rapport à d'autres catégories d'infractions pénales. De plus, les affaires d'homicide peuvent être particulièrement longues pour un certain nombre de raisons, notamment l'importance de la qualité des preuves présentées. Une combinaison de ces facteurs devrait avoir un effet négatif sur le *Clearance Rate*, qui mesure le ratio entre le nombre d'affaires résolues et reçues sur une année. Cela expliquerait les chiffres particulièrement faibles du *Clearance Rate* dans certains cas, et par conséquent suggère une remise en cause de ces derniers.

Il existe des différences considérables entre le *Disposition Time* et la durée moyenne de la procédure dans certains pays, mais trop peu d'informations sont fournies pour comprendre les raisons sous-jacentes et pour en tirer de solides conclusions (quantitatives ou qualitatives).

### **Ratio de première/deuxième instance concernant des catégories spécifiques**

Bien que l'accent de ce chapitre soit porté sur les affaires de première instance, l'information recueillie permet d'évaluer le taux d'appel dans le secteur de la justice pénale. Le tableau ci-dessous montre le pourcentage d'affaires de vol avec violence et d'homicide volontaire qui sont portées en deuxième instance.

**Graphique 5.38 Taux d'appel pour certaines affaires pénales (Q102)**

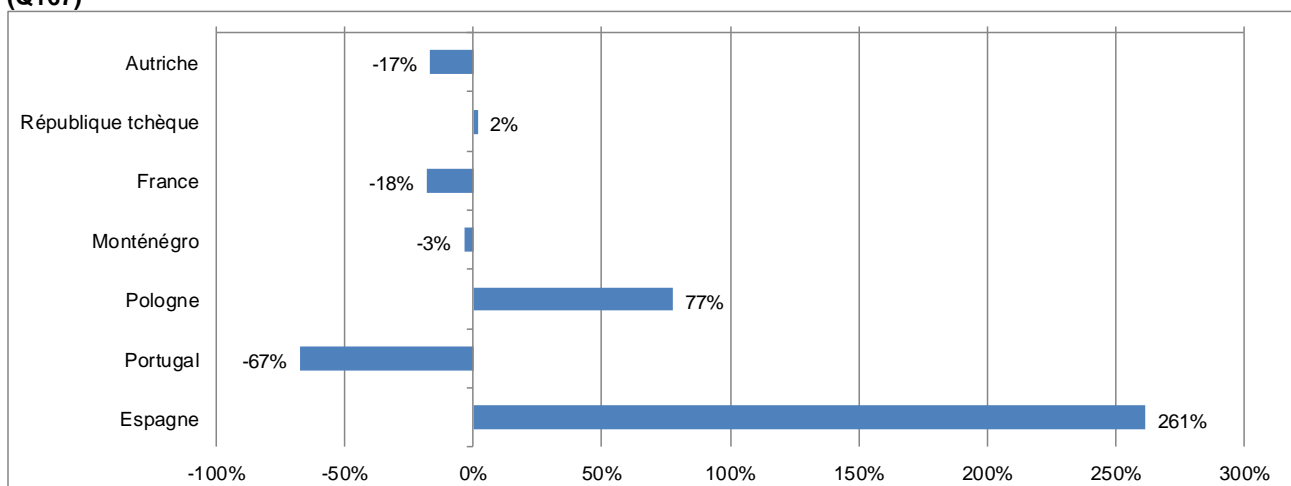


Très peu d'information est disponible en ce qui concerne le pourcentage de procédures d'appel et les éléments reçus sont difficilement comparables compte tenu des spécificités des différents systèmes judiciaires quant au nombre d'affaires renseigné, à la distinction entre la première et la deuxième instance ou à la durée moyenne des procédures à chaque étape. L'amélioration de ces informations permettrait à la CEPEJ et à ses Etats membres de renforcer leur connaissance de la gestion des flux d'affaires dans le domaine du droit pénal et (de proposer et) de considérer des outils spécifiques pour améliorer l'efficacité des tribunaux.

### 5.4.3 Variation des procédures de médiation

Comme il a déjà été mentionné dans la section consacrée à la justice du secteur civil, plusieurs types de politiques et de mesures contribuent à faciliter le bon fonctionnement et l'efficacité du système judiciaire, et d'améliorer les services offerts aux usagers des tribunaux. La résolution alternative des litiges est l'une de ces politiques mises à disposition garantissant une justice rapide de qualité, tout en tenant compte du type de litige en jeu. Elle est progressivement employée dans le secteur de la justice pénale, en particulier en ce qui concerne les petites infractions et dans le contexte de la justice pour mineurs. Le tableau ci-dessous résume l'information des 7 Etats pour lesquels il a été possible de recueillir des informations sur le volume de ces procédures et leur variation au fil du temps.

**Graphique 5.39 Variation du nombre de procédures de médiation pour les affaires pénales entre 2012 et 2014 (Q167)**



Dans le cadre de la prochaine évaluation, il serait utile de collecter des commentaires spécifiques sur les domaines de la justice où ces procédures sont appliquées et sur leur impact sur la charge de travail des tribunaux et les performances globales de ces derniers.

## 5.5 Tendances et conclusions

Les Etats poursuivent leurs efforts vers une compréhension plus détaillée de l'activité de leurs tribunaux, concernant le suivi de la conformité avec les principes fondamentaux tels qu'ils sont protégés par la CEDH et en matière de gestion des flux d'affaires et de durée des procédures.

L'évaluation 2014 met en évidence une forte augmentation du nombre de nouvelles affaires pénales, tandis que la catégorie d'affaires « autres que pénales » a légèrement diminué (- 2 %). Elle montre également une tendance globalement positive de la capacité des tribunaux européens à faire face aux affaires nouvelles sur le long terme. Ceci a été une tendance constante dans le secteur de la justice civile et administrative depuis 2010, et depuis 2012 également dans le secteur de la justice pénale. Ces développements sont particulièrement significatifs s'ils sont considérés à la lumière d'une augmentation générale importante du nombre de nouvelles affaires, par rapport à l'exercice CEPEJ des données 2012, en particulier, dans le secteur de la justice pénale (42 %) et en relation avec les affaires civiles et commerciales contentieuses (+ 7 %).

Par rapport aux cycles précédents, les données de l'évaluation 2014 portant sur l'efficacité des tribunaux dans le domaine de la justice civile (principalement les affaires civile et commerciale contentieuses) montrent que:

- il existe une tendance interrompue dans l'amélioration du *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses reçues et résolues en première instance ; la moyenne pour 2014 en ce qui concerne les affaires civiles et commerciales (fixée à 100 %) signifie que les Etats ont été en mesure de traiter les nouvelles affaires dans ces matières, mais ne pouvaient pas en général progresser dans la réduction de l'arriéré des affaires ;
- le *Disposition Time* des affaires civiles et commerciales contentieuses (en moyenne 237 jours en 2014) s'est légèrement amélioré depuis 2010 ;
- en ce qui concerne les affaires pendantes, il y a eu une augmentation faible mais continue de l'arriéré des affaires civiles et commerciales contentieuses depuis 2010 ; des améliorations peuvent cependant être observées dans un certain nombre d'Etats.

Les données 2014 relatives à l'efficacité des tribunaux dans le domaine de la justice administrative confirment que :

- le *Clearance Rate* des affaires administratives en première instance s'est constamment amélioré ; le chiffre moyen a augmenté de 99 % en 2010 à 107 % en 2014 ;
- le *Disposition Time* des affaires administratives (en moyenne 341 jours en 2014) s'est bien amélioré depuis 2010 ;
- conformément à la tendance positive du *Clearance Rate* et *Disposition Time*, il y a eu une diminution générale du nombre d'affaires pendantes, de presque 42 %.

Les données 2014 relatives à l'efficacité des tribunaux dans le domaine de la justice pénale montrent que:

- dans la grande majorité des Etats pour lesquels des données étaient disponibles, les procureurs résolvent moins d'affaires qu'ils n'en reçoivent ; en revanche, le *Clearance Rate* pour les affaires pénales résolues par les tribunaux est d'environ 100 %, ce qui signifie que les tribunaux peuvent faire face de façon plus ou moins satisfaisante à la charge de travail au cours de l'année ; cependant, le *Clearance Rate* est plus élevé pour les affaires les plus complexes impliquant des infractions graves (103 %) comparativement aux affaires concernant des petites infractions (97 %) ;
- de façon distincte des affaires civiles et commerciales contentieuses, les données sur les affaires pénales montrent qu'aucun changement n'a eu lieu au cours des six dernières années en ce qui concerne le *Clearance Rate*, qui est resté stable à 100 % ;
- en moyenne, le *Disposition Time* des affaires pénales en Europe s'est progressivement amélioré au cours des dernières années ; comme prévu, il est plus élevé pour les infractions graves (195 jours) par rapport aux petites infractions (133 jours) ;
- le volume des nouvelles affaires et des affaires pendantes a diminué entre 2010 et 2012, mais a augmenté substantiellement entre 2012 et 2014.

Les données concernant des catégories spécifiques d'affaires offrent une compréhension approfondie de la durée des procédures dans certains domaines clés des différents secteurs de la justice (de la famille, de l'emploi, du commerce ou du pénal) et permettent de mieux refléter le fonctionnement des systèmes de justice dans des contextes concrets. Cependant, il apparaît que la performance globale des Etats pour ces affaires est moins positive par rapport aux catégories plus larges des affaires de droit civil et pénal, mais la disponibilité limitée des données implique que les conclusions soient rédigées avec soin. Les données montrent que:

- entre 2010 et 2014, le *Clearance Rate* des affaires contentieuses de divorce a diminué et est maintenant légèrement inférieur à 100 %, en dépit d'une augmentation positive en 2012; une tendance négative entre 2010 et 2014 peut également être notée en ce qui concerne l'évolution moyenne du *Disposition Time*, mais la situation s'est améliorée par rapport au cycle d'évaluation des données 2012 ;
- les affaires de licenciement représentent la seule catégorie, parmi les trois catégories d'affaires civiles analysées dans ce rapport, ayant enregistré un *Clearance Rate* positif en 2014 ; ces affaires ont également enregistré le taux d'appel le plus élevé parmi les trois catégories d'affaires civiles qui ont été analysées ;
- l'évaluation 2014 confirme les résultats du cycle précédent à savoir que les Etats européens éprouvent plus de difficultés à gérer la charge de travail des procédures en matière de faillite ; la tendance du *Disposition Time* des affaires de faillite est également préoccupante ;
- les Etats sont plus performants à l'égard des affaires de vol avec violence plutôt que les affaires d'homicide dans leur capacité à faire face aux nouvelles affaires (c'est-à-dire le *Clearance Rate*).

De façon plus globale, l'exercice d'évaluation 2014 suggère cinq principales voies de développement pour la compréhension et l'amélioration de l'efficacité des tribunaux:

1. La récession économique a été certainement l'une des principales raisons de l'augmentation du volume de nouvelles affaires et de l'extension de la durée des procédures dans certains cas. Cette récession a déjà affecté la composition du flux d'affaires et a entraîné des réformes législatives importantes pour un certain nombre d'affaires afin de s'adapter au changement. L'impact de la situation économique en mutation devrait à l'avenir être suivi de près.
2. La récession économique a également eu un impact sur les ressources des tribunaux et sur la disponibilité de l'aide juridique pour les justiciables. Les variations du nombre de nouvelles affaires devraient également être examinées à la lumière de ce développement.
3. L'utilisation des mesures alternatives de résolution des litiges (par exemple la médiation, la conciliation) est promue et incitée en Europe, tant en matière civile que pénale. Bien que l'utilisation des mesures alternatives de résolution des litiges soit possible sans préjudice du droit fondamental à un recours devant un tribunal, une plus grande attention devrait être accordée à l'impact de cette tendance sur la charge de travail générale des tribunaux et sur les ressources qui financent ces procédures.
4. Afin d'améliorer la rapidité et l'efficacité, des procédures en ligne pour le traitement de certaines catégories de demandes sont de plus en plus élaborées et appliquées dans différents pays européens. Ceci est une tendance qui doit attentivement être surveillée dans les années à venir.
5. La disponibilité des données ventilées est cruciale pour une meilleure compréhension de l'effectivité des tribunaux et des raisons expliquant les variations au fil du temps. Des changements importants dans les méthodes statistiques nationales, visant à rapprocher les systèmes nationaux conformément à la méthodologie CEPEJ, sont déjà en cours. La CEPEJ salue et encourage ces efforts comme un outil précieux dans la collecte de données comparatives nécessaires pour améliorer la performance des tribunaux.

La nouvelle édition du rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui évalue le fonctionnement des systèmes judiciaires de 45 États membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'un État observateur auprès de la CEPEJ, Israël, reste fidèle au processus développé depuis 2002. Elle se concentre sur les principaux indicateurs et elle présente, pour la première fois, la base de données statistiques de la CEPEJ sur internet sous forme dynamique. S'appuyant sur une méthodologie qui fait référence désormais pour collecter et traiter un grand nombre de données quantitatives et qualitatives sur la justice, cette étude sans équivalent est avant tout conçue comme un outil de politique publique destiné à améliorer l'efficacité et la qualité de la justice. Connaître pour pouvoir comprendre, analyser et réformer. Tel est l'objectif de la CEPEJ qui a travaillé à la rédaction de ce rapport, destiné aux décideurs publics, aux praticiens du droit, aux chercheurs, de même qu'à celles et ceux qui s'intéressent au fonctionnement de la justice en Europe.



La base de données statistiques de la CEPEJ est disponible pour tous sur : [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej)

La nouvelle édition du rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui évalue le fonctionnement des systèmes judiciaires de 45 Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'un Etat observateur auprès de la CEPEJ, Israël, reste fidèle au processus développé depuis 2002. Elle se concentre sur les principaux indicateurs et présente, pour la première fois, la base de données statistique de la CEPEJ sur internet sous forme dynamique. S'appuyant sur une méthodologie qui fait désormais référence pour collecter et traiter un grand nombre de données quantitatives et qualitatives sur la justice, cette étude - sans équivalent - est avant tout conçue comme un outil de politique publique destiné à améliorer l'efficacité et la qualité de la justice. Connaître pour pouvoir comprendre, analyser et réformer. Tel est l'objectif de la CEPEJ qui a travaillé à la rédaction de ce rapport, destiné aux décideurs publics, aux praticiens du droit, aux chercheurs, de même qu'à celles et ceux qui s'intéressent au fonctionnement de la justice en Europe.



La base de données statistiques de la CEPEJ est disponible pour tous sur : [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-8295-1  
49€/98\$US

