

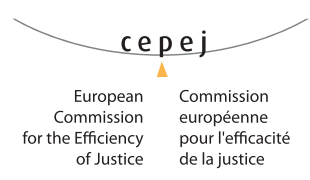


Une justice de qualité pour tous les États membres du Conseil de l'Europe



LES ÉTUDES DE LA CEPEJ N° 22

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)



**COMMISSION EUROPÉENNE
POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE
(CEPEJ):**

**UNE JUSTICE DE QUALITÉ POUR
TOUS LES ÉTATS MEMBRES DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

Jean-Paul Jean

Ramin Gurbanov

Strasbourg – 2015

Jean-Paul JEAN,

Président du Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL),
Professeur associé à la Faculté de droit de Poitiers, Président de Chambre à la Cour de Cassation
de Paris, France

Ramin GURBANOV, docteur en droit,

Membre du Bureau de la CEPEJ et du CEPEJ-GT-EVAL, Expert scientifique à l'Institut de
philosophie et de droit de l'Académie nationale des sciences d'Azerbaïdjan, Juge à Bakou,
Azerbaïdjan

Conseillers scientifiques:

Jacques BÜHLER, docteur en droit

Président du Comité de Pilotage du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire (CEPEJ
SATURN), Secrétaire Général suppléant du Tribunal Fédéral, Lucerne, Suisse

François PAYCHÈRE, docteur en droit

Président du Groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL),
Président de la Cour des comptes du canton de Genève, Suisse

Les Études de la CEPEJ – N° 22

Éditions du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

Chapitre 1. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des lignes directrices et standards communs relevant du domaine de la justice

- 1.1. Nature et principes d'organisation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice.....8
- 1.2. Fonctions de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice12

Chapitre 2. L'évaluation des systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe est l'une des principales activités de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice

- 2.1. Outils d'évaluation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice.....20
 - 2.1.1. Lignes directrices de la CEPEJ sur les statistiques judiciaires (GOJUST) ...20
 - 2.1.2. Objectifs et méthodologie pour un processus pilote de coopération à travers une évaluation par les pairs en matière de statistiques judiciaires ...22
- 2.2. Principaux documents élaborés par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice concernant l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe: rapports d'évaluation des systèmes judiciaires européens23
 - 2.2.1. Rapport expérimental sur les systèmes judiciaires européens – édition 2004 (données de 2002)23
 - 2.2.2. Rapport sur les systèmes judiciaires européens – édition 2006 (données de 2004)28
 - 2.2.3. Rapport sur les systèmes judiciaires européens – édition 2008 (données de 2006)31
 - 2.2.4. Rapport sur les systèmes judiciaires européens – édition 2010 (données de 2008)34
 - 2.2.5. Rapport sur les systèmes judiciaires européens – édition 2012 (données de 2010) et Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Édition 2014 (données de 2012)38

Chapitre 3. L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice concernant la gestion du temps dans les systèmes judiciaires européens

- 3.1. Check-list pour la gestion du temps: document de travail du Centre SATURN.....46
- 3.2. Programme-cadre « Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimum et prévisible »48
- 3.3. Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires52
- 3.4. Lignes directrices révisées du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire 52
- 3.5. Rapport sur la mise en œuvre des outils SATURN pour la gestion du temps56

Chapitre 4. L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice visant à améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires européens

4.1.	Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux	60
4.2.	Check-list pour la formation des tribunaux dans le cadre des enquêtes de satisfaction usagers	66
4.3.	Rapport sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe	67
4.4.	Rapports sur le niveau de satisfaction des usagers préparés à l'initiative des juridictions nationales des États membres	72
4.5.	Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité	77
4.6.	Questionnaire pour la collecte des informations sur l'organisation et l'accessibilité des bâtiments (Tribunaux)	81
4.7.	Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments)	83
4.8.	Questionnaire sur le rôle des experts dans les systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe	84
4.9.	Lignes directrices sur le rôle des experts nommés par un tribunal dans les procédures judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe	88

Chapitre 5. L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice concernant la mise en œuvre de mesures alternatives de règlement des litiges et les difficultés liées à l'exécution des décisions de justice

5.1.	L'activité de la CEPEJ concernant la médiation	90
5.1.1.	Analyse de l'évaluation de l'impact des recommandations du Conseil de l'Europe relatives à la médiation	91
5.1.2.	Lignes directrices du groupe de travail concernant la mise en œuvre des recommandations du Conseil de l'Europe sur la médiation	95
5.2.	L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice concernant la mise en œuvre des standards du Conseil de l'Europe en matière d'exécution des décisions de justice	99
5.2.1.	L'exécution des décisions de justice en Europe	101
5.2.2.	Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre des recommandations existantes du Conseil de l'Europe sur l'exécution	102

Chapitre 6. L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice en matière de coopération avec les États membres

6.1.	L'exemple du programme conjoint « Renforcement de la réforme judiciaire dans les pays du Partenariat oriental »	105
6.1.1.	Le rapport sur les systèmes judiciaires efficaces	105
6.1.2.	Le rapport sur la profession d'avocat	112
6.1.3.	Le rapport sur la formation des juges	115
6.2.	La coopération ciblée avec les États membres	119
	Conclusion	125
	Annexes	126

AVANT-PROPOS

C'est un grand honneur et un immense plaisir pour moi que de voir le début de mon mandat de Président de la CEPEJ coïncider – à quelques semaines près – avec la parution d'un ouvrage d'une telle richesse, qui brosse un tableau aussi concis qu'admirable de la genèse de la CEPEJ et de ce qu'elle représente aujourd'hui.

La création de la CEPEJ, actée il y a plus de dix ans maintenant, le 18 septembre 2002, témoignait de la volonté du Conseil de l'Europe de promouvoir l'État de Droit et les droits fondamentaux dans toute l'Europe, en s'appuyant sur la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), et tout particulièrement sur ses Articles 5 (Droit à la liberté et à la sûreté), 6 (Droit à un procès équitable), 13 (Droit à un recours effectif) et 14 (Interdiction de discrimination). En raison du nombre important d'affaires devant la Cour européenne des Droits de l'Homme (Cour EDH) relatives à la durée excessive des procédures judiciaires au niveau national, le Conseil de l'Europe a entamé une réflexion sur l'efficacité de la justice et adopté nombre de Recommandations identifiant des moyens susceptibles d'assurer aussi bien l'équité que l'efficacité des systèmes judiciaires.

La CEPEJ s'attèle à améliorer l'efficacité et le fonctionnement de la justice dans les États membres et à contribuer à la mise en œuvre des instruments adoptés par le Conseil de l'Europe à cet effet. En pratique, cette ambition s'est traduite par la parution de Rapports d'évaluation, fort appréciés pour la densité de l'information contenue et les tendances qui en sont dégagées. Par la suite ont été développés des outils et des méthodes destinés à identifier les lacunes et les besoins des systèmes judiciaires.

Conformément au Statut de la CEPEJ, la mission de celle-ci ne se limite pas à la comparaison des systèmes judiciaires et à l'échange d'informations relatives à leur fonctionnement. Les études comparatives réalisées par la Commission visent également à améliorer la qualité et l'efficacité de la justice pour que celle-ci ne soit pas un simple slogan. Rapidement, nous avons compris que les leçons tirées du passé ne fournissent pas nécessairement des réponses pour l'avenir. Dès lors, la CEPEJ et ses experts se sont efforcés à développer et perfectionner les modèles et les méthodes existants, afin de procurer aux présidents de tribunaux, aux professionnels de la justice et aux gestionnaires toute l'information nécessaire pour pouvoir anticiper les problèmes de fonctionnement de leurs systèmes judiciaires.

Dans le cadre de la mise en œuvre effective de l'article 6 de la Convention européenne et face aux attentes croissantes des parties au procès et de la société en général, la garantie des délais raisonnables en matière de procédure judiciaire restera toujours un objectif prioritaire. Bien que de nouvelles techniques et des solutions innovantes soient conçues afin de développer davantage et de manière plus intensive le fonctionnement des systèmes judiciaires, l'expertise du Centre SATURN de la CEPEJ demeure nécessaire pour apprécier le caractère raisonnable des délais, le contrôle de leur durée et leurs limites, en contribuant ainsi à ce que justice soit bien rendue.

Il est à noter que toutes ces approches quantitatives doivent tenir compte de l'exigence de qualité de la justice à laquelle la société accorde une importance particulière, essentiellement en termes d'indépendance judiciaire. Il est d'autant plus important d'être conscient de l'impact sur la qualité lorsque les ressources sont restreintes. Le développement actuel de critères, d'instruments de mesure, d'outils et même, à un certain degré, d'indicateurs de qualité, constitue une priorité permettant de mettre l'accent sur les effets des politiques publiques et de fixer des limites au regard de l'indépendance du juge.

Au cours des présidences précédentes, et grâce à l'investissement de tous ses membres et experts, la CEPEJ, ses travaux et son expertise ont profité au plus grand nombre au sein de la communauté judiciaire, auprès des décideurs publics et des institutions intéressés à collaborer avec nous et à partager des idées sur la consolidation effective de l'État de droit. Aujourd'hui, la CEPEJ fait figure de référence et est régulièrement sollicitée pour prendre part à des projets d'amélioration des systèmes judiciaires, dans un rapport gagnant-gagnant pour tous les acteurs concernés, soucieux de bâtir la justice de demain.

Aujourd'hui, je souhaite mettre à l'honneur et remercier chaleureusement mes prédécesseurs, Eberhard Desch, Fausto de Santis et John Stacey, pour leur enthousiasme et leur remarquable travail. Je tiens aussi à témoigner toute ma gratitude auprès des experts nationaux, membres des Groupes de travail, du Bureau et du Secrétariat, à mes collègues Jean-Paul Jean et Ramin Gurbanov, auteurs du présent ouvrage, ainsi qu'à Jacques Bühler et François Paychère, conseillers scientifiques de cette étude, pour leur engagement et leur dévouement indéfectible. C'est dans cet état d'esprit que nous devons continuer à œuvrer en faveur de ce que la CEPEJ représente le mieux : un marché convivial et dynamique de bonnes pratiques rassemblant des professionnels de la justice ayant un point commun : la volonté d'améliorer la qualité et l'efficacité de nos systèmes judiciaires afin de renforcer la confiance des justiciables.

Nous avons commencé par partager nos problèmes. Nous avons évolué dans cet esprit pour désormais échanger nos solutions.



Georg Stawa
Président de la Commission européenne pour l'efficacité de la
justice (CEPEJ)

INTRODUCTION

Le présent ouvrage est consacré à l'une des institutions du Conseil de l'Europe : la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). Depuis la création de cet organe consultatif du Conseil de l'Europe, il y a 12 ans, il a été décidé pour la première fois que ses activités feraient l'objet d'une étude exhaustive, confiée aux soins de Jean-Paul Jean (France) et de Ramin Gurbanov (Azerbaïdjan). Pour la réalisation de ce travail, les deux auteurs ont pu s'appuyer sur l'expertise scientifique de François Paychère et Jacques Bühler (Suisse).

La Commission s'attèle à renforcer l'efficacité des systèmes judiciaires des États membres par le biais d'activités d'analyse et de conseil. En d'autres termes, en dépit du caractère consultatif et analytique de cet organe du Conseil de l'Europe et des attributions qui lui sont dévolues, sa création répond à une grande ambition. Au demeurant, cette dimension consultative ne l'a nullement empêchée de se faire accepter du plus grand nombre et d'asseoir son autorité qui, au fil des années, n'a cessé de s'étendre.

Les principales activités de la Commission s'inscrivent dans le cadre de l'élaboration de rapports d'évaluation des systèmes judiciaires des États membres, impliquant l'analyse des données statistiques transmises par les représentants des États membres. Cette mission a été rendue possible par les relations étroites qu'entretiennent le personnel de la Commission et les représentants des États membres, par l'élaboration de documents d'orientation sur la collecte, le traitement et l'analyse des données statistiques en matière de justice, ainsi que par la transmission de ces données par les États membres à la Commission en vue d'un traitement approfondi. Ainsi, l'efficacité de l'analyse des systèmes judiciaires européens et la formulation de recommandations reposent sur un intense travail préalable d'élaboration de lignes directrices, d'outils, d'instruments et de méthodes de collecte et de traitement des données statistiques. Elles sont également tributaires de la coopération minutieuse des représentants des États membres chargés de la collecte et du traitement des données relatives à leur système judiciaire.

Aujourd'hui, les activités de la Commission connaissent une phase de spécialisation. En d'autres termes, cette dernière s'intéresse non seulement à l'efficacité de la justice *lato sensu*, mais aussi à des aspects spécifiques des systèmes judiciaires des États membres. Pour ce faire, la Commission s'est dotée de groupes de travail exclusivement dédiés à l'étude de certaines problématiques judiciaires et à la rédaction de documents de nature consultative sur ces questions. Parmi les domaines relevant de la compétence respective des différents groupes de travail de la Commission, on peut notamment citer l'évaluation de la qualité des systèmes judiciaires européens, la durée des procédures judiciaires, mais aussi l'utilisation des méthodes alternatives de règlement des litiges et les questions afférentes à l'exécution des décisions de justice.

Le but de cette étude est de donner à toutes les personnes intéressées une vision générale du rôle et des activités de la Commission, de sa création jusqu'à nos jours. Ainsi, il n'est pas de l'intention des auteurs d'analyser à travers les rapports et l'ensemble des documents l'évolution des systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe durant les 15 dernières années.

Chapitre 1.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des lignes directrices et standards communs relevant du domaine de la justice

1.1. Nature et principes d'organisation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (ci-après dénommée « la CEPEJ », ou « la Commission ») est une instance d'analyse et de consultation du Conseil de l'Europe dont l'ambition première consiste à assister les États membres du Conseil de l'Europe dans leurs efforts visant à améliorer le fonctionnement de leurs systèmes judiciaires. Cette institution a été créée¹ dans le but de contribuer au renforcement de l'efficacité et à l'amélioration de la qualité du service public de justice dans les États membres, afin de leur permettre de s'aligner aux standards et normes du Conseil de l'Europe. Son action touche donc principalement à la mise en conformité des systèmes judiciaires des États membres avec les exigences relatives à la qualité de la justice qui découlent des Articles 5, 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après dénommée la « CEDH ») et qui portent sur la qualité du règlement des litiges dans les ordres juridiques internes. En d'autres termes, la CEPEJ est l'une des institutions spécialisées (son périmètre d'action est limité par l'administration de la justice dans les États membres) qui présente les traits d'un organe offrant ses compétences d'analyse et de consultation et qui s'attèle à promouvoir le respect des exigences impliquées par la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après dénommée la « CrEDH ») en matière de justice².

Pour reprendre les termes employés par le premier Président de la CEPEJ³, la création de cet organe du Conseil de l'Europe s'est imposée comme une nécessité pour « *désengorger la Cour européenne des droits de l'homme. Aux yeux de ses fondateurs, la réduction du volume d'affaires traité par la Cour passait nécessairement par l'amélioration de la qualité du service* »

¹ Résolution Res (2002)12 *établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)*, adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2002, lors de la 808^e réunion des Délégués des Ministres.

² Pour plus de détails, voir l'allocution d'ouverture de M. Guy De Vel (Directeur général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe) à la session d'études sur le thème « *La justice au service des citoyens : comment améliorer son fonctionnement pour les usagers* », qui a précédé la deuxième réunion plénière de la CEPEJ.

³ E. Desch, en préface de *Systèmes judiciaires européens 2002*, Éditions du Conseil de l'Europe, p. 5.

public de justice dans les États membres, laquelle permettrait de transférer à l'échelon national une partie des tâches qui, jusqu'alors, incombait aux instances supranationales ». Étant donné que la plupart des affaires traitées par la CrEDH concerne principalement des violations de droits individuels procéduraux – notamment le droit à un procès équitable consacré par l'article 6 de la CEDH et les garanties inhérentes à celui-ci – la création de la Commission répondait à une impérieuse nécessité.

L'action de la Commission se situe à la jonction de deux des principales activités du Conseil de l'Europe définies par son Statut⁴ et qui ont trait aux droits et libertés fondamentaux d'une part, et à la démocratie et à l'État de Droit d'autre part. Il s'agit notamment des droits des citoyens tels que protégés par les systèmes judiciaires nationaux et de l'État de droit mis en œuvre par le pouvoir exécutif sous la surveillance des autorités judiciaires. La réalisation de ces objectifs passe également par l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des systèmes judiciaires des États membres, une mission que le Conseil de l'Europe accomplit au moyen des activités d'analyse, d'expertise et de conseil de la CEPEJ.

Il convient de souligner que, malgré l'impression qui ressort des documents établissant la CEPEJ, ses activités consistent, à notre avis, davantage dans la réalisation d'analyses et la formulation d'avis que dans l'élaboration de recommandations. En effet, les principales activités de la Commission comprennent la compilation de rapports d'évaluation des systèmes judiciaires européens et la contribution à l'amélioration de la qualité de la justice, ainsi qu'à la gestion du temps judiciaire au sein des tribunaux étatiques. Ainsi, la Commission est amenée à apprécier les divers aspects du fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux à partir de données statistiques et à travers la formulation d'avis adressés aux États membres. Certes, d'aucuns objecteront que les avis favorables ou défavorables que la Commission peut rendre sur tel ou tel aspect du fonctionnement d'un système judiciaire donné peuvent être perçus comme des conseils adressés aux États. Pour autant, ce type d'interventions demeure marginal comparé aux fonctions d'analyse ou d'étude de la Commission. Ainsi, l'action de cette dernière se révèle moins invasive en termes de droit international et de politiques internationales que celle menée par d'autres organes du Conseil de l'Europe, ce qui explique que, malgré son autorité parmi les experts du droit international, la CEPEJ reste relativement peu connue du grand public. Consciente de cette réalité, la présente étude trouve toute sa pertinence.

En tant qu'une des nombreuses institutions du Conseil de l'Europe⁵, la CEPEJ est amenée à interagir régulièrement avec d'autres organes du Conseil, avec le concours du Service de la coopération judiciaire et juridique, mais aussi du Comité européen de coopération juridique (CDCJ). Parmi les structures spécialisées du Conseil de l'Europe qui opèrent en lien direct et en étroite collaboration avec la CEPEJ du fait de la nature de leur mission – qui vise également à améliorer la qualité de la réflexion relative au renforcement des systèmes judiciaires nationaux – on peut notamment citer le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE).

Ces deux entités se distinguent de la CEPEJ non seulement par leur composition, mais aussi par la spécificité de leur compétence. En effet, à la différence de la Commission, leur travail ne porte pas sur les questions relatives à l'amélioration de la qualité des systèmes judiciaires nationaux *lato sensu*, mais respectivement sur le statut des juges et celui des procureurs.

⁴ Statut du Conseil de l'Europe, ETS N° 1.

⁵ Pour en savoir plus sur l'organisation du Conseil de l'Europe, voir par exemple F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Le droit du Conseil de l'Europe: vers un espace juridique européen*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2005, p. 267.

Le Statut de la CEPEJ indique clairement le caractère auxiliaire de cette institution qui cherche à épauler les principales autorités du Conseil de l'Europe. Ainsi, il spécifie que la CEPEJ «*formule des avis consultatifs sur demande*»:

- de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après dénommée "l'APCE"),
- de la Cour européenne des droits de l'Homme (CrEDH),
- du Comité européen de coopération juridique (CDCJ),
- du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC),
- du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH),
- du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et
- du Secrétaire Général ».

En outre, conformément au Statut de la Commission (article 5.3), le président de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le président de la Cour européenne des droits de l'Homme (CrEDH), ainsi que les présidents des comités pertinents du Conseil de l'Europe, en particulier le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), ou leur représentants, peuvent participer aux travaux de la CEPEJ, sans droit de vote⁶.

Il convient de souligner que cette institution ne s'est vue attribuer aucune compétence réglementaire ou administrative comparable à celles de certaines entités du Conseil de l'Europe comme le Comité des Ministres ou l'Assemblée Parlementaire. En effet, la Commission a été conçue comme une autorité subsidiaire du Conseil de l'Europe, comme en atteste l'Article 2.2 de son Statut, qui dispose que « *la CEPEJ n'est pas un mécanisme de surveillance ou de suivi* ». L'ancien Directeur de la coopération juridique du Conseil de l'Europe, Roberto Lamponi, s'est penché de près sur la nature de cette institution. À ses yeux, « *la CEPEJ a ceci de singulier qu'elle ne possède pas de compétence réglementaire, mais a été conçue et structurée pour accompagner les États dans la mise en application des règles existantes* »⁷.

L'autorité de la Commission est assise sur un fondement paritaire. Ainsi, l'article 5 de son Statut prévoit que chacun des 47 États membres du Conseil de l'Europe y désigne un expert pour être représenté en son sein, ainsi qu'un substitut. Cette organisation est à nos yeux un gage de représentativité et de crédibilité, dans la mesure où elle garantit que les opinions des différentes parties soient prises en considération par les représentants des 47 États membres. La CEPEJ est composée d'experts capables d'apporter la meilleure contribution à ses objectifs et à ses attributions, et ayant notamment une connaissance approfondie de l'administration, du fonctionnement et de l'efficacité de la justice civile, pénale et/ou administrative.

Cette parité revêt d'autant plus d'importance que, dans le cadre de son activité, la Commission s'attache à formuler des lignes directrices adressées aux États membres afin de leur permettre d'améliorer la qualité de leurs systèmes judiciaires au regard des exigences essentielles découlant de la CEDH. En outre, dans la mesure où la Commission doit organiser des réunions avec les représentants des divers systèmes judiciaires nationaux, mener des activités destinées à inciter les pouvoirs publics à réformer leurs appareils judiciaires respectifs, mais aussi évaluer la qualité du travail accompli, il apparaît évident que la composition de cette autorité est de la première importance.

⁶ Des représentants de l'Union Européenne peuvent également participer aux travaux de la CEPEJ, mais n'entrent pas dans sa composition au sens juridique, dans la mesure où ils se sont vus conférer le statut d'observateurs en vertu de l'article 6 du Statut de la Commission.

⁷ Entretien avec R. Lamponi, 12 Septembre 2005, cité par J. Petaux in *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme : l'action du Conseil de l'Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 126.

Il est intéressant de constater que des représentants d'États non membres peuvent participer aux travaux de la Commission en qualité d'observateurs. C'est le cas notamment des délégués d'Israël, du Canada, du Mexique, des États-Unis, du Saint-Siège, du Maroc et du Japon. La Commission coopère en outre avec des organisations non gouvernementales internationales et même avec les instances de l'Union européenne (le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne). C'est la coopération avec les autorités de cette dernière qui cristallise l'essentiel de notre intérêt, dans la mesure où l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, prévue par le Protocole additionnel n°14, va nécessiter l'instauration d'une étroite collaboration entre les deux organisations régionales (et particulièrement entre les autorités judiciaires de ces organisations). Par conséquent, l'Union européenne devra prendre en compte l'ensemble des principes consolidés dans la jurisprudence de la CrEDH, y compris ceux relatifs aux systèmes judiciaires et aux garanties procédurales, fondés sur les articles 5, 6, 13 et 14 de la Convention européenne. Étant donné que la CEPEJ procède à l'analyse de la mise en œuvre quotidienne de ces principes dans les divers systèmes judiciaires nationaux, il semblerait naturel que l'Union européenne puisse solliciter ses conseils en la matière et sa participation aux travaux de la Commission est utile.

Le fonctionnement de la CEPEJ est régi par un document interne⁸ qu'elle a élaboré de son propre chef, ce qui témoigne d'une certaine autonomie fonctionnelle au sein de la Commission. Cet acte prévoit spécifiquement l'application des règles de la Résolution 76(3) régissant les activités de tous les comités du Conseil de l'Europe établis par le Comité des Ministres, ou avec son autorisation, ce qui tend à prouver que la nature de la CEPEJ est comparable à celle des autres institutions du Conseil chargées de l'analyse de données.

Aux termes de l'article 2 des Règles de Procédures de la CEPEJ, celle-ci élit parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité des suffrages exprimés, un président, un vice-président et deux membres du Bureau, ce qui démontre également l'autonomie fonctionnelle de la Commission. On peut observer que l'élection à ces postes se fait selon un processus libéral, qui déroge à la règle de l'unanimité communément utilisée en droit international. Plus précisément, l'article 2.3 des *Règles de procédures*⁹ prévoit que l'élection des président, vice-président et membres du Bureau ait « lieu à la majorité simple des suffrages exprimés ». La structure institutionnelle de la Commission – le Bureau – est dotée de fonctions administratives et exécutives (Art. 3)¹⁰ dont :

- la coordination des travaux des groupes de travail de la Commission ; la nomination de présidents et d'experts au sein des groupes de travail ;
- la répartition de la charge de travail entre les différents membres de la Commission et les différents groupes de travail ;
- la désignation de candidats pour les postes d'experts ;
- l'exercice de toute autre fonction que lui attribue la Commission.

La CEPEJ bénéficie également d'un Secrétariat, mis à disposition par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (article 7.3 du Statut).

⁸ Il s'agit des *Règles de procédures* de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, CEPEJ/GENERAL(2003)3, adoptées le 19 mars 2003.

⁹ Curieusement, une règle similaire régit la constitution du quorum. Elle implique notamment la présence de la majorité des délégations (article 5 des *Règles de procédure*).

¹⁰ Les quatre membres du Bureau de la CEPEJ sont des experts élus par les représentants des 47 États Membres. Actuellement, il s'agit de : Président – Georg Stawa (Autriche), Vice-Président – Irakli Adeishvili (Géorgie), Ramin Gurbanov (Azerbaïdjan) et Ivana Borzova (République Tchèque).

Enfin, la Commission compte plusieurs groupes de travail (article 6 des *Règles de procédures*) responsables de la mise en œuvre d'actions concrètes liées à la compilation de documents officiels de l'institution. Ces groupes de travail sont répartis par spécialité:

- le Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL);
- le Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire (ci-après dénommé « SATURN Centre»);
- le Groupe de travail sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL);
- le Groupe de travail sur l'exécution (CEPEJ-GT-EXE);
- le Groupe de travail sur la médiation ou les voies alternatives de règlement des litiges (CEPEJ-GT-MED).

Il convient de souligner que la charge de travail est inégalement répartie entre les diverses structures de la CEPEJ puisque, de notre point de vue, les trois premières exercent une mission généraliste et sont permanentes (depuis leur création), alors que les autres voient leur travail confiné à un périmètre spécifique et ne sont pas permanentes. Dès lors, on peut s'étonner que chacun des groupes de travail comporte le même nombre de membres – experts – de la CEPEJ. Par conséquent, en pratique, la charge de travail impartie à la Commission est distribuée de façon équilibrée essentiellement entre les trois premiers groupes mentionnés.

1.2. Fonctions de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice

Comme toute institution consultative du Conseil de l'Europe, le rôle de la CEPEJ dans le développement et la consolidation du droit du Conseil de l'Europe se limite à l'élaboration de lignes directrices, voire même – comme souligné précédemment – à un travail d'analyse. Toutefois, l'impact de ses activités s'étend à la fois aux autorités du Conseil de l'Europe et à celles des États membres. Ainsi, aux termes de l'acte fondateur de la CEPEJ¹¹, la compétence de cet organe consiste dans les fonctions suivantes :

- analyser les divers systèmes judiciaires sous l'angle de leur conformité avec les exigences et standards du Conseil de l'Europe ;
- étudier les problèmes existant au sein des systèmes judiciaires et faire des propositions pour la résolution desdits problèmes et l'amélioration des systèmes en cause ;
- initier des échanges d'information portant sur les systèmes judiciaires ;
- apporter une assistance juridique aux États membres ;
- apporter assistance à d'autres organes spécialisés du Conseil de l'Europe dans le cadre de leur mission d'élaboration de standards, en lien avec la préparation de documents officiels du Conseil de l'Europe dans le domaine de la justice (en particulier au Comité européen de coopération juridique).

Au fil du temps, les fonctions analytiques et consultatives de la CEPEJ ont évolué. Ainsi, le Plan d'Action adopté au Troisième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement organisé à Varsovie les 16 et 17 mai 2005 exprimait la volonté d'étendre les attributions de la Commission. En effet, le Plan d'Action témoignait de l'engagement des Chefs d'État à « *développer les fonctions d'évaluation et d'assistance de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice et à faire bon usage des avis émis par le Conseil consultatif de juges européens afin d'aider les États membres à rendre la justice avec équité et rapidité et à développer des mesures alternatives de règlement des litiges* »¹². La signature dudit acte n'a toutefois rien changé au cadre réglementaire

¹¹ Résolution Res(2002)12 établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2002, lors de la 808^e réunion des Délégués des Ministres.

¹² Plan d'Action adopté au Troisième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement (Varsovie, 16-17 mai 2005).

régissant les principales fonctions de la CEPEJ. Les évolutions entérinées par le Plan d'Action n'ont pris corps qu'au plan inter-organisationnel et se sont surtout traduites par un développement du cadre réglementaire entourant les activités d'analyse de la CEPEJ, ce qui a conduit au renforcement de ses prérogatives en vue de l'évaluation des systèmes judiciaires¹³.

L'assistance apportée aux États membres en vue de l'amélioration du fonctionnement de leurs systèmes judiciaires est indubitablement une des attributions majeures de la CEPEJ¹⁴. Cette affirmation trouve sa justification directement dans les *Règles de procédures de la Commission*. Ainsi, conformément aux articles 8 et 9, « les activités d'assistance aux États peuvent être effectuées à la demande de l'État membre et reposent sur le principe d'assistance mutuelle volontaire. [...] Des équipes de spécialistes, composées de membres de la Commission dont l'activité comprendra une mission d'assistance juridique à un État, seront constituées à l'initiative du Bureau de la Commission ».

Les activités que les groupes de travail sont amenés à conduire pour le compte de tel ou tel État peuvent notamment prendre la forme de visites d'experts. Dans ce cas, les membres des équipes de spécialistes se rendent dans le pays concerné afin d'obtenir toute l'information nécessaire pour lui fournir une assistance juridique *in situ* (article 10 des *Règles de procédures*). Les interactions ayant lieu sur place sont organisées avec le concours des autorités dudit pays, qui doivent avaliser chacune des actions du groupe de travail. Le document final consacré à l'État en question est élaboré à partir des résultats des activités effectuées lors de la visite. Le rapport ainsi dressé doit être discuté au sein du Secrétariat de la Commission avant de devenir officiel (article 10, alinéas 5 et 6).

Si la Commission analyse des données statistiques et des actes législatifs relatifs aux systèmes judiciaires des États Membres de sa propre initiative – ce qui, durant ses activités de court terme, s'est traduit par l'approbation de rapports sur l'état desdits systèmes –, elle peut aussi apporter son assistance à tout État qui en formule la demande (article 4 de la résolution évoquée ci-dessus).

En outre, la Commission interagit directement avec les autorités du Conseil de l'Europe et encourage celles-ci, lorsque le besoin s'en fait sentir, à élaborer et adopter certains actes normatifs, contribuant à l'évolution des systèmes judiciaires des États membres. Ainsi, les travaux de la Commission ne se résument pas à la collecte des données sur les systèmes judiciaires européens, à leur analyse et à l'assistance apportée aux États membres (de nature juridique essentiellement), mais impliquent une coopération dense avec les autorités du Conseil de l'Europe.

Aux termes de la Résolution Res(2002)12 établissant la CEPEJ, adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2002, les activités de la Commission tendent à contribuer à l'application effective dans les ordres juridiques internes des exigences conventionnelles concernant le fonctionnement des systèmes judiciaires. Ceci concerne donc les articles 5, 6, 13 et 14 de la CEDH, ainsi que les articles des protocoles relatifs à : l'accès à la justice ; l'efficacité des procédures judiciaires ; l'exécution des décisions de justice ; le statut et le rôle des juges, des procureurs, des avocats et des autres acteurs du système judiciaire ; ainsi que la gestion et la mise en place des technologies d'information et de communication (TIC) modernes dans les tribunaux. En pratique, la mission première de la CEPEJ consistait à publier des rapports

¹³ Ainsi, un acte portant sur la méthodologie encadrant le travail d'analyse de la Commission – les *Lignes directrices de la CEPEJ en matière de statistiques judiciaires*, CEPEJ(2008)11 – a été adopté par la CEPEJ lors de sa 12^e réunion plénière (Strasbourg, 10 – 11 décembre 2008).

¹⁴ Un point de vue que partage, par exemple, J. Petaux, dans *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme : l'action du Conseil de l'Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p.126.

d'évaluation des systèmes judiciaires des États Membres. Aujourd'hui, ceux-ci paraissent à intervalles réguliers¹⁵, étant à l'origine d'une quantité significative de données statistiques, livrent de précieuses analyses et s'avèrent assez volumineux, ce qui porte à croire que leur autorité ne fera que s'accroître. Ces rapports portent sur l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe et sont élaborés à partir des données collectées par les représentants nationaux (correspondants) sur place (c'est-à-dire dans les États membres). Ils brossent un tableau complet des systèmes judiciaires des États membres, jaugés à l'aune de critères uniformes, et présentent les points forts et faibles de chacun d'entre eux à la lumière d'une analyse comparative.

Les rapports doivent être soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. De même, conformément aux Règles de procédures de la CEPEJ, le Président de la Commission est tenu de présenter oralement les rapports devant le Comité des Ministres.

Autre terrain de coopération entre le Conseil de l'Europe et les États membres sont les rapports que la Commission élabore à la demande d'un ou plusieurs pays. À titre d'exemple, la CEPEJ a été amenée à examiner la politique et les procédures de nomination des juges en République d'Azerbaïdjan, les questions de juridiction territoriale aux Pays-Bas, celles de dématérialisation et d'utilisation des technologies d'information et de communication (TIC) au Portugal, ou encore celles relatives à la médiation en Suisse¹⁶. De même, quelques rapports relatifs au problème le plus épineux du système de justice de la Fédération de Russie, à savoir l'exécution des décisions de justice, ainsi que le rapport consacré aux moyens pratiques pour lutter contre les retards dans le système judiciaire, la charge de travail excessive des juges et les arriérés judiciaires à Malte, ont été déjà mis en application¹⁷. Ainsi, la Commission a été sollicitée à maintes reprises pour évaluer un système judiciaire national et s'assurer qu'il s'inscrivait bien dans le cadre réglementaire du Conseil de l'Europe.

Il importe également d'évoquer un autre domaine d'activité de la Commission qui consiste en l'élaboration de *Lignes directrices*. Il s'agit là de documents de référence destinés à guider les États dans la conception et la concrétisation de réformes pertinentes de leurs systèmes judiciaires. À titre d'exemple, on peut invoquer les lignes directrices de la Commission comportant des conseils relatifs à la répartition territoriale des tribunaux, l'organisation et l'accessibilité des juridictions en tant que bâtiments, le but poursuivi étant d'assurer l'accessibilité de la justice, l'accès aux tribunaux, ainsi que l'amélioration de la qualité de ces services¹⁸. De même, les lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire concernent les mécanismes de

¹⁵ Voir, par exemple le dernier rapport *Systèmes Judiciaires Européens : Édition 2012*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2014, 422 p. :

http://www.coe.int/T/dn/2012/Rapport_fr.pdf

¹⁶ CEPEJ, *Évaluation de la politique et des procédures de nomination des juges en Azerbaïdjan*, Strasbourg, 10 janvier 2012, CEPEJ-COOP(2011)1 ; CEPEJ, *Rapport sur la juridiction territoriale aux Pays-Bas*, Strasbourg, 5 décembre 2003, CEPEJ(2003)18(D3) ; CEPEJ, *Rapport sur la dématérialisation et l'utilisation des TIC au Portugal*, Strasbourg, 11 juin 2009, CEPEJ-COOP(2009)4 ; CEPEJ, *Rapport sur la médiation en Suisse*, Strasbourg, 5 décembre 2003, CEPEJ(2003)25(D2)E.

¹⁷ CEPEJ, *Examen de problèmes liés à l'exécution des décisions rendues par les juridictions civiles nationales contre l'État et ses entités en Fédération de Russie*, Strasbourg, 9 décembre 2005, CEPEJ(2005)8 ; CEPEJ, *Non-exécution des décisions judiciaires rendues contre l'État et ses entités en Fédération de Russie : problèmes en suspens et solutions requises*, Strasbourg, 31 octobre 2006, CEPEJ(2006) 1 ; CEPEJ, *Moyens pratiques pour lutter contre les retards dans le système judiciaire, la charge de travail excessive des juges et l'arriéré judiciaire à Malte*, 8 avril 2004, CEPEJ(2005)7E.

¹⁸ CEPEJ, *Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité*, 6 décembre 2013, CEPEJ(2013)7Rev1 ; CEPEJ, *Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments)*, 12 décembre 2014, CEPEJ(2014)5.

surveillance du temps judiciaire¹⁹, susceptibles de prévenir des violations du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, garanti par l'article 6 de la CEDH.

La CEPEJ est également dotée d'une autre compétence importante impliquant la rédaction d'études portant sur différents aspects de la justice. Ces dernières années, les groupes de travail de la Commission ont préparé plus d'une vingtaine d'études, parmi lesquelles on peut citer : l'Étude n°19 sur les systèmes judiciaires des pays de l'Union européenne et l'Étude n°21 sur les systèmes judiciaires des pays de l'Europe Orientale, élaborées par le groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL)²⁰ ; l'Étude n°3 portant analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, élaborée par le Centre SATURN²¹ ; l'Étude n°17 sur les délais de procédure dans les États Membres du Conseil de l'Europe en appel et au niveau des cours suprêmes²² ; l'Étude n°15 sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe et l'Étude n°16 sur la contractualisation et les processus judiciaires en Europe, élaborées par le groupe de travail sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL)²³, etc.

Conformément à la Résolution Res(2002)12 du Comité des Ministres donnant naissance à la Commission, l'activité de celle-ci est focalisée sur l'organisation de la coopération entre les États membres (voir Préambule). Cependant, de notre point de vue, ses activités conduisent davantage à une coopération indirecte au sein non seulement du Conseil de l'Europe dans son ensemble, mais aussi et surtout entre la CrEDH et les autorités judiciaires des États membres. En effet, dans la mesure où l'analyse et l'évaluation du fonctionnement des systèmes judiciaires des États membres reposent sur des principes consacrés par la CEDH et interprétés de manière dynamique par la CrEDH, il apparaît évident que le meilleur critère de détermination de la qualité du système de justice de tel ou tel État relève de la lecture de la Convention par la Haute juridiction de Strasbourg. En d'autres termes, les conseils visant à l'amélioration des systèmes judiciaires, que la Commission est habilitée à adresser aux États Membres dans le cadre de ses activités, reposent sur les dispositions de la CEDH et la clarification de leur contenu par la jurisprudence de la CrEDH, gardant à l'esprit que toutes les activités de la CEPEJ tendent à contribuer au renforcement de l'efficacité du système judiciaire des États membres. Ce postulat est corroboré par le premier Président de la CEPEJ, Eberhart Desch, qui a notamment insisté sur le fait que la

¹⁹ CEPEJ, *Lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire*, 12 décembre 2014, CEPEJ(2014)16.

²⁰ CEPEJ, Étude n°19 sur les *Systèmes judiciaires des pays de l'Union européenne*, préparée par Jean-Paul Jean, ancien Avocat général à la Cour de cassation, Professeur associé à l'Université de Poitiers, et Hélène Jorry, Juriste en droit de l'Union européenne, Expert - associé à la CEPEJ, 2013 ; CEPEJ, Étude n°21 sur les *Systèmes judiciaires des pays de l'Europe Orientale*, préparée par Jean-Paul Jean, Président de section à la Cour de cassation, Professeur associé à l'Université de Poitiers, et Ramin Gurbanov, expert scientifique à l'Institut de Philosophie et de Droit de l'Académie Nationale des Sciences en Azerbaïdjan, membre du Bureau de la CEPEJ, Magistrat (Azerbaïdjan), 2015.

²¹ CEPEJ, Étude n°3, *Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, préparée par Mme Françoise Calvez, Magistrat (France) et mise à jour par M. Nicolas Régis, Magistrat (France), 2011.

²² CEPEJ, Étude n°17 sur *Les délais de procédure dans les États Membres du Conseil de l'Europe en appel et au niveau des cours suprêmes*, préparée par Marco Velicogna, IRSIG-CNR, expert à la CEPEJ, 2013.

²³ CEPEJ, Étude n°15, *La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe*, préparée par Jean-Paul Jean, ancien Avocat général près la Cour d'appel de Paris, Professeur associé à l'Université de Poitiers, et Hélène Jorry, Attachée temporaire d'enseignement et de recherche, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2010 ; CEPEJ, Étude n°16 sur *La contractualisation et les processus judiciaires en Europe (état de la situation en 2009)*, préparée par Julien Lhuillier, Institut de criminologie et de droit pénal, Université de Lausanne, Expert scientifique à la CEPEJ, 2010.

création de cette instance répondait à la nécessité de veiller à ce que les normes européennes en matière de justice²⁴ soient effectivement respectées.

Cette conclusion est aussi justifiée par l'acte fondateur de la CEPEJ. Ainsi, le préambule de ce document, qui spécifie les objectifs de la Commission, invite cette dernière à prendre en considération les exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme et notamment ses articles 5, 6, 13 et 14, les dispositions pertinentes de ses protocoles et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme²⁵. Ainsi, on peut affirmer que la Commission contribue indirectement à la mise en application de la jurisprudence de la CrEDH dans les systèmes judiciaires des États membres, ce qui implique un certain degré de coopération entre la Cour Européenne et les autorités nationales (y compris les tribunaux).

²⁴ E. Desch, en préface de *Systèmes judiciaires européens 2002*, Éditions du Conseil de l'Europe, p. 5.

²⁵ Résolution Res(2002)12 *établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)*, adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2002, lors de la 808^e réunion des Délégués des Ministres.

Chapitre 2.

L'évaluation des systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe est l'une des principales activités de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice

L'évaluation des systèmes judiciaires des États membres est sans conteste l'activité principale de la Commission, ou plutôt celle qui bénéficie de la plus grande visibilité extérieure. Elle se traduit avant tout par l'élaboration régulière de rapports sur les systèmes judiciaires européens. Conformément au Statut de la Commission²⁶, cette fonction est exercée à l'échelle locale par des représentants des États membres, qui ont recours à des indicateurs et à des outils d'évaluation communs (Article 2.1.a). D'ailleurs, l'article 3.1.a du Statut fonde la compétence de la Commission pour identifier et élaborer des indicateurs (critères) et outils en vue de l'évaluation des systèmes judiciaires étatiques.

Conformément aux exigences du Statut relatives aux données, la Commission a mis au point des supports pédagogiques conçus pour encadrer le travail quotidien des États membres responsables de la collecte et du traitement des données statistiques qui permettent par la suite d'évaluer leurs systèmes judiciaires, ainsi que les activités de la Commission elle-même. Les résultats de l'étude comparative d'évaluation des systèmes judiciaires nationaux, réalisée par la Commission tous les deux ans, font l'objet du rapport intitulé *Systèmes judiciaires Européens*. Dans le cadre de ces rapports, la CEPEJ effectue une analyse juridique comparative des systèmes judiciaires des États membres. Cet exercice lui permet non seulement d'identifier d'éventuels dysfonctionnements de certains d'entre eux pour contribuer à y remédier, mais aussi d'attirer l'attention sur les « bonnes pratiques » à emprunter aux fins de leur généralisation.

La première méthode d'évaluation comparative des systèmes judiciaires des États membres a été employée par la CEPEJ à l'occasion du *Rapport sur les systèmes judiciaires européens* de 2002²⁷. À l'époque, les procédures d'analyse échappaient à toute réglementation spécifique, ce qui avait amené la CEPEJ à développer sa propre méthodologie de collecte et d'évaluation des données statistiques en matière de justice. En effet, c'est dans le cadre de la préparation de ce rapport biennuel que la « grille d'évaluation », un outil d'analyse comparative

²⁶ Résolution du Comité des Ministres Res(2002)12.

²⁷ CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens 2002*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2005, 139 p.

des systèmes judiciaires, a été élaborée. Cette grille d'évaluation reprenait à son compte un ensemble de méthodes et de techniques d'évaluation permettant aux États membres de déterminer le niveau d'excellence atteint par leur système judiciaire respectif ou d'identifier les qualités et les défauts de celui-ci.

Afin de concevoir un seul document regroupant à la fois la grille unifiée d'évaluation des systèmes judiciaires des États membres et l'ensemble de l'information provenant des données communiquées par les représentants nationaux, la CEPEJ a mis sur pied un groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires. Ce dernier s'est vu confier la responsabilité d'élaborer des méthodologies de collecte et de traitement des données statistiques²⁸. Ainsi, il a été admis que l'étude réalisée à partir des statistiques collectées et analysées devrait présenter d'une part des renseignements afférents aux tribunaux et aux juges, ainsi qu'aux lois civiles et administratives de chaque État et, d'autre part, les résolutions appropriées et les recommandations adoptées par le Conseil de l'Europe concernant l'efficacité et l'équité de la justice. En d'autres termes, les critères d'évaluation de la qualité et de l'efficacité d'un système judiciaire reposent désormais tant sur des données factuelles relatives auxdits systèmes que sur une vision commune de la notion de qualité et d'efficacité des systèmes judiciaires.

L'évaluation des systèmes judiciaires repose sur un questionnaire²⁹ dont les différentes entrées balaient un large spectre de thématiques liées au système judiciaire étatique. Les réponses à ces questions sont fournies par des correspondants nationaux que chaque État membre choisit librement. L'analyse comparative des systèmes judiciaires est devenue possible grâce à l'application uniforme et systématique de la grille d'évaluation – seul et unique instrument de référence – à l'ensemble des États. Le groupe de travail a adopté une démarche prudente au regard de l'analyse comparative des données. Ce mode d'analyse amélioré a été formalisé à travers les *Lignes directrices de la CEPEJ en matière de statistiques judiciaires*³⁰ et la création d'un mécanisme de coopération expérimentale pour évaluer la qualité de la collecte et de l'analyse des données statistiques (*Objectifs et méthodologie pour un processus pilote de coopération à travers une évaluation par les pairs en matière de statistiques judiciaires*³¹).

Le développement d'un outil commun destiné à l'évaluation des systèmes judiciaires a été confié à un groupe de travail de la CEPEJ, dont les compétences sont définies dans le *Mandat spécifique du Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires* (CEPEJ-GT-EVAL)³². Dans le cadre de sa mission, ce groupe de travail doit ainsi :

- assurer la collecte et le traitement des données nationales en matière de justice et préparer des projets de rapport d'évaluation ;
- promouvoir la dissémination des rapports d'évaluation des systèmes judiciaires et mesurer leur impact sur les États membres ;
- formuler des propositions pour l'exploitation des résultats des analyses contenues dans les rapports, en particulier en ce qui concerne les indicateurs de performance ; identifier des tendances, ainsi que des dysfonctionnements récurrents des systèmes judiciaires des États membres ;

²⁸ Pour en savoir plus sur la mise au point de cet outil, voir par exemple l'ouvrage de P. Albers, *Evaluating Judiciary - A balance between variety and generalisation*, CEPEJ (2003)12.

²⁹ Voir CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens 2002*, op. cit. p. 80 et sq.

³⁰ *Lignes directrices de la CEPEJ en matière de statistiques judiciaires*, CEPEJ(2008)11, adoptées par la CEPEJ lors de sa 12^e réunion plénière (Strasbourg, 10-11 décembre 2008).

³¹ *Objectifs et méthodologie pour un processus pilote de coopération à travers une évaluation par les pairs en matière de statistiques judiciaires*, CEPEJ(2007)25.

³² 2014 - 2015 Programme d'activité de la CEPEJ, adopté lors de la 22^e réunion plénière de la CEPEJ (Strasbourg, 5-6 décembre 2013), CEPEJ(2013)12.

- mener des études exploitant les données présentées dans les rapports pour publication ultérieure ;
- coopérer avec les correspondants nationaux pour les aider à collecter les données et organiser des activités spécifiques en matière de collecte et de traitement des données ;
- coordonner les activités de la CEPEJ en relation avec la publication biannuelle du *Rapport sur les systèmes judiciaires européens* ;
- organiser les modalités d'examen des données collectées au sujet des systèmes judiciaires et formuler des avis consultatifs visant à :
 - soutenir les États membres dans leurs efforts d'améliorer la qualité des statistiques afférentes aux systèmes judiciaires ;
 - faciliter l'échange d'expériences entre les systèmes de statistiques nationaux chargés de l'analyse des systèmes judiciaires ;
 - améliorer l'échange de données entre États membres pour assurer le transfert de connaissances ;
 - promouvoir la transparence et la fiabilité du processus d'évaluation des systèmes judiciaires ;
- promouvoir l'utilisation par les représentants des États membres des *Lignes directrices de la CEPEJ sur les statistiques judiciaires* afin de recevoir des données comparables concernant les systèmes judiciaires nationaux ;
- l'organisation des visites dans les États Membres à l'occasion de l'évaluation par les pairs de la CEPEJ concernant la collecte de statistiques judiciaires ;
- enfin, avec le concours des autres services de la CEPEJ – le groupe de travail sur l'évaluation de la qualité des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-QUAL) et Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire – développer les outils et les indicateurs destinés à mesurer la performance des tribunaux.

Le groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires se compose de six experts désignés par le Bureau sur proposition des États membres³³. La participation d'autres experts aux travaux de ce groupe de travail de la CEPEJ n'est pas exclue. Des représentants du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne peuvent également prendre part aux réunions du groupe, sans pour autant disposer d'un droit de vote. Il en va de même pour les experts d'organisations non gouvernementales, bénéficiant du statut d'observateurs.

³³ Six experts sont élus par le Bureau de la CEPEJ parmi les membres de l'institution. Actuellement, le groupe de travail se compose de : Jean-Paul JEAN (Président), Président de Chambre à la Cour de cassation, Professeur associé à l'Université de Poitiers (France) ; Ramin GURBANOV, magistrat au Tribunal d'arrondissement d'Yasamal, Bakou, Président du groupe de travail sur le développement de la cyber-justice ; chargé de la coordination du projet de la Banque mondiale sur la modernisation du système judiciaire azéri, membre du Bureau de la CEPEJ (Azerbaïdjan) ; Frans VAN DER DOELEN, directeur de programme au sein de la Division « système judiciaire » du Ministère de la Justice (Pays-Bas) ; Stéphanie MOUROU VIKSTRÖM, magistrat au Tribunal de première instance de Monaco (Monaco) ; Adis HODZIC, Président du Secrétariat du Département des statistiques du Conseil supérieur des Juges et des Procureurs de Bosnie-Herzégovine (Bosnie-Herzégovine) ; Simone KREß, magistrat à la Cour régionale supérieure de Köln (Germany).

2.1. Outils d'évaluation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice

2.1.1. Lignes directrices de la CEPEJ sur les statistiques judiciaires (GOJUST)³⁴

Les *Lignes directrices sur les statistiques judiciaires* ont été conçues, parmi d'autres instruments, pour contribuer à améliorer l'efficacité, la transparence et la qualité des statistiques au sein des systèmes judiciaires des États membres. Cette finalité est clairement exprimée dans le préambule de l'acte, qui expose les objectifs poursuivis :

- promouvoir la qualité, la transparence, la crédibilité et l'accessibilité des statistiques collectées et traitées par les États membres ;
- faciliter la comparaison des données entre différents pays afin d'identifier les problématiques qui caractérisent certains aspects du fonctionnement des systèmes judiciaires étatiques et contribuer *in fine* à améliorer leur qualité ;
- enfin, contribuer à assurer la transparence et la crédibilité des analyses effectuées par la CEPEJ relativement aux systèmes judiciaires des États Membres.

Les Lignes directrices précisent que l'objectif premier de la collecte de statistiques est de réunir toutes les conditions pour fournir aux autorités compétentes des États membres une vue d'ensemble sur le fonctionnement des systèmes judiciaires afin qu'elles puissent disposer d'informations précises concernant l'efficacité et la qualité des différents aspects des tribunaux et du système judiciaire en général. De fait, la création d'une méthodologie uniforme de collecte et de traitement des statistiques garantit la réalisation d'une analyse qualitative des systèmes judiciaires.

Ce document invite les États membres à assurer, à travers leurs structures institutionnelles, toutes les conditions nécessaires pour garantir la qualité de la collecte de données relatives aux différents aspects du fonctionnement des tribunaux. Il a été élaboré afin d'uniformiser les critères et les statistiques, gage de la qualité de la collecte de données judiciaires et de l'analyse comparative des systèmes judiciaires. En d'autres termes, il s'agit d'un instrument méthodologique de traitement des données statistiques afférentes aux systèmes judiciaires européens, destiné aux organes et structures respectives des États membres.

Ainsi, cet instrument est censé guider les États membres dans la mise en œuvre d'un mécanisme (ou son amélioration, s'il existe déjà) de collecte et d'évaluation des statistiques judiciaires. A cet effet, il cherche à contribuer à :

- développer un mécanisme de collecte et de traitement des données et favoriser l'utilisation par les autorités compétentes dans ce domaine de moyens d'information et de communication modernes ;
- exploiter les statistiques précédemment collectées et éviter de surcharger les structures individuelles de demandes d'importance mineure dans le seul but de justifier leur existence ;
- garantir la transparence du processus de collecte et d'analyse ;
- assurer le meilleur accès possible à ces informations aux parties concernées ;
- collaborer avec les organisations professionnelles veillant au respect des droits des représentants de la profession juridique, afin d'adapter les statistiques à leurs souhaits.

³⁴ *Lignes directrices de la CEPEJ sur les statistiques judiciaires*, CEPEJ(2008)11, adoptées par la CEPEJ lors de sa 12^e réunion plénière (Strasbourg, 10 – 11 décembre 2008).

Enfin, les Lignes directrices spécifient que les données transmises par les instances nationales sont exploitées pour la rédaction du rapport de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens, ce qui nécessite naturellement de soumettre le processus de collecte et d'évaluation des statistiques à une approche et à des critères uniformisés. C'est la raison pour laquelle la deuxième partie du document, intitulée *Principes spécifiques*, précise les modalités de collecte des statistiques judiciaires suivant les différents champs d'analyse. Ces derniers couvrent notamment:

- les budgets de la justice ;
- les ressources humaines ;
- l'activité des tribunaux, les délais des procédures judiciaires ;
- le suivi des violations de l'Article 6 de la CEDH.

Pour chacune des catégories énumérées ci-dessus, les Lignes directrices indiquent les aspects que les statistiques devraient aborder. Concernant les budgets de la Justice, par exemple, les statistiques devraient permettre d'isoler les budgets consacrés aux salaires, à l'aide judiciaire, à l'investissement consenti dans le domaine de l'informatique, *etc.*

La partie la plus intéressante du document est contenue dans les trois annexes explicitant les applications concrètes des Lignes directrices. La première annexe concerne les *Lignes directrices européennes uniformes sur les délais judiciaires* (EUGMONT). Ces dernières comportent un certain nombre d'exigences relatives à la mise en place d'un système de contrôle des délais de procédure, accompagnées d'instructions précises quant à la nature des statistiques à recueillir. Ainsi, il est prévu que soient collectées des informations portant sur :

- le nombre et les catégories de juridictions ainsi que leur compétence ;
- le nombre et les catégories de procédures judiciaires;
- les affaires considérées comme prioritaires (urgentes);
- le nombre d'affaires entrantes/procès intentés ;
- le nombre d'affaires résolues/ décisions de justice ;
- le nombre d'affaires non résolues/pendantes, *etc.*

La deuxième annexe a trait à l'exécution des décisions de justice et présente la formule mathématique utilisée pour déterminer le degré d'efficacité des tribunaux selon le taux de variation du stock d'affaires pendantes (indicateur CR – *clearance rate*) ; la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*case turnover ratio*) et la durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (indicateur DT – *disposition time*).

La troisième et dernière annexe est sans conteste la plus intéressante, dans la mesure où elle concerne le type d'informations portant sur les tribunaux, que les États sont tenus de collecter (les données de référence sur la justice en Europe). Il s'agit des données basiques qui constituent le socle des rapports de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens. En outre, ces rapports sont construits sur la base de la grille présentée en annexe.

Ces conseils détaillés de la CEPEJ concernant le type d'informations à recueillir et les modalités de collecte par les correspondants nationaux trouvent leur justification dans la nécessité de recourir à une représentation uniforme des statistiques. En effet, cette approche centralisée assurant l'homogénéité des critères de collecte et du type d'informations collectées est le gage de la qualité de l'analyse comparative des données judiciaires. Aussi les *Lignes directrices* sont-elles rapidement devenues un document incontournable pour la CEPEJ, et particulièrement dans le cadre des travaux menés par le Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires.

2.1.2. Objectifs et méthodologie pour un processus pilote de coopération à travers une évaluation par les pairs en matière de statistiques judiciaires³⁵

La Commission a conçu ce document comme un outil supplémentaire dans l'arsenal destiné à améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires européens. Son ambition est d'établir un système statistique généralisé pour identifier des difficultés comparables rencontrées dans des systèmes judiciaires nationaux. Ce document vise à :

- améliorer la qualité des statistiques portant sur la justice des États membres en soutenant le développement des systèmes statistiques nationaux dans le but de leur harmonisation;
- organiser et faciliter l'échange de données entre les États, ainsi que le partage d'expériences en vue de l'amélioration des systèmes judiciaires ;
- enfin, accroître le degré de fiabilité des données exploitées par la CEPEJ dans le cadre de son évaluation des systèmes judiciaires.

Au départ, le but de l'instrument était de déterminer les modalités de collecte et d'analyse des statistiques judiciaires dans les pays « référents », ou plutôt dans les juridictions nationales où des documents spécifiques de la CEPEJ sont mis en application à titre expérimental. En pratique, la réalisation de cet objectif se traduit par des visites d'experts appartenant à la CEPEJ et des réunions avec eux sur le terrain. Dans cette optique, le texte prévoit notamment :

- l'organisation de réunions entre les experts de la CEPEJ et les représentants des instances administratives et judiciaires compétentes de l'État membre concerné ;
- l'analyse des méthodes de collecte des données dans les États membres ainsi que l'évaluation des modes de transmission au Secrétariat du Conseil de l'Europe ;
- l'évaluation des statistiques portant sur des aspects spécifiques du fonctionnement des tribunaux « référents » et la vérification des modalités de collecte desdites statistiques dans l'État concerné ;
- une analyse portant sur les méthodes utilisées pour remplir les questionnaires et le contenu des réponses fournies.

Il est intéressant de noter que la dernière rubrique de cet Acte, portant sur les résultats attendus, énonce clairement la finalité poursuivie, à savoir la rédaction par la CEPEJ de rapports de visites identifiant les *bonnes pratiques* et incluant des conseils pour améliorer la collecte d'informations homogènes entre les systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe. En d'autres termes, l'acte qui encadre cette activité est destiné sans aucun doute à contribuer à améliorer la qualité de la collecte et du traitement des données statistiques relatives aux systèmes judiciaires européens.

Les deux actes susmentionnés sont devenus le socle des activités menées par la CEPEJ et les correspondants nationaux en matière d'évaluation des systèmes judiciaires des États membres. Il convient toutefois de préciser que le véritable mérite de ces documents consiste dans la formalisation d'une pratique déjà existante³⁶.

³⁵ CEPEJ, *Objectifs et méthodologie pour un processus pilote de coopération à travers une évaluation par les pairs en matière de statistiques judiciaires*, CEPEJ(2007)25.

³⁶ En effet des méthodes de collecte et d'évaluation des statistiques existaient déjà, étant donné que le premier rapport de la CEPEJ *Systèmes judiciaires européens* est apparu en 2002. Ces méthodes ont été formalisées dans le document à usage interne intitulé *Pilot Scheme for Evaluating Judiciary*, élaboré en 2003.

Du contenu des deux documents, il ressort clairement que la Commission entend contribuer à améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires à travers les analyses des statistiques judiciaires des États membres et les comparaisons entre les différents systèmes. Cette approche permet d'identifier les problèmes qui entravent le fonctionnement des juridictions de tel ou tel État, de sorte qu'il puisse les corriger et servir d'exemple aux pays connaissant des difficultés similaires. Cette activité trouve une expression concrète dans les rapports de synthèse que la CEPEJ consacre aux systèmes judiciaires européens.

2.2. Principaux documents élaborés par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice concernant l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe: rapports d'évaluation des systèmes judiciaires européens

2.2.1. Rapport expérimental sur les systèmes judiciaires européens – édition 2004 (données de 2002)³⁷

Si le rapport *Systèmes judiciaires européens 2002* inaugure une série de rapports qui se poursuit aujourd'hui encore, il convient de préciser que ce document n'avait, à l'époque, qu'un caractère expérimental.

En effet, au moment où ce rapport a été élaboré, la CEPEJ n'avait pas encore clairement défini sa méthodologie d'évaluation des données statistiques judiciaires. De même, la procédure de collecte de ces dernières par les autorités compétentes des États membres n'avait pas encore été uniformisée. Ainsi, une partie des données sur lesquelles s'appuie le rapport 2002 émane du Secrétariat du Conseil de l'Europe, mais aussi de plusieurs universités et agences gouvernementales sollicitées par la Commission. Qui plus est, la méthode comparative d'évaluation des systèmes judiciaires n'avait pas encore été établie, ce qui explique que plusieurs représentants du milieu universitaire aient été appelés à participer à l'élaboration du rapport.

Dès le premier chapitre du rapport, la CEPEJ s'est efforcée à expliquer toute la complexité de l'exercice entrepris. A notre avis, cet avertissement fut motivé par la nécessité de renforcer la légitimité de son analyse. En effet, dans la mesure où le rapport se présentait comme une étude comparative expérimentale, la Commission se devait de prouver l'exactitude et la fiabilité de son analyse en explicitant les techniques de traitement des données retenues dans le cadre de cette évaluation. Si les rapports suivants fournissent à leur tour certaines explications sur la méthode de collecte et d'analyse des données statistiques, elles concernent davantage l'évolution de la méthodologie adoptée par la Commission pour la collecte et le traitement de ces statistiques.

Le deuxième chapitre du rapport, consacré aux budgets de la justice, met l'accent non seulement sur les ressources allouées aux tribunaux, mais aussi sur l'aide judiciaire fournie aux citoyens et sur les frais de justice.

³⁷ CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens 2002*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2005, 139 p. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) - *Systèmes judiciaires européens 2002 - Faits et chiffres sur la base d'une enquête dans 40 États membres du Conseil de l'Europe*, CEPEJ(2002) Évaluation, 1^{er} avril 2005.

L'étude des budgets publics consacrés aux systèmes judiciaires se fonde en premier lieu sur l'analyse du ratio des dépenses de justice par habitant, étant entendu que celles-ci englobent à la fois les sommes allouées à l'ensemble des tribunaux et celles octroyées par l'État au titre de l'aide judiciaire. Sur ce point, la présentation des diverses dépenses budgétaires, regroupées au sein d'un même tableau, permet de mettre en évidence des écarts substantiels d'un pays à l'autre en matière de dépenses budgétaires relatives au fonctionnement des tribunaux, lesquelles peuvent passer du simple au centuple³⁸.

Cette disparité démontre que le Conseil de l'Europe rassemble des pays dont les niveaux de dépenses publiques consacrées au système judiciaire varient considérablement, ce qui témoigne d'un faible degré d'intégration entre les pays membres de cette organisation régionale et révèle l'existence de différences politiques et économiques assez importantes. La Commission, visiblement soucieuse de ne froisser aucune susceptibilité, passe rapidement sur cet état de fait, se contentant d'affirmer diplomatiquement que les écarts observés d'un pays à l'autre en matière de dépenses afférentes au système judiciaire sont « *significatifs* ».

Le rapport se penche ensuite sur le sujet de l'aide judiciaire, que la Commission examine en distinguant entre les différents types d'affaires devant les tribunaux. Dans ce domaine, la tendance observée est similaire à celle évoquée ci-dessus. En effet, force est de constater que l'assistance financière octroyée aux citoyens au titre de l'aide judiciaire est plus importante en Europe occidentale qu'en Europe de l'Est. D'ailleurs, les pays d'Europe occidentale pointent devant leurs pendants orientaux non seulement en ce qui concerne le nombre de financements attribués en général, mais aussi au regard du nombre d'affaires (surtout pénales) pour lesquelles le bénéfice de l'aide judiciaire a été accordé. Enfin, les pays d'Europe occidentale se distinguent également du reste du continent par l'importance du montant moyen alloué par affaire, ce qui s'avère somme toute logique au regard des indicateurs socio-économiques élevés qui leur sont propres.

La Commission aborde également la question de la nécessité du remboursement des frais de justice engagés par les citoyens pour saisir les tribunaux. Sur ce point, elle souligne que l'approche adoptée par les différents États est quasi identique. Ainsi, l'administration de la justice dans le cadre de procédures pénales est gratuite dans la grande majorité des pays, tandis que les affaires civiles impliquent la plupart du temps le paiement de frais de justice par au moins l'une des parties au procès.

Le troisième chapitre du rapport est consacré au fonctionnement des tribunaux et de l'appareil judiciaire au sens large, traité à travers quatre sections qui examinent tour à tour :

- le nombre et la taille des tribunaux ;
- le nombre de représentants du système judiciaire (c'est-à-dire les juges) ;
- la formation professionnelle, la rémunération et la procédure de nomination des juges ;
- et, enfin, les mécanismes de contrôle du fonctionnement des tribunaux (procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge, modalités de recours contre une décision de justice ou tout autre acte d'un magistrat, etc.).

³⁸ On relève ainsi que, entre les pays dont les dépenses consacrées à la justice sont les plus faibles (Arménie, Moldavie, Géorgie), où la dépense de justice par habitant s'élève à moins d'un euro, et ceux qui présentent les budgets les plus importants (Suisse, Liechtenstein), avec une dépense de justice de plus de 100 euros per capita, la différence est de plus de 100 fois.

Dans la première section, la Commission commence par analyser le nombre de tribunaux de première instance par rapport au nombre d'habitants de l'État concerné. Elle aborde la problématique sous différents angles et s'intéresse notamment au nombre total de tribunaux de première instance de chaque État et à leur nombre par habitant, ainsi qu'au nombre de tribunaux spécialisés de première instance. La CEPEJ aboutit à des conclusions contrastées, puisque même des pays aux revenus faibles et dont le développement socio-économique est encore fragile (la Slovénie par exemple) disposent d'un nombre assez impressionnant de tribunaux de première instance par habitant, tandis que certains pays d'Europe occidentale (à l'image des Pays-Bas) n'ont qu'un nombre peu élevé de tribunaux.

La section suivante passe en revue le nombre de juges (professionnels et non professionnels) et le nombre de personnel administratif non-juge, représentés en chiffres absolus pour 100 000 habitants. Les conclusions de ce décompte du nombre de juges per capita peuvent prêter à discussion sachant que, dans certains pays développés d'Europe occidentale, le nombre de juges pour 100 000 habitants s'avère relativement faible comparé aux chiffres qu'affichent les pays en voie de développement d'Europe centrale et orientale. Le même constat peut être dressé au sujet du personnel administratif non-juge. Il convient cependant de souligner que, malgré toutes les contradictions que véhiculent ces données, la qualité et l'efficacité du processus d'administration de la justice ne dépendent pas directement du nombre de tribunaux, de juges ou de membres du personnel administratif, mais plutôt de la mise en œuvre de politiques effectives assurant l'adaptation des services judiciaires aux réalités socio-économiques de chaque pays et aux besoins des usagers du système.

Dans ce chapitre du rapport, la question du recrutement et de la rémunération des juges est également traitée, dans la mesure où, aux yeux de la Commission, elle a une incidence directe sur les problématiques liées à la qualité du service de justice, l'impartialité des magistrats et l'indépendance du système judiciaire. Le sujet est abordé en premier lieu en s'interrogeant sur le degré d'indépendance du processus de désignation des juges (ou du degré d'indépendance de l'instance responsable de leur nomination). Ainsi, la Commission s'attache à vérifier si les juges sont bel et bien recrutés et nommés par une instance composée de représentants du corps judiciaire ou non. Elle soulève également la problématique de la formation continue des juges, avant d'aboutir à la conclusion qu'un tel indicateur ne peut refléter fidèlement le degré d'efficacité d'un tribunal. La Commission s'intéresse ensuite à la rémunération des juges, qui s'est avérée être un excellent indicateur du développement socio-économique d'un pays et du statut des magistrats, que la Commission juge en comparant la rémunération moyenne d'un juge au salaire moyen dans le pays concerné. Ainsi, l'examen du ratio *salaires des juges/salaires du reste de la population active* démontre que les magistrats disposent dans la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe d'un traitement supérieur à la moyenne, ce qui témoigne de leur statut social relativement élevé.

Enfin, la dernière section du chapitre porte sur la correction des dysfonctionnements imputables aux juges, c'est-à-dire sur la possibilité d'initier des recours à l'encontre de leurs décisions et d'engager leur responsabilité disciplinaire. La Commission relève ainsi que, à l'exception du Portugal et des Pays-Bas, où certaines affaires civiles n'ouvrent pas droit à un recours, presque toutes les juridictions des États européens offrent un recours effectif contre les décisions rendues par les juges. De même, presque tous les pays disposent d'une procédure, de mesures relatives à la responsabilité disciplinaire des juges ou, *a minima*, de la possibilité de déposer plainte à l'encontre des juges. La Commission évalue l'efficacité du système de responsabilité à l'aune du nombre de procédures disciplinaires ouvertes pour 1 000 juges et du nombre de sanctions effectivement adoptées à leur encontre.

Le quatrième chapitre du rapport se concentre sur l'efficacité des activités des tribunaux, c'est-à-dire sur le nombre d'affaires pendantes devant eux (volume d'affaires) et la durée des procédures judiciaires. Pour analyser ces statistiques, la Commission adopte une approche originale, puisqu'elle tient compte non pas du nombre total d'affaires portées devant les tribunaux d'un État, mais du volume d'affaires dans certaines catégories (vols avec violence, homicides volontaires, divorces, etc.). A l'instar des cas précédents, les données statistiques sont exprimées per capita (pour 100 000 habitants). Comme précisé ci-dessus, outre le nombre total par habitant d'affaires portées devant les tribunaux d'un État, la Commission effectue un suivi du nombre d'affaires par habitant dans certains types d'affaires, pénales comme civiles. De même, elle examine le nombre de décisions rendues par les tribunaux d'un État, exprimé sous la forme d'un ratio pour 100 000 habitants, en faisant également le distinguo entre affaires civiles et pénales. Enfin, le rapport présente également le nombre d'affaires portées devant des cours d'appel. Cela étant, la Commission conclut que les statistiques obtenues en la matière ne revêtent qu'un intérêt limité dans la mesure où elles ne permettent pas de dégager de tendances ou de corrélations particulières.

La durée moyenne des procédures judiciaires a une importance particulière pour les travaux de la Commission³⁹, dans la mesure où l'un des principaux motifs de saisine de la CrEDH au titre du non-respect du droit du citoyen à un procès équitable devant les tribunaux de son État porte précisément sur la durée excessive des procédures. Afin de comparer de manière cohérente les statistiques relatives à cette problématique, la CEPEJ a décidé de restreindre son périmètre d'étude à trois types d'affaires : les vols avec violence, les licenciements et les divorces. Bien que cette démarche n'ait pas suffi à permettre à la Commission d'obtenir des résultats cohérents concernant les données portant sur la durée des procédures judiciaires, il a été possible de dégager une tendance positive dans certains pays quant à l'établissement d'un système de contrôle et d'analyse des délais de procédure. Dans le même temps, la CEPEJ relève que tous les États n'assurent pas le suivi de ces délais, ce qui complique naturellement sa tâche.

Le cinquième chapitre du rapport se concentre sur le ministère public, au sujet duquel la Commission a collecté les données suivantes : budget et nombre d'employés ; mécanismes censés garantir la qualité et l'efficacité de son fonctionnement ; et d'autres statistiques ayant trait à l'exercice des poursuites dans le cadre des procédures pénales.

La Commission entame son analyse en se penchant sur le nombre de procureurs par habitant (100,000 habitants) dans chaque État. Dans ce domaine, les chiffres témoignent d'un accroissement du nombre de procureurs dans les pays d'Europe centrale et orientale conjugué à une baisse dans les pays développés d'Europe occidentale. Ce phénomène s'explique vraisemblablement par l'amélioration de la productivité des procureurs. L'autre variable prise en considération dans le cadre de l'analyse de la performance du ministère public a trait à son financement. Sur ce point, il convient de souligner que la Commission a de nouveau opté pour une approche per capita afin de faciliter la comparabilité des données. Ce *modus operandi* lui a permis de mettre au jour une corrélation entre l'ampleur du budget consacré au ministère public et le développement social et économique de l'État. On constate ainsi sans surprise que le budget du ministère public est bien supérieur dans les pays d'Europe occidentale que dans ceux d'Europe de l'Est. Pour compléter cette analyse et évaluer l'adéquation des budgets alloués aux besoins du ministère public, la Commission a aussi examiné la part de ce budget dans le budget total de chaque État. Enfin, la Commission se penche sur la rémunération des procureurs, pour parvenir à la conclusion que, dans la quasi-totalité du périmètre d'étude, celle-ci est comparable à la

³⁹ Ce reproche a notamment été formulé dans le Programme-cadre *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible* (CEPEJ (2004) 19 Rev).

rémunération des juges et demeure, dans tous les cas, supérieure ou égale au salaire moyen du pays concerné.

Les questions relatives à la formation professionnelle, l'évolution de carrière, la désignation au poste de procureur et l'exercice d'une activité complémentaire sont aussi passées en revue dans ce chapitre. Sur ce point, les données collectées par la CEPEJ révèlent des similitudes significatives avec les principes régissant le statut des juges.

La Commission s'est par ailleurs attelée à examiner la question du contrôle et de la supervision des fonctions exercées par les procureurs, qui sont sensiblement différentes et varient d'un pays à l'autre. Enfin, le rapport aborde la responsabilité des procureurs en s'appuyant sur trois indicateurs : le nombre total de procédures disciplinaires intentées contre des procureurs, le nombre total de sanctions prononcées à l'encontre des procureurs et le nombre total de procédures et sanctions par rapport à un nombre spécifique de procureurs.

La comparaison de la charge de travail des procureurs est un exercice délicat dans la mesure où, du point de vue de la Commission, le nombre d'affaires qu'ils sont amenés à examiner dépend directement des compétences dont ils sont investis. Aussi les statistiques compilées dans le rapport indiquent clairement que le nombre d'affaires reçues par le ministère public peut varier grandement d'un pays à l'autre. D'autre part, les statistiques relatives au nombre de suspects reconnus coupables et ceux acquittés après qu'une affaire pénale ait été intentée à leur encontre par le procureur présentent un intérêt certain. Dans le cadre de leur analyse, la Commission confine son périmètre d'évaluation à certains types d'affaires, comme les vols avec violence et les homicides volontaires.

Enfin, le dernier chapitre du rapport est consacré aux autres professionnels de justice, c'est-à-dire les avocats, médiateurs et agents d'exécution en matière civile.

Reprenant l'approche utilisée dans les précédents chapitres de l'étude, la Commission se livre de prime abord à une analyse quantitative, en s'appuyant sur le ratio d'avocats par habitant. Les résultats obtenus divergent: le nombre d'avocats par 100 000 habitants varie sensiblement d'un pays à l'autre. Dès lors, la Commission s'est penchée en parallèle sur d'autres indicateurs, comme le nombre d'avocats en valeur absolue et pour 100 000 habitants.

La Commission observe que quasiment tous les pays concernés par le rapport disposent d'un Barreau à l'échelle nationale. C'est à ces organes qu'il incombe de définir des normes de qualité pour les avocats. La Commission tente par ailleurs d'évaluer la qualité du service assuré par les praticiens à l'échelle nationale à travers l'examen du nombre de procédures disciplinaires entamées et le nombre de sanctions prononcées contre les avocats.

L'analyse comparative des fonctions et de la nature de l'activité des agents d'exécution en matière civile est celle qui a causé le plus de difficultés à la CEPEJ, du fait de l'hétérogénéité des statuts, des fonctions et de la nature desdites activités. Le rapport s'attache également à présenter les divers mécanismes de contrôle de leur activité.

Enfin, les données collectées au sujet des médiateurs sont elles aussi très hétérogènes, ce qui complique fortement leur comparaison. Dans ce contexte, la Commission peut seulement confirmer que certains États disposent d'un mécanisme de financement public des pratiques de médiation et ont mis en place un système d'accréditation ou d'enregistrement de ces activités. Des statistiques portant sur le nombre de médiateurs et le budget consacré aux pratiques de médiation sont fournies au sein du rapport.

2.2.2. Rapport sur les systèmes judiciaires européens – édition 2006 (données de 2004)

Contrairement à la version précédente – qui était expérimentale – le rapport publié en 2006 s'appuie sur les données les plus récentes disponibles. Dans cette édition, toutes les erreurs et lacunes reprochables au projet pilote ont été prises en ligne de compte, et les statistiques portant sur les systèmes judiciaires des États membres ont été collectées avec le concours des correspondants nationaux travaillant à l'échelle locale. Approuvé lors de la 7^e réunion plénière de la CEPEJ de juillet 2006, ce document se fonde sur les rapports des États membres, préparés par les correspondants nationaux. À la différence de la version précédente, il comporte des données quantitatives et qualitatives provenant des 45 États membres du Conseil de l'Europe.

À l'image du précédent rapport, le premier chapitre de l'édition 2006 porte sur le processus d'évaluation, les principes de travail et les choix méthodologiques qui ont présidé à sa préparation. Les principales innovations méthodologiques consistent en la création, sous l'impulsion de la CEPEJ, du Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires et la mise à jour de la grille d'évaluation des systèmes judiciaires. Le Groupe de travail a rédigé le nouveau questionnaire envoyé aux États membres pour collecter les informations nécessaires. C'est également à cette entité qu'incombe la préparation de l'avant-projet de rapport sur les systèmes judiciaires des États membres. Il convient de souligner que la collecte des données s'est faite dans un laps de temps très réduit, ce qui a eu un impact négatif sur la qualité du rapport.

Le deuxième chapitre met aussi l'accent sur une série de données économiques et démographiques, qui occupent toutefois une moindre place que dans le précédent rapport. À l'instar de la version pilote de 2004, ce chapitre est centré sur les ressources des systèmes judiciaires européens. Dans la lignée du précédent rapport, la question principale porte sur le budget alloué respectivement aux juridictions, au ministère public et à l'aide judiciaire.

L'édition 2006 procède toutefois à une analyse plus complète et approfondie des indicateurs financiers. Ainsi, le chapitre contient : de nombreuses informations au sujet des budgets de l'ensemble des organes de poursuite et de jugement, représentées sous forme de tableaux ; des chiffres sur toutes les composantes du financement des juridictions (y compris l'aide judiciaire) ; et des données relatives à l'accès à la justice (notamment le budget alloué aux juridictions et au titre de l'aide judiciaire). La version 2006 se démarque également de la précédente par la présence d'une multitude de graphiques et schémas, qui facilitent grandement la comparaison des données budgétaires.

Le troisième chapitre est consacré à l'aide judiciaire. Au demeurant, le fait qu'un sujet d'apparence aussi restreint se voie attribuer un chapitre séparé témoigne de la complexification croissante des rapports sur les systèmes judiciaires. La CEPEJ justifie cette démarche par l'importance de l'aide judiciaire pour la qualité de la justice au sens large et spécialement pour l'accès aux services judiciaires.

Pour analyser la question, la Commission traite séparément les divers aspects de l'aide judiciaire, selon que les procédures relèvent du pénal ou du civil. Elle s'attarde également sur le budget alloué à l'aide judiciaire (notamment sur le montant moyen consacré à chaque affaire), les conditions d'octroi de cette aide (par exemple, l'examen des revenus du demandeur) et l'influence des taxes et frais en vigueur sur l'octroi d'une aide judiciaire gratuite.

Le quatrième chapitre, dédié aux usagers des tribunaux, n'apparaît que dans la version actualisée du rapport (édition 2006). Son existence confirme une volonté de prendre en compte les droits et les retours d'expérience des justiciables des États membres. Aussi ce chapitre s'attèle-t-il à évaluer la manière dont le système judiciaire garantit le respect des droits des citoyens et la qualité à laquelle peuvent s'attendre les usagers du service public de la justice.

Ce chapitre aborde plusieurs questions, parmi lesquelles les mesures adoptées par les gouvernements pour informer les citoyens sur les services judiciaires mis à leur disposition (comme l'existence de portails web des juridictions) ou bien les moyens par lesquels les tribunaux assurent la protection des droits des groupes de population les plus vulnérables (mineurs, victimes de viols, etc.).

Il est intéressant de noter que les indicateurs portant sur la satisfaction des usagers des tribunaux apparaissent eux aussi au sein de ce chapitre, ce qui permet de se faire une impression plus précise du niveau de protection des droits des citoyens dans le cadre de procédures judiciaires.

Le cinquième chapitre s'intéresse aux juridictions, et plus particulièrement à la composition des tribunaux des différents États membres. Il compile en outre des statistiques relatives à la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication et se penche sur l'utilisation des outils d'évaluation et de suivi destinés à améliorer la gestion interne des tribunaux, ainsi qu'à fournir à la société et aux organes de contrôle toute l'information nécessaire.

Ce chapitre reprend l'approche éprouvée dans la précédente mouture du rapport. L'analyse qui y est livrée s'appuie essentiellement sur des données statiques comme le nombre de tribunaux per capita, le nombre d'implantations géographiques des tribunaux (bâtiments) per capita, etc. D'autre part, il fournit de nouvelles données et des informations complémentaires aux statistiques collectées par le passé. À titre d'exemple, le nombre de tribunaux (per capita) compétents pour traiter les petites créances, ou encore les compétences budgétaires au niveau des tribunaux font ainsi l'objet d'une analyse séparée. Les questions de l'équipement des tribunaux en technologies de l'information modernes, de la mise en place d'un système d'évaluation et de suivi régulier, etc. sont elles aussi passées au crible.

Le sixième chapitre traite principalement des juges et du personnel non-juge travaillant dans les tribunaux. Il se penche également sur le cas du *Rechtspfleger*, une catégorie spécifique de personnel non-juge qui existe dans l'appareil judiciaire de pays comme l'Autriche et l'Allemagne.

Comme dans le précédent rapport, la Commission s'attèle à examiner les types de juges et leur nombre par habitant, la participation des citoyens à l'administration de la justice en tant que jurés, etc.

Le chapitre s'attarde par ailleurs sur la catégorie des *Rechtspfleger*, chargés de tâches quasi judiciaires dans les systèmes issus du droit romano-germanique. Cette analyse est complétée d'une série d'indicateurs quantitatifs.

Le chapitre s'intéresse également aux autres types de personnel non-juge. Cette appellation recouvre à la fois les non-juges dont la fonction est d'assister les juges directement, les personnes responsables des questions administratives ainsi que de la gestion des tribunaux et, pour finir, le personnel technique des tribunaux. À ce sujet, le chapitre livre aussi des statistiques quantitatives.

Le septième chapitre, intitulé *Procès équitable dans un délai raisonnable*, soulève la question du temps d'examen des affaires par les juges, déjà traitée au sein du quatrième chapitre du précédent rapport. Dans celui-ci, la Commission fait le point sur divers aspects comme le nombre total d'affaires portées devant les tribunaux, la durée des procédures judiciaires et les solutions conçues pour en réduire la longueur et en améliorer l'efficacité. Une sous-partie est consacrée aux mesures mises en œuvre par les États membres dans le but de se conformer à leurs obligations découlant de l'article 6 de la CEDH.

Le huitième chapitre s'intéresse aux procureurs, qui faisaient déjà l'objet d'un chapitre séparé (le cinquième) dans le précédent rapport. Cette partie aborde diverses thématiques concernant les autorités chargées de la poursuite pénale, ou le rôle des fonctionnaires qui, bien que n'étant pas procureurs, travaillent au service du ministère public. Dans la lignée de l'édition précédente du rapport, la Commission examine par ailleurs le nombre de procureurs par habitant.

Contrairement à la précédente édition, le statut des juges et procureurs se voit consacrer un chapitre intégral (le neuvième). Cette section s'attache à décrire les divers aspects de l'activité des juges et procureurs : recrutement, nomination et durée du mandat ; formation professionnelle, niveau d'études et rémunération ; possibilité d'exercer une activité complémentaire. Certaines problématiques relatives au statut des juges et procureurs, comme le principe de responsabilité disciplinaire, avaient déjà été traitées dans deux des chapitres (respectivement consacrés aux juges et aux procureurs) de la précédente mouture du rapport. Les autres questions (comme celle portant sur les avantages complémentaires des juges et procureurs) sont évoquées pour la première fois dans cette nouvelle édition du rapport.

Dans ce rapport, le chapitre dix est aussi intégralement consacré aux avocats. La CEPEJ y présente le rôle et la place de l'avocat dans l'appareil judiciaire des divers États membres. Certains des points soulevés dans cette partie (à l'image du nombre d'avocats per capita) l'avaient déjà été dans le précédent rapport. Outre ces questions, le chapitre fournit des informations sur divers sujets : monopole des avocats en matière de représentation devant les tribunaux ; organisation et formation des avocats ; contrôle de leur activité ; présence de normes de qualité pour les avocats, *etc.*

De notre point de vue, la Commission fait montre de pertinence en décidant de consacrer un chapitre séparé (chapitre onze) à la question de l'exécution des décisions de justice, dans la mesure où celle-ci touche tant au fonctionnement du système judiciaire *lato sensu* qu'aux droits civils en particulier. Dans le cadre de cette analyse, la CEPEJ fait le distinguo entre les procédures civiles et administratives d'un côté et celles relevant des tribunaux pénaux de l'autre côté. Le chapitre traite également du nombre d'huissiers de justice, de l'organisation de leur profession et de leur formation professionnelle, de la supervision et du contrôle de leur activité et des procédures disciplinaires et sanctions dont ils peuvent faire l'objet. Enfin, une partie séparée est consacrée à la procédure d'exécution en soi.

Le chapitre douze est entièrement consacré au système notarial. Dans ce domaine, le rapport ne sort pas vraiment des sentiers battus et livre une analyse relativement superficielle, qui porte sur le statut et le nombre de notaires et sur les dispositifs de supervision et de contrôle de leur activité.

Les mesures alternatives de règlement des litiges font, elles aussi, l'objet d'un chapitre séparé (chapitre treize). Ce parti pris se justifie par le fait qu'elles constituent un important levier pour désengorger les tribunaux et ainsi contribuer à résoudre le principal problème du système judiciaire moderne : les délais excessifs de procédure. Bien que ce rapport consacre un chapitre entier à la question, on déplorera toutefois que celle-ci n'ait pas été davantage creusée.

2.2.3. Rapport sur les systèmes judiciaires européens - édition 2008 (données 2006)

Comme signalé dès son introduction, ce rapport approuvé par la CEPEJ lors de la réunion plénière de juillet 2008 se distingue tant par son périmètre d'analyse, qui couvre 46 États membres, que par le nombre de problématiques judiciaires qu'il explore. Outre les données statistiques de rigueur dans ce type de rapports, il dégage des tendances sur le développement des systèmes judiciaires et présente les dernières réformes judiciaires de chacun des États membres.

Reprenant le modèle communément approuvé, le premier chapitre du rapport est consacré à la méthodologie d'étude. Dans la lignée des éditions précédentes, cette partie présente la procédure d'évaluation des statistiques fournies par les représentants nationaux (correspondants), l'approche adoptée pour analyser les données et les principes de travail. Enfin, à l'image des rapports antérieurs, celui-ci contient des données sociales et démographiques. En d'autres termes, le chapitre introductif demeure quasi inchangé dans les trois versions du rapport.

Le chapitre suivant montre lui aussi que le rapport a été élaboré à partir de la méthodologie testée avec succès dans les éditions précédentes. Il explore ainsi les questions relatives au financement des tribunaux, du ministère public et de l'aide judiciaire. Cette partie montre que le budget alloué à la justice est, dans la grande majorité des États membres, en constante augmentation. L'une des tendances récentes observées concerne l'informatisation des tribunaux conduisant à la hausse de la part correspondante dans le budget total alloué à la justice. L'étude permet également de confirmer que l'aide judiciaire constitue bel et bien un poste de dépense officiel dans les budgets de la quasi-totalité des États membres, mais qu'elle n'est octroyée en proportions suffisantes que dans quelques pays (comme la Grande-Bretagne). Enfin, il est précisé que les pays d'Europe de l'Est continuent à consacrer un budget important au ministère public.

Dans la lignée de la précédente mouture, le troisième chapitre est consacré à la thématique de l'aide judiciaire, laquelle est associée à celle de l'accès à la justice. Reprenant la procédure d'analyse désormais classique, un parallèle est établi entre l'octroi de l'aide judiciaire et le volume des procédures judiciaires. Le chapitre livre également une photographie de l'ampleur des budgets alloués à l'administration de l'aide judiciaire, du montant moyen alloué pour chaque affaire au titre de l'aide judiciaire, du montant de l'aide allouée per capita, des conditions encadrant son octroi et de l'incidence des frais ou taxes de justice à verser sur l'aide judiciaire.

Cette partie du rapport confirme l'existence d'un dispositif d'aide judiciaire dans l'ensemble des États membres. D'autre part, elle met en lumière les systèmes d'assurance conçus pour couvrir les frais relatifs aux procédures judiciaires, qui n'existaient alors que dans 25 des États membres. Enfin, le rapport souligne que certains États d'Europe occidentale ont engagé des efforts considérables pour assouplir les conditions d'accès à l'aide judiciaire.

Suivant la trame établie dans le précédent rapport, le quatrième chapitre se concentre sur les usagers des tribunaux. De la même façon que dans l'édition 2006, ce chapitre traite de la qualité de l'information fournie aux citoyens (y compris celle diffusée sur internet) et de la protection de certaines catégories de population. La Commission aborde ensuite la question de la satisfaction des usagers, avant de se pencher sur les procédures d'indemnisation des victimes d'infractions pénales. Enfin, cette section aborde un sujet qui n'apparaissait pas dans les précédentes versions du rapport: le rôle du procureur dans la protection et l'assistance des catégories de population spécifiques.

Les différents chiffres et analyses fournis dans ce chapitre confirment le développement du service juridique de la justice grâce à l'arrivée massive des technologies de communication modernes dans l'univers judiciaire. Ils mettent également en lumière l'évolution du rôle du procureur en matière de protection des victimes d'infractions pénales et la création de fonds d'indemnisation des justiciables en cas de dysfonctionnement du système judiciaire.

À l'image de l'édition 2006, le cinquième chapitre du rapport décrit les principales caractéristiques de l'organisation des tribunaux. Il aborde un large éventail de thématiques, parmi lesquelles :

- la composition et le nombre des tribunaux dans les différents États (y compris per capita) ;
- les compétences budgétaires au niveau des tribunaux ;
- l'utilisation de technologies modernes de l'information et de la communication dans les tribunaux ;
- la mise en place d'outils d'évaluation et de suivi destinés à améliorer la gestion interne et à fournir toute l'information nécessaire à la société et aux organes de contrôle ;
- l'élaboration de systèmes de contrôle des délais et de la qualité de la justice rendue (contrôle des durées de procédure) ;
- et l'analyse des réformes mises en œuvre dans les systèmes judiciaires des États membres.

Ce chapitre met en évidence la tendance générale à la réduction du nombre des tribunaux, ainsi que la tendance à l'amélioration de la performance des systèmes judiciaires. Cette dernière est essentiellement favorisée par l'usage croissant des moyens informatiques et de l'internet, permettant de soulager les tribunaux d'une partie de leur charge de travail. Enfin, la Commission note que l'utilisation d'indicateurs de performance conduit à une responsabilisation accrue des tribunaux concernant la qualité et l'efficacité de leur activité, ce qui nécessite à son tour un suivi régulier de ladite activité.

Le sixième chapitre a trait aux mesures alternatives de règlement des litiges. La Commission a jugé que la question méritait d'être abordée dans une section séparée, à l'heure où ces dispositifs connaissent un véritable essor dans les systèmes judiciaires des différents pays d'Europe. Cette tendance s'explique par le fait que de telles mesures peuvent contribuer à une hausse de l'efficacité de la justice en réduisant le nombre d'affaires portées devant les tribunaux. Ce chapitre se penche sur diverses problématiques telles que l'existence de mesures alternatives de règlement des litiges dans la législation des États, la mise en œuvre concrète desdites mesures selon les différents types d'affaires, les types de médiateurs et l'aide judiciaire accordée pour la médiation, le nombre de médiateurs per capita et la fréquence de recours à ces mesures et, enfin, les différents types de mesures alternatives de règlement des litiges.

Dans ses conclusions, la Commission note une tendance à appliquer la médiation dans un nombre croissant de pays européens. Elle relève cependant que seule la moitié de ces États offrent à leurs justiciables une aide judiciaire dans le cadre de procédures alternatives de règlement des litiges.

Le septième chapitre est consacré aux juges. À l'image du chapitre 5 du rapport précédent, il se penche ainsi sur le nombre de juges et leur fréquence d'exercice, le rôle des juges non professionnels dans l'administration de la justice, la participation des citoyens jurés, etc.

Le chapitre huit porte sur le personnel non-juge. Reprenant la trame du chapitre 6 de l'édition antérieure, il ajoute à son périmètre d'étude le nombre de ces personnels per capita. Cette section explore aussi les différents types de personnels non-juges, parmi lesquels les *Rechtspfleger*, chargés de tâches quasi judiciaires dans les systèmes judiciaires issus du droit romano-germanique. Enfin, elle livre plusieurs données concernant les non-juges dont la fonction est d'assister les juges directement, le personnel responsable des questions administratives et de la gestion des tribunaux et, pour finir, le personnel technique des tribunaux. Pour chacune de ces catégories, le rapport propose un certain nombre de statistiques quantitatives. En conclusion de ce chapitre, la Commission observe dans plusieurs pays membres une rationalisation des moyens alloués au personnel judiciaire, qui conduit à une fonte des effectifs dans les États ayant adopté ce type de réformes (principalement les pays d'Europe occidentale).

Le neuvième chapitre se focalise sur le principe de procès équitable ainsi que sur l'activité des tribunaux. Tout comme dans l'édition 2006, cette section met l'accent sur la question du temps d'examen des affaires par les juges. Elle fait en outre le point sur divers aspects comme le nombre total d'affaires portées devant les tribunaux, les délais de procédure et les mesures spécifiques pour en réduire la longueur et en améliorer l'efficacité. Enfin, elle contient une analyse du nombre d'affaires entrantes et du nombre d'affaires en cours d'examen par les juridictions de première instance, classées par catégories d'affaires. Sur ce point, l'étude met l'accent sur l'analyse de la charge de travail des tribunaux et la durée des procédures pour chaque type d'affaires.

Le dixième chapitre, relatif au ministère public, balaie un large spectre allant des compétences du procureur au rôle des fonctionnaires qui, bien que n'étant pas procureurs, travaillent au service du ministère public, en passant par le nombre de procureurs par habitant et le rôle et les attributions dont ils sont investis (y compris en dehors du champ pénal).

La problématique du statut et de la carrière des juges et procureurs est traitée dans le onzième chapitre, qui s'attache à décrire les divers aspects de leur activité: recrutement, nomination et durée du mandat; formation professionnelle, niveau d'études et rémunération; possibilité d'exercer une activité complémentaire; responsabilité disciplinaire; primes, avantages et évolution de carrière.

Le chapitre douze est consacré aux avocats. Il brosse un portrait général du rôle et de la place de l'avocat dans l'appareil judiciaire des divers États membres: organisation de leur profession; nombre d'avocats per capita; statut et formation; encadrement de leur activité et types de sanctions prévues à leur encontre; aspects spécifiques inhérents à leur activité (par exemple, monopole des avocats en matière de représentation devant les tribunaux); présence de normes de qualité pour les avocats, etc. Dans ses conclusions, la Commission souligne que le nombre d'avocats per capita est extrêmement variable d'un pays à l'autre et ajoute que ces écarts peuvent s'expliquer par les différences culturelles (niveau de culture juridique), ainsi que par les différences dans les fonctions exercées.

Le chapitre treize porte pour sa part sur l'exécution des décisions de justice. Dans le cadre de son analyse, la Commission fait le distinguo entre les procédures civiles et administratives, d'une part, et celles relevant des tribunaux pénaux, d'autre part. Cette section livre également des informations relatives au nombre d'huissiers de justice, à l'organisation de leur profession et de leur formation professionnelle, à la supervision et au contrôle de leur activité et, enfin, aux procédures disciplinaires et sanctions prévues à leur encontre. Le processus d'exécution des décisions de justice et l'efficacité des procédures d'exécution font tous deux l'objet d'une analyse séparée au sein de ce même chapitre. En conclusion, la Commission note que les huissiers de justice bénéficient de statuts variables dans les différents États membres et que certains de ces

pays œuvrent pour une meilleure formation professionnelle et un degré de responsabilité plus élevé de ces agents.

Le quatorzième chapitre présente une étude du système notarial et se concentre notamment sur les statuts et compétences des notaires, leur nombre par habitant et les dispositifs de supervision et de contrôle de leur activité.

Pour la première fois, le périmètre d'étude du rapport s'étend pour s'intéresser aux réformes judiciaires. La question est soulevée dans le quinzième chapitre, dans lequel sont examinées les réformes adoptées dans les différents États membres. Celles-ci sont classées en fonction du domaine judiciaire dont elles relèvent, du type de procédures concernées et des étapes de la procédure judiciaire.

La grande innovation de ce rapport se présente sous la forme d'un seizième chapitre intitulé « *Vers plus d'efficacité et de qualité des systèmes judiciaires* ». C'est dans cette nouvelle section que la Commission, à partir des résultats de l'analyse des statistiques fournies dans le rapport, dresse un bilan général de la situation. Elle y dégage les grandes tendances découlant de l'évolution du paysage judiciaire européen et vérifie dans quelle mesure ces tendances s'inscrivent dans le sillage des normes qualitatives élaborées par le Conseil de l'Europe en matière de justice. Formulé autrement, ce chapitre livre une analyse globale des évolutions tendanciennes des systèmes judiciaires européens et leur conformité vis-à-vis des normes européennes en matière de qualité et d'efficacité de la justice.

L'étude présentée au sein de ce chapitre suit la trame suivante : accès à la justice ; efficacité et qualité du fonctionnement des tribunaux et du système judiciaire dans son ensemble ; degré d'efficacité du droit processuel en matières civile et pénale ; la qualité des politiques relatives à la justice en tenant compte de l'opinion des usagers des tribunaux ; protection de l'indépendance du système judiciaire ; statut des juges et procureurs.

2.2.4. Rapport sur les systèmes judiciaires européens – édition 2010 (données 2008)

En préambule de cette édition 2010 du rapport sur les systèmes judiciaires européens, la Commission précise qu'elle a décidé de reconduire la méthodologie employée dans l'exercice précédent. L'objectif principal de cette stabilité est de garantir l'homogénéité des données collectées d'un exercice à l'autre afin de faciliter les comparaisons statistiques dans le temps ainsi que l'identification de grandes tendances. Ainsi, les analyses chronologiques des données dans ce rapport sont améliorées par la possibilité de comparer les données valables pour 2008 avec celles fournies pour les études antérieures des systèmes judiciaires européens. Autrement dit, le rapport se fonde non seulement sur la méthodologie d'analyse classique, qui repose sur les données collectées avec le concours des différents États membres, mais également sur une approche chronologique, qui permet de comparer les données relatives à une période x à celles de périodes antérieures y . À la lecture du rapport, force est de constater que l'approche centrée sur les évolutions prend le pas sur l'analyse comparative. Ainsi, les chiffres recueillis par la CEPEJ au sujet des différentes composantes des systèmes judiciaires européens sont livrés sans référence au contenu du chapitre (hormis dans quelques cas, limités aux innovations, variables et critères de méthodologie), mais accompagnés d'une description des tendances identifiées au regard des précédentes versions du rapport.

Reprenant le modèle communément approuvé, le premier chapitre du rapport est consacré à la méthodologie d'étude. Dans la lignée des éditions précédentes, cette section présente la procédure d'évaluation des statistiques fournies par les représentants nationaux (correspondants), l'approche adoptée pour analyser les données et les principes de travail. Enfin, à l'image des rapports antérieurs, on y trouve une série de données sociales et démographiques. En d'autres termes, le chapitre introductif demeure quasi inchangé dans les quatre versions du rapport.

Le deuxième chapitre, calqué sur celui du précédent rapport, porte donc sur les dépenses publiques des systèmes judiciaires, incluant les dépenses des tribunaux, celles du ministère public et celles concernant l'aide judiciaire. Toutefois, l'inclusion de certains points témoigne de la mise en œuvre d'une approche chronologique à vocation comparative, qui permet de mettre en regard la situation dans les différents États membres, mais aussi d'apprécier les données de 2010 par rapport à celles collectées par la CEPEJ lors du précédent cycle d'évaluation. À titre d'exemple, une partie du chapitre est ainsi consacrée à l'évolution des budgets alloués aux tribunaux (entre 2006 et 2008).

À la lumière des différents indicateurs examinés dans ce chapitre, la CEPEJ observe dans le paysage judiciaire européen une hausse généralisée des budgets alloués aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire. Dans le même temps, elle indique s'attendre à ce que cette tendance s'inverse du fait de la crise financière et économique. Elle relève également que la réduction du nombre de tribunaux dans les pays d'Europe occidentale se poursuit.

Le troisième chapitre, relatif à l'accès à la justice, est lui aussi identique à son pendant du précédent rapport. Sur ce point, l'innovation majeure consiste en l'adoption d'une « approche chronologique à vocation comparative », qui permet de mettre en regard les données recueillies de 2008 à 2010 et celles issues des précédentes éditions du rapport.

En conclusion du chapitre, la Commission constate que les budgets consacrés à l'aide judiciaire en Europe sont globalement en augmentation. Elle souligne par ailleurs que plusieurs pays d'Europe de l'Est qui ne disposaient pas, jusqu'alors, de systèmes d'aide judiciaire ont décidé d'en mettre en place. Enfin, la CEPEJ relève que, dans certains États, des réformes relatives à l'aide judiciaire sont à l'état de projet, sinon déjà mises en œuvre.

À l'image de la précédente édition du rapport, le quatrième chapitre est consacré aux usagers des tribunaux et à leurs droits. Comme souligné dans sa conclusion, l'analyse menée par la Commission s'appuie de façon croissante sur les enquêtes d'opinion relatives à la qualité des services judiciaires, qui font l'objet d'un paragraphe entier. Cette tendance est également soulignée dans la conclusion du chapitre. L'attention de la CEPEJ est essentiellement focalisée sur le renforcement de l'accès à l'information relative aux délais prévisibles d'une procédure judiciaire et sur les mesures d'indemnisation destinées à protéger les justiciables en cas de durée excessive des procédures ou de non-exécution des décisions de justice, deux motifs de violation des droits des usagers des tribunaux.

Le cinquième chapitre a quant à lui trait aux tribunaux. Là encore, la Commission adopte une approche chronologique comparative pour analyser les statistiques issues des importantes bases de données créées par la CEPEJ dans le cadre de l'élaboration des précédents rapports.

Ce chapitre se concentre sur l'étude des grandes tendances observées dans les pays d'Europe occidentale, comme la réduction du nombre de tribunaux faisant suite aux réformes de la carte judiciaire de certains États. En revanche, la tendance majoritaire dans les États d'Europe de l'Est va vers une augmentation du nombre des tribunaux. Enfin, la Commission constate dans l'ensemble du paysage judiciaire européen une hausse des budgets consacrés à l'introduction de technologies modernes de l'information et de la communication dans le fonctionnement des tribunaux.

Le sixième chapitre est identique à celui de l'édition 2008 et porte donc sur les mesures alternatives de règlement des litiges. La Commission y présente les différentes formes qu'elles peuvent revêtir dans chaque État et fait le point sur leur évolution. Elle constate ainsi que des réformes visant à renforcer leur efficacité ont été adoptées dans plusieurs pays européens et que, depuis 2006, certains États (principalement d'Europe centrale) ont engagé des réformes pour offrir à leurs justiciables une aide judiciaire dans les procédures de médiation.

Le septième chapitre, qui suit la trame du précédent rapport, est consacré aux juges. À nouveau, l'approche chronologique comparative permet d'identifier les grandes évolutions dans ce domaine. Ainsi, la Commission note que les pays d'Europe centrale et orientale conservent un ratio de juges par habitant supérieur à celui observé en Europe occidentale. La tendance générale pour la période 2004-2008 est à la stabilité du nombre de juges per capita. La CEPEJ souligne par ailleurs que les pays européens recourent essentiellement à des juges professionnels, ce qui vaut également pour les États où des juges non professionnels sont autorisés à exercer. Enfin, la Commission relève que la plupart des pays d'Europe ne font pas recours aux jurys populaires.

Comme dans la précédente édition du rapport, le chapitre 8 est consacré au personnel non-juge des tribunaux. Sur ce point, la Commission remarque que les données n'ont quasiment pas évolué entre 2004 et 2008.

À l'image du rapport de 2008, le neuvième chapitre se focalise sur le principe de « procès équitable » ainsi que sur l'activité des tribunaux. Cette section traite également des problématiques de l'efficacité, de la durée des procédures et de la charge de travail des tribunaux. La grande nouveauté en la matière est l'exploitation de statistiques qui doivent désormais être collectées par les instances gouvernementales, dans le respect des *Lignes directrices sur les statistiques judiciaires* GOJUST⁴⁰ prévues à cet effet. Les indicateurs de performance et méthodes d'évaluation du fonctionnement des juridictions visés par ce document de la CEPEJ permettent de réaliser une analyse comparative plus complète de l'activité des tribunaux, de leur respect du principe de procès équitable, et particulièrement du respect des normes en matière de délais de procédure. À la lumière de ces divers indicateurs de performance, la Commission conclut que, de manière générale, les tribunaux de première instance tendent à mieux gérer leur charge de travail que les Cours d'appel. C'est dans le nord de l'Europe et dans la région caucasienne que l'on enregistre le plus faible nombre d'affaires portées devant les tribunaux, tandis que dans d'autres pays les citoyens saisissent les juridictions beaucoup plus fréquemment. Enfin, la Commission note que certains pays (à commencer par la Géorgie et la Fédération de Russie) parviennent avec brio à s'acquitter d'une charge de travail pourtant importante, ce grâce aux investissements massifs alloués à leur système judiciaire.

⁴⁰ *Lignes directrices de la CEPEJ sur les statistiques judiciaires*, adoptées par la CEPEJ lors de sa 12^e réunion plénière (Strasbourg, 10 – 11 décembre 2008), CEPEJ(2008)11.

Comme dans le précédent rapport, le chapitre 10 se concentre sur les procureurs. Dans cette section, la Commission reprend également l'approche chronologique comparative évoquée plus haut, ce qui lui permet de brosser un tableau général des tendances concernant les procureurs des divers États membres de 2004 à 2008. Il en ressort qu'il n'y a pas eu de changements majeurs concernant le ministère public des États membres durant cette période.

De même que l'édition 2008, la problématique du statut et de la carrière des juges et procureurs est traitée dans le onzième chapitre du rapport. Dans cette section, la Commission reprend également l'approche chronologique comparative, ce qui lui permet d'avoir une vision générale des tendances concernant le statut des juges et procureurs durant la période s'étendant de 2004 à 2008.

Dans ses conclusions, la Commission relève que certains pays d'Europe de l'Est ont adopté au cours de la période examinée des réformes visant essentiellement à améliorer le niveau de qualification des procureurs. Elle constate par ailleurs que, dans certains pays, les statuts des juges et des procureurs sont très proches, alors que dans d'autres (en particulier dans les États de *Common law*), ces deux statuts sont bien distincts. Enfin, elle note que plusieurs pays d'Europe de l'Est ont augmenté les salaires des procureurs depuis 2004, mais que subsistent des différences considérables dans le niveau de rémunération des juges et procureurs.

Le douzième chapitre, qui suit le modèle éprouvé par le rapport de 2008, est consacré aux avocats. Dans ce chapitre, la Commission observe une hausse tendancielle du nombre d'avocats entre 2004 et 2008. Cela étant, elle souligne que le ratio par habitant varie grandement d'un pays à l'autre, ce qui peut s'expliquer par le différent degré de culture juridique de chaque société, mais également par les différences dans les fonctions exercées (ainsi, le nombre d'avocats per capita dans les pays méridionaux est supérieur à celui des pays d'Europe du Nord).

À l'image du précédent rapport, le treizième chapitre se focalise sur l'exécution des décisions de justice. En préambule, il est précisé que la définition de la catégorie d'agents responsables de l'exécution des décisions de justice est ambiguë et varie d'un État à l'autre. En effet, cette tâche peut être, selon les pays, dévolue à des agents d'exécution, ou bien assurée par les juges eux-mêmes. La Commission rappelle qu'il est essentiel pour les États membres de veiller à ce que les agents d'exécution bénéficient d'une formation adaptée et rigoureuse et que leur activité soit contrôlée. Elle invite ainsi les États membres à se conformer aux normes européennes relatives à l'exécution⁴¹, qu'elle venait de regrouper et développer dans un document unique.

Dans la lignée de l'édition 2008, le quatorzième chapitre du rapport présente une étude du système notarial. La Commission y présente les dernières données en date et tire de nouveaux enseignements, différents de ceux issus du précédent rapport.

Le quinzième chapitre, consacré aux interprètes, est la grande nouveauté du rapport, puisqu'il reprend un sujet abordé pour la première fois au cours de l'année 2010. À l'instar des sections portant sur les autres agents participant au fonctionnement des tribunaux, celle-ci s'intéresse au nombre, au statut, aux fonctions et à la qualité de la formation des traducteurs et interprètes. En conclusion du chapitre, la CEPEJ rappelle que l'organisation d'un système efficace de traduction dans les tribunaux garantit le respect du principe d'accès à la justice et de celui d'un procès équitable.

⁴¹ CEPEJ, *Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la Recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution*, CEPEJ(2009)11REV2.

Reprenant le modèle communément approuvé, le seizième et avant-dernier chapitre du rapport 2010 est consacré aux réformes judiciaires. Contrairement à la précédente édition, la Commission a choisi, plutôt que d'analyser leur contenu, de recenser sous la forme d'un tableau chacune des réformes adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe. Il convient de souligner que ces dernières touchent tous les aspects du fonctionnement des systèmes de justice européens.

À l'instar de l'édition de 2006, le rapport se conclut sur un dix-septième chapitre, intitulé « *Vers plus d'efficacité et de qualité des systèmes judiciaires* ». C'est dans cette section que la Commission, sur la base des résultats de l'analyse des statistiques fournies dans le rapport, dresse un bilan général de la situation. Elle y dégage les grandes tendances découlant de l'évolution du paysage judiciaire européen et vérifie dans quelle mesure celles-ci s'inscrivent dans le sillage des normes qualitatives élaborées par le Conseil de l'Europe en matière de justice. Formulé autrement, ce chapitre livre une analyse globale des évolutions tendanciennes des systèmes judiciaires des États membres et leur conformité vis-à-vis des normes européennes en matière de qualité et d'efficacité de la justice. La trame du rapport est donc identique à celle utilisée dans les éditions antérieures.

2.2.5. Rapport sur les systèmes judiciaires européens 2012 (données 2010) et Rapport sur les systèmes judiciaires européens 2014 (données 2012)

De même que l'édition de 2010, ces versions contiennent non seulement les données relatives à la période analysée, mais aussi celles collectées au cours des précédents cycles d'évaluation des systèmes judiciaires. En d'autres termes, la méthode utilisée par la CEPEJ pour élaborer ces deux rapports est très proche de celle qui avait été retenue pour préparer la précédente mouture. Le périmètre d'évaluation couvre ainsi 46 États membres pour l'édition 2012 et 45 États membres pour l'édition 2014. Ces dernières éditions confirment par ailleurs la tendance à l'enrichissement graduel des rapports, puisque ceux-ci s'avèrent plus volumineux que leur prédécesseur (le rapport 2012 contient plus de 400 pages et celui de 2014, plus de 500 pages).

Reprenant le modèle communément approuvé, le premier chapitre des rapports édités en 2012 et 2014 est consacré à la méthodologie d'étude. Dans la lignée des éditions précédentes, il décrit la procédure d'évaluation des statistiques fournies par les correspondants nationaux, l'approche utilisée pour l'analyse des données et les principes de travail. Enfin, il présente des données sociales et démographiques générales. En d'autres termes, le chapitre introductif demeure quasi inchangé dans toutes les versions du rapport.

Comme dans les précédentes versions, le deuxième chapitre est consacré aux budgets alloués au système de justice. La méthodologie employée dans le cadre de cette analyse est identique à celle de l'édition 2010. Elle est complétée par une approche chronologique comparative couvrant non seulement les données relatives à la période d'étude respective de chacun des deux rapports, mais aussi celles collectées au cours des précédents cycles d'évaluation des systèmes judiciaires (2004, 2006, 2008 et 2010).

En préambule de ce chapitre, les auteurs soulignent la qualité des renseignements transmis par les États membres concernant les budgets alloués aux ministères de la Justice. Ces informations corroborent la tendance identifiée par le passé : les budgets de la justice ne cessent d'augmenter. Dans le même temps, on constate toutefois que le nombre de pays ayant décidé de procéder à des coupes budgétaires est en hausse comparé au précédent cycle d'évaluation, ce qui s'explique par la crise économique. Au sein du chapitre, les différents postes qui composent le budget du système judiciaire font l'objet d'un traitement séparé. La CEPEJ relève ainsi que les fonds consacrés à la rémunération des agents, à l'informatisation des tribunaux et à la formation des juges ne cessent de croître.

Comme dans la précédente édition, la question de l'accès à la justice est soulevée au sein du troisième chapitre. Reprenant le modèle communément approuvé, les auteurs s'appuient d'autre part sur une approche chronologique pour identifier les évolutions en comparant les statistiques recueillies pour la période d'étude concernée à celles collectées dans le cadre de l'élaboration des versions antérieures.

La Commission relève que tous les États ont désormais adopté un système de remboursement des taxes ou frais de justice engagés par les parties pour introduire une action. Il en va de même dans le domaine de l'aide judiciaire, qui est offerte dans tous les États membres dans le cadre de procédures pénales, et de plus en plus largement pour les affaires civiles et commerciales aussi. La Commission observe également que le montant consacré à l'aide judiciaire pour chaque affaire continue à augmenter.

Comme dans le précédent rapport, le quatrième chapitre est consacré aux usagers des tribunaux et à leurs droits. Sur ce point, la Commission relève que, dans un nombre croissant de pays, le développement de l'internet facilite l'obtention par les parties au procès de renseignements concernant les procédures judiciaires et leur durée. De même, il est mis en avant que les méthodes de calcul du temps moyen nécessaire par affaire gagnent en précision et les délais judiciaires deviennent de plus en plus prévisibles. Enfin, il est noté que, dans de plus en plus de pays, les personnes vulnérables se voient reconnaître des droits spécifiques et bénéficient d'un montant d'aide judiciaire plus important, tandis que le rôle du procureur en vue de leur protection a été progressivement renforcé.

Le cinquième chapitre a trait aux tribunaux. Comme les précédents, il se fonde sur une approche chronologique comparative pour analyser les statistiques issues des vastes bases de données créées par la CEPEJ dans le cadre de l'élaboration des rapports antérieurs.

Dans ses conclusions, la Commission note de prime abord que la majorité des États n'a pas modifié l'organisation des tribunaux. En revanche, le nombre de tribunaux spécialisés de première instance a augmenté. Une évolution positive est également notée concernant l'intérêt croissant des gouvernements étatiques pour l'introduction dans les tribunaux des technologies modernes de l'information et de la communication. Ainsi, les juridictions sont de mieux en mieux équipées en ordinateurs, systèmes de vidéoconférence et autres moyens de communication.

À l'image de la précédente édition du rapport, le chapitre 6 est consacré aux mesures alternatives de règlement des litiges. La Commission s'appuie à nouveau sur une approche chronologique pour mettre au jour les évolutions. Ainsi, elle compare les statistiques recueillies par les correspondants nationaux en vue de l'élaboration de ces deux derniers rapports à celles collectées lors des précédents cycles d'évaluation.

Dans ses conclusions, la CEPEJ indique que les mesures alternatives de règlement des litiges continuent à se développer dans les pays européens. Ainsi, elle relève que l'Italie, le Monténégro et la Roumanie ont récemment adopté des réformes pour renforcer l'efficacité desdites mesures. Une tendance positive est également notée concernant l'augmentation du nombre de pays offrant à leurs citoyens un dispositif d'aide judiciaire dans le cadre des procédures alternatives de règlement des litiges. Depuis 2006, 32 pays ont évolué dans ce sens.

Reprenant le modèle communément approuvé, le septième chapitre des deux rapports concernés est consacré aux juges. Il adopte également une approche chronologique comparative. Dans ce domaine, la Commission observe tout d'abord que le ratio de juges par habitant n'a pas connu d'évolution majeure. Le nombre de juges est plus élevé dans les pays d'Europe centrale et orientale. La tendance générale est à la stabilité des effectifs. Il est noté que la législation de

certaines pays européens prévoit la participation des jurys populaires dans le processus judiciaire. Dans le même temps, la CEPEJ souligne qu'il existe une grande variété de modalités d'implication des juges professionnels et des juges non professionnels dans l'administration de la justice.

Le huitième chapitre, consacré au personnel non juge des tribunaux, est calqué sur son pendant de l'édition 2010 à ceci près que, dans le cadre de son élaboration en 2012 et 2014, les auteurs ont consulté l'Union Européenne des Greffiers de Justice et *Rechtspfleger*. Une fois de plus, la Commission s'appuie sur une approche chronologique comparative pour dégager des grandes tendances sur l'évolution des tribunaux.

Dans ce chapitre, la CEPEJ observe que les chiffres concernant le personnel non juge dans les tribunaux ont été assez stables entre 2006 et 2012. Elle note en outre que, dans une large majorité d'États membres, certaines activités non juridictionnelles, mais qui sont indirectement liées à l'administration de la justice, sont privatisées au sein des tribunaux.

Comme dans le précédent rapport, le neuvième chapitre se concentre sur le principe de procès équitable et sur l'activité des tribunaux (l'efficacité). À l'image du reste des deux derniers rapports, cette section s'avère relativement longue et compare les données collectées pour les périodes d'étude respectives à celles issues des précédents cycles d'évaluation, ce qui permet de suivre l'évolution du sujet sur plusieurs années.

En conclusion de ce chapitre, la Commission souligne que les juridictions étatiques européennes sont, globalement, mieux à même de faire face au flux des affaires pénales que des affaires civiles. Les autres observations formulées sont similaires aux enseignements tirés lors du précédent cycle d'évaluation. On constate ainsi que certains États parviennent à traiter relativement rapidement des volumes d'affaires conséquents, indépendamment de la nature desdites affaires. C'est le cas de la Géorgie, de la Russie, de l'Autriche et de la République tchèque.

Comme dans le précédent rapport, le chapitre dix se concentre sur les procureurs. Sur ce point, la Commission souligne que les tâches assurées par le ministère public diffèrent beaucoup d'un État membre à l'autre, la différence étant particulièrement perceptible dans des domaines extérieurs au champ du droit pénal. Cette réalité rend plus difficile l'analyse comparative. La tendance générale est à la réduction du nombre de procureurs et du volume d'affaires traitées par ceux-ci. Dans la plupart des États membres, les procureurs apparaissent globalement en mesure de faire face à leur charge de travail.

La question du statut et de la carrière des juges et procureurs est abordée dans le chapitre onze, pour la préparation duquel la Commission indique avoir consulté les différentes associations professionnelles de juges et procureurs. Il convient également de souligner que ce chapitre s'appuie, comme les autres, sur une approche chronologique comparative qui permet de mettre en parallèle les données collectées depuis 2008.

Il ressort de ce chapitre que les modalités de recrutement des juges et des procureurs sont très proches dans la plupart des États membres. De même, il est précisé que, dans la majorité des pays d'Europe, les formations continues générales des juges et procureurs sont organisées régulièrement. La Commission relève en outre que plusieurs pays d'Europe orientale ont considérablement augmenté les salaires des juges et des procureurs depuis 2004. Enfin, elle constate la féminisation croissante des métiers de procureur et de juge.

Comme dans l'édition 2010, le douzième chapitre est consacré aux avocats. En conclusion, la CEPEJ constate que le nombre d'avocats a augmenté en Europe entre 2006 et 2012 dans presque tous les États membres, ce qui confirme la tendance identifiée dès 2004 et montre que la crise économique et financière n'a pas eu d'incidence sur cette variable. Il ressort également de l'analyse que les États de l'Europe du Sud ont un ratio d'avocats par habitant supérieur à celui des pays du nord de l'Europe. Enfin, la Commission note que la profession d'avocat est généralement bien organisée et que la question de leur formation professionnelle revêt une grande importance dans tous les États membres.

Comme dans le précédent rapport, le chapitre treize porte sur l'exécution des décisions de justice. Les données présentées dans cette section confirment la tendance à l'augmentation du nombre global d'agents d'exécution, dont il est précisé qu'ils bénéficient d'un statut très différent selon les États membres. Cependant, une tendance claire est notable depuis 2006 : la diminution du nombre d'agents publics et l'augmentation corrélative du nombre d'agents privés chargés de l'exécution des décisions de justice. Enfin, la Commission relève que l'exécution des décisions de justice est de plus en plus souvent encadrée par des normes de qualité élaborées à partir de celles de la CEPEJ⁴².

Comme dans la précédente édition du rapport, le quatorzième chapitre se concentre sur le système notarial. Il en ressort que la tendance européenne est à la privatisation du statut et des fonctions du notaire. Les autres indicateurs (comme le nombre total de notaires) restent stables dans tous les États membres, exception faite des pays du Nord ou de l'Est de l'Europe, où les effectifs enregistrent un léger recul.

Le quinzième chapitre, consacré aux experts judiciaires, apparaît pour la première fois dans le rapport 2012. Dans ce cadre, la Commission s'intéresse aux différents types d'experts judiciaires, à leur sélection (ou nomination), leur nombre, ainsi que leurs fonctions et statut. Dans la mesure où ce chapitre ne figurait pas dans les précédentes éditions et que le rapport se focalise sur l'analyse des évolutions des différents aspects des systèmes judiciaires européens, les conclusions qu'il livre présentent un intérêt limité. On notera toutefois que, dans la plupart des États, ce sont les tribunaux qui prennent en charge le processus de sélection (ou de nomination) des experts, lesquels sont la plupart du temps recrutés pour leur maîtrise d'un domaine de spécialité.

Le seizième chapitre porte pour sa part sur les interprètes. Son contenu est identique au chapitre du précédent rapport. Dans ce domaine, la Commission souligne que son analyse a été compliquée par l'absence de consensus relatif aux qualités requises pour devenir interprète judiciaire et aux disparités en matière de statut et de fonctions des interprètes, dues essentiellement au fait que cette activité n'est pas encore suffisamment réglementée. Elle note par ailleurs que dans certains États européens il n'existe aucun examen obligatoire pour être sélectionné en tant qu'interprète.

Reprenant le modèle communément approuvé, le dix-septième et avant-dernier chapitre des rapports édités en 2012 et 2014 est consacré aux réformes judiciaires. La Commission a choisi de nouveau, plutôt que d'analyser leur contenu, de recenser sous la forme d'un tableau chacune des réformes adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe. Il convient de souligner que ces dernières touchent tous les aspects du fonctionnement des systèmes judiciaires européens.

⁴² CEPEJ, *Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution*, CEPEJ(2009)11REV2.

À l'instar de la précédente édition, les rapports contiennent un dernier, dix-huitième, chapitre, intitulé « *Vers plus d'efficacité et de qualité des systèmes judiciaires* ». C'est dans cette section que la Commission, sur la base des résultats de l'analyse des statistiques fournies dans le rapport, dresse un bilan général de la situation. Elle y dégage les grandes tendances découlant de l'évolution du paysage judiciaire européen et vérifie dans quelle mesure ces tendances s'inscrivent dans le sillage des normes qualitatives élaborées par le Conseil de l'Europe en matière de justice. En d'autres termes, ce chapitre livre une analyse globale des évolutions tendanciennes des systèmes judiciaires des États membres et leur conformité vis-à-vis des normes européennes en matière de qualité et d'efficacité de la justice. La trame du rapport est donc identique à celle utilisée dans les éditions antérieures.

Le groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) de la Commission continue le processus d'évaluation des systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe, dans le but d'assurer l'échange de connaissances sur leur fonctionnement, d'identifier les bonnes pratiques et d'assister ces pays dans leurs efforts d'améliorer le service de la justice, à travers une approche comparative. L'étendue de cette dernière dépasse la notion d'efficacité au sens strict du terme pour englober celles de qualité et d'effectivité de la justice.

Chapitre 3.

L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice concernant la gestion du temps dans les systèmes judiciaires européens

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre que la durée des procédures constitue l'un des problèmes majeurs du fonctionnement de la justice dans les pays d'Europe⁴³. En effet, la violation des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme est le premier motif de saisine de la Cour européenne des droits de l'homme, l'atteinte au droit à un procès équitable dans un délai raisonnable constituant le principal fondement de la violation de ces articles par les États membres⁴⁴. Partant de ce postulat, il apparaît somme toute logique que la CEPEJ ait décidé en 2007 de se doter d'une entité spécialement affectée aux questions afférentes à la durée des procédures judiciaires. C'est ainsi que le Groupe de Pilotage du Centre SATURN (*Study and Analysis of judicial Time Use Research Network*, ci-après dénommé « SATURN »⁴⁵) pour la gestion du temps judiciaire a été créé.

À l'image des autres groupes de travail de la CEPEJ, ce Centre composé de six experts⁴⁶ est chargé de collecter les données dans son domaine de compétence, notamment au sujet des délais de procédure au sein des États membres. À travers ses activités, il s'efforce de fournir aux États membres les informations nécessaires pour respecter les standards posés par la Convention

⁴³ Par exemple, voir CrEDH, *Kudla c. Pologne*, 26 octobre 2000 ; *Gagliano c. Italie*, 6 mars 2012 ; *Michelioudakis c. Grèce*, 3 avril 2012 ; *Idalov c. Russie*, 22 mai 2012 ; *Vlad c. Roumanie*, 26 novembre 2013 ; *Svinarenko & Slyadnev c. Russie*, 17 juillet 2014 ; *Mocanu c. Roumanie*, 17 septembre 2014.

⁴⁴ Par exemple, voir F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, PUF, 2003, p. 343.

⁴⁵ Avant la création du CEPEJ-SATURN, la Commission avait fondé dans un premier temps un groupe de travail (*Task Force*) sur les délais de procédure de la CEPEJ (CEPEJ-TF-DEL), qui avait notamment été à l'initiative du *Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires*.

⁴⁶ Six experts sont nommés parmi les membres de la CEPEJ par le Bureau. Le Président du groupe est actuellement un expert de Suisse – Jacques Bühler (Secrétaire général adjoint, Tribunal fédéral, Suisse). Le Centre est constitué des experts suivants : Irakli Adeishvili (Président, Chambre civile, Tbilissi, Géorgie; Vice-président de la CEPEJ), Ivana Borzova (Chef d'unité, Département des affaires civiles, Ministère de la Justice, République tchèque; membre du Bureau de la CEPEJ); Ivan Crncec (Ministre adjoint, Croatie), Francesco Depasquale (Conseiller juridique, Directeur général pour les tribunaux, Ministère de la Justice et des affaires intérieures, Malte), Giacomo Oberto (Juge, Tribunal de première instance de Torino (affaires civiles), Italie).

européenne des droits de l'Homme et les lignes directrices formulées par le Centre lui-même en matière de charge de travail des juridictions nationales. Aux termes du plan stratégique pour le Centre SATURN⁴⁷, il est établi que celui-ci doit en particulier :

- agir comme un « Observatoire européen » au regard des délais judiciaires, c'est-à-dire analyser des données quantitatives et qualitatives portant sur la durée de procédures dans les tribunaux européens ;
- fournir aux États membres des conseils concernant la collecte de données et de statistiques relatives aux retards, à la gestion du temps et au volume d'affaires dans leur système judiciaire respectif ;
- accompagner les États membres dans la mise en œuvre des conseils et lignes directrices formulés à leur égard.

Aux termes du Plan stratégique du Centre SATURN, afin d'accomplir son mandat, le Groupe de pilotage doit notamment :

- collecter, traiter et analyser les informations quantitatives et qualitatives relatives à la gestion du temps dans le cadre de l'administration de la justice ;
- définir et améliorer les méthodes de mesure et de collecte des données statistiques concernant les délais des procédures judiciaires observés par les tribunaux nationaux et développer des outils pour collecter des informations pertinentes à travers des analyses statistiques ;
- Mettre en œuvre des réseaux appropriés, et en particulier un Réseau de Tribunaux-référents, pour expérimenter des mécanismes visant à réduire la durée des procédures judiciaires ;
- organiser et mettre en œuvre un programme de formation pour sensibiliser les tribunaux aux modalités d'application effective des outils du Groupe de pilotage.

Outre sa mission de contribution à la mise en œuvre des exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme relatives au délai raisonnable des procédures judiciaires, le Centre SATURN prend également en considération d'autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe, qui sont de nature consultative. Il s'agit de recommandations émanant de différentes autorités du Conseil de l'Europe agissant dans le domaine de la justice, qui traitent directement ou indirectement de la question de la durée des procédures judiciaires.

Le Centre SATURN a vocation à assister les États membres dans leurs efforts pour réduire la durée des procédures. À l'image de la CEPEJ elle-même, il ne s'agit pas pour autant d'un mécanisme établi par le Conseil de l'Europe pour surveiller les États membres et s'assurer de la mise en application des obligations juridiques internationales auxquelles ils ont souscrit. Pour preuve, les objectifs de cette institution de la CEPEJ, tels que fixés aux termes du plan stratégique du Centre SATURN, correspondent bien à sa nature consultative :

- collecter périodiquement des données relatives à la durée des procès dans les États membres, pour les différents types de procédures ;
- améliorer constamment la qualité des méthodes de collecte des données ;
- analyser les données collectées à la lumière des principes découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière de délai raisonnable⁴⁸ ;

⁴⁷ 10^e réunion, Strasbourg, 21 et 23 septembre 2011, CEPEJ-SATURN(2011)5Rev2.

⁴⁸ Dans ce domaine, la CEPEJ a élaboré un rapport sur la durée des procédures judiciaires dans les pays d'Europe en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : *Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour*

- définir des standards et des normes en matière de délais de procédure ;
- assurer la diffusion, y compris via internet, des standards d'une part et des résultats de l'analyse des données collectées concernant les délais de procédure d'autre part ;
- promouvoir l'utilisation des outils et méthodes de réduction des délais judiciaires développés par le Centre SATURN ;
- soutenir les actions entreprises dans les États membres pour réduire les délais de procédure.

Chacun de ces objectifs opérationnels donne lieu à des projets concrets définis dans le Plan stratégique du Centre SATURN. Le contenu de chacun d'entre eux est décrit au sein de ce document, qui spécifie également les étapes de sa mise en œuvre, désigne les personnes qui devront le mener à bien et définit le calendrier à respecter. Ainsi, le Plan stratégique comporte les projets suivants :

- collecte de données en matière de délais de procédure au sein des États membres ;
- mise en place d'une coopération dynamique avec les différents tribunaux-référents concernant les problèmes liés à l'application concrète des lignes directrices du Centre SATURN ;
- mise à jour de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme portant sur le critère de délai raisonnable ;
- traitement des données relatives aux délais de procédure dans les différents systèmes judiciaires des États membres ;
- préparation de rapports sur la durée des procédures dans les États membres, à partir des statistiques collectées ;
- adaptation régulière des lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire aux exigences pratiques ;
- définition de standards en matière de délais judiciaires ;
- organisation de sessions de formation visant à sensibiliser les représentants des autorités gouvernementales des États membres du Conseil de l'Europe aux méthodes permettant de réduire les délais de procédure ;
- accompagnement des tribunaux nationaux dans la mise en œuvre pratique des lignes directrices du Centre SATURN.

Dans le cadre de la riche activité du Centre SATURN, trois études ont été conçues, notamment : l'Étude N°2 sur *La gestion du temps dans les systèmes judiciaires: une étude sur l'Europe du Nord* ; l'Étude N°3 portant *Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme* ; l'Étude N° 17 sur *Les délais de procédure dans les États membres du Conseil de l'Europe en appel et au niveau des cours suprêmes*⁴⁹.

européenne des droits de l'homme, rapport adopté par la CEPEJ lors de sa 20^e réunion plénière, Strasbourg, 31 juillet 2012.

⁴⁹ Étude N°2 sur *La gestion du temps dans les systèmes judiciaires: une étude sur l'Europe du Nord*, rédigée par Mme Mirka Smolej, chercheur à l'institut national de recherche sur la politique juridique de Finlande et M. Jon T. Johnsen, professeur de droit, doyen, Faculté de droit d'Oslo, Université d'Oslo, Norvège ; l'Étude N°3 portant *Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, rédigée par Mme Françoise Calvez, Magistrat, France (mis à jour en 2012 par M. Nicolas Régis, Magistrat, France); l'Étude N° 17 sur *Les délais de procédure dans les États membres du Conseil de l'Europe en appel et au niveau des cours suprêmes*, rédigée par M. Marco Velicogna, chercheur à l'Institut de recherche sur les systèmes judiciaires du Conseil National de Recherche de l'Italie.

Nous allons maintenant présenter brièvement les principaux documents de la « boîte à outils » du Centre SATURN pour l'évaluation de l'application du principe du procès équitable dans un délai raisonnable au sein des juridictions nationales et passer en revue les lignes directrices que le Centre appelle à mettre en œuvre à l'échelle nationale. Les premiers documents, élaborés afin d'évaluer la rapidité avec laquelle les tribunaux des différents États membres examinent les affaires dont ils sont saisis, sont donc des outils d'analyse. La seconde catégorie englobe des documents proposant diverses mesures à mettre en œuvre au sein du système judiciaire national pour réduire les délais de procédure et, *in fine*, améliorer l'efficacité de la justice.

3.1. Check-list pour la gestion du temps: document de travail du Centre SATURN

La CEPEJ n'a pas attendu la création du Centre SATURN pour s'intéresser à la problématique de la durée des procédures dans les États membres. En 2005 déjà, la Commission adoptait ainsi la *Check-list pour la gestion du temps* lors de sa 6^e réunion plénière. Il s'agit là d'un document à usage interne dont l'objectif est d'aider aussi bien le Centre SATURN que les autorités judiciaires étatiques à accomplir efficacement leurs activités de collecte et d'analyse de données portant sur la durée des procès, en vue de limiter les retards excessifs dans l'administration de la justice et de renforcer l'effectivité, la transparence et la prévisibilité des procédures judiciaires.

Dans ce document, la CEPEJ explique que la réduction des délais de procédure passe notamment par la collecte d'informations permettant d'identifier les sources des retards. Selon la Cour européenne des droits de l'Homme, la durée des procédures judiciaires conditionne directement l'effectivité de la protection des droits et libertés individuels. La question revêtant une importance majeure, l'élaboration de la *Check-list* ici évoquée et la création du Centre SATURN (ci-après : « le Centre ») avaient été programmées de longue date. Dès le 15 septembre 2004, la CEPEJ décidait ainsi de développer un programme-cadre intitulé « *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimum et prévisible* »⁵⁰.

Dans un premier temps, la CEPEJ s'est heurtée à quelques difficultés pour collecter les données relatives aux délais de procédure et procéder à des analyses comparatives, en raison des différences notables d'un pays à l'autre en matière d'organisation et de fonctionnement du système judiciaire. Ainsi, la CEPEJ soulignait déjà la complexité de cet exercice dans son premier rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens⁵¹. De fait, la création du document évoqué ici répondait à la nécessité d'harmoniser les différents systèmes de collecte et d'analyse des statistiques relatives aux délais de procédure. Cette *Check-list pour la gestion du temps* permet d'évaluer non seulement la durée totale de procédure, de l'introduction de la requête à l'adoption du jugement définitif (et son exécution) par le tribunal, mais aussi la durée de chacune des étapes de la procédure, ce qui facilite l'identification des problèmes spécifiques affectant les procédures judiciaires.

Afin d'évaluer la durée des procédures, il importe tout d'abord de disposer d'un système de numérotation établissant un lien de connexion unique pour chaque procédure, qui lui sera attribué de son commencement jusqu'à la décision définitive, quand bien même elle regrouperait plusieurs affaires ou serait transférée à une autre juridiction ou instance au sein de l'État membre. En d'autres termes, la question à laquelle les États membres devaient répondre dans le cadre de l'évaluation des délais de procédure à partir de la *Check-list pour la gestion du temps* portait sur l'existence de statistiques relatives aux différents aspects de la durée des procédures. Celle-ci visait précisément à déterminer si l'État :

⁵⁰ Programme-cadre, « *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimum et prévisible* », CM(2004) 19 Addendum 3, 21 juillet 2004.

⁵¹ CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens 2002 - Faits et chiffres*, adopté par la CEPEJ lors de sa 4^e réunion plénière (décembre 2004).

- dispose d'un système de collecte des statistiques sur les délais de procédure, de la phase initiale du procès au prononcé du jugement définitif ;
- prend en compte dans l'évaluation de la durée des procédures les procédures formelles antérieures à l'initiation d'une procédure judiciaire;
- intègre le délai d'exécution de la décision de justice dans l'évaluation de la durée des procédures, *etc.*

Les délais de procédure peuvent également être mesurés à l'aide de standards unifiés définissant une durée optimale pour chaque type d'affaires. En d'autres termes, l'évaluation de la qualité de la justice, en général, et celle du respect effectif du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, en particulier, dépendent également de :

- l'existence de délais indicatifs pour le prononcé d'une décision ou la mise en œuvre d'actions procédurales ;
- la communication d'informations concernant ces délais auprès des usagers (requérant, défendeur et leurs représentants) ;
- l'existence d'une procédure conjointe (consensus établi entre le juge et les parties) pour déterminer la durée des procédures de manière générale et des mesures procédurales spécifiques, en particulier.

Le troisième critère d'évaluation de la rapidité du règlement des litiges repose sur la classification des affaires par typologie et la détermination des délais de procédures correspondants en tenant compte de la complexité de chaque litige.

Le quatrième critère consiste en l'existence de standards ou de recommandations temporaires fixant des délais estimatifs pour les phases principales de la procédure. En d'autres termes, les États membres sont invités à conserver les données statistiques relatives à la durée de chacune des étapes de la procédure, en classant ces dernières par catégories. La CEPEJ demande par la suite ces mêmes informations portant sur la durée des différents stades procéduraux d'un procès.

Le cinquième indicateur repose sur l'existence d'un mécanisme propre à identifier rapidement les délais excessifs et à mettre en alerte instantanément les instances compétentes afin de remédier à cette situation et de prévenir les dysfonctionnements futurs. En d'autres termes, la Commission demande aux États membres s'ils disposent d'un organe responsable de la durée des procédures judiciaires à l'échelon national. Du point de vue de la CEPEJ, un mécanisme d'identification des retards implique la création :

- d'une autorité gouvernementale chargée de surveiller les retards dans les procédures judiciaires ;
- de procédures pour résoudre les problèmes liés aux retards ;
- de moyens procéduraux pour accélérer les procédures judiciaires.

Le sixième indicateur implique l'utilisation des nouvelles technologies pour surveiller le déroulement régulier des procédures et prévenir les retards. Ces technologies permettront à la fois de superviser les retards *lato sensu* et d'informer les parties et les juges quant au stade de la procédure et la durée des actions procédurales spécifiques.

3.2. Programme-cadre « Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimum et prévisible »

Ce programme-cadre est le premier document de la CEPEJ à contenir des conseils en matière de délais de règlement des litiges au sein des États membres ou, comme l'indique son titre, à promouvoir le traitement de chaque affaire dans un délai optimum et prévisible. La Commission considère que la durée excessive des procédures judiciaires constitue un problème prioritaire, non seulement du fait de l'important volume d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'Homme, mais aussi parce que ce phénomène concerne la quasi-totalité des États membres. En outre, la Commission ne manque pas de souligner que la majeure partie des retards dans l'administration de la justice est observée dans les pays d'Europe occidentale.

La première partie du document est consacrée à l'identification des causes des délais excessifs des procédures judiciaires. En l'espèce, il est précisé que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a d'ores et déjà élaboré une série de documents à caractère consultatif dont certains se réfèrent directement ou indirectement à l'objectif de réduction des délais de procédure :

- la Recommandation Rec(86)12 relative à *Certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux* ;
- la Recommandation Rec(94)12 relative à *L'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges* et Recommandation R(95)12 sur *La gestion de la justice pénale* ;
- le Rapport sur *Les mesures d'un bon rapport coût/efficacité permettant d'améliorer l'efficacité de la justice*, présenté lors de la Conférence des ministres européens de la Justice de juin 2000.

D'autres autorités du Conseil de l'Europe ont, elles aussi, présenté une série de mesures en vue de la réduction de la durée des procédures :

- la création de mécanismes de responsabilité juridique en cas de retards ;
- l'implication des différents acteurs (y compris les parties au procès) dans le processus de définition des délais des procédures judiciaires ;
- le maintien d'un système d'information et de notification ;
- la fixation de délais spécifiques pour le traitement de chaque type d'affaires.⁵²

La deuxième partie du document comporte un « Plan d'Action » *stricto sensu*.

Les auteurs y indiquent que le fonctionnement du système judiciaire repose sur trois principes essentiels. Le premier est celui de l'équilibre entre les ressources mises à la disposition des tribunaux et les objectifs qui leur sont assignés, y compris l'exigence d'une administration de qualité de la justice. Ce principe requiert la prise en compte de l'organisation spécifique de l'administration de la justice, de la qualité de cette dernière et des souhaits des usagers quant au fonctionnement de l'appareil judiciaire.

Le deuxième principe concerne la nécessité de disposer d'outils efficaces de mesure et d'analyse concernant les délais excessifs. Sur ce point, la Commission fait référence à l'élaboration de critères d'évaluation des délais communs à tous les États membres et de règles concernant leur analyse. Ces indicateurs n'avaient pas encore vu le jour lorsque le document ici évoqué a été publié.

⁵² La liste exhaustive des recommandations du Conseil de l'Europe ayant conduit à une réduction de délais de traitement des affaires est jointe en annexe du Programme-cadre « *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimum et prévisible* ».

Enfin, le troisième principe consacre la nécessité de concilier toutes les exigences qui contribuent à un procès équitable. En d'autres termes, l'accélération des procédures judiciaires ne doit pas se faire au détriment d'autres principes fondamentaux de la justice (comme les droits de la défense).

La Commission explique de prime abord que des mesures telles que l'optimisation de la répartition des affaires entre les différents tribunaux, la modification de la compétence territoriale des juridictions, ou encore l'utilisation de mesures alternatives de règlement des litiges sont autant d'atouts qui peuvent contribuer activement à la réduction des délais de procédure. Cependant, la Commission souligne que leur impact, s'il est réel, demeure indirect. Aussi juge-t-elle préférable, dans le cadre de ce document, de concentrer son attention sur les mesures ayant un impact direct sur les délais.

Cependant, outre la mise en place de solutions concrètes pour réduire les délais de procédure, la Commission invoque l'utilité de recourir à une approche globale et complexe de la gestion du temps judiciaire. Ainsi, elle suggère l'adoption de mesures destinées à la fois à réduire le stock d'affaires des tribunaux et à augmenter les ressources qui leur sont allouées, afin d'améliorer la qualité du traitement des affaires.

Les conseils spécifiques formulés par la CEPEJ en matière de réduction des délais judiciaires sont décrits dans le troisième chapitre du document.

La CEPEJ se dit convaincue que la réduction des délais de procédure est avant tout une question de moyens : ressources financières et effectifs suffisants. Il s'agit notamment de l'augmentation du nombre de juges et autres fonctionnaires de justice (pour plus de détails voir⁵³), la fourniture d'équipements techniques adéquats, *etc.* Elle souligne que cette démarche implique non seulement d'accroître les moyens de la justice, mais aussi de veiller à ce qu'ils soient utilisés à bon escient. Par exemple, il ne suffit pas d'augmenter la rémunération des juges, il importe également que chaque magistrat soit rétribué à la hauteur du travail qu'il accomplit. Il est également essentiel de veiller à ce que la compétence des juges pour redistribuer les affaires soit renforcée, mais aussi de développer la formation des fonctionnaires de justice et de moderniser l'ensemble des moyens mis à la disposition du système judiciaire.

Pour réduire les délais de procédure, on peut aussi agir sur la qualité de la législation. En d'autres termes, la Commission suggère qu'une évaluation *ex ante* des projets de loi soit réalisée par des experts afin de s'assurer de leur conformité avec le principe de procès équitable dans un délai raisonnable.

La CEPEJ préconise également d'améliorer la prévisibilité des délais, cette démarche étant à ses yeux primordiale pour améliorer la qualité du service public de justice, laquelle se traduit tant par le respect du principe de procès équitable dans un délai raisonnable que par la prévisibilité desdits délais pour les usagers.

La Commission invite ensuite les décideurs à définir des standards pour un délai optimal pour chaque type d'affaires. A cet égard, il importe de collecter et analyser les informations relatives aux délais de procédure pour chaque type d'affaires et de déterminer les standards non sur la base de délais moyens, mais des délais les plus courts.

⁵³ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282005%2912&Language=lanEnglish&Ver=rev&Site=COE&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6>
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282010%2910&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

Il peut également être opportun de modifier les modalités de collecte et de traitement des statistiques sur les délais judiciaires, tout en développant en parallèle des technologies informatiques. En pratique, cela suppose de créer au niveau national des bases de données comportant l'ensemble des affaires judiciaires. La CEPEJ appelle de ses vœux la participation de la société civile au débat sur la mise en oeuvre et l'amélioration de ces bases de données, qui devront être accessibles au public. Elle souligne également la nécessité d'associer des représentants des milieux académiques aux activités de recherche et d'étude, ainsi que d'œuvrer en faveur d'une coopération internationale permettant d'échanger différentes expériences en la matière.

La Commission souligne par ailleurs l'importance de la mise en place de tribunaux-référents contribuant à améliorer les moyens conçus pour réduire les délais de procédure.

Elle relève qu'il peut aussi être opportun d'introduire la notion d'obligation d'information des usagers sur le délai prévisible de l'affaire qui les concerne et d'instaurer une procédure conjointe permettant au tribunal et aux parties concernées de fixer un délai en commun. En d'autres termes, la CEPEJ suggère de renforcer l'influence des parties dans la détermination des délais de traitement des affaires qui les concernent.

Étonnamment, la huitième ligne d'action pour une réduction des délais judiciaires prévoit de limiter les possibilités de recours *via* « cassation » (interprétations de la loi et appels), étant entendu qu'une telle approche serait assortie de réserves et ne saurait être adoptée au préjudice du droit à un recours effectif. Ces restrictions ne seraient pas absolues, mais indirectes. Elles pourraient par exemple prendre la forme de sanctions infligées aux parties introduisant des procédures dilatoires, ou bien de mécanismes de filtrage des affaires de moindre importance.

Pour réduire les délais judiciaires, il importe aussi d'agir sur la qualité de certaines procédures spécifiques, en s'inspirant des pratiques qui ont fait leurs preuves dans les autres pays (comme le juge de la mise en état, qui intervient dans les affaires civiles en France). De même, la Commission note qu'il serait opportun d'interdire l'ajournement *sine die* d'une procédure ou d'introduire une obligation de détermination de la date précise de reprise des procédures, dans l'hypothèse où elles seraient suspendues.

La CEPEJ insiste également sur le besoin d'assurer le transfert efficace des affaires en attente pour être examinées. Dans le même esprit, l'amélioration des conditions d'organisation des audiences semble impérative. À titre d'exemple, il conviendrait que les usagers convoqués au tribunal connaissent non seulement la date, mais aussi l'heure exacte à laquelle leur affaire sera examinée.

L'instauration d'une procédure spéciale permettant de remettre en mouvement une procédure en souffrance est également envisagée.

La Commission formule par la suite une proposition qui paraît aussi intéressante qu'efficace : assouplir les règles de compétence territoriale entre les juridictions de première instance. Dans cette optique, les tribunaux pourraient se voir imposer d'accueillir toutes les requêtes entrantes, à charge pour eux de transmettre les dossiers sans délai au tribunal compétent.

Dans un paragraphe séparé, la Commission insiste sur l'importance d'associer les citoyens à l'administration des juridictions et plus particulièrement à la définition des délais de procédure. Les professionnels de la justice (notaires, huissiers) devraient de leur côté intervenir davantage dans le processus d'accélération des procédures judiciaires.

La ligne d'action suivante consiste à revoir l'organisation des relations entre les tribunaux et les avocats. Ainsi, la CEPEJ note que, dans certains États, des tribunaux ont mis en place des « contrats d'objectifs », entre le tribunal et le Barreau concerné, définissant les délais d'introduction d'une action, requête ou autre document. La Commission recommande la mise en place de ce dispositif pour faciliter les relations entre tribunaux et avocats dans les différents États membres.

Du point de vue de la CEPEJ, la réduction des délais de procédure passe également par le développement de la formation des juges, des procureurs et de l'ensemble des fonctionnaires de justice.

Le rôle des notaires et des autres professionnels de la justice doit être davantage réglementé de sorte qu'ils contribuent activement à la réduction des délais de procédure. A cet égard, la Commission est convaincue que l'intervention de l'ensemble de ces professions favorise la prompt résolution des affaires.

La dernière partie du Programme-cadre s'avère particulièrement intéressante puisque la Commission y fait le distinguo entre les lignes d'action adressées aux États membres et celles qu'elle estime pouvoir mettre en œuvre elle-même.

Ainsi, les États membres sont invités à :

- accroître les ressources du système judiciaire en veillant notamment à offrir aux juges une rémunération suffisante en adéquation avec le travail effectif accompli, à renforcer les compétences des tribunaux en matière de gestion des ressources budgétaires et à favoriser l'utilisation des technologies de communication modernes ;
- évaluer la qualité des lois ;
- définir des standards afin d'assurer la prévisibilité des délais de procédure ;
- adapter ces standards pour chaque catégorie d'affaires ;
- mettre en place un système de collecte et de traitement des statistiques à l'échelon national ;
- développer des procédures permettant aux tribunaux et aux parties au procès de définir conjointement les délais judiciaires ;
- limiter les possibilités de recours ;
- améliorer les conditions encadrant la suspension et la reprise des procédures judiciaires ;
- fixer des priorités dans le traitement des différentes catégories d'affaires ;
- instaurer une procédure permettant de remettre en mouvement une procédure en souffrance ;
- assouplir les règles de compétence territoriale entre les juridictions de première instance ;
- associer les catégories intéressées (avocats, notaires, huissiers) au processus de réduction des délais ;
- développer la formation des juges, des procureurs, et de l'ensemble des fonctionnaires de justice ;

Dans le même temps, la Commission se propose de mettre en œuvre les lignes d'action suivantes :

- développer une analyse des causes, mais surtout des remèdes des retards, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ;
- identifier des tribunaux-référents et réunir régulièrement le réseau pour échanger les expériences et partager les bonnes pratiques à développer pour réduire les délais de procédure ;
- mettre au point des lignes directrices pour l'amélioration des délais de procédure ;
- organiser des conférences internationales, mettre en place des réseaux de recherche avec le concours des centres de recherche universitaires afin de publier les résultats des études sur le thème de la réduction des délais judiciaires ;
- développer la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, essentiellement dans le but d'améliorer la qualité des analyses et d'échanger des statistiques.

3.3. Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires⁵⁴

Le combat de la Commission contre les délais de procédure excessifs au sein des États membres se poursuit à travers l'élaboration d'un document égrenant les bonnes pratiques en matière de gestion du temps judiciaire. Contrairement au Programme-cadre décrit ci-dessus, la nature de ce compendium n'est pas tant consultative qu'analytique, dans la mesure où il vise à examiner les solutions les plus efficaces mises en place dans les différents pays d'Europe pour réduire les délais de procédure. Le document rappelle également les politiques mises en place à l'instigation de la CEPEJ au sein du réseau des Tribunaux-référents. Les bonnes pratiques décrites dans le document en question ont été actualisées et mises à jour à l'occasion de la réunion du groupe de pilotage du Centre SATURN en septembre 2014. Elles ont été intégrées au sein d'un nouveau document intitulé *Lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire - commentaires et exemples de mise en œuvre*⁵⁵, rédigé par M. Marco Fabri et Mme Nadia Carboni.

3.4 Lignes directrices révisées du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire⁵⁶

Contrairement aux précédents documents produits par le Centre SATURN (hormis le Programme-cadre évoqué ci-dessus), ces lignes directrices se veulent strictement consultatives. Ainsi, à l'instar du Programme-cadre, elles livrent une série de conseils et de suggestions à l'attention des États membres, concernant l'application du principe de procès équitable dans un délai raisonnable. Comme précisé en préambule, ce document s'adresse à l'ensemble des acteurs et usagers de la justice. Du fait de l'importance des lignes directrices qui y sont exposées, la Commission indique qu'il devra être traduit et accessible à tous les acteurs participant au processus d'administration de la justice.

⁵⁴ CEPEJ-SATURN-CENTRE, *Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires*, Rapport adopté par la CEPEJ lors de sa 8^e réunion plénière (Strasbourg, 6-8 décembre 2006), CEPEJ(2006)13.

⁵⁵ CEPEJ-SATURN-CENTRE, *Lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire - commentaires et exemples de mise en œuvre*, Strasbourg, Septembre 2014, CEPEJ-SATURN (2015)2.

⁵⁶ CEPEJ-SATURN-CENTRE, *Lignes directrices révisées du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire*, Strasbourg, 25 septembre 2013, CEPEJ (2008)8 Rev 3.

Les principes et lignes directrices d'ordre général du Centre SATURN sont les suivants :

- *Transparence et prévisibilité*, ce qui implique que tous les usagers de la justice soient associés à la gestion du temps judiciaire ; qu'ils soient informés de toute action susceptible de prolonger la durée de la procédure ; que les délais judiciaires soient, dans la mesure du possible, prévisibles ; que le public ait accès aux données statistiques générales relatives à la durée des procédures, notamment par type d'affaires.
- *Durée optimale des procédures judiciaires*, ce qui implique que le temps consacré aux procédures soit adapté à la complexité de chaque affaire. En d'autres termes, ce principe veut que toutes les affaires soient examinées dans un délai raisonnable, c'est-à-dire ni excessif ni trop court. Le Centre SATURN est convaincu que, bien que ce principe ne permette pas de déterminer directement des délais de procédure pour les usagers, il garantit *a minima* que ces délais soient définis de manière impartiale, en fonction des standards approuvés pour chaque catégorie d'affaires, en évitant les disparités trop importantes dans la durée de traitement d'affaires similaires. L'objectif est que toutes les parties soient, au bout du compte, satisfaites de la durée de la procédure.
- *Planification des délais de procédure et collecte des données*, en fonction du type d'affaires. Ces principes supposent la participation de toutes les parties impliquées dans la procédure et la mise en place d'un système de collecte statistique et de contrôle des délais de procédure.
- *Flexibilité du tribunal en matière de gestion du temps judiciaire*, ce qui implique que les délais de procédure soient adaptés aux particularités des procédures concrètes, en veillant spécialement aux besoins des parties impliquées. Pour respecter l'esprit de ce principe, les législations nationales ou autres normes ne doivent pas enfermer des définitions strictes des délais. Dans les pays où de telles définitions existent, il importera de veiller à les adapter aux exigences spécifiques de chaque affaire.
- *Collaboration loyale de toutes les parties impliquées*, en vue d'atteindre des délais de procédure optimaux et prévisibles. En d'autres termes, les mesures visant à la réduction des délais relèvent tant de la responsabilité du législateur que de celle des décideurs politiques, des autorités compétentes pour l'administration de la justice et des usagers. Afin d'atteindre les objectifs fixés, le Centre SATURN indique qu'il serait opportun de mettre en place un système de négociation fondé sur des accords-cadres passés entre les barreaux et les tribunaux concernant les délais de procédure.

Le deuxième chapitre des *Lignes directrices* du Centre SATURN concerne les conseils adressés aux législateurs et aux décideurs politiques.

Dans ce domaine, la CEPEJ rappelle tout d'abord que le système judiciaire doit disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter de sa charge de travail ordinaire en temps utile. Ces ressources doivent être accordées en fonction des besoins et utilisées avec efficacité. Les décisions relatives à la distribution des ressources pour le fonctionnement de la justice doivent viser à stimuler une gestion du temps efficace. Il doit être possible, si nécessaire, de réallouer les ressources d'une manière rapide et efficace afin d'éviter les retards et les arriérés judiciaires.

Aux termes des lignes directrices du Centre SATURN, l'organisation du tribunal doit être pensée de sorte que la responsabilité de la gestion du temps dans le processus judiciaire soit clairement définie. Une telle démarche implique de créer, au sein du tribunal, un service spécialisé chargé de veiller au respect du principe du procès équitable dans un délai raisonnable. Celui-ci devra effectuer un suivi permanent de la durée des procédures en vue d'identifier des tendances, d'anticiper les changements défavorables en termes de durée de procédure ou autres problèmes relatifs aux délais.

Le Centre SATURN formule également le souhait de voir évoluer le droit substantiel pour aboutir à une législation plus claire et plus facile à mettre en œuvre. Dans ce sens, les autorités des États membres sont invitées à veiller, avant d'adopter une nouvelle législation, à toujours étudier son impact sur la charge de travail des tribunaux et éviter ainsi des réformes susceptibles de générer des retards et des arriérés judiciaires.

Dans la partie suivante, le Centre concentre son attention sur les normes procédurales. À cet égard, il indique notamment que les règles de procédures judiciaires doivent être formulées de manière à ce que leur application concrète ne génère pas de problèmes. Le Centre suggère aux décideurs de supprimer ou d'amender les règles qui compliquent les procédures. De façon plus générale, les États membres sont invités à prendre en compte les recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe et à s'y conformer. En outre, lors de la rédaction ou de la modification des règles procédurales, il convient de consulter les personnes intéressées (surtout les juges). Enfin, le Centre encourage les États membres à développer le recours aux procédures accélérées auprès des juridictions de deuxième degré, à limiter les possibilités d'appel pour les petites créances et à réserver ce type de recours aux affaires d'une importance particulière.

Dans la troisième section du document, le Centre s'adresse aux autorités chargées de l'administration de la justice (essentiellement les ministères de la Justice). Dans ce domaine, il est rappelé en premier lieu qu'une bonne gestion du temps suppose un partage des tâches efficace entre les autorités chargées de l'administration de la justice et les personnes impliquées à titre professionnel dans les procédures judiciaires. Une autre piste à explorer concerne le contrôle des données statistiques, qui incombe avant tout aux autorités garantes du bon fonctionnement des tribunaux. Le Centre préconise entre autres la création d'un système de contrôle comprenant une base de données nationale et qui devra se conformer aux Lignes directrices européennes uniformes sur les délais judiciaires⁵⁷. Les États membres sont par ailleurs tenus d'intervenir, de diverses manières, en vue de la réduction des délais de procédure, en accordant une attention particulière aux procédures dont la durée totale est telle qu'elle pourrait constituer une violation du droit fondamental à un procès dans un délai raisonnable. Le Centre invite également les autorités étatiques à mettre à profit les nouvelles technologies (téléconférences, accès aux documents à distance, interactions avec les usagers par voie électronique, etc.) pour réduire les délais de procédure. Enfin, le Centre enjoint les autorités chargées de l'administration de la justice à prendre les mesures nécessaires pour que toute personne qui provoque un retard ou compromet le respect des normes définies en matière de délais et de gestion du temps doive rendre des comptes.

Après s'être adressé aux législateurs et aux autorités nationales, le Centre SATURN formule une série de conseils à l'intention des gestionnaires des tribunaux. Il rappelle notamment que c'est à eux qu'il appartient de collecter les informations sur la durée des procédures et les retards, en s'inspirant de la *Check-list pour la gestion du temps* élaborée par la Commission. Toutes les données recueillies ce faisant devront faire l'objet d'une analyse continue, afin de renforcer l'efficacité des juridictions et le respect du principe du procès équitable dans un délai raisonnable. Elles seront publiées sur internet sous la forme de rapports portant sur l'activité des

⁵⁷ Ces *Lignes directrices* sont jointes en annexe aux *Lignes directrices révisées du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire* évoquées au sein du présent chapitre.

juridictions et seront accessibles à tous. Outre les normes et objectifs déterminés à l'échelon national, le Centre suggère que des objectifs spécifiques soient définis au niveau de chaque juridiction. Ceux-ci devront être réévalués périodiquement et pourront être utilisés pour l'évaluation de la performance des juridictions. Enfin, le Centre SATURN invite les tribunaux à se doter de moyens spécifiques pour gérer efficacement toute situation de crise (retards importants dans le traitement des affaires et déviations par rapport aux délais définis à l'échelon national pour le traitement d'affaires spécifiques).

Enfin, le Centre SATURN présente dans le document une série de lignes directrices pour les juges. Ainsi, il est essentiel que ces derniers disposent des compétences suffisantes pour conduire la procédure de façon dynamique et efficace et ainsi garantir le respect du principe du procès équitable dans un délai raisonnable. Cela implique notamment que le juge soit habilité à fixer des délais appropriés pour certaines actions procédurales et à adapter la gestion du temps aux caractéristiques spécifiques de chaque affaire. Dans le même temps, il peut être opportun d'élaborer des modèles standards pour la rédaction des décisions de justice, qui permettraient aux magistrats de s'acquitter de cette tâche plus rapidement. Le Centre SATURN prône par ailleurs l'instauration d'un accord sur le calendrier avec les parties et les avocats, grâce auquel les parties intéressées seraient associées à la gestion du temps judiciaire. Dans cette optique, les juges sont invités à prendre les mesures nécessaires pour garantir la coopération de tous les participants (experts, témoins, *etc.*) et surveiller le respect par ces derniers des délais. Le Centre SATURN préconise également de réprimer les abus de procédure en sanctionnant les manœuvres dilatoires ou malveillantes imputables à certaines personnes physiques (les parties et leurs avocats). Dans le même esprit de dissuasion, le Centre propose de signaler au barreau toute transgression commise par un avocat. Enfin, il rappelle que la motivation des jugements doit être concise, afin d'éviter toute perte de temps.

Deux documents importants sont directement liés aux lignes directrices du Centre SATURN : le *Guide pour la mise en œuvre des outils SATURN pour la gestion du temps*⁵⁸ et les *commentaires et exemples de mise en œuvre des lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire*. Le premier document expose la méthodologie relative à l'application concrète des lignes directrices. Trois étapes principales sont distinguées :

- Analyser le degré de transposition au niveau national des différents aspects de chaque ligne directrice (mise en œuvre complète ; absence de toute mise en œuvre ; mise en œuvre partielle ; mise en œuvre d'une autre pratique ou procédure permettant d'obtenir un résultat similaire ; mise en œuvre planifiée).
- Définir et exécuter un ou plusieurs plans d'action destinés à mettre en œuvre les aspects des lignes directrices qui ne l'ont pas encore été, ou bien qui l'ont été partiellement.
- Préparer des rapports sur l'état d'avancement de l'exécution des plans d'action et sur l'existence d'éventuels obstacles à la mise en œuvre des outils de la CEPEJ. Le point 3.5 exposé ci-dessous fournit des exemples tirés de l'application de cette méthodologie dans le cadre des tribunaux référents.

⁵⁸ *Mise en œuvre des outils SATURN pour la gestion du temps*, CEPEJ-SATURN(2011)9Prov3.

3.5. Rapport sur la mise en œuvre des outils SATURN pour la gestion du temps⁵⁹

Ce rapport présente les résultats du programme de mise en œuvre des outils du Centre SATURN au sein des tribunaux-référents. En d'autres termes, il livre une synthèse des actions entreprises par certaines juridictions nationales dans le cadre de l'expérimentation des outils du Centre en matière de gestion du temps judiciaire. Celles-ci se résument peu ou prou aux lignes directrices issues des documents précédemment évoqués, à savoir :

- la *Check-list pour la gestion du temps* ;
- les *Lignes directrices révisées du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire*.

Grâce aux recherches portant sur la mise en œuvre de ses développements théoriques en matière de réduction des délais de procédure, le Centre SATURN a pu se procurer des informations pertinentes au sujet de l'application pratique de ses conseils. En d'autres termes, ce rapport se concentre sur l'analyse des solutions concrètes mises en œuvre par les tribunaux-référents afin de réduire les délais de procédure à partir des lignes directrices du Centre SATURN. Les résultats présentés dans le rapport font la synthèse des enquêtes et réunions avec les représentants des tribunaux-référents ayant mis en œuvre les outils SATURN pour la réduction des délais de procédure.

L'analyse de la mise en œuvre des outils SATURN par les tribunaux-référents s'appuie sur la méthodologie élaborée par le Centre lui-même⁶⁰. Il est à noter que cette analyse n'a pas porté sur l'ensemble des outils SATURN pour la gestion du temps. Il convient en outre de souligner que le périmètre d'étude de ce rapport ne s'est pas confiné aux tribunaux-référents. En effet, le Centre n'a retenu que ceux disposés à participer à l'expérience et ceux dont le volume d'affaires et la charge de travail étaient particulièrement importants. En outre, l'enquête a été conduite à partir de la grille d'évaluation unifiée, aux termes de laquelle les représentants des tribunaux-référents étaient invités à répondre à plusieurs questions portant sur la mise en œuvre de certains outils SATURN pour la gestion du temps et sur leur efficacité.

Le rapport SATURN décrit de manière précise et détaillée les modalités de collecte et de traitement des informations relatives à la mise en œuvre des outils SATURN pour la gestion du temps. Ainsi, le document invoque les divers principes généraux relatifs à l'efficacité de l'analyse des outils pour la gestion du temps ; le processus de correction et de représentation des données ; et les spécificités de la transmission au Centre des informations recueillies par les tribunaux. Les auteurs soulignent la complexité des divers aspects de l'analyse comparative et relèvent que certains tribunaux se sont prêtés à l'exercice avec plus de sérieux que d'autres. Aussi le Centre SATURN a-t-il décidé de présenter les conclusions de l'analyse des différents participants au programme séparément et non sous la forme d'une étude comparative. En effet, l'analyse de la mise en œuvre des outils réalisée par les différents tribunaux présente de telles variations qu'une approche comparative aurait posé des difficultés considérables au Centre SATURN.

⁵⁹ *Rapport sur la Mise en œuvre des outils SATURN pour la gestion du temps*, présenté lors de la 9^e réunion de la CEPEJ, Strasbourg, 9 et 20 mai 2011, CEPEJ-SATURN(2011)2.

⁶⁰ *Test de mise en œuvre des outils SATURN dans certains tribunaux-référents*, CEPEJ-SATURN(2010)1, adopté le 29 mars 2010 à Strasbourg lors de la 7^e réunion de la CEPEJ-SATURN.

Le rapport du Centre SATURN est articulé autour de ceux transmis par certains tribunaux-référents, notamment ceux de la République tchèque, de Géorgie, d'Italie, du Royaume-Uni, de Norvège et de Suisse. Le Centre a examiné en détail chacun de ces documents et comparé les outils de gestion du temps utilisés par les tribunaux-référents à ceux mis en œuvre à l'échelon national. Il a par ailleurs mis en parallèle les dispositions législatives des différents pays en matière de gestion du temps avec ses propres lignes directrices et standards. C'est ainsi que le Centre s'est penché de près sur les lois de procédure italiennes, entre autres, afin de voir quelles mesures sont prises à l'échelle nationale pour optimiser le traitement des affaires et la gestion du temps judiciaire. Cette analyse a confirmé que tous les juges italiens s'étaient vu conférer par le législateur des compétences suffisantes pour accélérer les procédures et qu'ils étaient à même d'examiner les affaires dans un délai raisonnable.

Le Centre SATURN s'est également intéressé aux règles de procédure internes du tribunal de Turin relatives à la réduction des délais de procédure. Ainsi, outre le rôle actif des juges dans l'examen des affaires, les auteurs du rapport abordent diverses questions telles que : l'adaptation des délais aux exigences concrètes de chaque affaire ; la concertation entre le juge et les parties quant au déroulement de la procédure ; le contrôle des autres participants à la procédure (témoins, experts, *etc.*) ; la répression des abus de procédure de la part des participants ; la rédaction des décisions judiciaires.

Ainsi, de tous les rapports réalisés dans le cadre de ce projet, celui préparé par le tribunal de Turin fut celui qui a présenté le plus d'intérêt aux yeux du Centre.

De fait, le Centre SATURN a reconnu que les activités menées par ses experts et les représentants des tribunaux-référents et décrites dans les rapports correspondants, constituaient une contribution indéniablement positive, dans la mesure où elles permettent de faciliter la mise en œuvre des outils SATURN pour la gestion du temps et l'identification des problèmes qui en découlent. En outre, les informations concrètes fournies par les tribunaux-référents permettent au Centre SATURN d'adapter les outils dont l'expérimentation n'a pas abouti aux résultats escomptés ou qui se sont avérés inefficaces.

Après avoir analysé les rapports préparés par les tribunaux-référents, le Centre est parvenu à la conclusion que la plupart des juridictions ne connaissaient pas suffisamment les outils SATURN pour la gestion du temps. Toutefois, les auteurs remarquent que, dans la plupart des États membres, il existe à l'heure actuelle des règles et des mesures particulières visant à garantir le respect du principe du procès équitable dans un délai raisonnable. Le Centre SATURN rappelle également que l'augmentation des ressources allouées aux tribunaux, y compris en matière d'informatisation et d'effectifs, peut être un levier efficace pour réduire la durée des procédures.

Le Centre SATURN relève par ailleurs que l'un des problèmes qui nuit considérablement à la mise en œuvre de ses outils de gestion du temps est la barrière linguistique. Ainsi, les autorités tchèques déplorent dans le rapport transmis au Centre que les principaux documents de la CEPEJ (particulièrement ceux du Centre SATURN) soient disponibles uniquement en anglais et en français, ce qui complique l'intégration des outils du Conseil de l'Europe dans la législation nationale. Au reste, il convient de souligner que ce problème s'est également posé dans les tribunaux-référents qui avaient été retenus pour expérimenter les outils sur la gestion du temps et accepté de se prêter à l'exercice, ce qui porte à croire que les autres juridictions nationales, qui n'ont pas pris part au programme, auraient rencontré des difficultés encore plus importantes pour mettre en œuvre les outils SATURN.

À l'évidence, le principal frein à la mise en œuvre des outils SATURN pour la gestion du temps demeure la charge de travail excessive et le manque de personnel et de ressources. La Commission remarque également que le développement des technologies de communication s'est traduit par une augmentation de la performance administrative des magistrats (qui n'est pas directement liée à la fonction de justice), ce au détriment de leur activité première. Un autre problème tient au fait que, dans certains systèmes judiciaires (comme en Norvège), les procédures formelles préalables à l'ouverture d'une procédure judiciaire ne sont pas prises en compte dans les délais de procédure, alors qu'elles sont le principal facteur de retard dans l'administration de la justice.

Dans la dernière partie du rapport, le Centre formule une série de conseils destinés à favoriser l'intégration de ses outils dans les pratiques judiciaires nationales, parmi lesquelles :

- la traduction des outils du Centre SATURN vers les langues officielles respectives des États membres et leur diffusion auprès du plus grand nombre ;
- l'identification des outils SATURN qui n'ont pas été mis en œuvre et l'élaboration de solutions concrètes pour qu'ils puissent l'être ;
- la création de systèmes électroniques de contrôle des délais de procédure ;
- l'établissement d'accords avec les barreaux nationaux pour influencer sur le comportement des avocats et ainsi accélérer le rythme de traitement des procédures ;
- la révision du système de facturation des services juridiques, qui ne devrait plus être fonction du nombre de documents traités par l'avocat ou du nombre d'audiences assurées par ses soins dans le cadre d'une affaire ;
- l'inclusion des questions liées à la gestion du temps dans les programmes de formation juridiques des universités de droit ;
- l'obligation de concision des jugements.

En guise de conclusion, le Centre SATURN indique que l'intégration de ses outils pour la gestion du temps dans la pratique judiciaire des États membres peut et doit encore être améliorée. De plus, l'analyse des données relatives à la mise en œuvre de ces outils ralentit le Centre dans son travail d'identification des divers problèmes qui en découlent et de modification de ses outils à l'aune des problèmes identifiés.

Ces dernières années, la méthodologie de mise en œuvre des outils SATURN qui a été également étendue au bénéfice d'autres outils de la CEPEJ, a été appliquée avec succès dans de nombreux pays, par exemple dans certains tribunaux locaux en Allemagne (Fribourg-en-Brigau), en Italie (Syracuse) et en Grèce (Thessalonique), mais aussi dans l'intégralité de quelques systèmes judiciaires, au Maroc, en Albanie et Croatie.

À la lumière de la mission décrite ci-dessus et à partir de la stratégie définie, le Centre SATURN s'est fixé comme prochain objectif la définition des délais judiciaires européens pour certains types de procédures dans un premier temps et pour différentes catégories spécifiques d'affaires dans un second temps.

Chapitre 4.

L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice visant à améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires européens

Le groupe de travail sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) a été créé par la CEPEJ afin d'accroître la qualité des systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe. Depuis 2007, il est chargé de développer des instruments d'analyse et d'évaluation du travail effectué au sein des juridictions nationales en vue de permettre d'améliorer la qualité du service public délivré par les systèmes judiciaires⁶¹. Dans le cadre de son mandat, le groupe de travail sur la qualité de la justice s'attèle à :

- développer des outils, des indicateurs et des moyens d'évaluation de la qualité du travail judiciaire ;
- proposer des solutions concrètes permettant d'améliorer le fonctionnement des tribunaux, notamment leur organisation, afin de faciliter l'accès à la justice et l'exécution des décisions de justice ;
- proposer des solutions concrètes pour remédier aux problèmes de fonctionnement des tribunaux et favoriser la redistribution équilibrée de la charge de travail entre les différentes juridictions dans le but de garantir aux usagers un service public de la justice de qualité.

Pour accomplir ces tâches, le groupe de travail sur la qualité de la justice doit notamment :

- réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux afin de s'assurer de l'application effective de ses conseils relatifs aux enquêtes d'opinion publique sur la qualité de la justice rendue par les tribunaux nationaux ;
- tester dans les tribunaux des indicateurs permettant de mesurer la qualité de leur travail à l'échelle nationale ;

⁶¹ Pour de plus amples informations, voir l'annexe III du Programme d'activité 2014-2015 de la CEPEJ, *Mandat spécifique du Groupe de travail sur la qualité de la justice* (CEPEJ-GT-QUAL) renouvelé par la CEPEJ lors de sa 22^e réunion plénière. Strasbourg, 6 décembre 2013, CEPEJ(2013)12.

- mettre au point des mesures et des outils pour la promotion de la qualité du travail des experts judiciaires ;
- élaborer des lignes directrices en vue d'améliorer l'accès à la justice ;
- élaborer des lignes directrices en vue d'améliorer l'exécution des décisions de justice ;
- développer d'autres mesures et outils permettant d'améliorer la qualité du service public de la justice ;
- promouvoir la traduction des documents consultatifs de la CEPEJ dans les langues des États membres.

À l'image des structures analogues de la CEPEJ, le groupe de travail sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) compte six membres experts de la CEPEJ, qui représentent différents États membres du Conseil de l'Europe⁶². Outre ces derniers, le groupe peut avoir recours à des experts externes, ainsi qu'à des organisations et associations internationales, dont l'intervention se borne toutefois à une simple assistance, dans la mesure où ils ne jouissent pas du droit de vote. À titre d'exemple, les observateurs suivants sont invités à participer aux travaux du groupe : l'Institut Européen de l'Expertise et de l'expert ; le Réseau Européen des Conseils de la Justice ; l'Union européenne des *Rechtspfleger* ; l'Union Internationale des Huissiers de justice ; le Conseil des barreaux européens. Comme dans les autres groupes de travail, le Président de la CEPEJ et certains organes de l'Union européenne peuvent eux aussi être associés aux travaux du groupe. Parallèlement, il est surprenant de voir que les représentants de la Banque Mondiale sont invités à prendre part aux travaux du groupe.

Il convient de souligner que, comparé aux groupes de travail spécialisés de la CEPEJ comme le SATURN, le groupe de travail sur la médiation ou celui sur l'exécution des décisions de justice, le groupe de travail sur la qualité de la justice est marqué par une grande hétérogénéité fonctionnelle. En effet, la notion de « qualité de la justice » est extrêmement vaste et recouvre une multitude d'aspects du fonctionnement des tribunaux qui vont bien au-delà des questions relatives aux procédures judiciaires, au statut des juges ou à l'exécution des décisions de justice. La complexité du sujet explique l'ampleur de la tâche à laquelle cette structure de la CEPEJ a dû faire face.

4.1 Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux⁶³

Ce document nourrit deux ambitions majeures. D'une part, il revêt une dimension méthodologique, en ce qu'il identifie cinq domaines d'évaluation concernant la collecte de données qualitatives sur les tribunaux. D'autre part, il présente un caractère analytique, puisqu'il examine tour à tour les divers aspects du fonctionnement des tribunaux. Comme l'indique son nom, le document porte aussi bien sur le système judiciaire dans son ensemble, que sur les tribunaux et les juges, en particulier. Il s'adresse aux décideurs publics et aux praticiens du droit responsables de l'administration de la justice (ministère de la Justice, tribunaux, etc.).

⁶² Pour de plus amples informations voir la Composition des Groupes de travail pour 2014-2015 telle que décidée par le Bureau de la CEPEJ - CEPEJ(2014)6, Strasbourg, 24 janvier 2014. Le groupe de travail sur la qualité de la justice comprend les experts suivants : Joao Arsenio De Oliveira (Conseiller juridique, Direction générale des questions politiques, Ministère de la Justice, Portugal); Fabio Bartolomeo (Directeur général des statistiques, Ministère de la Justice, Italie), Anke Eilers (Magistrat, Cour d'appel de Cologne, Allemagne), Nikolina Mišković (Magistrat, Tribunal de commerce de Rijeka, Croatie), Ioannis Symeonidis (Magistrat, Cour d'appel de Thessalonique, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Thessalonique, Grèce). À l'heure actuelle, le groupe est présidé par l'expert suisse François Paychère (Membre de la Cour des comptes de Genève, Suisse).

⁶³ CEPEJ-GT-QUAL, *Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux*, adoptée par la CEPEJ lors de sa 11^e réunion plénière, Strasbourg, 2-3 juillet 2008, CEPEJ(2008)2E.

Le document couvre les thématiques suivantes :

- l'infrastructure du pouvoir judiciaire, c'est-à-dire l'implantation géographique des tribunaux au sein du pays, ou la « carte judiciaire » ;
- les questions liées au personnel, c'est-à-dire à la qualification et au nombre de juges ;
- les besoins financiers et techniques des tribunaux ;
- d'autres questions relatives à l'appareil judiciaire : l'attribution et la redistribution d'affaires, l'amélioration de l'efficacité des procédures, l'implication des citoyens dans le processus de justice, *etc.* ;
- la satisfaction des citoyens à l'égard de leur système judiciaire.

En pratique, ce document rassemble une série de questions formulées pour déterminer si les mesures visant à l'amélioration du service public de la justice sont effectivement appliquées à l'échelle nationale. Les réponses fournies par les représentants des tribunaux de chaque pays permettent de s'assurer que celui-ci met bien en œuvre lesdites mesures, mais aussi d'évaluer l'efficacité de ces dernières et de voir si le pays peut servir de modèle à d'autres systèmes judiciaires.

Ainsi, les questions posées au personnel des tribunaux des États membres dans le cadre de ce document présentent une grande variété.

La *check-list* débute par une série de sujets d'ordre général concernant :

- l'existence d'une autorité publique chargée de veiller à la qualité du service public de justice ;
- l'existence d'une législation spécifique sur les tribunaux ;
- l'existence de garanties constitutionnelles pour protéger l'indépendance du système judiciaire ;
- l'existence d'une politique relative à la spécialisation des tribunaux ;
- l'existence d'un registre des dépenses des tribunaux ;
- l'existence de politiques d'organisation des tribunaux (implantation géographique et nombre) et de planification des ressources.

D'autres questions portent sur :

- le développement d'une stratégie pour l'administration des juridictions ;
- la prise en compte des attentes des citoyens lors de l'élaboration des politiques judiciaires ;
- la stimulation et l'encouragement des innovations dans la pratique judiciaire visant à accroître la qualité de la justice, *etc.*

La liste comporte également des questions relatives à la répartition des compétences entre les tribunaux et aux relations qui prévalent entre les juges et les autres parties impliquées dans les procédures. À titre d'exemple, le groupe de travail se penche ainsi sur :

- l'existence d'un système permettant de suivre régulièrement le volume d'affaires des tribunaux et le nombre d'affaires traitées ;
- les possibilités d'adopter une approche souple en matière de compétences des juridictions et de redistribution d'affaires entre juges et tribunaux ;
- le niveau de participation des greffiers, *etc.*

Le groupe de travail consacre une partie distincte à l'évaluation de la stratégie nationale en matière de justice. En d'autres termes, le document examine les révisions de la législation relative aux tribunaux et leur impact sur la qualité de la justice. Le groupe de travail s'intéresse ainsi :

- à l'utilisation de standards de qualité pour la rédaction de lois ou la modification des textes en vigueur ;
- à l'évaluation indépendante des effets de l'introduction d'une nouvelle loi ou de la modification d'une loi en vigueur sur le système judiciaire ;
- à la révision des lois procédurales en vue d'augmenter l'efficacité de la justice ;
- aux mesures prises pour assurer l'adéquation entre les compétences des juges et les dossiers qui leur sont confiés.

Les questions liées à l'efficacité de la gestion des procédures sont, elles aussi, traitées dans une section spécifique. Dans ce domaine, le groupe de travail s'attèle à déterminer si :

- chaque juge dispose d'instruments lui permettant de mesurer immédiatement la gravité des affaires et de connaître en temps réel l'état des affaires en cours dans sa chambre ;
- les juges sont en mesure de partager cette information avec d'autres fonctionnaires de justice ;
- les juges ont la faculté de recourir à des mesures alternatives de règlement des litiges dans le cadre d'une procédure en cours ;
- les procédures judiciaires sont ouvertes au public ;
- il existe des moyens permettant de réduire les coûts de procédure ;
- les juges ont la compétence pour transmettre certaines affaires à des médiateurs ;
- il existe une politique de gestion des audiences et de détermination des délais de procédure en concertation avec les parties intéressées ;
- il existe un système d'évaluation des délais de procédure et de notification des parties en cas de retard ou d'autre changement dans le déroulement de leur audience ;
- il existe un système pour informer promptement les parties de la durée des procédures ;
- il existe un système pour estimer en amont la durée de chaque affaire et une obligation d'examiner ladite affaire dans des délais prévisibles et optimaux ;
- il existe des moyens pour informer les requérants des retards pris dans l'examen de leur affaire ;
- le juge peut prendre des mesures pour accélérer le traitement des affaires ;
- les parties ont le droit de négocier avec le tribunal au sujet des délais à respecter ;
- il existe un délai dans lequel le juge doit rendre sa décision après l'audience, *etc.*

Concernant l'exécution des décisions de justice, le groupe de travail formule les questions suivantes :

- existe-t-il un système de notification des décisions judiciaires ?
- existe-t-il un délai maximal entre le moment où la décision judiciaire a été rendue et le moment où elle est notifiée aux parties ?
- comment l'observation de ces délais est-elle contrôlée ?

Parmi les grandes questions formulées au sujet des tribunaux, toute une série porte sur les interactions entre les tribunaux et les partenaires de justice (experts judiciaires, interprètes, procureurs, *etc.*).

Plusieurs questions sont aussi posées à propos du système informatique d'analyse et de régulation des affaires. Ainsi, les auteurs de la *check-list* s'interrogent sur l'existence d'un système informatisé permettant d'enregistrer et de suivre les dossiers et les procédures, ainsi que de conserver des archives.

La section consacrée à l'efficacité des tribunaux s'achève par une série de questions portant sur l'évaluation de la qualité du service public de justice :

- l'existence d'un système d'audit interne ;
- l'existence d'un système d'évaluation de la qualité et de diffusion auprès du public de l'information afférente à la qualité du service de justice ;
- l'existence d'un système d'évaluation de l'activité de chaque juge ;
- l'existence d'un système de quantification du flux d'affaires (pour les affaires résolues, celles en instance, *etc.*).

La section suivante est consacrée à l'accès à la justice, aux interactions entre les tribunaux et les justiciables et aux mesures visant à promouvoir les activités des tribunaux auprès du grand public.

Le groupe de travail a également conçu des questions portant sur l'accessibilité de la législation spécifique relative au pouvoir judiciaire, d'une part, et de l'information touchant à l'activité des tribunaux, d'autre part. A cet égard, le groupe de travail s'efforce de déterminer si :

- les textes de loi sont accessibles au public sur internet ;
- les juridictions disposent d'un service de traduction, ou si les personnes ne comprenant pas la langue utilisée au cours de la procédure peuvent recourir à un interprète externe ;
- des informations sur le fonctionnement des tribunaux, les droits civils et les libertés fondamentales sont disponibles et facilement accessibles aux citoyens ;

Le groupe de travail se penche également sur le volet financier de l'accès à la justice, à travers diverses questions portant sur :

- l'accès gratuit à l'aide judiciaire ;
- la possibilité pour le justiciable de se faire représenter gratuitement par un avocat dans le cadre d'une procédure pénale ou civile ;
- l'existence de règles générales encadrant le paiement des frais de procédure dans les affaires pénales ou autres ;
- la possibilité pour le justiciable de contester les frais de représentation légale s'ils lui semblent excessifs, *etc.*

Le groupe soulève d'autre part plusieurs questions quant à la dimension matérielle et pratique de l'accès aux tribunaux. À ce sujet, il s'intéresse entre autres à :

- l'implantation géographique des tribunaux ;
- l'accessibilité des tribunaux pour les personnes à mobilité réduite ;
- la disponibilité et l'accessibilité des salles d'attente, *etc.*

Les interactions entre le juge et les participants à la procédure sont abordées dans la section suivante du document. Le groupe de travail y formule les questions suivantes :

- Dans quelle mesure les justiciables sont-ils informés par les juges au sujet du litige auquel ils sont parties ?
- Le juge veille-t-il à ce que les justiciables comprennent effectivement le langage juridique de la procédure ?
- Quelles mesures procédurales et actions le tribunal doit-il retenir pour minimiser les frais de procédures ?
- De quelles options les justiciables disposent-ils pour influencer sur le cours de la procédure à laquelle ils sont parties ?

Dans cette *check-list*, le groupe de travail s'intéresse également à la qualité de la présentation des décisions de justice. Il s'attèle ainsi à vérifier si :

- le prononcé et les motifs de la décision du juge sont exprimés de manière compréhensible, tant dans la langue que dans la forme ;
- les motifs de la décision sont exposés de manière détaillée et systématique, de sorte à guider clairement les parties dans leur acceptation de l'équité et de la légalité des décisions ;
- la présentation des décisions de justice est régie par des normes et standards ;
- les attentes des parties et la jurisprudence existante sont prises en considération lors de l'élaboration des décisions judiciaires ;

La légitimité du système judiciaire et la confiance que le public lui accorde sont abordées dans la section suivante, au sein de laquelle le groupe de travail s'assure que :

- la qualité et le fonctionnement du système judiciaire font l'objet d'un rapport présenté annuellement aux citoyens et discuté au parlement ;
- la confiance du public dans le système judiciaire est régulièrement évaluée ;
- les activités des tribunaux sont évaluées de façon indépendante et que des sanctions disciplinaires peuvent être prises à l'encontre des juges si nécessaire ;
- les citoyens et les organisations non gouvernementales sont consultés pour établir des mesures visant à l'amélioration de la qualité des systèmes judiciaires ;
- la juridiction dispose d'une personne responsable des relations publiques, *etc.*

Le document comporte également diverses questions relatives à l'opinion publique et à l'évaluation de la confiance des usagers. Il s'intéresse ainsi à :

- l'évaluation périodique de la confiance du public dans le système judiciaire ;
- la prise en considération de l'opinion des usagers concernant le système d'évaluation ;
- la publication des résultats des enquêtes d'évaluation.

Le document comporte une section entière sur les ressources humaines, dans laquelle les auteurs demandent si :

- la sélection, l'évaluation et l'évolution professionnelle des juges sont régies par une politique et une stratégie de long terme ;
- la formation des juges et procureurs est assurée par un institut national spécialisé ;
- la rémunération des juges est fixée par la loi ;
- il existe un système d'évaluation des juges ;
- l'intégrité privée et professionnelle des candidats au poste de juge est évaluée ;
- les critères d'évaluation des candidats au poste de juge et de procureur sont objectifs et suffisamment clairs.

Les questions relatives au statut des juges permettent de déterminer si :

- le statut des juges est organisé par la loi ;
- les compétences principales des juges sont établies au niveau législatif ;
- des codes de conduite ou des codes de déontologie existent à l'égard des juges ;
- des mécanismes de protection des juges sont mis en place ;

Concernant la qualification des juges, le groupe de travail s'efforce de vérifier si :

- la qualification des juges et leur formation continue sont prises en compte lors de leur nomination ou leur promotion ;
- il existe une politique visant à renforcer une culture de coopération et d'intégrité chez les juges ;
- les compétences principales du personnel non juge sont formellement réglementées ;
- les juges ont la possibilité de suivre une formation continue ;
- des principes d'éthique font l'objet d'un enseignement dans le cadre des formations initiale et continue des magistrats assurées par les institutions académiques compétentes.

Le document s'intéresse également à l'audit interne des activités des juges, qui est assuré directement par les juges eux-mêmes et concerne à la fois les problèmes d'éthique et ceux liés à la qualité de la justice. La question du contrôle externe de la qualification des juges est aussi abordée dans le contexte des politiques de recrutement.

Le document se conclut sur une section portant sur le caractère suffisant des moyens consacrés à la justice, dans laquelle les auteurs s'attachent à déterminer si :

- les budgets alloués au système judiciaire dans son ensemble sont suffisants ;
- les ressources financières affectées au système judiciaire sont en adéquation avec les besoins de ce dernier et si elles sont suffisantes pour garantir l'indépendance des magistrats ;
- les tribunaux ont accès aux technologies de l'information et de la communication et aux outils informatiques de traitement des données ;
- il existe des procédures et des budgets pour obtenir les équipements nécessaires à l'administration de la justice ;
- la sécurité de l'information contenue dans le système (par exemple, les archives) est assurée ;
- l'administration judiciaire a formulé une politique concernant la sécurité des bâtiments des juridictions ;
- il existe des systèmes d'analyse et d'évaluation des dépenses budgétaires engagées par les tribunaux, ainsi que des assurances au regard des ressources et des bâtiments, etc.

En répondant aux questions contenues dans la *Check-list* les usagers peuvent vérifier si un sujet particulier ou un point spécifique est déjà abordé par le législateur national. Si ce n'est pas le cas, le document peut guider les autorités étatiques dans le développement de nouvelles politiques et l'adaptation des politiques en vigueur, tout en attirant leur attention sur certaines questions liées à la qualité de la justice, notamment au fonctionnement des tribunaux, au travail des juges, des procureurs et d'autres personnels.

4.2. Check-list pour la formation des tribunaux dans le cadre des enquêtes de satisfaction usagers⁶⁴

Comme dans le cas précédent, cet outil consultatif a été élaboré à l'intention des experts de la CEPEJ, des fonctionnaires des ministères de la Justice et du personnel des tribunaux des États membres. Il vise à établir un cadre méthodologique concernant la conduite d'enquêtes de satisfaction client auprès des usagers des tribunaux. Pour des raisons assez évidentes, ces enquêtes ont vocation à être confiées aux soins des représentants du ministère de la Justice et autres fonctionnaires de justice de chacun des États membres, l'objectif du questionnaire étant de leur faciliter la tâche tout en renforçant la pertinence de l'enquête. À partir du document, les experts de la CEPEJ organisent des sessions de formation ouvertes aux représentants des ministères de la Justice des États membres et leur expliquent la méthodologie à adopter pour conduire une enquête de satisfaction client.

De prime abord, il est recommandé de constituer, préalablement à la conduite de l'enquête, un groupe de travail consacré au projet et de choisir parmi ses membres une personne de référence chargée de diriger et de coordonner toutes les activités à chaque étape. Pour la réalisation des enquêtes, la Commission rappelle l'importance de faire participer des acteurs de la justice aussi nombreux que possible : juges, procureurs, membres du personnel, avocats, universitaires, représentants du ministère de la Justice, *etc.*

Pour faciliter la réalisation de l'enquête, la CEPEJ indique qu'il convient de constituer un groupe de travail composé de personnes qui ont des compétences différentes et se verront confier des missions spécifiques en fonction de leur domaine de spécialité. En outre, si les représentants du ministère de la Justice d'un État membre entendent conduire une enquête à l'échelle nationale, au regard du système judiciaire dans son ensemble ou même de plusieurs tribunaux, il est recommandé de créer un Comité de Pilotage composé de fonctionnaires travaillant dans les régions où se situent les tribunaux concernés. En d'autres termes, il importe que l'organisation mise en place pour réaliser l'enquête de satisfaction soit adaptée à la portée du projet, de sorte que les organisateurs puissent faire face à la charge de travail inhérente à cette mission. De même, il importe de définir clairement le périmètre de travail (les tribunaux concernés par l'enquête, les aspects de la fonction judiciaire sur lesquels elle portera, les fonctionnaires amenés à y prendre part, *etc.*) et de préparer un plan définissant : les jalons du projet et les actions à entreprendre dans le cadre de sa réalisation ; le calendrier de l'enquête ; les résultats escomptés, *etc.*

L'objectif de l'enquête doit lui aussi être arrêté durant la phase de préparation. C'est au groupe de travail responsable de l'enquête qu'il revient de le formuler le plus clairement possible (par exemple, l'évaluation de la satisfaction des usagers des tribunaux). Il importe par ailleurs d'expliquer la méthode utilisée pour réaliser l'enquête, étant entendu que les fonctionnaires qui s'acquitteront de cette tâche ne sont pas sociologues de formation. À cet égard, la CEPEJ préconise l'inclusion au sein de l'équipe d'au moins un statisticien ayant une expérience en matière de conduite d'enquêtes et de collecte de données.

⁶⁴ CEPEJ-GT-QUAL, *Check-list pour la formation des tribunaux dans le cadre des enquêtes de satisfaction usagers*, Strasbourg, 6 décembre 2013, CEPEJ(2013)15.

Avant de commencer l'enquête, il importe de sensibiliser l'équipe aux méthodes et techniques à utiliser, de la familiariser avec le questionnaire de la CEPEJ et de déterminer s'il est nécessaire d'adapter ce dernier aux besoins locaux. Lors de cette phase, il convient également de définir la catégorie des participants potentiels à l'enquête. D'ordinaire, il s'agit d'une population particulière (comme les victimes au pénal) ou d'utilisateurs impliqués dans des procédures spécifiques. C'est également à ce stade qu'il convient de définir le mode de sélection des répondants.

Préalablement à la réalisation de l'enquête, il importe aussi de procéder à une estimation du coût représenté et d'identifier les sources du financement du projet.

L'expérimentation du questionnaire avant le lancement officiel de l'enquête est essentielle pour s'assurer de son bon fonctionnement en situation réelle et de la pertinence des résultats. Il importe par ailleurs de veiller à ce que l'enquête soit convenablement présentée au groupe cible.

Le dernier conseil relatif aux préparatifs de l'enquête concerne la formation de l'équipe chargée de sa réalisation. Sur ce point, il est essentiel que celle-ci soit formée à l'utilisation du questionnaire, aux techniques d'approche et de dialogue avec les membres du groupe cible et aux réflexes à adopter pour éviter les erreurs lors de la collecte des données.

Après la conduite de l'enquête, la CEPEJ suggère au groupe de travail :

- de vérifier la qualité des questionnaires remplis afin d'éviter des erreurs, des incohérences, des données manquantes pouvant être récupérées, etc. ;
- d'utiliser un logiciel pour le traitement informatique des données ;
- de s'assurer que les données collectées sur les formulaires en papier ont été convenablement transposées au format numérique ;
- de représenter les résultats sous forme graphique (schémas, histogrammes, etc.) ;
- de diffuser les résultats de l'enquête dès que possible (en les publiant ou en les disséminant sur internet) ;
- de présenter les résultats aux fonctionnaires intéressés au premier chef (présidents des tribunaux, ministre de la Justice, etc.), afin de tirer les grands enseignements de l'enquête et de définir des mesures visant à améliorer la situation ;
- d'organiser une autre enquête plus tard, pour comparer les nouveaux résultats avec ceux de l'enquête précédente et identifier les tendances en matière de qualité de la justice.

4.3. Rapport sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe⁶⁵

Ce rapport a pour objectif de sensibiliser les administrations judiciaires des États membres aux méthodes de réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers et de leur fournir les analyses des enquêtes déjà réalisées dans certains États membres.

Il s'inscrit dans la continuité d'une série de documents élaborés par le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice. Les informations qui y sont examinées ont été fournies par les autorités des États membres du Conseil de l'Europe qui avaient répondu aux questions et collecté les données à l'aide d'un autre support produit par ce groupe de travail, la *Check-list pour la*

⁶⁵ CEPEJ-GT-QUAL, *Rapport sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 10 septembre 2010, CEPEJ(2010)2.

*promotion de la qualité de la justice et des tribunaux*⁶⁶. Il convient de souligner que la réalisation d'enquêtes à partir du présent rapport est l'objet d'un autre document élaboré par la suite par le groupe de travail sur la qualité de la justice : la *Check-list pour la formation des tribunaux dans le cadre des enquêtes de satisfaction usagers*⁶⁷. Enfin, le sujet est abordé dans le *Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe*⁶⁸, lui aussi préparé par le groupe de travail sur la qualité de la justice. Ce dernier a ainsi produit une série de documents couvrant les multiples aspects de l'enquête de satisfaction auprès des usagers des tribunaux : le questionnaire, la méthodologie et les résultats.

Du point de vue du groupe de travail, les enquêtes de satisfaction constituent un élément fondamental des politiques d'introduction d'une culture de la qualité en matière de justice. En effet, la prise en compte de la satisfaction des citoyens permet de réorienter le développement du système judiciaire en accordant une priorité à l'objectif de protection des intérêts des usagers par rapport à l'objectif d'améliorer la performance et d'accroître l'efficacité de l'appareil judiciaire.

Pour plus de pertinence, le rapport distingue les enquêtes nationales d'opinion sur la justice de celles conduites auprès d'usagers ayant une expérience de la justice, au niveau national ou local.

Les enquêtes nationales d'opinion sur la justice et son fonctionnement peuvent être régulières ou ponctuelles. Les enquêtes régulières sont d'ordinaire menées par le ministère de la Justice ou d'autres instances gouvernementales, tandis que les enquêtes occasionnelles sont plutôt réalisées par des organisations privées (journaux et autres organes de presse). Elles traduisent souvent le niveau de confiance dans les institutions publiques nationales en général et non seulement dans le système judiciaire. Ces baromètres s'appuient sur des panels importants de citoyens, afin de refléter fidèlement l'évolution de l'opinion publique. On constate ainsi que les reproches faits à la justice sont les mêmes depuis deux siècles : lourdeur des frais, lenteur des procédures, inégalités de traitement des parties.

De fait, dans le cadre de ce rapport, la CEPEJ a choisi de se reposer uniquement sur les indicateurs les plus fiables pour mesurer le niveau de confiance des citoyens dans les institutions judiciaires et l'efficacité de celles-ci. De tels indicateurs figurent nécessairement dans des recherches centrées sur l'expérience personnelle des citoyens qui ont eu *effectivement* affaire à la justice, les justiciables, et non sur l'opinion publique en général.

Afin de traiter ce sujet avec toute la pertinence requise, la CEPEJ distingue deux catégories d'usagers. La première englobe les citoyens qui ont eu affaire à la justice à des titres divers (témoins, parties, victimes, auteurs, etc.). Lorsque l'on conduit ce type d'enquêtes, il est essentiel de tenir compte de l'issue de l'affaire dans laquelle les personnes interrogées étaient engagées (surtout si le répondant était partie à la procédure). En effet, le regard que ces personnes portent sur les institutions judiciaires peut varier notablement selon qu'elles ont remporté ou perdu leur procès. La deuxième catégorie de citoyens ayant directement affaire au système judiciaire concerne les professionnels de la justice (avocats, juges, procureurs, etc.).

⁶⁶ CEPEJ-GT-QUAL, *Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux*, Strasbourg, 3 juillet 2008, CEPEJ(2008)2E.

⁶⁷ CEPEJ-GT-QUAL, *Check-list pour la formation des tribunaux dans le cadre des enquêtes de satisfaction usagers*, Strasbourg, 6 décembre 2013, CEPEJ(2013)15.

⁶⁸ CEPEJ-GT-QUAL, *Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 10 septembre 2010, CEPEJ(2010)1.

Comme le précise le rapport, plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour réaliser une enquête : entretiens, observation *in situ*, questionnaires téléphoniques, *etc.* La méthode retenue dépend des objectifs définis, du périmètre couvert (un seul tribunal, le système judiciaire dans son ensemble...) et des publics visés.

La CEPEJ considérant depuis toujours que la réalisation d'enquêtes de satisfaction doit entraîner un coût minimal pour les États membres, elle invite ces derniers à adapter leurs méthodes et approches à leurs capacités.

Le rapport dresse également un inventaire des enquêtes déjà réalisées dans les États membres du Conseil de l'Europe (ainsi qu'en Amérique du Nord). À cet égard, il convient de souligner que la plupart ont été conduites en Europe occidentale, le seul pays représentant l'Europe de l'Est étant la Roumanie.

La Commission suggère d'entamer les enquêtes sous forme d'entretiens individuels, de réunions de groupe ou d'observation *in situ* de l'activité des tribunaux, d'analyse des réclamations, *etc.* À cet égard, les approches adoptées par l'Ombudsman polonais et le Tribunal de Grasse (France) sont citées en exemple. Les auteurs notent que certaines juridictions (notamment en Suisse) disposent de comités de pilotage responsables de la réalisation de ce type d'enquêtes. D'ordinaire, ces entités sont composées de fonctionnaires de justice et d'usagers (des universitaires comme des professeurs de droit peuvent parfois y prendre part) et se chargent d'adapter la version définitive du questionnaire aux spécificités de la juridiction concernée.

L'élaboration d'un dispositif d'enquête nécessite au préalable de clarifier les objectifs poursuivis afin de déterminer le public visé, la méthodologie, les indicateurs, les buts dans lesquels seront utilisés les résultats, les modalités d'aborder le public cible de l'enquête, *etc.*

La constitution de l'échantillon représentatif peut être opérée selon des critères variés. Dans le cas des enquêtes d'opinion nationales réalisées en Espagne, en Belgique et en France, le panel a été constitué sur la base de critères comme l'âge, le sexe, l'obédience religieuse, la représentation géographique, la langue *etc.*

En revanche, les enquêtes de satisfaction menées au sein d'une juridiction précise doivent être conduites auprès des usagers *effectifs* de celle-ci. Cette catégorie d'usagers peut être définie de manière très spécifique (pour se concentrer par exemple sur les prévenus, les victimes, *etc.*). En règle générale, la sélection des répondants doit permettre d'analyser l'efficacité d'un service en particulier (greffe, services administratifs, *etc.*), ce qui implique de ne retenir que les justiciables ayant eu affaire au service en question. Certains pays, à l'instar des Pays-Bas ou de la Suisse, se réfèrent à la notion de « clients » dans le cadre de la réalisation d'enquêtes de satisfaction.

Les enquêtes de satisfaction menées par le groupe de travail sur la qualité de la justice de la CEPEJ sont elles-mêmes réparties en deux catégories : celles de nature qualitative et celles de nature quantitative.

L'enquête qualitative permet de repérer les tendances relatives à la satisfaction générale des usagers des tribunaux. Sa réalisation implique un travail d'observation *in situ* du comportement des usagers et l'organisation de visites effectuées par un expert qui se fait passer pour un simple usager afin d'évaluer la qualité du service public de justice. Ces « visites mystères » sont fréquemment utilisées dans les États de *Common Law* comme l'Irlande. Pour finir, l'enquête qualitative est effectuée par le biais d'une série d'entretiens.

Plus coûteuses, les enquêtes dites « qualitatives » présentent l'avantage de permettre de se faire une idée précise du niveau de satisfaction des usagers et, par extension, de la qualité des systèmes judiciaires, ce qui explique que des États comme les Pays-Bas y recourent régulièrement.

L'enquête quantitative permet de mesurer statistiquement la satisfaction des usagers du système judiciaire à partir d'un échantillon représentatif. Elle peut prendre un caractère facultatif, comme dans le système suisse, où des questionnaires sont mis à la disposition du public à l'accueil des juridictions de sorte que ceux qui le désirent puissent exprimer leur ressenti. Bien que ce mode de consultation du public s'avère économique, la représentativité et la qualité des données collectées par ce biais sont pénalisées par le nombre restreint de répondants.

Parmi les autres méthodes peu onéreuses, mais dignes d'intérêt, on citera notamment les questionnaires à remplir en ligne et les enquêtes téléphoniques. Ces deux modes d'enquête pèchent toutefois par manque d'efficacité et de pertinence en raison du faible taux de retour (comme le confirme l'enquête sur l'accès à la justice réalisée en 2009 aux Pays-Bas). Cela étant, cette approche semble pertinente pour les enquêtes conduites directement auprès des professionnels de la justice, plus disciplinés et donc susceptibles de répondre aux questions avec la rigueur requise (comme le démontre l'enquête « magistrats » conduite en France en 2008).

L'enquête téléphonique est une pratique plus chronophage et coûteuse, puisqu'elle implique l'intervention d'un certain nombre de personnes et dans la majorité des cas l'assistance d'un organisme de sondage ou d'enquêteurs spécialisés est nécessaire pour l'administration du questionnaire. Elle a été utilisée entre autres en France, dans le cadre des enquêtes de satisfaction des victimes en matière pénale de 2001 et 2008.

Enfin, la satisfaction des justiciables peut être évaluée au sein même de la juridiction, par le biais d'entretiens entre enquêteurs et répondants. Bien que cette méthode s'avère relativement coûteuse, dans la mesure où elle requiert la présence de spécialistes, de nombreux États n'hésitent pas à y recourir (comme l'Autriche ou la France).

Lors de la phase préparatoire, il est nécessaire d'identifier les organes ou personnes autres que les organisateurs de l'enquête et les membres du groupe cible, qui seront associés au processus. Dans ce sens, outre à des comités de pilotage mentionnés plus haut, les enquêteurs font souvent appel à des instituts de sondage privés (France, Roumanie, Royaume-Uni), à des consultants extérieurs (Autriche, Irlande et Espagne) ou encore à des universités (Finlande, Espagne).

Le rapport auquel le présent chapitre est consacré comporte également plusieurs conseils relatifs à la forme et au contenu du questionnaire. Ceux-ci revêtent toutefois une importance mineure dans la mesure où ils font doublon avec les conseils principaux formulés par le groupe de travail sur la qualité de la justice dans la *Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux* évoquée ci-dessus. Ce document reprend à son compte les formulaires utilisés dans les pays de *Common Law* : questions fermées (auxquelles il faut répondre par « oui » ou « non »), questions à choix multiples, indices de satisfaction, etc.

Le rapport brosse un tableau des diverses méthodes de préparation et de réalisation d'enquêtes, lesquelles avaient déjà été présentées dans plusieurs documents élaborés par la CEPEJ. Les auteurs soulèvent notamment la question de l'analyse des données, pour laquelle le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice préconise l'intervention d'un organisme extérieur.

Dans le rapport, le groupe de travail aborde aussi la question de l'exploitation des résultats des enquêtes. À ce sujet, il recommande la création d'un comité de suivi qui assurera la publication des résultats des enquêtes et veillera à ce que les instances judiciaires en tirent des enseignements en vue d'améliorer la qualité de la justice. Ce comité de suivi devrait également assumer la responsabilité de diffuser les informations relatives aux changements effectués au sein des systèmes judiciaires en conséquence des résultats des enquêtes.

Enfin, le groupe de travail indique que l'enquête principale peut être complétée par diverses techniques de mesure de la satisfaction : l'intervision, c'est-à-dire l'évaluation par des pairs, l'enquête miroir, ou encore les « visites mystères » évoquées plus haut.

La méthode de l'intervision repose sur l'observation mutuelle de magistrats dans l'exercice de leurs activités. En d'autres termes, elle conduit un juge à évaluer la performance d'un de ses pairs, et vice versa. Importée des Pays-Bas, cette approche s'est imposée dans plusieurs pays européens. L'« enquête miroir » consiste à faire estimer par le personnel de justice le niveau de satisfaction des usagers et incite ainsi les juges à se mettre à la place des usagers pour porter un regard sur leur propre activité. Enfin, la « visite mystère » est effectuée par un expert qui se fait passer pour un simple usager afin d'évaluer la qualité du service public de justice.

La dernière partie de l'étude, qui précède la présentation du questionnaire type, comprend une série de remarques concernant la mise en œuvre expérimentale du projet de questionnaire auprès des tribunaux-référents. Les enquêtes pilotes conduites dans cette optique ont eu lieu dans les juridictions de Veszprém (Hongrie), Turin (Italie), Marseille (France), Novi Travnik (Bosnie-Herzégovine), Lublin (Pologne) et Prague (République tchèque).

Les commentaires formulés au sujet du questionnaire test ont été pris en compte par le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice lors de la préparation de la seconde version du projet de questionnaire. Les représentants des tribunaux participants ont pu échanger leurs points de vue au cours de la conférence du 13 novembre 2009.

Le modèle de questionnaire inclus dans la dernière section du rapport est en quelque sorte une version allégée et simplifiée de celui présenté dans la *Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux*. Cela s'explique par le fait qu'il s'adresse non pas à des professionnels de la justice, mais à de simples citoyens. Par conséquent, le document comporte moins de trente questions, auxquelles il convient de répondre en attribuant une note sur une échelle de 0 à 6. Permettant de simplifier l'enquête et de réduire le temps nécessaire à sa réalisation, cette approche s'avère particulièrement adaptée dans la mesure où, contrairement aux enquêtes réalisées auprès des juges et fonctionnaires de justice à partir du document susmentionné⁶⁹, les citoyens ne sont pas directement intéressés par l'enquête et peuvent purement et simplement refuser d'y participer.

Les questions, classées par catégories, abordent les thématiques suivantes :

- perception générale du fonctionnement de la justice ;
- accès à l'information ;
- accessibilité et aménagements des tribunaux ;
- fonctionnement des tribunaux ;
- niveau de satisfaction quant à la qualité du service rendu par les juges et procureurs.

⁶⁹ À titre comparatif, la *Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux* conçue pour les enquêtes de satisfaction auprès des juges et fonctionnaires de justice comporte plus de cent questions.

Le rapport comporte un second modèle de questionnaire destiné aux avocats. Celui-ci comprend plus d'une trentaine de questions formulées de sorte à aboutir à une analyse plus approfondie des activités des tribunaux et à se faire une idée précise de leur niveau de satisfaction quant à :

- la qualité générale des services assurés par le système judiciaire ;
- les relations avec la juridiction ou le service ;
- la préparation et la tenue des audiences ;
- les décisions des juges.

En conclusion du rapport, les auteurs présentent une série de statistiques relatives à la quantité et à la fréquence des enquêtes réalisées au sein des États membres, en faisant le distinguo entre enquêtes nationales et enquêtes portant sur un tribunal particulier. Il convient de souligner que quasiment tous les États membres du Conseil de l'Europe effectuent des enquêtes de manière régulière.

4.4. Rapports sur le niveau de satisfaction des usagers préparés à l'initiative des juridictions nationales des États membres

Enquête de satisfaction menée auprès des usagers des tribunaux des villes de TURIN et CATANE (Italie)⁷⁰

L'enquête de satisfaction des usagers des tribunaux italiens menée dans les tribunaux-référénts des villes de Turin et Catane visait à :

- déterminer le niveau de satisfaction général des citoyens ayant directement eu affaire au système judiciaire italien ;
- élaborer des indicateurs clés permettant de suivre l'évolution de l'opinion publique et d'identifier les tendances de demande en matière de satisfaction des usagers des tribunaux ;
- mettre au jour les dysfonctionnements du système judiciaire en vue d'y remédier et ainsi d'améliorer la qualité de la justice ;
- analyser le niveau de satisfaction des différentes catégories d'usagers des tribunaux, à l'aide de critères démographiques (âge, sexe, etc.).

Afin de garantir la représentativité de la démarche, il a été décidé que le groupe de travail responsable de la conduite de l'enquête serait ouvert à tous les acteurs du système judiciaire : représentants du ministère de la Justice d'Italie (par ailleurs membres de la CEPEJ) et des Cours d'appel et tribunaux nationaux, mais aussi juges et avocats, universitaires et statisticiens. Cette composition extrêmement diversifiée était perçue dès le départ comme un gage essentiel d'objectivité des résultats.

L'enquête a été réalisée sans aide financière, avec les ressources internes des tribunaux et le concours d'étudiants bénévoles chargés d'interroger les citoyens. Au vu du contexte, les organisateurs ont décidé de mettre sur pied, préalablement au travail de terrain, des réunions de préparation pour expliquer la marche à suivre aux personnes responsables de la réalisation des entretiens et les former aux modalités de conduite d'une enquête, au comportement à adopter sur le terrain, à la formulation des questions, etc.

⁷⁰ G. Oberto, *Report on the expert meeting aimed to assist the court of Clermont-Ferrand (France), in applying the methodology for conducting satisfaction surveys among court-users developed within the framework of the activity of the European Commission for the Efficiency of Justice* (uniquement en anglais), Clermont-Ferrand, 5 avril 2012.

Plusieurs centaines de citoyens ont été interrogés dans le cadre de l'enquête. L'échantillon représentatif était composé de « clients » des tribunaux, c'est-à-dire de citoyens ayant eu directement affaire au système de justice dans le cadre d'une affaire : témoins, parties, familles des parties, interprètes et même experts. En revanche, certaines catégories ont été délibérément exclues du panel : les avocats, les juges, les agents d'exécution et les autres représentants des tribunaux et des autorités d'exécution.

Les questions posées dans le cadre de l'enquête portaient sur :

- les locaux des tribunaux, leur aménagement et leur propreté ;
- le respect des horaires des audiences et la durée des procédures ;
- le professionnalisme des juges, leurs compétences et leur amabilité ;
- la disponibilité d'informations relatives aux tribunaux sur leurs sites internet respectifs ;
- la situation géographique des tribunaux et les moyens de transport accessibles pour s'y rendre.

La conduite de l'enquête a été précédée par une campagne d'information de proximité : des affiches annonçant sa tenue ont été placardées partout dans les locaux des deux tribunaux. Les juges et avocats ont également contribué à informer les citoyens de l'organisation de l'opération.

Les réponses ont été recueillies par l'intermédiaire d'un formulaire électronique, puis transmises à une base de données centrale. Ce faisant, les résultats étaient mis à la disposition du groupe de travail en temps réel.

Les résultats de l'enquête variaient selon le tribunal référent. À titre d'exemple, le niveau de satisfaction général des usagers du tribunal de Turin était plus élevé qu'à Catane. En effet, 38 % des Turinois se disaient relativement satisfaits de la qualité du service public de justice alors que ce taux descendait à 18 % en Sicile. Dans la même veine, 15 % des répondants à Turin se disaient extrêmement mécontents du fonctionnement du tribunal, tandis qu'à Catane ils sont 30 % à porter le même jugement. De notre point de vue, ces chiffres reflètent les différences sociales et économiques entre le nord du pays et son niveau de vie relativement élevé et le sud et ses régions plus défavorisées.

Les raisons de l'insatisfaction des citoyens ou de leur défiance vis-à-vis des tribunaux sont quasi-identiques à Turin et Catane. Ainsi, les justiciables déplorent avant tout le coût du service de justice, la durée excessive des procédures et le non-respect des dates et délais. En revanche, les questions essentielles pour l'opinion publique comme celles touchant à la compétence des juges et greffiers, à leur impartialité et à leur courtoisie font l'objet d'évaluations positives dans les deux tribunaux.

Rapport sur les résultats de l'enquête menée auprès des avocats et notaires du Tribunal d'instance de LINZ (Autriche)

De même que l'étude présentée ci-dessus, cette enquête a été réalisée en mai 2011 dans une des juridictions du Réseau des Tribunaux-référents de la CEPEJ, à savoir le Tribunal d'instance de Linz. Cependant, la cible diffère cette fois-ci du public habituellement visé puisque l'enquête s'adresse aux avocats et aux notaires. Ces derniers ont été invités à exprimer leur point de vue au sujet :

- du service assuré par les tribunaux ;
- du personnel de justice ;
- de l'information et de la communication ;
- des infrastructures ;
- du déroulement des procédures.

À l'image de l'enquête précédente, celle-ci est consacrée à la qualité du service public de justice.

Le premier enseignement de l'enquête est que les avocats et notaires ayant exercé au tribunal de Linz s'accordent à penser que le principal reproche que l'on puisse adresser à son égard concerne la lourdeur des coûts du service de justice. Les problèmes invoqués le plus souvent par les répondants concernent les coûts très élevés du flux de documents, le prix de la certification des copies de documents et la quantité excessive de taxes et de frais de justice.

Les avocats et notaires autrichiens accordent une attention particulière aux problématiques de personnel. À cet égard, on note que certains membres du groupe cible ayant eu affaire au tribunal de Linz n'ont pas manqué de remettre en cause l'impartialité et les compétences du personnel administratif. Force est toutefois de constater que les problèmes liés à cette catégorie demeurent mineurs, même si des réformes s'avèrent nécessaires.

En matière d'information et de communication, le problème principal concernait l'accès aux juges. En effet, les avocats et notaires autrichiens s'inquiétaient de la situation, beaucoup estimant qu'un certain nombre de solutions concrètes s'imposaient. Les répondants appelaient de leurs vœux une refonte des modes d'interaction entre les parties et les autres participants au litige, d'une part, et avec les juges d'autre part, ce grâce aux moyens de communication modernes. À titre d'exemple, ils considéraient que les usagers impliqués dans une procédure devraient pouvoir s'entretenir avec le juge chargé de l'affaire par voie téléphonique. Ce mode de communication était également mis en avant comme un moyen permettant d'instaurer une relation directe entre juges et citoyens et donc d'éviter l'intervention d'intermédiaires administratifs, ce qui contribuerait à la réduction des délais de procédure et à l'amélioration du service de justice.

Il importe de souligner que les avocats et notaires autrichiens se disaient très satisfaits de l'organisation des tribunaux. En revanche, ce sentiment était légèrement moins marqué concernant le budget des tribunaux, alors que l'opinion publique autrichienne ne semble pas choquée par cet état de fait.

Le déroulement des procédures soulevait bien moins d'enthousiasme. Si les avocats et notaires tendaient dans l'ensemble à considérer que la situation n'avait rien de catastrophique, ils soulignaient certains problèmes comme la complexité de la langue utilisée dans le prononcé des décisions de justice et la terminologie employée dans les procédures judiciaires.

Le groupe cible estimait que l'information relative aux tribunaux était diffusée de façon satisfaisante via internet.

Les auteurs de l'enquête ont également formulé une série de questions visant à mesurer la satisfaction des notaires et avocats quant à l'évolution du service public de justice au cours des cinq dernières années. La tendance s'est révélée assez positive, la plupart des répondants estimant que la situation s'était améliorée durant ladite période.

Rapport sur l'enquête auprès des usagers de Géorgie

L'enquête de satisfaction menée en 2012 auprès des usagers ayant eu affaire à diverses juridictions (Tbilissi, Roustavi, Gori, Koutaïssi, Zougdidid, Batoumi) du système géorgien avait pour objectif de :

- déterminer le niveau de satisfaction général des usagers des tribunaux ;
- mesurer le niveau de confiance des citoyens envers le système judiciaire ;
- définir des indicateurs pour suivre les progrès réalisés par le système judiciaire ;
- identifier les faiblesses du système judiciaire afin de développer des moyens appropriés permettant son renforcement et son amélioration ;
- déterminer le niveau de satisfaction des différentes catégories d'usagers au regard du service public de justice.

Il convient de souligner que, comparé aux études analogues réalisées dans d'autres pays, l'échantillon représentatif interrogé dans la présente enquête d'opinion était assez large, puisqu'il regroupait près de 2 000 usagers des tribunaux géorgiens. Le panel a été établi à partir de la méthodologie utilisée en Italie attendu que, contrairement à l'enquête autrichienne, les sondés n'étaient pas des professionnels de la justice (avocats, notaires, *etc.*), mais de simples citoyens ayant eu affaire à la justice à des titres divers. Ainsi le panel comprenait :

- des requérants (représentant la majeure partie du panel) ;
- des défendeurs ;
- des défenseurs (c'est-à-dire les avocats de la défense) ;
- des témoins ;
- des parents des participants à la procédure ;
- des experts ;
- des interprètes ;
- des citoyens ayant eu affaire à la justice pour de simples questions administratives (obtention de documents à valeur légale) et d'autres citoyens (comme des journalistes).

La crédibilité de l'enquête était confortée par la présence de répondants représentant toutes les catégories d'affaires (civiles, pénales et administratives).

L'approche adoptée pour la conduite de l'enquête satisfaisait aux conditions requises par la CEPEJ, puisque les enquêteurs ont eu recours au questionnaire standard élaboré par cette dernière. Celui-ci comprenait 8 questions introductives, 56 questions principales et 4 questions d'ordre démographique. Les réponses ont également été calquées sur le modèle en application, les personnes interrogées devant attribuer pour chaque question une note de 1 à 5. En d'autres termes, la qualité de la justice a été, en l'espèce, évaluée à partir de l'échelle à 5 points élaborée par la Commission.

Gratifié d'un score de 4,5 sur 5, le niveau de satisfaction général des usagers des tribunaux géorgiens apparaissait assez élevé. En effet, les notes attribuées aux différents aspects consolidés dans cet indice de satisfaction globale (service assuré par le personnel administratif, bâtiments et infrastructures des tribunaux, célérité, respect des délais, fonctionnement du tribunal, juges *etc.*) varient entre 4,4 et 4,6. On relève toutefois que ces chiffres fluctuent légèrement en fonction du tribunal où l'enquête a été conduite. Ainsi, le plus haut niveau de satisfaction globale des usagers a été enregistré à Gori (4,74) et le plus bas (4,28) à Tbilissi.

Le niveau de confiance dans les juges était lui aussi relativement élevé, même si les conclusions tirées par les enquêteurs prêtaient à discussion. Cet indice variait entre 4,1 et 4,6. Sur ce point, il importe de souligner que les juges inspiraient moins confiance aux justiciables que tous les autres représentants du système judiciaire, ce qui pourrait être source d'inquiétudes. Le plus bas niveau de confiance dans la magistrature concernait les tribunaux de Batoumi et Tbilissi.

Dans le même temps, le service assuré par le personnel administratif avait reçu une note satisfaisante, confortée par un indice de confiance de 4,6. Sur ce point, les personnes interrogées étaient invitées à évaluer les qualifications et compétences du personnel, leur disponibilité pour aider les citoyens, leurs efforts pour communiquer dans un langage compréhensible de tous, leurs capacités de communication, etc. Tous les critères sur lesquels les usagers étaient invités à se prononcer ont été sanctionnés par une note supérieure ou égale à 4,5. Comme pour l'indicateur précédent, c'est à Batoumi et à Tbilissi que l'on a enregistré le plus faible indice de confiance envers le personnel administratif (4,4).

La célérité du processus judiciaire a été sanctionnée par une note moyenne de 4,4. Dans ce domaine, les répondants devaient se prononcer sur le respect des délais arrêtés par la loi pour l'adoption des décisions de justice, la rapidité de la transmission des informations demandées, la célérité des procédures judiciaires, la ponctualité du juge à l'audience, etc. Dans cette catégorie de questions, la plus grande inquiétude exprimée par les citoyens concernait la durée des procédures (4,3).

Les répondants ont ensuite été priés de se prononcer sur divers aspects du fonctionnement des tribunaux : compréhensibilité des convocations et des autres informations signifiées par le tribunal aux citoyens, organisation et transparence du fonctionnement du tribunal, motivation des décisions de justice, confiance dans les juridictions, etc. Sur l'ensemble de ces critères, on observe une note moyenne relativement haute (4,4). Toutefois, il importe de signaler que le plus faible indice concernait la confiance des citoyens dans les juridictions (4,1). Dans ce domaine, comme dans les autres, c'était le tribunal de Tbilissi qui a obtenu les résultats les plus médiocres, avec une note de 3,9.

Les enquêteurs ont également eu la bonne idée de demander aux répondants si le regard qu'ils portaient sur la qualité de leur système judiciaire avait changé après qu'ils avaient eu affaire à celui-ci. On a constaté ainsi que l'opinion de près de 40 % des répondants était demeurée positive après leur expérience du tribunal, tandis que 33 % déclaraient même avoir revu leur opinion à la hausse depuis.

Dans l'ensemble, les citoyens géorgiens n'avaient pas de griefs particuliers envers le système judiciaire de leur pays, 60 % des répondants se disant satisfaits, voire très satisfaits de la qualité du service de justice. En Géorgie, l'indice moyen de satisfaction des usagers du système judiciaire était en 2012 de 3,9 sur 5.

L'enquête révélait par ailleurs que la plupart des Géorgiens maintenaient leur confiance dans les tribunaux (50,4 % s'en disaient très satisfaits, 34,7 % satisfaits). Néanmoins, la note moyenne attribuée dans cette catégorie était de 3,3 sur 4.

Pour près de 80 % des répondants (78,1 %), les tribunaux géorgiens n'étaient pas soupçonnables de corruption. On note toutefois que ce chiffre tombait à 66 % chez les répondants issus de Roustavi. Les auteurs ont examiné la question de la corruptibilité en classant les répondants par catégories afin d'établir une corrélation entre le niveau de confiance et l'issue – favorable ou défavorable – de la procédure à laquelle le répondant participait. Parmi les autres

enseignements de l'enquête, on a noté que le niveau de confiance était en dessous de la moyenne chez les participants aux affaires pénales, que les répondants les plus jeunes faisaient

davantage confiance aux tribunaux que leurs pairs de plus de 45 ans, que les femmes se fiaient moins aux tribunaux que les hommes et que le niveau de confiance était plus faible chez les retraités et les chômeurs que dans la population active.

Concernant l'évaluation de la corruption chez les juges, on a discerné plusieurs grandes tendances. Ainsi, on a noté que les défenseurs et les accusés tendaient davantage à soupçonner les juges que ne le faisaient les requérants. De même, les parties impliquées dans les affaires pénales étaient moins nombreuses à douter de l'intégrité des juges que celles participant à des procédures civiles et administratives. Plus préoccupant, l'enquête révélait que les usagers qui avaient eu affaire à la justice au cours de la dernière année étaient plus nombreux à estimer que les juges sont corrompus. Enfin, elle a montré une forte corrélation entre l'idée que les justiciables se font de l'intégrité des magistrats et la décision prononcée à leur égard. Ainsi, chez les parties ayant obtenu gain de cause, on constatait que les soupçons à l'égard des juges étaient moins prégnants.

4.5. Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité⁷¹

Contrairement à la plupart des documents élaborés par le groupe de travail sur la qualité de la justice et présentés ci-dessus, celui-ci ne porte pas sur les modalités de réalisation d'enquêtes ou sur l'analyse des données et possède un caractère consultatif. En effet, son objectif est de fournir un cadre de référence qui pourra servir aux décideurs des différents États membres pour entreprendre des réformes et redessiner la carte judiciaire de tout ou partie du pays, ce afin d'améliorer l'accès physique aux tribunaux. Les lignes directrices présentées tendent à identifier les facteurs à prendre en compte pour déterminer la taille et l'emplacement d'un tribunal donné en veillant à ce que l'efficacité et la qualité soient optimales. En d'autres termes, l'objectif est de maximiser le niveau de service de l'appareil judiciaire tout en optimisant les coûts opérationnels des tribunaux.

Le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice indique en premier lieu que la définition d'une carte judiciaire, de la taille des juridictions et de leur accessibilité répond aux mêmes impératifs que l'approche utilisée par les autorités gouvernementales pour décider de l'implantation géographique d'autres institutions d'utilité publique comme par exemple en matière de santé et d'éducation. À l'instar des problématiques qui se posent aux exploitants dans les secteurs évoqués ci-dessus, notamment la répartition territoriale des bâtiments et la taille minimale possible de ceux-ci, la géographie judiciaire consiste donc à trouver un juste équilibre entre différents facteurs :

- accès à la justice, mesuré en termes de proximité des citoyens par rapport aux tribunaux ;
- taille minimale d'un tribunal ;
- réduction des coûts de l'institution ;
- maximisation de la qualité et du bon fonctionnement des services offerts.

⁷¹ CEPEJ-GT-QUAL, *Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité*, Strasbourg, 6 décembre 2013, CEPEJ(2013)7Rev1.

Les Lignes directrices ne cherchent pas à dégager une démarche type qui permettrait d'établir une carte judiciaire idéale transposable dans chacun des États membres, mais à déterminer une série de paramètres que ces derniers doivent prendre en considération dans un tel exercice. L'optimisation des critères que sont la taille et l'implantation géographique des juridictions permet de dessiner la carte judiciaire et, *in fine*, de définir les tribunaux qui doivent être maintenus et ceux qui doivent être fermés.

Le groupe de travail sur la qualité de la justice note tout d'abord que si, par le passé, l'absence de moyens de communication contraignait les décideurs à mettre en place des instances judiciaires autonomes, il est devenu nécessaire aujourd'hui de fonder l'organisation des tribunaux sur le principe du réseau. C'est en optant pour ce mode d'organisation que l'on peut optimiser la fourniture et la qualité des services là où ils sont essentiels tout en minimisant leur coût. Aussi la CEPEJ invite-t-elle les réformateurs à se concentrer non pas sur l'identification des tribunaux à supprimer ou à ouvrir, mais sur la création d'un mécanisme de coordination entre les différentes juridictions d'une part et avec des entités extérieures, d'autre part. Ainsi, l'optimisation du fonctionnement du système judiciaire repose sur la planification et la réorganisation de l'activité des tribunaux et le renforcement des synergies avec les instances extérieures.

La définition d'une carte judiciaire est un exercice complexe qui suppose tout d'abord d'évaluer la carte actuelle, puis de fixer des objectifs et critères pour son optimisation et, enfin, de définir des indicateurs qui seront mesurés dans le temps. Ce n'est qu'au terme de cette démarche que la nouvelle carte judiciaire peut voir le jour.

Ainsi, l'amélioration de la carte judiciaire débute par une phase d'évaluation de la structure existante. Durant cette étape, le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice souligne combien il est primordial de pouvoir s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pertinents. À titre d'exemple, les auteurs indiquent qu'une bonne connaissance de la demande en matière de procédures judiciaires au sein d'un périmètre géographique défini est un point de départ essentiel pour la création de la carte judiciaire.

En d'autres termes, la première étape consiste à évaluer la situation actuelle en vue d'identifier les actions à entreprendre pour l'améliorer. À ce stade, les autorités doivent collecter certaines données auprès de sources internes et externes, notamment :

- les données relevant de l'administration judiciaire, notamment le nombre d'affaires entrantes, celui d'affaires résolues et celui d'affaires en instance ;
- les indicateurs de performance au regard des tribunaux et des juges ;
- les données géographiques et celles afférentes aux infrastructures ;
- d'autres informations, comme le nombre d'entreprises ou de cabinets juridiques dans la région relevant de la compétence du tribunal concerné.

L'étape suivante consiste à fixer des objectifs et à identifier les actions à mettre en œuvre.

Le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice souligne que la réforme de la carte judiciaire poursuit des buts différents selon les pays. Dans un pays comme l'Italie, dans lequel on comptait plus de 2 000 tribunaux avant la réforme, l'objectif était de réduire le nombre de juridictions de première instance, à commencer par les moins efficaces. Cette démarche a entraîné par ailleurs une meilleure répartition du personnel. Dans d'autres pays européens, les fonctions judiciaires ont été consolidées selon un critère géographique, non pas pour réduire les frais de justice (comme dans l'exemple italien), mais pour améliorer la qualité de la justice.

Dans le même temps, l'identification des points faibles du système existant peut conduire les décideurs à entériner la création de nouveaux tribunaux pour se rapprocher des justiciables. Prenant à nouveau l'exemple de l'Italie, les auteurs des *Lignes Directrices* signalaient que le ratio de tribunaux par habitant s'avérait nettement plus faible à Rome et dans les grandes villes que dans le reste du pays, ce qui constituait une inégalité de fait en matière d'accès à la justice. Aussi la Commission préconisait-elle la création de plusieurs juridictions supplémentaires.

La réforme de la carte judiciaire est généralement motivée par le nombre excessif de tribunaux, leur implantation géographique incohérente ou encore par une répartition inégale des ressources humaines. Face aux mouvements de population et à l'évolution de la démographie des pays, l'organisation du système judiciaire, devenue obsolète et inadaptée, doit être réformée pour répondre aux besoins de la population actuelle. Pour ce faire, il importe de tenir compte de plusieurs facteurs, comme :

- la densité de population ;
- la taille du tribunal ;
- le flux d'affaires et le volume de travail ;
- l'emplacement géographique, les infrastructures et les transports disponibles dans la région d'implantation ;
- le degré d'informatisation des instances judiciaires ;
- la présence de moyens de communication modernes dans le tribunal ;
- l'existence de cabinets de conseil juridique dans la région ;
- le niveau de coopération entre le tribunal, les entités extérieures (instances pénales, police, ministère public) et les tierces parties.

Les auteurs des *Lignes Directrices* indiquent qu'il existe un lien direct entre le nombre et la taille des tribunaux, d'une part, et la densité de population de chaque région d'autre part. Sur ce point, les auteurs abordent la question à travers l'examen de divers indicateurs quantitatifs, comme le ratio de tribunaux de première instance *per capita*. À cet égard, la CEPEJ précise qu'il n'est pas possible de donner une valeur optimale du nombre d'habitants à desservir par tribunal, dans la mesure où les compétences des juridictions varient selon les systèmes judiciaires (dans certains cas, elles peuvent ainsi être chargées non seulement de l'administration de la justice, mais aussi de certaines fonctions purement administratives comme le maintien du registre du commerce, du cadastre, etc.), ce qui implique des différences substantielles en termes de charge de travail.

La taille des tribunaux (c'est-à-dire le nombre de juges qui officient au sein d'une juridiction) joue également un rôle majeur dans la définition d'une carte judiciaire. En effet, il est établi que cette variable a une incidence directe sur la productivité des juges (c'est-à-dire le nombre d'affaires examinées par chaque juge). Aux yeux de la Commission, la plus haute productivité au niveau européen est atteinte dans les tribunaux qui comptent entre 40 et 80 juges. Il importe également de tenir compte du nombre d'agents administratifs, cette variable affectant la productivité et l'efficacité des tribunaux.

Le volume de travail des tribunaux compte également parmi les paramètres susceptibles de motiver une réforme structurelle de la carte judiciaire. Pour se faire une idée précise de cette charge, il est nécessaire de mettre en regard le nombre d'affaires entrantes et celui d'affaires résolues (c'est ainsi que se calcule l'indice de productivité du tribunal). Les auteurs des *Lignes Directrices* proposent également de mettre sur pied des équipes de juges qui seraient affectées au traitement des affaires non résolues afin de réduire le nombre d'affaires pendantes. La Commission souligne également le bien-fondé d'une refonte des compétences territoriales afin de transférer le reliquat de charge d'un tribunal à un autre.

Aux yeux de la CEPEJ, l'implantation géographique d'un tribunal et les infrastructures logistiques de sa région de compétence revêtent une importance majeure en matière d'accessibilité des tribunaux (surtout dans les procès où les parties sont tenues de comparaître). Partant de ce postulat, la CEPEJ invite les décideurs publics à établir une norme pour que la durée du déplacement du citoyen jusqu'au tribunal demeure raisonnable et les encourage d'autre part à minimiser tant que possible les distances entre le tribunal et les territoires relevant de sa juridiction. Pour ce faire, elle fournit au sein de ces *Lignes Directrices* un cadre de référence permettant de déterminer l'emplacement optimal du tribunal en fonction de la distance le séparant des différentes villes relevant de sa juridiction.

L'informatisation des tribunaux est un autre facteur d'évaluation de l'accessibilité de la justice. En effet, la présence de technologies modernes de l'information au sein de la juridiction lui permet de s'acquitter d'un certain nombre de procédures à distance et donc d'administrer la justice sans que les parties soient tenues de se rendre physiquement au tribunal. Sur ce point, les auteurs s'attachent notamment à mettre en lumière la corrélation entre l'emplacement géographique du tribunal et son degré d'informatisation, d'une part, et la nécessité de garantir l'accès physique à la justice : plus le tribunal est informatisé, plus il peut être éloigné. Les systèmes de vidéoconférence, qui permettent de participer aux procédures judiciaires sans avoir à y comparaître physiquement, offrent les mêmes avantages. Ainsi, l'implantation géographique et la taille du tribunal dépendent directement des technologies dont celui-ci est équipé.

Dans ses *Lignes Directrices*, la CEPEJ indique qu'il importe aussi de tenir compte du niveau d'activité économique de la région où les autorités envisagent d'implanter (ou de supprimer) un tribunal, dans la mesure où les sites qui ont le plus besoin d'instances judiciaires sont ceux où l'activité commerciale est la plus intense.

L'existence de mesures alternatives de règlement des litiges est un autre facteur à prendre en considération avant de redessiner la carte judiciaire. En effet, le règlement extrajudiciaire des litiges peut être une solution de substitution à la saisie des tribunaux. Aussi l'existence de ce type de dispositifs peut avoir une incidence sur la nécessité de créer un tribunal ou sur sa taille.

Pour décider de l'emplacement et de la taille d'un tribunal, il convient d'examiner les possibilités d'accès à un conseil juridique, c'est-à-dire de veiller à ce que les régions d'implantation comptent suffisamment d'avocats et de juges. Il faut par ailleurs s'assurer que le tribunal dispose non seulement de juges suffisamment formés et expérimentés, mais aussi du nombre d'agents administratifs nécessaire compte tenu de l'activité générée.

Enfin, la nouvelle carte judiciaire devra prendre en considération les modalités pratiques de coopération avec les autorités qui interagissent de façon directe ou indirecte avec les instances judiciaires (système pénal, ministère public et police). À titre d'exemple, le lieu de détention provisoire d'un inculpé devra se trouver à proximité des tribunaux afin de réduire les temps de transport.

Ainsi, les facteurs énoncés ci-dessus sont autant de critères à prendre en compte pour définir les cartes judiciaires. Toutefois, il n'est pas nécessaire de les examiner tous systématiquement. En France, compte tenu de la nécessité d'adapter la carte judiciaire à l'évolution démographique, il a fallu prendre en compte un grand nombre de données et d'indicateurs. En revanche, la réforme adoptée aux Pays-Bas s'est traduite par une simple réorganisation des juridictions locales, pour laquelle les décideurs se sont appuyés uniquement sur certains des facteurs et critères. Aujourd'hui, la tendance générale en matière de réforme de la carte judiciaire est à la fermeture des tribunaux les moins efficaces et les plus modestes. En d'autres termes, la tâche des législateurs consiste à réduire les coûts en jouant sur l'efficacité et la productivité des tribunaux.

Lors de la révision de la carte judiciaire, quelle qu'en soit l'issue, la Commission recommande d'assurer un suivi et une analyse des changements opérés. La mise en œuvre des réformes suppose une phase de transition, durant laquelle il importe de garantir la continuité des services judiciaires, de transférer le personnel des instances supprimées vers celles créées ou issues de la fusion et de fournir aux nouvelles instances les ressources nécessaires à leur bon fonctionnement. L'activité de transition devra être gérée selon un plan bien défini. Dans cette optique, il conviendra de mettre en place dans chaque tribunal concerné des équipes de travail spécifiques dédiées à cette activité. Une attention accrue devra être portée à la définition de délais pour la création des nouvelles instances et la fermeture des anciennes. Il sera également nécessaire de prendre les mesures adéquates pour minimiser l'impact de la transition sur les usagers et limiter les risques liés à une activité judiciaire discontinuée.

La mise en œuvre d'une nouvelle carte judiciaire a un prix. Aussi les décideurs devront prévoir un budget spécifique à cette opération, en veillant tout particulièrement à y intégrer les frais liés au transfert du personnel vers les nouvelles instances. Afin de rationaliser les coûts de la mise en œuvre de la nouvelle carte judiciaire et de susciter l'adhésion de l'opinion publique comme des fonctionnaires de justice, il est important de promouvoir la réforme à travers un plan de communication. Celui-ci devra préciser le rôle et les tâches du personnel des tribunaux, l'encourager à s'impliquer dans la mise en œuvre des réformes, *etc.*

Pour conclure, il est important de mesurer l'impact de la réforme de la carte judiciaire et de déterminer notamment :

- si la productivité de l'appareil de justice a progressé ;
- si les fonctions spécialisées sont correctement assurées ;
- si la qualité globale du service de justice s'est améliorée.

Dans cette optique, le groupe de travail sur la qualité de la justice indique que la réduction des coûts engagés par le ministère de la Justice doit figurer au dernier rang des items évalués, l'objectif principal étant de mesurer les progrès accomplis à partir d'un ensemble d'indicateurs clés de performance. Elle suggère par ailleurs d'établir un calendrier de mise en œuvre des différents objectifs et de suivre leur progression afin de déterminer l'avancée vers la réalisation des objectifs.

4.6. Questionnaire pour la collecte des informations sur l'organisation et l'accessibilité des bâtiments (Tribunaux)⁷²

Contrairement à la plupart des documents élaborés par le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice, ce questionnaire ne porte pas sur les tribunaux *lato sensu*, mais sur un aspect spécifique qui touche à l'organisation et à l'accessibilité de leurs locaux. Ce support a été créé à l'intention de « tribunaux-référents » qui sont invités à y fournir des informations au sujet de leurs pratiques en matière d'accessibilité, afin de faciliter aux justiciables l'accès à leurs services et à améliorer la qualité du service public de la justice au sein des États membres. En effet, le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice s'est appuyé sur les informations recueillies par le biais du questionnaire pour préparer des lignes directrices ainsi qu'une série de conseils visant à renforcer l'accès au service public de justice. Les questions ici présentées sont classées en onze thématiques.

⁷² CEPEJ-GT-QUAL, *Questionnaire pour la collecte des informations sur l'organisation et l'accessibilité des bâtiments (Tribunaux)*, Strasbourg, 15 mars 2013, CEPEJ-GT-QUAL(2013)1.

La première section porte sur les textes de loi organisant l'accès aux institutions judiciaires. Sur ce point, le groupe de travail s'interroge sur l'existence dans la législation des États membres de lignes directrices (loi ou autre norme juridique) pour l'accessibilité des bâtiments et des locaux des tribunaux.

La deuxième section est consacrée aux installations d'accueil et d'information situées à l'entrée des locaux des tribunaux. En l'espèce, le groupe de travail de la CEPEJ s'intéresse entre autres à la disponibilité du personnel de réception, à la présence d'instructions à l'intention des visiteurs, à l'existence de Journées Portes Ouvertes, *etc.*

La troisième section a trait à l'aspect extérieur des bâtiments du tribunal et à leur zone d'implantation. Le groupe de travail s'attèle ainsi à déterminer s'il est possible d'identifier le bâtiment du tribunal comme tel de l'extérieur, si ses locaux se trouvent à proximité de voies desservies par des transports publics, s'ils disposent d'une entrée spéciale destinée aux participants aux procédures pénales, *etc.*

La quatrième section est consacrée à l'organisation des audiences et au temps d'attente des personnes convoquées à une audience ou impliquées dans une procédure judiciaire. Sur ce point, les auteurs du questionnaire s'intéressent notamment aux modalités de convocation des parties aux audiences, à l'existence de salles d'attente et aux conditions de confort au sein du tribunal (restauration, distributeurs de boissons et en-cas, lieux d'aisance, *etc.*)

La cinquième section a trait aux conditions de travail des avocats et autres professionnels de la justice au sein du tribunal. Dans ce domaine, la CEPEJ s'interroge notamment sur la présence de salles permettant à l'avocat et à son client de s'entretenir en privé, sur l'existence de locaux à accès restreint consacrés aux audiences dans certaines catégories d'affaires (lorsqu'un mineur est impliqué, par exemple).

La sixième section porte sur la sécurité des usagers au sein des tribunaux. En l'espèce, le groupe de travail s'intéresse à la protection physique du personnel judiciaire et du public, à la présence d'une zone réservée au personnel judiciaire ou encore à l'existence d'une zone réservée à l'accusé.

La septième section porte sur l'accessibilité des tribunaux aux personnes à mobilité réduite.

La huitième section est consacrée aux technologies de l'information et de la communication et à leur intégration dans le fonctionnement du tribunal. Sur ce point, les auteurs demandent notamment si le tribunal dispose de son propre site internet, si les citoyens peuvent s'y procurer des informations sur l'avancement de leur affaire, si le tribunal possède des dispositifs de vidéoconférence, *etc.*

La neuvième section du questionnaire a trait aux relations du tribunal avec les médias.

Dans la dixième section, le groupe de travail s'attèle à déterminer si les juges et le personnel sont consultés par les architectes responsables de la construction des locaux des tribunaux et de l'installation d'équipements en leur sein.

Enfin, la onzième et dernière section se concentre sur les pistes de réflexion à explorer pour améliorer la pertinence du questionnaire.

4.7 Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments)⁷³

Les *Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux* ont été conçues par le groupe de travail sur la qualité de la justice de la CEPEJ dans un double objectif. D'une part, il s'agit de fournir un cadre de référence destiné à servir les administrateurs et les décideurs pour la construction de nouveaux bâtiments judiciaires ou l'aménagement de bâtiments anciens. D'autre part, le document est censé contribuer à l'élaboration de solutions concrètes visant à faciliter l'accès des citoyens aux juridictions et à améliorer la qualité de la justice dans les États membres du Conseil de l'Europe. Ces Lignes directrices ont été rédigées à partir des réponses fournies par des tribunaux référents des États membres au *Questionnaire pour la collecte des informations sur l'organisation et l'accessibilité des bâtiments (Tribunaux)*. Après avoir été discutées lors de la réunion du réseau des tribunaux référents, elles ont été adoptées à la 24^e réunion plénière de la CEPEJ à Strasbourg, les 11 et 12 décembre 2014.

Dès l'introduction du document, il est rappelé que le renforcement de l'efficacité et de la qualité du service public délivré par le système judiciaire, essentiellement au regard des attentes des professionnels et des usagers de la justice, constitue un élément central de l'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice. Dans la poursuite de cet objectif, le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice est chargé entre autres d'« élaborer des solutions concrètes à l'attention des décideurs publics et des tribunaux permettant d'améliorer l'organisation des juridictions », ainsi que leur bon fonctionnement, y compris d'un point de vue matériel et logistique.

La CEPEJ souligne la nécessité de concevoir les projets de construction et de rénovation de bâtiments judiciaires d'une manière telle que de permettre l'exercice d'une justice de qualité et de tenir compte des attentes des usagers. Dans cette perspective, la Commission invite à faciliter l'accès des citoyens à la justice en améliorant l'accueil au sein des tribunaux, en particulier au regard des personnes à mobilité réduite, à encourager l'accès à l'information par les justiciables à travers les nouvelles technologies, à assurer des conditions de travail satisfaisantes au personnel de justice, à garantir l'exercice effectif des droits de la défense et des droits des détenus.

Le document contient une série de conseils adressés aux États membres portant sur la mise en œuvre d'une véritable politique immobilière concernant les bâtiments des tribunaux, la localisation des juridictions, les possibilités d'adaptation, le maintien de la continuité de fonctionnement de l'institution judiciaire, le symbolisme judiciaire, l'accessibilité des tribunaux, l'information relative à l'accès aux tribunaux, le signalétique et l'affichage des informations pratiques, les aspects fonctionnels des bâtiments, les zones clairement définies et les espaces d'accueil pour les justiciables, les avocats et les procureurs, les espaces réservés aux juges et au personnel de justice, le nombre, le type et la taille des salles d'audience, l'aménagement des salles d'audience, l'aménagement de salles d'attente, les salles des preuves *etc.* Pour la première fois, les standards de zonage relatifs aux bâtiments judiciaires trouvent une expression concrète, permettant ainsi aux États membres du Conseil de l'Europe de formuler des exigences en la matière. A cet égard, il est conseillé de déterminer trois zones principales, une recevant le public, une deuxième réservée au personnel judiciaire et une dernière étant sécurisée. Les mesures de sécurité et la circulation dans le bâtiment doivent être organisées en fonction de ces différentes

⁷³ CEPEJ-GT-QUAL, *Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments)*, Strasbourg, 12 décembre 2014, CEPEJ(2014)15.

zones. L'existence de circuits différenciés pour le public, le personnel et les détenus contribue à protéger les juges et le reste du personnel contre des pressions excessives, améliore leur performance et réduit les risques de relations officieuses entre les parties au procès et le personnel de justice.

Les auteurs des Lignes directrices soulignent la nécessité de fournir aux citoyens toutes les informations pertinentes sur les conditions d'accès aux tribunaux. Ainsi, il doit être possible de trouver sur le site internet de chaque juridiction des renseignements relatifs à l'emplacement du bâtiment de celle-ci, aux moyens de transport en commun permettant de s'y rendre, aux horaires d'ouverture, à la distribution des salles d'audience, aux horaires des audiences *etc.* De même, la juridiction doit être clairement identifiable depuis l'espace public extérieur, soit par la symbolique de son architecture, soit par le biais d'un signal disposé à proximité de l'entrée comme un totem extérieur ou un mât avec des drapeaux, soit par le biais d'un enseigne de taille suffisante sur la façade.

Une attention particulière est accordée à la problématique d'accessibilité des tribunaux par les personnes handicapées. Conformément aux exigences de la Recommandation 1592 et la Résolution 1642 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, les autorités publiques ont la responsabilité d'aménager l'environnement bâti pour le rendre accessible aux personnes handicapées en appliquant les principes de la conception universelle et en évitant la création de nouveaux obstacles. Il est suggéré qu'en cas de contraintes budgétaires considérables, les travaux doivent être réalisés par étapes, en fonction de l'importance des fonctions à mettre aux normes relatives aux personnes handicapées, et dans l'ordre suivant : l'accès au bâtiment ; le poste d'accueil du public ; une salle d'audience par type d'usage (pénale, civile de cabinet) ; des sanitaires à proximité de l'accueil et des salles d'audience. Outre les démarches censées améliorer l'accessibilité des personnes en fauteuil roulant, des interventions liées aux autres handicaps sont nécessaires : amélioration de l'éclairage et de la signalétique pour les malvoyants, mise en place de boucles magnétiques pour les malentendants, adaptations des poignées de porte et des hauteurs d'interrupteur par exemple.

En ce qui concerne la logistique pour les nouvelles technologies au sein des tribunaux, les Lignes directrices mettent l'accent sur le fait que les supports logistiques doivent permettre une adaptation aux nouvelles technologies. Dans ce sens, il est conseillé de concevoir des salles d'audience dans lesquelles les dispositifs sont intégrés afin d'assurer un déroulement normal des débats et que chacun des participants dispose d'une vision complète.

Les Lignes directrices décrites ci-dessus contribuent incontestablement et de manière significative à l'accroissement de la qualité de l'administration de la justice et à l'amélioration de l'accès des citoyens à la justice en Europe.

4.8. Questionnaire sur le rôle des experts dans les systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe⁷⁴

Ce document déroge lui aussi à la règle qui veut que les documents élaborés par le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice portent sur la qualité du système judiciaire au sens large. En outre, le sujet qu'il aborde peut, au premier abord, paraître éloigné de la question de la qualité des systèmes judiciaires.

⁷⁴ CEPEJ-GT-QUAL, *Questionnaire sur le rôle des experts dans les systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 20 décembre 2013, CEPEJ-GT-QUAL(2013)7RevE.

Le questionnaire s'adresse au personnel des tribunaux référents et porte sur leur expérience avec les experts judiciaires. À l'image de la *Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux* ou du *Questionnaire pour la collecte des informations sur l'organisation et l'accessibilité des bâtiments*, ce document s'adresse spécifiquement aux professionnels des systèmes judiciaires des États membres et non aux citoyens, ceux-ci faisant l'objet d'autres documents élaborés par le groupe de travail (voir ci-dessous). Comme les documents de même nature, ce questionnaire a été préparé à l'intention des membres du Réseau des Tribunaux-référents.

Concernant l'organisation générale de la participation des experts aux procédures, la Commission invite les tribunaux-référents à préciser :

- le titre et le numéro des lois organisant le rôle des experts judiciaires dans les procédures et le numéro des articles de loi concernés ;
- le rôle de l'expert dans les procédures (auxiliaire du juge, auxiliaire des parties, autres).

La question C invite les sondés à décrire le rôle de l'expert au sein de leur juridiction. Les suivantes visent à comparer ce rôle à celui des autres participants à la procédure, notamment les différences de statut entre l'expert et les autres fonctionnaires de justice ou l'existence d'assesseurs qui aident le juge à comprendre le compte-rendu de l'expert et les éléments de preuve techniques. La Commission demande ensuite aux tribunaux-référents de spécifier quelle terminologie est utilisée au sein de leur système judiciaire pour qualifier les différents types d'experts : *experts légistes, témoins experts, experts arbitres, experts judiciaires, etc.* Les répondants sont ensuite amenés à indiquer si, dans leur système judiciaire, une personne morale est habilitée à être désignée comme expert dans un litige, si la fonction d'expert peut être déléguée et si un expert nommé dans le cadre d'une procédure a la possibilité de se faire assister d'un confrère. L'attention du groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice se porte également sur la terminologie employée pour désigner le rapport de l'expert. S'agit-il d'un *témoignage*, de *conclusions* ou encore d'un *avis technique* ?

La question du recours aux experts (et surtout de la fréquence de leur intervention) est également abordée au sein du questionnaire. Le groupe de travail demande ainsi à savoir combien d'experts ont été appelés chaque année en moyenne au cours des cinq dernières années dans le tribunal référent. Il s'intéresse aussi à la proportion d'affaires ayant exigé l'intervention d'experts par rapport à celles qui n'en ont pas exigé ou encore aux secteurs dans lesquels des experts sont le plus souvent appelés (médical, bâtiment, automobile, recherche, scientifique). Enfin, le groupe de travail demande à connaître la fréquence à laquelle les juges sont contraints de renoncer à l'assistance d'un expert faute de ressources.

Les autres questions soulevées dans le document visent à déterminer s'il existe des organismes représentatifs d'experts (collèges, *etc.*), si les rapports d'expertise font l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire et si les juges sont associés à l'évaluation des experts.

La section suivante porte sur la rémunération des experts, notamment dans les affaires pénales et civiles. Les auteurs demandent si les honoraires sont fixés par le ministère de la Justice, le tribunal ou le législateur et s'ils sont versés par le tribunal, le ministère de la Justice, les parties ou autre organe.

Les problématiques liées à la procédure sont abordées dans la section suivante du questionnaire. Une sous-section de cette partie est consacrée au poids des témoignages d'expert dans les procédures. Sur ce point, les auteurs s'efforcent de déterminer si :

- la prise en compte des rapports d'expertise est obligatoire dans le cadre de la procédure et si lesdits rapports ont une valeur probante pour les juridictions. Constituent-ils le fondement de la prise de décision dans les affaires ou éclairent-ils simplement les juridictions sur la manière dont il convient d'interpréter les éléments de preuve qui leur sont soumis ? ;
- le système judiciaire prévoit des mesures pour s'assurer que la parole de l'expert ne prévale pas sur l'opinion du juge lors de la prise de décision. Les juges doivent-ils indiquer quelles parties de leur décision s'appuient sur le témoignage d'expert versé aux débats ? Le juge doit-il expliquer pourquoi le témoignage de l'expert n'a pas été utilisé lors de la prise de décision ? ;
- des sanctions sont prévues au cas où le juge ne préciserait pas le rôle des rapports d'expert dans sa décision, *etc.* ;
- un rapport peut être écarté des débats, et à quel titre (l'expert a fait preuve de préjugés, a utilisé des techniques peu fiables pour arriver à ses conclusions, a été disqualifié par le tribunal, *etc.*).

Le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice s'intéresse également à la possibilité de solliciter l'éclairage d'un nouvel expert dans le cadre d'une affaire, spécialisé dans un domaine différent. La Commission invite aussi les juridictions référentes à indiquer si la loi de leur pays prévoit que des expertises puissent être ordonnées avant tout procès par un juge à la demande des parties.

Une section séparée est consacrée aux garanties procédurales des parties concernant l'activité des experts. À titre d'exemple, le questionnaire vise à déterminer si :

- pendant les travaux de l'expert, il est régulièrement rendu compte aux parties de l'état d'avancement des travaux pour tenir compte des critiques et préoccupations que suscitent les constatations préliminaires en vue de l'avis définitif ;
- la loi prévoit un droit à un contre-interrogatoire ;
- les parties peuvent faire valoir leur droit à définir le mandat d'un expert nommé par une juridiction ;
- les parties ont le droit de choisir ou de proposer leurs propres experts (dans l'affirmative, il conviendra de préciser si leurs rapports ont le même poids que ceux d'experts nommés par une juridiction).

Concernant les autres aspects procéduraux de l'activité des experts, le questionnaire soulève les questions suivantes :

- l'expert est-il désigné par le juge, par les parties ou s'agit-il d'une désignation conjointe ?
- les parties sont-elles autorisées à désigner leur propre expert ?
- existe-t-il un système de licence ou d'habilitation des experts ?
- les juridictions sont-elles tenues de choisir les experts à partir d'une liste prédéfinie ?
- comment les conclusions de l'expert sont-elles présentées (rapport écrit, témoignage oral, confrontation avec les parties à l'audience) ?

Le questionnaire consacre une section entière à la question de la responsabilité des experts et aux sanctions dont ils sont susceptibles de faire l'objet. Sur ce point, le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice s'est avant tout attelé à demander des informations sur l'existence de sanctions en cas de manquement de l'expert à ses obligations et sur la forme que ces dernières peuvent revêtir (rejet des preuves à l'audience, infliction d'une amende, radiation de l'expert de la liste officielle des experts, retenue sur honoraires, sanctions pénales, responsabilité civile, *etc.*). En d'autres termes, les auteurs souhaitent déterminer si l'expert peut être tenu

responsable d'éventuelles erreurs ou fautes commises dans l'exercice de ses fonctions. Dans l'affirmative, la CEPEJ demande à savoir si sa responsabilité peut être engagée (au pénal, au civil ou autre) et qui (le juge, les parties, *etc.*) est chargé de contrôler l'activité de l'expert, de détecter d'éventuelles erreurs et de décider s'il est passible de sanctions. Une autre question connexe au sujet est celle de l'assurance de l'expert et, par extension, celle de l'entité chargée de vérifier l'existence de cette couverture d'assurance. Enfin, la dernière question portant sur le sujet vise à déterminer si le statut d'expert a des effets sur la responsabilité civile et pénale de celui-ci.

Le chapitre suivant est consacré au principe de célérité dans l'exercice du mandat d'expert. Sur ce point, l'accent est mis sur l'application dudit principe au regard de l'activité d'expert. Ceci s'avère somme toute logique, dans la mesure où la durée des procédures est étroitement liée à celle du travail de l'expert. Ainsi, la première question concerne l'existence de moyens de procédure ou de contrôle hiérarchique pour limiter la durée de préparation des rapports d'expertise (gestion des affaires avant le procès pour fixer un délai de préparation des rapports d'expertise, délais fixés en vertu du droit procédural, définition des délais à la discrétion des juges, *etc.*).

La question suivante porte sur le format du rapport d'expertise et l'existence d'une structure imposée pour sa préparation. La CEPEJ enquête également sur les principales causes de retard des travaux d'expertise (manque d'experts ou d'équipements technologiques, règles de procédure, contestation des compétences de l'expert, multiplication des instructions transmises à l'expert). La CEPEJ se penche d'autre part sur les statistiques relatives aux affaires ayant exigé l'intervention d'un expert et s'attèle notamment à déterminer :

- dans quelle mesure le recours à un expert affecte la durée des procédures ;
- la durée moyenne impartie par le tribunal pour la préparation d'un rapport d'expertise dans le cadre d'une procédure judiciaire ;
- si les juridictions ont mis en place des systèmes pour gérer le dépôt des rapports d'expertise et leur approbation ;
- si ce système renseigne la juridiction sur le nombre d'expertises confiées à chaque expert ;
- si les juges sont compétents pour gérer les expertises (allonger les délais de préparation du rapport d'expertise, étendre ou restreindre le mandat de l'expert, assister l'expert dans sa mission, par exemple en requérant les documents nécessaires à l'élaboration de son rapport, demander le remplacement de l'expert en cas de dépassement des délais impartis).

Le dernier chapitre comporte une série de questions sur les bonnes pratiques, auxquelles les tribunaux-référents sont invités à répondre en attribuant une note sur une échelle de cinq points. Celles-ci doivent permettre de déterminer :

- le poids que les juges accordent aux rapports d'expertise lors de la révision d'un jugement ;
- si les juges sont formés pour pouvoir évaluer les témoignages d'expert ;
- si les experts bénéficient d'une formation aux normes juridiques qu'ils doivent respecter ;
- dans une question séparée, les tribunaux-référents sont priés d'indiquer comment leur système judiciaire s'assure des compétences de l'expert (habilitation, licence, normes définies par un organisme professionnel, réglementation applicable aux experts, *etc.*).

Le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice demande également diverses informations concernant les initiatives mises en œuvre à l'échelle nationale pour améliorer la qualité des expertises et minimiser les retards dans l'exercice de la mission des experts. Si ces initiatives existent, la CEPEJ demande aux personnes interrogées d'indiquer qui est responsable de leur adoption (les tribunaux, les décideurs, les universitaires, les experts judiciaires eux-mêmes). La CEPEJ s'intéresse également aux problèmes les plus épineux en matière d'expertise judiciaire (manque d'experts, manque de fiabilité, manque de neutralité, etc.). La dernière question porte sur l'existence dans la sphère universitaire d'ouvrages, de monographies ou de traités scientifiques consacrés à l'évaluation de l'expertise judiciaire, mais aussi l'existence de revues spécialisées et de sites internet consacrés à ce sujet.

4.9. Lignes directrices sur le rôle des experts nommés par un tribunal dans les procédures judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe⁷⁵

Préparées par le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice à partir des réponses communiquées par le Réseau des tribunaux référents des États membres du Conseil de l'Europe au *Questionnaire sur le rôle des experts dans les systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe*, les présentes Lignes directrices ont été adoptées lors de la 24^e réunion plénière de la CEPEJ tenue à Strasbourg, les 11 et 12 décembre 2014.

L'objectif poursuivi par ce document est d'offrir aux législateurs nationaux, juges et à toutes les parties à une procédure judiciaire un cadre de référence sur le rôle d'expert technique, lorsque ce dernier est nommé par un tribunal, dans le processus de décision judiciaire. La définition d'expert nommé par un tribunal utilisée ici est celle mentionnée dans le rapport de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens, selon laquelle l'expert technique « met à disposition du tribunal sa connaissance scientifique et technique sur des questions de fait ». Ces Lignes directrices ont pour but de diffuser les principes fondamentaux régissant la fonction d'expert dans le système judiciaire des États membres du Conseil de l'Europe. On y trouve également des règles destinées à clarifier l'interprétation et l'application de la loi encadrant l'activité des experts pendant les procédures judiciaires. Ces principes sont applicables à l'ensemble des procédures pré-judiciaires et judiciaires dans tous les domaines du droit – droit civil, mais aussi droit pénal et droit administratif.

La finalité accordée à ces Lignes directrices ne consiste pas à répondre à la question de savoir si et sous quelles conditions la désignation d'un expert est nécessaire en général, conformément au droit processuel, mais à déterminer des critères permettant une sélection de qualité des experts susceptibles d'être nommés, la préparation des opinions d'expertise et leur prise en considération lors des procédures judiciaires.

Les Lignes directrices abordent une large panoplie des différents aspects de la fonction d'expert : la nature de cette fonction, les procédures de sélection et de remplacement des experts, celle de désignation par les parties ou par le juge, les demandes formulées par les parties, les exigences relatives à la préparation de l'opinion d'expertise (évaluation, forme), les devoirs et les droits des experts, les possibilités de suivi des opinions d'expertise, la question des sanctions en cas de manquements aux obligations, les effets des opinions d'expertises sur les procès, l'évaluation des qualifications des experts, les moyens de contrôle mis à la disposition des tribunaux pendant la sélection et après la désignation des experts etc.

⁷⁵ CEPEJ-GT-QUAL, *Lignes directrices sur le rôle des experts nommés par un tribunal dans les procédures judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 12 décembre 2014, CEPEJ(2014)14.

Il est souligné que l'expert doit rester indépendant au regard de l'affaire examinée et demeurer impartial concernant les deux parties au procès. L'expert ne doit pas avoir été engagé par l'une des parties lors de la phase préliminaire aux fins de l'élaboration d'un rapport privé. Il ne doit pas non plus entretenir une relation étroite avec l'une des parties au procès, susceptible de créer des conflits d'intérêts. Il s'engage à s'exprimer en toute objectivité et à éviter tout risque d'intérêt personnel potentiel.

Les Lignes directrices énumèrent différents critères de sélection des experts auxquels ont recours les États membres, comme par exemple la détermination des connaissances de l'expert, son indépendance effective et son impartialité personnelle, les temps et moyens techniques dont il dispose pour procéder à une expertise de qualité, sa capacité personnelle, les coûts prévisibles, son expérience dans le domaine de l'expertise judiciaire, la prévisibilité du résultat de l'évaluation, la nationalité de l'expert, la capacité à s'exprimer de manière compréhensible et si nécessaire dans le langage officiel du tribunal concerné, l'autorité de l'expert et la référence aux résultats. La Commission formule une série de conseils à l'attention des États membres quant à l'interprétation de ces critères. Ainsi, il convient de ne pas se limiter au seul critère du plus bas taux horaire. De même, la sélection de l'expert ne doit pas dépendre du fait qu'il possède ou non une expérience dans le domaine de l'expertise judiciaire. En outre, aux yeux de la CEPEJ, la prévisibilité du résultat de l'expertise ne peut pas servir de paramètre de sélection.

Conformément aux principes développés par ces Lignes directrices, chaque État membre du Conseil de l'Europe doit introduire un cadre normatif concernant les droits et responsabilités des experts dans le processus judiciaire, ou bien vérifier si les règles existantes en la matière répondent aux standards européens établis au regard de l'activité d'expert.

Chapitre 5.

L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice concernant la mise en œuvre de mesures alternatives de règlement des litiges et les difficultés liées à l'exécution des décisions de justice

5.1. L'activité de la CEPEJ concernant la médiation

Le groupe de travail de la CEPEJ sur la médiation a été mis sur pied en vue de contribuer au développement des conditions nécessaires à la mise en œuvre des recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe en matière de médiation. Son existence est mentionnée pour la première fois dans le compte-rendu de la réunion inaugurale du groupe de travail, en date des 8-10 mars 2006⁷⁶. Aux termes du mandat du groupe de travail sur la médiation, qui figure à l'annexe de ce document⁷⁷, cette entité de la CEPEJ a pour vocation d'évaluer l'impact des recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe⁷⁸, de concourir à la mise en œuvre efficace des recommandations existantes et de contribuer à la mise en place de nouvelles obligations internationales relatives aux mesures alternatives de règlement des litiges, notamment à la médiation.

Ce groupe de travail se compose de six membres, experts de la CEPEJ⁷⁹, choisis pour leur maîtrise des questions liées à la médiation et aux autres mesures alternatives de règlement des litiges. Il travaille conjointement avec d'autres autorités du Conseil de l'Europe, dont il dépend dans ses activités, et bénéficie du soutien d'organisations non gouvernementales extérieures et de tribunaux-référents qui lui fournissent des informations pratiques concernant la mise en œuvre des procédures de médiation dans les systèmes judiciaires nationaux.

⁷⁶ Groupe de travail sur la médiation, (CEPEJ-GT-MED), Strasbourg, 8-10 mars 2006, rapport de réunion, CEPEJ-GT-MED(2006)4.

⁷⁷ Mandat du groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED) adopté par la CEPEJ à l'occasion de sa 6^e réunion plénière. Les prérogatives de ce groupe ont par la suite été modifiées. Voir par exemple le mandat du groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED), CEPEJ(2007)4, Strasbourg, 22 janvier 2007.

⁷⁸ À savoir : Recommandation Rec(98)1 sur *la médiation familiale* ; Recommandation Rec(99)19 concernant *la médiation en matière pénale* ; Recommandation Rec(2001)9 sur *les alternatives aux litiges entre les autorités administratives et les personnes privées* ; Recommandation Rec(2002)10 sur *la médiation en matière civile*.

⁷⁹ Les six experts de ce groupe de travail sont sélectionnés par le Bureau de la CEPEJ parmi les membres de la CEPEJ. Ce groupe de travail réunissait les experts du Portugal, d'Allemagne, de Lituanie, de la République tchèque, du Royaume-Uni et de la Slovaquie. C'est l'expert lituanien qui présidait la dernière réunion du groupe de travail.

La première réunion du groupe de travail de la CEPEJ sur la médiation avait pour objectifs principaux de définir la procédure de médiation nationale et de déterminer l'efficacité d'autres modes de règlement des litiges. Elle était en second lieu consacrée à l'élaboration du document servant de base à l'évaluation de l'impact des recommandations du Conseil de l'Europe évoquées plus haut. Ainsi, le groupe de travail a mis au point à l'intention des États membres un questionnaire⁸⁰ destiné à collecter des informations et à dresser un tableau général des mesures alternatives de règlement des litiges, dont la médiation, applicables dans les États membres. Il convient de préciser que ce questionnaire a également été publié sur le site internet de la CEPEJ, afin de permettre aux médiateurs exerçant dans les États membres de fournir de leur propre chef des informations sur la mise en œuvre des procédures de médiation dans leurs pays respectifs.

5.1.1. Analyse de l'évaluation de l'impact des recommandations du Conseil de l'Europe relatives à la médiation⁸¹

Long de plus de 200 pages, ce rapport compte parmi les plus volumineux du groupe de travail de la CEPEJ. Sa première partie porte sur la qualité du travail mené par les autorités des États membres avec le questionnaire de la CEPEJ et s'attache à évaluer le sérieux de leur collaboration avec la CEPEJ en général, et avec son groupe de travail sur la médiation en particulier. La seconde partie du rapport analyse la qualité de mise en œuvre des recommandations du Conseil de l'Europe au sein du système judiciaire national, chacune de ces recommandations faisant l'objet d'une étude distincte par les experts du groupe de travail.

En ce qui concerne la Recommandation Rec(98)1 sur la médiation familiale, le groupe de travail constate que bon nombre d'avocats spécialisés dans le droit de la famille sont au fait de cet acte du Conseil de l'Europe. En outre, le groupe de travail affirme que cette recommandation du Conseil de l'Europe a un impact non négligeable tant sur la pratique des tribunaux que sur la formation juridique offerte par les facultés de droit. Toutefois, les cadres normatifs nationaux ne sont pas suffisamment aboutis pour garantir pleinement le recours aux mesures alternatives de règlement des litiges. Une autre tendance observée par les auteurs du rapport est l'intégration croissante dans le droit national des principes issus de cette recommandation.

Dans son rapport, le groupe de travail déplore que les citoyens soient encore trop peu familiers des diverses mesures alternatives de règlement des litiges familiaux. Le recours limité à la médiation dans les affaires familiales s'explique en outre par la méfiance que suscite ce mode de résolution extrajudiciaire des litiges entre les juges et les citoyens.

Le faible recours à la médiation dans les affaires familiales est plutôt étonnant, dans la mesure où elle présente de sérieux avantages par rapport aux procédures judiciaires classiques, à commencer par la possibilité de résoudre le litige à moindres frais. La médiation et les poursuites en justice dans les affaires familiales étant, dans la plupart des États membres, à la charge financière des parties intéressées, le groupe de travail estime qu'il est essentiel d'intensifier les actions de sensibilisation à l'existence de mesures alternatives de règlement des litiges.

Le CEPEJ-GT-MED pointe par ailleurs l'insuffisance du financement octroyé aux dispositifs alternatifs de résolution des litiges dans la plupart des États membres. Par ailleurs, la formation des médiateurs nécessite une participation accrue de l'État, auquel il appartient d'édicter les principales règles régissant leur statut et, plus particulièrement, de consacrer un certain nombre de principes fondamentaux concernant leur activité (le principe de confidentialité ou la présence

⁸⁰ CEPEJ-GT-MED, (2006) 3.

⁸¹ CEPEJ-GT-MED, *Analyse de l'évaluation de l'impact des Recommandations du Conseil de l'Europe en matière de médiation*, Strasbourg, 3 mai 2007, CEPEJ (2007) 12.

obligatoire des enfants lors des procédures de médiation par exemple). Les auteurs du rapport attirent également l'attention du lecteur sur l'accord signé à l'issue de la médiation, et en particulier sur son caractère juridiquement contraignant qui, bien que reconnu dans la majorité des États membres, demeure insuffisant.

À la lumière des résultats de l'analyse de la mise en œuvre des recommandations du Conseil de l'Europe sur la médiation familiale, le groupe de travail formule les préconisations suivantes :

- sensibiliser les citoyens, mais aussi les juges, aux mesures alternatives de règlement des litiges ;
- accroître le soutien financier en vue de réduire les déséquilibres financiers entre les parties ;
- mieux prendre en compte l'intérêt des enfants ;
- élaborer un Code de bonnes pratiques des médiateurs ;
- uniformiser la formation des médiateurs à travers toute l'Europe ;
- réformer le statut des accords de médiation dans la législation nationale ;
- créer des procédures de médiation familiale internationale pour les conjoints ou les ressortissants de différents États ;
- soumettre les juges à l'obligation d'informer les citoyens de l'existence de mesures alternatives de règlement des litiges ;
- parvenir à une définition commune du principe de confidentialité et définir les sanctions en cas de manquement à ce principe ;
- accroître le soutien financier de l'État aux dispositifs alternatifs de résolution des litiges familiaux ;
- se pencher sur l'élaboration d'une réglementation relative à l'obtention du statut de médiateur ;
- modifier les conditions encadrant la participation des enfants aux procédures alternatives de résolution des litiges ;
- définir le cadre des obligations découlant de l'accord de médiation.

Le rapport du groupe de travail portait également sur la Recommandation (2002)¹⁰ sur la médiation en matière civile. Le CEPEJ-GT-MED observe que cette recommandation du Conseil de l'Europe est connue des avocats des États membres et qu'elle figure *a priori* au programme des facultés de droit européennes. Les auteurs précisent en outre que, dans la plupart des États membres, les dispositions de cette recommandation ont été mises en œuvre dans la législation nationale. Partant du constat que les citoyens ignorent parfois l'existence de ces modes de résolution des litiges, le groupe de travail conseille aux États membres d'organiser une campagne de sensibilisation du public pour faire valoir les avantages de la médiation, notamment son coût relativement abordable, son caractère plus informel ainsi que sa durée restreinte. Le groupe de travail relève que, dans la quasi-totalité des États membres, la médiation est régie par le Code de procédure civile ou un autre texte de loi, les relations juridiques en matière civile justifiant particulièrement, eu égard à leur nature, le recours à des mesures alternatives de règlement des litiges.

Après avoir mis en évidence le manque de financement apporté aux dispositifs alternatifs de règlement des litiges civils dans certains États membres, le groupe de travail pointe l'insuffisance des aides financières accordées par l'État à ce genre de procédures dans les pays peu coutumiers de la médiation.

Quant à l'octroi aux différentes parties de fonds destinés à couvrir les frais de la procédure de résolution du litige, la situation est pour le moins contrastée. Si, dans certains États membres, l'ensemble des dépenses est à la charge exclusive des parties impliquées dans la procédure, il existe dans d'autres pays des programmes de financement mis en place par le gouvernement.

Le groupe de travail souligne que dans la plupart des pays, le juge n'a pas compétence pour remplir les fonctions de médiateur, et qu'il est tenu d'informer les parties à la procédure de la possibilité de recourir à la médiation. Dans les pays d'Europe, c'est toutefois aux parties qu'il appartient de choisir d'utiliser ou non la médiation.

Le groupe de travail explique que les exigences concernant l'exercice de la fonction de médiateur sont définies par un code réglementaire spécifique dans la plupart des pays. Il préconise l'instauration d'un système d'évaluation de l'activité des médiateurs en vue d'accroître leur niveau de responsabilité. Des programmes de formation destinés aux médiateurs existent déjà dans les États membres, auxquels il est conseillé d'harmoniser leurs législations concernant les critères requis pour les candidats au poste de médiateur, ainsi que la qualification et la formation des médiateurs.

Le groupe de travail souligne que, selon les États, les médiateurs ne sont pas systématiquement tenus à l'obligation de confidentialité.

Si la pratique de la médiation dans les affaires civiles n'a rien d'obligatoire, les accords de médiation n'en ont pas moins force exécutoire dans le système judiciaire national.

Le groupe de travail formule les suggestions suivantes en vue d'améliorer la mise en œuvre de cette recommandation du Conseil de l'Europe :

- sensibiliser les avocats et les citoyens aux avantages de la médiation ;
- adopter la règle d'incompatibilité entre la fonction de juge et celle de médiateur dans la même affaire ;
- réunir les conditions pour la réduction des déséquilibres financiers entre les parties aux procédures de médiation ;
- soumettre les procédures de médiation à des normes de qualité communes pour en accroître l'efficacité à travers leur mise en conformité avec les pratiques internationales existantes ;
- astreindre les médiateurs au devoir de confidentialité dans l'ensemble des États membres ;
- procéder à l'harmonisation des critères requis pour les candidats au poste de médiateur, *etc.*

Au sujet de la Recommandation Rec(99)19 sur la médiation en matière pénale, le sentiment du groupe de travail de la CEPEJ est plus mitigé.

Ainsi, ce dernier relève à titre d'exemple que cette recommandation particulière, si elle est bien connue dans le milieu universitaire, l'est moins des avocats en exercice, même si la plupart des législations nationales intègrent des dispositions allant dans ce sens. De plus, les auteurs indiquent que, dans les États membres, le grand public est au fait des procédures de médiation en matière pénale. Néanmoins, le groupe de travail préconise la mise en place de campagnes d'information visant à familiariser les citoyens à l'existence de ce type de procédure pénale.

Le groupe de travail note que, contrairement à la médiation civile, tous les types d'affaires pénales ne se prêtent pas à la médiation. Les auteurs précisent cependant que le recours à la médiation doit, le cas échéant, avoir lieu à chaque étape de la procédure pénale. Le principe de confidentialité prévaut davantage que lors d'une médiation civile, ce qui n'a rien d'étonnant eu égard à la nature particulière des procédures pénales.

Le groupe de travail dresse un constat intéressant : en matière pénale, ces procédures sont mises en œuvre, quel qu'en soit le coût. Il est également précisé que le soutien financier apporté aux procédures de médiation en matière pénale est quasi inexistant, l'ensemble des frais de procédure en matière pénale étant pris en charge par l'État dans presque tous les États membres. Le groupe de travail note toutefois que le prévenu est parfois contraint de s'acquitter d'une partie des frais de médiation.

Le groupe de travail porte une attention accrue à la façon dont les participants aux procédures pénales sont informés de la nature et des conséquences du processus de médiation. Le haut niveau de qualification des médiateurs est un gage de crédibilité aux yeux des parties impliquées dans les procédures pénales. Dès lors, la sensibilisation du public et le professionnalisme éprouvé des médiateurs sont les conditions essentielles du succès de la mise en œuvre de la procédure de médiation pénale. Ces garanties reposent notamment sur les exigences en matière de qualification professionnelle auxquelles sont soumis les médiateurs, tenus en vertu de la législation nationale de posséder des compétences juridiques, psychologiques et pédagogiques déterminées. En raison de la nature spécifique des affaires pénales, il conviendrait selon le groupe de travail de la CEPEJ que les États membres imposent aux médiateurs de suivre régulièrement des sessions de formation professionnelle.

À l'issue de la médiation pénale dans tous les États membres, l'accord de médiation justifie l'arrêt définitif des poursuites pénales à l'encontre du prévenu. Cet accord est donc réputé avoir force exécutoire.

À la lumière de l'analyse de la mise en œuvre de cette recommandation, le groupe de travail a formulé plusieurs conseils :

- prendre des mesures visant à renforcer la confiance du public dans la médiation en matière pénale ;
- préciser la compétence des autorités judiciaires lors du renvoi de l'affaire à la médiation ;
- définir les garanties des droits des personnes mineurs participant aux procédures de médiation ;
- définir les garanties des droits des personnes vulnérables participant aux procédures de médiation ;
- créer les conditions nécessaires pour que soit garantie l'indépendance des médiateurs ;
- définir les critères de qualification professionnelle des médiateurs ;
- améliorer les règles de confidentialité ;
- préciser les sources de financement public de la médiation pénale.

L'analyse de la mise en œuvre de la recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées s'est avérée relativement complexe. En effet, le groupe de travail observe que tous les États membres n'ont pas procédé à l'analyse de ce type de médiation, du fait probablement de l'intégration lacunaire de cette recommandation dans la législation nationale. Par exemple, le groupe de travail affirme que tous les avocats en exercice n'ont pas connaissance de cette recommandation, d'où la nécessité d'accentuer les efforts de sensibilisation du public à ce type de médiation.

Les programmes de médiation mis en place dans les différents États membres sont plutôt variés, allant de la conciliation semi-formelle préalable au recours à la justice aux commissions de conciliation institutionnalisées, en passant par les modes alternatifs de règlement des litiges entre autorités administratives et personnes privées. Néanmoins, le groupe de travail n'est pas parvenu à obtenir d'informations plus détaillées de la part des États membres concernant la réglementation juridique de ce type de médiation. Il note par ailleurs que les citoyens ne sont pas suffisamment informés sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

Aussi, afin d'éliminer les principaux freins à la mise en œuvre de cette recommandation, le groupe de travail invite les États membres à :

- organiser une campagne de sensibilisation des citoyens, des avocats en exercice et des théoriciens du droit ;
- institutionnaliser le principe selon lequel les parties peuvent imposer au juge leur décision de recourir aux modes alternatifs de résolution des litiges ;
- améliorer le niveau de qualification et de formation des médiateurs, *etc.*

En d'autres termes, il importe d'améliorer autant que possible les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, les informations fournies par les États membres attestant que les dispositions de cette recommandation du Conseil de l'Europe n'ont pas été mises en œuvre de manière satisfaisante.

5.1.2. Lignes directrices du groupe de travail concernant la mise en œuvre des recommandations du Conseil de l'Europe sur la médiation

Conçues et approuvées lors de la troisième réunion du groupe de travail sur la médiation⁸², ces lignes directrices ont été élaborées à l'issue de l'analyse de l'évaluation de l'impact sur la législation nationale des États membres des recommandations du Conseil de l'Europe en matière de médiation. En effet, ce document a été préparé après que le groupe de travail avait identifié un certain nombre de problèmes liés à la mise en œuvre des recommandations du Conseil de l'Europe sur la médiation⁸³. En conséquence, et suite à la décision prise lors de cette réunion, ces lignes directrices s'adressent à la fois aux États membres, en vue de faciliter leur travail de mise en œuvre des recommandations préexistantes du Conseil de l'Europe, et aux autorités du Conseil de l'Europe pour les inciter à apporter certaines modifications aux recommandations afin de les améliorer et de faciliter leur mise en œuvre dans les législations nationales.

À l'instar du rapport évoqué dans la section précédente, le groupe de travail a élaboré ses lignes directrices en se fondant sur le plan préexistant. Ces dernières portent sur :

⁸² CEPEJ-GT-MED, 3^e réunion, Strasbourg, 3-4 avril 2007, CEPEJ-GT-MED(2007)9.

⁸³ Notons qu'outre le rapport susmentionné, le groupe de travail de la CEPEJ sur la médiation a pris connaissance des travaux sur l'efficacité des procédures de médiation dans les États membres, qui ont servi de base à son analyse ainsi qu'à l'élaboration des Lignes directrices. Voir *Bilan et perspectives de la médiation pénale en Europe* par Julien LHUILLIER, CEPEJ-GT-MED(2007)8E, 22 août 2007 ; Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Médiation*, rapport élaboré à la demande de la Délégation de Suisse, CEPEJ(2003)25(D2)E, 5 décembre 2003.

- l'amélioration de la mise en œuvre des recommandations existantes concernant la médiation familiale et civile ;
- l'amélioration de la mise en œuvre de la recommandation existante concernant la médiation en matière pénale ;
- l'amélioration de la mise en œuvre de la recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

Les *Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre des Recommandations existantes concernant la médiation familiale et en matière civile*⁸⁴ ont été élaborées conformément au plan dans le cadre duquel ont été formulées des conseils portant sur :

- la disponibilité et la qualité des procédures de médiation ;
- leur accessibilité réelle pour les citoyens ;
- la sensibilisation du public à la possibilité d'y recourir.

Ainsi, le groupe de travail s'est avant tout penché sur la question de la disponibilité et de la qualité des procédures de médiation dans les États membres, et plus particulièrement sur leur disponibilité dans l'ensemble du territoire de chaque État. À la lumière des résultats de son analyse, il préconise :

- d'accroître le soutien financier et la mise à disposition de ressources humaines ;
- d'inciter les juges à sensibiliser les parties aux procès au recours possible aux mesures alternatives de règlement des litiges ;
- d'entériner dans les Codes de conduite des Barreaux l'obligation faite aux avocats de proposer à leurs clients des mesures alternatives de résolution des litiges ;
- de mettre en place une réglementation détaillée relative au devoir de confidentialité ; de rendre son application obligatoire à chaque étape des procédures ; d'instaurer de sanctions en cas de transgression de ce principe ;
- l'amélioration de la réglementation concernant la formation et les compétences du médiateur ;
- la prise en compte des intérêts des enfants (dans le cas de procédures de médiation familiale) ;
- la création d'actes codifiés régissant l'activité de médiation en matière familiale et civile ;
- la mise en œuvre de procédures disciplinaires en vertu desquelles les médiateurs devraient répondre de leurs actes en cas de violation des dispositions du Code régissant leur activité.

Afin de garantir l'accessibilité des procédures de médiation, le groupe de travail rappelle qu'il est essentiel que le coût supporté par les usagers demeure raisonnable et que le recours à ce type de procédure ne soit pas entravé par différents types de restrictions.

La nécessité de sensibiliser davantage le public au recours possible à ces procédures a conduit le groupe de travail à formuler les conseils suivants : il importe en priorité de veiller à ce que le grand public ait accès aux informations relatives aux avantages des mesures alternatives de règlement des litiges et aux modalités qui encadrent leur usage (ce conseil s'adresse tant aux États membres qu'à la CEPEJ elle-même, puisque le groupe de travail se propose de créer une page dédiée à ce sujet sur le site internet de la Commission) ; les avocats en exercice et les parties engagées dans les procédures doivent être sensibilisés davantage ; le remboursement des

⁸⁴ CEPEJ, *Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre des Recommandations existantes concernant la médiation familiale et en matière civile*, Strasbourg, 7 décembre 2007, CEPEJ(2007)14.

frais occasionnés par ces procédures doit être refusé dans l'hypothèse où les parties n'auraient pas eu recours aux mesures alternatives de règlement des litiges disponibles dans le cadre de l'affaire qui les oppose ; les juges doivent être mieux sensibilisés aux différents champs d'application des mesures alternatives de règlement des litiges ; les liens entre juges et médiateurs doivent être renforcés ; les avocats doivent être familiarisés davantage à la possibilité de recourir aux mesures alternatives de règlement des litiges ; des organisations non gouvernementales peuvent être associées à la mise en place de processus alternatifs de résolution des litiges.

Les *Lignes Directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation existante concernant la médiation en matière pénale*⁸⁵ ont été élaborées conformément au plan utilisé dans les documents précédents. Aussi, elles contiennent également des recommandations sur la disponibilité et la qualité des procédures de médiation, leur accessibilité réelle pour les citoyens et la sensibilisation du public à la possibilité d'y recourir.

Quant à la disponibilité et la qualité de la médiation en matière pénale, le groupe de travail livre plusieurs observations :

- les États membres doivent s'efforcer de maintenir et d'améliorer ces procédures en matière pénale, notamment en finançant les programmes correspondants ;
- il appartient aux juges, aux procureurs et aux autorités chargées de faire appliquer la loi d'informer les citoyens sur la possibilité de recours à la médiation en matière pénale, mais aussi de jouer un rôle actif dans les procédures de médiation et de coopérer avec les médiateurs ;
- les États membres sont invités à collaborer avec des organisations non gouvernementales et des autorités sociales, susceptibles de prendre part aux procédures de médiation ;
- les avocats devraient être tenus d'informer les citoyens du recours possible à la médiation en matière pénale ;
- il est essentiel d'améliorer constamment les dispositifs, procédures et informations en rapport avec la médiation en matière pénale. Dans cette optique, il est conseillé à l'État d'évaluer l'application de ces procédures et d'identifier les freins à leur bon fonctionnement.

Les États membres sont également invités à :

- imposer l'obligation de confidentialité à chaque étape de la médiation pénale ;
- dresser la liste des critères requis pour les candidats au poste de médiateur ;
- établir les règles relatives à la formation initiale et continue des médiateurs ;
- définir les exigences en matière de protection des mineurs ;
- créer un code de conduite régissant l'application des procédures de médiation en matière pénale ;
- prévoir des procédures disciplinaires en cas de violation de cet acte ;
- élaborer des procédures de médiation pénale internationale.

Afin d'améliorer l'accessibilité des procédures de médiation, le groupe de travail estime nécessaire de renforcer la protection des droits aussi bien de la victime que du délinquant (ce qui implique notamment de leur signifier la nature et les effets juridiques de la médiation), d'apporter un soutien financier aux parties engagées dans la médiation et d'écartier toute entrave au bon déroulement de telles procédures.

⁸⁵ CEPEJ, *Lignes Directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation existante concernant la médiation en matière pénale*, Strasbourg, 7 décembre 2007, CEPEJ(2007)13.

Au vu de la nécessité de sensibiliser davantage le public au recours possible à ces procédures, le groupe de travail a élaboré une série de conseils :

- veiller à ce que le grand public ait accès aux informations relatives aux avantages des mesures alternatives de règlement des litiges et aux modalités qui encadrent leur usage (ce conseil est destiné tant aux États membres qu'à la CEPEJ elle-même, puisque le groupe de travail se propose de créer une page dédiée à ce sujet sur le site internet de la Commission) ;
- l'obligation des autorités chargées de l'application de la loi à expliquer aux victimes et aux délinquants comment recourir aux modes alternatifs de règlement des litiges doit avoir un fondement normatif ;
- les agents des forces de l'ordre doivent être sensibilisés davantage aux procédures de médiation en matière pénale ;
- les fonctionnaires de justice doivent être sensibilisés à l'application des mesures alternatives de règlement des litiges en matière pénale, tandis que la communication entre juges et médiateurs doit être renforcée ;
- les avocats doivent être mieux sensibilisés au recours aux modes alternatifs de résolution des litiges ;
- des organisations non gouvernementales et des travailleurs sociaux doivent être associés au développement du processus de règlement alternatif des litiges.

Les *Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées*⁸⁶ ont également été élaborées conformément au plan utilisé dans les documents précédents. En outre, elles contiennent aussi des recommandations sur la disponibilité et la qualité des procédures de médiation, leur accessibilité réelle pour les citoyens et la sensibilisation du public à la possibilité d'y recourir.

Concernant la disponibilité et la qualité des procédures de médiation entre les autorités administratives et les personnes privées, le groupe de travail avance les observations suivantes :

- les pouvoirs publics (au premier chef, les autorités administratives ayant pouvoir de décision concernant les citoyens) doivent prendre les mesures nécessaires pour promouvoir l'utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges avec les personnes privées ;
- il peut également être utile que le législateur adopte une loi ou adapte la législation existante pour promouvoir le recours aux mesures alternatives de règlement des litiges avec les personnes privées au plus haut niveau des autorités publiques ;
- de même, il peut être opportun de créer des procédures internes de contrôle de la légalité des actes administratifs, afin de réduire le nombre de litiges administratifs ;
- les juges sont quant à eux invités à fournir des informations plus détaillées sur la possibilité de recours aux mesures alternatives de règlement des litiges entre autorités administratives et personnes privées ;
- les avocats doivent être tenus par l'obligation d'informer les citoyens du recours possible aux procédures de médiation en matière administrative, mais aussi de coopérer avec les médiateurs dans la résolution du litige ;
- il est préconisé de maintenir le suivi du recours aux mesures alternatives de règlement des litiges entre autorités administratives et personnes privées afin d'améliorer et de populariser la législation actuelle ;

⁸⁶ CEPEJ, *Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées*, Strasbourg, 7 décembre 2007, CEPEJ(2007)15.

- il peut être opportun de réviser les exigences en matière de qualification, de formation initiale et continue et de contrôle de l'exécution par les médiateurs de leurs obligations en matière administrative ;
- il est utile d'élaborer un code de conduite organisant l'application des procédures de médiation en matière administrative ; la responsabilité en cas de violation de cet acte doit pouvoir être engagée ; des procédures de médiation pénale internationale doivent être mises en place.

Selon le groupe de travail, pour accroître l'accessibilité des mesures alternatives de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, il convient de garantir la gratuité des procédures de médiation, mises en œuvre dans un premier temps par l'administration elle-même et caractérisées par la participation d'un médiateur indépendant (faible coût et financement garantis).

Au vu de la nécessité de sensibiliser davantage le public au recours possible à ces procédures, le groupe de travail formule une série de conseils. Il indique ainsi qu'il importe en priorité de veiller à ce que le grand public ait accès aux informations relatives aux avantages des mesures alternatives de règlement des litiges et aux modalités qui encadrent leur usage. (ce conseil s'adresse tant aux États membres qu'à la CEPEJ elle-même, puisque le groupe de travail se propose de créer une page dédiée à ce sujet sur le site internet de la Commission).

Le groupe de travail préconise ensuite d'astreindre les représentants des pouvoirs publics à fournir des informations et conseils sur les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, ainsi qu'à envisager de supprimer le remboursement des frais occasionnés par ces procédures pour le cas où les parties n'auraient pas eu recours aux mesures alternatives de règlement des litiges disponibles dans le cadre de l'affaire qui les oppose.

Le groupe de travail suggère par ailleurs de mieux sensibiliser les juges aux différents champs d'application des mesures alternatives de règlement des litiges et de renforcer les liens entre juges et médiateurs. Enfin, il importe de sensibiliser davantage les avocats quant à la possibilité de recourir aux mesures alternatives de règlement des litiges entre autorités administratives et personnes privées.

5.2. L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice concernant la mise en œuvre des standards du Conseil de l'Europe en matière d'exécution des décisions de justice

Le groupe de travail de la CEPEJ sur l'exécution (CEPEJ-GT-EXE) est l'entité la plus récente de la Commission, puisqu'elle n'a démarré son activité officielle qu'en 2009⁸⁷, ce qui explique le caractère relativement modeste de sa contribution à ce jour. Pour l'heure, ce groupe de travail n'a conduit que deux réunions d'experts et n'a élaboré qu'un seul document d'importance, à savoir les *Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la Recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution*⁸⁸. La décision de créer ce groupe de travail a été prise par la

⁸⁷ La première réunion des experts du groupe de travail s'est tenue les 29 et 30 janvier 2009. Voir le rapport sur la première réunion du groupe, Strasbourg, 20 mars 2009, CEPEJ-GT-EXE(2009)3.

⁸⁸ CEPEJ-GT-EXE, *Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution*, CEPEJ(2009)11REV2, Strasbourg, 17 décembre 2009.

CEPEJ lors de sa 12^e réunion plénière, qui s'est tenue à la fin de l'année 2008⁸⁹. C'est à cette occasion qu'a été défini le mandat de cette structure de la CEPEJ⁹⁰.

Ce mandat établit en particulier les objectifs ayant motivé la création du groupe de travail sur l'exécution, le principal étant de « *faciliter la mise en œuvre des standards pertinents du Conseil de l'Europe concernant l'exécution des décisions de justice en matière civile, commerciale et administrative* ». Dans le cadre de son mandat, le groupe de travail doit plus spécifiquement :

- mesurer l'impact dans les États des standards du Conseil de l'Europe concernant l'exécution des décisions de justice au niveau national ;
- élaborer des lignes directrices visant à assurer une application effective des standards existants du Conseil de l'Europe dans ce domaine ;
- élaborer et affiner des standards de qualité pour améliorer l'exécution des décisions de justice. Le groupe de travail est invité à se référer dans ses activités aux recherches sur l'exécution des décisions de justice déjà menées et mises en œuvre par la CEPEJ au sein du réseau des tribunaux-référents⁹¹.

Le groupe de travail se compose de six experts désignés par le Bureau de la CEPEJ⁹². D'autres experts nommés par les États membres peuvent également participer à ses travaux, mais à leurs propres frais⁹³. Certaines personnes morales (organisations) et leurs représentants peuvent être représentés au sein du groupe de travail, sans jouir toutefois du droit de vote. Ces entités sont l'Union internationale des huissiers de justice (UIHJ), la Commission européenne de l'Union européenne et le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe.

Le groupe de travail sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) a repris l'activité du groupe de travail sur l'exécution (CEPEJ-GT-EXE) et œuvre actuellement pour la promotion des *Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la Recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution*. Lors de sa 15^e réunion, le CEPEJ-GT-QUAL a considéré certains problèmes liés à l'exécution des décisions de justice, tout en soulignant le rôle important joué en la matière par les Lignes directrices de la CEPEJ. À la fin des discussions, l'Union internationale des huissiers de justice (UIHJ) s'est engagée à donner accès aux membres de la CEPEJ à son questionnaire principal portant sur l'exécution, aux fins de l'élaboration pour la réunion suivante d'un document abordant les questions essentielles relatives à l'exécution. Sur la base de ce document, le groupe de travail est censé évaluer à quel point il serait pertinent de continuer à travailler sur ce sujet. L'observateur de l'UIHJ, Matthieu CHARDON, a présenté une étude sur les problèmes en matière d'exécution des jugements dans un double objectif : contribuer à la promotion des lignes directrices et identifier les problèmes les plus fréquents et ceux qui atteignent le plus sérieusement l'efficacité des procédures d'exécution. En particulier, le document mettait l'accent sur six problèmes qui devraient être traités en priorité et qui ont provoqué une discussion sur les travaux à effectuer par le CEPEJ-GT-QUAL dans ce domaine. Tout en soulignant le besoin de promouvoir les lignes directrices et d'aider les huissiers de justice à relever les défis récents

⁸⁹ CEPEJ, 12^e réunion plénière, Strasbourg, 10-11 décembre 2008.

⁹⁰ *Mandat du groupe de travail sur l'exécution (CEPEJ-GT-EXE)*, adopté par la CEPEJ lors de sa 12^e réunion plénière.

⁹¹ CEPEJ, 2^e réunion plénière, Strasbourg, 19 mars 2007 – Rapport de réunion, Strasbourg, 3 avril 2007, CEPEJ(2007)9.

⁹² Ce groupe de travail se compose des 6 experts sélectionnés par le Bureau de la CEPEJ parmi les membres de la CEPEJ. Il rassemblait les experts de Croatie, de Grèce, d'Allemagne, de Monaco, de Russie et du Royaume-Uni. Le président de la dernière réunion était un expert allemand.

⁹³ Il s'agit avant tout d'experts de la CEPEJ membres d'autres entités du Conseil de l'Europe et jouant un rôle secondaire au sein du groupe de travail sur l'exécution. Ainsi, les autres experts de la CEPEJ, ou même le président de la CEPEJ, peuvent prendre part aux activités du groupe.

concernant l'exécution, le groupe a jugé approprié de ne pas développer de nouveaux standards ou dupliquer les lignes directrices qui constituent un modèle européen général en matière d'exécution des décisions de justice. À cet égard, Joao Arsenio DE OLIVEIRA (Portugal) proposait que le groupe concentre ses efforts sur la détection de bonnes pratiques existantes dans les États européens en matière d'exécution, ce qui n'a pas encore été fait. L'UIHJ et plusieurs membres du groupe de travail ont reconnu la nécessité de procéder à une compilation de bonnes pratiques relativement à chaque ligne directrice. Matthieu CHARDON a expliqué que l'UIHJ disposait d'informations utiles et pouvait en outre offrir son expertise, voire mettre à disposition du groupe de travail un expert. Suite aux discussions, le CEPEJ-GT-QUAL a décidé de préparer une compilation de bonnes pratiques en matière d'exécution, accompagnée d'exemples spécifiques de tous les États membres du Conseil de l'Europe. De même, le Secrétariat de la CEPEJ a été demandé d'assurer toute l'assistance pratique nécessaire à la réalisation de ce document.

5.2.1. L'exécution des décisions de justice en Europe⁹⁴

Ce rapport n'est pas le produit des activités du groupe de travail de la CEPEJ sur l'exécution. Il a été élaboré par des chercheurs suisses et français avant la création de ce groupe, à la demande de la CEPEJ et avec le concours d'experts extérieurs. Au reste, ce rapport appelait de ses vœux la création de ce groupe de travail spécialisé par la CEPEJ au sein de sa propre structure.

Ce rapport se fonde sur des statistiques et des informations collectées par la CEPEJ ainsi que sur les recherches menées par les théoriciens du droit susmentionnés sur les législations nationales. Il se divise en deux parties : la première est consacrée à l'accessibilité des outils destinés à faire exécuter les décisions de justice, tandis que la seconde s'intéresse à leur efficacité.

La première partie porte plus précisément sur les structures publiques et privées dédiées à l'exécution des décisions de justice. Les auteurs y abordent de manière distincte la question de l'organisation de ces structures dans le cadre du droit civil d'une part, et du droit pénal d'autre part. Ils soulignent en particulier qu'il n'existe pas d'approche unifiée concernant le statut des agents d'exécution : l'exécution des jugements peut relever de la responsabilité des structures publiques (les juges, par exemple) ou des structures privées. Toutefois, dans le cadre des procédures pénales, dans presque tous les États membres, c'est aux autorités publiques (le juge, le procureur, les autorités pénales et les différents services du ministère de la Justice) que revient la charge de l'exécution des décisions de justice.

Les experts s'intéressent ensuite au financement du dispositif de la mise en application des décisions de justice, dont le coût élevé peut se révéler préjudiciable à l'exécution des jugements. On comprend aisément que les experts n'aient ici examiné le coût de l'exécution que dans le cadre de procédures civiles.

Le rapport examine également la question de l'efficacité de l'exécution, en mettant l'accent sur la transparence du processus d'exécution, la prévisibilité de ses coûts et l'efficacité de ses outils.

⁹⁴ Rapport élaboré par l'équipe de recherche sur l'exécution des décisions de justice (Université de Nancy / Institut suisse de droit comparé) et analysé par le CEPEJ-GT-EVAL lors de sa 8^e réunion. Voir CEPEJ-GT-EVAL, 8^e réunion, 8-9 novembre 2007, Rapport de réunion, Strasbourg, 14 novembre 2007, CEPEJ-GT-EVAL(2007)14.

La seconde partie s'ouvre sur une étude des outils d'exécution et des mécanismes garantissant le respect des lois. Les experts abordent plus particulièrement la question du niveau de qualification de l'agent d'exécution, sa formation initiale et continue. Cette partie met également en lumière le problème du statut de l'agent, ainsi que de l'organisation et du contrôle de son activité. Par exemple, les experts évoquent les standards de qualité applicables à l'activité des agents d'exécution, le contrôle de leurs activités, les autorités chargées de les surveiller (juges, procureurs, organismes spécifiques), les procédures disciplinaires dont ils peuvent faire l'objet *etc.*

Une statistique intéressante montre que les griefs les plus fréquents des citoyens à l'égard des agents d'exécution ont trait à la durée excessive et au coût jugé déraisonnable du processus d'exécution. Les experts examinent par ailleurs les statistiques relatives aux procédures engagées contre les agents d'exécution, ainsi que le nombre de sanctions disciplinaires infligées à ces derniers⁹⁵.

Parmi les autres questions faisant l'objet d'un traitement distinct dans le rapport figure l'efficacité du processus d'exécution. Ainsi, les experts se penchent plus particulièrement sur la durée du processus d'exécution. À la lumière de l'analyse des délais spécifiques fixés par la législation de certains États membres, les auteurs concluent qu'il est préférable de déterminer des délais prévisibles plutôt que des dates butoirs. Conformément à ce critère qualitatif spécifique du processus d'exécution, les parties intéressées devraient être informées de l'avancement de la procédure. Les auteurs s'intéressent en outre à la question de la responsabilité en cas de violation des délais du processus d'exécution.

5.2.2. Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre des recommandations existantes du Conseil de l'Europe sur l'exécution⁹⁶

Contrairement au rapport mentionné ci-dessus, ces lignes directrices ont été élaborées par le groupe de travail de la CEPEJ sur l'exécution. Néanmoins, les experts extérieurs ayant œuvré à la réalisation dudit rapport ont également contribué à l'élaboration de ces lignes directrices.

Dès le début, les auteurs des lignes directrices affirment que la bonne exécution des décisions de justice est l'un des paramètres déterminant la confiance du public dans le système national judiciaire et par là, un élément essentiel du fonctionnement de l'État de droit. Dès lors, le rôle des agents d'exécution revêt une importance capitale dans la promotion des principes de l'État de droit et la protection des droits des usagers de la justice, tandis que la réglementation juridique et l'information suffisante des usagers de l'activité de ces mêmes agents sont des garanties du respect des droits de l'homme.

Parmi les conseils du groupe de travail figure la nécessité de créer les conditions de l'accessibilité au processus d'exécution, ce qui suppose avant tout l'accessibilité des agents d'exécution au sens géographique du terme, c'est-à-dire leur présence physique sur l'ensemble du territoire de l'État. Il est en outre précisé que l'accessibilité au processus d'exécution nécessite d'éliminer la barrière de la langue. Ainsi, des mesures devraient être prises pour s'assurer que les usagers peuvent comprendre les processus d'exécution dans lesquelles ils sont impliqués et, lorsque cela est possible, d'y participer sans obligation de se faire représenter. Enfin, le groupe de

⁹⁵ À cet égard, il est intéressant de noter que la Fédération de Russie enregistre un nombre trop important de procédures disciplinaires engagées contre les agents d'exécution, ainsi qu'un nombre excessif de sanctions infligées à ces derniers. Selon les statistiques de 2004, le nombre de procédures et de sanctions de ce type dépasse celui de tous les États membres du Conseil de l'Europe réunis.

⁹⁶ CEPEJ, *Lignes directrices pour une meilleure mise en œuvre de la recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution*, Strasbourg, 17 décembre 2009, CEPEJ(2009)11REV2.

travail préconise que les États membres définissent aussi précisément que possible le statut et les droits de l'ensemble des participants au processus d'exécution afin de renforcer leur rôle respectif dans ce processus.

Selon le groupe de travail, il convient de porter une attention accrue à l'information des parties aux procédures, ce principe étant considéré comme un élément nécessaire d'un procès équitable, au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le groupe de travail préconise ainsi de porter à la connaissance des parties intéressées tous les points importants du processus d'exécution.

Il conseille par ailleurs aux États membres de définir clairement ce qui constitue un titre exécutoire.

Les lignes directrices portent en grande partie sur les qualifications des agents d'exécution, leur formation, leurs droits, leurs obligations et le contrôle de leurs activités. Le groupe de travail recommande avant tout de spécifier les compétences attendues des candidats à la fonction d'agent d'exécution et, si nécessaire, de revoir ces exigences à la hausse, étant entendu que cette variable a une incidence directe sur la qualité de l'exécution des décisions de justice. Il serait également opportun d'augmenter le niveau d'exigence de la qualité de la formation, et de les astreindre à suivre des programmes de formation continue. Le groupe de travail note par ailleurs que, dans un souci de bonne administration de la justice, il paraît souhaitable que la profession d'agent d'exécution soit organisée sous forme d'instance professionnelle représentant l'ensemble de la profession. Ceci permettrait non seulement de protéger leurs droits, mais aussi de contrôler et collecter des informations sur eux et leurs activités.

Les droits et obligations des agents d'exécution font l'objet d'une partie séparée du rapport. Il y est notamment précisé que, outre les principales obligations incombant aux agents d'exécution, ceux-ci peuvent être tenus par la législation nationale d'exercer certaines activités accessoires visant à garantir l'exécution des décisions de justice (séquestres, participation aux procédures de faillites, constats, etc.).

Enfin, le groupe de travail note que la question de la déontologie et du comportement professionnel des agents d'exécution fait partie intégrante des droits et obligations de ces derniers. Aussi conseille-t-il aux États membres d'inscrire cette problématique dans le code de conduite des agents d'exécution, lequel doit définir les standards professionnels auxquels ils sont soumis dans leurs activités.

Les Lignes directrices incluent également un chapitre consacré à la réalisation de l'exécution.

Y figurent notamment un certain nombre de règles afférentes à l'information des participants aux procédures, et notamment l'obligation de fournir au demandeur des informations sur le défendeur en vue de garantir une exécution optimale de la décision de justice prononcée en sa faveur. Afin d'atteindre cet objectif, les États membres sont également encouragés à élaborer une réglementation garantissant aux agents d'exécution l'accès aux informations relatives aux biens du défendeur. Il est par ailleurs conseillé d'établir un cadre réglementaire permettant la transmission aux agents d'exécution de toutes les informations nécessaires pour l'exécution de la décision du tribunal. Dans de telles circonstances, il incombe néanmoins aux États d'assurer la protection des données privées, conformément aux normes du Conseil de l'Europe en la matière.

Le coût du processus d'exécution fait désormais aussi l'objet d'observations de la part du groupe de travail. Celui-ci invite notamment les États membres à mettre en place une réglementation concernant les frais d'exécution de façon à garantir un accès effectif à la justice, notamment par le biais de l'aide judiciaire ou de dispositifs les dispensant de régler les frais ou leur permettant de différer leur règlement, lorsque de tels frais sont susceptibles de reposer sur les usagers. Le groupe de travail souligne également l'importance de la transparence du coût des services d'exécution comme moyen d'alléger la charge financière pesant sur le demandeur. Il est, par exemple, préconisé d'adopter une liste de prix officielle pour les services d'exécution des décisions de justice. La fixation du prix de chacun de ces services doit s'effectuer sur la base du rapport entre la complexité du processus d'exécution et son coût. Enfin, le groupe de travail conseille d'entériner le principe du paiement par le défendeur des frais d'exécution.

Le groupe de travail se penche également sur la durée de la procédure d'exécution qui doit avoir un caractère raisonnable. Rappelons à cet égard que la prévisibilité et le caractère raisonnable de toute procédure judiciaire en constituent deux principes cardinaux, auxquels ne saurait déroger la phase d'exécution. Afin de réduire les délais de la procédure d'exécution, il est suggéré aux États membres :

- d'encourager les échanges par voie électronique entre les parties aux procédures et l'agent d'exécution ;
- de mettre en place des procédures propres à accélérer le processus d'exécution ;
- de réduire la marge de manœuvre dont dispose le défendeur pour ralentir le processus d'exécution.

Enfin, le groupe de travail de la CEPEJ sur l'exécution aborde la question du contrôle des activités de l'agent d'exécution. Sur ce point, il conseille particulièrement de soumettre le processus d'exécution à des normes de qualité qui impliqueraient notamment le contrôle régulier de l'agent d'exécution. Cela suppose la mise au point d'un système permettant une évaluation régulière et un contrôle indépendant des performances et de la qualité de l'exécution. De plus, le groupe de travail juge souhaitable l'institution d'autorités chargées, sous la houlette de l'État, de contrôler en permanence les activités des agents d'exécution. Pour finir, le groupe de travail suggère de prévoir des mesures disciplinaires pour sanctionner tout manquement aux obligations de l'agent d'exécution.

Chapitre 6.

L'activité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice en matière de coopération avec les États membres⁹⁷

6.1. L'exemple du programme conjoint « Renforcement de la réforme judiciaire dans les pays du Partenariat oriental »

6.1.1. Le rapport sur les systèmes judiciaires efficaces

Ce projet est l'un des fruits du programme *Renforcement de la réforme judiciaire dans les pays du Partenariat oriental* financé par l'Union Européenne et mis œuvre par le Conseil de l'Europe. Dans ce cadre, la CEPEJ a été amenée à examiner d'un œil critique l'efficacité des systèmes judiciaires des pays du Partenariat Oriental, à savoir l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine. À travers ce rapport, elle évalue la conformité des systèmes judiciaires des États concernés avec les standards européens et leur fournit une assistance à travers la formulation des lignes directrices contribuant à leur renforcement et développement.

Cette étude s'appuie sur les statistiques collectées par la CEPEJ durant le cycle d'évaluation 2010-2012 en vue de l'élaboration du rapport susmentionné. Si les deux documents présentent des similitudes, celui-ci se distingue par son périmètre d'évaluation régional, qui a permis à la Commission d'identifier les difficultés communes aux systèmes judiciaires de ces États et de formuler des lignes directrices uniformes pour y remédier. Le rapport s'étend sur plus de 300 pages.

La première section compile des extraits du *Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Édition 2012* (données 2010). En l'occurrence, la CEPEJ se focalise bien entendu sur la situation des cinq pays du Partenariat oriental (ci-après dénommés « les EPC »). Pour ce faire, elle s'est attelée à corrélérer les statistiques des cinq pays et à comparer leurs divers indicateurs à l'aune des critères de contrôle européens. Afin d'apprécier l'évolution des systèmes judiciaires au fil du temps, les experts s'appuient sur les données issues des trois derniers cycles d'évaluation. Dans le cadre de cette analyse comparative de la situation de pays aux caractéristiques économiques,

⁹⁷ La Commission européenne pour l'efficacité de la justice met en œuvre dix projets de coopération en Europe et à l'étranger, comme par exemple le projet conjoint avec l'Union européenne relatif aux pays du Partenariat oriental, les programmes de coopération avec l'Albanie, l'Azerbaïdjan, la Croatie, la République de Moldova, la Turquie, l'Ukraine, le Maroc et la Tunisie.

sociales et juridiques communes, une attention particulière a été accordée à la corrélation des données collectées dans les cinq États. Pour chaque système judiciaire national, la première section livre par ailleurs une analyse statistique qui se concentre sur le volume d'affaires non traitées dans les délais impartis, la proportion de celles examinées dans les temps, mais aussi les affaires pendantes et l'efficacité et la productivité des systèmes judiciaires. Enfin, le rapport comprend un comparatif exhaustif et systématique des systèmes judiciaires établi à partir de 28 indicateurs.

La deuxième section se concentre davantage sur la productivité des systèmes judiciaires des cinq pays du Partenariat oriental, qui sont comparés au moyen d'indicateurs de performance. Les critères de contrôle (ou indicateurs) décrits au sein de ce chapitre permettent d'évaluer de façon approfondie les divers aspects du fonctionnement des tribunaux. Cette section procède en particulier à l'évaluation de la situation générale et de l'efficacité des systèmes judiciaires, par le biais des paramètres suivants : flux d'affaires, volume d'affaires non traitées dans les délais impartis, proportion d'affaires examinées dans les délais impartis, affaires pendantes, indicateurs d'efficacité et de productivité, etc. Cette deuxième section présente aussi la méthodologie utilisée pour l'étude et les résultats qui en ont découlé.

Dans la troisième et dernière section, la CEPEJ examine le potentiel de chaque pays d'un point de vue institutionnel. Elle y présente le processus de suivi et les composantes du mécanisme d'évaluation des statistiques et explique comment ces données peuvent être exploitées dans le cadre d'une stratégie globale conçue pour améliorer le fonctionnement des tribunaux et du système judiciaire en général. En d'autres termes, cette section décrit la supervision de la procédure d'évaluation de l'efficacité d'un système judiciaire donné.

À présent, penchons-nous de plus près sur le contenu de chaque section.

La première, intitulée *Budget des tribunaux et surcharge de travail*, est la plus longue des trois. C'est aussi celle qui recèle les informations les plus intéressantes, dans la mesure où l'on y trouve non seulement des statistiques relatives aux systèmes judiciaires des pays d'Europe de l'Est, mais aussi des conseils pour en améliorer le fonctionnement. Cette section se compose des six chapitres suivants :

- Procédure d'évaluation de la performance ;
- Financement des systèmes judiciaires ;
- Juges, autres personnels des tribunaux et rémunération ;
- Gestion de l'activité des tribunaux ;
- Qualité de la justice : délais de prise en charge du flux d'affaires et affaires pendantes ;
- Analyse comparative (28 Indicateurs).

Dans le premier chapitre, « *Procédure d'évaluation de la performance* », la Commission s'efforce d'exprimer les données dans des termes qui favorisent leur comparabilité. Pour ce faire, elle tient compte de plusieurs indicateurs socio-économiques et données budgétaires, une attention particulière étant accordée au PIB et à la taille de chaque pays concerné par l'étude. En pratique, ce chapitre se borne à présenter la méthode d'analyse utilisée et revêt donc moins d'intérêt que les suivants.

Le deuxième chapitre, « *Budget des systèmes judiciaires* », présente avant tout les grandes tendances et évolutions concernant le budget alloué aux tribunaux par les États. Dans ce domaine, la Commission relève que les budgets consacrés à la justice ne cessent d'augmenter dans les pays du Partenariat oriental, ce à un rythme supérieur à celui observé dans les pays d'Europe occidentale. Aussi la CEPEJ ne formule presque aucun conseil concernant l'augmentation des budgets des tribunaux.

Une autre tendance observée révèle que dans la plupart des pays, des budgets substantiels ont été octroyés aux tribunaux en vue de l'amélioration de leurs infrastructures et équipements, tandis que les budgets consacrés au personnel n'ont pas augmenté toujours en proportion. La République de Moldova constitue un contre exemple dans la mesure où cet État a débloqué des fonds considérables pour la formation de ses juges. En Azerbaïdjan, les budgets consacrés à la justice ont été augmentés de manière significative, essentiellement dans le but d'améliorer l'infrastructure des tribunaux, d'établir de nouvelles juridictions régionales, de stimuler l'utilisation de technologies informatiques au sein des tribunaux⁹⁸.

Au sein de ce chapitre, la CEPEJ critique le manque de coopération entre les tribunaux et les gouvernements au sujet du financement des tribunaux. Elle déplore en particulier que les instances étatiques responsables de la répartition du budget des tribunaux ne tiennent pas compte du point de vue des tribunaux sur la question.

La Commission indique également que des progrès restent à faire concernant les budgets alloués au titre de l'aide judiciaire. Ainsi, elle souligne qu'il n'y a qu'en Géorgie et en République de Moldova que le niveau d'investissement consacré à l'aide judiciaire accordée aux citoyens est conforme aux exigences et à l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans ses conclusions générales, la CEPEJ rappelle que, si l'on établit une corrélation entre les données budgétaires présentées, d'une part, et le PIB et la taille de la population de chacun des pays étudiés, d'autre part, force est de constater que le total des investissements consacrés au système judiciaire dans l'ensemble des pays du Partenariat Oriental est conforme aux critères de contrôle européens. Outre le total du budget attribué à la justice, la question de sa ventilation entre tribunaux, ministère public et aide judiciaire est, elle aussi, de première importance. Afin de garantir un certain équilibre au sein du système judiciaire et de l'État de droit, il est conseillé de redistribuer les enveloppes budgétaires allouées aux secteurs les mieux dotés entre ceux qui manquent de moyens, dans le respect des critères de contrôle européens applicables.

Dans le troisième chapitre, « *Juges, autres personnels des tribunaux et rémunération* », la Commission observe que l'administration de la justice dans les pays d'Europe de l'Est est assurée quasi exclusivement par des juges professionnels, ce qui explique qu'on y trouve moins d'agents de justice que dans le reste de l'Europe. Elle relève en outre que les effectifs judiciaires ont connu ces dernières années des dynamiques fort différentes d'un pays à l'autre. Ils ont baissé en Géorgie, mais augmenté en Ukraine et en Azerbaïdjan.

Concernant les autres personnels des tribunaux, la CEPEJ note que, bien que la tendance européenne soit dans l'ensemble à la réduction du ratio d'agents par juge, la situation dans les EPC apparaît nuancée. En Azerbaïdjan, leur nombre a progressé, tandis qu'en Arménie et en République de Moldova, leur présence est relativement faible et continue à reculer.

⁹⁸ Pour plus de détails voir le discours du ministre de la Justice de la République d'Azerbaïdjan, M. Fikret Mammadov, tenu à l'occasion de la conférence internationale « *Le rôle de la justice dans une société démocratique* », organisée le 26 mai 2015 et dédiée à la célébration du 10^e anniversaire du Conseil supérieur de la Justice.

En dernier lieu, la Commission se penche sur la question des salaires des différents agents du système judiciaire. Elle constate ainsi que, en dehors de la République de Moldova, la rémunération des juges des EPC est, de manière générale, conforme aux critères de contrôle européens. Concernant les procureurs, on note toutefois que les indicateurs de rémunération sont légèrement inférieurs au regard des critères de contrôle européens. Depuis la crise économique de 2008, il convient également de souligner une baisse sensible de la rémunération des juges (sauf en Azerbaïdjan et en Géorgie). Enfin, en Azerbaïdjan et en République de Moldova, le salaire des juges se situe en dessous des critères de contrôle européens. En conséquence, la CEPEJ encourage l'augmentation de la rémunération pour atteindre le niveau visé par les critères de contrôle européens.

Le quatrième chapitre, « *Gestion de l'activité des tribunaux* », s'intéresse essentiellement de la question du nombre de tribunaux par habitant, qui correspond en général aux ratios observés dans le reste de l'Europe. La CEPEJ note aussi qu'un effort soutenu a été consacré à l'optimisation de la gestion des tribunaux en Azerbaïdjan⁹⁹ et en Géorgie, notamment au travers de la mise en place de ressources informatiques, de systèmes de contrôle de la qualité et d'outils de supervision et d'évaluation. En revanche, les systèmes judiciaires de l'Ukraine, l'Arménie et la République de Moldova n'ont pas progressé dans ce domaine. La CEPEJ indique qu'il importe de stimuler la professionnalisation et l'autonomie des tribunaux pour leur permettre de se moderniser (à travers le recours à des technologies informatiques, la supervision et l'évaluation des activités et l'adoption de politiques de qualité) et de gagner en efficacité.

Le cinquième chapitre, intitulé « *Qualité de la justice : délais de prise en charge du flux d'affaires et affaires pendantes* », est consacré à la proportion d'affaires non traitées dans les délais impartis, la part d'affaires traitées dans les délais impartis, et les affaires pendantes. Ici, les conclusions de la Commission varient grandement d'un pays à l'autre :

- la situation en Arménie et en République de Moldova peut être qualifiée de préoccupante ;
- en Géorgie, les réformes adoptées ont porté leurs fruits ;
- la situation s'améliore progressivement en Azerbaïdjan ;
- les données relatives à l'Ukraine sont insuffisantes pour se faire une idée précise de la situation.

Enfin, le dernier chapitre, intitulé « *Analyse comparative (28 indicateurs)* », présente une étude comparative de l'efficacité des tribunaux. Dans cette partie, les auteurs ont examiné en profondeur le système de financement de la justice, la charge de travail des tribunaux et les indicateurs de performance. En s'appuyant sur les données fournies par les pays du Partenariat oriental durant les cycles d'évaluation de 2006, 2008 et 2010, les auteurs ont pu se faire une idée précise du volume d'affaires et des résultats de l'activité des tribunaux. Une fois adaptés aux normes unifiées, ces chiffres ont été comparés aux indicateurs mathématiques utilisés pour les 49 systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe et les collectivités territoriales et administratives correspondantes. Les transformations statistiques opérées par la Commission pour « adapter » les 28 indicateurs clés aux « normes unifiées » méritent une attention particulière. En effet, il convient de souligner que ces 28 indicateurs constituent le fondement de cette

⁹⁹ Pour plus de détails concernant les réformes judiciaires en Azerbaïdjan, voir : les publications (interviews) du Ministre de la Justice et Président du Conseil supérieur de la Justice, M. Fikret Mammadov – « *Les priorités des réformes judiciaires en Azerbaïdjan sont l'établissement d'une infrastructure moderne et la mise en œuvre de technologies informatiques* », « *La cyber-justice permet d'accroître la confiance des citoyens dans le système judiciaire* », « *Les réformes judiciaires en Azerbaïdjan ont été déjà reconnues sur le plan international, mais nous ne nous arrêtons pas à ce niveau et continuons à travailler dans le même sens* », (http://justice.gov.az/dec_top1.php).

comparaison qualitative et doivent donc permettre d'identifier les qualités et défauts des systèmes judiciaires passés au crible dans le cadre de cette étude.

Les conclusions que tire la CEPEJ à partir des données compilées dans la première section du rapport sont les suivantes :

- concernant les ressources des tribunaux : hormis l'Ukraine, où les ressources allouées au système judiciaire sont conformes aux critères moyens, les quatre autres pays objets de l'étude se situent, dans ce domaine, en deçà des chiffres moyens observés au Conseil de l'Europe. On notera toutefois une exception concernant la rémunération des juges en Géorgie et Azerbaïdjan où les auteurs ont, pour les besoins de l'évaluation, établi un ratio entre salaire brut des juges et salaire moyen national.
- concernant la charge de travail des tribunaux : exception faite de l'Ukraine, dans les quatre autres EPC étudiés, le nombre d'affaires portées devant les tribunaux chaque année (c'est-à-dire la charge de travail des tribunaux) n'a pas dépassé l'indicateur moyen pour 100 habitants dans les États membres du Conseil de l'Europe.
- concernant la proportion d'affaires examinées dans les délais impartis : en Géorgie, elle est, de manière générale, supérieure à la moyenne européenne ; en Ukraine et Azerbaïdjan, elle est égale à cette moyenne ; et en Arménie et République de Moldova, elle est inférieure à la moyenne européenne.
- concernant la proportion d'affaires pendantes : dans les cinq pays étudiés, elle est inférieure à la moyenne européenne ; cependant, si elle tend à baisser en Géorgie, on relève un phénomène inverse en Arménie et en République de Moldova, où celle-ci augmente du fait de l'incapacité du système national à gérer pleinement le flux d'affaires entrantes.

La deuxième section, « *Comparaison des pratiques des tribunaux : flux d'affaires, efficacité et productivité* » contient, elle aussi, un certain nombre de statistiques et conseils à l'intention des pays étudiés.

Concernant l'Arménie, la Commission souligne que ni le nombre de juges ni le budget alloué aux tribunaux ne suffisent pour permettre de gérer le stock d'affaires entrantes (régulation du système par ses paramètres initiaux, c'est-à-dire par l'investissement) et d'assurer leur traitement dans les délais impartis (régulation en fonction des résultats obtenus). Elle signale également l'absence de proportionnalité entre l'augmentation du budget accordé aux tribunaux et les résultats de celle-ci (ce qui se vérifie plus encore entre 2010 et 2011). Preuve en est, tous les indicateurs de développement des tribunaux ont reculé depuis cette date. Le nombre de juges et d'affaires ont connu une baisse, alors que la charge de travail a augmenté. Dans le même temps, l'efficacité du système judiciaire a elle aussi chuté, ce qui a conduit à un allongement des délais de procédure et une augmentation du stock d'affaires pendantes. Au vu de la situation, la CEPEJ invite l'Arménie à s'appuyer sur les indicateurs quantitatifs dans le cadre de la gestion des tribunaux, afin d'identifier les principaux problèmes relatifs à la durée des procédures judiciaires et adopter les mesures appropriées. Il serait également avisé d'établir la corrélation entre l'investissement consacré au système judiciaire et les résultats obtenus.

La Commission poursuit son analyse en se penchant sur la situation de l'Azerbaïdjan. En premier lieu, elle pointe une relative corrélation entre le budget de l'appareil judiciaire et les résultats obtenus, mais note que l'augmentation du nombre de juges demeure nettement inférieure à celle du flux d'affaires entrantes. Pendant longtemps, le nombre d'affaires résolues n'a cessé de croître, tandis que le taux d'affaires traitées dans les délais impartis restait supérieur à 95 %. Or, la situation s'est dégradée depuis 2011 et les retards persistants sont devenus monnaie courante pour les justiciables. Revenant sur les différents types de juridictions, la Commission souligne que

l'efficacité des tribunaux commerciaux et administratifs, qui avait affiché une certaine stabilité pendant de nombreuses années, a nettement reculé depuis 2011, ce qui nécessite une attention particulière. La relative inefficacité des tribunaux pénaux compétents pour les infractions graves est également pointée du doigt. Cela étant, la CEPEJ observe que les procédures y sont traitées dans les délais impartis, ce malgré l'importante charge de travail à laquelle ils doivent faire face. Enfin, les cours martiales et tribunaux de grande instance se révèlent remarquablement efficaces.

À l'issue de son analyse, la CEPEJ conseille aux autorités azéries de :

- prendre conscience de la faible proportion d'affaires examinées dans les délais impartis et du risque d'accumulation des retards ;
- porter une attention accrue à l'affaiblissement des performances des tribunaux commerciaux et administratifs ;
- s'inspirer des bonnes pratiques adoptées par le tribunal pour les infractions graves de Bakou ;
- pourvoir le tribunal pour les infractions graves de Lenkoran en personnel supplémentaire afin qu'il soit à même de faire face à sa charge de travail.

Des cinq EPC passés en revue dans le rapport, c'est la Géorgie qui cristallise le moins de critiques. En effet, c'est le pays qui présente les meilleurs indicateurs en matière de gestion du flux d'affaires, avec une très faible durée estimative de traitement des affaires. Néanmoins, la CEPEJ invite la Géorgie à accorder une attention particulière aux importantes baisses de rendement de certaines juridictions et à prendre les mesures nécessaires pour que l'ensemble des tribunaux nationaux soit pourvu d'effectifs en adéquation avec leur charge de travail. Même si la tendance générale à la réduction du nombre de juges coïncide avec la baisse du flux d'affaires entrantes, il convient de noter que beaucoup de tribunaux sont moins efficaces – voire inefficaces –, car dépourvus de personnel qualifié. Quant aux tribunaux qui manquent d'efficacité malgré des effectifs pléthoriques, la Commission suggère de continuer à les faire fusionner (ou à en réduire les effectifs) et de veiller à la juste répartition du personnel en fonction du flux d'affaires à absorber.

Concernant la situation de la République de Moldova, la CEPEJ note que, malgré certaines exceptions, les affaires portées devant les tribunaux sont généralement examinées de manière satisfaisante. Néanmoins, l'augmentation récente du nombre d'affaires pendantes s'avère préoccupante. Ainsi, bien que les procédures demeurent rapides et efficaces, presque tous les indicateurs révèlent des tendances négatives. La productivité des tribunaux est extrêmement fluctuante, ce qui tend à prouver que l'utilisation des ressources doit être optimisée. L'augmentation des effectifs et des budgets alloués aux tribunaux ces dernières années n'a pas encore permis de réduire le volume d'affaires non résolues, probablement du fait que les investissements consentis ont principalement porté sur les infrastructures judiciaires. Au regard de l'incohérence observée entre charge de travail et budget des tribunaux en République de Moldova, la Commission encourage les décideurs à reconsidérer l'utilisation des fonds budgétaires en faveur de la performance, c'est-à-dire en se focalisant sur les résultats.

La deuxième section du rapport s'achève par une analyse consacrée à l'Ukraine. On y apprend que l'accroissement des investissements s'est suivi – au moins en 2011 – d'une hausse du volume d'affaires portées devant les tribunaux et résolues par ces derniers, ce qui a fait augmenter le taux de productivité. Dans la mesure où l'ensemble des indicateurs démontre la stabilité du système, il convient de conclure que la gestion des tribunaux est suffisamment rigoureuse pour maintenir l'équilibre entre fonds investis et résultats obtenus.

La troisième section du rapport, intitulée « *Capacités institutionnelles et politiques* », est consacrée au rôle des outils de suivi et d'évaluation des activités des tribunaux. Ceux-ci ont pour objectif de renforcer la qualité et l'efficacité du système judiciaire, en tenant compte des retours d'expérience de ses usagers. Sur ce point, les auteurs insistent sur l'importance de l'opinion publique à l'égard des tribunaux et conseillent les gouvernements de sonder les citoyens préalablement à l'adoption de toute réforme judiciaire, afin de prendre en considération leurs attentes. Les systèmes d'évaluation et de suivi visent à fournir assistance dans la recherche d'une efficacité renforcée des systèmes judiciaires et d'une meilleure qualité de la justice rendue, en contribuant notamment à la mise en œuvre cohérente des politiques de réforme judiciaire.

Afin de mettre sur pied un système d'évaluation et de suivi efficace, la CEPEJ propose aux États membres une démarche articulée autour de cinq étapes :

- la collecte des données administratives, à laquelle tout système judiciaire procède spontanément et qui permet la responsabilisation et le suivi;
- la mise en place d'un cadre normatif en vue d'exploiter les systèmes de suivi et d'évaluation dans le respect des principes du droit constitutionnel (notamment l'indépendance de la magistrature) ;
- l'adaptation institutionnelle qui implique à la fois la création d'instances spécifiquement chargées du suivi et de l'évaluation du système judiciaire et l'adaptation des structures existantes ;
- la mise en œuvre du mécanisme de suivi et d'évaluation du système judiciaire, dont l'efficacité repose sur l'observation des étapes précédentes. En effet, ce n'est qu'après avoir établi un cadre normatif et institutionnel que l'on peut commencer à faire fonctionner un système efficace ;
- la création de mécanismes d'actions concrètes et de responsabilisation, c'est-à-dire adopter des décisions fondées sur l'exploitation des données collectées et en tirer les bénéfices.

Dans ce chapitre, la Commission encourage par ailleurs les instances compétentes à attribuer le budget aux juridictions en fonction de leurs résultats, c'est-à-dire à introduire dans un système public un mécanisme emprunté au privé. La volonté sous-jacente est de faire en sorte que les agents aient à rendre compte de leurs résultats, ce dans le but d'exploiter tout le potentiel de chaque tribunal sans qu'il soit nécessaire de revoir son budget à la hausse. La politique de performance que la CEPEJ conseille de mettre en œuvre repose sur six principes :

- des objectifs clairs et quantifiables sont fixés pour chaque juridiction ;
- chaque juridiction doit être dotée des ressources et prérogatives requises pour atteindre les objectifs qui lui ont été assignés ;
- des indicateurs de performance par rapport aux objectifs fixés doivent être clairement définis ;
- les juridictions doivent rendre compte de leur progression dans la réalisation des objectifs fixés au travers de rapports réguliers, clairs et détaillés ;
- les rapports de progression doivent être présentés devant le Parlement et rendus disponibles au grand public ;
- les bons résultats doivent être encouragés, tandis que les insuffisances sanctionnées.

La Commission conseille également que le système de financement accordé en fonction des résultats s'applique non seulement aux institutions judiciaires, mais aussi aux juges. Dans cette optique, l'efficacité du travail du juge serait évaluée à l'aune de quatre critères :

- délais de procédure ;
- flux des affaires ;
- productivité (nombre d'affaires, ratio affaires examinées et/ou évaluation du temps consacré) ;
- qualité.

6.1.2. Le rapport sur la profession d'avocat

Le *Rapport sur la profession d'avocat* a été élaboré par un groupe de travail composé de représentants des ministères de la Justice, des associations professionnelles (barreaux) et de la société civile de chacun des pays du Partenariat oriental, mais aussi de consultants (experts) du Conseil de l'Europe. Il est le fruit du programme *Renforcement de la réforme judiciaire dans les pays du Partenariat oriental* financé par l'Union Européenne et mis œuvre par le Conseil de l'Europe. Cette initiative a l'ambition de soutenir la mise en œuvre de réformes judiciaires en Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, République de Moldova, Ukraine et Biélorussie en encourageant l'échange intensive d'informations et d'expertise de qualité.

Le rapport s'étend sur plus de 300 pages, articulées autour de cinq chapitres : le rôle du barreau, l'accès à la profession, la formation des avocats, la responsabilité disciplinaire et le code de déontologie. Les auteurs du rapport s'appuient principalement sur la méthode d'analyse comparative pour identifier les bonnes pratiques et les tendances locales. Cette approche est complétée par une analyse de la législation et de la pratique juridique de chacun des pays étudiés.

Le premier chapitre, intitulé « *Le rôle du barreau* », brosse un tableau global du rôle du barreau, identifie les aspects susceptibles de contrevenir au droit international ou à la pratique, et contient une série de lignes directrices censées contribuer à améliorer la conformité des législations nationales aux normes européennes. Dans ce chapitre, le groupe de travail note que tous les pays, hormis l'Ukraine, comptent une association professionnelle (barreau) indépendante et autonome. L'absence de barreau en Ukraine va à l'encontre des standards européens. Certes, le pays possède plusieurs associations et entités (comme les commissions de qualification et de discipline ou la Haute Commission de Qualification des avocats) qui assurent la mission première d'un véritable barreau, mais ne sauraient se substituer à une telle autorité. En conséquence, la CEPEJ invite l'Ukraine à établir une association professionnelle (barreau) indépendante et autonome.

De manière générale, les textes de loi qui encadrent l'activité des avocats dans les EPC sont conformes aux normes européennes. Néanmoins, certaines des dispositions régissant la profession d'avocat demeurent perfectibles. Aux yeux de la CEPEJ, la remarque vaut particulièrement pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan, dont les lois ne consacrent pas le principe de « *renforcement de l'État de droit* » comme une fonction spécifique du barreau. En outre, la loi azérie prévoit que la formation d'organes exécutifs du barreau national soit assujettie à certaines limites et à l'application de critères dont la nature demeure imprécise. La Commission invite donc l'Azerbaïdjan à réviser sa loi en réexaminant l'utilité de telles contraintes. Les législations moldave et géorgienne ne contiennent pas de description globale de l'association d'avocats. Or, il s'agit du socle juridique sur lequel se fondent le rôle et les fonctions du barreau dans le pays. Aussi la Commission invite ces deux États à inclure cette description dans leurs textes de loi et à y ajouter les dispositions nécessaires pour présenter les activités du barreau. En outre, il apparaît que le secrétariat du barreau moldave ne dispose que d'effectifs limités, ce qui peut nuire à l'efficacité des actions qu'il entreprend. Enfin, les consultants de la CEPEJ s'inquiètent des budgets des

associations professionnelles de la République de Moldova et d'Arménie, jugés insuffisants pour financer l'ensemble des activités, notamment celles liées à la représentation et la défense des intérêts des avocats.

La question du monopole des avocats en matière de représentation devant les tribunaux fait l'objet d'une sous-partie distincte. Dans ce cadre, le groupe de travail relève que les avocats ukrainiens ne bénéficient d'un monopole ni en matière de consultation juridique, ni en matière de représentation devant les tribunaux. Ainsi, la Commission suggère d'introduire dans la législation une clause en vertu de laquelle la défense dans le cadre d'affaires pénales serait réservée aux seuls avocats. Dans tous les pays étudiés, les avocats ne bénéficient pas d'un monopole en matière de consultation juridique. Bien que la législation de certains pays d'Europe dispose que ce type de service ne peut être assuré que par un avocat, l'absence de monopole n'est pas incompatible avec les standards européens actualisés. En Azerbaïdjan, Géorgie et République de Moldova, les avocats jouissent d'un véritable monopole de la représentation devant les tribunaux pour les affaires pénales tandis que, en Arménie et en Ukraine, leur monopole se confine à certaines missions. Les consultants de la CEPEJ s'inquiètent de ce que ces deux pays autorisent une personne qui n'est pas avocat à représenter des justiciables devant une cour pénale. Une telle possibilité semblant incompatible avec les normes européennes, les deux pays concernés sont incités à amender leur législation en la matière.

Dans tous les pays sauf la République de Moldova, les avocats ne bénéficient pas du monopole de la représentation devant les tribunaux pour les affaires civiles. En Azerbaïdjan et en Ukraine, n'importe qui peut représenter un justiciable dans les procès civils. En revanche, d'autres pays ont accordé un monopole aux avocats, parfois assorti d'exceptions (Arménie) ou limité à certains types de juridictions (Géorgie). Ces dispositions légales sont compatibles avec les normes européennes. Toutefois, afin d'offrir aux justiciables la meilleure défense possible, les experts invitent les pays concernés à réfléchir à la possibilité de doter les avocats d'un plus large monopole en matière civile.

Le deuxième chapitre, intitulé « *Accès à la profession d'avocat* », brosse un tableau globalement positif de la législation des EPC en la matière. Néanmoins, les auteurs constatent que dans de nombreux pays d'Europe de l'Est, les lois et chartes adoptées par le barreau sont surchargées de détails administratifs (notamment en Arménie, République de Moldova et Ukraine). De surcroît, les chartes – qui la plupart du temps se bornent à reprendre les dispositions légales – contredisent ces mêmes lois (République de Moldova). De fait, la CEPEJ encourage les EPC à se pencher sur la simplification des textes encadrant l'activité des avocats et à éviter les répétitions entre les différentes lois et chartes. Par ailleurs, la Commission invite l'Azerbaïdjan et l'Ukraine à parfaire leurs textes de loi relatifs à l'indépendance des autorités chargées de délivrer des autorisations à exercer. Pour ce faire, elle encourage ces pays à s'inspirer de la Géorgie, où le législateur a mis sur pied des solutions modernes et adaptées pour remédier à ce type de problématiques.

Le troisième chapitre, intitulé « *Formation professionnelle des avocats* », est consacré aux différents types de formation des avocats (de la formation initiale à la formation continue). Concernant l'accès à la formation initiale, la CEPEJ relève que les lois des EPC ne font pas le distinguo entre formations juridiques de premier et second degrés permettant de devenir avocat. Cette distinction n'apparaissant pas davantage dans l'avis du Conseil des barreaux européens, on ne peut toutefois affirmer que les lois des pays étudiés ne sont pas conformes aux normes européennes. Cela étant, il importe de souligner que le cadre de qualification européen dispose que la notion de « *formation juridique complète* » implique l'obtention d'un diplôme supérieur de droit. La Commission observe par ailleurs que la formation initiale n'est pas obligatoire dans tous les pays et demeure même très marginale. L'Arménie et l'Azerbaïdjan ont été parmi les premiers

pays d'Europe de l'Est à se doter d'un programme institutionnel de formation initiale des avocats et à se conformer ce faisant aux normes européennes en la matière. Cependant, dans la mesure où il est impossible à ce jour d'évaluer l'efficacité de ces programmes, les experts de la CEPEJ recommandent à ces deux pays, au même titre qu'aux autres États, d'instaurer à l'échelle nationale un programme de formation professionnelle pratique obligatoire des futurs avocats qui repose sur des objectifs clairs et respecte une procédure de sélection transparente. Les experts invitent par ailleurs à ce que la partie théorique de cette formation s'étende sur une durée suffisante (300 heures semble être une bonne pratique) et à ce que le contenu des cours permette aux stagiaires d'acquérir l'ensemble des compétences nécessaires à l'exercice de la profession d'avocat. Ce cursus devrait être suivi d'un stage obligatoire d'au moins deux mois dans un cabinet juridique. Les types et la durée des stages varient d'un pays à l'autre, mais cette formation pratique est obligatoire dans la quasi-totalité des États.

Les auteurs abordent ensuite la question de la formation continue, qui est financée par des donateurs externes dans la grande majorité des pays. Bien que certains programmes de formation annuels existent, la Commission note que leur contenu est amené à évoluer au gré des priorités et objectifs du donateur. Au reste, leur élaboration dépend du budget disponible et de l'investissement consenti par le donateur plus qu'elle ne découle d'une analyse complète des besoins en matière de formation. Ces programmes se présentent souvent comme une simple formalité, surtout dans les pays dont la loi impose un certain nombre d'heures de formation continue. Afin de garantir la pérennité et l'efficacité du système de formation continue, les États sont invités à instaurer des frais de participation à concurrence des coûts engagés pour la mise en œuvre des programmes. En outre, ces derniers devront être à même d'attirer les avocats et de répondre à leurs attentes. Pour ce faire, les experts recommandent aux EPC de réaliser chaque année une analyse détaillée de ces besoins. Dans les pays ayant adopté un système de crédits ou de points (comme l'a fait l'Ukraine), il s'avère important de réfléchir à la méthode de leur accumulation.

Dans le quatrième chapitre, intitulé « *Responsabilité des avocats et mesures disciplinaires* », les auteurs observent que la législation de certains pays prévoit toujours que tout manquement aux règles de déontologie donne automatiquement lieu à une procédure disciplinaire assortie de sanctions. Les experts invitent les pays concernés (Arménie, Géorgie et République de Moldova) à supprimer ces dispositions. Sur ce point, la CEPEJ souligne une fois de plus combien il est important que ces procédures disciplinaires se fassent dans le respect des principes découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme – qui garantit aux avocats soumis à une procédure disciplinaire le droit à un procès équitable. La CEPEJ suggère par ailleurs le renforcement des droits des avocats en Azerbaïdjan et Ukraine et invite la République de Moldova à formuler ces droits avec plus de clarté. Dans certains pays d'Europe de l'Est, la législation ne prévoit pas de proportionnalité entre la gravité de la violation imputable à l'avocat et la sanction prise à son encontre. De surcroît, la liste des sanctions possibles aux yeux de la loi ukrainienne est trop restreinte pour permettre de prononcer une sanction proportionnée. Afin de remédier à ces dysfonctionnements, la Commission invite les pays concernés à prendre exemple sur les lois et mesures adoptées par la Géorgie et la République de Moldova.

Dans le cinquième chapitre, intitulé « *Le code de déontologie du barreau : influence, périmètre et détermination de la responsabilité disciplinaire* », les auteurs indiquent que les cinq EPC ont reconnu la nécessité d'établir des règles spécifiques pour encadrer la conduite des avocats. En Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et République de Moldova, ce code a été adopté dans le cadre d'une assemblée générale du barreau national. En Ukraine, ce procédé n'a pas été observé. Aussi, malgré les problèmes d'organisation qu'une telle démarche peut impliquer, la procédure d'adoption du code de déontologie des avocats doit être modifiée. La Commission invite les EPC à s'assurer que les amendements futurs apportés à ce code soient effectués au terme

d'un vote précédé par l'organisation de tables rondes. Ce conseil est formulé sous la forme d'une observation générale, sans référence à la pratique observée dans un pays particulier.

En matière de contenu, les codes de déontologie des barreaux de Géorgie et de République de Moldova sont montrés en exemple. En effet, ces documents réglementaires parviennent à un juste équilibre et réussissent, tout en formulant des principes fondamentaux, à ménager une certaine marge de manœuvre pour les évolutions ultérieures et l'interprétation des normes. Les avocats d'Azerbaïdjan et d'Ukraine sont invités à réfléchir à l'élaboration de nouveaux codes, les documents existants couvrant trop de sujets annexes (Ukraine) ou étant trop équivoques (Azerbaïdjan). La CEPEJ invite aussi les associations professionnelles d'avocats à mettre au point ou à améliorer les codes de déontologie et les principes fondamentaux sur lesquels ils sont fondés. Afin de garantir une plus stricte observation des codes, il est recommandé de promouvoir leur contenu auprès des citoyens et clients potentiels, étant entendu qu'une meilleure connaissance des obligations de l'avocat par le grand public contraindrait ces derniers à respecter plus encore les règles de déontologie, ce qui aurait une incidence positive sur la qualité du service assuré par les avocats.

6.1.3. Le rapport sur la formation des juges

Le *Rapport sur la formation des juges* dans les pays du Partenariat oriental a été élaboré conjointement par les consultants du Conseil de l'Europe et les représentants des institutions nationales de formation des juges, des ministères de la Justice et de la société civile des États membres. Il est le fruit du programme *Renforcement de la réforme judiciaire dans les pays du Partenariat oriental* financé par l'Union Européenne et mis œuvre par le Conseil de l'Europe. Ce programme a été conçu pour accompagner la mise en œuvre de réformes judiciaires en Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, République de Moldova, Ukraine et Biélorussie par le biais d'un échange intensif d'informations et d'expertise de qualité.

L'ambition première du rapport est de synthétiser les actions entreprises dans les pays d'Europe de l'Est, d'évaluer les progrès de ces derniers dans le domaine et de déterminer les mesures à mettre en œuvre pour parfaire la formation des juges à l'aune des standards du Conseil de l'Europe. Il brosse un tableau général de problématiques comme l'organisation et la responsabilité des institutions de formation, l'accès aux institutions de formation et la structure, la méthodologie et l'évaluation des formations initiale et continue des juges.

Le premier chapitre, intitulé « *Normes européennes en matière de formation des juges* », donne un aperçu général des documents élaborés par le Conseil de l'Europe pour encadrer les divers aspects de la formation des juges. Ainsi, les auteurs observent que les documents faisant autorité en la matière sont la *Recommandation R(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités* ; la *Charte européenne sur le statut des juges* ; les points 10 à 13 de l'*Avis n°1 du Conseil consultatif de juges européens* (CCJE) de 2001 ainsi que l'*Avis n°3* du CCJE de 2002. Le document le plus important, qui étudie dans les détails l'ensemble des aspects des formations initiale et continue des juges, est l'*Avis n°4 du CCJE sur la formation initiale et continue appropriée des juges aux niveaux national et européen*¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Voir pour plus de détails : le discours du ministre adjoint de la Justice de la République d'Azerbaïdjan, M. Azer Jafarov (ancien directeur de l'Académie judiciaire), tenu lors de la conférence internationale « *La formation des juges en tant que moyen de renforcement de l'efficacité de la justice* », (Bakou, 29-30 septembre 2014).

Le deuxième chapitre, intitulé « *Les institutions chargées de la formation des juges* », se concentre sur la question de l'indépendance desdites institutions, clé de voûte d'un système efficace de formation des juges et de mise à jour régulière de cette formation. Les consultants de la CEPEJ soulignent l'importance de l'indépendance de ces institutions vis-à-vis du pouvoir exécutif ou législatif telle que prévue aux termes de la *Charte européenne sur le statut des juges*. À ce sujet, la Commission constate que tous les pays participants possèdent aujourd'hui un organisme chargé de la formation des juges, ce qu'elle interprète comme un signe positif. Cela étant, l'analyse du cadre juridique régissant le statut et l'activité de ces institutions révèle que, dans certains cas (Azerbaïdjan, Arménie, Ukraine), lesdites institutions ne sont pas suffisamment indépendantes pour être seules décisionnaires de leur organisation et fonctionnement. En revanche, des pays comme la Géorgie et la République de Moldova ont accordé une indépendance totale à leurs institutions de formation, montrant aux autres la marche à suivre. On note par ailleurs que la plupart des institutions qui, hier, formaient uniquement les juges et les aspirants magistrats, tendent aujourd'hui à s'ouvrir aux autres professionnels de la justice. L'idée d'une formation commune assurée par une même institution paraît particulièrement adaptée aux petits pays aux ressources limitées. Par ailleurs, au-delà des avantages économiques qu'elle implique, la création d'instituts capables de former toutes les professions juridiques et judiciaires favorise la mise en œuvre de synergies entre les différents métiers, ce qui ne peut avoir qu'un effet bénéfique en termes de qualité. En conclusion, les auteurs recommandent non seulement la création d'une institution unique au sein de laquelle les différentes spécialisations seraient clairement séparées, mais aussi la mise au point d'un socle pédagogique commun à tous les professionnels de la justice formés par ladite institution.

Parallèlement, la Commission note que, malgré les économies et synergies qui résulteraient de la création d'une institution de formation commune à toutes les professions juridiques, les écoles optant pour cette démarche courent le risque de s'écarter de leur objectif premier : la formation des juges. Cette problématique fait l'objet d'une longue analyse dans le chapitre consacré à la République de Moldova, mais les autres États sont eux aussi invités à en tenir compte.

Du point de vue de la CEPEJ, la question du financement des institutions de formation mérite elle aussi une attention particulière. Afin de garantir leur indépendance vis-à-vis des donateurs externes, les pays n'ont d'autre choix que de les doter d'un budget approprié, faute de quoi les donateurs joueraient les premiers rôles dans le choix des orientations à donner à la formation. Si elles ont la certitude de pouvoir compter sur le soutien financier de l'État, les institutions seront moins enclines à « vendre » leurs services à des professionnels qui ne font pas partie de leurs cibles premières (comme les avocats) pour remédier à leurs problèmes financiers.

Dans le troisième chapitre, intitulé « *Accès à la formation des juges* », la Commission note que tous les pays du Partenariat oriental ont pris, ces dernières années, des mesures pour remédier aux problématiques liées à l'admission des candidats à la formation de juge. Ces réformes législatives ont activement participé à la professionnalisation de la formation judiciaire. Le statut juridique et la composition des organismes chargés de la sélection des candidats sont désormais conformes aux normes européennes. On notera toutefois que les nouvelles lois adoptées dans certains pays (Arménie, Ukraine) nécessitent encore d'être amendées et simplifiées. D'une part, elles soulèvent bien trop de questions de nature purement technique (excès de réglementation). D'autre part, elles font l'impasse sur certaines dispositions fondamentales relatives aux questions principales. Dans la plupart des pays d'Europe de l'Est, le processus d'annonce du lancement d'une campagne de recrutement mérite d'être affiné. En effet, les annonces ne précisent pas :

- le nombre de postes à pourvoir (Arménie, Azerbaïdjan, République de Moldova, Ukraine) ;
- les modalités d'admission des candidats (Arménie) ;
- la méthode de notation de l'examen (République de Moldova) ;
- le mode de constitution et de fonctionnement du comité chargé de l'organisation de l'examen ;
- les auteurs des sujets d'examen et les membres de la commission d'examen (Azerbaïdjan, Ukraine) ;
- les règles et procédures encadrant la contestation de la décision prononcée par le comité d'admission (Ukraine).

Le mécanisme de vérification des antécédents utilisé en Ukraine lors des campagnes de recrutement est ainsi fait qu'il contrevient au principe d'équité et de transparence de la sélection au lieu de le protéger. Dans tous les pays étudiés, les candidats doivent se soumettre à un ou plusieurs examens écrits, lesquels sont souvent complétés par des épreuves orales. Sur ce point, la Commission invite les EPC à s'assurer que les candidats sont jugés avec toute l'objectivité requise, tout particulièrement lorsque les examens se font à l'oral.

Dans le quatrième chapitre, intitulé « *Formation initiale* », la CEPEJ observe que tous les EPC ont adopté des mesures visant à institutionnaliser la formation initiale des juges. Celle-ci se compose d'un apprentissage théorique et d'une expérience pratique obligatoire dans tous les pays (sauf en Ukraine, où la loi a été modifiée en ce sens, mais n'est pas encore entrée en vigueur). C'est dans la durée et le contenu des programmes de formation initiale que les EPC s'écartent le plus des standards du CCJE. Afin que la formation pratique ne devienne pas une simple formalité, les EPC sont invités à allonger sa durée et à optimiser son contenu. Ainsi, il est précisé que la durée de la formation initiale doit être substantielle (un an, dont six mois de formation théorique et plus ou moins six mois de stage).

Si l'on se fie aux programmes pédagogiques transmis aux experts de la CEPEJ, il convient de noter que, dans la plupart des pays, priorité est donnée à la maîtrise de connaissances principalement théoriques. Aussi la CEPEJ suggère-t-elle que les procédures régissant la conception des programmes de formation veillent à instaurer un équilibre optimal entre apprentissage théorique et pratique. Les problématiques abordées dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) devront être intégrées aux programmes pédagogiques obligatoires.

La CEPEJ déplore par ailleurs que le mode de formation en vigueur dans les EPC privilégie le simple transfert de connaissances et non la transmission des compétences juridiques requises pour l'exercice de la magistrature. De fait, les experts conseillent aux EPC de concevoir, à l'intention de tous les formateurs, intervenants et conseillers, une formation obligatoire qui se concentrerait sur l'acquisition de ces compétences.

La Commission préconise également que la sélection des formateurs repose sur les besoins de l'institution et que ses modalités soient préalablement arrêtées dans le règlement intérieur de l'institution.

Dans tous les pays étudiés (hormis la République de Moldova), juges et procureurs suivent des formations séparées, contrairement aux standards de la CEPEJ. En effet, celle-ci estime que, pour améliorer la compréhension réciproque entre juges et procureurs, il est utile d'introduire progressivement des formations conjointes pour les différentes professions de justice.

Dans le cinquième chapitre, intitulé « *Formation continue* », les auteurs observent que la formation continue est obligatoire dans tous les pays étudiés (sauf la Géorgie). Les cinq pays ont toutefois des approches radicalement différentes quant au choix des domaines de formation. Dans certains pays, les juges sont libres de choisir les thématiques étudiées (Azerbaïdjan, République de Moldova, Géorgie et Ukraine). Dans d'autres, le choix des domaines n'est autorisé que pour un certain nombre d'heures obligatoires (Arménie), certains sujets pouvant même être imposés (République de Moldova). Outre ces remarques, les experts notent qu'un certain nombre de pays ont décidé d'organiser des sessions de formation obligatoires pour les juges nouvellement nommés, mais aussi pour ceux nommés à vie (Azerbaïdjan, Ukraine). Bien qu'aucune de ces approches n'aille à l'encontre des normes européennes ou de la pratique, les experts de la CEPEJ formulent divers conseils dont l'application contribuerait à renforcer la qualité et l'efficacité de la formation. Ils invitent ainsi les EPC à :

- s'assurer que la préparation des programmes pédagogiques soit précédée d'une analyse exhaustive des besoins en matière de formation et tienne compte non seulement des retours d'expérience des juges des différentes instances, mais aussi de l'opinion publique, des rapports présentant les stratégies des autres pays et des diverses analyses et études réalisées dans ce domaine ;
- mettre en place un système d'évaluation continue afin de renforcer la qualité de la formation continue et d'identifier les futurs besoins afférents.

Dans le sixième chapitre, intitulé « *Formation et Droits de l'homme* », les auteurs soulignent tout d'abord que, dans l'ensemble du périmètre d'analyse, les programmes de formation initiale comprennent désormais des modules dédiés aux questions touchant aux droits de l'homme. Ces programmes ont donc été harmonisés avec les normes européennes et les modèles les plus avancés.

Parallèlement, l'examen des questions relatives aux droits de l'homme au sein des programmes de formation continue demeure perfectible. En effet, la formation dispensée est essentiellement théorique, s'attachant avant tout à familiariser les participants à certains articles de la CEDH et aux mécanismes élaborés par l'ONU en matière de protection des droits de l'homme. Dans ce cadre, les solutions existant à l'échelle nationale ne sont que trop rarement évoquées. Aussi les experts de la CEPEJ conseillent que la formation aux droits de l'homme se concentre sur l'étude de cas pratiques à la lumière des principes de la Convention européenne.

La formation aux questions visées par la CEDH doit faire partie intégrante des divers cursus universitaires et supports pédagogiques, ce afin de familiariser l'ensemble des juges aux principaux aspects relatifs au système de protection des droits de l'homme. Pour ce faire, il semble opportun de créer un groupe de juges « spécialistes » en la matière, qui seraient à même de renseigner et conseiller les autres magistrats. Dans l'idéal, cette formation serait dispensée par des professionnels possédant une véritable expérience des pratiques de la Cour européenne des droits de l'Homme, c'est-à-dire des juges et procureurs qui justifient d'une formation spécialisée au sein de la Cour de Strasbourg, ainsi que d'autres professionnels dont les fonctions sont en lien avec la protection des droits de l'homme (scientifiques, représentants d'organisations non gouvernementales, etc.). Par exemple, en Azerbaïdjan, ont été adoptées différentes mesures préventives destinées à diminuer le nombre de requêtes adressées à la Cour européenne des droits de l'homme, notamment : l'organisation des formations et des séminaires pour les juges, la promotion de la mise en œuvre effective des principes découlant de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg au sein des tribunaux nationaux, l'exécution du Plan national concernant les mesures destinées à renforcer la

protection des droits et libertés fondamentaux, la réalisation d'études sur les affaires dans lesquelles la CrEDH a établi des violations de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁰¹.

6.2. La coopération ciblée avec les États membres

Outre les documents portant sur l'ensemble des États membres, examinés dans les chapitres précédents, la CEPEJ a élaboré divers textes à l'intention exclusive de certains États. La Commission a mis en œuvre 12 programmes de coopération ciblée avec différents États membres du Conseil de l'Europe, notamment avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Croatie, la France, la Slovénie, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal, la Fédération de Russie, la Suisse et le Royaume-Uni¹⁰². L'un des exemples de ce type de coopération est le rapport intitulé *Évaluation des politiques et des procédures pour la sélection des juges en Azerbaïdjan*¹⁰³.

À l'occasion de la 16^e réunion plénière de la CEPEJ, il a été décidé de consacrer une étude aux processus de sélection des juges en Azerbaïdjan. Conformément à la décision du Bureau de la CEPEJ, l'étude a été réalisée en septembre 2011 par des spécialistes de la question – M. Audun Berg (Norvège), Membre du Bureau de la CEPEJ, Mme Ivana Goranic (Croatie), Directrice de l'Académie de la magistrature de la Croatie et représentant du réseau de Lisbonne¹⁰⁴ auprès de la CEPEJ, et le représentant du Conseil de l'Europe.

Pour réaliser leur analyse, les experts se sont appuyés sur les actes normatifs organisant la sélection des juges en RDA et sur les informations obtenues lors de leur déplacement en Azerbaïdjan, à l'occasion duquel ils ont pu consulter :

- les membres du Conseil supérieur de la Justice/ *Judicial-Legal Council* (JLC) de la RDA ;
- les membres du Comité de sélection des juges (CSJ) de la RDA ;
- le Chef du Secrétariat de la Cour suprême de la RDA ;
- les membres de l'association professionnelle des avocats de la RDA ;

¹⁰¹ Pour plus de détails voir : le discours du Président de la Cour suprême de la République d'Azerbaïdjan, M. Ramiz Rzayev, lors de la conférence internationale « *Le rôle des juges nationaux dans la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'Homme* », tenue à Bakou, le 24 octobre 2014, avec la participation du Président de la CrEDH (<http://www.1news.az/society/20141024115442087.html>) ; l'interview concernant sa participation le 21 janvier 2014 à la cérémonie d'ouverture de l'année judiciaire 2014 et au séminaire « *Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : une responsabilité juridictionnelle partagée* », à l'invitation de la CrEDH ; le discours du Procureur général de la République d'Azerbaïdjan, M. Zakir Garalov à l'occasion d'une rencontre avec les représentants de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2014, (<http://www.br.az/politics/20120614124116728.html>).

¹⁰² CEPEJ, *Rapport sur l'organisation de la justice en Arménie*, Strasbourg, 28 mai 2009, CEPEJ-COOP(2009)3 ; CEPEJ, *Rapport sur la compétence territoriale aux Pays-Bas*, Strasbourg, 5 décembre 2003, CEPEJ(2003)18(D3) ; CEPEJ, *Rapport sur la dématérialisation des procédures judiciaires et utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les tribunaux au Portugal*, Strasbourg, 11 juin 2009, CEPEJ-COOP(2009)4 ; CEPEJ, *Rapport sur l'examen de problèmes liés à l'exécution des décisions rendues par les juridictions civiles nationales contre l'État et ses entités en Fédération de Russie*, Strasbourg, 9 décembre 2005, CEPEJ(2005)8 ; CEPEJ, *Rapport sur l'évaluation des politiques et des procédures pour la sélection des juges en Azerbaïdjan*, Strasbourg, 10 janvier 2012, CEPEJ-COOP(2011)1.

¹⁰³ CEPEJ, *Rapport sur l'évaluation des politiques et des procédures pour la sélection des juges en Azerbaïdjan*, (disponible uniquement en anglais), Strasbourg, 10 janvier 2012, CEPEJ-COOP(2011)1.

¹⁰⁴ Le réseau de Lisbonne est le réseau d'institutions européennes de formation qui assure la formation des juges. Il a été fondé en 1995 afin de faciliter l'échange d'expériences et d'informations et de stimuler le développement de telles institutions. Depuis 2011, le réseau de Lisbonne participe activement aux activités de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice.

- le ministre de la Justice de la RDA ;
- des représentants de l'OSCE ;
- le chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou.

Les experts ont également assisté en personne aux différentes étapes du processus de sélection des juges.

À partir des résultats de leur analyse, les représentants de la CEPEJ ont préparé un rapport dont il convient de retenir que la RDA est parvenue à mettre en œuvre au cours de la dernière décennie un certain nombre de réformes qui ont contribué à l'amélioration de son système judiciaire et grâce auxquelles son cadre réglementaire et les mises en application concrètes de celui-ci ont été mis en conformité avec les standards du Conseil de l'Europe.

Les auteurs observent en outre que, en Azerbaïdjan, les juges de la Cour Constitutionnelle, de la Cour suprême et des cours d'appel sont nommés par le *Milli Majlis* (Parlement), alors que les autres magistrats sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil supérieur de la Justice (JLC). Le rôle principal dans le processus de sélection des juges est conféré au Conseil supérieur de la Justice (JLC) d'Azerbaïdjan. Cette autorité assurant l'autonomie et l'autorégulation du pouvoir judiciaire¹⁰⁵ a été créée pour garantir, dans la limite de ses compétences, l'indépendance, l'organisation et l'efficacité du système judiciaire. Elle est responsable de la sélection des candidats aux postes de juges, de l'évaluation du travail des juges, de leurs mutations, de l'éventuel engagement de leur responsabilité disciplinaire et de la résolution des diverses problématiques relatives aux juges et au système judiciaire. Le Comité de sélection des juges (CSJ) créé à l'initiative du JLC participe activement dans le processus de désignation des candidats.

La sélection des candidats et leur nomination consécutive s'articulent autour de plusieurs étapes. Après avoir satisfait aux examens (écrits et oraux) de rigueur, les candidats poursuivent une formation théorique à l'Académie de Justice complétée par un stage dans un tribunal, à l'issue duquel ils sont de nouveau évalués. Les candidats doivent ensuite passer un entretien avec les membres du CSJ et du JLC. Dans l'hypothèse d'un avis favorable, le Conseil supérieur de la Justice (JLC) soumet la candidature au Président de la République Démocratique d'Azerbaïdjan.

Au terme d'une analyse approfondie, les experts de la CEPEJ concluent que cette procédure, sous réserve qu'elle repose sur des critères objectifs, est bien conforme aux normes et exigences européennes, notamment en matière de transparence et d'efficacité. Ils soulignent en outre que la participation du Comité de sélection des juges et du Conseil supérieur de la Justice est conforme aux normes européennes.

Lorsque les réformes judiciaires ont été conçues, l'expérience des pays développés, les principes démocratiques universels, ainsi que le contexte historique et les traditions propres à Azerbaïdjan ont été pris en considération. Par conséquent, le Conseil supérieur de la Justice joue aujourd'hui un rôle majeur dans le développement du système judiciaire de l'État et fonde son activité avant tout sur les principes d'indépendance, de légalité, de transparence, d'efficacité, de gestion, d'impartialité, d'objectivité, ce qui lui garantit un degré élevé de considération au sein de la société¹⁰⁶.

¹⁰⁵ http://jlc.gov.az/e_mhs.php

¹⁰⁶ Voir pour plus de détails : le discours de M. Fuad Alasgarov, Chef de l'unité spécialisée dans le travail avec les autorités d'exécution de la loi de l'administration présidentielle de la République d'Azerbaïdjan, lors de la conférence internationale « *Le rôle de la justice dans une société démocratique* », tenue le 26 mai 2015 et dédiée à la célébration du 10^e anniversaire du Conseil supérieur de la Justice.

La création et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Justice sont d'une importance considérable, dans la mesure où la sélection des magistrats, leur désignation et l'évaluation de leur activité figurent parmi les principaux outils permettant de promouvoir l'efficacité de la justice, assurant l'indépendance institutionnelle du système judiciaire et l'impartialité et l'indépendance personnelle des juges¹⁰⁷.

Dans la dernière section du rapport, les auteurs tirent plusieurs enseignements et formulent une série de conseils. Ainsi, ils observent que la nouvelle procédure de nomination des juges en Azerbaïdjan, régie par la loi relative aux tribunaux et aux juges¹⁰⁸ et la loi sur le Conseil supérieur de la Justice¹⁰⁹ et développée dans le cadre d'une coopération constructive avec le Conseil de l'Europe visant à renforcer l'efficacité de la justice, satisfait aux principes fondamentaux de l'État de droit. En effet, le processus de sélection des juges apporte suffisamment de garanties en matière de transparence et de contrôle démocratique et ne contrevient pas au principe d'indépendance du juge. De même, le processus de sélection des candidats accorde une importance satisfaisante aux compétences professionnelles et aux qualités individuelles.

Bien que la loi prévoit que les juges soient nommés par le Président de la République Démocratique d'Azerbaïdjan, la responsabilité de la proposition des candidats à la nomination incombe en réalité à plusieurs instances gouvernementales (le JLC et le CSJ). La composition de ces structures et les modalités de sélection de leurs membres sont conformes aux normes européennes et internationales. Par ailleurs, les experts ont relevé comme un autre point positif la grande transparence des activités du Comité de sélection des juges.

En outre, le système d'examens et d'évaluation des candidats organisé à plusieurs niveaux permet de ne retenir que les candidats qui possèdent les connaissances et les qualités professionnelles requises pour exercer les fonctions de juge avec efficacité.

Après une analyse approfondie de tous les aspects du système de sélection des juges mis en place en Azerbaïdjan, le groupe de travail de la CEPEJ indique que cette procédure peut servir de référence pour autres pays en Europe.

Au reste, la CEPEJ n'est pas la seule institution à reconnaître les avantages de la procédure de désignation des juges en Azerbaïdjan. En effet, ce *modus operandi* avait déjà été cité comme un modèle du genre par les auteurs du rapport du programme *Renforcement de la réforme judiciaire dans les pays du Partenariat oriental*, financé par l'Union Européenne et mis œuvre par le Conseil de l'Europe.

Après avoir salué les efforts engagés pour améliorer le système de sélection des juges en Azerbaïdjan, les experts de la CEPEJ concluent le rapport par une série de conseils pour la poursuite de son développement. Ceux-ci définissent la marche à suivre pour renforcer l'indépendance et la transparence du système et lui permettre d'inspirer davantage confiance à la société et aux candidats au poste de juge.

¹⁰⁷ Voir pour plus de détails : le discours du Président de la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan, Dr. Farhad Abdullayev, lors de la conférence internationale « *Le rôle de la justice dans une société démocratique* », tenue le 26 mai 2015 et dédiée à la célébration du 10e anniversaire du Conseil supérieur de la Justice.

¹⁰⁸ Loi de la République d'Azerbaïdjan № 310-IG du 10 juillet 1997 sur les tribunaux et les juges (amendée le 21 décembre 2012) // E-qanun.az, 1997, № 5, Art. 413.

¹⁰⁹ Loi de la République d'Azerbaïdjan № 818-IIG du 28 décembre 2004 sur le Conseil supérieur de la Justice (amendée le 22 octobre 2013) // Journal Officiel de la République Démocratique d'Azerbaïdjan, 1^{er} février 2005 № 23.

Premièrement, les experts invitent le Conseil supérieur de la Justice à développer des critères pour encadrer le système de promotion des juges. Ces critères devraient faire l'objet d'une codification formelle et être accessibles à tous.

Deuxièmement, tous les aspects du processus de sélection des juges devront être définis à un niveau infra-législatif (statutaire) et rendus publics.

Troisièmement, il est nécessaire de mettre en place un système permettant de rendre accessible au public toute l'information relative aux postes judiciaires à pourvoir. Ce dispositif présenterait le nombre de postes vacants, les institutions concernées, leur situation géographique, etc. Son adoption permettrait de conférer davantage de transparence au processus de sélection des juges et de garantir plus encore l'indépendance des juges et, par voie de conséquence, la confiance du public dans les institutions judiciaires.

D'autre part, les experts de la CEPEJ invitent le gouvernement à réduire, voire même supprimer, les cinq ans de période probatoire imposée aux juges. Sur ce point, il convient de souligner que l'avis de la Commission a été pris en compte par le gouvernement azéri, qui a réduit la période d'essai à trois ans.

Comme évoqué ci-dessus, la République Démocratique d'Azerbaïdjan a entrepris ces dernières années un certain nombre de réformes portant sur la modernisation de l'infrastructure des tribunaux, l'accroissement de la qualité des juridictions, des juges et du personnel de justice, l'amélioration de l'accès à la justice, le développement de la cyber-justice et le recours aux technologies informatiques dans la gestion du système judiciaire¹¹⁰. Lors de la réunion plénière de la CEPEJ des 7 et 8 décembre 2012, les informations relatives aux travaux de création, de développement et d'amélioration des nouvelles infrastructures judiciaires en Azerbaïdjan ont été présentées aux membres de la Commission. L'activité du gouvernement azéri dans ce domaine a été largement saluée par les experts européens, qui sont parvenus à la conclusion que l'Azerbaïdjan pouvait servir d'exemple à nombre de pays européens en matière de réformes judiciaires. En effet, c'est en engageant les efforts nécessaires que le pays a réussi à renforcer l'efficacité de son système judiciaire, à se doter d'une infrastructure unique en son genre et à introduire l'usage des technologies d'information les plus avancées.

Il convient de souligner que l'Azerbaïdjan est le premier État membre du Conseil de l'Europe à faire traduire les rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice dans sa langue nationale, ce qui témoigne une fois encore de sa volonté de développer son système judiciaire à l'aune des principes fondamentaux de l'État de droit et dans le respect des normes européennes.

Lors de la 31^e Conférence des ministres de la Justice, organisée du 19 au 21 septembre 2012 à Vienne, la CEPEJ a présenté son *Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Édition 2012 (données 2010)*. Cette conférence était présidée par les ministres de la Justice d'Autriche (en qualité de pays hôte), de France, mais aussi d'Azerbaïdjan. La participation du ministre azéri n'était nullement due au hasard, mais bien à la reconnaissance du succès de ce pays, qui a opéré une refonte totale de son système judiciaire dans un laps de temps relativement limité. Cette réussite n'a pas échappé à la Commission, qui soulignait dans son rapport la hausse constante des budgets alloués à la justice – signe de la stabilité de la croissance économique du pays – et

¹¹⁰ Voir pour plus de détails : le discours du ministre de la Justice, M. Fikret Mammadov, lors de la cérémonie d'ouverture de la 23^e réunion plénière de la CEPEJ (Bakou, 3-4 juillet 2014) ; interview « *Les réformes judiciaires en Azerbaïdjan ont été déjà reconnues sur le plan international, mais nous ne nous arrêtons pas à ce niveau et continuons à travailler dans le même sens* », (http://justice.gov.az/dec_top1.php).

ses conséquences, comme l'augmentation du nombre de tribunaux, de juges et de personnels de justice, la modernisation des infrastructures des tribunaux, le développement de normes unifiées pour la conception des bâtiments des tribunaux ou encore la création d'un portail web commun à l'ensemble des juridictions nationales. Ces actions ont grandement facilité l'accès à la justice et renforcé la qualité de celle-ci. Ces progrès revêtent une importance particulière à l'heure où bien des pays européens accumulent les retards dans le traitement des affaires judiciaires.

La coopération entre l'Azerbaïdjan et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice a, elle aussi, joué un rôle essentiel dans la refonte du système judiciaire azéri. En effet, les multiples réformes et évolutions législatives majeures entreprises dans ce domaine s'inspiraient des conseils formulés dans les rapports de la CEPEJ, qui à leur tour ont servi de base à l'élaboration du projet mené par la Banque mondiale en vue de la modernisation du système judiciaire azéri.

Cette coopération active avec la CEPEJ s'est poursuivie en 2011 par la nomination, pour la toute première fois, d'un représentant de la République Démocratique d'Azerbaïdjan au sein du Groupe de Travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires. En 2014, celui-ci a directement participé à l'évaluation de la qualité des systèmes judiciaires d'Estonie et de Suisse, en qualité d'expert de la CEPEJ, tandis qu'en 2015, il a présidé le groupe d'experts de la CEPEJ chargé d'évaluer l'efficacité du système judiciaire lituanien et a fait partie du groupe d'experts in Slovaquie.

En 2014, les relations entre la CEPEJ et la RDA ont passé un nouveau cap. Pour la première fois dans l'histoire de la Commission, la 23^e réunion plénière a été organisée non pas à Strasbourg, mais à Bakou, capitale azérie où plus de 100 représentants des instances et autorités judiciaires d'Europe se sont rassemblés du 3 au 4 juin 2014.

La réunion a été ouverte par M. Philippe Boillat, Directeur Général chargé des Droits de l'Homme et de l'État de droit au Conseil de l'Europe, et par le ministre de la Justice et Président du Conseil supérieur de la Justice d'Azerbaïdjan, M. Fikrat Mammadov. Ce dernier a supervisé personnellement tout le processus de refonte du système judiciaire national et a été reconnu comme « le ministre de la Justice et le réformateur le plus actif de la scène européenne ».

La délocalisation de la réunion plénière à Bakou a permis aux experts européens de constater concrètement les progrès qu'Azerbaïdjan a effectué en matière de réforme judiciaire. À l'invitation de M. Ramiz Rzayev, Président de la Cour suprême d'Azerbaïdjan, les membres de la CEPEJ ont visité les nouveaux bâtiments de la Cour suprême, le Palais de Justice¹¹¹.

Afin de familiariser les parties prenantes aux activités de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, la réunion plénière a été suivie d'un séminaire d'information rassemblant 120 fonctionnaires des autorités judiciaires azéries ainsi que plusieurs représentants du ministère public et d'autres organisations et instances judiciaires. Ce colloque a été animé par le Président de la CEPEJ, M. John Stacey, et l'avocat honoraire et membre du Conseil supérieur de la Justice d'Azerbaïdjan, Dr. Azer Dzhafarov. Ce dernier, en qualité de coprésident du groupe de travail du Conseil de l'Europe sur la révision des actes législatifs, créé en 2004 – et qui a été à l'origine de la

¹¹¹ L'initiative de la construction du Palais de Justice revient au Président de la Cour Suprême de La République Démocratique d'Azerbaïdjan, R. Rzayev, et les travaux ont été réalisés sous sa supervision directe.

rédaction des principales lois portant sur l'activité des tribunaux – a grandement contribué à l'évolution du système judiciaire national. À l'occasion de ce colloque, M. Georg Stawa, vice-président de la CEPEJ¹¹², et le représentant de l'Azerbaïdjan à la CEPEJ¹¹³ ont présenté les rapports d'activités de la Commission. Dans ce cadre, les présidents de trois des groupes de travail de la CEPEJ – le Professeur Jean-Paul Jean (France) et les Docteurs en droit Jacques Bühler (Suisse) et François Paychère (Suisse) ont participé activement aux débats.

Autre événement important à souligner est l'élection du représentant de l'Azerbaïdjan à la CEPEJ en tant que l'un des quatre membres du Bureau de la Commission. Cette élection qui a eu lieu lors de la 25^e réunion plénière de la CEPEJ en décembre 2014, a été effectuée au scrutin secret et à la majorité des suffrages exprimés des 47 États membres.

¹¹² Actuellement, M. Georg Stawa est le Président de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

¹¹³ Le premier représentant de l'Azerbaïdjan à la CEPEJ était M. Chingiz Gasimov, Directeur de la division organisationnelle et analytique du ministère de la Justice (2002-2003) ; le deuxième représentant était M. Azer Jafarov, Directeur de la division générale d'organisation et de supervision du ministère de la Justice (2003-2004) ; depuis 2005, le représentant de l'Azerbaïdjan à la CEPEJ est le juge Ramin Gurbanov, expert scientifique de l'Institut de Philosophie et de Droit de l'Académie nationale des sciences de l'Azerbaïdjan.

CONCLUSION

En dépit du caractère consultatif et analytique des fonctions qu'elle exerce, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice a su se faire accepter par le plus grand nombre.

L'évaluation des systèmes judiciaires des États membres suppose avant tout de communiquer directement avec les représentants des pouvoirs judiciaires et exécutifs des pays intéressés par cette coopération. La Commission contribue à mettre divers aspects du fonctionnement des systèmes judiciaires européens en conformité avec les normes définies par le Conseil de l'Europe. Ainsi, l'intervention de la CEPEJ ne sert pas uniquement les intérêts des États membres endossant la responsabilité du fonctionnement du système judiciaire (à commencer par leurs ministères de la Justice respectifs), mais aussi ceux des juges, des fonctionnaires de justice, des théoriciens du droit, ainsi que des avocats.

Annexe 1.

Commission Européenne pour l'efficacité de la justice
(CEPEJ)

Résolution Res(2002)12

**établissant
la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)**

*(Adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2002,
lors de la 808^e réunion des Délégués des Ministres
et amendée les 19 mars 2003 et 4 février 2004, lors des 832^e et 870^e
réunions des Délégués des Ministres)*

Cette Résolution comprend:

- dans l'Annexe 1, le Statut de la CEPEJ
- dans l'Annexe 2, la liste non-exhaustive des recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe

Résolution Res(2002)12 établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

*(adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2002,
lors de la 808^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres en vertu des Articles 15.a et 16 du Statut du Conseil de l'Europe,

Reconnaissant que l'État de droit, sur lequel reposent les démocraties européennes ne peut être assuré sans systèmes judiciaires équitables, efficaces et accessibles ;

Reconnaissant également que la prééminence du droit est un principe qui ne peut être respecté que si les citoyens peuvent faire valoir leurs droits et contester des actes illégaux ;

Soulignant la nécessité d'améliorer la coopération entre les États par le fait, entre autres, d'analyser les résultats obtenus par les différents systèmes judiciaires, de faciliter la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux en matière d'efficacité et d'équité de la justice et de définir des moyens concrets pour améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires européens ;

Soulignant la nécessité d'une communication accrue entre tous ceux principalement concernés par le fonctionnement de la justice ;

Conscients de la nécessité d'exploiter pleinement toutes les technologies de l'information et de la communication appropriées pour faciliter l'accès à la justice, améliorer l'efficacité et le fonctionnement du système judiciaire, réduire les frais de justice et développer les services offerts au public ;

Gardant à l'esprit les exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et notamment ses articles 5, 6, 13 et 14 et les dispositions pertinentes de ses protocoles, la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ainsi que les instruments internationaux pertinents élaborés par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'efficacité et de l'équité de la justice, et la nécessité de les mettre en œuvre de manière appropriée ;

Considérant également les décisions du Comité des Ministres concernant la procédure de suivi sur les questions liées au fonctionnement du système judiciaire ;

Vu les résolutions des 20^e, 22^e, 23^e et 24^e Conférences des ministres européens de la Justice (respectivement Budapest 1996, Chisinau 1999, Londres 2000 et Moscou 2001) ;

Considérant le rapport sur les mesures d'un bon rapport coût-efficacité prises par les États permettant d'améliorer l'efficacité de la justice, élaboré par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) en consultation avec le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) ;

Rappelant les résultats obtenus dans le cadre des activités de coopération bilatérale et multilatérale menées par le Conseil de l'Europe et ses États membres, et convaincus de la nécessité de donner les suites qu'il convient à ces activités par des propositions concrètes, législatives et autres, destinées à améliorer le fonctionnement du système judiciaire ;

Tenant compte des travaux effectués par les différentes instances du Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit concernant le fonctionnement adéquat et efficace de la justice, notamment les travaux du CDCJ, du CDPC, du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) ;

Tenant compte en particulier des principes suivants :

I. Accès à la justice et fonctionnement adéquat et efficace des tribunaux

1. Accès à la justice

- i. L'accès à la justice doit être garanti dans tous les cas concernant les droits et les obligations de caractère civil et le bien-fondé de toute accusation en matière pénale ; la consultation et l'assistance juridique doivent être disponibles lorsque les intérêts de la justice l'exigent.
- ii. À cette fin, les dispositions contenues dans les instruments juridiques internationaux pertinents du Conseil de l'Europe cités à l'annexe II devraient, entre autres, être prises en considération.

2. Efficacité des procédures judiciaires

- i. Toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour respecter l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme en garantissant à chacun des procédures judiciaires dans un délai raisonnable tout en respectant les autres garanties inhérentes au procès équitable. À cet égard, des dispositions devraient être prises pour éviter les retards injustifiés dans les procédures judiciaires et pour réduire leur coût.
- ii. L'efficacité de la justice doit être garantie et, à cet effet, les dispositions contenues dans les instruments juridiques internationaux pertinents du Conseil de l'Europe cités à l'annexe II devraient, entre autres, être prises en considération.
- iii. Des mesures provisoires, conservatoires ou toutes autres mesures d'urgence, obtenues par des procédures simples et rapides, devraient pouvoir être prises afin de fournir des solutions intérimaires qui, même si elles ne sont pas définitives, assurent la protection effective des droits des parties ou des tierces personnes ainsi que l'efficacité des procédures judiciaires.

3. Exécution des décisions de justice

- i. Toute décision de justice doit être exécutée de manière effective et dans un délai raisonnable.
- ii. Les huissiers de justice, s'ils existent, ou tout autre agent chargé de l'exécution, doivent effectuer leur tâche conformément à la loi, de manière équitable, impartiale, efficace et transparente.

II. Le statut et le rôle des professionnels de la justice

1. Les juges

- i. Toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour respecter, protéger et promouvoir l'indépendance et l'impartialité des juges, tout en assurant leur efficacité et leur compétence.
- ii. À cette fin, les dispositions contenues dans la recommandation pertinente citée à l'annexe II devraient, entre autres, être prises en considération.

2. Le ministère public

- i. Toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour protéger et promouvoir le statut et le rôle du ministère public, tout en assurant son efficacité et sa compétence, afin de lui permettre de remplir ses tâches et ses responsabilités professionnelles sans ingérence injustifiée.
- ii. À cette fin, les dispositions contenues dans la recommandation pertinente citée à l'annexe II devraient, entre autres, être prises en considération.

3. Les avocats

- i. Toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour permettre la liberté d'exercice de la profession d'avocat, tout en assurant la compétence et le comportement responsable des avocats dans la procédure judiciaire.
- ii. À cette fin, les dispositions contenues dans la recommandation pertinente citée à l'annexe II devraient, entre autres, être prises en considération.

4. Formation

- i. La formation initiale et continue est un droit et un devoir pour toutes les personnes impliquées dans le service de la justice et une condition essentielle pour que la justice puisse remplir ses fonctions.
- ii. La formation initiale et continue des professionnels de la justice doit être garantie, en particulier en tenant compte des instruments juridiques internationaux pertinents du Conseil de l'Europe cités en annexe II.

III. Administration de la justice et gestion des tribunaux

- i. La bonne administration de la justice et la gestion efficace des tribunaux est une condition essentielle au bon fonctionnement du système judiciaire et exige, entre autres, des crédits budgétaires adéquats. À cet égard, le rapport sur les mesures d'un bon rapport coût-efficacité prises par les États permettant d'améliorer l'efficacité de la justice, présenté par le CDCJ et le CDPC lors de la 23^{ème} Conférence des ministres européens de la Justice (Londres, 2000), devrait être pris en considération.
- ii. Afin d'améliorer l'administration de la justice et la gestion des tribunaux, les dispositions contenues dans les instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe pertinents cités à l'annexe II devraient, entre autres, être prises en considération.

IV. Utilisation des technologies de l'information et de la communication

- i. Il convient de promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication afin de renforcer l'efficacité de la justice, notamment pour faciliter l'accès à la justice, accélérer les procédures judiciaires, améliorer la formation des professionnels de la justice ainsi que l'administration de la justice et la gestion des tribunaux.
- ii. À cette fin, les dispositions contenues dans les instruments juridiques internationaux pertinents du Conseil de l'Europe cités à l'annexe II devraient, entre autres, être prises en considération.

Décide d'établir la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ), régie par le statut qui figure à l'annexe I. La CEPEJ travaillera en étroite coopération et coordination avec le CDCJ.

Annexe 1 à la Résolution Res(2002)12

**Statut
de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)**

Article 1 – Objectifs

Le but de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (ci-après dénommée « la CEPEJ ») est (a) d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement du système judiciaire des États membres, afin d'assurer que toute personne relevant de leur juridiction puisse faire valoir ses droits de manière effective, renforçant ainsi la confiance des citoyens dans la justice et (b) de permettre de mieux mettre en œuvre les instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'efficacité et à l'équité de la justice.

Article 2 – Attributions

1. Sans préjudice de la compétence des autres organes du Conseil de l'Europe et en tenant compte des travaux qu'ils ont déjà accomplis en la matière, la CEPEJ encourage et facilite la coopération entre les États membres et avec les institutions internationales participantes concernant des thèmes spécifiques. Elle a pour tâche:

- a. d'analyser les résultats obtenus par les divers systèmes judiciaires, à la lumière des principes contenus dans le préambule de la présente résolution, 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 d'améliorer l'évaluation et le fonctionnement du système judiciaire des États membres, compte tenu des besoins propres à chacun;
- d. d'apporter une assistance, à un ou plusieurs États membres, à leur demande, y compris une assistance concernant le respect des normes du Conseil de l'Europe;
- e. de suggérer, le cas échéant, des domaines dans lesquels les comités directeurs appropriés du Conseil de l'Europe, en particulier le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), pourraient, s'ils l'estiment nécessaire, préparer de nouveaux instruments juridiques internationaux ou des amendements aux instruments existants, pour adoption par le Comité des Ministres.

2. La CEPEJ n'est pas un mécanisme de surveillance ou de suivi.

Article 3 – Méthodes de travail

La CEPEJ effectue ses tâches:

- 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;
- c. en établissant des liens avec des instituts de recherche et des centres de documentation et d'étude;
- d. en invitant à participer à ses travaux, de manière ponctuelle, toute personne qualifiée, tout spécialiste ou toute organisation non gouvernementale œuvrant dans ses domaines de compétence et susceptible de l'aider dans la poursuite de ses objectifs et en procédant à des auditions;
- e. en instituant des réseaux professionnels impliqués dans le domaine de la justice.

Article 4 – Procédure

1. La CEPEJ peut réaliser les attributions inscrites à l'article 2, paragraphe 1, alinéas *a*, *b*, *c* et *e*, de sa propre initiative.
2. La CEPEJ peut réaliser les attributions inscrites à l'article 2, paragraphe 1, alinéa *d*, sur demande d'un ou de plusieurs États membres.
3. La CEPEJ formule des avis sur demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de la Cour européenne des Droits de l'Homme, des comités pertinents du Conseil de l'Europe, notamment du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et du Secrétaire Général.
4. Les comités directeurs du Conseil de l'Europe, notamment le CDCJ, le CDPC et le CDDH, peuvent demander à la CEPEJ de préparer des plans d'action, des guides de bonnes pratiques ou des lignes directrices spécifiques.
5. Tout État non membre du Conseil de l'Europe, ainsi que toute institution internationale, peuvent bénéficier de l'activité de la CEPEJ en faisant la demande au Comité des Ministres en vue d'obtenir l'accord de ce dernier.

Article 5 – Composition de la CEPEJ

1. La CEPEJ est composée d'experts capables d'apporter la meilleure contribution à ses objectifs et à ses attributions, et ayant notamment une connaissance approfondie de l'administration, du fonctionnement et de l'efficacité de la justice civile, pénale et/ou administrative.
2. Chaque État membre du Conseil de l'Europe désigne un expert auprès de la CEPEJ. Les frais de voyage et de séjour de cet expert, ainsi que du président de la CEPEJ, sont couverts par le budget du Conseil de l'Europe. Chaque membre de la CEPEJ peut désigner des experts supplémentaires à ses propres frais.
3. Les présidents de l'Assemblée parlementaire et de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ainsi que les présidents des comités directeurs intéressés du Conseil de l'Europe, en particulier du CDCJ, ou leurs représentants, peuvent participer aux travaux de la CEPEJ sans droit de vote.

Article 6 – Observateurs et participation de la Communauté européenne

1. Les observateurs peuvent être admis à la CEPEJ en vertu de la Résolution (76)3.
2. La participation de la Communauté européenne à la CEPEJ est gouvernée par l'arrangement entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne, conclu le 15 juin 1987, tel qu'amendé par l'échange de lettres du 5 novembre 1996 entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Président de la Commission européenne.

Des modalités particulières de coopération peuvent être l'objet d'autres accords.

Article 7 – Fonctionnement de la CEPEJ

1. La CEPEJ établit ses propres règles de procédure.
2. La CEPEJ:
 - a. tient au moins une réunion plénière par an ;
 - b. peut décider de créer des groupes de travail et d'organiser, dans le cadre des ressources disponibles, des réunions *ad hoc* chaque fois qu'elle l'estime nécessaire; et
 - c. décide de la publicité à donner à ses activités en tenant compte notamment des possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information.
3. La CEPEJ est assistée d'un secrétariat mis à disposition par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
4. Les membres de la CEPEJ ont le droit de vote.
5. La CEPEJ établira son projet de programme d'activités annuel à l'intention du Secrétaire Général qui, dans la mesure où les priorités et les ressources globales le permettront, en tiendra compte dans les propositions pour le Programme d'Activités dans son ensemble.
6. La CEPEJ approuve son rapport annuel d'activités avant de le soumettre au Comité des Ministres.
7. La CEPEJ publie chaque année un rapport annuel d'activités après approbation par le Comité des Ministres.

Article 8 – Amendements

1. Le Comité des Ministres peut adopter tout amendement au présent statut, à l'annexe II et aux principes contenus dans le préambule de la présente résolution, à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, après avoir recueilli l'avis de la CEPEJ.
2. La CEPEJ peut proposer tout amendement au présent statut, à l'annexe II et aux principes contenus dans le préambule de la présente résolution, au Comité des Ministres, qui décidera à la majorité mentionnée ci-dessus.

*Annexe 2 à la Résolution Res(2002)12***Liste non-exhaustive des recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe¹¹⁴**➤ *Accès à la justice et fonctionnement adéquat et efficace des tribunaux*○ *Accès à la justice*

- Résolution Res(76)5 concernant l'assistance judiciaire en matière civile, commerciale et administrative;
- Résolution (78)8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique;
- Recommandation Rec(81)7 sur les moyens de faciliter l'accès à la justice;
- Recommandation Rec(93)1 relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté;
- Recommandation Rec(98)1 sur la médiation familiale;
- Recommandation Rec(99)19 sur la médiation en matière pénale;
- Recommandation Rec(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées;
- Recommandation Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile.

○ *Efficacité des procédures judiciaires*

- Recommandation Rec(84)5 sur les principes de procédure civile propres à améliorer le fonctionnement de la justice;
- Recommandation Rec(86)12 relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux;
- Recommandation Rec(87)8 concernant la simplification de la justice pénale;
- Recommandation Rec(95)5 sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement.

○ *Exécution des décisions de justice*

- Recommandation Rec(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif
- Recommandation Rec(2003)17 sur l'exécution des décisions de justice

➤ *Le statut et le rôle des professionnels de la justice*○ *Les juges*

- Recommandation Rec(94)12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges

¹¹⁴ Voir www.legal.coe.int. Pour consulter la liste des traités du Conseil de l'Europe, voir <http://conventions.coe.int>

-
- *Le ministère public*
 - Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale
 - *Les avocats*
 - Recommandation Rec(2000)21 sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat
 - *Formation*
 - Recommandation Rec(94)12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges;
 - Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale;
 - Recommandation Rec(2000)21 sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat.
 - *Administration de la justice et gestion des tribunaux*
 - Recommandation Rec(87)18 concernant la simplification de la justice pénale;
 - Recommandation Rec(95)12 sur la gestion de la justice pénale;
 - Recommandation Rec(2001)2 concernant la conception et la re-conception rentables des systèmes judiciaires et des systèmes d'information juridique;
 - Recommandation Rec(2001)3 sur les services des tribunaux et d'autres institutions juridiques fournis aux citoyens par de nouvelles technologies.
 - *Utilisation des technologies de l'information et de la communication*
 - Recommandation Rec(2001)2 concernant la conception et la re-conception rentables des systèmes judiciaires et des systèmes d'information juridique;
 - Recommandation Rec(2001)3 sur les services des tribunaux et d'autres institutions juridiques fournis aux citoyens par de nouvelles technologies;
 - Recommandation Rec(2003)14 sur l'interopérabilité des systèmes d'information dans le secteur de la justice.

Annexe 2.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Règles de procédure

Document préparé par la DGI – Affaires juridiques

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (ci-après dénommée «la CEPEJ»),

Vu la Résolution (2002)12 établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2002 lors de la 808^{ème} réunion des Délégués des Ministres;

Vu le statut de la CEPEJ;

En vertu du paragraphe 1 de l'Article 7 du statut de la CEPEJ et sans préjudice de la Résolution (76)3 concernant les structures, les mandats et les méthodes de travail des comités, adoptée par le Comité des Ministres le 18 février 1976 lors de la 254^{ème} réunion des Délégués des Ministres;
Adopte les règles de procédure suivantes:

TITRE I ORGANISATION DE LA CEPEJ

Article 1

Composition de la CEPEJ

Chaque État membre désigne sa délégation conformément à l'Article 5 du statut de la CEPEJ.

Article 2

Élection du Président et du Vice-Président

1. La CEPEJ élit son Président et son Vice-Président parmi les experts désignés par les États membres ayant le droit de vote (ci-après dénommés « les experts »). L'État membre ayant désigné l'expert élu Président est en droit de désigner un expert supplémentaire faisant partie de sa délégation à la CEPEJ aux frais du Conseil de l'Europe.
2. Le Président et le Vice-Président sont élus pour deux ans. Ils peuvent être réélus une fois.
3. Les élections ont lieu au scrutin secret et à la majorité simple des suffrages exprimés.

Article 3

Composition et fonctions du Bureau

1. Le Bureau se compose du Président et du Vice-Président et de deux experts au maximum. Les experts membres du Bureau sont élus pour deux ans. Ils peuvent être réélus une fois.
2. Les élections ont lieu au scrutin secret et à la majorité simple des suffrages exprimés.
3. Le Bureau exerce les fonctions suivantes:
 - faire des propositions sur des questions mentionnées à l'Article 3 du statut de la CEPEJ, en tenant compte notamment des Principes directeurs énoncés dans ledit statut;
 - faire, le cas échéant, des propositions à la CEPEJ sur i) les activités d'assistance aux pays, ii) les spécialistes pouvant être appelés à effectuer une activité d'assistance à un pays conformément à l'Article 7 ci-après et iii) les modalités d'exercice d'une activité d'assistance à un pays;
 - faire des propositions à la CEPEJ au sujet de la nomination des consultants;
 - coordonner les travaux des groupes de travail;
 - établir le projet de calendrier des travaux des réunions de la CEPEJ;
 - décider s'il convient ou non de soumettre à la CEPEJ toute proposition d'amendement des présentes règles de procédure, conformément à l'article 12 ci-dessous;

- établir l'avant-projet de rapport annuel d'activité;
- établir à l'attention de la CEPEJ le projet de rapport annuel d'activités;
- effectuer toute autre fonction que lui attribue la CEPEJ.

Article 4

Documents

1. Le Secrétariat est chargé de préparer et de diffuser tous les documents à examiner par la CEPEJ. En règle générale, et sous réserve de retards dus à des circonstances imprévisibles, les documents sont transmis aux chefs de délégation et aux autres représentants mentionnés à l'article 5 paragraphes 3 et à l'article 6 du statut de la CEPEJ, et/ou publiés sur le site internet de la CEPEJ, deux semaines au moins avant l'ouverture de la réunion.
2. Tous les documents produits par la CEPEJ ou à son attention sont rendus public par tous moyens appropriés notamment en utilisant le site internet de la CEPEJ, sauf si la CEPEJ en décide autrement et sous réserve de la Résolution (2001)6 du Comité des Ministres sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Article 5

Quorum

Le quorum est constitué par la majorité des délégations présentes.

Article 6

Groupes de travail

Lorsque des groupes de travail sont mis en place, ils comprennent un maximum de 6 personnes désignées par la CEPEJ et dont les frais de voyage et de séjour seront pris en charge par le Conseil de l'Europe.

Article 7

Spécialistes

1. Chaque délégation communique au Secrétariat, à sa demande, des informations concernant des spécialistes dans les questions couvertes par la CEPEJ.
2. Les spécialistes mentionnés dans les présentes règles de procédure peuvent être appelés pour effectuer notamment des activités d'assistance à un État mentionnées à l'Article 2.d du statut de la CEPEJ.

TITRE II
ACTIVITÉS D'ASSISTANCE AUX ÉTATS

Article 8

Dispositions générales

1. Les règles figurant sous ce titre ont pour but de compléter l'Article 2.d du statut de la CEPEJ.
2. Les activités d'assistance aux États peuvent être effectuées à la demande d'un ou plusieurs États membres et reposent sur le principe d'assistance mutuelle volontaire. De telles activités servent à atteindre les objectifs de la CEPEJ énoncés à l'Article 1 du statut de celle-ci, et sont tributaires des ressources budgétaires disponibles.
3. La CEPEJ fixe, à la demande du ou des pays concerné(s), le nombre des activités d'assistance à effectuer au cours de l'exercice financier annuel, y compris leur ampleur et leur durée, en tenant compte du budget annuel de la CEPEJ.

Article 9

Équipes de spécialistes

1. Le Bureau adresse des propositions à la CEPEJ concernant la composition des équipes de spécialistes (dont chacune est appelée ci-après «l'équipe»).
2. Sauf décision contraire de la CEPEJ, l'équipe se compose de trois spécialistes assistés d'un membre du Secrétariat.
3. Avant que la CEPEJ n'approuve les propositions du Bureau, les noms des spécialistes sont soumis au pays concerné par l'activité pour qu'il puisse exprimer son point de vue. En cas de désaccord jugé justifié par la CEPEJ, le Bureau présente d'autres propositions.

Article 10

Visites dans les pays

1. Lorsque la CEPEJ le juge nécessaire, et en accord avec le pays concerné, des visites dans le pays peuvent être accomplies pour y rechercher un complément d'information sur le droit et la pratique nationales utile pour l'activité concernée.
2. Sur la base d'un projet de programme présenté au Secrétariat par le pays concerné par l'activité, l'équipe se met d'accord dès que possible sur le programme proposé en vue de la visite. Les dates de celle-ci sont à fixer par le Secrétariat en concertation avec le pays hôte et correspondent au programme de visites adopté par le Bureau.
3. Avant la visite dans le pays, une réunion préparatoire est organisée pour permettre un échange de vues préliminaire entre l'équipe et le Secrétariat.
4. Il est organisé sur place une réunion finale avec les autorités du pays hôte en vue de discuter les aspects de l'activité qui restent en suspens.
5. La visite dans le pays doit s'achever par une réunion au cours de laquelle l'équipe et le Secrétariat dégagent ensemble le résultat de l'activité. Les délibérations de cette réunion sont résumées à la fin par le Secrétariat, qui en établit un avant-projet de rapport.
6. La CEPEJ ou son Bureau fixe au cas par cas la procédure à suivre pour la finalisation du rapport.

TITRE III RAPPORT GÉNÉRAL ANNUEL DE LA CEPEJ

Article 11

Rapport annuel

1. Conformément à l'Article 7, paragraphe 6 du statut, le Secrétariat soumet chaque année un avant-projet de rapport annuel d'activités du Bureau de la CEPEJ. Après examen par le Bureau, le rapport est adopté à la première réunion de la CEPEJ d'une année civile donnée et couvre l'intégralité de l'année civile précédente. Le rapport est transmis alors au Comité des Ministres. Sur invitation du Comité des Ministres, le Président de la CEPEJ présente oralement ce rapport au Comité des Ministres. Par la suite, le rapport est transmis également à l'Assemblée parlementaire.
2. Le rapport contient notamment des informations sur l'organisation et les méthodes de travail internes de la CEPEJ, ainsi que les textes adoptés au cours de la période considérée.

TITRE IV CLAUSES FINALES

Article 12

Amendements

1. Tout État membre peut, à tout moment, proposer un amendement aux présentes règles de procédure. Toute proposition en ce sens est à soumettre par écrit au Bureau. Il appartient ensuite au Bureau de décider si cette proposition doit ou non être soumise à la CEPEJ.
2. Si le Bureau décide de ne pas soumettre la proposition à la CEPEJ, il informera la CEPEJ en conséquence et la proposition ne sera inscrite à l'ordre du jour de la CEPEJ que si elle reçoit l'appui d'un quart des membres de la CEPEJ à un moment ou à un autre.
3. La CEPEJ peut adopter l'amendement à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

Article 13

Entrée en vigueur des Règles de procédure

Les présentes règles de procédure entrent en vigueur le 19 mars 2003.

Annexe 3.

LES RÉUNIONS PLÉNIÈRES DE LA CEPEJ

EN BREF

2003-2014

24^e réunion plénière (Strasbourg, 11 - 12 décembre 2014)

La CEPEJ:

- Adopte ses Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des bâtiments (tribunaux) (CEPEJ(2014)15)
- Adopte ses Lignes directrices sur le rôle des experts techniques dans les procédures judiciaires (CEPEJ(2014)14)
- Adopte ses Lignes directrices révisées sur la gestion du temps judiciaire (CEPEJ(2014)16)
- Approuve un Avis (CEPEJ(2014)19) visant à proposer au Comité Européen de Coopération Juridique (CDCJ) une mise à jour de la Recommandation Rec(86)12 du Comité des Ministres sur les mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux
- Élit les membres de son Bureau : M. Georg STAWA (Autriche) comme Président, M. Irakli ADEISHVILI (Géorgie) comme Vice-Président, Mme Ivana BORZOVA (République tchèque) et M. Ramin GURBANOV (Azerbaïdjan) comme membres du Bureau

23^e réunion plénière (Bakou - Azerbaïdjan, 3 - 4 juillet 2014)

La CEPEJ:

- Adopte le « Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Édition 2014 » (CEPEJ(2014)16)
- Salue le lancement récent du Programme conjoint avec l'Union européenne en Albanie « Soutien à l'efficacité de la justice (SEJ) », à travers lequel la CEPEJ va être amenée à coopérer avec tous les tribunaux albanais

-
- Salue le lancement prochain d'un programme de coopération avec le Norvège Grant et la Croatie pour soutenir la gestion des tribunaux à partir des outils CEPEJ
 - Salue le lancement prochain d'un programme de coopération avec les autorités suédoises (SIDA) et la Turquie pour promouvoir la médiation sur la base des Lignes directrices de la CEPEJ
 - Prend note avec satisfaction des développements en cours en matière d'efficacité de la justice, sur la base de l'évaluation de la CEPEJ, en Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova et Ukraine dans le cadre du Programme conjoint avec l'Union européenne pour le Partenariat pour les pays d'Europe orientale
 - Salue les développements de la politique de voisinage avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie, dans laquelle la CEPEJ joue un rôle prééminent à partir de sa méthodologie et de ses outils

22^e réunion plénière (Strasbourg, 5 - 6 décembre 2013)

La CEPEJ:

- Approuve le document technique « Enquêtes de satisfaction auprès des usagers: check-list pour la formation des tribunaux » (CEPEJ(2013)15)
- Approuve la révision des Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès la justice dans un système judiciaire de qualité (CEPEJ(2013)7Rev1)
- Approuve les Lignes directrices révisées sur la gestion du temps judiciaire (CEPEJ(2008)8Rev3)
- Prend note du rapport de la visite d'évaluation par les pairs sur les statistiques judiciaires qui s'est déroulée en Lettonie les 14-15 novembre 2013, et convient que de nouvelles visites auront lieu en Estonie et Lituanie (conjointement), Suisse et Ukraine en 2014
- Remercie les autorités de l'Azerbaïdjan de leur proposition d'accueillir les 3 et 4 juillet 2014 la 23^e réunion plénière de la CEPEJ dans le cadre de leur premier mandat à la Présidence du Conseil de l'Europe

21^e réunion plénière (Strasbourg, 20 - 21 juin 2013)

La CEPEJ:

- Adopte les amendements à la nouvelle Grille d'évaluation (CEPEJ(2012)12Rev)
- Adopte les Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité (CEPEJ(2013)7)
- Approuve le document « Propositions d'amendements de certaines recommandations – tableau comparatif » (CEPEJ(2013)4)

20^e réunion plénière (Strasbourg, 6 - 7 décembre 2012)

La CEPEJ:

- Célèbre son 10^e anniversaire à travers une session spéciale à laquelle assistent la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, le Président des Délégués des Ministres, le Président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le Commissaire aux Droits de l'Homme ainsi que plusieurs ambassadeurs et professionnels de la justice
- Adopte la Grille d'évaluation révisée (CEPEJ(2012)12) et sa note explicative (CEPEJ(2012)13)
- Approuve la version révisée du rapport « Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe sur la base de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme », préparée par les experts scientifiques Françoise CALVEZ et Nicolas RÉGIS (CEPEJ(2012)16) et décide de le publier dans la série des « Études de la CEPEJ »
- Salue le rapport préparé par les experts du CEPEJ-GT-EVAL sur « L'efficacité de la justice » dans le cadre du Programme commun avec l'Union européenne pour les pays du partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldova et Ukraine) à partir du rapport « Systèmes judiciaires européens – Édition 2012 »
- Réélit les membres de son Bureau: M. John STACEY (Royaume-Uni) comme Président, M. Georg STAWA (Autriche) comme Vice-Président, M. Audun BERG (Norvège) et M. Irakli ADEISHVILI (Géorgie) comme membres du Bureau

19^e réunion plénière (Strasbourg, 5 - 6 juillet 2012)

La CEPEJ :

- Adopte le « Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Édition 2012 » (CEPEJ(2012)5)
- Adopte le mémorandum à l'attention de Hallvard GORSETH, Hanne JUNCHER et Marja RUOTANEN concernant l'éventuelle participation du Secrétaire Général au 10^e anniversaire de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) – qui se déroulera à Strasbourg, les 6 et 7 décembre 2012
- Prend note des informations transmises par ses experts concernant la visite d'évaluation par les pairs relative aux statistiques judiciaires en Azerbaïdjan
- Souligne que son rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens inclut pour la première fois un chapitre spécifique sur la situation de la répartition entre hommes et femmes au sein de la magistrature, conformément à la Déclaration du Comité des Ministres du 12 mai 2009 « Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits » et nomme Gábor SZÉPLAKI-NAGY (Hongrie) comme rapporteur spécial pour les questions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- Salue le développement de la politique de voisinage du Conseil de l'Europe et confirme sa volonté de coopérer au Programme commun avec l'Union européenne pour « renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional » avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie
- Salue la présence de la délégation d'Israël qui s'est vu conférer le statut d'observateur auprès de la CEPEJ par le Comité des Ministres
- Décide de conférer au Conseil des Notariats de l'Union européenne le statut d'observateur auprès de la CEPEJ

-
- Charge son Bureau de préparer une session spéciale de la CEPEJ pour célébrer son 10^e anniversaire à l'occasion de sa 20^e réunion plénière à Strasbourg le 7 décembre 2012

18^e réunion plénière (Strasbourg, 7-8 décembre 2011)

La CEPEJ:

- Salue le travail de recherche mené par l'expert scientifique, Daniela Piana (Italie), sur la thématique « Suivi et évaluation comme nouveaux modes de la gouvernance judiciaire »
- Prend note de la présentation détaillée par le représentant de l'Azerbaïdjan du processus de modernisation judiciaire dans son pays
- Approuve le rapport de ses experts sur « Le processus de sélection des juges en Azerbaïdjan » (CEPEJ-COOP(2011)1) – Rapporteurs: M. Audun BERG (Norvège) et M. Ramin GURBANOV (Azerbaïdjan)

17^e réunion plénière (Strasbourg, 28 – 29 juin 2011)

La CEPEJ:

- Approuve le rapport « Contractualisation des processus judiciaires en Europe » (CEPEJ (2010)10)
- Convient de publier sur son site Internet le document « Mise en œuvre des outils SATURN pour la gestion du temps - rapport synthétique sur la base de sept projets d'essai » (CEPEJ-SATURN(2011)2), de même qu'un Manuel méthodologique
- Décide de la formation d'un Bureau du Réseau de Lisbonne, composé de quatre membres, et charge celui-ci de faire à la CEPEJ des propositions d'activités et de formuler des propositions concrètes pour faciliter un bon usage des outils de la CEPEJ dans le cadre de la formation des juges et procureurs
- Élit M. Audun BERG (Norvège) comme membre du Bureau, en remplacement de Mme Eva FERNQVIST (Suède), jusqu'à la fin du mandat du Bureau

16^e réunion plénière (Strasbourg, 9-10 décembre 2010)

La CEPEJ :

- Adopte la Grille d'évaluation révisée (CEPEJ(2010)11) ainsi que sa note explicative (CEPEJ(2010)12)
- Approuve le rapport sur « l'Analyse de la rationalisation du réseau des tribunaux » au Monténégro (CEPEJ-COOP(2010)2)
- Convient de coopérer avec l'Azerbaïdjan sur l'organisation du système judiciaire (y compris les tribunaux administratifs) et le processus de sélection des juges
- Convient de coopérer avec l'Arménie sur la question de la rotation des présidents de tribunaux

- Réitère sa pleine disponibilité à coopérer avec la Cour Européenne des Droits de l'Homme et le CDDH pour contribuer à améliorer le respect de l'Article 6 de la Convention dans les États membres dans le suivi de la Conférence d'Interlaken sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'Homme
- Élit les membres de son Bureau: M. John STACEY (Royaume-Uni) comme Président, M. Georg STAWA (Autriche) comme Vice-Président et M. Irakli ADEISHVILI (Géorgie) et Mme Eva FERNQVIST (Suède), comme membres du Bureau
- Salue l'adoption par le Comité des Ministres de la Recommandation Rec(2010)12 sur « Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités », préparée avec la participation de la CEPEJ, sur proposition de cette dernière

15^e réunion plénière (Strasbourg, 9-10 septembre 2010)

La CEPEJ:

- Adopte le « Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Édition 2010 » (CEPEJ(2010))
- Approuve l'Étude: « Gestion de la qualité dans les tribunaux et dans les organisations judiciaires dans 8 États membres du Conseil de l'Europe » (CEPEJ (2010)3)
- Approuve le Rapport sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe (CEPEJ(2010)2)
- Adopte le « Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe » (CEPEJ(2010)1)
- Approuve le rapport « Performance du département judiciaire de l'Émirat d'Abu Dhabi - Émirats Arabes Unis » (CEPEJ-COOP(2010)1 – anglais uniquement)

14^e réunion plénière (Strasbourg, 9 - 10 décembre 2009)

La CEPEJ:

- Adopte les Lignes directrices pour une meilleure application de la Recommandation du Conseil de l'Europe en matière d'exécution (CEPEJ(2009)11)
- Approuve le rapport sur « L'évaluation de la politique portugaise en matière de flux d'affaires et la lutte contre l'arriéré judiciaire » (CEPEJ-COOP(2009)1)
- Prend note du rapport sur les visites d'évaluation des statistiques judiciaires par les pairs à Malte et en Fédération de Russie
- Salue la poursuite de l'organisation conjointe de la « Balance de Cristal » par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne
- Invite ses membres à promouvoir la Journée européenne de la justice dans leur pays autour du 25 octobre 2010
- Élit, en remplacement de Mme Ivana BORZOVA (République tchèque), M. Georg STAWA (Autriche), jusqu'à la fin du mandat du Bureau.
- Prend note de la demande des autorités des Émirats Arabes Unis (EAU) pour que la CEPEJ effectue une mission d'évaluation du fonctionnement de leur système judiciaire

13^e réunion plénière (Strasbourg, 10 - 11 juin 2009)

La CEPEJ:

- Adopte la version révisée de la Grille d'évaluation des systèmes judiciaires – cycle 2008/2010 (CEPEJ(2009)5) et sa Note explicative (CEPEJ(2009)6)
- Approuve le rapport sur les méthodes d'évaluation de la charge de travail des juges, procureurs et investigateurs judiciaires ; les critères d'évaluation individuelle des juges, procureurs et investigateurs judiciaires ; les critères et indicateurs pour la classification des tribunaux et des parquets en Bulgarie (CEPEJ-COOP(2009)2)
- Approuve le rapport sur la politique du ministère de la justice portugais en matière de dématérialisation et d'utilisation des TIC dans le domaine de la justice (CEPEJ-COOP(2009)4)
- Approuve le rapport sur l'organisation des tribunaux en Arménie (CEPEJ-COOP(2009)3)
- Soutient le développement des activités du Réseau européen d'échange d'informations entre les responsables et les entités chargés de la formation des juges et procureurs (Réseau de Lisbonne) dans le cadre du programme d'activité de la CEPEJ

12^e réunion plénière (Strasbourg, 10 - 11 décembre 2008)

La CEPEJ:

- Adopte les « Lignes directrices en matière de statistiques judiciaires (GOJUST) » (CEPEJ(2008)11)
- Adopte les « Lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire (EUGMONT) » CEPEJ (2008)8)
- Réélit pour une période de deux ans le Bureau suivant : M. Fausto de SANTIS (Italie) comme Président, M. John STACEY (Royaume-Uni) comme Vice-Président et M^{mes} Elsa GARCIA MALTRAS de BLAS (Espagne) et Ivana BORZOVA (République tchèque) comme membres du Bureau.

11^e réunion plénière (Strasbourg, 2 - 3 juillet 2008)

La CEPEJ:

- Adopte le « Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Édition 2008 » (CEPEJ(2008)3)
- Adopte la « Check-list sur la qualité des systèmes judiciaires et des juridictions » (CEPEJ(2008)2)
- Prend note de la présentation des conclusions de l'exercice pilote d'évaluation par les pairs conduit en 2008 par les membres du CEPEJ-GT-EVAL en France, Bosnie Herzégovine et Pologne
- Décide d'étendre l'influence du Réseau de Tribunaux-Référents de la CEPEJ dans le travail de ses Comités
- Coopération du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) avec la CEPEJ concernant la qualité des décisions de justice

10^e réunion plénière (Strasbourg, 5 - 6 décembre 2007)

La CEPEJ:

- Adopte la liste de « Données clé de la justice en Europe » (CEPEJ(2007)27)
- Décide de mettre en place, à titre expérimental, un processus de coopération à travers une évaluation par les pairs des statistiques judiciaires, approuve à cette fin les objectifs et la méthode de ce processus (CEPEJ(2007)25) et charge le CEPEJ-GT-EVAL de le mettre en œuvre
- Adopte les Lignes directrices pour une meilleure application des Recommandations du Conseil de l'Europe en matière de médiation pénale (CEPEJ(2007)13), familiale et civile (CEPEJ(2007)14) et concernant les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées (CEPEJ(2007)15)
- Décide de créer un réseau d'institutions universitaires et de recherche désireuses de coopérer plus étroitement avec la CEPEJ et charge son Bureau de définir les modalités d'organisation de ce réseau, y compris à travers la possible mise sur pied d'un conseil scientifique de la CEPEJ
- Publie les études suivantes:
 - « L'accès à la justice en Europe » (CEPEJ(2007)24Prov), préparée par M^{me} Daria SOLENIK (Faculté de droit de Nancy)
 - « L'exécution des décisions de justice en Europe » (CEPEJ(2007)20Prov) préparée par M. Julien LHUILLIER (Faculté de droit de Nancy)
 - « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires des États européens » (CEPEJ (2007)22Prov) et « Contrôler et évaluer le système judiciaire: une étude comparative » (CEPEJ(2007)21Prov), toutes deux préparées par M. Marco VELICOGNA Institut de Recherche sur les Systèmes Judiciaires de Bologne)
 - « Un outil pour évaluer la formation judiciaire – Répondre aux besoins de réforme de la formation judiciaire en Europe » (CEPEJ(2007)23Prov) préparée par la Faculté de droit de l'Université de Birmingham (Royaume-Uni), l'Institut des Hautes Études sur la Justice (France) et les universités de Bologne et de Florence (Italie)
- Élit M^{me} Ivana BORZOVA (République tchèque) comme membre du Bureau en remplacement de M. Margus SARAPUU (Estonie), jusqu'à la fin du mandat du Bureau
- Célèbre le cinquième anniversaire de la CEPEJ

9^e réunion plénière (Strasbourg, 13 - 14 juin 2007)

La CEPEJ :

- Adopte la Grille révisée pour l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ(2007)11)
- Convient de soutenir la recherche conduite par l'Université d'Aix-Marseille III (France) sur les « Avancées et difficultés d'une culture judiciaire commune dans l'espace judiciaire européen »
- Décide de publier, comme un document de travail, l'analyse de « L'évaluation de l'impact des Recommandations en matière de médiation » (CEPEJ(2007)12)
- Prend note de l'intérêt suscité par son étude sur l'exécution des décisions de justice auprès des représentants de l'Union internationale des Huissiers de Justice (UIHJ)

8^e réunion plénière (Strasbourg, 6 - 8 décembre 2006)

La CEPEJ:

- Adopte le rapport: « La durée des procédures judiciaires à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme » (CEPEJ(2006)15)
- Adopte le rapport « La réduction des délais judiciaires dans les pays d'Europe du Nord » (CEPEJ(2006)14)
- Adopte le Compendium: « Bonnes pratiques en matière de gestion du temps dans les procédures judiciaires » (CEPEJ (2006)13)
- Décide de créer en son sein un Centre d'études et d'analyses de la gestion du temps judiciaire (le Centre SATURN), visant à collecter les informations nécessaires à une connaissance précise des délais des procédures judiciaires dans les États membres
- Élit les membres de son Bureau: M. Fausto de SANTIS (Italie) comme Président, M. John STACEY (Royaume-Uni) comme Vice-Président et M^{me} Elsa GARCIA MALTRAS de BLAS (Espagne) et M. Margus SARAPUU (Estonie) comme membres du Bureau
- décide d'accorder le statut d'Observateur auprès de la CEPEJ au Réseau européen des Conseils de la justice (RECJ) et à l'American Bar Association – Central European and Eurasian Law Initiative (ABA-CEELI)

7^e réunion plénière (Strasbourg, 6 - 7 juillet 2006)

La CEPEJ:

- Adopte le « Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Édition 2004 » (CEPEJ (2006)4 Rev)
- Accorde le statut d'observateur, pour une période de deux années, au Réseau Européen de Formation Judiciaire (REFJ).
- Souligne, par l'intermédiaire du Vice-Président de la Commission européenne, en charge de la Justice, des Libertés et de la Sécurité, M. Franco FRATTINI, l'importance de la coopération entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne
- Procède à l'évaluation de l'impact des Recommandations du Comité des Ministres sur la médiation

6^e réunion plénière (Strasbourg, 7 - 9 décembre 2005)

La CEPEJ:

- Adopte la « Check-list d'indicateurs pour l'analyse des délais de procédure dans le système judiciaire » (CEPEJ (2005)12 Rev)
- Adopte le Plan d'action pour le suivi des Avis du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), préparé par la CEPEJ à la demande du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) (CEPEJ (2005)11)
- Adopte le rapport: « Examen des problèmes relatifs à l'exécution des décisions rendues par les tribunaux civils nationaux contre l'État et ses organes dans la Fédération de Russie » (CEPEJ (2005)8)

- Élit M. Ciaran KELLY (Irlande) comme membre du Bureau en remplacement de M. Pim ALBERS (Pays-Bas) jusqu'à la fin du mandat du Bureau.
- Prend note du vif intérêt exprimé par la Banque Mondiale au sujet du lancement d'une nouvelle étude: « *Doing justice* » à l'appui de l'exercice « *Doing business* »
- Prend note de la présentation donnée par la délégation japonaise concernant les réformes en cours dans le système judiciaire japonais

5^e réunion plénière (Strasbourg, 15 - 17 juin 2005)

La CEPEJ:

- Adopte le projet de Grille révisée d'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ(2005)2 Rev), sous réserve de la reformulation d'une question concernant la violation de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme
- Convient de proposer au Comité des Ministres d'amender la Résolution Res(2002)12 établissant la CEPEJ, afin d'y inclure dans son Annexe 2 les Recommandations Rec(2003)15 sur l'archivage des documents électroniques dans le secteur juridique et Rec(2005)12 contenant un formulaire de demande d'assistance judiciaire à l'étranger à utiliser en vertu de l'Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire (STCE n° 092) et de son Protocole additionnel (STCE n° 179)
- Note que lors du 3^{ème} Sommet des Chefs d'État et de gouvernement (Varsovie, 16-17 mai 2005), les plus hautes autorités politiques des États membres ont confirmé le rôle prééminent que doit jouer la CEPEJ pour renforcer l'État de droit en décidant de développer les fonctions d'évaluation et d'assistance de la CEPEJ

4^e réunion plénière (Strasbourg, 30 novembre - 3 décembre 2004)

La CEPEJ:

- Adopte le premier « Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Édition 2002 » (CEPEJ(2004)30)
- Décide de reconduire l'exercice d'évaluation sur la base d'une Grille révisée et d'une Note Explicative pour les données de l'année 2004
- Accorde, pour une durée d'un an, renouvelable, le statut d'observateur aux Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) et à la Fédération européenne des juges administratifs
- Propose la création d'un Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) et adopte le mandat de ce Groupe de travail.

3^e réunion plénière (Strasbourg, 9 - 11 juin 2004)

La CEPEJ:

- Adopte le Rapport consolidé sur « Les mesures concrètes pour lutter contre les délais du système judiciaire, la surcharge des tribunaux et la résorption des stocks d'affaires en attente » (CEPEJ(2004)5) préparé à la demande de la Croatie et de la Slovénie

-
- Adopte le Rapport « Développer des approches juridiques et judiciaires en matière de médiation civile, familiale et commerciale » (CEPEJ (2004) 14), préparé à la demande de Malte
 - Adopte le Programme-cadre « Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires: le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible » (CEPEJ (2004)19 Rev1)
 - Examine le Rapport d'évaluation sur l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux dans leur réponse au terrorisme (CEPEJ (2004)13 Rev1)

2^e réunion plénière (Strasbourg, 2 - 5 décembre 2003)

La CEPEJ:

- Invite le Comité des Ministres à adopter un amendement à la Résolution Res(2002)12 établissant la CEPEJ afin d'ajouter dans son Annexe 2 les Recommandations Rec(2003)17 sur l'exécution, Rec(2003)14 sur l'interopérabilité des systèmes d'information dans le secteur de la justice et Rec(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif
- Adopte le projet de grille-pilote pour l'évaluation des systèmes judiciaires et le soumet au Comité des Ministres pour adoption
- Adopte le Projet de Charte organisationnelle de la Journée européenne de la justice civile, convient de retenir une date de référence (dernière semaine d'octobre) et soumet cette proposition au Comité des Ministres pour adoption
- Finalise le rapport sur la juridiction territoriale réalisé dans le cadre de l'activité bilatérale avec les Pays-Bas
- Finalise le rapport sur la médiation réalisé dans le cadre de l'activité bilatérale avec la Suisse
- Décide d'accorder le statut d'observateur à la Banque mondiale, l'Union européenne des Greffiers de Justice (EUR), l'Union internationale des Huissiers de Justice et officiers judiciaires (UIHJ), l'Association européenne des Magistrats et le Conseil des Barreaux de la Communauté européenne (CCBE), pour une période d'une année renouvelable
- Se félicite de la réalisation du site Internet de la CEPEJ
- Procède à un échange des vues sur la coopération en cours avec la Commission européenne dans le domaine de la justice et note tout particulièrement la coopération en cours dans le cadre de l'organisation de la Journée européenne de la justice et de la conférence traitant de quelques exemples de procédures judiciaires les plus performantes en Europe

1^{ère} réunion plénière (Strasbourg, 5 - 7 février 2003)

La CEPEJ:

- Examine le projet de règles de procédure, conformément à l'Article 7, paragraphe 1, de son Statut et à l'article 21 de l'Annexe 2 à la Résolution (76)3 concernant les structures, les mandats et les méthodes de travail des comités et invite le Comité des Ministres à l'approuver

-
- Invite le Comité des Ministres à autoriser une dérogation à l'article 17, paragraphe f de l'Annexe 2 à la Résolution (76)3 concernant les structures, les mandats et les méthodes de travail des comités, visant à étendre de un à deux ans la longueur du mandat du Président et du Vice-Président, conformément au projet de règles de procédure adopté par la CEPEJ
 - Invite le Comité des Ministres à adopter un amendement à la Résolution Res(2002)12 établissant la CEPEJ, afin d'ajouter dans son Annexe 2 la Recommandation Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile récemment adoptée
 - Accorde le statut d'observateur à la Conférence de La Haye de Droit international privé, pour une période d'une année renouvelable et décide de ne pas admettre, en tant qu'observateur, l'Union européenne des Greffiers de Justice (EUR) ainsi que l'Organisme Unitaire du Barreau italien (OUA)
 - Élit les membres de son Bureau: M. Eberhard DESCH (Allemagne) comme Président, M. André POTOCKI (France) comme Vice-Président et MM. Alan UZELAC (Croatie) et Pim ALBERS (Pays-Bas) comme membres du Bureau

Annexe 4.

LISTE DES PARTICIPANTS AUX RÉUNIONS PLÉNIÈRES DE LA CEPEJ

Membres de la CEPEJ

ALBANIE

Rovena HUSA, Directrice des archives judiciaires, ministère de la Justice, TIRANA

Allemagne

Matthias HEGER, Chef du Service de la procédure civile internationale, ministère fédéral de la Justice, BERLIN

Anna-Lena LUX, Juge, Assistante du Ministre pour les questions de droit européen, ministère fédéral de la Justice, Bade-Wurtemberg, STUTTGART

ANDORRE

Carme OBIOLS, Secrétaire Générale, Conseil supérieur de la justice, ANDORRE LA VIEILLE

ARMÉNIE

Armen SANOYAN, Directeur de la Division de l'expertise des traités internationaux, Service des affaires juridiques internationales, ministère de la Justice, EREVAN

Autriche

Georg STAWA, Chef du Département des projets, de la stratégie et de l'innovation, ministère de la Justice, VIENNE (Président de la CEPEJ)

AZERBAÏDJAN

Ramin GURBANOV, Juge au Tribunal de première instance du District de Bakou Yasamal, Président du Groupe de travail sur la mise en place des services de cyber-justice, Coordinateur du projet de la Banque Mondiale en vue de la modernisation du système judiciaire d'Azerbaïdjan, BAKOU (Membre du Bureau de la CEPEJ et du CEPEJ-GT-EVAL)

BELGIQUE

Dietger GEERAERT, Attaché au Service juridique, Direction générale de l'organisation judiciaire, Service public fédéral de Justice, BRUXELLES

BOSNIE HERZÉGOVINE

Dragomir VUKOJE, Juge à la Chambre d'appel du Tribunal de Bosnie-Herzégovine, SARAJEVO

Rusmir ŠABETA, Responsable du Département de l'administration judiciaire, Secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature de Bosnie-Herzégovine, SARAJEVO

BULGARIE

Ekaterina TODOROVA, Chef du Bureau pour la coopération juridique internationale et les affaires européennes, ministère de la Justice, SOFIA

CROATIE

Ivan CRNČEC, Assistant du Ministre, Direction de la coopération européenne et internationale, ministère de la Justice, ZAGREB

CHYPRE

Efi PAPADOPOULOU, Juge à la Cour suprême, NICOSIE

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Ivana BORZOVÁ, Chef du Service de la supervision civile, ministère de la Justice, PRAGUE (membre du bureau de la CEPEJ et du Groupe de pilotage du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire)

DANEMARK

Marianne GRAM NYBROE, Responsable de la coordination internationale, Tribunal de Copenhague, Administration, Centre pour le droit, la formation et la communication, COPENHAGUE

ESPAGNE

Antonio GUTIÉRREZ CARDENETE, Directeur du Bureau pour la coopération juridique internationale et les affaires religieuses, ministère de la Justice, MADRID

ESTONIE

Kaidi LIPPUS, Chef du Service des projets de lois et du développement, Division de l'administration judiciaire, ministère de la Justice, TALLINN

EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE

Nikola PROKOPENKO, Directeur de la Division judiciaire, ministère de la Justice, SKOPJE

FÉDÉRATION DE RUSSIE

Alexander PARSHIN, Directeur général adjoint, Service juridique de la Cour suprême, MOSCOU

Elena TRUFANOVA, Chef du Bureau de la coopération juridique internationale, Service juridique de la Cour suprême, MOSCOU

Alexandra DRONOVA, Chef du Service du droit international et de la coopération, ministère de la Justice, MOSCOU

Alexandra KRIVOSHEEVA, Consultante, Service du droit international et de la coopération, ministère de la Justice, MOSCOU

Maxim TOKAREV, Représentant adjoint, ministère de la Justice, Division des relations extérieures, Représentation permanente de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe

FINLANDE

Kari Samuli KIESILÄINEN, Chef de service, Direction Générale, ministère de la Justice, HELSINKI

FRANCE

Valéry TURCEY, Chef du Service des affaires européennes et internationales, ministère de la Justice, PARIS

GÉORGIE

Irakli ADEISHVILI, Président de la chambre civile de la Cour d'appel de TBLISSI (Vice-Président de la CEPEJ et membre du groupe de pilotage du centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire)

GRÈCE

Michalis PIKRAMENOS, ministère de la Justice, Conseiller d'État, ATHÈNES

HONGRIE

Gábor SZÉPLAKI-NAGY, Procureur, Chef d'unité, Parquet Général, ministère de la Justice, BUDAPEST

ISLANDE

Arnfrídur EINARSDOTTIR, Juge au Tribunal de première instance de Reykjavík, REYKJAVÍK

IRLANDE

Noel RUBOTHAM, Directeur du département de la réforme et du développement, Service judiciaire, DUBLIN

Caroline MURPHY, Directrice du Bureau de gestion des tribunaux, Département de la Justice et de l'Égalité, DUBLIN

ITALIE

Fabio BARTOLOMEO, Directeur général des statistiques, ministère de la Justice, ROME
Giacomo OBERTO, Magistrat, Tribunal de grande instance, TURIN

LETTONIE

Aija BRANTA, Juge à la Cour suprême, RIGA

LIECHTENSTEIN

Hubert WACHTER, Haut fonctionnaire, Gouvernement de la Principauté du Liechtenstein, ministère de la Justice, VADUZ

LITUANIE

Laima GARNELIENE, Président du Département des affaires pénales, Cour d'appel de Lituanie, VILNIUS

LUXEMBOURG

Catherine TRIERWEILER, Attachée de Gouvernement, ministère de la Justice, Direction des affaires pénales et judiciaires, LUXEMBOURG

MALTE

Francesco DEPASQUALE, Magistrat, Cour de justice, ministère de la Justice et de l'Intérieur, LA VALETTE

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

Lilia GRIMALSCHI, Directrice de la division Analyse et Exécution des jugements de la Cour européenne des Droits de l'homme, Haut fonctionnaire, ministère de la Justice, CHISINAU

MONACO

Stéphanie MOUROU VIKSTRÖM, Premier Juge au Tribunal de première instance, Palais de justice, MONACO

MONTÉNÉGRO

Tijana BADNJAR, Chef du Service de la législation civile, Direction des affaires judiciaires, ministère de la Justice, PODGORICA

NORVÈGE

Audun BERG, Chef du service international, Administration des juridictions nationales, TRONDHEIM

PAYS-BAS

Frans VAN DER DOELEN, Responsable de Programme, Service des affaires judiciaires, ministère de la Justice, LA HAYE

POLOGNE

Jakub MICHALSKI, Assistant du sous-secrétaire d'État, ministère de la Justice, VARSOVIE

PORTUGAL

João ARSENIO DE OLIVEIRA, Directeur du service des affaires internationales, Direction générale de la Justice, ministère de la Justice, LISBONNE

ROUMANIE

Violeta BELEGANTE, Conseiller juridique, Chef du service du droit privé, Direction de l'élaboration des actes normatifs, des études et de la documentation, ministère de la Justice, BUCAREST

ROYAUME-UNI

John STACEY, Conseiller du gouvernement pour les questions d'efficacité et de qualité de la justice, LONDRES

Robert WRIGHT, Directeur du service Financement et Coûts des procédures civiles, Direction de l'accès à la justice, ministère de la Justice, LONDRES

SAN MARIN

Stefano PALMUCCI, ministère de la Justice, CAILUNGO

SERBIE

Nela KUBUROVIC, Assistante du ministre délégué à la magistrature, ministère de la Justice et de l'administration publique, BELGRADE

Ivana NINČIĆ, Conseillère, Service de la réforme des professions de justice, Bureau des projets pour l'intégration européenne et internationale, Département pour la facilitation des réformes, ministère de la Justice, BELGRADE

SLOVAQUIE

Ladislav DUDITS, Juge, Tribunal régional de Kosice, KOSICE

SLOVÉNIE

Marko SORLI, Directeur de la Division des affaires pénales, Cour suprême, LJUBLJANA

SUÈDE

Pia ESPELAND NYHLEN, Conseillère juridique, Administration des Tribunaux nationaux de Suède, STOCKHOLM

SUISSE

Jacques BÜHLER, Secrétaire général suppléant, Tribunal fédéral suisse, LAUSANNE
(Président du Groupe de pilotage du centre SATURN)

TURQUIE

Ibrahim CETIN, Juge, Service du développement de la stratégie, ministère de la Justice, ANKARA

Sadi DEMIR, Juge, ministère de la Justice, ANKARA

UKRAINE

Igor SAMSIN, Président de la Commission supérieure de qualification des juges d'Ukraine, KIEV

Polina KAZAKEVICH, Chef de la division internationale, Commission supérieure de qualification des juges d'Ukraine, KIEV

Présidents des groupes de travail de la CEPEJ**CEPEJ-GT-QUAL**

François PAYCHÈRE, Président de la Cour des comptes, GENÈVE, SUISSE (Président du CEPEJ-GT-QUAL)

CEPEJ-GT-EVAL

Jean-Paul JEAN, Professeur associé à la Faculté de droit de Poitiers, Président de Chambre à la Cour de Cassation de Paris, PARIS, FRANCE (Président du CEPEJ-GT-EVAL)

CENTRE SATURN

Jacques BÜHLER, Secrétaire général suppléant, Tribunal fédéral suisse, LAUSANNE, SUISSE
(Président du Groupe de pilotage du centre SATURN)

États observateurs

JAPON

Takaaki SHINTAKU, Consul, Avocat, Consulat général du Japon à Strasbourg,

ISRAËL

Gali AVIV, Directeur, Division de la recherche, Cour suprême d'Israël, JÉRUSALEM
Inbal GALON, Chercheur, Division de la recherche, Cour suprême d'Israël, JÉRUSALEM

MAROC

Mustapha SIMO, Président du Tribunal administratif de Rabat
Soufiane DRIOUECH, Président du Tribunal de première instance de Nador
Abderrafi EROUIHANE, ministère de la Justice

États invités

TUNISIE

Walid ARFAOUI, Juge cantonal, Zaghouan
Raja CHAOUACHI, Présidente du Tribunal de première instance de Tunis
Mongi CHALGHOUM, Président du tribunal de première instance de Zaghouan

JORDANIE

Moh'd Awwad Haza' Al GHRAIR, Président du Tribunal de première instance d'Amman
Khaled Abdelrazzaq M. AL NSOUR, Président du Tribunal de première instance de Madaba
Ziad AL MUHAREB, Juge, Tribunal d'instance de Sahab
Osama Mohammad AL KHAWALDEH, Ingénieur, Service du contrôle qualité, ministère de la Justice
Zied AL TALAFEH, Directeur de cabinet du président de la cour suprême
Ala K. ASALI, Responsable de programme

Observateurs

CONSEIL DES BARREAUX EUROPÉENS (CCBE)

Simone CUOMO, Conseiller juridique, Conseil des Barreaux Européens, BRUXELLES,
BELGIQUE

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES JUGES (EAJ)

Christophe REGNARD, Président de l'Association internationale des Juges, PARIS, FRANCE

UNION EUROPÉENNE DES GREFFIERS DE JUSTICE (EUR)

Jean-Jacques KUSTER, Président de l'EUR, STRASBOURG, FRANCE

Vivien WHYTE, Greffier au Tribunal de Grande Instance de Strasbourg, STRASBOURG, FRANCE

UNION INTERNATIONALE DES HUISSIERS DE JUSTICE (UIHJ)

Leo NETTEN, Président de l'UIHJ, PARIS, FRANCE

Mathieu CHARDON, Huissier de justice, Premier secrétaire de l'UIHJ, 78490 MONFORT L'AMAURY, FRANCE

FÉDÉRATION EUROPÉENNE DES JUGES ADMINISTRATIFS

Pierre VINCENT, Président maintenu en activité près le Tribunal administratif, Cour d'Appel administrative de Nancy, FRANCE

CONSEIL DES NOTARIATS DE L'UNION EUROPÉENNE

Edmond GRESSER, Notaire, LA WANTZENAU, France

UNION EUROPÉENNE

AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Jana GAJDOSOVA, Chargée de recherche, Service Libertés et Justice, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, VIENNE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE)

Martin FORST, Chef, Division de la Gouvernance et des Partenariats, Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial, PARIS

INSTITUT EUROPÉEN DE L'EXPERTISE ET DE L'EXPERT (EEEI)

Jean-Raymond LEMAIRE, Expert près de la Cour d'Appel de Versailles agréé par la Cour de Cassation, Président du Comité Exécutif de l'EEEI, LEVALLOIS-PERRET, FRANCE

Alain NUÉE, Expert, Ancien Premier Président de la Cour d'Appel de Versailles, FRANCE

CONSEIL DE L'EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CrEDH)

Paola TONARELLI-LACORE, Greffe de la Cour européenne des droits de l'Homme

CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS (CCJE)

Gerhard REISSNER, Président, Président du Conseil d'administration de l'Association internationale des Juges, Président du Tribunal de première instance de Floridsdorf, VIENNE, AUTRICHE

CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPÉENS (CCPE) COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE

Julia FLOCKERMANN, Division Droit Public International, ministère de la Justice, BERLIN, ALLEMAGNE

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS (CDPC)

Fabienne SCHALLER, Chargée de Mission pour les négociations et la transposition des normes pénales internationales, Direction des affaires criminelles et des grâces, Ministère de la justice et des libertés, PARIS, FRANCE

Autres participants

Bartolomeo CAPPELLINA, Doctorant, Centre Emily Durkheim, Sciences Po Bordeaux, FRANCE

Secrétariat

DGI – Droits de l'homme et État de droit – Division pour l'indépendance et l'efficacité de la justice

Hanne JUNCHER, Chef du Service de la Coopération Judiciaire et Juridique

Stéphane LEYENBERGER, Secrétaire de la CEPEJ, Chef de la Division pour l'indépendance et l'efficacité de la Justice

Muriel DECOT, Co-Secrétaire de la CEPEJ

Christel SCHURRER, Administrateur

Clementina BARBARO, Administrateur

Lidija NAUMOSKA, Administrateur statisticien

Yannick MENECEUR, Conseiller spécial auprès du Secrétariat de la CEPEJ

Sophio GELASHVILI, Secrétariat de la CEPEJ

Félicie DIARD-DETOEUF, Secrétariat de la CEPEJ

Guergana LAZAROVA-DECHAUX, Secrétariat de la CEPEJ

Paul MEYER, Secrétariat de la CEPEJ

Laetitia NSIONA, Stagiaire

Jean-Pierre GEILLER, Administration et Finances

Annette SATTEL, Administration et Réseaux

Emily WALKER, Assistante

Anna KHROMOVA, Assistante

Elisabeth Heurtebise, Assistante

Annexe 5.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Extrait du Programme d'activité 2014- 2015 de la CEPEJ

Mandat spécifique du Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) renouvelé par la CEPEJ lors de sa 22^{ème} réunion plénière

1. Attributions

Conformément à l'article 7.2.b de l'annexe 1 à la Résolution Res(2002)12, et sous l'autorité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) est chargé de mettre en œuvre l'outil commun mis en place par la CEPEJ permettant d'évaluer de manière objective le fonctionnement des systèmes judiciaires européens.

Pour accomplir son mandat, le CEPEJ-GT-EVAL devra en particulier:

a. déterminer et suivre la mise en œuvre du cycle d'évaluation 2012 – 2014 des systèmes judiciaires européens, y compris la collecte de données judiciaires nationales et le traitement et la préparation du projet de rapport d'évaluation qui devra être transmis à la CEPEJ lors de sa 23^e réunion plénière;

b. assurer une information et une communication pertinente concernant l'Édition 2014 du Rapport et mesurer l'impact du Rapport dans les États membres;

c. faire des propositions pour une exploitation appropriée des résultats obtenus par l'exercice d'évaluation (Rapport «Systèmes judiciaires européens – Édition 2014»), en particulier en ce qui concerne le développement et l'utilisation des principaux indicateurs de performance des tribunaux (à savoir le taux de variation du stock d'affaires pendantes - ou *clearance rate* – et la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes, ou *disposition time*), identifier les orientations ainsi que les dysfonctionnements typiques des systèmes judiciaires en Europe;

- d. initier, suivre et agréer des études exploitant le rapport «Systèmes judiciaires européens – Édition 2014», en vue de leur publication dans la série «Les Etudes de la CEPEJ»;
- e. organiser le processus d'évaluation 2014 – 2016 des systèmes judiciaires européens, y compris en préparant en temps utile les correspondants nationaux, en organisant les modalités concrètes de la collecte et du traitement des données et en anticipant la structure et les grandes lignes du prochain Rapport de manière à orienter le travail de traitement des données;
- f. coordonner et superviser le soutien de la CEPEJ à la publication annuelle du «tableau de bord justice de l'UE» consistant à collecter et analyser des données sur le fonctionnement des systèmes judiciaires des États membres de l'UE, conformément à la méthodologie établie par la CEPEJ;
- g. organiser la mise en œuvre du processus de coopération à travers une évaluation par les pairs des statistiques judiciaires, analyser les conclusions du processus et formuler, le cas échéant, des recommandations visant:
- à soutenir les États membres dans l'amélioration de la qualité de leurs statistiques et le développement de leur système statistique ;
 - faciliter les échanges d'expériences entre les systèmes de statistiques judiciaires nationaux ;
 - partager des bonnes pratiques, identifier des indicateurs communs et faciliter les transferts de connaissance et
 - contribuer à assurer la transparence et la fiabilité du processus d'évaluation des systèmes judiciaires européens par la CEPEJ et à améliorer ce processus ;
- h. promouvoir les Lignes directrices de la CEPEJ sur les statistiques judiciaires (GOJUST) dans les États membres, et notamment auprès des correspondants nationaux, afin de renforcer la collecte de données homogènes dans la perspective des prochains exercices d'évaluation ;
- i. mettre en place et développer des outils et des indicateurs pour mesurer la performance des systèmes judiciaires et des tribunaux, tout en garantissant le principe de l'indépendance de la justice, en coopération avec la CEPEJ-GT-QUAL et le Groupe de pilotage du Centre SATURN.

2. Composition

Le CEPEJ-GT-EVAL est composé de 6 membres de la CEPEJ ou experts proposés par les États membres et désignés par le Bureau de la CEPEJ ayant une connaissance approfondie en matière d'évaluation des systèmes judiciaires. Leurs frais de voyage et de séjour sont pris en charge par le budget du Conseil de l'Europe. D'autres experts désignés par les États membres peuvent participer à ses travaux, à leurs propres frais.

Les instances appropriées du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne peuvent être représentées au CEPEJ-GT-EVAL sans droit de vote, ni remboursement des frais de voyage et de séjour.

Les organisations non gouvernementales bénéficiant du statut d'observateur auprès de la CEPEJ peuvent être invitées par le Bureau à participer aux travaux du CEPEJ-GT-EVAL, au cas par cas, s'il l'estime opportun pour la qualité des travaux.

3. Structures et méthodes de travail

Le CEPEJ-GT-EVAL tiendra 5 réunions et des visites d'évaluations pourront avoir lieu dans certains États membres (sous réserve des disponibilités budgétaires).

Pour remplir son mandat, le CEPEJ-GT-EVAL pourra notamment s'appuyer sur le Réseau des correspondants nationaux chargés de coordonner les réponses à la Grille d'évaluation.

Il devra aussi coordonner son travail avec les travaux d'autres groupes de travail de la CEPEJ (en particulier le Groupe de pilotage du Centre SATURN et le CEPEJ-GT-QUAL).

Il pourra également faire appel aux conseils d'experts extérieurs et avoir recours à des études de consultants.

4. Durée

Le présent mandat expire le 31 décembre 2015.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Composition des Groupes de travail pour 2014-2015 telle que décidée par le Bureau de la CEPEJ

GRUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVALUATION DES SYSTÈMES JUDICIAIRES (CEPEJ-GT-EVAL)

1. Membres du Groupe de travail :

- Jean-Paul JEAN (Président), Président de Chambre, Cour de Cassation de Paris, Professeur associé à la Faculté de droit de Poitiers, France
- Ramin GURBANOV, Juge au Tribunal du District de Bakou Yasamal, Président du Groupe de travail sur la mise en place des services de justice électroniques, Coordinateur du projet de la Banque Mondiale en vue de la modernisation du système judiciaire d'Azerbaïdjan – Membre de la CEPEJ et du Bureau de la CEPEJ
- Frans VAN DER DOELEN, Responsable de Programme au Service du système judiciaire du Ministère de la Justice des Pays-Bas – Membre de la CEPEJ
- Stéphanie MOUROU VIKSTRÖM, Premier juge au tribunal de Première instance de Monaco – Membre de la CEPEJ
- Adis HODZIC, Chef du Service du Budget et de la Statistique du Conseil Supérieur de la Magistrature de Bosnie-Herzégovine
- Simone KREß, Juge au Tribunal Régional Supérieur (Oberlandesgericht) de Cologne, Allemagne

2. Les personnes suivantes peuvent être invitées comme experts scientifiques, en fonction des besoins :

- Beata GRUSZCZYŃSKA, Chercheur à l'Institut de la Justice, Ministère de la Justice Pologne,
- Munira DOSSAJI, Chercheur, « *Principal Operational Research Analyst Strategy and Innovation Team* », Royaume-Uni

3. Les Observateurs suivants participeront au Groupe de travail :

- Union européenne des greffiers de justice et Rechtspfleger (EUR), représentée par Vivien WHYTE

4. Le Président de la CEPEJ peut participer au Groupe de Travail.

5. Les instances suivantes sont invitées à participer au Groupe de Travail :

- Instances de l'Union européenne

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Objectifs et méthodologie pour un processus pilote de coopération à travers une évaluation par les pairs en matière de statistiques judiciaires

Objectifs

§ Soutenir les États membres du Conseil de l'Europe dans :

- a. l'amélioration de la qualité de leurs statistiques judiciaires,
- b. le développement de leur système statistique afin d'assurer la cohérence des statistiques judiciaires au niveau national avec les standards définis par la Grille d'évaluation de la CEPEJ.

§ Faciliter les échanges d'expériences entre les systèmes de statistiques judiciaires nationaux, partager des bonnes pratiques, identifier des indicateurs communs et faciliter les transferts de connaissance.

§ Contribuer à assurer la transparence et la fiabilité du processus d'évaluation des systèmes judiciaires européens par la CEPEJ et à améliorer ce processus.

Méthodologie

§ Visites de 2 jours d'experts appartenant à la CEPEJ (3 experts) dans 3 pays pilotes. Réunions avec les instances administratives et judiciaires compétentes afin de remplir les tâches mentionnées ci-dessous.

§ Analyse générale de l'organisation de la collecte et de la transmission au Secrétariat du Conseil de l'Europe des données de la CEPEJ, y compris notamment des informations relatives :

- aux sources utilisées par les correspondants nationaux,
- aux principales difficultés rencontrées en répondant au questionnaire.

§ Analyse spécifique de la manière de répondre à certaines questions choisies au sein de la Grille d'évaluation et du contenu de ces réponses, notamment les questions relatives :

- au domaine budgétaire,
- aux différents types (professionnels, non-professionnels) de juges et leurs effectifs,
- aux affaires civiles contentieuses,
- aux méthodes de calcul de la durée des procédures,
- y compris des informations sur les intervalles de confiance attachés à ces données.

§ Information générale quant aux modalités techniques de collecte et de traitement des données judiciaires, y compris :

- le rôle des statisticiens dans ce processus ;
- la publicité à donner aux résultats de ce processus.

Résultats attendus

§ Rédaction de rapports de visites soulignant des bonnes pratiques et incluant des recommandations pour améliorer la collecte d'informations homogènes entre les systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe. Ces rapports devraient être endossés par la CEPEJ. À la fin de cet exercice pilote, la CEPEJ évaluera ce processus en vue de son élargissement.

Annexe 6.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Extrait du Programme d'activité 2014- 2015 de la CEPEJ

Mandat

du Groupe de pilotage du Centre pour la gestion du temps judiciaire (Centre SATURN)

renouvelé par la CEPEJ lors de sa 22^e réunion plénière

1. Attributions

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice agit en tant que Centre pour la gestion du temps judiciaire (Centre SATURN2) visant à collecter les informations nécessaires à une connaissance des délais des procédures judiciaires dans les États membres suffisamment précise pour leur permettre de mettre en œuvre des politiques visant à prévenir les violations du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable protégé par l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Centre devra en particulier :

- a. comme Observatoire européen des délais judiciaires, analyser la situation quantitative et qualitative de la gestion du temps dans les tribunaux (gestion des flux d'affaires, délais par type d'affaire, délais d'attente en cours de procédure, etc.) ;
- b. fournir aux États membres des outils de connaissance et d'analyse des flux et stocks d'affaires pendantes et des délais de procédures judiciaires ;
- c. promouvoir et évaluer la mise en œuvre dans les États membres et assurer la mise à jour des Lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire et autres outils pertinents de la CEPEJ.

Le Centre est géré par un Groupe de Pilotage, créé conformément à l'article 7.2.b de l'annexe 1 de la Résolution Res(2002)12, sous l'autorité de la CEPEJ.

Pour mettre en œuvre le « Plan de stratégie pour le Centre SATURN » (CEPEJ-SATURN(2011)5), le Groupe de pilotage devra notamment :

- collecter périodiquement les données sur les délais de procédure dans les États membres, au niveau national et régional, pour tous les types de procédures (civile, pénale et administrative) et pour tous les tribunaux (première instance, appel et cours suprême) ;
- vérifier l'exhaustivité et la qualité des données collectées en vue d'apporter des améliorations ;
- analyser les données recueillies et au regard des principes relatifs aux délais de procédure découlant de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme ;
- définir des lignes directrices et des normes relatives aux délais de procédure
- pour toutes les institutions d'État concernées par la justice : législateurs, les organes investis de l'administration de la justice, administrateurs judiciaires, juges, procureurs, officiers de police
- pour tous types de procédure (civile, pénale et administrative)
- pour tous les tribunaux (première instance, appel et cours suprêmes)
- diffuser dans les États membres les lignes directrices, les normes et les résultats de l'analyse des données collectées ;

§ promouvoir, dans tous les États membres, l'utilisation des outils de gestion du temps judiciaire, en particulier ceux développés par le Centre SATURN, pour leur permettre de faire leur propre analyse de la situation concernant les délais judiciaires dans leurs tribunaux et d'appliquer leurs propres remèdes aux délais excessifs de procédure ;

§ entreprendre dans les États membres les plus concernés par des questions de délais de procédure, et avec leur accord, des actions ciblées pour améliorer leur situation (mesures préventives ou proactives) en mettant en œuvre des outils de gestion du temps judiciaire dans ces pays.

- s'appuyer sur les réseaux appropriés permettant d'intégrer les travaux et réflexions de la communauté judiciaire, et en particulier sur un réseau de tribunaux-référents dans les États membres, pour valoriser les projets innovants en matière de réduction et d'aménagement des délais engagés par les tribunaux des États membres ;
- organiser et mettre en œuvre un programme de « coaching » (sur une base volontaire) pour l'utilisation effective des outils et lignes directrices de la CEPEJ, à partir du manuel pertinent du Centre SATURN (CEPEJ-SATURN(2011)9).

2. Composition

Le Groupe de pilotage sera composée de 6 membres de la CEPEJ ou experts proposés par les États membres et désignés par le Bureau de la CEPEJ ayant une connaissance approfondie en matière de délais de procédure. Leurs frais de voyage et de séjour sont pris en charge par le budget du Conseil de l'Europe. D'autres experts désignés par les États membres pourront participer à ses travaux, à leurs propres frais

Les instances appropriées du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pourront être représentées au Groupe de pilotage sans droit de vote, ni remboursement des frais de voyage et de séjour.

Les organisations non gouvernementales bénéficiant du Statut d'observateur auprès de la CEPEJ pourront être invitées par le Bureau à participer aux travaux du Groupe de pilotage, au cas par cas, s'il l'estime opportun pour la qualité des travaux.

3. Structures et méthodes de travail

Le Groupe de pilotage se réunira à 4 reprises (sous réserve des disponibilités budgétaires).

Pour remplir son mandat, le Groupe de pilotage devra notamment faire appel au Réseau des tribunaux-référents de la CEPEJ. Il devra aussi coordonner son travail avec les travaux d'autres groupes de travail de la CEPEJ (en particulier le CEPEJ-GT-EVAL et le CEPEJ-GT-QUAL).

Il peut aussi faire appel aux conseils d'experts extérieurs et avoir recours à des études de consultants.

4. Durée

Le présent mandat expire le 31 décembre 2015.

**Commission européenne pour l'efficacité de la justice
(CEPEJ)**

**Composition des Groupes de travail pour 2014-2015
telle que décidée par le Bureau de la CEPEJ**

**GRUPE DE PILOTAGE DU CENTRE SATURN POUR
LA GESTION DU TEMPS JUDICIAIRE**

(Centre SATURN)

1. Membres du Groupe de pilotage :

- Jacques BÜHLER (Président), Secrétaire Général suppléant, Tribunal fédéral suisse, Suisse – Membre de la CEPEJ
- Irakli ADEISHVILI, Président de la Chambre civile du tribunal du district de Tbilissi Géorgie – Membre de la CEPEJ et Vice-Président du Bureau
- Ivana BORZOVA, Chef du Service de la supervision civile, Ministère de la justice, République tchèque – Membre de la CEPEJ et du Bureau
- Ivan CRNCEC, Assistant du Ministre de la justice, Croatie, Membre de la CEPEJ
- Francesco DEPASQUALE, Conseiller juridique auprès du Directeur Général (Tribunaux), Malte – Membre de la CEPEJ
- Giacomo OBERTO, Juge de Cassation au Tribunal de Grande Instance de Turin (Chambre civile), Italie

2. Les personnes suivantes peuvent être invitées comme experts scientifiques, en fonction des besoins :

- Marco FABRI, Directeur de l'Institut de Recherche sur les systèmes judiciaires, Conseil National de la Recherche, Bologne, Italie
- Jon JOHNSEN, Professeur de Droit, Université d'Oslo, Norvège

3. Les Observateurs suivants participeront au Groupe de travail

- Union européenne des greffiers de justice et Rechtspfleger (EUR), représentée par Michel CRAMET

4. Le Président de la CEPEJ peut participer au Groupe de Travail.

5. Les instances suivantes sont invitées à participer au Groupe de Travail :

- Instances de l'Union européenne

Banque Mondiale

Annexe 7.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Extrait du Programme d'activité 2014- 2015 de la CEPEJ

Mandat spécifique du Groupe de travail sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) renouvelé par la CEPEJ lors de sa 22^{ème} réunion plénière

1. Attributions

Conformément à l'article 7.2.b de l'annexe 1 à la Résolution Res(2002)12, et sous l'autorité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Groupe de travail sur la qualité de la justice est chargé de développer les moyens d'analyse et d'évaluation du travail effectué au sein des juridictions en vue de permettre d'améliorer, au sein des Etats membres, la qualité du service public délivré par les systèmes judiciaires, notamment au regard des attentes des praticiens du droit et des justiciables, selon des critères de performance et d'efficacité trouvant un consensus large.

Pour accomplir son mandat, la CEPEJ-GT-QUAL devra en particulier, tout en respectant le principe d'indépendance des juges :

- a. développer des outils, des indicateurs et des moyens de mesurer la qualité du travail judiciaire et la manière dont ce service est perçu par les usagers ;
- b. élaborer des solutions concrètes à l'attention des décideurs publics et des tribunaux permettant d'améliorer l'organisation des juridictions, en particulier en matière d'accès à la justice ;

-
- c. élaborer des solutions concrètes à l'attention des décideurs publics et des tribunaux permettant de remédier aux dysfonctionnements constatés dans l'activité judiciaire et concilier les impératifs inhérents au travail du juge et à sa charge de travail avec l'obligation de fournir à l'utilisateur un service public de la justice de qualité ;
 - d. promouvoir auprès des tribunaux européens les outils et mesures développées par la CEPEJ en matière de qualité de la justice.

Pour accomplir ses tâches, le Groupe de travail devra notamment :

- promouvoir auprès des tribunaux la mise en œuvre effective du Manuel pour les enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux et analyser les résultats de ces enquêtes et organiser et mettre en œuvre le programme de « coaching » ultérieur (sur la base du volontariat) ;
- développer des indicateurs pour mesurer la qualité du travail des tribunaux, en étroite collaboration avec le CEPEJ-GT-EVAL et le Groupe de pilotage du Centre SATURN ;
- élaborer des mesures et des outils pour la promotion de la qualité du travail des experts judiciaires ;
- préparer des lignes directrices en matière d'organisation et d'accessibilité des bâtiments (tribunaux)
- préparer un Manuel sur l'accès à la justice, en collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- promouvoir les lignes directrices de la CEPEJ sur l'exécution des décisions de justice et préparation d'orientations pour les décideurs publics sur les pouvoirs des agents d'exécution et les méthodes d'exécution;
- développer d'autres mesures et outils permettant d'améliorer la qualité du service public de la justice mis en œuvre par les Etats membres, en tenant compte en particulier de la Checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux (CEPEJ(2008)2);
- promouvoir la traduction et la diffusion des outils et mesures pertinents de la CEPEJ.

2. Composition

Le CEPEJ-GT-QUAL sera composé de 6 membres de la CEPEJ ou experts, proposés par les Etats membres et désignés par le Bureau de la CEPEJ, ayant une connaissance approfondie en matière de fonctionnement des juridictions et d'analyse de l'activité judiciaire. Leurs frais de voyage et de séjour sont pris en charge par le budget du Conseil de l'Europe. D'autres experts désignés par les Etats membres pourront participer à ses travaux, à leurs propres frais.

Les instances appropriées du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pourront être représentées au CEPEJ-GT-QUAL sans droit de vote, ni remboursement des frais de voyage et de séjour.

Les organisations non gouvernementales bénéficiant du Statut d'observateur auprès de la CEPEJ pourront être invitées par le Bureau à participer aux travaux du CEPEJ-GT-QUAL, au cas par cas, s'il l'estime opportun pour la qualité des travaux.

3. Structures et méthodes de travail

Le CEPEJ-GT-QUAL pourra tenir 4 réunions (sous réserve des disponibilités budgétaires).

Pour remplir son mandat, le CEPEJ-GT-QUAL devra notamment faire appel au Réseau des tribunaux-référents de la CEPEJ. Il devra aussi coordonner son travail avec les travaux d'autres groupes de travail de la CEPEJ (en particulier le CEPEJ-GT-EVAL et le Groupe de pilotage du Centre SATURN).

Il pourra aussi faire appel aux conseils d'experts extérieurs et avoir recours à des études de consultants.

4. Durée

Le présent mandat expire le 31 décembre 2015.

**Commission européenne pour l'efficacité de la justice
(CEPEJ)**

**Composition des Groupes de travail pour 2014-2015
telle que décidée par le Bureau de la CEPEJ**

**GROUPE DE TRAVAIL SUR LA QUALITE DE LA JUSTICE
(CEPEJ-GT-QUAL)**

1. Membres du Groupe de travail :

- François PAYCHERE (President), Président de la Cour des comptes de la République et canton de Genève, Suisse
- Joao ARSENIO DE OLIVEIRA, Conseiller juridique, Direction Générale des questions politiques, Ministère de la justice, Portugal – Membre de la CEPEJ
- Fabio BARTOLOMEO, Directeur général des statistiques, Ministère de la justice, Italie – Membre de la CEPEJ
- Anke EILERS, Juge à la Cour d'appel de Cologne, Allemagne
- Nikolina MIŠKOVIĆ, Juge au tribunal commercial de Rijeka, Croatie
- Ioannis SYMEONIDIS, Juge à la Cour d'Appel et Professeur associé à la Faculté de droit, Université de Thessalonique Grèce

2. Les personnes suivantes peuvent être invitées comme experts scientifiques, en fonction des besoins :

- Gilles ACCOMANDO, Président du Tribunal de Grande Instance d'Avignon, France
- Yinka TEMPELMAN, Bureau de la Qualité du Conseil de la Justice, Pays-Bas
- John MARSTON, Ancien Président de la Haute Cour des huissiers de justice d'Angleterre et Pays de Galles, Royaume Uni

3. Les Observateurs suivants participeront au Groupe de travail :

- Institut Européen de l'Expertise et de l'expert (EEEI), représenté par Jean-Raymond LEMAIRE
- Réseau Européen des Conseils de la Justice (RECJ), représenté par Jean-Marie SISCOT
- Union européenne des greffiers de justice et Rechtspfleger (EUR), représentée par Jean-Jacques KUSTER
- Union Internationale des Huissiers de justice (UIHJ), représentée par Matthieu CHARDON
- Conseil des barreaux européens (CCBE), représenté par Simone CUOMO

4. Le Président de la CEPEJ peut participer au Groupe de Travail.

5. Les instances suivantes sont invitées à participer au Groupe de Travail :

- Instances de l'Union européenne
- Banque Mondiale

Annexe 8.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Mandat spécifique

du Groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED) adopté par la CEPEJ lors de sa 6^{ème} réunion plénière

1. Attributions

Sous l'autorité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Groupe de travail sur la médiation (CEPEJ-GT-MED) est chargé de faciliter la mise en œuvre les Recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la médiation.

Pour accomplir son mandat, la CEPEJ-GT-MED devra en particulier :

- a. mesurer l'impact dans les Etats des Recommandations du Comité des Ministres existantes concernant la médiation, à savoir : la Recommandation Rec (98) 1 sur la médiation familiale, la Recommandation Rec (99) 19 sur la médiation en matière pénale, la Recommandation Rec (2001) 9 sur les modes alternatifs de règlements des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, la Recommandation Rec (2002) 10 sur la médiation en matière civile ;
- b. élaborer, le cas échéant, des lignes directrices et des mesures spécifiques visant à assurer une application effective des recommandations existantes ;
- c. en prenant en considération les travaux d'autres institutions, et notamment de l'Union européenne, suggérer, le cas échéant, des domaines dans lesquels il pourrait être utile de préparer de nouveaux instruments juridiques internationaux ou des amendements aux instruments existants.

2. Composition

Le CEPEJ-GT-MED sera composé de 6 membres de la CEPEJ ou autres experts désignés par la CEPEJ-BU ayant une connaissance approfondie en matière de médiation et autres mesures alternatives de règlements des litiges. Leurs frais de voyage et de séjour sont pris en charge par le budget du Conseil de l'Europe. D'autres experts désignés par les Etats membres pourront participer à ses travaux, à leurs propres frais.

Les instances appropriées du Conseil de l'Europe, en particulier le Comité européen de Coopération juridique (CDCJ), et de l'Union européenne pourront être représentées au CEPEJ-GT-MED sans droit de vote, ni remboursement des frais de voyage et de séjour.

Les organisations non gouvernementales bénéficiant du Statut d'observateur auprès de la CEPEJ pourront être invitées par le Bureau à participer aux travaux du CEPEJ-GT-MED, au cas par cas, s'il l'estime opportun pour la qualité des travaux.

3. Structures et méthodes de travail

Le CEPEJ-GT-MED pourra tenir 2 réunions en 2006.

Pour remplir son mandat, le CEPEJ-GT-MED pourra faire appel aux conseils d'experts extérieurs et avoir recours à des études de consultants.

4. Durée

Le présent mandat expire le 31 décembre 2006.

Annexe 9.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Mandat spécifique

du Groupe de travail sur l'exécution des décisions de justice (CEPEJ-GT-EXE)

adopté par la CEPEJ lors de sa 12^{ème} réunion plénière

1. Attributions

Conformément à l'article 7.2.b de l'annexe 1 à la Résolution Res(2002)12, et sous l'autorité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Groupe de travail sur l'exécution (CEPEJ-GT-EXE) est chargé de faciliter la mise en œuvre des standards pertinents du Conseil de l'Europe concernant l'exécution des décisions de justice en matière civile, commerciale et administrative au niveau national.

Pour accomplir son mandat, le CEPEJ-GT-EXE devra en particulier :

- a. mesurer l'impact dans les Etats des instruments pertinents et existants du Conseil de l'Europe concernant l'exécution des décisions de justice au niveau national ;
- b. élaborer, le cas échéant, des lignes directrices visant à assurer une application effective des standards existants du Conseil de l'Europe;
- c. élaborer, si nécessaire, des standards de qualité sur l'exécution afin d'améliorer la consultation des systèmes d'exécution et l'efficacité des services d'exécution

Pour accomplir ces tâches, le CEPEJ-GT-EXE devra tenir compte en particulier des travaux pertinents de la CEPEJ, y compris l'étude approuvée par la CEPEJ sur l'exécution des décisions de justice (CEPEJ(2007)9).

2. Composition

Le CEPEJ-GT-EXE est composé de 6 membres de la CEPEJ ou experts, y compris des praticiens, proposées par les Etats membres et désignés par le Bureau de la CEPEJ ayant une connaissance approfondie en matière d'exécution. Leurs frais de voyage et de séjour sont pris en charge par le budget du Conseil de l'Europe. D'autres experts désignés par les Etats membres peuvent participer à ses travaux, à leurs propres frais.

Les instances appropriées du Conseil de l'Europe, en particulier le Comité européen de Coopération juridique (CDCJ), et de l'Union européenne peuvent être représentées au CEPEJ-GT-EXE sans droit de vote, ni remboursement des frais de voyage et de séjour.

Les organisations non gouvernementales bénéficiant du Statut d'observateur auprès de la CEPEJ peuvent être invitées par le Bureau à participer aux travaux du CEPEJ-GT-EXE, au cas par cas, s'il l'estime opportun pour la qualité des travaux.

3. Structures et méthodes de travail

Le CEPEJ-GT-EXE pourra tenir 2 réunions en 2009 (sous réserve des disponibilités budgétaires). Pour remplir son mandat, le CEPEJ-GT-EXE pourra notamment faire appel au Réseau des tribunaux-référents de la CEPEJ.

Il pourra faire appel aux conseils d'experts extérieurs et avoir recours à des études de consultants.

4. Durée

Le présent mandat expire le 31 décembre 2009.

Annexe 10.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Note sur une éventuelle intégration du Réseau de Lisbonne au programme d'activité de la CEPEJ

Mémoire du Secrétariat, préparé par la Direction générale des Droits de l'Homme
et des affaires juridiques

I. Contexte

La formation judiciaire est essentielle au développement d'une culture juridique commune en Europe et une condition préalable au respect du corps judiciaire, et à un respect mérité. Au sein du Conseil de l'Europe, un réseau au service de la formation judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (le Réseau de Lisbonne) a été créé en 1995 dans le cadre des programmes de coopération juridique pour échanger des informations sur des thèmes d'intérêt commun ainsi que pour soutenir la création ou le développement de structures de formation judiciaire dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

Les membres du Réseau de Lisbonne sont des représentants des institutions nationales chargées de la formation initiale et continue des juges et des procureurs. Le Réseau européen de formation judiciaire et l'Institut de formation judiciaire du Liban sont admis aux travaux du Réseau en tant qu'observateurs sans droit de vote. Dans son document de stratégie en date de 2006, le Réseau de Lisbonne souligne que « *sans formation appropriée des professions judiciaires, il n'y a pas de fonctionnement effectif du système judiciaire ni de confiance des justiciables dans leur système. La formation appropriée du juge participe de son indépendance et de son efficacité.* » De 1995 à 2008, les membres du Réseau de Lisbonne se sont régulièrement réunis en sessions plénières. Mais le Réseau de Lisbonne fonctionnait sur une base de travail *ad hoc* en tant que modalité particulière chargée de la mise en œuvre des programmes de coopération ciblée, sans existence juridique propre.

II. La formation judiciaire au niveau européen

Les principaux acteurs de la formation judiciaire restent les institutions de formation judiciaire nationales, l'organisation de la formation incombant en premier lieu à chaque État membre. Au sein de l'Union européenne, d'autres acteurs dispensent une formation et échangent de bonnes pratiques dans ce domaine, en particulier le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) qui s'est vu accorder un statut d'observateur au sein de la CEPEJ.

Au niveau européen qu'est celui du Conseil de l'Europe, plusieurs textes traitent directement ou implicitement de la question de la formation initiale et continue des juges et des procureurs. Il s'agit de :

- l'Avis n° 4 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la formation initiale et continue appropriée des juges, aux niveaux national et européen ;
- la Recommandation Rec(94)12 du Comité des Ministres aux États membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges ;
- la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ;
- la Charte européenne sur le statut des juges.

III. Le Réseau de Lisbonne en tant que réseau de la CEPEJ

La Résolution Res(2002)12 établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) met en exergue, parmi les principes dont il a été tenu compte à cette occasion que : « *i. La formation initiale et continue est un droit et un devoir pour toutes les personnes impliquées dans le service de la justice et une condition essentielle pour que la justice puisse remplir ses fonctions [et que] ii. La formation initiale et continue des professionnels de la justice doit être garantie (...)* ».

De plus, selon l'article 3, alinéa e) de son Statut, la CEPEJ effectue ses tâches « *en instituant des réseaux professionnels impliqués dans le domaine de la justice.* »

Les institutions de formation judiciaire sont des outils essentiels pour promouvoir et sauvegarder l'indépendance, l'efficacité et la qualité des systèmes judiciaires. Pareil réseau des institutions de formation judiciaire présenterait de l'intérêt pour la CEPEJ. Ainsi, serait-il mieux tenu compte de la question de la formation judiciaire dans les travaux de la CEPEJ. De même, ces organismes de formation seraient mieux à même d'inclure les questions d'efficacité et de qualité de la justice dans leurs programmes de formation, en particulier grâce aux outils de la CEPEJ que les professionnels de la justice connaîtraient donc mieux et dont ils pourraient, par conséquent, faire un meilleur usage.

Ce document vise par conséquent à proposer aux membres de la CEPEJ de réfléchir à la possibilité de placer le Réseau de Lisbonne sous son égide en l'investissant d'un certain nombre de tâches qui pourraient compléter et enrichir les travaux actuels de la CEPEJ.

IV. Missions et tâches que le Réseau de Lisbonne pourrait se voir confier dans le cadre du programme d'activité de la CEPEJ

La CEPEJ pourrait décider de promouvoir le travail en réseau des institutions de formation des juges et des procureurs en renforçant les échanges d'expérience et en élaborant des normes européennes de qualité dans le domaine de la formation.

Le Réseau de Lisbonne pourrait être un organe consultatif de la CEPEJ.

À cette fin, le Réseau de Lisbonne pourrait en particulier:

- a. compléter les travaux menés à bien par la CEPEJ en conseillant les membres sur les questions ayant trait à l'efficacité et à la qualité de la justice obtenues grâce à la formation judiciaire;
- b. conseiller la CEPEJ sur les questions relatives à la formation judiciaire dans le cadre de son processus d'évaluation des systèmes judiciaires européens et procéder à des analyses approfondies des informations pertinentes recueillies à cette occasion;
- c. apporter son soutien et faire connaître les travaux de la CEPEJ (en particulier sur la gestion du temps judiciaire, la qualité de la justice, la médiation, l'exécution des décisions de justice) aux nouveaux juges et procureurs (formation initiale) ainsi qu'aux juges et procureurs expérimentés (formation continue);
- d. tester au sein des institutions de formation judiciaire les outils et les principes pertinents de la CEPEJ;
- e. encourager le dialogue entre les instances judiciaires nationales et européennes, entre les institutions chargées de la formation judiciaire, d'une part, les juges et les procureurs, d'autre part;
- f. aider les institutions de formation à élaborer les concours d'entrée (en particulier pour ce qui est des questions de gestion des juridictions);
- g. aider en préparant des programmes et des méthodologies de formation spéciaux sur l'efficacité et la qualité de la justice, les techniques de gestion, etc.;
- h. élaborer un système d'évaluation de la formation aux instruments juridiques internationaux;
- i. mettre à disposition des chercheurs des lignes directrices pour la recherche juridique;
- j. aider les institutions de formation à mettre en œuvre le «corpus minimal de normes du Conseil de l'Europe» et le «concept sur la formation des juges et des procureurs en matière de cybercriminalité»;

Afin de mener à bien ses tâches, le *Réseau de Lisbonne* pourrait en particulier :

- analyser les informations pertinentes disponibles sur la formation des juges et des procureurs dans les États membres afin de proposer des solutions pour améliorer la coopération sur les méthodes de formation, le développement de l'enseignement à distance et la politique de dons;
- rassembler les informations nécessaires sur la formation des juges et des procureurs, leur nomination, l'évaluation de leur carrière et la façon dont ils influent sur la qualité et l'efficacité de la justice;
- s'appuyer sur les réseaux appropriés, en particulier le réseau des tribunaux référents de la CEPEJ, ce qui permettrait d'intégrer les travaux et les réflexions de la profession judiciaire, exploiter les projets innovants ayant pour objet d'améliorer les aspects structurels et fonctionnels des institutions de formation dans les États membres.

V. Composition

Le Réseau de Lisbonne devrait se composer de représentants des organismes chargés de la formation des juges et des procureurs dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Dans l'idéal, les personnes nommées devraient exercer des fonctions d'encadrement ou de direction au sein de l'institution ou prendre part à la conception des programmes de formation (initiale et/ou continue).

Le Réseau de Lisbonne pourrait se réunir régulièrement sous les auspices de la CEPEJ.

Le Réseau de Lisbonne pourrait disposer d'un comité de pilotage composé de quatre membres (experts) qui seraient proposés par les États membres et nommés pour un an par le Bureau de la CEPEJ. Le comité de pilotage serait l'organe chargé de fournir des orientations au Réseau de Lisbonne, examiner et approuver son programme de travail. Le comité de pilotage pourrait au besoin prendre la forme d'un groupe de travail. En ce cas, des experts ayant une connaissance approfondie dans un domaine donné seraient nommés.

Leurs frais de déplacement et de subsistance seraient pris en charge par le budget du Conseil de l'Europe. D'autres experts nommés par les États membres pourraient, à leurs frais, participer à ses travaux.

Les organes compétents du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pourraient être représentés au sein du Réseau de Lisbonne sans droit de vote et sans défraiement de leurs dépenses.

D'autres membres qui ont le statut d'observateur au sein de la CEPEJ pourraient être invités à prendre part aux travaux du comité de pilotage, au cas par cas si le Bureau de la CEPEJ estime que leur présence présente un intérêt pour la qualité de son travail.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Principaux éléments nécessaires au fonctionnement du Réseau des tribunaux référents de la CEPEJ

1. Rôle du Réseau

1.1 Un lieu d'information

§ Les tribunaux référents sont les destinataires privilégiés des informations relatives aux travaux et réalisations de la CEPEJ (informations verticales). Ils sont invités à diffuser ces informations dans leurs réseaux nationaux.

§ Au sein du Réseau, les tribunaux référents doivent être capables de communiquer et de coopérer, d'échanger des avis, de demander des renseignements, etc. (informations horizontales).

1.2 Un lieu de réflexion

§ Le Réseau doit être consulté sur les divers problèmes traités par la CEPEJ, au-delà de la question spécifique des délais judiciaires.

§ Il convient de maintenir un juste équilibre entre justice civile et justice pénale pour ce qui concerne le fonctionnement des systèmes judiciaires.

§ Les réflexions, propositions et commentaires spontanés des tribunaux référents adressés à la CEPEJ sont encouragés.

1.3 Un lieu d'expérimentation

§ Certains tribunaux référents peuvent être proposés pour tester au niveau local certaines mesures spécifiques proposées par la CEPEJ, selon des modalités convenues d'un commun accord.

2. Méthodes de travail

§ Au sein du Réseau, les échanges et la réflexion se concentrent sur des problèmes communs et des solutions transposables.

Considérant la diversité des tribunaux qui appartiennent au Réseau, certaines réflexions peuvent être conduites par groupes constitués soit en fonction du type de tribunal, soit selon des critères géographiques. La réflexion doit toutefois rester transparente et profiter à tous les membres du Réseau.

§ Les échanges entre les praticiens du droit, qui représentent leur tribunal et n'engagent pas leur gouvernement, doivent rester les plus informels possibles.

§ Être membre du Réseau est un projet de juridiction auquel les juges, procureurs et administrateurs attachés au tribunal, et éventuellement le Barreau local, doivent être associés. Ainsi les représentants des tribunaux membres du Réseau sont invités à organiser des réunions d'information et de consultation appropriées au sein de leur tribunal.

§ Les membres du Réseau sont invités à entretenir des contacts réguliers avec les membres de la CEPEJ au titre de leur pays.

§ Les tribunaux référents sont encouragés à prendre une part active à la Journée européenne de la Justice (25 octobre) et au Prix européen de pratiques innovantes concourant à la qualité de la justice : « La Balance de cristal ».

3. Moyens

§ Le Secrétariat de la CEPEJ est le principal interlocuteur des membres du Réseau. Afin de faciliter les contacts, chaque tribunal référent est invité à désigner une personne de liaison auprès du Secrétariat.

§ Le site Internet de la CEPEJ (www.coe.int/CEPEJ) est l'outil principal pour accéder aux documents de la CEPEJ, échanger des informations et éventuellement développer des échanges par le biais du Secrétariat de la CEPEJ.

Un domaine restreint et sécurisé est réservé aux membres du Réseau sur ce site Internet pour toute question spécifique ayant trait à la vie du Réseau.

§ Sous réserve de disponibilités budgétaires, les membres du Réseau peuvent se réunir à intervalles réguliers.

Annexe 11.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)

Working Group on evaluation (CEPEJ-GT-EVAL)

Pilot co-operation process / Peer review on judicial statistics
4th cycle (2012)

Visit report:

Baku (Azerbaijan), 30-31 May 2012 (n°10)

GENERAL INTRODUCTION

1. The exercise of evaluating judicial systems carried out by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) has the aim of progressively defining a core of quantitative as well as qualitative key elements, collected on a regular basis and examined in the same way in all the member States of the Council of Europe. This will allow the pinpointing of common indicators on the quality and the efficiency of the functioning of justice within the member States of the Council of Europe, in order to present a unique picture of the organisation of justice in Europe.
2. Given the stakes at hand, practical precautions are necessary to give credit to such an exercise. With this end in view, the 47 members of the CEPEJ have framed an evaluation scheme which has been discussed and is to become permanent, the CEPEJ has also set up a system of national delegates permitting efficient communication with the secretariat of the CEPEJ. Finally, guidelines on statistics are being discussed.

3. With a view to upgrading its methods, the CEPEJ decided at its 10th plenary meeting (Strasbourg, 5-6 December 2012) to set up a pilot peer review co-operation process in order to strengthen the credibility of the data collected in the framework of the activity for evaluating European judicial systems¹¹⁵. This pilot co-operation process will consist in visits to three States every year on a voluntary basis. In 2008, for the first cycle of evaluation, France, Bosnia-Herzegovina and Poland welcomed the peers of the CEPEJ. In 2009, Malta and the Russian Federation were visited but this second cycle was only achieved in 2010 by means of a meeting in Oslo regrouping 5 Nordic States. The third cycle consisted of three visits: Turkey, the Netherlands and Austria. In 2012, the fourth cycle will consist only in...visits, in Azerbaijan and in

4. Peers are members of the Working Group on Evaluation of the CEPEJ (CEPEJ-GT-EVAL) which also have the task to prepare, every two years, the report on evaluation of the European judicial systems. As a rule, the peers' visit in the given State is organised by the member of the CEPEJ and the national correspondent responsible for the relevant collection of data requested by the CEPEJ. In order to increase the various co-operation projects and exchanges, one of these latter persons may ask to assist the peers in another visit within the same evaluation cycle.

5. The main objectives of this co-operation are as follows :

- Supporting Council of Europe member States in:
 - improving the quality of their judicial statistics,
 - developing their statistics system so that judicial statistics at national level are in line with the common indicators defined through the CEPEJ's Evaluation Scheme.
- Facilitating the exchange of experiences between national judicial statistics systems, sharing good practices, identifying benchmarks and facilitating the transfer of information.
- Contributing to the transparency and accountability of the CEPEJ process for evaluating European judicial systems and helping to improve the process.

6. The reports can be consulted in the following documents CEPEJ-GT-EVAL(2008)1 (1st cycle), CEPEJ-GT-EVAL(2010)5 (2nd cycle), CEPEJ-GT-EVAL(2011)2Rev3 (3rd cycle) and CEPEJ-GT-EVAL(2012)8(4th cycle).

VISIT REPORT

1. General presentation of the judicial system of Azerbaijan

Mr Azar JAFAROV, member of the Judicial-Legal Council, Director of General Department of Organisation and Supervision at the Ministry of Justice welcomed the CEPEJ delegation and presented the judicial and legal reforms in Azerbaijan.

a. Judicial system

There are 110 courts (103 first instance courts, 6 appeal courts and 1 cassation court) in Azerbaijan:

- 85 district (city) courts with general jurisdiction;
- 5 regional serious crime courts (Baku, Ganja, Shaki, Lankaran and Nakhchivan);
- 6 regional military courts (Baku, Ganja, Jalilabad, Füzuli, Tartar and Nakhchivan);

¹¹⁵ This process has been initiated by France; the Working Group on evaluation of judicial systems (CEPEJ-GT-EVAL) is entrusted with its implementation and its follow-up.

- ✚ 7 regional administrative-economic courts (Baku n°1 and N° 2, Sumgayit, Ganja, Shirvan, Shaki and Nakhchivan);
- ✚ 6 regional appeal courts (Baku, Sumgayit, Ganja, Shaki, Shirvan, the Supreme Court of Nakhchivan Autonomous Republic);
- ✚ 1 Supreme Court of the Republic of Azerbaijan.

b. Reforms

Since its membership to the Council of Europe in 2001, Azerbaijan has undertaken a large programme of reforms in the justice sector, in close co-operation with the Council of Europe: rules on selection of judges, law on Judicial-Legal Council, creation of an administrative justice in 2011, etc.

In parallel, other actions in the process of reforms were funded by the World Bank and the Government of Azerbaijan under the long-term programme “Judicial Modernization Project” (2006-2014) which consists in particular in modernizing the courts’ infrastructure. A certain number of courts were created, other courts were completely renovated (for example: Oguz District Court).

According to the authorities of Azerbaijan, they have analysed and used each edition of the CEPEJ evaluation report (comparison with other European countries) as a basis of reflection for the various national reforms between 2000 and 2012: for example to increase regularly the court budget, to increase the number of judges by 24% as well as their remuneration by 15 – 25%, to create a unified website for all courts who possess a database of court decisions.

Mr JAFAROV provided to the CEPEJ experts various figures concerning the functioning of the judicial system:

- ✚ in 2000, approximately 50.000 cases (criminal, civil and administrative cases) were dealt with by courts. In 2011, this figure increases to 170.000 cases;
- ✚ 3.53 judges per 100.000 inhabitants in 2000 and 6.7 judges in 2010;
- ✚ almost 5 millions Manat allocated to judicial maintenance in 2000 and more than 65 millions Manat in 2012.

2. The collection of judicial statistics and methods of analysis of this data at a national level

Mr Afgan ALAKBAROV, Chief of the Division for collecting and analysing the courts statistics of the General Department of Organisation and Supervision at the Ministry of Justice presented to the CEPEJ peers the methods used in Azerbaijan to collect and analyse the judicial data.

According to the Law “on courts and judges” and the Charter on Ministry of Justice, the Ministry of Justice is competent for:

- ✚ running judicial statistics collection process;
- ✚ define the forms of statistical reports and primary report concerning the judicial activity;
- ✚ collect, summarise and analyse court statistics reports;
- ✚ draft and publish statistical reports;
- ✚ organise the work of court clerks within courts;
- ✚ define, in co-operation with the Supreme Court, regulations concerning the work of court clerks work and other matters concerning the courts.

Concerning statistical data of the activities of the courts, it has been indicated to the experts that:

- ✚ all courts of the Republic of Azerbaijan have to prepare a statistical report at least every six months;
- ✚ presidents of courts and consultants of the apparatus of courts are responsible for the accuracy of the statistical data contained in the reports;

✚ it is the task of the Ministry of Justice to collect statistical reports (765 court statistical reports in 17 forms received from 110 courts), to summarise (into 21 statistical reports) to analyse them and to forward them every 6 months to the Judicial-Legal Council and to the Supreme Court (amongst these reports, 16 are sent to the State Statistical Committee)¹¹⁶.

The work related to the court statistics is prepared by the analytical group of the Head of the Department of the Organisation, and supervised by the Ministry of Justice.

A bi-annual statistical bulletin is prepared based on these statistical reports. The data obtained serves also to the calculation of the workload of judges and their evaluation. Statistical indicators are established, compared and analysed, and are used for example, for analysing the stability of the court decisions. Growth and decrease tendencies of various parameters (number of cases, number of the sentenced persons, types of punishments, categories of cases, number of complaints, number of acquittals, etc.) are defined and are forecasted. This information is also used to determine the number of judges, the design of court buildings, etc.

For the preparation of statistical forms, Fox Pro, Delphi v Excel software are used.

Amendments have been made in the various statistical forms with the collaboration of the CEPEJ (decision of 26 May 2009 of the Board of the Ministry of Justice): reports 1, 1a, 3, 1-1, 2, 2-1, 2-2 were modified and a division of criminal cases in line with the classification of crimes, number of objections made to judges (court apparatus), court panel, the appeal rate and the number of criminal cases related to legal aid were added.

3. The creation of automated case and document management systems in courts

Mr Sadiq HABIBULAYEV from the "Bestcomp" company presented the current jointly financed Government of Azerbaijan/World Bank project called "Judicial modernisation Project" aims at establishing the electronic case and the document management system in courts. It should speed

¹¹⁶ The statistical report forms of the courts of first instance include:

"On criminal cases heard in courts of first instance" (form N°1);

"On criminal cases heard in courts of first instance (form N°1 –a);

"On enforcement of a ruling or other final court decisions" (form N°1-4);

"On procedural compulsion measures applied under a decision of a court of first instance" (form N°1-5)

"On hearing of civil cases and economic disputes by courts of first instance" (form N°2);

"Adoption and its annulment" (form N°2-4);

"On hearing of cases on administrative offences" (form N°3);

"On execution status of rulings, resolution or other final court decision" (form N°4).

Statistical report forms of appeal are:

"On hearing of criminal cases in a court of appeal" (form N°1-1);

"On hearing of civil cases, economic and administrative disputes in a court of appeal" (form N°2-1)

"On the outcome of review of complaint protests issued from the decisions made by courts of first instance about procedural compulsion measures on the criminal cases in courts of appeal" (form N°1-6);

"On annulment and change of decisions by judges of the courts of first instance"

Statistical report forms of the Supreme Court:

"On criminal cases heard under cassation in the Supreme Court of the Republic of Azerbaijan (form N°1-2)"

"On hearing a criminal case by the plenary session of the Supreme Court of the Republic of Azerbaijan (form N°1-3)"

"On hearing of civil cases, economic and administrative disputes under the cassation procedure by the Supreme Court of the Republic of Azerbaijan (form N°2-3)"

"On annulment and change of decisions by judges of the courts of appeal".

There are also:

"On classification of crimes, persons held criminally accountable in the courts of first instance and punishing measure (form N°10)"

"On composition and identity of the sentenced on rulings issued by the courts of first instance (form N° 11)"

"On the sentenced under the mature age (form n°12)"

"Appendix to report forms N° 10, 11, 12 (form N°10a)"

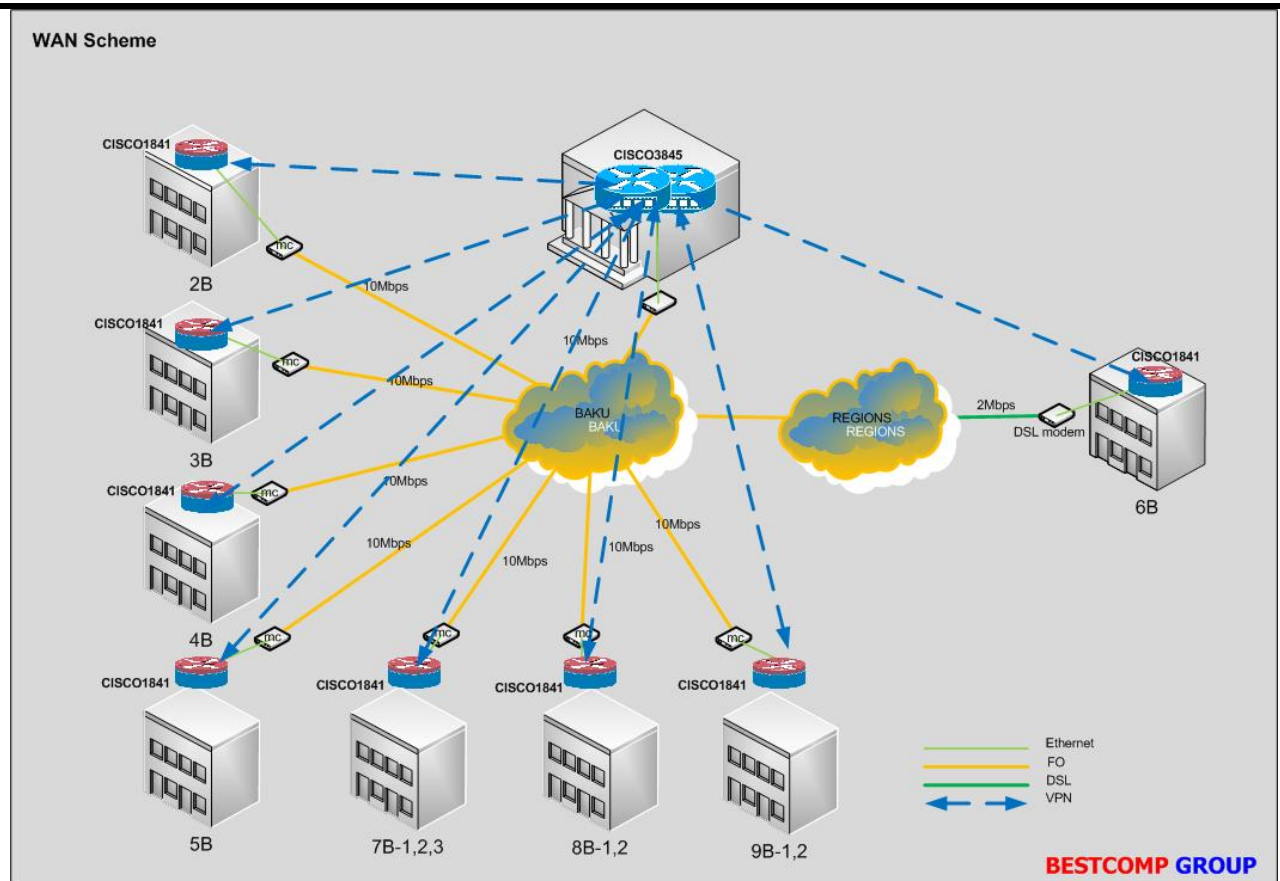
up the process of collecting the statistical information and improve the accuracy of the data collected.

To this end, an ICT action plan has been decided in order to establish of a fully integrated network, to supply and install hardware and software, to improve the current operational processes in the main Apparatus of the Ministry of Justice, in several of the key agencies and selected pilot courts.

ACTIVITIES – Infrastructure

Wiring has been completed in Headquarters-Apparatus of the Ministry of Justice, Centre of working with municipalities, General department of Notary and Registry, Registry department of the Sabunchi district, State notary offices, Sheki regional justice department, Apparatus of the Judicial-Legal Council, Baku economic court, Baku Appeal Court, Baku city Khatai District Court. Wiring of Judicial-Legal Council is not started.

Communication WAN Scheme:



Communication – Headquarters – Apparatus of the Ministry of Justice:

The new implemented activities, via a Software application will be:

- DMS (Document Management System)
- CMS (Case Management System)
- CRS (Court Recording System)

For example, Cases search screen:

4. General analysis of the organisation of the collection and transmission of data concerning Azerbaijan to the Council of Europe Secretariat of the CEPEJ

The peers meeting was organised in the period where the CEPEJ-GT-EVAL and the CEPEJ Secretariat checked the coherence of all data sent by the member States to the CEPEJ for the evaluation report. For this reason, the team came with numerous questions and it took a lot of time to receive the explanation from the authorities of Azerbaijan concerning the data. For that reason, the meeting was extremely useful.

The main difficulties encountered in analysing the Scheme filled in by Azerbaijan concerned, in particular, the budget where important increases were indicated without any explanation, legal aid where replies were missing and the number of court staff and prosecutors. After in depth discussions, most of the replies were consolidated and validated by the experts.

5. Visit of the Supreme court

The CEPEJ team visited the new building of the Supreme Court, very impressive, built in the image to represent the temple of the peace.

After the visit, the CEPEJ team met Mr KASIMOV, Head of the Department on statistics at the Supreme Court as well as other judges and apparatus members in order to exchange their views concerning: (i) the analysis of the statistical data that the Supreme court used to receive every 6 months, (ii) the difficulties that the Supreme court meet when deciding on cases and (iii) the wish of the Supreme Court to unify the case-law and to improve the efficiency of its work.

It is indicated that the Plenum of the Supreme Court is competent to:

- unify the case-law and to adopt guidelines for the attention of presidents of appeal courts calling them to take into account the outcomes of the decisions rendered by the Supreme Court;
- to analyse and discuss their own statistical data (of the Supreme Court)
- to draft general guidelines on specific topics: drugs, military crimes, robberies, compulsory medical examinations for certain diseases, etc.

The Supreme Court has a specific database for the last 5 years, classified into 4 parts (criminal, civil, economical, military), which records cases from the entry to the decision stages. There is a breakdown by judge and by field. It also indicates which judge of appeal court each case comes from. Data is indicated in absolute figures but also in percentage by judge, in general or by judge from the Supreme Court.

The Supreme Court members had an exchange of view with the CEPEJ team concerning the possible ways to improve this database, concerning which breakdown could be now created to give more information on the functioning of this court. It is noted that the classification of case categories is different from the one used at a national level and which has been amended according to the requests of the CEPEJ evaluation. The reason given is that the type of cases submitted to the Supreme court does not correspond to the general one for all other courts.

It is also mentioned that a pilot project on specialisation of courts based on statistical data is currently implemented as from May 2012. The Baku City Court is amongst the pilot courts and will report on the possible improvements after one month of implementation (3 criminal judges and 6 civil judges, on a voluntary basis, were entrusted with specific tasks. It is indicated that this project is too recent to develop concrete conclusions yet. It is also mentioned that such a pilot project was also implemented in an economic court and the results were not encouraging.

6. Visit of the Baku City Yasamal District Court

The CEPEJ team had the opportunity to visit to newly constructed building of Baku City Yasamal District Court. This construction has been undertaken in the framework of the Judicial Modernization Project jointly funded by the Government of Azerbaijan and the World Bank. Mr Ramin GURBANOV, who played one of the main roles in this project, gave to the CEPEJ team a very detailed presentation *in situ* of the court.

Other courts in the country should be subject to such drastic renovation.

EVALUATION MISSION No.10 (BAKU, AZERBAIJAN)

Presentation

Date: 30-31 May 2012

Organisers:

Judicial Legal Council, Azerbaijan
Supreme Court, Azerbaijan
Ministry of Justice, Azerbaijan

Participants:

For Azerbaijan:

- Dr. Azar JAFAROV, Member of the Judicial-Legal Council, Director of General Department of Organisation and Supervision, Ministry of Justice (presiding)
- Mr. Javid HUSEYNOV, Head of Apparatus of the Judicial-Legal Council
- Mrs. Shalala MAMMADOVA, Member of the Judicial-Legal Council, judge, Chairman of Civil Cases Chamber of the Supreme Court
- Mr. Rafiq MAMMADOV, Member of the Judicial-Legal Council, President of the Ganja Appeal Court
- Mr. Aladdin JAFAROV, President of Baku City Yasamal District Court, Chairman of the Association of Azerbaijan General Courts' Judges (member of network of pilot courts)
- Mr. Tofiq Pashayev, President of Baku City Khatai District Court (member of network of pilot courts)
- Mr. Museyib HUSEYNOV, President of the Baku Administrative-Economic Court #1
- Mr. Ramin GURBANOV, Chief of reforms division of the General Department of Organisation and Supervision, Ministry of Justice, member of CEPEJ and CEPEJ-GT-EVAL
- Mr. Afgan ALAKBAROV, Chief of division for collecting and analyzing the courts statistics of the General Department of Organisation and Supervision, Ministry of Justice

For the CEPEJ:

- Mr Jean-Paul JEAN (France), Prosecutor at the Court of Appeal of Paris, Associated Professor at the University of Poitiers, Chair of the CEPEJ-GT-EVAL
- Mr Georg STAWA (Austria), Head of Department Pr 8, Projects, Strategy and Innovation, Federal Ministry of Justice, Wien, Vice-Chair of the CEPEJ
- Mme Beata Z. GRUSZCZYŃSKA, Institute of Justice, Ministry of Justice, Warsaw, Member of the CEPEJ-GT-EVAL
- Ms Muriel DECOT (Council of Europe), Co-secretary of the CEPEJ

Programme:

Wednesday, 30 May 2012

- 10.00-10.15 Adoption of agenda
- 10.15-10.45 Judicial-legal reforms in Azerbaijan (in collaboration with the Council of Europe and impact of CEPEJ report)
Dr. Azar Jafarov
Member of the Judicial-Legal Council, Director of General Department of Organisation and Supervision, Ministry of Justice
- 10.45-11.30 Discussions
- 11.30-11.45 Coffee break
- 12.00-13.00 Field visit to newly constructed administrative building of Baku City Yasamal District Court within the Judicial Modernization Project jointly funded by the Government of Azerbaijan and the World Bank
- 13.15-14.45 Lunch
- 15.00-16.00 Presentation on practice in collecting of judicial statistics information and methods of its analysis
Mr. Afgan Alakbarov
Chief of division for collecting and analyzing the courts statistics of the General Department of Organisation and Supervision, Ministry of Justice
- 16.00-16.45 Discussion

Thursday, 31 May 2012

- 10.00-10.45 Meeting in the Supreme Court (tour in the newly constructed building)
- 10.45-11.30 Meeting with judges and Apparatus members of the Supreme Court
- 11.30-11.45 Coffee break
- 11.45-12.15 Presentation on work relating to the creation of automated case and document management systems in courts
Mr. Sadiq Habibulayev, "Bestcomp" company
- 12.15-12.45 Questions and discussions
- 13.00-14.30 Lunch

Annexe 12.

Prix « Balance de cristal »

Depuis 2005, le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne organisent ensemble un concours afin de découvrir et mettre en lumière des pratiques innovantes et efficaces en matière d'organisation des tribunaux ou pour la mise en œuvre des procédures judiciaires, conduites au sein de juridictions en Europe (par exemple initiatives d'un(e) président(e) de tribunal, d'un greffe, d'un barreau), qui mériteraient d'être portées à l'attention des décideurs publics et de la communauté judiciaire afin d'améliorer le fonctionnement du service public de la justice.

Au cours des précédentes années, le prix concernait soit le domaine pénal (2009), soit le domaine civil (2005, 2006 et 2008). Pour la première fois en 2010, le prix de la "Balance de Cristal" couvrait à la fois le domaine pénal et le domaine civil. En 2012 - 6ème édition - le Prix a de nouveau couvert le domaine de la justice civile, et notamment les pratiques innovantes concernant la justice civile, visant à améliorer l'efficacité et la qualité du fonctionnement du système judiciaire, des procédures et de l'organisation des tribunaux.

Liste des initiatives récompensées

2014

Justice civile et pénale

Prix décerné :

« *L'aide judiciaire en ligne : de meilleures solutions pour les citoyens* », Conseil général des barreaux espagnols, Espagne

Mentions spéciales décernées :

« *Une base de données judiciaire centralisée* », Ministère de la Justice, Estonie

« *Une procédure familiale accélérée* », Tribunaux aux affaires familiales et Barreau, Berlin, Allemagne

« *Blog sur les tribunaux européens et newsletter sur le droit européen* », Cour d'appel, Amsterdam, Pays-Bas

2012

Justice civile

Prix décerné :

« *Suivi des expertises judiciaires* », Tribunal de grande instance d'Anvers, Belgique

Mentions spéciales décernées :

« *La Co-audition du juge aux affaires familiales/Auditeur d'enfant* », Tribunal de grande instance de Tarascon, France

« *Base de données juridique et tableaux de bord de la performance* », Cour suprême de Slovénie

« *Lexnet système électronique de communication* », Secrétariat Général d'administration de la justice, Espagne

2010

Justice pénale et civile

Prix décerné :

« *Égaux devant la loi, mais pas toujours devant la langue – améliorer la communication entre les tribunaux et les citoyens* », Tribunal administratif de Yambol, Bulgarie

Mentions spéciales décernées :

« *Mesures alternatives pour les jeunes conducteurs condamnés pour état d'ivresse* », Tribunal régional de Linz et FMG Amor, Autriche

« *Nouvelle méthode de gestion visant à réduire les délais de procédures* », Université de technologie et Ministère de la Justice, Finlande

« *Système automatisé de validation des documents authentiques (COVL)* », Cour suprême de la République de Slovaquie

2009

Justice pénale

Prix décerné :

« *Le travail volontaire des détenus en Pologne* », Service polonais des établissements pénitentiaires de la Commission centrale, Pologne

Mentions spéciales décernées :

« *SAS – la cyber-justice utilisée dans les bureaux des procureurs publics du Land de Brandebourg* », Parquet général du Land de Brandebourg, Allemagne

« *Programme de parrainage en faveur des Roms* », Association pour la probation et la médiation au sein de la Justice, République tchèque

« *Droit pénal européen et Chambre des droits de l'homme* », Tribunal de première instance d'Amsterdam, Service du droit pénal, Pays-Bas

2008

Justice civile

Prix décerné :

« *La médiation en matière de petites créances* », le service judiciaire de sa Majesté, Royaume-Uni

Mentions spéciales décernées :

« *Bus "Barreau de Paris Solidarité"* », Barreau de Paris, France

« *La cyber-justice dans les procès civils* », Tribunal de Milan, Italie

« *Système de cyber-justice (UYAP)* », Ministère de la Justice, Turquie

2006

Justice civile

Prix décerné :

« *Service§Centers* », Tribunal régional de Linz, Autriche

Mentions spéciales décernées :

« *Diagnostic du fonctionnement des services du tribunal* », Tribunal de grande instance de Créteil, France

« *Programme Strasbourg* », Tribunal de première instance de Torino, Italie

« *Médiateur pour petits litiges rattaché au tribunal* », Tribunal régional de Manchester, Royaume-Uni

2005

Justice civile

Prix décerné :

« *Projet Qualité au sein des tribunaux du ressort de la Cour d'appel de Rovaniemi* », Tribunaux du ressort de la Cour d'appel de Rovaniemi Finlande

Mentions spéciales décernées :

« *La réforme de la loi sur l'exécution des décisions de justice en matière civile (FEX-project)* », Ministère de la Justice, Autriche

« *Amélioration du déroulement des expertises en matière civile, en particulier en droit de la construction* », Tribunal de première instance de Liège, Belgique

« *Médiation judiciaire* », Cour d'appel d'Anvers, Belgique

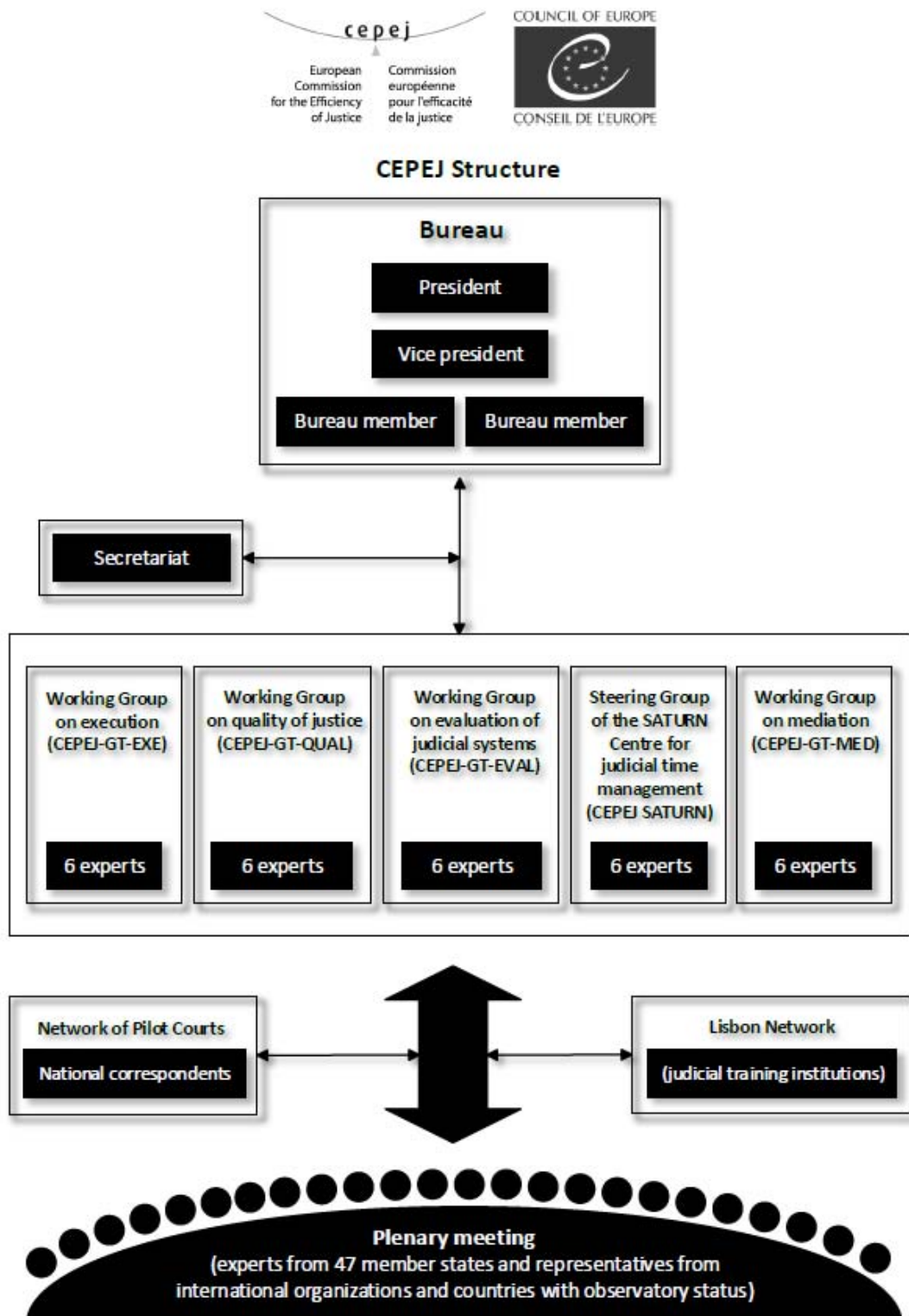
« *L'aide judiciaire en Finlande, Département de l'administration judiciaire* », Ministère de la Justice, Finlande

« *La pratique de la médiation dans le contentieux familial au Tribunal de grande instance de Tarascon (13) : un changement de culture judiciaire* », Tribunal de grande instance de Tarascon, France

« *La médiation attachée aux tribunaux et le programme de règlement accéléré des litiges civils au sein du tribunal de district de Ljubljana* », Tribunal de district de Ljubljana, Cour suprême, Slovénie

Annexe 13.

Structure de la CEPEJ



Annexe 14.

Noms des personnes sur la couverture (de gauche à droite)

Photo 1. (à gauche en haut)

1. Mme Gabriella BATTAINI-DRAGONI, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe
2. M. Josep DALLERÈS, Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
3. M. Dean SPIELMANN, Président de la Cour européenne des droits de l'Homme

Photo 2. (à droite en haut)

1. Mme Hanne JUNCHER, Chef du Service de la coopération judiciaire et juridique, Direction générale Droits de l'homme et État de droit, Conseil de l'Europe
2. M. Philippe BOILLAT, Directeur général de la Direction générale Droits de l'Homme et État de Droit du Conseil de l'Europe

Photo 3. (à gauche en bas)

1. M. Jean-Paul JEAN, Président du CEPEJ-GT-EVAL
2. M. Eberhard DESCH, premier Président de la CEPEJ (2003-2006)
3. M. Guy DE VEL, Directeur Général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe

Photo 4. (au milieu en bas)

1. Mme Muriel DECOT, Co-Secrétaire de la CEPEJ
2. M. Stéphane LEYENBERGER, Secrétaire de la CEPEJ
3. M. John STACEY, troisième Président de la CEPEJ (2011-2014)

Photo 5. (à droite en bas)

1. M. Fausto DE SANTIS, deuxième Président de la CEPEJ (2007-2010)

**Noms des personnes sur la quatrième de couverture
(de gauche à droite)**

Photo 1. (à gauche en haut)

1. M. John STACEY, troisième Président de la CEPEJ (2011-2014)
2. Mme Françoise ANDRIEUX, Présidente de l'Union internationale des huissiers de justice (UIHJ)

Photo 2. (au milieu en haut)

1. M. Fikret MAMMADOV, Ministre de la Justice de la République d'Azerbaïdjan
2. M. Philippe BOILLAT, Directeur général de la Direction générale Droits de l'Homme et État de Droit du Conseil de l'Europe
3. M. Ramiz RZAYEV, Président de la Cour suprême de la République d'Azerbaïdjan

Photo 3. (à droite en haut)

1. Dr. Azer JAFAROV, Ministre adjoint de la Justice de la République d'Azerbaïdjan
2. M. John STACEY, troisième Président de la CEPEJ
3. M. Georg STAWA, Président de la CEPEJ
4. M. Jean-Paul JEAN, Président du CEPEJ-GT-EVAL
5. M. Ramin GURBANOV, membre du Bureau de la CEPEJ

Photo 4. (à gauche en bas)

1. Célébration du 10^e anniversaire de l'établissement de la CEPEJ

Photo 5. (au milieu en bas)

1. Réunion plénière de la CEPEJ

Photo 6. (à droite en bas)

1. Dr. Jacques BÜHLER, Président du Groupe de Pilotage du Centre SATURN
2. Dr. François PAYCHÈRE, Président du CEPEJ-GT-QUAL

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) est un organe consultatif du Conseil de l'Europe. Elle contribue à la promotion de l'État de droit et des droits de l'Homme par son analyse du fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux. L'étude tend à présenter pour la première fois l'activité de la CEPEJ depuis sa récente création en 2002.

L'objectif de cet ouvrage consiste d'abord à faire connaître la Commission par la description de ses différentes fonctions. Il cherche ensuite à évaluer son influence sur les réformes des systèmes judiciaires engagées par les pays européens. Il s'agit notamment d'étudier les moyens d'action de la CEPEJ et de mesurer leur effectivité. Pour ce faire, la Commission a mis en place un dialogue constructif avec les États membres du Conseil de l'Europe, à qui elle propose des solutions concrètes aux problèmes rencontrés. À partir de l'identification des tendances observées, elle extrait des lignes directrices générales et contribue ainsi à la consolidation des standards européens en matière de qualité de la justice. En outre, la CEPEJ met en avant les exemples de bonnes pratiques dans le but de favoriser leur généralisation.

En accompagnant les pays européens dans leurs efforts pour renforcer l'efficacité de leurs systèmes judiciaires, la Commission joue un rôle de plus en plus reconnu dans un domaine devenu prioritaire aux yeux des autorités nationales, européennes et internationales. Elle s'impose ainsi en tant qu'interlocuteur principal des autres organisations internationales œuvrant pour la qualité de la justice. À cet égard, son partenariat le plus significatif est avec l'Union européenne. Depuis plusieurs années, la CEPEJ met son expertise à la disposition de la Commission de Bruxelles, pour laquelle l'exigence d'une justice de qualité est devenue le principal axe des négociations d'adhésion des pays candidats, mais aussi un critère fondamental de l'évaluation du degré de consolidation de l'État de droit et de la stabilité économique des États membres de l'Union.

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 oeuvre de la Convention dans les États membres.

