

# Systemes judiciaires europeens

## Rapport d'evaluation de la CEPEJ



**Partie 1**  
Tableaux, graphiques  
et analyses

Cycle d'evaluation 2022  
(donnees 2020)



# **Systemes judiciaires europeens**

## **Rapport d'évaluation de la CEPEJ**

Cycle d'évaluation 2022 (données 2020)

### **Partie 1**

Tableaux, graphiques et analyses

**Édition anglaise :**  
European judicial systems  
CEPEJ Evaluation Report  
2022 Evaluation cycle  
Tables, graphs and analyses (Part 1)

Tous droits réservés.  
Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à :  
cepej@coe.int

Couverture et mise en page :  
Service de la production des documents  
et des publications (SPDP)  
Conseil de l'Europe

Photos : ©shutterstock

ISBN 978-92-871-9275-2  
© Conseil de l'Europe, Septembre 2022  
Imprimé dans les ateliers  
du Conseil de Europe

Le Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens de la CEPEJ se compose de trois parties :

- ▶ Tableaux, graphiques et analyses (Partie 1)
- ▶ Fiches pays (Partie 2)
- ▶ Base de données dynamique CEPEJ-STAT (<https://www.coe.int/fr/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>)

# TABLE DES MATIÈRES

<b>PROCESSUS D'ÉVALUATION DE LA CEPEJ</b>	<b>7</b>
ETATS PARTICIPANTS AU CYCLE D'ÉVALUATION 2022	10
OBSERVATIONS GÉNÉRALES	11
MÉTHODOLOGIE	11
PORTÉE DU RAPPORT ET DE CEPEJ-STAT	12
LES EFFETS DE LA PANDÉMIE COVID-19	12
DONNÉES GÉNÉRALES	13
<b>BUDGETS</b>	<b>17</b>
BUDGET DU SYSTÈME JUDICIAIRE	20
BUDGET ALLOUÉ AUX TRIBUNAUX	24
BUDGET ALLOUÉ AUX SERVICES DU MINISTÈRE PUBLIC	30
FRAIS ET TAXES DE JUSTICE	33
AIDE JUDICIAIRE	35
<b>PROFESSIONNELS DE LA JUSTICE</b>	<b>43</b>
JUGES ET PERSONNEL NON-JUGE	45
PROCUREURS ET PERSONNELS NON-PROCUREUR	58
PARITÉ PARMIS LES JUGES ET LES PROCUREURS	69
TRAVAIL À TEMPS PARTIEL	73
FORMATION	75
ÉTHIQUE PROFESSIONNELLE DES JUGES ET DES PROCUREURS	77
SALAIRES DES JUGES ET DES PROCUREURS	79
AVOCATS	84
<b>TRIBUNAUX, USAGERS ET TIC (TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION)</b>	<b>89</b>
ORGANISATION DES TRIBUNAUX	91
USAGERS DES TRIBUNAUX	104
TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC)	113
<b>EFFICACITÉ ET QUALITÉ</b>	<b>125</b>
INTRODUCTION	127
EFFICACITÉ GLOBALE DES JURIDICTIONS EUROPÉENNES	128
TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE	130
TRIBUNAUX DE DEUXIÈME INSTANCE	157
TRIBUNAUX DE LA PLUS HAUTE INSTANCE	161



# Processus d'évaluation de la CEPEJ



La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a été établie en septembre 2002 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elle est chargée en particulier d'apporter des solutions concrètes aux Etats membres du Conseil de l'Europe pour :

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

La CEPEJ est aujourd'hui un organe unique, composé d'experts qualifiés des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle propose des mesures et outils concrets pour améliorer l'efficacité et la qualité du service public de la justice au bénéfice de ses usagers.

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

Ce qui suit constitue le Rapport d'évaluation 2022 de la CEPEJ, Systèmes judiciaires européens, qui se base sur des données de 2020. Avec ce neuvième cycle biennal d'évaluation, la CEPEJ entend mettre à disposition des décideurs politiques et professionnels de la justice un outil pratique et détaillé pour mieux comprendre le fonctionnement de la justice en Europe, afin d'améliorer son efficacité et sa qualité non seulement dans l'intérêt de près de 700 millions d'Européens, mais aussi au-delà de notre continent.

## ETATS PARTICIPANTS AU CYCLE D'ÉVALUATION 2022

En mai 2022, les 44 Etats membres suivants ont participé au processus dans son ensemble<sup>1</sup> : **Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre<sup>2</sup>, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie<sup>3</sup>, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova<sup>4</sup>, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Türkiye, Ukraine<sup>5</sup> et Royaume-Uni<sup>6</sup>** (entités de l'Angleterre et Pays de Galles, de l'Irlande du Nord et de l'Ecosse)<sup>7</sup>.

Le **Liechtenstein** et **Saint-Marin** n'ont pas été en mesure de communiquer des données pour ce Rapport.

**Israël, le Kazakhstan** et le **Maroc**, Etats observateurs, ont également participé au cycle d'évaluation. Il convient de noter que les statistiques présentées dans les graphiques de synthèse et indiquées en fin de tableaux (moyennes, médianes etc.) sont toujours calculées uniquement pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, afin de donner un panorama de la situation européenne des systèmes judiciaires.

**Codes** Pour améliorer la visualisation des résultats, par exemple sous forme de cartes et graphiques, des codes représentant le nom des Etats et entités ont été utilisés. Ils correspondent à la classification officielle (codes ISO 3166-1 alpha-3 avec trois lettres) publiée par l'Organisation internationale de normalisation. En l'absence de codes ISO pour les entités du **Royaume-Uni**, les codes ENG WAL, NIR et SCO sont utilisés respectivement pour l'Angleterre et Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Ecosse.

Albanie	ALB	
Andorre	AND	
Arménie	ARM	
Autriche	AUT	
Azerbaïdjan	AZE	
Belgique	BEL	
Bosnie-Herzégovine	BIH	
Bulgarie	BGR	
Croatie	HRV	
Chypre	CYP	
République tchèque	CZE	
Danemark	DNK	
Estonie	EST	
Finlande	FIN	
France	FRA	
Géorgie	GEO	
Allemagne	DEU	
Grèce	GRC	
Hongrie	HUN	
Islande	ISL	
Irlande	IRL	
Italie	ITA	
Lettonie	LVA	
Lituanie	LTU	
Luxembourg	LUX	
Malte	MLT	
République de Moldova	MDA	
Monaco	MCO	
Monténégro	MNE	
Pays-Bas	NLD	
Macédoine du Nord	MKD	
Norvège	NOR	
Pologne	POL	
Portugal	PRT	
Roumanie	ROU	
Serbie	SRB	
République slovaque	SVK	
Slovénie	SVN	
Espagne	ESP	
Suède	SWE	
Suisse	CHE	
Türkiye	TUR	
Ukraine	UKR	
RU: Angleterre et Pays de Galles	UK:ENG&WAL	
RU: Irlande du Nord	UK:NIR	
RU: Ecosse	UK:SCO	
Israël	ISR	
Kazakhstan	KAZ	
Maroc	MAR	

1. C'est-à-dire collecte des données et procédure de contrôle-qualité achevées.
2. Les données fournies par Chypre n'incluent pas de données relatives au territoire qui n'est pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de Chypre.
3. Les données fournies par la Géorgie n'incluent pas de données relatives au territoire qui n'est pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de la Géorgie.
4. Les données fournies par la République de Moldova n'incluent pas de données relatives au territoire qui n'est pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de la République de Moldova.
5. Les données indiquées pour l'Ukraine n'incluent pas les territoires qui n'étaient pas sous le contrôle effectif du gouvernement ukrainien en 2020. Toutes les activités du Conseil de l'Europe concernant la République autonome de Crimée et la Ville de Sébastopol entendent promouvoir les droits de l'homme dans l'intérêt des personnes vivant sur ce territoire. Elles ne peuvent être interprétées comme une reconnaissance ni des autorités qui exercent une juridiction de facto ni d'une quelconque modification du statut du territoire en question.
6. Les résultats pour le Royaume-Uni sont présentés de manière distincte pour l'Angleterre et Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Ecosse. Les trois systèmes judiciaires sont organisés sur une base différente et fonctionnent chacun de manière indépendante.
7. Suite à la décision du Comité des Ministres du 16 mars 2022, la Fédération de Russie cesse d'être un Etat membre du Conseil de l'Europe. Par conséquent, les données 2020 n'incluent pas celles de la Fédération de Russie, et les valeurs médianes et moyennes sont calculées pour les 44 Etats membres participant au présent cycle d'évaluation, à l'exclusion de la Fédération de Russie. En revanche, les données des cycles précédents (2010-2018) incluent les données de la Fédération de Russie, et les valeurs médianes et moyennes sont calculées pour les 45 Etats membres concernés, incluant la Fédération de Russie.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### Comparaison de données et de notions

La comparaison de données émanant de pays aux situations géographiques, économiques et juridiques différentes est un exercice délicat qui requiert une grande prudence de la part des lecteurs qui consultent ce Rapport, l'interprètent et analysent ses informations.

Pour comparer les divers États et leurs systèmes, il convient de garder à l'esprit leurs particularités susceptibles d'expliquer certaines différences entre leurs données (systèmes judiciaires différents, approches variées pour l'organisation des tribunaux, classifications statistiques différentes pour l'évaluation des systèmes, etc.). Un souci particulier a été porté à la définition des termes utilisés, pour s'assurer que les concepts ont une base de compréhension commune.

Le Rapport entend donner un aperçu de la situation des systèmes judiciaires en Europe. Il ne s'agit pas d'établir un classement, ce qui serait scientifiquement peu rigoureux, mais de comparer des pays ou des groupes de pays comparables, et de faire émerger des tendances. Le Rapport offre au lecteur la possibilité de procéder à une étude approfondie en choisissant des groupes de pays pertinents en fonction de l'indicateur analysé (pays de droit civil et pays de common law, pays d'une certaine région, etc.), des critères géographiques (superficie, population) ou économiques (niveau du PIB, appartenance ou non à la zone euro, etc.).

- Dans certains cas, il n'a pas été possible de répondre à une question qui se référait à une situation n'existant pas dans le pays ou l'entité répondant. Dans ce cas, l'abréviation « NAP » (« non applicable ») est utilisée.
- Le nombre de personnels (juges, procureurs, etc.) est indiqué en équivalent temps plein (« ETP ») (lorsque ceci a été possible) pour permettre des comparaisons.

## MÉTHODOLOGIE

■ La méthodologie de la CEPEJ repose sur des documents, des acteurs et des processus clés spécifiques.

## DOCUMENTS CLÉS

■ **La Grille d'évaluation des systèmes judiciaires de la CEPEJ** a été révisée en 2020 par le Groupe de travail de la CEPEJ sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) et adoptée par la CEPEJ lors de sa 34<sup>e</sup> réunion plénière le 8 décembre 2020 ([Document CEPEJ\(2020\)16rev](#)). Cette grille a été conçue et utilisée par la CEPEJ en se basant sur les principes identifiés dans la Résolution Res(2002)12 du Comité des Ministres établissant la CEPEJ, et sur les Résolutions et Recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'efficacité et de l'équité de la justice. Elle se présente sous la forme d'un questionnaire qui suit une approche unique visant à couvrir tous les aspects pertinents des systèmes judiciaires.

■ **La Note explicative**, qui accompagne la Grille d'évaluation, donne des définitions détaillées et des explications complémentaires sur les questions et les notions utilisées dans la Grille ([Document CEPEJ\(2020\)18rev](#)). Elle vise essentiellement à faciliter la compréhension commune des questions par tous les correspondants nationaux, pour garantir l'uniformité et la comparabilité des données collectées. Pour comprendre précisément le Rapport, il est essentiel de le lire à la lumière de cette Note explicative.

## ACTEURS CLÉS

■ **Les correspondants nationaux de la CEPEJ** sont désignés par les États membres pour recueillir les données pertinentes sur leur système national et les transmettre à la CEPEJ. Ils sont les principaux interlocuteurs du Secrétariat de la CEPEJ et garantissent la qualité des données. Le Rapport utilise quasi exclusivement des données fournies par les correspondants nationaux. Si exceptionnellement les données proviennent d'autres sources, les références intégrales de celles-ci sont mentionnées.

## PRÉSENTATION DES DONNÉES

■ Quelques abréviations méritent d'être mentionnées car elles sont utilisées fréquemment tout au long du Rapport :

- « Qx » renvoie au numéro de la question (x= numéro) de la Grille d'évaluation de la CEPEJ (voir ci-après sous Méthodologie) qui a permis de recueillir les informations.
- S'il n'y a pas d'information (valide), l'abréviation « NA » (non disponible [not available]) est utilisée.

■ **Le Groupe de travail GT-EVAL de la CEPEJ<sup>8</sup>**, sous la présidence de M. Jaša Vrabec (Slovénie), en étroite coopération avec le Secrétariat de la CEPEJ, a été chargé de la préparation du Rapport.

## ETAPES CLÉS

■ **Recueil de données** – Les correspondants nationaux, au nom des Etats membres/entités, et des Etats observateurs, recueillent les réponses aux questions de la Grille d'évaluation et les soumettent via l'outil en ligne « CEPEJ-COLLECT ». Ce cycle d'évaluation a pour année de référence 2020, la période officielle pour la collecte des données s'étendant du 19 mars au 1er octobre 2021. Les données nationales sont complétées par des descriptions des systèmes judiciaires et des commentaires ; ces deux éléments contribuent grandement à la compréhension des données et en constituent un complément essentiel. Ils peuvent être consultés sur « CEPEJ-STAT », la base de données dynamique des systèmes judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe et observateurs participants. Le lecteur devrait garder à l'esprit la nécessité d'interpréter les statistiques à la lumière des commentaires et explications fournis par les Etats et entités.

■ **Le processus de contrôle de qualité** permet de garantir la cohérence et la fiabilité des données communiquées. Le Secrétariat de la CEPEJ vérifie l'exactitude et la cohérence de l'ensemble des données transmises par les correspondants nationaux via CEPEJ-COLLECT, par le biais d'un dialogue avec eux concernant les réponses qui nécessitent des clarifications supplémentaires. À la fin du processus, le Secrétariat valide les données. Conformément à sa méthodologie, aucune donnée n'est modifiée par la CEPEJ sans autorisation des correspondants nationaux. Seules des données vérifiées et validées ont été publiées dans le Rapport.

## PORTÉE DU RAPPORT ET DE CEPEJ-STAT

■ Le Rapport (parties 1 et 2) se concentre sur les questions et les données clés. Il n'exploite pas de manière exhaustive toutes les informations communiquées par les Etats et entités, mais adopte plutôt une approche analytique identifiant les grandes tendances et problématiques communes aux Etats membres.

■ Pour une analyse plus détaillée, la CEPEJ met à disposition sa base de données statistiques dynamique sur Internet « CEPEJ-STAT » (<https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>) qui contient l'ensemble des données recueillies par la CEPEJ depuis 2010. Elle contient aussi des tableaux de bord offrant un panorama global et synthétique sur la base d'un certain nombre d'indicateurs pertinents. CEPEJ-STAT est librement accessible à tous, décideurs politiques, praticiens du droit, universitaires et chercheurs, et présente un jeu complet de données et informations pour une éventuelle recherche ultérieure approfondie.

■ Le présent Rapport est basé sur des données de 2020. Depuis cette date, plusieurs Etats ont mis en œuvre des réformes institutionnelles et législatives fondamentales de leur système judiciaire, comme indiqué dans les réponses à la dernière question de la Grille d'évaluation (Q208). Pour ces Etats, la situation décrite dans ce Rapport pourrait être différente de la situation actuelle.

## LES EFFETS DE LA PANDÉMIE COVID-19

■ D'une manière générale, en raison de la pandémie de la COVID-19, tous les systèmes judiciaires en Europe ont fait face en 2020 à de nombreux défis concernant leur fonctionnement. Ainsi, dans la plupart des Etats membres/entités, certaines mesures mises en œuvre (par exemple, confinement, restrictions concernant la présence des parties aux procès, report d'audiences,

8. Le Groupe de travail de la CEPEJ sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) est composé de :  
M. Juan Fernando Armengot Iborra, Conseiller, Direction Générale chargée de la coopération juridique internationale et des droits de l'homme, Ministère de la Justice, Madrid, Espagne ;  
Mme Joanne Battistino, fonctionnaire grade 5, Service de la Justice, Ministère de la Justice, de la Culture & des Collectivités locales, La Valette, Malte ;  
M. Christophe Koller, Chef de projet ESEHA, Centre de conseil et d'analyse comparative, Berne, Suisse ;  
Mme Simone Kress, Juge, Vice-Présidente du Tribunal régional de Cologne, Allemagne ;  
M. Jaša Vrabec, Chef du Bureau pour le développement de la gestion des tribunaux, Cour suprême, Ljubljana, Slovénie ;  
Mme Martina Vrdoljak, Conseillère auprès du Ministre, Ministère de la Justice et de l'Administration publique, Zagreb, Croatie.  
Le CEPEJ-GT-EVAL a bénéficié du soutien actif d'experts scientifiques :  
Mme Victoria Mertikopoulou, Associée, Cabinet juridique Kyriakides Georgopoulos – UE et concurrence, réglementation, conformité, Athènes, Grèce ;  
Mme Sophie Van Puyvelde, Magistrate, Adjointe au Sous-directeur de la statistique et des études, Ministère de la Justice, Paris, France ;  
Mme Ana Krnić Kulušić, Experte sur la réforme de la justice, Zagreb, Croatie ;  
Mme Anna Skrjabina, Cheffe de projet, Administration des tribunaux de Lettonie, Riga, Lettonie ;  
M. Marco Velicogna, Chercheur à l'IGSG-CNR, Bologne, Italie ;  
M. Martin Viktora, Professeur assistant, Université d'économie et d'affaires de Prague, FBA, Prague, République tchèque ;  
M. Jan Philipp Westhoff, Juge à la Haute Cour Régionale, Ministère de la Justice de la Rhénanie du Nord-Westphalie, Düsseldorf, Allemagne.

travail à distance dans les institutions judiciaires, visioconférences, etc.) ont affecté le fonctionnement des systèmes judiciaires, ce qui a eu un impact sur de nombreuses données présentées dans ce Rapport. Dès lors, d'importantes différences peuvent être identifiées lors de la comparaison des données 2020 avec les années précédentes. Afin d'interpréter correctement les données, le lecteur devrait toujours tenir compte de la situation très particulière causée par la pandémie.

Les effets de la pandémie sont abordés dans les différents chapitres de ce Rapport. Il est certain que l'efficacité des tribunaux a été affectée, comme cela sera présenté dans le chapitre 5. Cependant, toutes les instances et tous les domaines du droit n'ont pas été impactés de la même manière. On peut s'attendre à ce que ces répercussions sur les différents indicateurs d'efficacité se résorbent progressivement avec l'allègement des mesures COVID, et que les tribunaux fonctionnent comme avant la crise. Au contraire, les aspects technologiques du fonctionnement quotidien des tribunaux et les modes de communication avec les usagers des tribunaux semblent avoir été modifiés et transformés de manière irréversible par les effets de la pandémie. En constatant cela, en 2021, le Groupe de travail de la CEPEJ sur la cyberjustice et l'intelligence artificielle (CEPEJ-GT-CYBERJUST) a préparé les *Lignes directrices sur la visioconférence dans les procédures judiciaires*<sup>9</sup> et les *Lignes directrices sur la numérisation des dossiers judiciaires*<sup>10</sup> et la *digitalisation des tribunaux*. Une sélection de bonnes pratiques sur la visioconférence dans les procédures judiciaires est disponible et régulièrement mise à jour sur le site de la CEPEJ<sup>11</sup>.

## DONNÉES GÉNÉRALES

Le nombre d'habitants, le PIB (produit intérieur brut) et le salaire moyen fournissent des informations sur le contexte général dans lequel cette étude a été menée. En particulier, ces données permettent de standardiser d'autres chiffres facilitant l'approche comparative entre les différents Etats/entités.

## DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

**La population (Q1)** indique le nombre d'habitants pour l'année de référence. Cela permet au lecteur de se faire une idée de la diversité de la population et de la taille des pays concernés : **Monaco** compte ainsi 38 000 habitants environ alors que **l'Allemagne** et la **Turquie** en comptent plus de 83 millions.

Par ailleurs, la population peut varier dans le temps pour certains des Etats membres et entités.

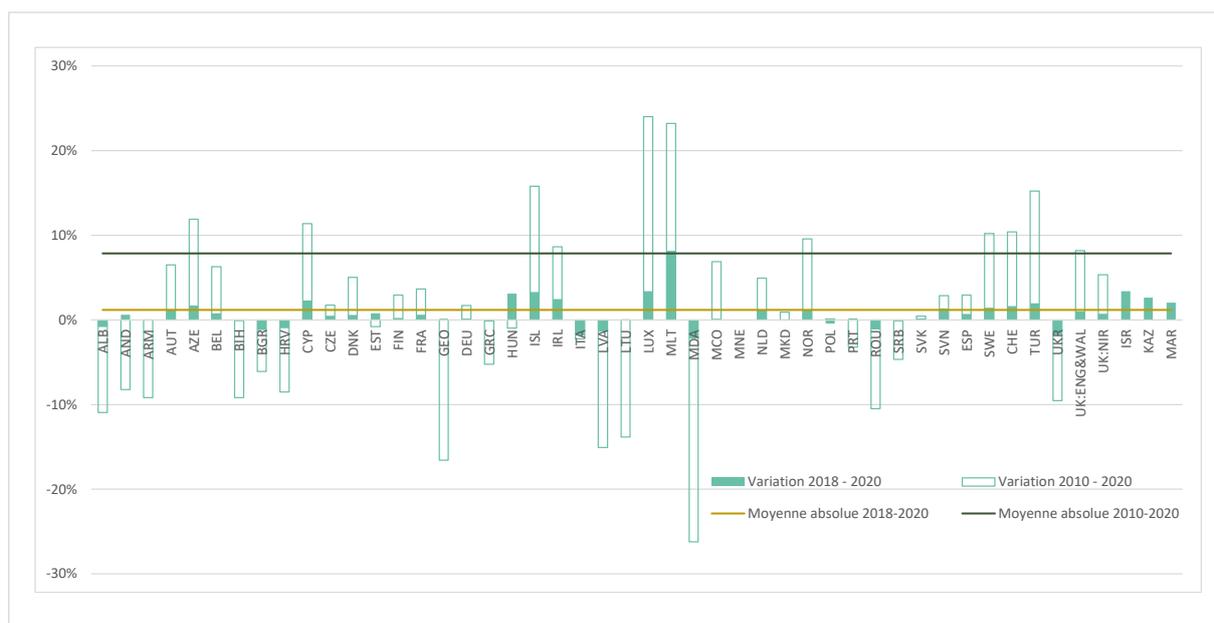
Cette diversité démographique et ces variations doivent toujours être gardées à l'esprit, car les données démographiques seront utilisées pour la plupart des standardisations.

Graphique 1.1 Données générales, 2020

Etats / Entités	Nombre d'habitants	PIB par habitant	Salaire moyen
ALB	2 845 955	4 460 €	5 200 €
ARM	2 963 300	3 739 €	4 237 €
AUT	8 932 664	42 502 €	35 072 €
AZE	10 067 100	3 477 €	4 066 €
BEL	11 521 238	39 160 €	41 938 €
BIH	3 491 000	5 168 €	9 056 €
BGR	6 916 548	8 845 €	8 509 €
HRV	4 036 355	12 170 €	14 681 €
CYP	896 000	23 397 €	24 882 €
CZE	10 701 777	20 278 €	16 279 €
DNK	5 840 045	53 470 €	40 872 €
EST	1 329 460	20 324 €	17 376 €
FIN	5 533 793	42 701 €	43 140 €
FRA	67 407 241	33 959 €	34 495 €
GEO	3 728 600	3 812 €	3 552 €
DEU	83 155 031	40 027 €	52 464 €
GRC	10 718 565	15 424 €	NA
HUN	9 890 640	13 940 €	12 901 €
ISL	368 792	18 823 €	60 987 €
IRL	4 977 400	74 912 €	40 283 €
ITA	59 257 566	27 815 €	31 233 €
LVA	1 893 223	15 431 €	13 716 €
LTU	2 795 680	17 510 €	17 143 €
LUX	634 730	101 056 €	63 015 €
MLT	514 565	24 634 €	18 923 €
MDA	2 626 942	3 839 €	4 928 €
MCO	38 350	69 380 €	43 889 €
MNE	620 029	7 959 €	9 396 €
NLD	17 475 415	45 900 €	62 700 €
MKD	2 076 255	5 187 €	8 214 €
NOR	5 391 369	59 159 €	54 784 €
POL	38 244 000	12 953 €	13 437 €
PRT	10 295 909	19 638 €	18 044 €
ROU	19 186 201	11 290 €	13 385 €
SRB	6 951 235	6 092 €	8 471 €
SVK	5 459 781	16 770 €	15 275 €
SVN	2 108 977	22 014 €	22 300 €
ESP	47 344 649	23 692 €	22 849 €
SWE	10 379 295	47 455 €	43 092 €
CHE	8 682 910	75 607 €	74 178 €
TUR	83 614 362	7 519 €	NA
UKR	41 418 717	3 262 €	4 520 €
UK:ENG&WAL	59 720 000	33 850 €	35 607 €
UK:NIR	1 895 500	28 524 €	31 491 €
UK:SCO	5 466 000	31 481 €	35 140 €
ISR	9 289 761	38 169 €	37 686 €
KAZ	18 879 552	7 991 €	5 424 €
MAR	36 313 189	2 785 €	NA

9. Lignes directrices sur la visioconférence dans les procédures judiciaires, disponibles à l'adresse : <https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconference-en/1680a2c2f4>.  
 10. Lignes directrices sur la numérisation des dossiers judiciaires et la digitalisation des tribunaux - CEPEJ (2021)15, disponibles sur : <https://rm.coe.int/cepej-2021-15-en-e-filing-guidelines-digitalisation-courts/1680a4cf87>  
 11. Pour plus d'informations, consultez le site : <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just>

Graphique 1.2 **Variation dans la population, 2010 – 2020 et 2018 – 2020**



## DONNÉES ÉCONOMIQUES (PIB PAR HABITANT ET SALAIRE BRUT MOYEN)

■ Ces données économiques font aussi apparaître une grande diversité des revenus représentés par le PIB par habitant. Le salaire brut moyen annuel donne un éclairage intéressant du pouvoir d’achat de la population dans les pays. Même s’il n’est pas parfait, cet indicateur fait, là encore, apparaître des disparités substantielles entre les populations des différents pays/entités.

■ **PIB par habitant (Q3)** - Cet indicateur révèle de grandes disparités qu’il faut garder à l’esprit lorsqu’on analyse des données financières de différents systèmes judiciaires. Ainsi, on relève deux extrêmes : les pays ayant un PIB par habitant de moins de 3 500 € (**Azerbaïdjan** et **Ukraine**) et ceux ayant un PIB par habitant à plus de 70 000 €, soit une valeur plus de 20 fois supérieure (par exemple **l’Irlande**, le **Luxembourg** ou la **Suisse**).

■ **Salaire brut annuel moyen national (Q4)** - Cet indicateur est parfois utilisé comme variable de standardisation, en vue d’une comparaison avec les salaires des juges et des procureurs (graphique 1.1).

## TAUX DE CHANGE (Q5) ET TAUX D'INFLATION

Graphique 1.3 Taux de change

Etats / Entités	Devise	Appréciation/ Dépréciation
country	Currency	
ALB	ALL (Lek)	-7,10%
ARM	AMD (Dram)	15,56%
AZE	AZN (Manat)	7,29%
BIH	BAM (Mark)	0,00%
BGR	BGN (Lev)	0,00%
HRV	HRK (Kuna)	1,80%
CZE	CZK (Koruna)	2,02%
DNK	DKK (Krone)	-0,39%
GEO	GEL (Lari)	31,47%
HUN	HUF (Forint)	12,03%
ISL	ISK (Krona)	16,94%
MDA	MDL (Leu)	8,23%
MKD	MKD (Denar)	0,31%
NOR	NOK (Krone)	8,22%
POL	PLN (Zloty)	7,33%
ROU	RON (Leu)	4,40%
SRB	RSD (Dinar)	-0,52%
SWE	SEK (Krona)	-1,44%
CHE	CHF (Franc suisse)	-1,83%
TUR	TRY (Lira)	48,12%
UKR	UAH (Hryvnia)	-2,90%
UK:ENG&WAL	GBP (Pound sterling)	0,22%
UK:NIR	GBP (Pound sterling)	0,22%
UK:SCO	GBP (Pound sterling)	0,22%
ISR	ILS (Shekel)	-8,15%
KAZ	KZT (Tenge)	17,62%
MAR	MAD (Dirham)	-0,57%

► Afin d'améliorer les comparaisons, les valeurs monétaires sont exprimées en euros. De ce fait, l'utilisation de taux de change pour des Etats hors zone euro pose quelques difficultés : les taux de change variant d'une année à l'autre, les taux de change au 1er janvier 2021 ont été utilisés dans ce Rapport. En cas de taux d'inflation élevé et/ou de forte variation du taux de change, les données budgétaires doivent être analysées en tenant compte de ces informations, car la variation du budget en euros ne reflétera pas pleinement la réalité.

► La dépréciation monétaire est la diminution de la valeur d'une monnaie par rapport à l'euro au cours de deux périodes (ex : la livre turque s'est dépréciée de 48 % par rapport à l'euro).

► L'appréciation d'une devise est l'augmentation de la valeur d'une devise par rapport à l'euro au cours de deux périodes (ex : le shekel israélien s'est apprécié de 8% par rapport à l'euro).

► La variation du taux de change a eu un effet important sur les données monétaires des pays hors zone euro en particulier pour l'**Arménie**, la **Géorgie**, la **Hongrie**, l'**Islande**, la **Türkiye**, et le **Kazakhstan** (dépréciations de l'ordre de plus de 10% pour tous ces Etats). Pour certains d'entre eux, le taux de change par rapport à l'euro a pu être plus favorable durant ce cycle que durant les précédents. Il faut donc prendre

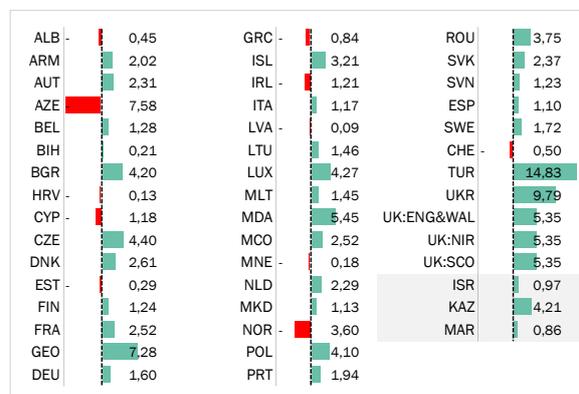
cet élément en compte dans les comparaisons des données monétaires des éditions 2020 et 2022. Le Graphique 1.3 montre la variation de taux de change pour les pays hors zone euro.

► Entre les cycles d'évaluation de 2020 et 2022, des appréciations significatives de la monnaie nationale ont été constatées en **Albanie** et **Israël**. Une certaine appréciation de moindre importance a été notée au **Danemark**, en **Serbie**, **Suède**, **Suisse**, **Ukraine** et au **Maroc**. Alors que les monnaies de la **Bosnie-Herzégovine** et de la **Bulgarie** sont restées stables, tous les autres Etats membres et entités (hors zone euro) ont vu les leurs se déprécier.

► L'analyse des variations des budgets est menée parallèlement en euros et en devises locales (pour les pays hors zone euro) dans la mesure où des variations significatives du budget en euros ne reflètent pas nécessairement la situation réelle. Ainsi, une réduction de la valeur en euros ne révèle pas forcément la réalité vécue dans les pays, le budget en monnaie locale pouvant demeurer stable, voire être en augmentation.

► En conséquence, tant lors du processus de contrôle de la qualité des données monétaires qu'au moment de l'analyse de celles-ci, les valeurs en euros sont interprétées à la lumière de la variation du taux de change.

Graphique 1.4 Taux d'inflation (déflateur du PIB) (Source : Banque mondiale)<sup>12</sup>



► L'inflation mesure l'augmentation des prix sur la durée. Elle est un indicateur précieux qui doit être pris en compte dans toute analyse de données monétaires, notamment des budgets et des salaires.

► En 2020, l'inflation la plus élevée a été mesurée en **Géorgie** (7,28%), **Türkiye** (14,83%) et **Ukraine** (9,79%). Tous les autres Etats et entités ont indiqué un taux d'inflation inférieur à 6 %, alors que peu d'entre eux ont enregistré une déflation, notamment l'**Azerbaïdjan** (-7,58%) et la **Norvège** (-3,60%).

12. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=FP.CPI.TOTL.ZG>



Budgets \_\_\_\_\_



**S**ans budget suffisant, le système judiciaire ne peut pas remplir ses fonctions essentielles. Conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la justice doit être rendue efficacement et dans un délai raisonnable. De même, l'accès à la justice doit être le même pour tous les citoyens. Ces droits ne peuvent pas être garantis sans un budget adéquat. Chaque État consacre des fonds au budget de la justice en fonction de ses capacités financières et de ses priorités politiques.

■ L'un des objectifs du Rapport d'évaluation de la CEPEJ est de décrire et d'analyser le « budget alloué aux systèmes judiciaires », tel que défini par la CEPEJ, à savoir : les budgets alloués aux tribunaux, aux services du ministère public et à l'aide judiciaire. Ces trois éléments permettent d'avoir une base cohérente pour les comparaisons entre les États membres et entités.

■ En outre, le « budget alloué à l'ensemble du système de justice » englobe celui du système judiciaire et peut également inclure les budgets du système pénitentiaire, du service de probation, des Conseils de la Justice, de la Cour Constitutionnelle, du service de gestion des tribunaux, du service de l'avocat d'État, de l'exécution, du notariat, du service d'expertise légale, de la protection judiciaire de la jeunesse, du fonctionnement du ministère de la Justice, des services des demandeurs d'asile et réfugiés, de certains services de police, etc. Dans la mesure où les composantes du budget de l'ensemble du système de justice varient d'un État ou d'une entité à l'autre, le présent Rapport se concentrera uniquement sur le « budget du système judiciaire », comme l'illustre le graphique suivant.

### Budgets de l'ensemble du système de justice et du système judiciaire



■ Pour faciliter l'analyse, les États et entités membres ont été répartis en quatre groupes en fonction de leur PIB par habitant, tandis qu'un cinquième groupe inclut les pays observateurs (groupe E) :

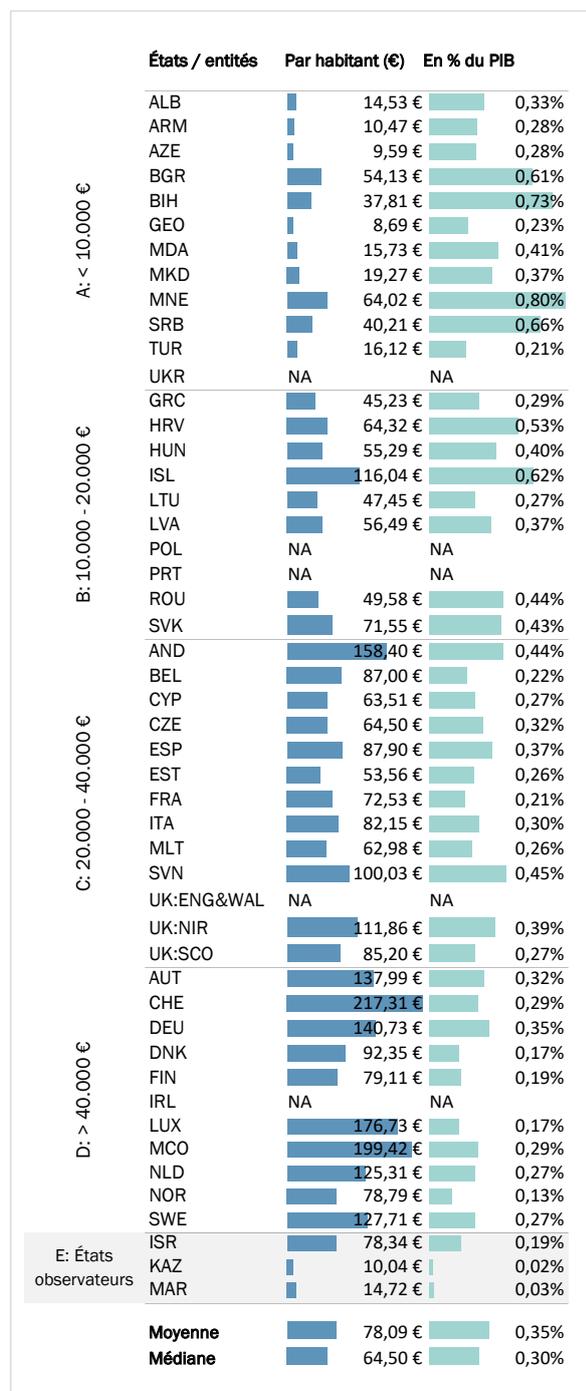
- ▶ Groupe A : <10 000 €
- ▶ Groupe B : 10 000 € - 20 000 €.
- ▶ Groupe C : 20 000 € - 40 000 €.
- ▶ Groupe D : >40 000 €.
- ▶ Groupe E : États observateurs

■ La CEPEJ collecte des données concernant aussi bien les budgets approuvés que les budgets exécutés. Le budget exécuté fait référence aux dépenses réelles tout au long de l'année de référence alors que le budget approuvé se réfère aux dépenses prévues telles qu'approuvées par le Parlement avant le début de l'année de référence. Dans ce Rapport, pour l'analyse des données 2020, c'est le budget exécuté du système judiciaire qui est analysé en priorité. Lorsque celui-ci n'est pas disponible, c'est exceptionnellement le budget approuvé qui sera utilisé. En revanche, seuls les budgets approuvés seront comparés pour les séries chronologiques plus longues (2010 ou 2012) dans la mesure où le budget exécuté n'a été collecté qu'à partir de 2014.

■ L'analyse pourra prendre en compte la comparaison entre ces groupes A, B, C et D, désignés comme tels tout au long de ce chapitre.

## Quels pays investissent le plus dans leur système judiciaire ?

Graphique 2.1 Budget du système judiciaire par habitant, en % du PIB en 2020 (Q1, Q3, Q6, Q12, Q13)



Le budget alloué au système judiciaire dépend de nombreux facteurs, principalement de la taille de la population et de la richesse du pays. Les investissements les plus élevés dans le système judiciaire se situent dans les groupes A et B (avec un investissement moyen de 0,43% du PIB), tandis que les investissements les plus faibles sont enregistrés dans les groupes C et D (investissement moyen de 0,28% du PIB).

Graphique 2.2 Moyenne du budget du système judiciaire pour les différents groupes de PIB par habitant en 2020 (Q1, Q3, Q6, Q12 et Q13)

Groupe	Par habitant	En % du PIB
A: < 10.000 €	26,42 €	0,45%
B: 10.000 - 20.000 €	63,24 €	0,42%
C: 20.000 - 40.000 €	85,80 €	0,31%
D: > 40.000 €	137,54 €	0,25%
<b>Moyenne</b>	<b>78,09 €</b>	<b>0,35%</b>
E: (États observateurs)	34,36 €	0,08%

Le budget du système judiciaire est standardisé à partir de la population (€ par habitant) et en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) nominal. Le budget par habitant est logiquement plus élevé dans les Etats et entités placés dans les groupes des pays les plus riches. En revanche, ce même budget standardisé en pourcentage du PIB est relativement plus élevé dans les pays les moins riches, ce qui montre que la plupart d'entre eux donnent la priorité au système judiciaire par rapport à d'autres services publics, mais aussi que cette priorité représente un effort important pour leur budget d'État.

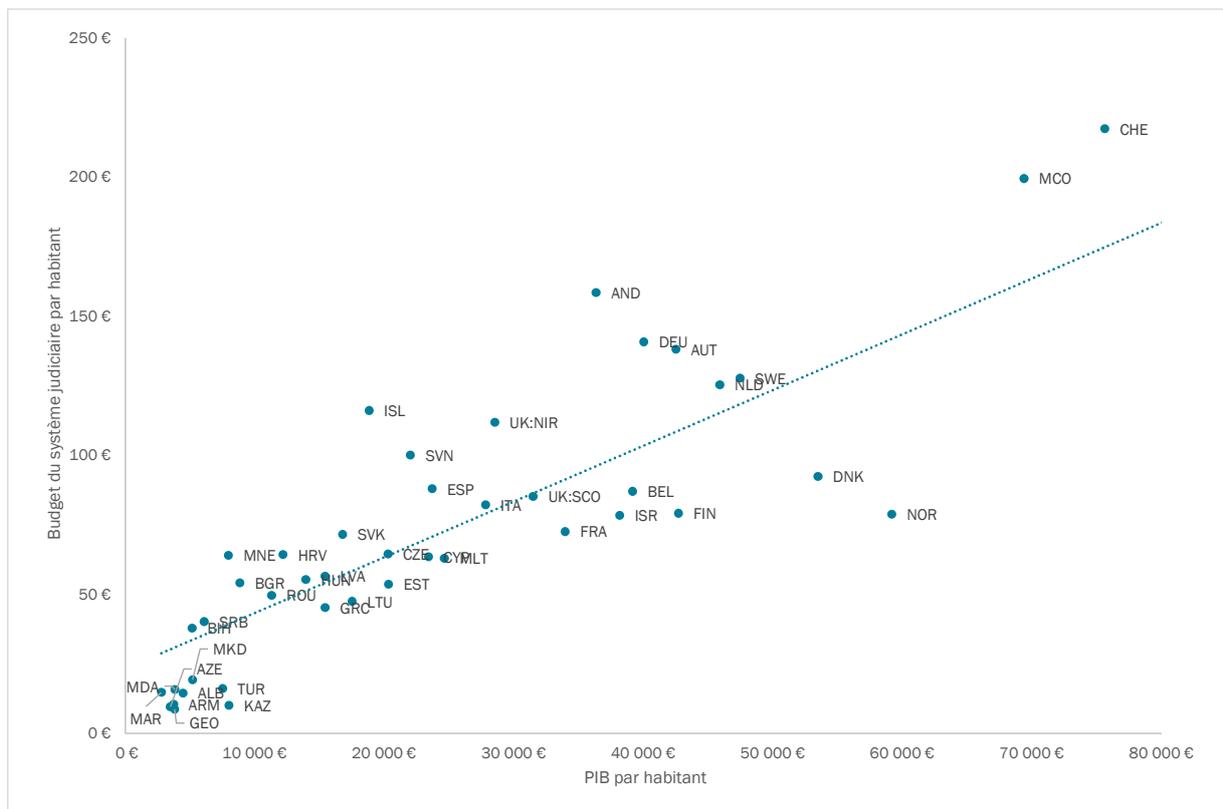
Par exemple, la **Bosnie-Herzégovine** (0,73 %) et le **Monténégro** (0,80 %) dans le groupe A et l'**Islande** (0,62%) dans le groupe B ont un pourcentage de budget du PIB nettement plus élevé au sein de leur groupe respectif. En revanche, dans le même groupe A, la **Türkiye** (0,21%) et la **Géorgie** (0,23%) ont un pourcentage du budget du système judiciaire par rapport au PIB considérablement plus faible. Dans le groupe D, la **Norvège** (0,13%), le **Danemark** (0,17%) et la **Finlande** (0,19%) ont un pourcentage du PIB consacré au système judiciaire considérablement plus faible, mais toujours équivalent à leur coût par habitant. En revanche, le **Luxembourg** a un budget très élevé du système judiciaire par habitant, mais qui représente toujours 0,17% seulement du PIB.

## » Existe-t-il un lien entre le niveau de richesse et le budget du système judiciaire ?

■ Est ici mis en perspective le budget du système judiciaire alloué par habitant par rapport au PIB par habitant, donnant ainsi une représentation complète de l'effort budgétaire réel de chaque Etat et entité pour le système judiciaire.

■ Le graphique 2.3 montre une corrélation positive entre le niveau de richesse des Etats et entités et les ressources allouées aux systèmes judiciaires. Une ligne de tendance représente cette corrélation positive. Les pays dont le PIB par habitant est élevé ont généralement des dépenses plus importantes pour le système judiciaire.

Graphique 2.3 **Budget exécuté alloué au système judiciaire par habitant par rapport au PIB par habitant en 2020 (Q1, Q3, Q6, Q12 et Q13)**



■ Tous les États situés le long de la ligne de tendance ont un ratio «budget par habitant / PIB par habitant» similaire.

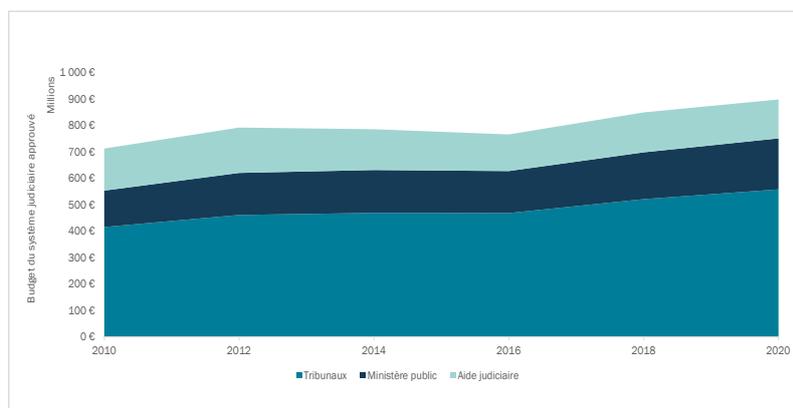
■ Les États ou entités positionnés au-dessus de la ligne de tendance fournissent un effort budgétaire relativement élevé compte tenu de leur richesse. En revanche, les États ou entités situés en dessous de la ligne de tendance font preuve d'un effort budgétaire modéré compte tenu de leur richesse. Par exemple, la **République tchèque** et la **Slovénie** ont un PIB par habitant similaire, mais la **Slovénie** (100 €) dépense beaucoup plus que la **République tchèque** (65 €) par habitant pour le système judiciaire. Il convient de mentionner que le nombre total d'affaires nouvelles pour 100 habitants est plus élevé en **Slovénie** qu'en **République tchèque**, ce qui pourrait expliquer dans une certaine mesure la nécessité pour la **Slovénie** d'investir davantage dans le système judiciaire.

■ Toutefois, le graphique présenté ci-dessus est insuffisant pour interpréter de façon complète les données budgétaires relatives aux systèmes judiciaires. La réalité des systèmes judiciaires est encore plus complexe. Leurs spécificités, qui peuvent expliquer les variations d'un Etat ou d'une entité à l'autre, doivent également être prises en compte pour éviter des conclusions prématurées. Les nuances sociopolitiques et culturelles, les aspects organisationnels, un mode de fonctionnement particulier, des procédures et une tradition juridique différentes et, plus récemment, le recours aux TIC et à une justice de plus en plus numérisée, peuvent contribuer à expliquer les écarts observés.

## Comment les budgets du système judiciaire ont-ils évolué ?

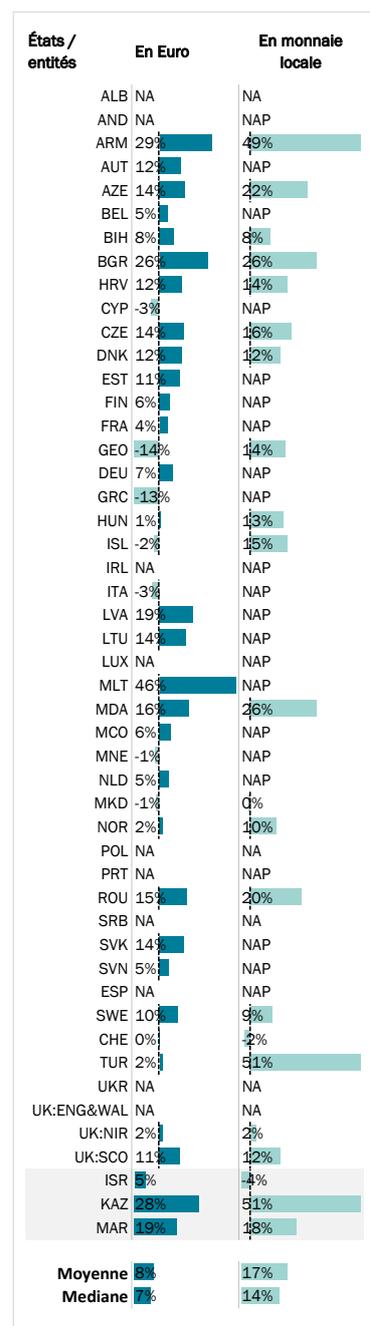
Entre 2010 et 2020, le budget du système judiciaire a connu une croissance régulière mais inégale, comme le montre le graphique ci-dessous. La plus faible augmentation se situe entre 2012 et 2014 et la plus importante entre 2016 et 2020. L'augmentation des deux dernières années (2018-2020) représente environ la moitié de celle de la période précédente (2016-2018). Les budgets des tribunaux et des ministères publics augmentent à un rythme plus important que celui de l'aide judiciaire.

Graphique 2.4 Évolution du budget du système judiciaire approuvé moyen (2010 - 2020) - Q6, Q12, Q13



Entre 2018 et 2020, ce sont les budgets exécutés du système judiciaire de l'Arménie, la Bulgarie et de Malte qui ont le plus augmenté. Les importantes variations caractérisant ces pays sont principalement dues à l'augmentation du budget des tribunaux, analysée dans la section suivante.

Graphique 2.5 Variation du budget exécuté du système judiciaire 2018 - 2020 en euros et en monnaie locale (Q1, Q2, Q5, Q6, Q7, Q12, Q13)



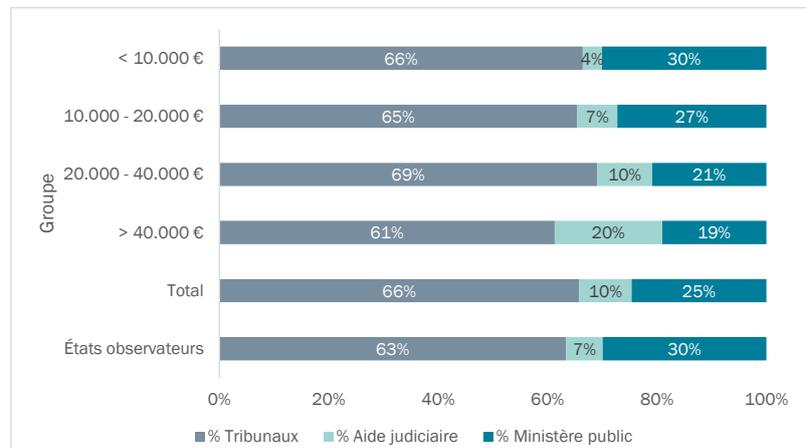
## » Quelles sont les composantes du budget d'un système judiciaire ?

Le budget du système judiciaire est la somme des budgets alloués aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire. En moyenne, les États et entités membres consacrent près de 2/3 du budget de leur système judiciaire aux tribunaux, environ 25% pour les services du ministère public et le reste à l'aide judiciaire (graphique 2.6).

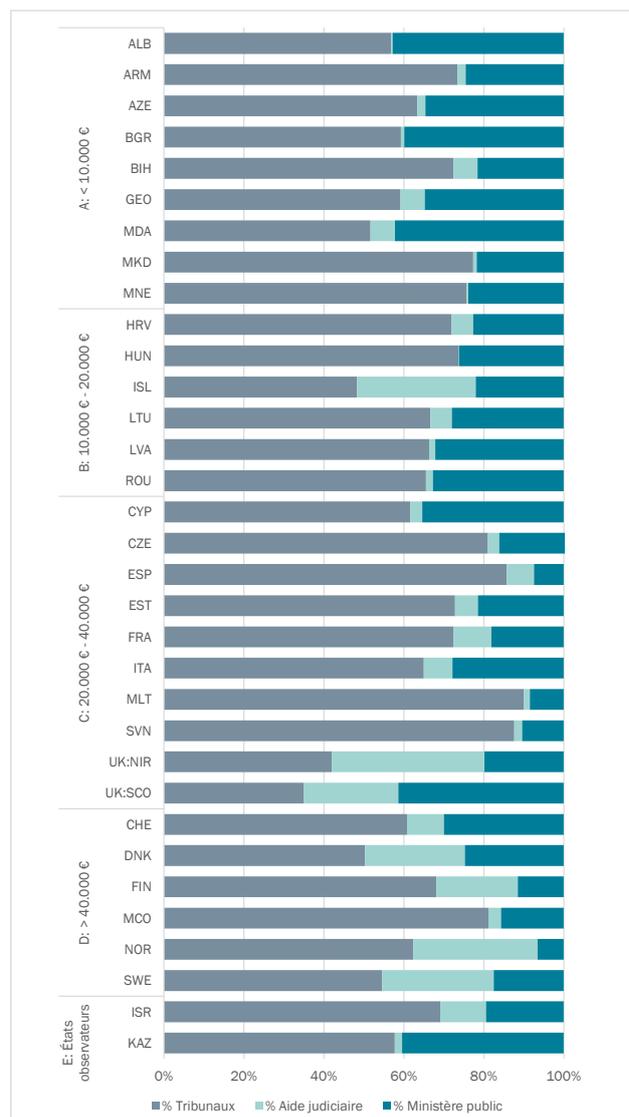
Le graphique 2.7. permet d'observer une tendance régionale dans laquelle les pays du Nord et les entités du Royaume Uni dépensent proportionnellement plus que les autres pays pour l'aide judiciaire. En revanche, les États du Sud-Est et de l'Est dépensent proportionnellement moins pour l'aide judiciaire et relativement plus pour le ministère public. Cet aspect sera développé dans les sections suivantes.

Toutefois, il existe des différences substantielles entre les pays, comme le montre le graphique 2.7. En 2020, la **République tchèque, Malte, Monaco, la Slovénie** et l'**Espagne** ont consacré plus de 80% du budget de leur système judiciaire aux tribunaux. L'**Albanie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, Chypre, la Géorgie** et la **République de Moldova** et l'**Écosse (RU)** (majoritairement des pays du groupe A) ont consacré plus de 35 % de leur budget au ministère public. L'**Islande, l'Irlande du Nord (RU)** et la **Norvège** ont consacré plus de 30% à l'aide judiciaire.

Graphique 2.6 Composition du budget du système judiciaire par groupes de PIB en 2020 (Q6, Q12, Q13)



Graphique 2.7 Budget exécuté des tribunaux, de l'aide judiciaire et des services du ministère public en 2020 - Q6, Q12, Q13



## BUDGET ALLOUÉ AUX TRIBUNAUX

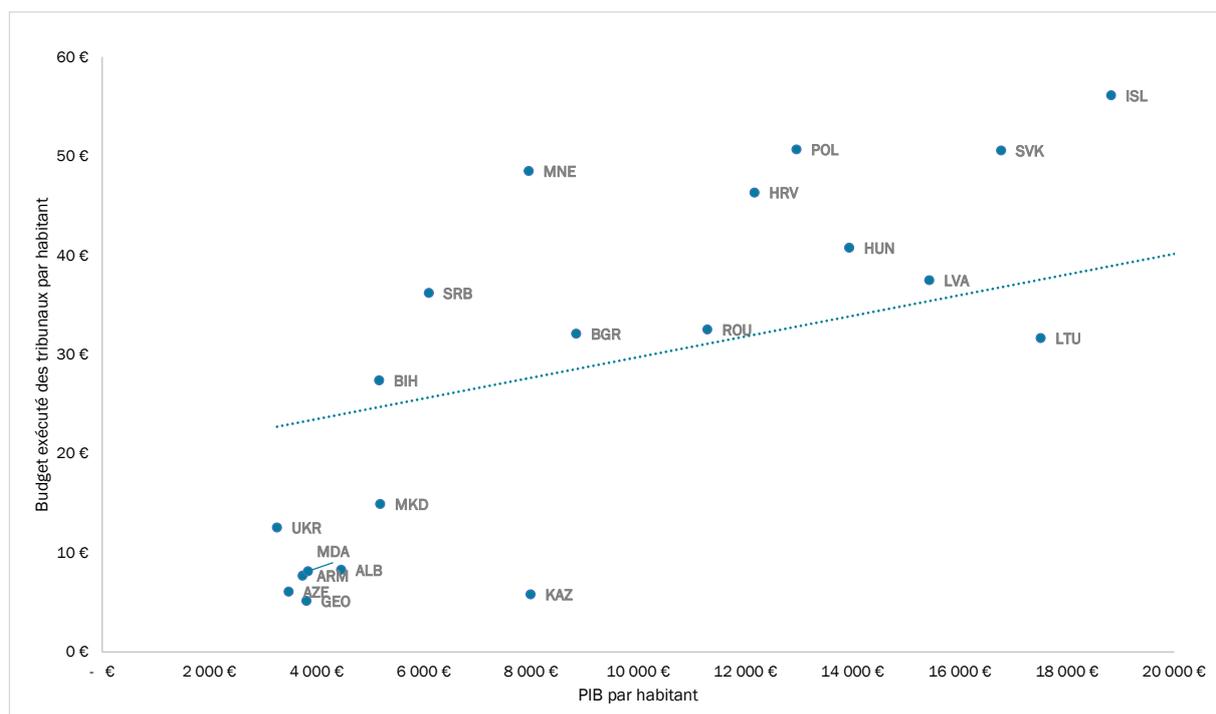
### » Le budget des tribunaux dépend-il de la richesse du pays ?

En 2020, les pays européens ont dépensé en moyenne 46 € par habitant pour les tribunaux, soit 9 % de plus qu'en 2018 (43 €). Cette dépense est étroitement liée au PIB par habitant : les pays du groupe D ont dépensé en moyenne 76 € par habitant, tandis que ceux du groupe A ont dépensé en moyenne 19 € (Graphique 2.8). Cependant, il existe des différences notables dans les budgets des tribunaux entre les pays d'un même groupe.

Graphique 2.8. Budget moyen des tribunaux pour les différents groupes de PIB par habitant en 2020 (Q1, Q3, Q6, Q12, Q13)

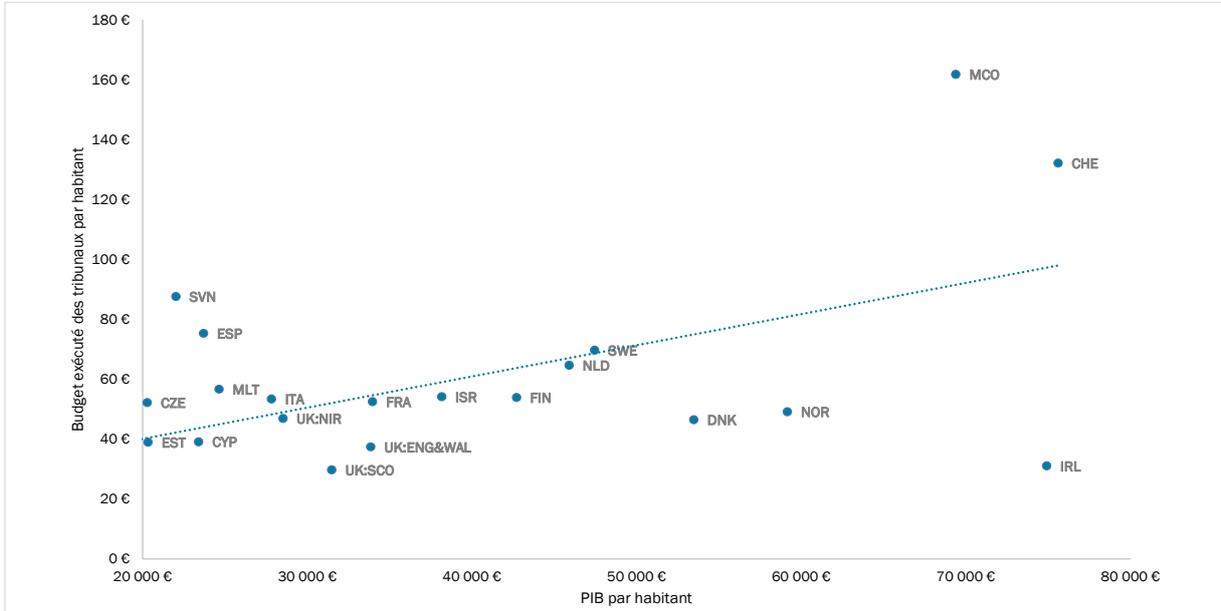
Groupe	Par habitant	En % du PIB
A: < 10.000 €	18,80 €	0,33%
B: 10.000 - 20.000 €	44,50 €	0,29%
C: 20.000 - 40.000 €	51,82 €	0,21%
D: > 40.000 €	76,11 €	0,13%
<b>Moyenne</b>	<b>45,80 €</b>	<b>0,25%</b>
E: (États observateurs)	29,96 €	0,11%

Graphique 2.9a PIB et budget total exécuté des tribunaux, par habitant en 2020 (Q1, Q3, Q6) inférieur à 20 000€.



■ Pour les pays ayant un PIB supérieur à 20 000 € (graphique 2.9b), ceux au-dessus de la ligne dépensent relativement plus pour les tribunaux que les pays en dessous de la ligne, par rapport à leur richesse. **Monaco** et la **Suisse** sont les Etats qui investissent le plus dans les tribunaux par rapport aux pays ayant un PIB par habitant similaire comme la **Norvège** et l'**Irlande**. La **Slovénie** et l'**Espagne** investissent fortement dans les tribunaux parmi les pays ayant un PIB par habitant inférieur.

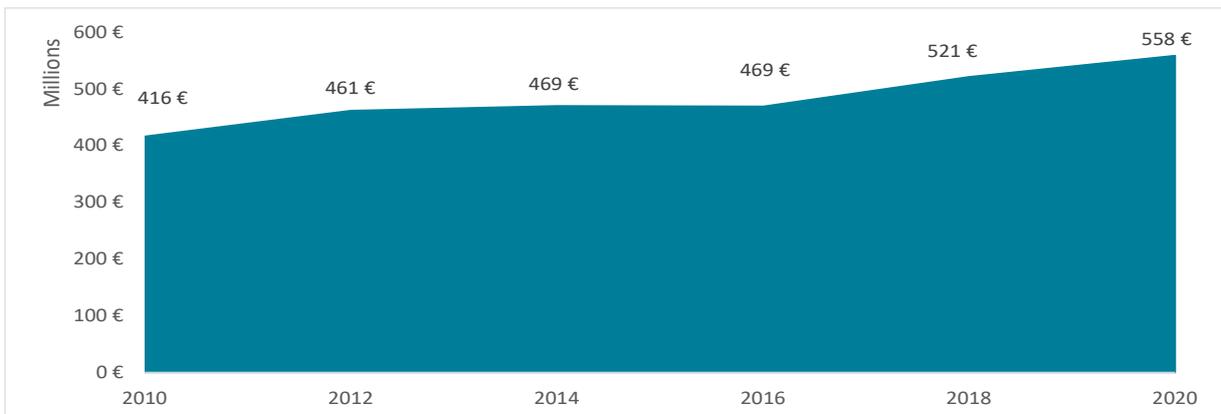
Graphique 2. 9b PIB et budget total exécuté des tribunaux, par habitant en 2020 (Q1, Q3, Q6) au-dessus de 20 000€.



## » Comment le budget des tribunaux a-t-il évolué ?

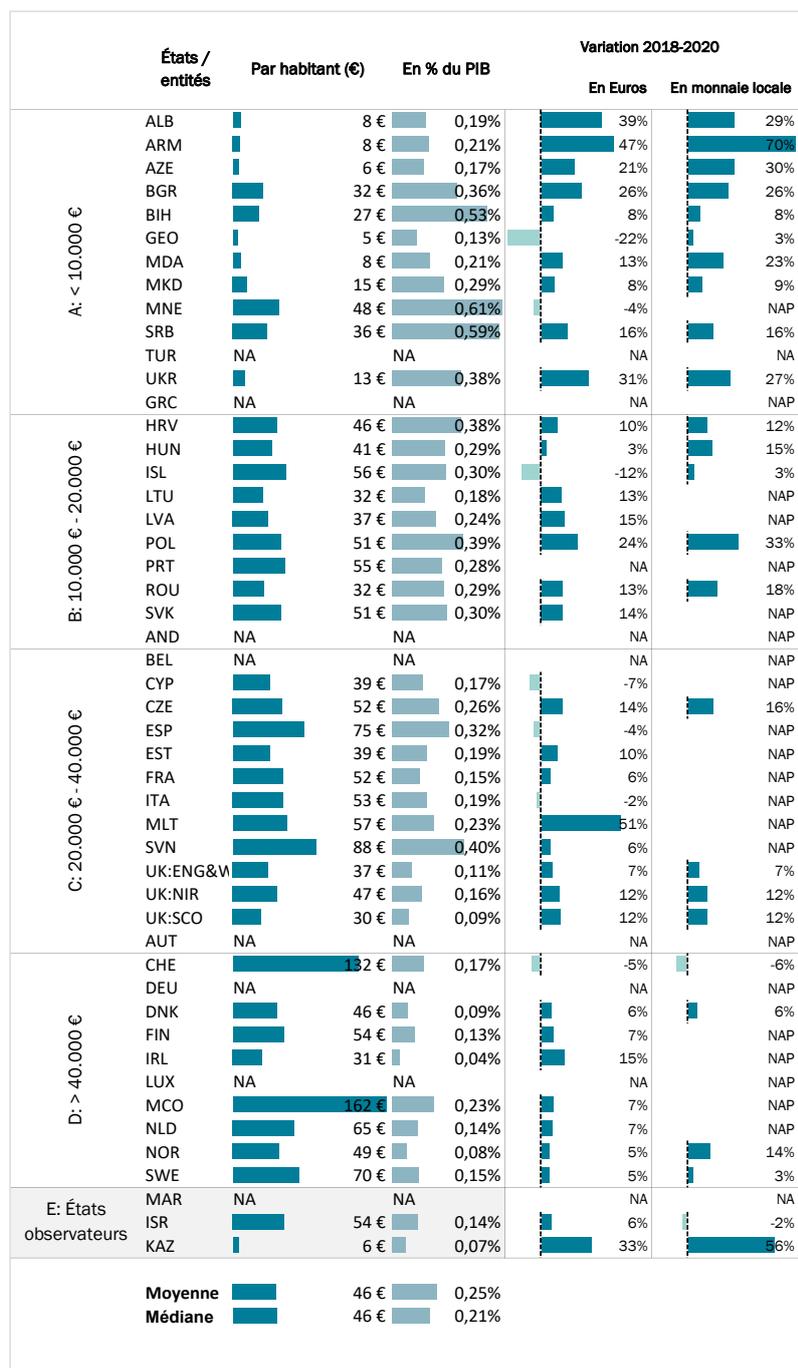
■ Après une stabilité relative entre 2010 et 2016, le budget moyen alloué aux tribunaux a augmenté depuis 2016 à un rythme constant. Ceci est probablement dû à l'inflation. En outre, même si la pandémie de la COVID-19 a entraîné des changements dans des lignes budgétaires spécifiques (comme expliqué dans le paragraphe suivant), elle n'a pas affecté le budget global alloué aux tribunaux, car celui-ci est composé principalement des salaires qui n'ont pas évolué de manière significative.

Graphique 2.10 Evolution du budget approuvé des tribunaux 2010-2020 en euros (Q6)



■ De manière générale, les pays dont le PIB par habitant est plus faible ont tendance à allouer un budget plus important aux tribunaux en pourcentage du PIB (groupe A - moyenne de 0,34%), par rapport aux États et entités dont le PIB par habitant est plus élevé (groupe D - moyenne de 0,13%), comme le montre le graphique 2.11.

Graphique 2.11 **Budgets exécutés des tribunaux par habitant et en % du PIB en 2020, et variation 2018 - 2020, (en euros et en monnaie locale) (Q1, Q3, Q5, Q6)**



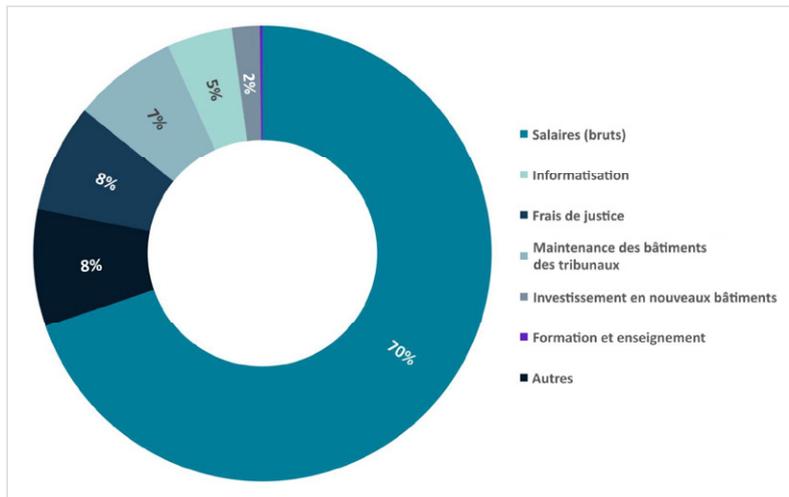
De 2018 à 2020, seuls sept pays ont réduit leur budget, tandis que les autres l'ont augmenté. Par exemple, à **Chypre**, la réduction du budget exécuté des tribunaux entre deux cycles a été expliquée par le fait que certains projets spécifiques notamment immobiliers (liés aux bâtiments des tribunaux) n'ont pas été réalisés et des séminaires de formation et des conférences ont été annulés en raison de la COVID-19.

Les plus fortes augmentations sont enregistrées à **Malte** (+51%), en **Arménie** (+47%, +70% en monnaie locale), en **Albanie** (+39%, +29% en monnaie locale) et en **Pologne** (+24%, +33% en monnaie locale). Concernant **Malte**, la hausse est due à plusieurs facteurs : principalement une augmentation du nombre d'avocats et d'assistants judiciaires et des affaires judiciaires nécessitant une expertise étrangère. Le remboursement des dépenses pour les nouveaux bâtiments des tribunaux construits ces dernières années a également une influence. Le budget de **l'Arménie** a notamment augmenté en raison de la création d'un tribunal des faillites et de la modernisation de l'équipement informatique des tribunaux. La **Bulgarie** a signalé, entre autres, une hausse des salaires bruts du personnel et l'introduction d'un système informatique des tribunaux. Le budget a diminué en 2020 pour la **Géorgie**, essentiellement en raison d'une diminution du budget des salaires (aucun bonus n'a été versé aux employés).

## ” Quelles sont les composantes du budget des tribunaux ?

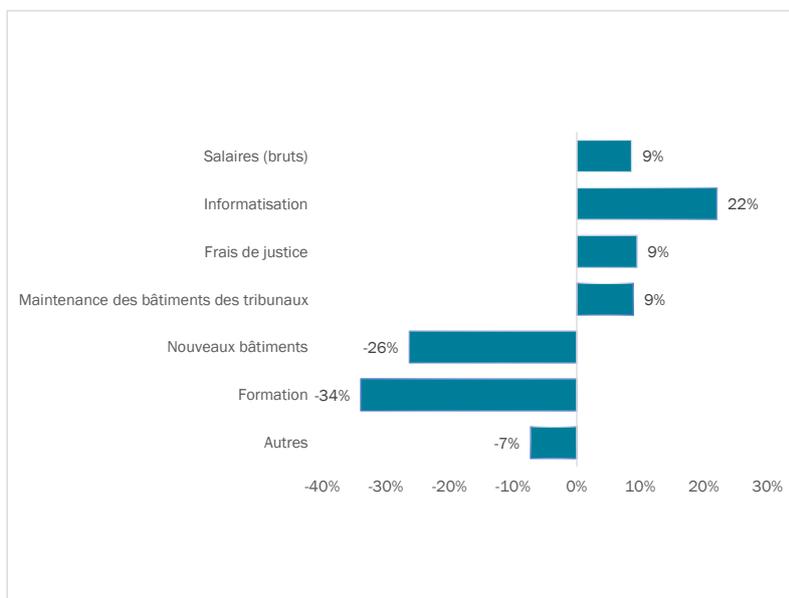
Le budget alloué aux tribunaux comprend les salaires (des juges et du personnel non-juge), la maintenance des bâtiments des tribunaux, les investissements dans de nouvelles installations, l’informatisation, les frais de justice, la formation et l’enseignement, et d’autres dépenses. En moyenne, 70% du budget alloué aux tribunaux est consacré aux salaires, 7% à la maintenance des bâtiments des tribunaux, 8% aux frais de justice, 5% à l’informatisation, 2% aux investissements dans de nouveaux bâtiments, 0,2% à la formation et à l’éducation et 8% à d’autres dépenses.

Graphique 2.12 Budget exécuté des tribunaux par catégorie de dépenses en 2020 (Q6)



Toutefois, il existe des différences entre les États. En 2020, l’**Azerbaïdjan**, la **Finlande** et la **République slovaque** ont investi environ trois fois plus que les coûts moyens par habitant dans l’informatisation en raison de la mise en œuvre d’importants projets de développement informatique. L’**Irlande du Nord (RU)** et le **Danemark** ont dépensé environ 2,5 fois plus que la moyenne pour la maintenance des bâtiments des tribunaux.

Graphique 2.13 Variation du budget exécuté par catégorie de dépenses, 2018 -2020, en % (Q6)



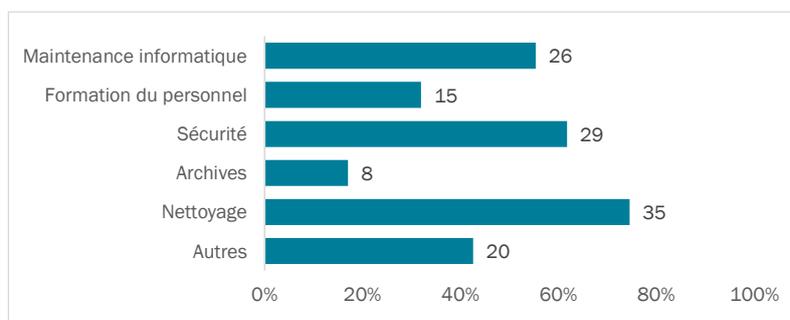
D’une manière générale, de 2018 à 2020, les États et entités européens ont présenté l’augmentation la plus significative du budget exécuté alloué pour l’informatisation (22%), les salaires bruts, les frais de justice et la maintenance des bâtiments des tribunaux (9%). Le déclin est évident au regard de la formation (-34%) et les investissements dans de nouveaux bâtiments (-26%). La diminution du budget consacré à la formation est associée à l’épidémie de la COVID-19. Plus précisément, elle est due à l’abandon des cours en présentiel au profit des cours en ligne moins coûteux. D’une manière générale, la pandémie a entraîné une hausse du budget dédié à l’informatisation et une diminution du budget dédié à la formation.

## ” Les tribunaux externalisent-ils certains services ?

— L'externalisation consiste à réaliser des activités par le biais de sources externes ou d'autres entités (entreprises). Dans le cas du système judiciaire, cela peut réduire considérablement les coûts et accroître l'efficacité, en particulier dans les activités spécialisées telles que les TIC, l'enseignement et la formation. Toutefois, cette procédure comporte, comme toutes les procédures d'externalisation, certains risques concernant en particulier la qualité du service du fournisseur.

— En 2020, 87 % des États et entités ont externalisé au moins un service. Ce pourcentage n'a cessé d'augmenter depuis 2016 (79%). Seuls cinq pays ne délèguent aucun service au secteur privé : **Andorre, Belgique, Chypre, Monaco** et la **Macédoine du Nord**. Les services externalisés les plus courants sont le nettoyage, la sécurité et la maintenance informatique, comme le montre le graphique 2.14.

Graphique 2.14 Externalisation par catégorie de service en 2020 (Q54-1)



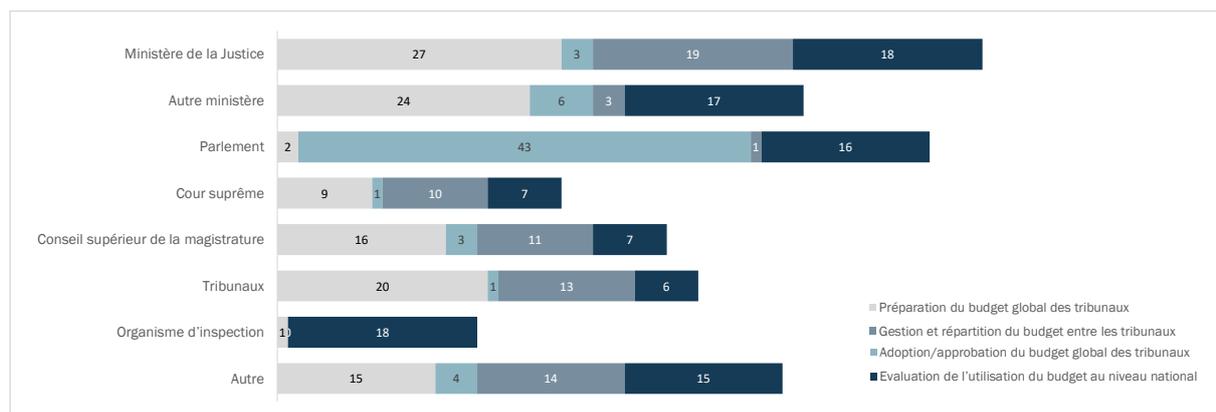
## ” Qui est responsable du budget des tribunaux ?

— Le « cycle budgétaire », c'est-à-dire la procédure suivie par les gouvernements pour établir le budget, est composé de plusieurs phases, notamment : 1) la préparation ; 2) l'approbation ; 3) l'exécution ; 4) l'audit. La préparation du budget est la phase au cours de laquelle le montant du budget et ses composantes sont discutés et inscrits dans un projet. Une fois élaboré, le projet de budget doit être proposé et approuvé formellement. L'exécution du budget comprend à la fois l'allocation du budget et sa gestion quotidienne. À la fin du cycle budgétaire, la bonne utilisation des ressources doit être évaluée, normalement par une agence d'audit.

— Les autorités en charge ou impliquées dans les différentes phases varient d'un pays à l'autre. En général, le ministère de la Justice et/ou le ministère des Finances sont responsables de la préparation du budget, mais d'autres institutions peuvent aussi être impliquées, notamment le Conseil supérieur de la magistrature (16 pays) ou les tribunaux (20 pays). Dans 6 pays, la préparation du budget relève exclusivement de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature et des tribunaux, ce qui signifie que l'exécutif n'est pas du tout impliqué.

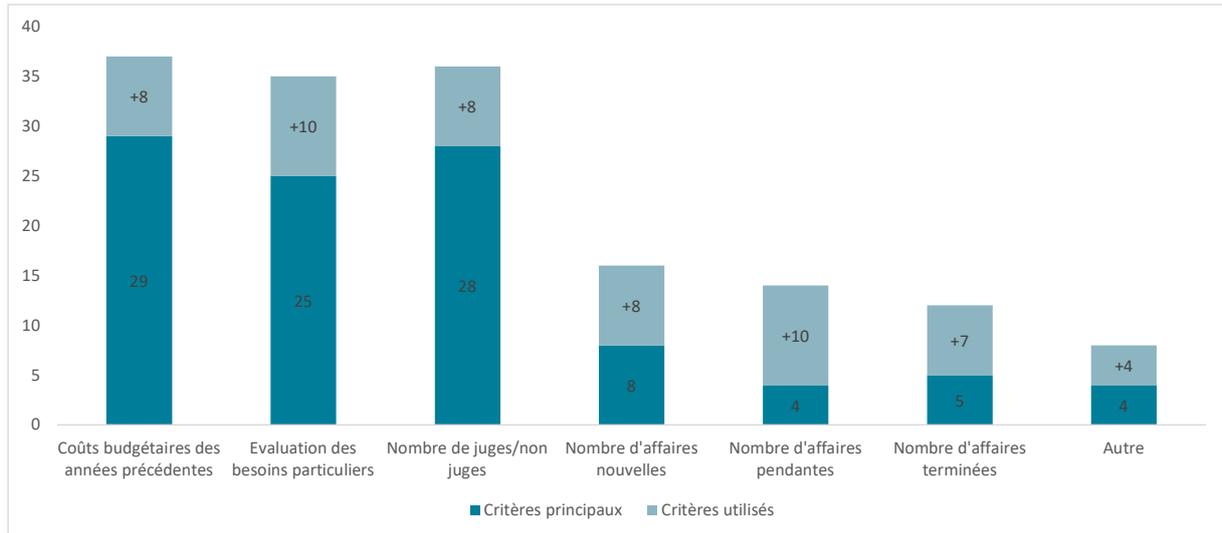
— En ce qui concerne l'approbation du budget, le Parlement est toujours responsable de cette phase, sauf dans certains pays de *common law*, notamment l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** et l'**Irlande du Nord (RU)**. Quant à la gestion et l'allocation du budget, les différences parmi les États sont plus importantes : dans 22 États l'exécutif est en charge, tandis que dans 28 autres, le pouvoir judiciaire intervient également (Conseil supérieur de la magistrature, Cour suprême ou tribunaux). Un organisme d'inspection intervient principalement dans la phase d'évaluation, aux côtés du ministère de la Justice et du ministère des Finances.

Graphique 2.15 Autorités formellement responsables des budgets alloués aux tribunaux (Q14)



■ S'agissant de la répartition du budget entre les tribunaux, les pays prennent en considération plusieurs paramètres : les dépenses budgétaires des années précédentes ou le nombre de juges et de personnels non-juge. Des augmentations sont possibles pour répondre à des besoins spéciaux et des demandes particulières. Quelques pays utilisent des critères plus objectifs tels que le nombre d'affaires nouvelles et pendantes et le nombre d'affaires terminées. La **Lettonie**, la **République de Moldova**, les **Pays-Bas** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** utilisent le nombre d'affaires terminées comme critère principal, ce qui signifie que ces pays mettent en œuvre une certaine forme de budgétisation fondée sur la performance.

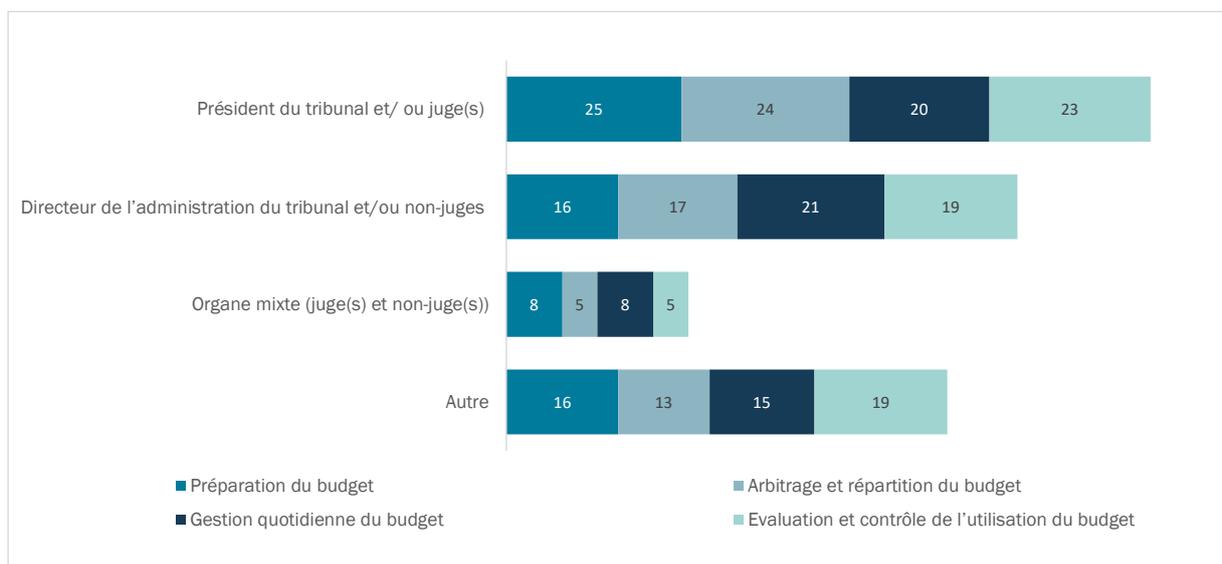
Graphique 2.16 Critères utilisés pour répartir les ressources financières entre les tribunaux (Q14-0)



■ En ce qui concerne la gestion du budget au sein d'un tribunal de première instance, en général, le président du tribunal ou un autre juge, ainsi que le chef de l'administration du tribunal, sont tous deux responsables des 4 phases. A l'inverse, la gestion est plus rarement confiée à une équipe mixte de juges et de personnel non-juge, alors que de nombreuses autres structures de gestion ou un mélange de structures existent apparemment, puisque de nombreux pays ont choisi l'option « autre ». Plus précisément et au-delà du graphique 2.17, il convient de relever qu'en ce qui concerne la gestion quotidienne du budget, dans 10 pays, les juges sont les seuls impliqués, tandis que dans 14 pays, le directeur et le personnel de l'administration du tribunal sont les seuls responsables.

■ Les autres professions responsables de la préparation du budget sont par exemple les chefs comptables des tribunaux, le personnel des départements budgétaires des tribunaux et les conseils composés de représentants des tribunaux et du ministère de la Justice.

Graphique 2.17 Autorités responsables du budget au sein d'un tribunal de première instance (Q14-1)



## Comment les États financent-ils les services du ministère public?

Le budget alloué au ministère public représente environ 25% du budget du système judiciaire, avec quelques différences d'un pays à l'autre. En particulier, dans les États du Sud-Est et de l'Est de l'Europe, un budget important de 30% ou plus du budget total, est alloué aux ministères publics.

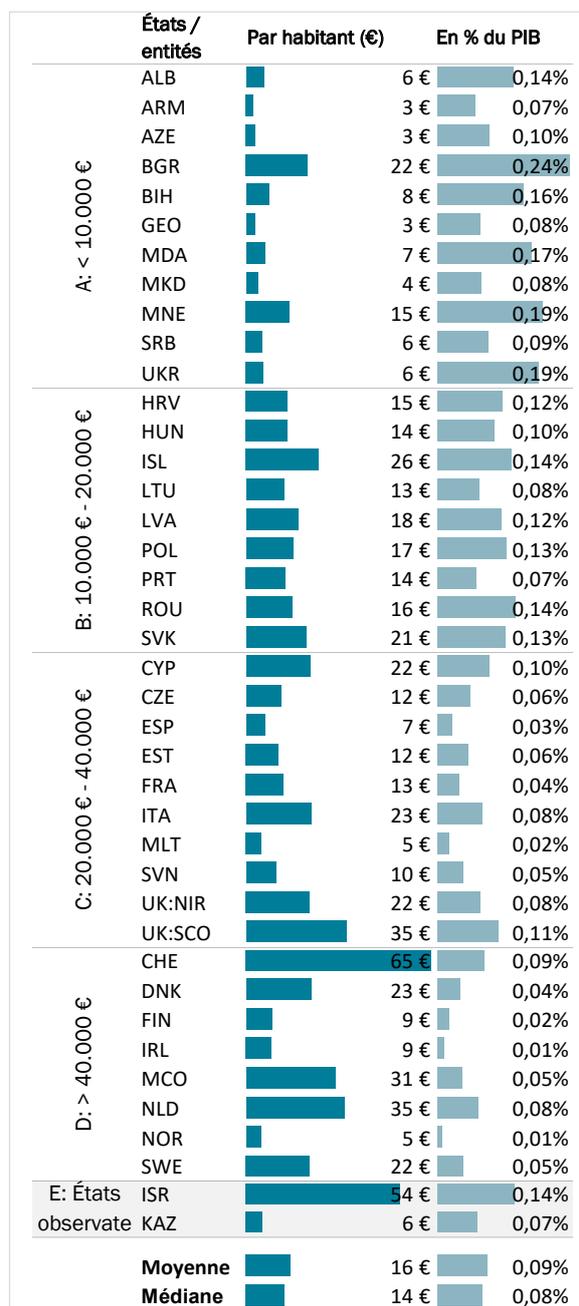
En 2020, les États et entités ont dépensé en moyenne 16 € par habitant pour les services du ministère public, ce qui correspond à 0,09 % du PIB par habitant. La dépense moyenne par habitant en 2020 est supérieure de 12 % à la dépense moyenne en 2018, qui était de 14 €. Quant à la dépense moyenne en pourcentage du PIB, elle est demeurée stable en raison de l'inflation qui a un impact sur le PIB et sur le budget.

Les pays dont le PIB par habitant se situe entre 10 000 € et 20 000 € (groupe B) consacrent des montants plus élevés par habitant (17,1€ en moyenne) et un pourcentage plus élevé du PIB au ministère public (0,11%) que les pays dont le PIB par habitant se situe entre 20 000 € et 40 000 € (groupe C, 16,2€ en moyenne). Les pays moins riches (groupe A) consacrent des montants inférieurs par habitant, mais investissent plus que les pays plus riches dans les ministères publics par rapport au PIB. Les pays des groupes C et D consacrent un pourcentage faible de leur PIB aux services du ministère public, mais leur investissement par habitant est parfois très élevé.

Tableau 2.19. Budget moyen des services du ministère public par groupes de PIB par habitant en 2020 (Q1, Q3, 13)

Groupe	Par habitant	En % du PIB
A: < 10.000 €	7,53 €	0,14%
B: 10.000 - 20.000 €	17,07 €	0,11%
C: 20.000 - 40.000 €	16,21 €	0,06%
D: > 40.000 €	24,90 €	0,04%
<b>Moyenne</b>	<b>15,73 €</b>	<b>0,09%</b>
E: (États observateurs)	29,96 €	0,11%

Graphique 2.18 Budget du ministère public exécuté par habitant (€) et en % du PIB en 2020 (Q1, Q3, Q13)

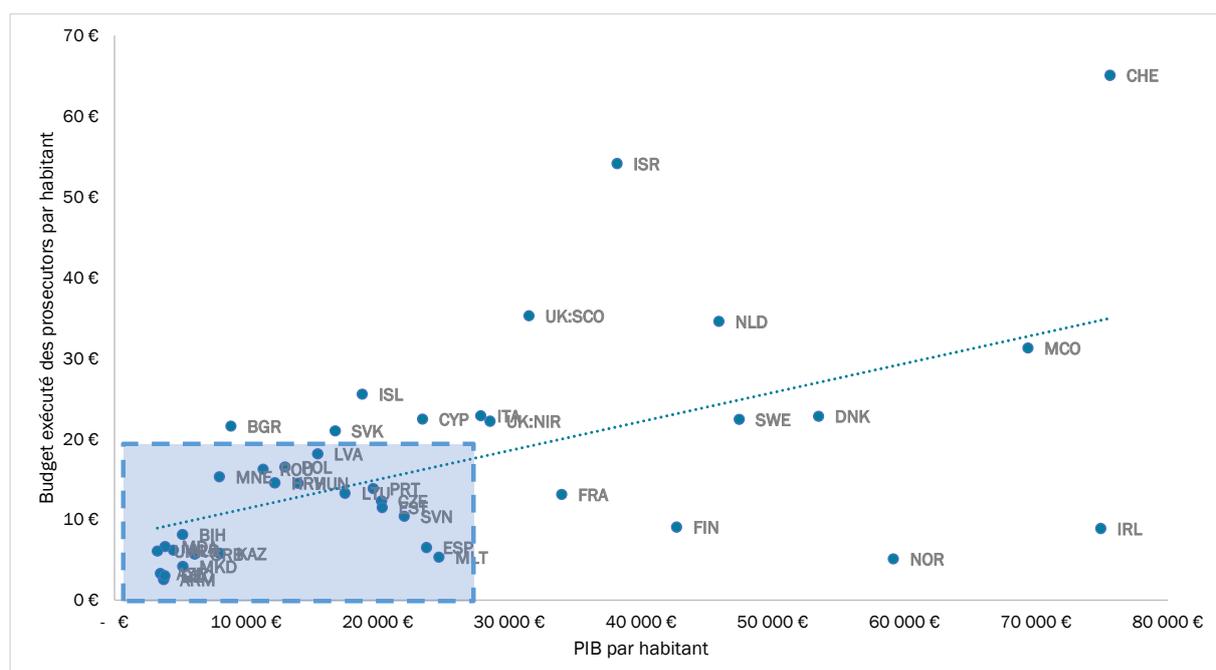


Il y a au sein des groupes, certaines particularités, comme le montre le graphique 2.18. Ainsi, la **Bulgarie** (groupe A) a dépensé plus que le montant européen moyen par habitant et près de trois fois le montant moyen de son groupe (22€). En revanche, la **Finlande**, l'**Irlande** et la **Norvège** (groupe D) ont dépensé moins que la moyenne européenne et un tiers de moins que la moyenne de leur groupe. Au sein du groupe B, près de 65% des pays ont alloué un budget plus élevé en pourcentage du PIB par rapport à la moyenne européenne. Dans le groupe C, **Chypre** et l'**Écosse (RU)** ont indiqué le budget le plus élevé en pourcentage du PIB par rapport à la moyenne européenne.

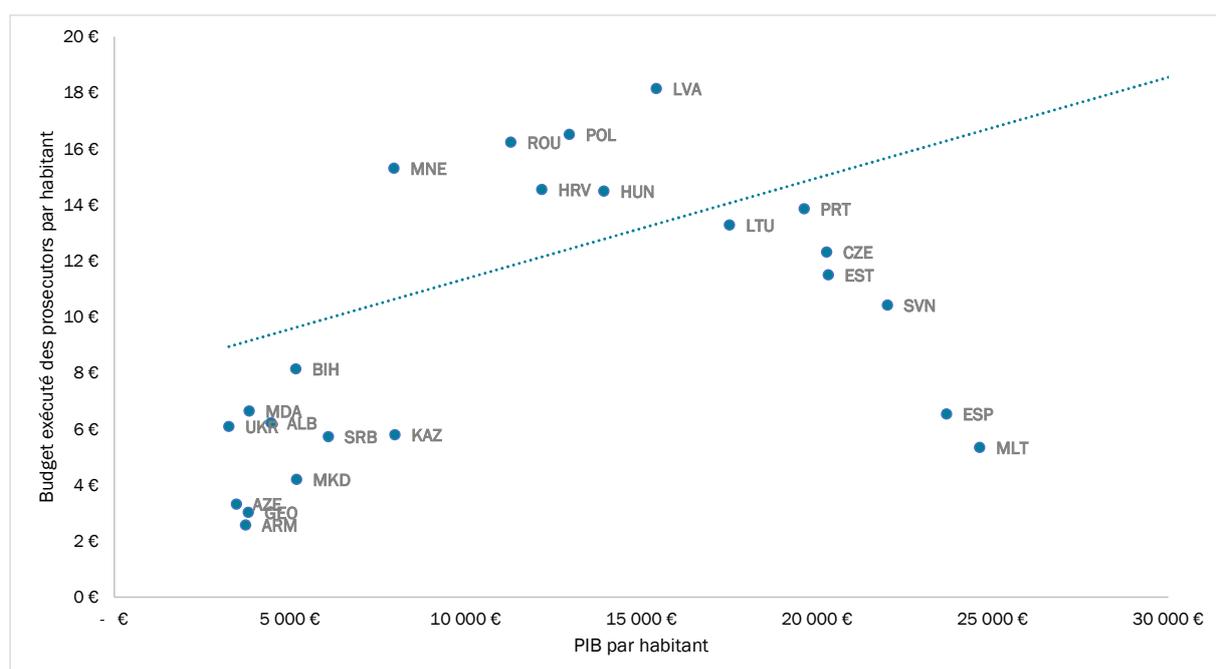
## ” Le budget du ministère public dépend-il de la richesse du pays ?

La ligne de tendance du graphique 2.20 suggère une corrélation positive : le budget par habitant alloué au ministère public augmente avec l'augmentation du PIB par habitant, même si cette tendance n'est pas très forte. Les Etats situés au-dessus de la ligne de tendance font un effort budgétaire plus important en faveur des services du ministère public. La **Bulgarie, l'Islande, la Suisse, l'Écosse (RU) et Israël** se situent bien au-dessus de la ligne de tendance. Ils allouent un montant plus considérable au ministère public que les pays ayant un PIB par habitant similaire. A l'opposé, la **Finlande, l'Irlande, Malte et la Norvège** consacrent un montant plus faible au ministère public.

Graphique 2.20 PARTIE A. PIB et budget total exécuté du ministère public, par habitant en 2020 (Q1, Q3, Q13, Q55)



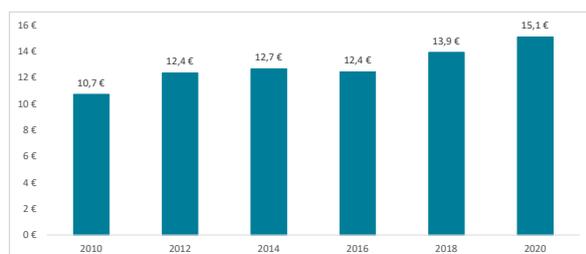
PARTIE B. Pays dont le PIB par habitant est inférieur à 30 000 €.



## Comment le budget des ministères publics a-t-il évolué ?

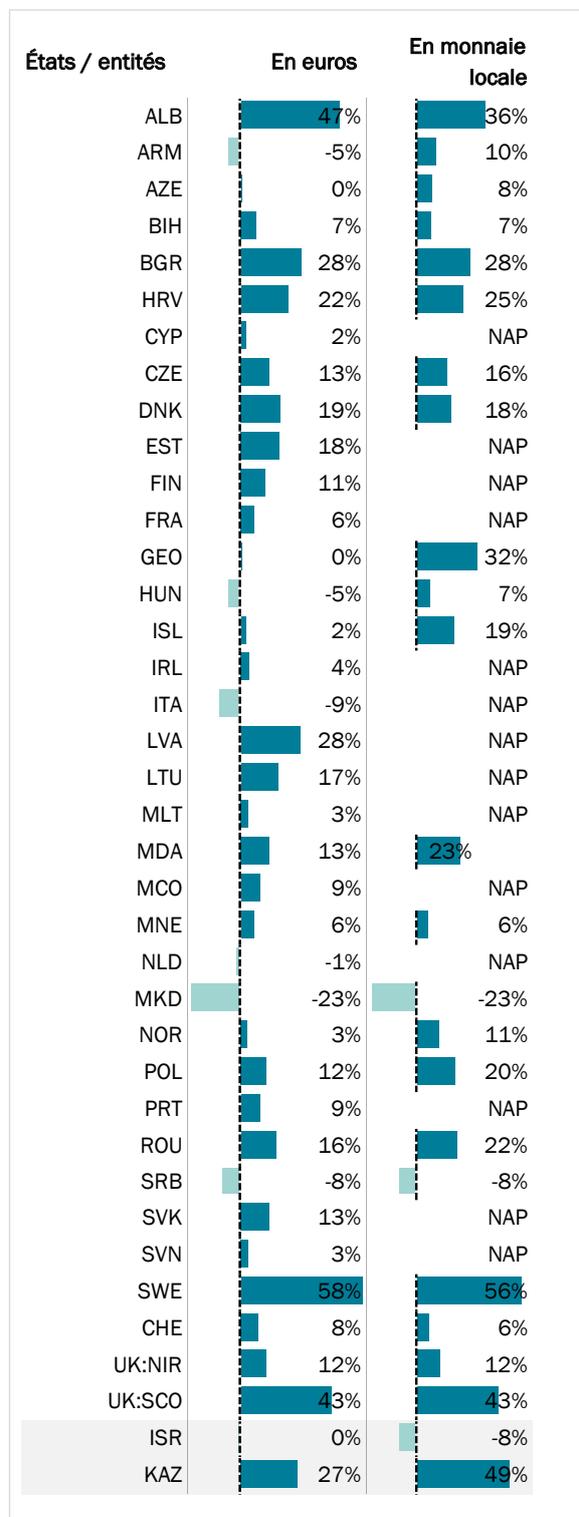
Le budget approuvé moyen par habitant alloué aux services du ministère public a constamment augmenté de 2010 à 2020.

Graphique 2.21 Budget approuvé moyen du ministère public par habitant, en euros, 2012-2020 (Q1, Q13)



Si nous examinons la variation pour chaque pays dans sa propre monnaie pour la période 2018-2020 (en euros ou monnaie locale, en fonction du pays), seuls quatre États membres et un État observateur ont réduit le budget exécuté des services du ministère public : **Italie, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Serbie et Israël**. Les autres pays ont augmenté leur budget. Les augmentations les plus importantes se trouvent en **Suède** (+58%, +56% en monnaie locale) et en **Albanie** (+47%, +36% en monnaie locale). Une baisse significative est enregistrée en **Macédoine du Nord** (-23% en euros et en monnaie locale). Concernant la **Suède**, à la différence des cycles précédents, les données 2020 comprennent aussi le budget de l'Autorité suédoise de lutte contre la criminalité économique. L'**Albanie** a mentionné un nouveau système de rémunération, qui fait partie de la réforme de la justice et qui a presque doublé les salaires des juges et des procureurs, en particulier en première instance. La diminution significative du budget dans le cas de la **Macédoine du Nord** est due au fait que le bureau du procureur spécial ne fait plus partie du système judiciaire.

Graphique 2.22 Variations 2018 - 2020 du budget exécuté du ministère public en euros et en monnaie locale (Q5, Q13)



## FRAIS ET TAXES DE JUSTICE

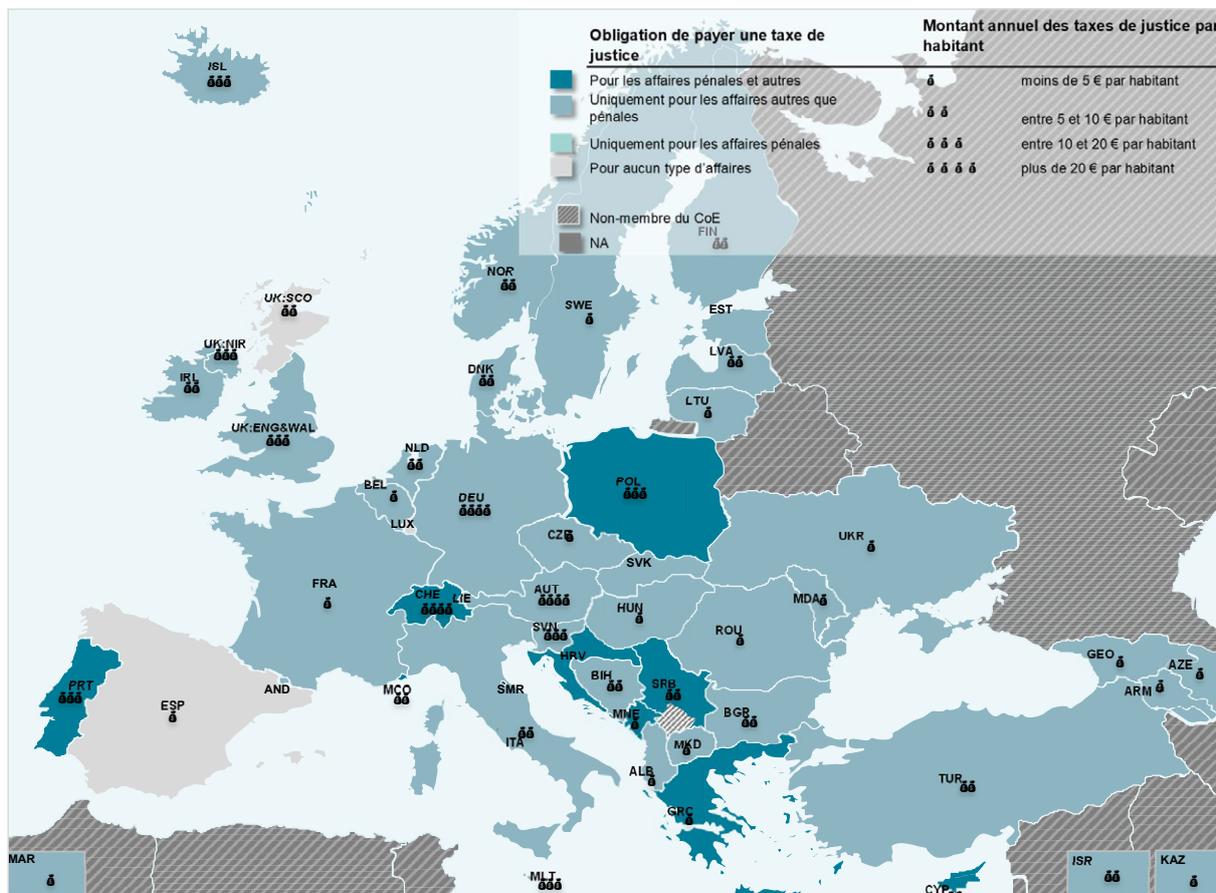
### » L'accès à la justice est-il gratuit dans les États membres du Conseil de l'Europe ?

Le paiement de frais de justice ou de taxes est une caractéristique des systèmes judiciaires européens. Les frais de justice sont des sommes perçues pour des procédures devant les tribunaux ou pour des actes distincts effectués par les tribunaux. Les usagers des tribunaux sont tenus de contribuer partiellement au financement des procédures. La plupart des pays exigent le paiement de taxes pour engager une procédure civile, à l'exception de **Luxembourg**, **Espagne**, et **Ecosse (RU)** ; quelques pays exigent de telles taxes aussi pour les procédures pénales.

En **Belgique**, **Bosnie-Herzégovine** et **Finlande**, les taxes ne sont pas perçues au début de la procédure mais à un stade ultérieur. Depuis 2019, de nouveaux

droits de greffe (communément appelés «droits de mise au rôle») s'appliquent en **Belgique**, dont le paiement est effectué à la fin de la procédure par la partie déboutée. En **France**, l'accès à la justice est majoritairement gratuit ; seules quelques exceptions sont signalées dans certaines affaires civiles au niveau de l'appel. En **Espagne**, les personnes physiques sont exemptées de taxes, et seules les entreprises sont tenues de les payer. En matière pénale, en **Bulgarie** (en cas de poursuite privée de la victime), **Croatie**, à **Chypre**, en **Grèce**, à **Monaco**, au **Monténégro**, en **Pologne**, au **Portugal**, en **Serbie** et en **Suisse** (en appel), les parties doivent payer des frais de justice, qui sont couverts par l'aide judiciaire lorsqu'elle est accordée.

Graphique 2.23 Revenu annuel des taxes de justice par habitant et paiement des frais de justice



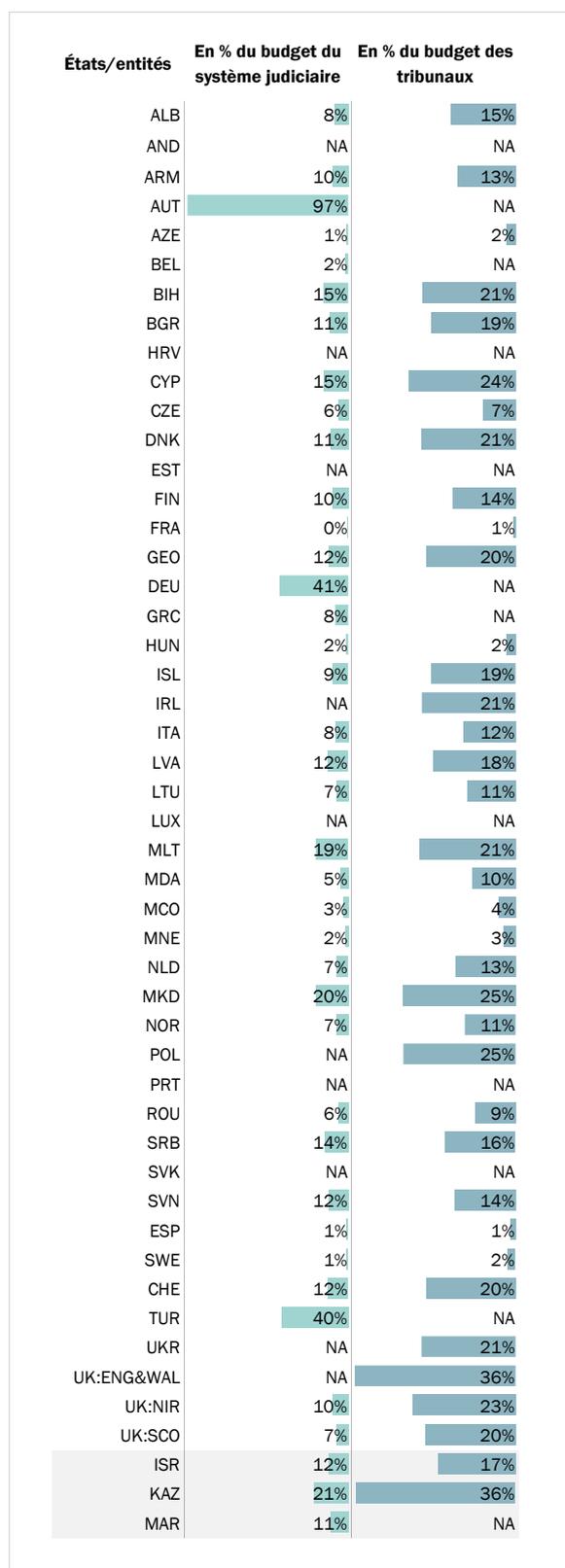
## Les frais de justice et les taxes perçus génèrent-ils des revenus finançant le système judiciaire ?

Les recettes générées par les frais de justice varient significativement. Dans certains Etats et entités, ils correspondent à plus de 40% du budget du système judiciaire, tandis que dans d'autres ils représentent moins de 5%. Le revenu médian des frais de justice et des taxes représente environ seulement 8% du budget du système judiciaire. **L'Autriche** se distingue toujours par le pourcentage le plus élevé de frais de justice par rapport au budget du système judiciaire (97%), ce qui signifie que les frais de justice financent la quasi-totalité du budget du système judiciaire autrichien. Dans une large mesure, le niveau élevé des frais de justice peut s'expliquer par le fait que les tribunaux perçoivent également des frais pour les services fournis par leurs registres automatisés (principalement les registres fonciers et de commerce). **L'Allemagne** et la **Türkiye** perçoivent également des contributions importantes provenant des frais de justice, qui représentent environ 40 % du budget du système judiciaire. En revanche, les revenus provenant des frais et des taxes de justice sont faibles en **Azerbaïdjan, Belgique, France, Hongrie, à Monaco, au Monténégro, en Espagne et Suède**.

Il convient de souligner que la pandémie de COVID-19 a entraîné une réduction du revenu annuel des taxes de justice pour 2020 dans la grande majorité des États membres. En effet, l'état d'urgence, les périodes de confinement et les restrictions de fonctionnement des tribunaux ont conduit à une diminution du nombre de nouvelles affaires et donc du montant des taxes perçues par les Etats au titre des frais de justice. La plupart du temps, les baisses observées sont importantes, allant jusqu'à -70% en **Grèce**.

Frais et taxes de justice	
Médiane en % du budget du système judiciaire	9%
Médiane en % du budget des tribunaux	15%

Graphique 2.24 Frais et taxes de justice en pourcentage du budget du système judiciaire et du budget des tribunaux en 2020 (Q6, Q9, Q12, Q13)



## AIDE JUDICIAIRE

■ L'aide judiciaire est l'assistance fournie à des catégories spécifiques de personnes en matière de conseil et/ou de représentation légale financés par l'État. Un budget adéquat alloué à l'aide judiciaire peut garantir l'accès à la justice à toute personne, comme le prévoit l'article 6, paragraphes 1 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La CEPEJ fait la distinction entre l'aide judiciaire accordée en matière pénale et en matière autre que pénale. Il existe également une distinction entre l'aide judiciaire pour les affaires portées devant les tribunaux et celle pour les affaires non portées devant les tribunaux, pour prévenir les litiges ou offrir l'accès à des conseils ou informations juridiques.

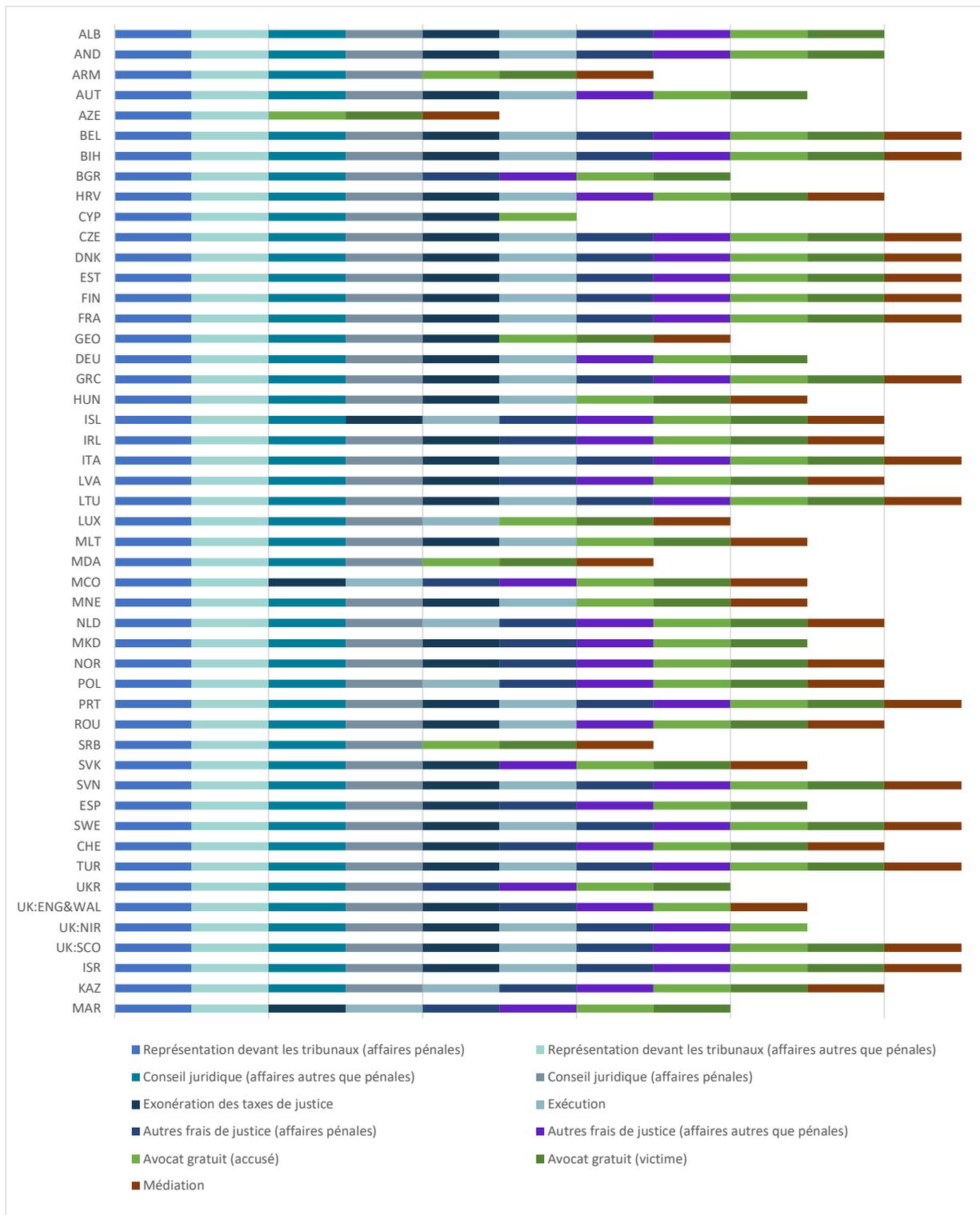
■ La notion d'assistance judiciaire a ainsi été interprétée de manière large, couvrant d'une part l'aide juridictionnelle permettant aux justiciables de financer totalement ou partiellement leurs frais de justice lorsqu'ils engagent une action et comparaissent devant les tribunaux (accès à la justice), et d'autre part l'accès à l'information et aux conseils juridiques pour connaître ses droits et les faire valoir, mais pas nécessairement par le biais d'un recours judiciaire (accès au droit).

### » L'aide judiciaire est-elle prévue pour tous les types d'affaires en Europe ?

■ Presque tous les États et entités fournissent une aide judiciaire dans le cadre des procédures pénales et autres que pénales, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le plus souvent, l'aide fournie couvre la représentation légale devant les tribunaux. Comme le montre le graphique 2.25, dans la plupart des États ou entités, le régime d'aide judiciaire inclut, mais n'est pas limité à la couverture ou à l'exemption des frais de justice. Par exemple, dans 31 États ou entités, l'aide judiciaire couvre les dépenses liées à l'exécution des décisions de justice. L'aide judiciaire, en matière pénale et autre que pénale, peut également être accordée pour des frais supplémentaires : honoraires de conseillers techniques ou d'experts dans le cadre de l'expertise judiciaire, frais liés à l'interprétation et/ou à la traduction, frais de déplacement, frais liés à la préparation des documents et dossiers nécessaires à l'ouverture d'une procédure judiciaire, ou couverture (totale ou partielle) des honoraires concernant d'autres professionnels tels que les notaires, les agents d'exécution ou encore les détectives privés.

■ Les États et entités appartenant aux groupes B, C et D semblent disposer de l'éventail le plus large d'aide judiciaire, tandis que les pays du groupe A indiquent moins de types d'aide judiciaire. De manière générale, l'aide judiciaire couvre la représentation en justice, la mise à disposition gratuite d'un avocat pour la personne accusée et les conseils juridiques. Dans un nombre plus restreint d'États et d'entités, l'aide judiciaire comprend les frais d'exécution des décisions de justice, la médiation et d'autres frais de justice.

Graphique 2.25 **Types d'aide judiciaire en 2020 (Q16, Q17, Q18, Q19, Q21, Q65)**



## » Comment l'aide judiciaire est-elle organisée dans les différents États/entités ?

■ L'aide judiciaire dans les États membres est organisée de différentes manières. Une comparaison des régimes nationaux d'aide judiciaire montre des différences fondamentales dans la philosophie, l'organisation et l'administration des systèmes d'aide judiciaire des États membres. En termes de philosophie des systèmes, l'objectif général dans certains pays semble être de rendre les services juridiques et la justice en général plus accessibles. En revanche, dans d'autres pays, l'aide judiciaire n'est accessible qu'aux plus pauvres. Il semble que la seconde philosophie prévale en Europe, puisque la majorité des pays font de l'évaluation des revenus et du patrimoine une condition préalable à l'octroi de l'aide judiciaire.

■ L'aide judiciaire est généralement accordée en fonction des moyens financiers de la personne. Cela peut inclure une évaluation des revenus et des biens de l'individu. Au **Danemark**, l'aide judiciaire n'est accordée qu'aux personnes qui ne disposent pas d'une assurance de protection juridique ou d'une autre assurance couvrant les frais de procédure. Toutefois, il est difficile de comparer l'éligibilité à l'aide judiciaire entre les États et les entités en raison de la grande diversité des critères d'admissibilité et des seuils de revenus personnels ou familiaux. La loi peut déterminer le montant d'aide judiciaire à fournir, qui couvre entièrement ou partiellement le coût des services juridiques (**Belgique, France**) ou définir une méthode spécifique d'évaluation du montant de l'aide judiciaire à accorder (**Finlande, République de Moldova**). Ce montant peut, par exemple, dépendre du montant considéré comme un minimum vital (**Autriche, République de Moldova**). Dans 37 pays, la possibilité de refuser l'aide judiciaire pour absence de bien-fondé de l'action existe (par exemple pour caractère abusif de l'action en justice ou lorsque l'action n'a aucune chance d'aboutir).

■ L'**Arménie, l'Azerbaïdjan, Chypre, la République tchèque, la Roumanie, le Maroc et le Kazakhstan** n'évaluent pas le patrimoine et les revenus lors de l'octroi de l'aide judiciaire. En outre, l'aide judiciaire peut également être accordée, sans examen préalable des ressources des individus, à des personnes socialement vulnérables (par exemple en **Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Lettonie, à Monaco, au Monténégro, en Espagne, Türkiye et Israël**). En **Hongrie, Lituanie, Suisse, Angleterre et Pays de**

**Galles (RU) et Ecosse (RU)**, la décision d'accorder l'aide judiciaire est basée sur des cadres d'éligibilité plus complets, qui combinent les seuils de revenus et les catégories de bénéficiaires. En **Türkiye**, les usagers des tribunaux peuvent bénéficier de l'aide judiciaire sur présentation d'un certificat social.

■ La décision d'accorder l'aide judiciaire peut relever de la seule compétence des tribunaux (12), être prise par d'autres autorités extérieures au tribunal (12) ou par les deux types d'organes (19). Une autorité externe au tribunal intervient exclusivement, dans certains États, comme par exemple le Centre d'octroi d'aide judiciaire secondaire en **Ukraine**, le Bureau d'aide judiciaire aux **Pays-Bas** ou le Barreau en **Espagne**. La plupart du temps, la compétence appartient à la fois aux tribunaux et à des organes externes.

■ Une fois l'aide judiciaire accordée, la prestation juridique peut être assurée par le même organisme public (**Irlande, Malte, Ecosse (RU), Irlande du Nord (RU)**) ou par un avocat désigné par l'entité qui approuve la demande d'aide judiciaire (**Lettonie, Israël**). Les avocats peuvent être publics, privés ou il peut exister un modèle mixte où la personne peut choisir un avocat, public ou privé (**Finlande**). D'autres professionnels et institutions peuvent fournir certaines formes d'aide judiciaire («aide judiciaire primaire», qui consiste à fournir des informations juridiques, des conseils juridiques et à rédiger des documents préliminaires). Il s'agit par exemple des notaires, des médiateurs et des facultés de droit (**Serbie**), des ONG (**Hongrie**), ou encore des services organisés par les municipalités (**Lituanie**).

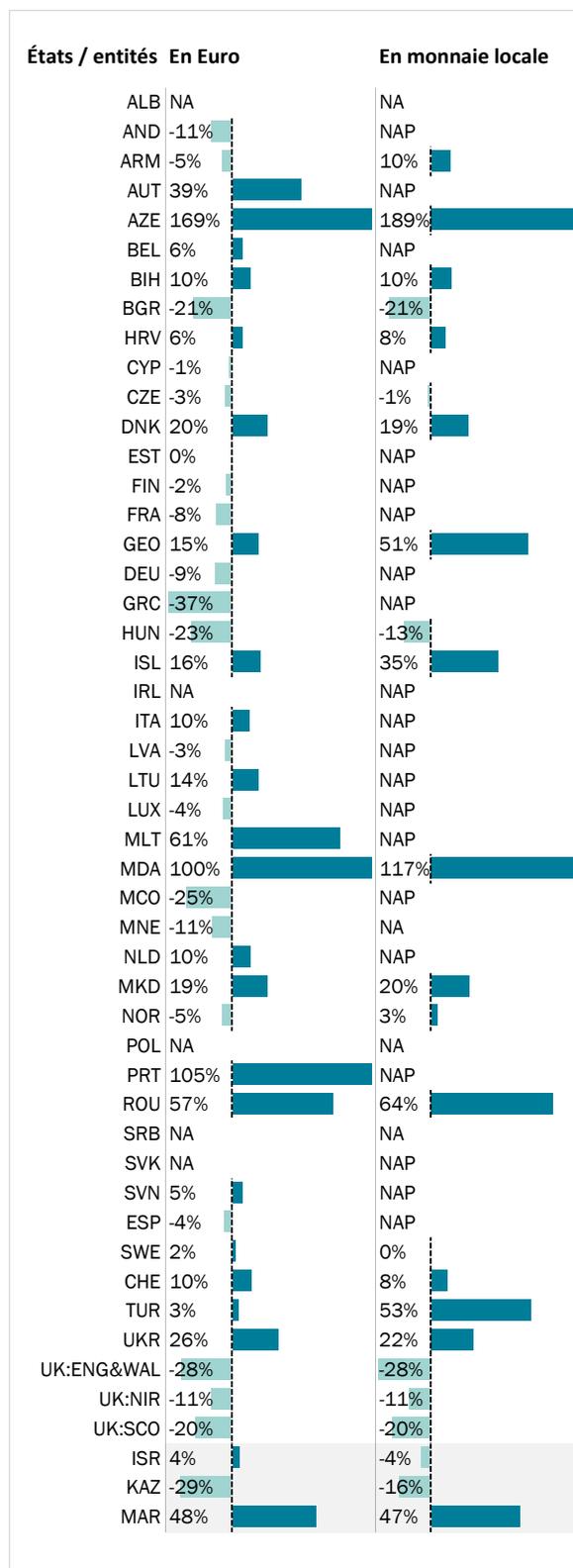
## Comment les budgets de l'aide judiciaire ont-ils évolué en Europe ?

De 2018 à 2020, la dépense moyenne pour l'aide judiciaire a diminué de 146 à 133 millions €. Le budget exécuté de l'aide judiciaire a en général tendance à fluctuer car il dépend du nombre d'affaires pour lesquelles elle est accordée. D'une manière générale, la pandémie de la COVID-19 a causé dans de nombreux pays une diminution du nombre d'affaires pour lesquelles l'aide judiciaire a été accordée et, en conséquence, une réduction du budget alloué à l'aide judiciaire.

Le budget exécuté de l'aide judiciaire a été augmenté entre 2018 et 2020 dans 22 Etats et entités et un Etat observateur, tandis que 20 pays et un observateur l'ont diminué. Une augmentation significative est enregistrée en **Azerbaïdjan, Malte, République de Moldova, au Portugal** et en **Roumanie**, tandis qu'une diminution plus marquante est observée en **Grèce, Monaco et Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Puisque cette baisse significative est identifiée dans les pays qui consacrent historiquement un budget important à l'aide judiciaire, la tendance générale à la baisse est affectée.

L'augmentation du montant du budget public exécuté de l'aide judiciaire en **Azerbaïdjan** et en **Roumanie** s'explique par l'augmentation des honoraires des avocats. Depuis 2019, le budget public alloué à l'aide judiciaire au **Portugal** inclut les dépenses liées aux avances sur les frais de procédure. La tendance à la hausse en **République de Moldova** est le résultat de l'expansion du système d'aide judiciaire, qui s'est traduit par la diversification des services et des bénéficiaires de l'aide judiciaire et par la promotion du système. La diminution en **Grèce** et à **Monaco** a été expliquée par la pandémie de la COVID-19, notamment la fermeture des tribunaux pendant le confinement (**Monaco**) et le retard dans la liquidation et le remboursement des dettes (**Grèce**).

Graphique 2.26 Variation du budget exécuté de l'aide judiciaire, 2018 - 2020, en % (Q5, Q12)



## » Existe-t-il un lien entre le niveau de richesse et le budget de l'aide judiciaire ?

En général, les pays dont le PIB par habitant est supérieur à 20 000 € ont le budget alloué à l'aide judiciaire le plus élevé par rapport au PIB par habitant et les montants les plus importants par habitant. Cela montre que les pays les plus riches dépensent davantage pour l'aide judiciaire, quel que soit le paramètre examiné, ce qui diffère des tendances des dépenses budgétaires consacrées aux tribunaux et aux ministères publics. Avec le passage de l'Islande du groupe C au groupe B, on constate une augmentation significative du budget alloué à l'aide judiciaire par rapport au PIB par habitant dans le groupe B (de 2€ à 6,82€).

Tableau 2.28 Budget exécuté moyen de l'aide judiciaire par groupes de PIB par habitant en 2020 (Q1, Q3, Q12-1)

Groupe	Par habitant	En % du PIB
A: < 10.000 €	0,60 €	0,01%
B: 10.000 - 20.000 €	6,68 €	0,04%
C: 20.000 - 40.000 €	9,96 €	0,03%
D: > 40.000 €	17,19 €	0,03%
<b>Moyenne</b>	<b>8,61 €</b>	<b>0,03%</b>
E: (États observateurs)	3,07 €	0,01%

Conçus sur la base des garanties de l'*Habeas Corpus*, les systèmes judiciaires des entités du **Royaume-Uni** ont toujours accordé une importance particulière à l'aide judiciaire. Ainsi, le budget de l'aide judiciaire représente 38% du budget total alloué au système judiciaire en **Irlande du Nord (RU)**, et 24% en **Ecosse (RU)**. Les États du nord de l'Europe ont également une forte tradition d'aide judiciaire généreuse avec une part budgétaire importante dans le budget total du système judiciaire : **Norvège** (31%) et **Suède** (28%). A l'exception de l'**Islande**, ces mêmes pays dépensent plus de 24 € par habitant et par an.

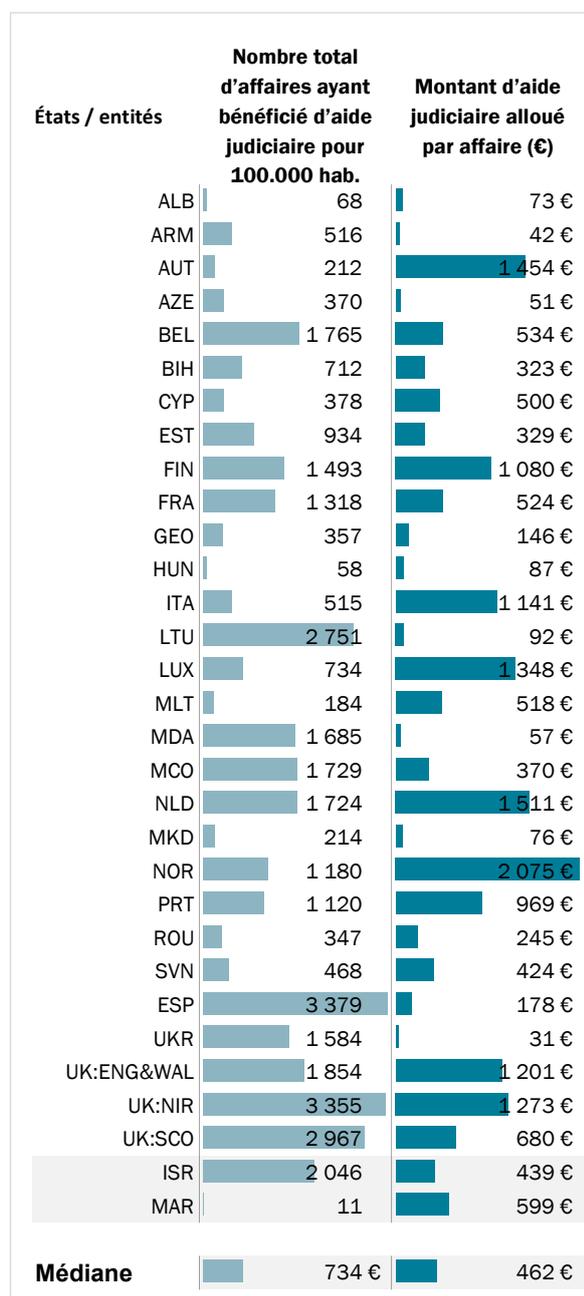
Graphique 2.27 Budget exécuté de l'aide judiciaire par habitant et en % du PIB en 2020 (Q1, Q3, Q12-1)

Groupe	États / entités	Par habitant	En % du PIB	En % du budget du système judiciaire
A: < 10.000 €	ALB	0,05 €	0,001%	0,3%
	ARM	0,22 €	0,006%	2,1%
	AZE	0,19 €	0,005%	2,0%
	BGR	0,47 €	0,005%	0,9%
	BIH	2,30 €	0,044%	6,1%
	GEO	0,52 €	0,014%	6,0%
	MDA	0,96 €	0,025%	6,1%
	MKD	0,16 €	0,003%	0,8%
	MNE	0,24 €	0,003%	0,4%
	SRB	NA	NA	NA
	TUR	1,00 €	0,013%	6,2%
UKR	0,50 €	0,015%	NA	
B: 10.000 € - 20.000 €	GRC	0,42 €	0,003%	0,9%
	HRV	3,47 €	0,028%	5,4%
	HUN	0,05 €	0,000%	0,1%
	ISL	34,40 €	0,183%	29,6%
	LTU	2,54 €	0,015%	5,4%
	LVA	0,88 €	0,006%	1,6%
	POL	NA	NA	NA
	PRT	10,86 €	0,055%	NA
	ROU	0,85 €	0,008%	1,7%
	SVK	NA	NA	NA
C: 20.000 € - 40.000 €	AND	6,31 €	0,017%	4,0%
	BEL	9,43 €	0,024%	10,8%
	CYP	1,89 €	0,008%	3,0%
	CZE	1,91 €	0,009%	3,0%
	ESP	6,03 €	0,025%	6,9%
	EST	3,08 €	0,015%	5,7%
	FRA	6,91 €	0,020%	9,5%
	ITA	5,88 €	0,021%	7,2%
	MLT	0,95 €	0,004%	1,5%
	SVN	1,99 €	0,009%	2,0%
	UK:ENG&WAL	22,25 €	0,066%	NA
	UK:NIR	42,71 €	0,150%	38,2%
	UK:SCO	20,18 €	0,064%	23,7%
	D: > 40.000 €	AUT	3,09 €	0,007%
CHE		20,09 €	0,027%	9,2%
DEU		7,10 €	0,018%	5,0%
DNK		23,06 €	0,043%	25,0%
FIN		16,12 €	0,038%	20,4%
IRL		NA	NA	NA
LUX		9,90 €	0,010%	5,6%
MCO		6,40 €	0,009%	3,2%
NLD		26,06 €	0,057%	20,8%
NOR		24,49 €	0,041%	31,1%
SWE		35,61 €	0,075%	27,9%
E: États observateurs		MAR	0,06 €	0,002%
	ISR	8,98 €	0,024%	11,5%
	KAZ	0,18 €	0,002%	1,8%
<b>Moyenne</b>	<b>8,61 €</b>	<b>0,028%</b>	<b>8,8%</b>	
<b>Médiane</b>	<b>3,08 €</b>	<b>0,015%</b>	<b>5,4%</b>	



## Quels États et entités accordent une aide judiciaire au plus grand nombre d'affaires ?

Graphique 2.30 Montant de l'aide judiciaire mise en œuvre par affaire (en €) et nombre total d'affaires pour 100 000 habitants en 2020 (Q12-1, Q20)



La CEPEJ cherche à affiner l'analyse des politiques liées à l'accès à la justice par le biais de l'aide judiciaire. A cette fin, la CEPEJ a établi un lien entre la demande (le nombre d'affaires contentieuses et non-contentieuses, pour lesquelles l'aide judiciaire a été accordée pour 100 000 habitants) avec les montants alloués par affaire. Cette information est disponible pour 33 États et entités.

D'une manière générale, certains États et entités accordent un faible montant d'aide judiciaire par affaire, pour un nombre élevé d'affaires, tandis que d'autres États accordent un montant plus élevé par affaire, pour un plus petit nombre d'affaires.

Le **Danemark**, la **Norvège**, les **Pays-Bas** et l'**Autriche** accordent le montant le plus élevé par affaire. Le **Danemark** n'est pas représenté dans le graphique 2.30 car il s'agit d'un cas extrême accordant un montant par affaire très important par rapport aux autres pays. La **Norvège** et les **Pays-Bas** offrent également une aide judiciaire pour de nombreuses affaires. D'autre part, certains pays comme la **Lituanie**, la **République de Moldova** et l'**Espagne** ont de nombreuses affaires d'aide judiciaire mais avec un montant plus faible par affaire. La **Hongrie** et l'**Albanie** ne se montrent généreux ni au regard du nombre d'affaires éligibles ni au regard du montant dépensé par affaire.

## Tendances et conclusions

Comme l'indique la Commission de Venise dans son Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie 1 portant sur l'indépendance des juges, (2010, CDL-AD (2010)004-e.) : «*L'Etat a le devoir d'allouer des ressources financières suffisantes au système judiciaire. Même en temps de crise, le bon fonctionnement et l'indépendance des juges ne doivent pas être mis en péril*». Un financement adéquat est nécessaire «*pour que les tribunaux et les juges soient en mesure de respecter les normes établies à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans les Constitutions nationales et d'accomplir leurs missions avec l'intégrité et l'efficacité requises pour que la population ait confiance dans la justice et l'Etat de droit*». En même temps, les ressources étant par définition limitées, elles doivent être utilisées efficacement.

Entre 2010 et 2020, le budget du système judiciaire a augmenté de manière régulière mais inégale. La plus faible augmentation se situe entre 2012 et 2014 et la plus importante entre 2016 et 2018.

Les pays européens ont dépensé en moyenne près de 1,1 milliard d'euros pour leurs systèmes judiciaires, soit 79 € par habitant (7 € de plus qu'en 2018) et 0,35 % du PIB. Les pays dont le PIB par habitant est plus élevé investissent davantage par habitant dans les systèmes judiciaires. En revanche, les pays moins riches allouent plus de budget en pourcentage du PIB, montrant un effort budgétaire plus important pour leurs systèmes judiciaires.

En moyenne, les États membres et les entités consacrent près des 2/3 du budget de leur système judiciaire aux tribunaux, environ 25 % aux ministères publics et le reste à l'aide judiciaire. De 2018 à 2020, presque tous les États membres et entités ont augmenté le budget alloué aux tribunaux, aux ministères publics et à l'aide judiciaire. L'augmentation la plus significative en pourcentage, de 12 % en moyenne, a été enregistrée pour le budget des ministères publics. Le budget alloué aux tribunaux semble être lié à la richesse du pays mais aussi au nombre de tribunaux.

Traditionnellement, les pays de l'Europe orientale dépensent proportionnellement plus pour leurs ministères publics, tandis que les pays de l'Europe du Nord et les pays de la *common law* investissent relativement plus dans l'aide judiciaire. Une couverture adéquate de l'aide judiciaire est essentielle pour garantir l'accès à la justice pour tous. D'une manière générale, tous les pays ont mis en place un système d'aide judiciaire en matière pénale et autre que pénale, conforme aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

La pandémie de la COVID-19 n'a pas entraîné de grandes variations en termes de budget global. Cependant, certaines variations peuvent être constatées dans des lignes budgétaires spécifiques telles que : l'entretien des bâtiments des tribunaux (diminution), les frais de justice (diminution), la formation (diminution) et les TIC (augmentation). Le budget de l'aide judiciaire a également été affecté par la pandémie : en raison de la baisse du nombre d'affaires, le budget exécuté a diminué dans de nombreux pays.





## JUGES ET PERSONNEL NON-JUGE

### ” Qui sont les juges ?

■ Aux fins de ce chapitre, le juge, défini selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, *Ali Riza et autres c. Turquie*, Requêtes n° [30226/10](#) et 4 autres, 22 juin 2020, § 195), tranche, « sur la base de normes de droit avec plénitude de juridiction et à l'issue d'une procédure organisée, sur toute question relevant de sa compétence ». Il est indépendant du pouvoir exécutif. Les juges traitant de questions administratives ou financières (par exemple) entrent dans cette définition s'ils remplissent les critères susmentionnés.

■ Pour mieux tenir compte de la diversité des statuts et des fonctions qui peuvent être associés au mot «juge» dans les Etats membres et les entités, trois types de juges ont été définis par la CEPEJ :

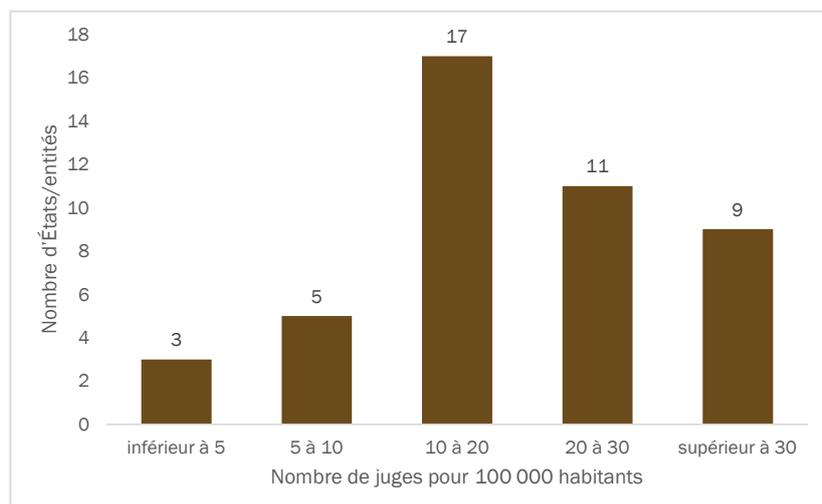
- ▶ les juges professionnels, recrutés, formés et rémunérés comme tels et qui exercent leur fonction à titre permanent ;
- ▶ les juges professionnels occasionnels, qui n'exercent pas leur fonction à titre permanent, mais sont rémunérés comme tels ;
- ▶ les juges non professionnels qui siègent dans les tribunaux et dont les décisions sont contraignantes mais qui ne font pas partie des juges professionnels, des arbitres ou des membres de jury. Cette catégorie comprend notamment les juges sans formation juridique initiale qui sont désignés en **France** sous l'appellation «*juges consulaires*».

■ Pour ces trois catégories, le Rapport utilise des équivalents temps plein (ETP) pour le nombre de postes de juges effectivement occupés, qu'ils exercent à temps plein, à temps partiel ou de manière occasionnelle.

## Y a-t-il le même nombre de juges dans toute l'Europe ?

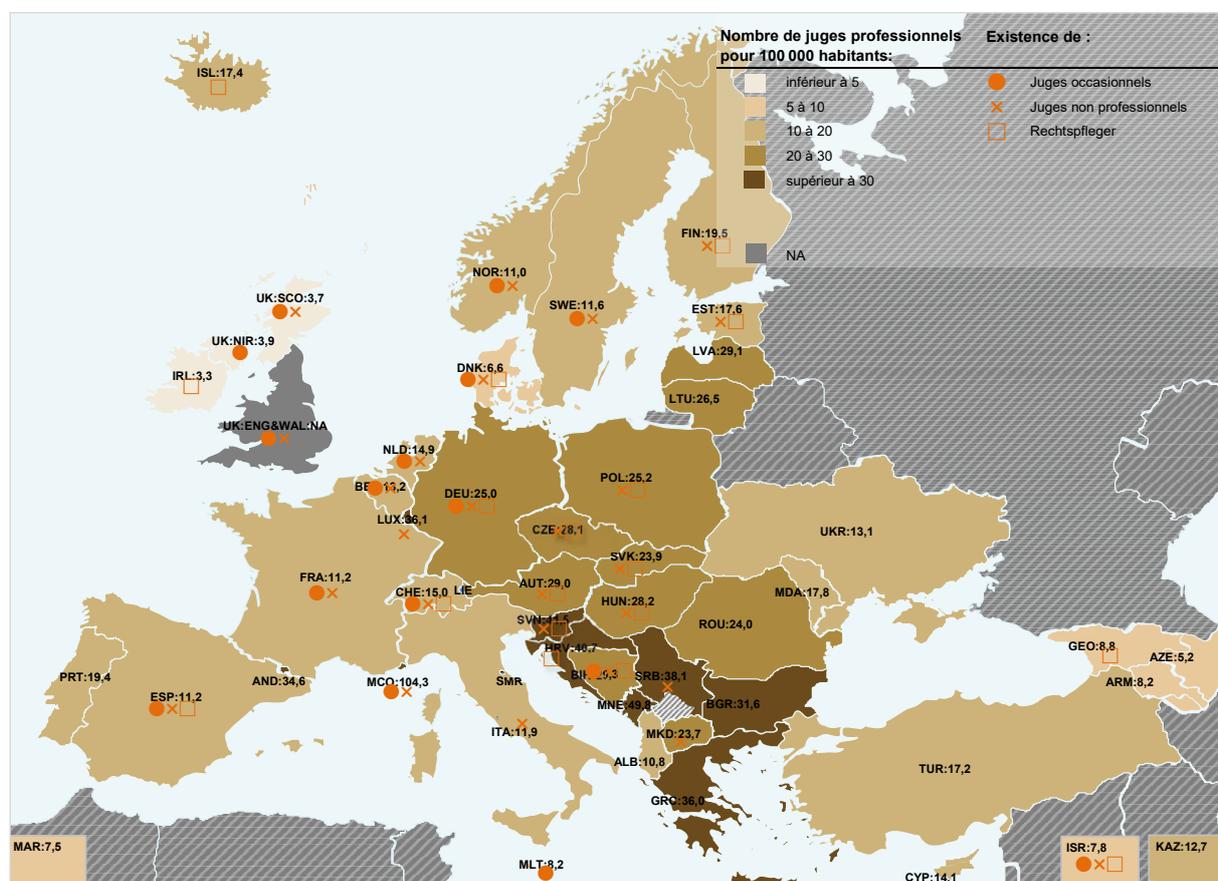
En 2020, il existe encore des disparités importantes dans le nombre de juges professionnels entre les différents pays. Toutefois, la répartition du nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants illustrée par le graphique 3.1 est restée globalement stable au fil des années.

Graphique 3.1 Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants en 2020 (Q1, Q46)



La plupart des États et entités comptent entre 10 et 30 juges professionnels pour 100 000 habitants. Les chiffres vont d'un minimum de 3 en **Irlande** à un maximum de 104 à **Monaco**. Comme le montre la carte suivante, il existe des différences considérables même entre pays de taille et de niveau de revenus comparables.

Carte 3.2 Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants en 2020 (Q1, Q46)



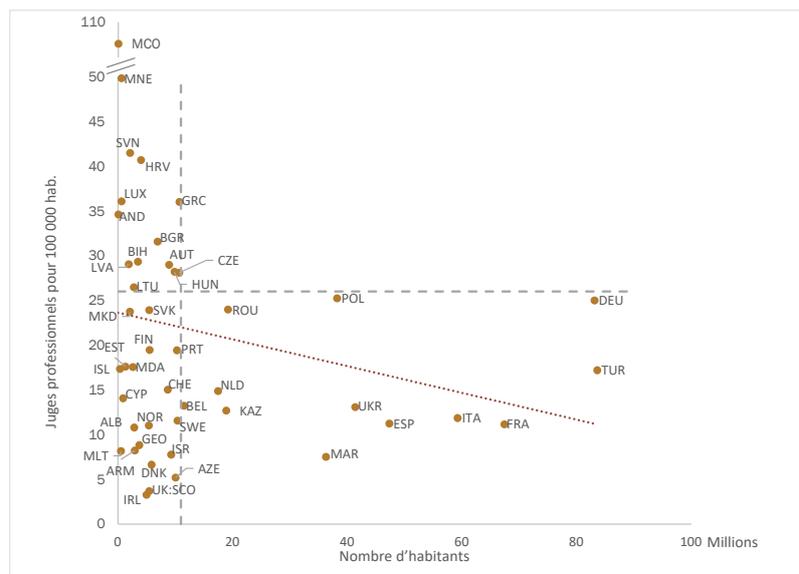
## » Comment s'expliquent les disparités quant au nombre de juges professionnels en Europe ?

Les disparités peuvent, au moins dans une certaine mesure, s'expliquer par la diversité des organisations judiciaires, les facteurs géographiques et/ou l'évolution des systèmes juridiques européens.

Les organisations judiciaires en Europe varient considérablement d'un État à l'autre. Les juges professionnels traitent un volume très variable d'affaires. Dans un certain nombre de pays, ces affaires peuvent également être traitées par des juges professionnels occasionnels et/ou des juges non professionnels. A **Malte**, en **Espagne** et en **Suisse**, les juges professionnels siégeant à titre occasionnel dans les tribunaux traitent une part importante du volume total d'affaires. Le faible nombre de juges professionnels par habitant en **Irlande du Nord (RU)** et en **Écosse (RU)** est dû à la très forte proportion d'affaires relevant de la compétence des *magistrats* non professionnels. Certains pays, qui comptent 10 à 20 juges professionnels pour 100 000 habitants, ont recours à des juges non professionnels pour les affaires relevant du droit du travail et du droit commercial en **France**, pour les petits litiges civils et commerciaux et pour les affaires pénales mineures en **Italie**, pour les contentieux en matière de droit de la famille, droit du travail, droit social, droit commercial, les affaires de faillite et les affaires pénales mineures aux **Pays-Bas**, ou pour les litiges civils de moins de 90 € en **Espagne**.

La carte 3.2 suggère que le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants peut être affecté par des facteurs géographiques et/ou l'évolution des systèmes juridiques européens. Une zone cohérente en Europe centrale et du Sud-Est compte plus de 20 juges pour 100 000 habitants. Il s'agit essentiellement de systèmes juridiques influencés par le droit germanique, à savoir **Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Allemagne, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Monténégro, Macédoine du Nord, Pologne, Serbie, République slovaque et Slovénie**. En outre, comme déjà souligné dans les Rapports précédents, les pays d'Europe de l'Est comptent traditionnellement un nombre très élevé de juges et de fonctionnaires par habitant. En revanche, les pays d'Europe occidentale et méridionale, dont les systèmes juridiques s'inspirent du droit nordique, de la *common law* ou du droit napoléonien, ont un nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants plus faible.

Graphique 3.3 Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants par rapport à la population en 2020 (Q1, Q46)

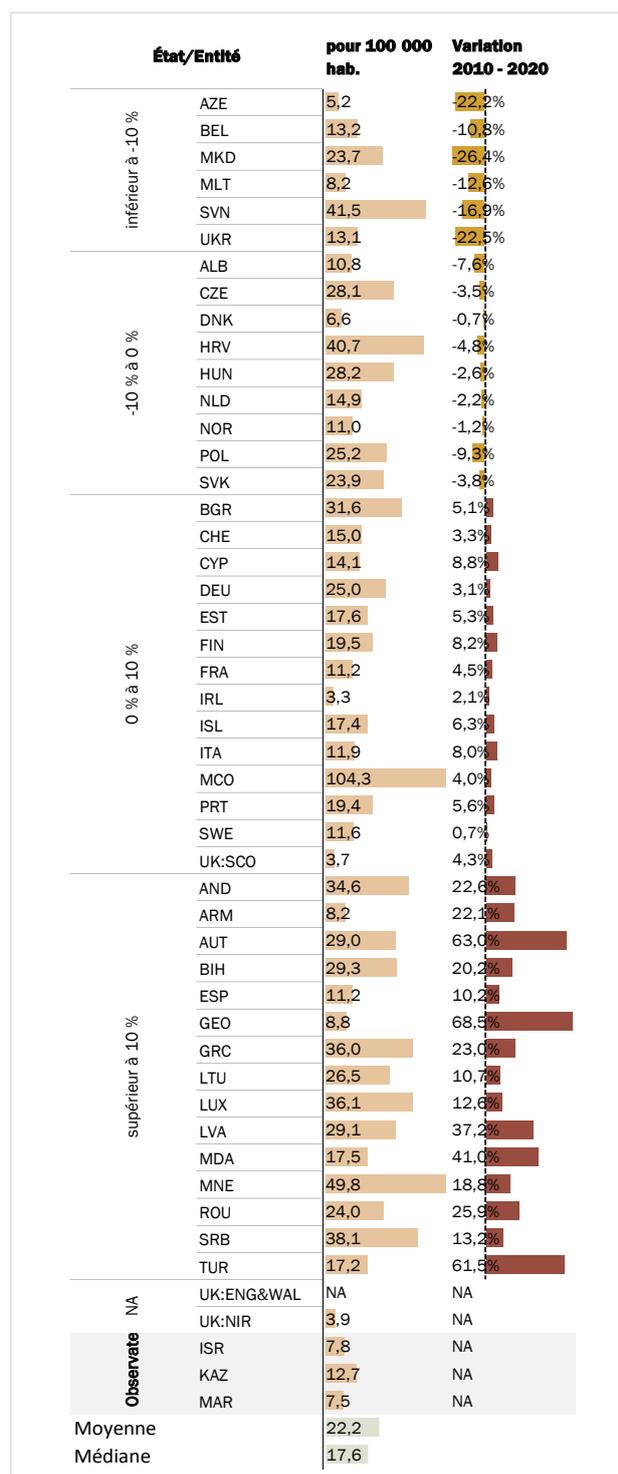


La taille de la population pourrait aussi avoir une incidence sur le nombre de juges pour 100 000 habitants, comme le montre le graphique 3.3. On ne trouve plus de 26 juges pour 100 000 habitants que dans les pays de moins de 11 millions d'habitants, de la **Lituanie** avec 26,5 juges pour 100 000 habitants avec environ 2,8 millions d'habitants à **Monaco** avec environ 104 juges pour 100 000 habitants avec 38 500 habitants. La ligne de tendance en pointillés rouges indique aussi une légère corrélation négative entre le nombre d'habitants et le nombre de juges pour 100 000 habitants. Elle montre une tendance à la baisse, ce qui pourrait suggérer que les pays plus peuplés ont tendance à avoir besoin de moins de juges par rapport à leur population que les pays moins peuplés, peut-être en raison d'économies d'échelle. Toutefois, cette interprétation doit être considérée avec beaucoup de prudence car les valeurs du graphique sont très dispersées.

## Comment le nombre de juges professionnels a-t-il évolué au fil des ans ?

Le nombre moyen de juges professionnels pour 100 000 habitants est passé de 20,9 à 22,2 entre 2010 et 2020, et la médiane de 17,3 à 17,6. Le nombre total de juges professionnels dans les États membres et entités a légèrement augmenté. Bien que les pays couverts ne soient pas totalement identiques, on peut observer une augmentation du nombre de juges.

Graphique 3.4 Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants et variation, 2010 - 2020 (Q1, Q46)

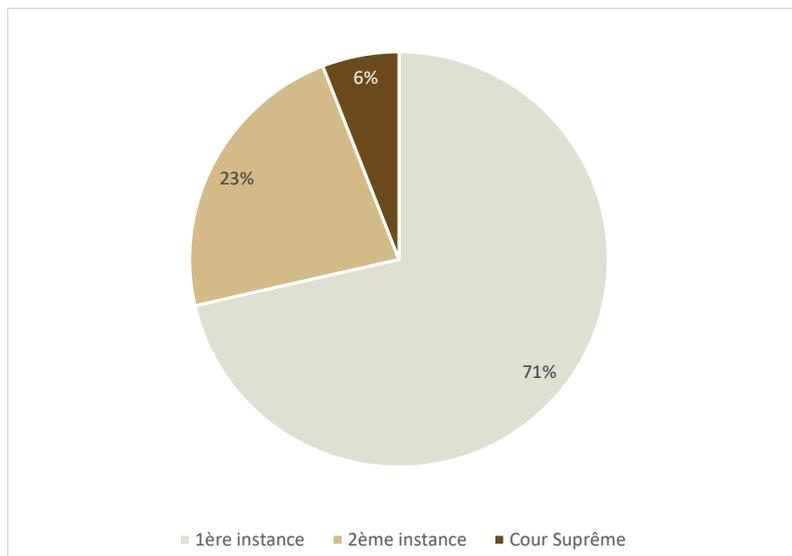


Au fil des ans, des variations importantes ont été observées dans de nombreux pays. Le graphique 3.4 montre que le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants a augmenté entre 2010 et 2020 dans la plupart des États sans qu'il y ait toutefois une tendance uniformisée. Les évolutions observées ont des explications particulières, telles que des réformes judiciaires ou la diminution ou la croissance de la population (voir le graphique 1.2 du chapitre 1). En **Autriche**, le nombre de juges a augmenté en raison de la création de tribunaux administratifs en 2014, inclus dans les statistiques seulement à partir de 2016. En **Bosnie-Herzégovine**, le Conseil de la Justice a augmenté le nombre de juges dans plusieurs tribunaux au vu du nombre d'affaires à traiter et afin d'éviter des retards excessifs dans les procès. En **Grèce**, la méthodologie de la réponse a été modifiée. Au **Luxembourg**, une loi est entrée en vigueur en 2017 qui prévoyait un programme pluriannuel pour le recrutement de juges et de procureurs de 2017 à 2020. Au **Monténégro**, trois tribunaux correctionnels (*Misdemeanor Courts*) et la Haute Cour correctionnelle (*High Misdemeanor Court*) ont été créés en 2015. L'augmentation en **Lituanie** et - dans une certaine mesure - en **Andorre**, **Arménie**, **Bosnie-Herzégovine**, **Géorgie**, **Lettonie**, **République de Moldova**, **Roumanie** et **Serbie** peut s'expliquer par le déclin démographique. En **Géorgie**, le nombre de juges de deuxième instance et de la Cour suprême augmente également en raison de l'occupation des postes qui étaient restés vacants jusqu'en 2020. La **Türkiye** affiche une augmentation significative du nombre de juges, de procureurs et de personnel judiciaire au cours des dernières années. L'une des explications évoquées est la création des cours d'appel qui ont commencé à fonctionner en 2016. La raison de la diminution du nombre de juges en **Macédoine du Nord** est l'insuffisance de candidats éligibles, selon les nouvelles conditions applicables (achèvement de la formation initiale), à la nomination par le Conseil de la Justice dans les tribunaux de première instance. La situation de **l'Ukraine** se caractérise également par une diminution significative du nombre de juges, due notamment à la mise en œuvre d'une importante réforme judiciaire en 2016.

Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants	
Moyenne	22,2
Médiane	17,6

## » Comment les juges sont-ils répartis entre les instances ?

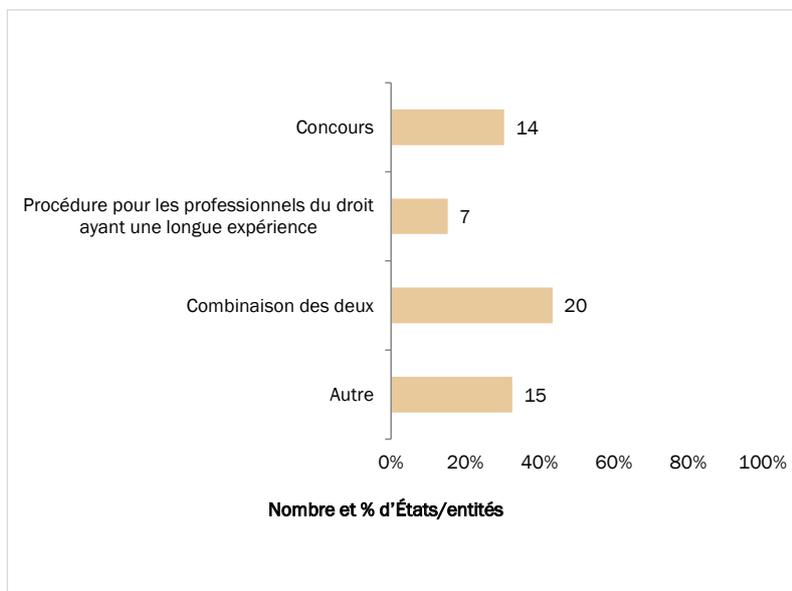
Graphique 3.5 Répartition moyenne des juges professionnels par instance en 2020 (Q46)



■ Dans la plupart des États membres et des entités, les juges sont pour environ deux tiers à 80% des juges de première instance, pour environ 15% à 30% des juges de deuxième instance et pour environ 2% à 7% des juges de la Cour suprême. En ce qui concerne les différents niveaux de juridictions, il existe une répartition assez uniforme des juges professionnels qui est restée très stable au fil des ans.

## » Comment les juges sont-ils recrutés ?

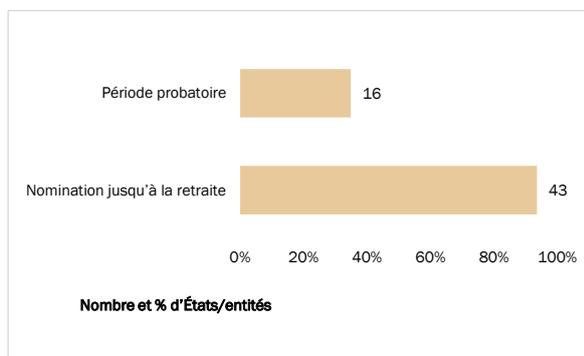
Graphique 3.6 Modalités de recrutement des juges professionnels en 2020 (Q110)



■ Le concours, mode commun de recrutement des juges, est l'option majoritaire choisie par les États membres et entités comme voie unique de recrutement ou en combinaison avec d'autres modes de recrutement. Certains États et entités, en particulier les pays de *common law*, ont une procédure qui repose uniquement sur l'expérience et l'ancienneté des juristes, sans concours (**Autriche, Irlande, Malte, Norvège, Suisse, Irlande du Nord (RU), – Écosse (RU) et Israël**). D'autres procédures de recrutement sont utilisées dans 15 États membres. Comme autres modalités, les États membres ont indiqué la conduite d'entretiens, l'implication d'un Conseil de nomination des juges ou d'un organe similaire, l'accomplissement d'une formation préparatoire ou une évaluation complète des qualifications des candidats.

## ” Les juges sont-ils toujours nommés à vie ?

Graphique 3.7 Période probatoire et durée du mandat des juges professionnels en 2020 (Q121, Q122)



Comme l'a également relevé le CCJE, de nombreux systèmes de droit civil prévoient des périodes probatoires pour les nouveaux juges (Avis n° 1 précité, paragraphe 49). Il existe une période probatoire dans 16 États membres. Les durées varient de 10 mois en **Grèce** à un maximum de 5 ans en **Bulgarie** et en **Allemagne**.

## ” L'inamovibilité des juges est-elle garantie ?

— L'inamovibilité des juges est garantie en principe, bien qu'il y ait souvent des exceptions à cette règle.

Graphique 3.8 Transfert des juges sans leur consentement en 2020 (Q121-1)



— Le principe d'inamovibilité implique qu'un juge ne peut pas recevoir une nouvelle affectation sans son consentement. Un transfert peut toutefois être effectué sans son consentement mais dans ce cas une attention particulière doit être accordée aux modalités de ce transfert. Il peut résulter d'une procédure disciplinaire devant un organe indépendant, c'est le cas pour 40% des États et entités. Par ailleurs, plus de 55% des États et entités permettent le changement d'affectation des juges sans leur consentement pour des raisons organisationnelles (fermeture, fusion, restructuration de tribunaux, etc.) encadrées par des garanties telles que le droit de faire appel de la décision devant un tribunal (**Hongrie**, **Pologne**). Ces chiffres sont restés assez stables depuis le dernier rapport.

— Le principe de la nomination à vie des juges s'applique dans presque tous les États membres et entités. Le Conseil Consultatif de juges européens (CCJE) note que dans la pratique européenne, les nominations à plein temps jusqu'à l'âge légal de la retraite sont la règle et qu'il s'agit de l'approche la moins problématique du point de vue de l'indépendance (Avis n° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges, paragraphe 48). La situation en **Suisse**, où les juges peuvent être élus, selon les cantons par le peuple, ou le parlement, ou encore nommés par la cour d'appel, est assez spécifique.

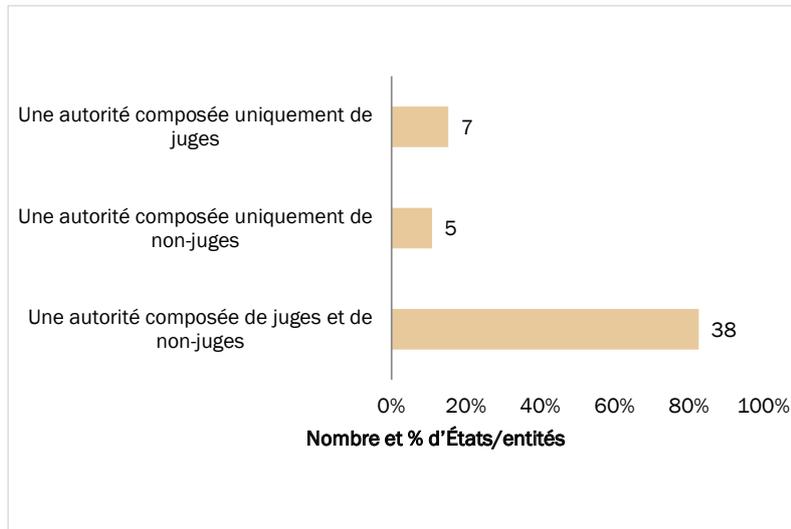
— Il ressort des réponses que le transfert des juges est possible pour des raisons autres que disciplinaires ou organisationnelles. En **Autriche**, les juges doivent être transférés si des circonstances non professionnelles (qui ne sont pas de leur fait) portent atteinte à leur réputation et à leur capacité à exercer leur fonction de sorte qu'ils ne seraient plus en mesure d'agir en tant que juge dans cette juridiction ; il en va de même en cas d'adoption ou de relations maritales ou non maritales entre des juges du même tribunal de district. Au **Danemark**, les juges adjoints peuvent être transférés dans un autre tribunal sans leur consentement pour des raisons d'organisation, d'éducation ou de santé, ou s'ils sont considérés comme inaptes au poste. En **Allemagne**, outre les raisons disciplinaires et organisationnelles, les juges peuvent être transférés sans leur consentement dans le cadre d'une procédure de mise en accusation (*impeachment*) pour violation de l'ordre constitutionnel ou si des faits extérieurs à leur activité judiciaire exigent impérativement une telle mesure afin d'éviter une atteinte grave à l'administration de la justice.

— Dans certains États, un transfert temporaire peut être décidé sans le consentement du juge dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice (par exemple en **Belgique**, **Bosnie-Herzégovine**, **Allemagne**, **Islande**, **Irlande**, **Lituanie**, **Macédoine du Nord** et **Slovénie**). Là encore, des garanties spécifiques encadrent ce type de réaffectation à travers des régulations strictes concernant la durée, les autorités compétentes pour décider, la possibilité de faire appel à l'encontre de la décision, le niveau de salaire et les bénéfices inhérents, etc.

## ” Qui décide du recrutement des juges ?

■ Dans la grande majorité des Etats et entités membres, une autorité composée de juges et de non-juges est compétente pour le recrutement initial des juges professionnels.

Graphique 3.9 **Autorités chargées du recrutement initial des juges professionnels en 2020 (Q111)**



■ Seuls quelques Etats et entités prévoient une autorité composée uniquement de juges ou une autorité composée uniquement de non-juges. Dans la plupart des cas, l'organe compétent est le Conseil supérieur de la magistrature (ou un organe similaire). En **Allemagne** et en **Suisse**, tous les modèles existent selon les entités fédérées.

■ Pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'autorité en charge des procédures de recrutement des juges doit être indépendante. Certains Etats et entités distinguent l'autorité formelle, qui peut être celle qui

nomme (par exemple le Président de la République ou le ministre de la Justice), de l'autorité effectivement en charge du processus de recrutement, qui se doit d'être indépendante de l'exécutif pour que soit garantie la pleine indépendance du pouvoir judiciaire.

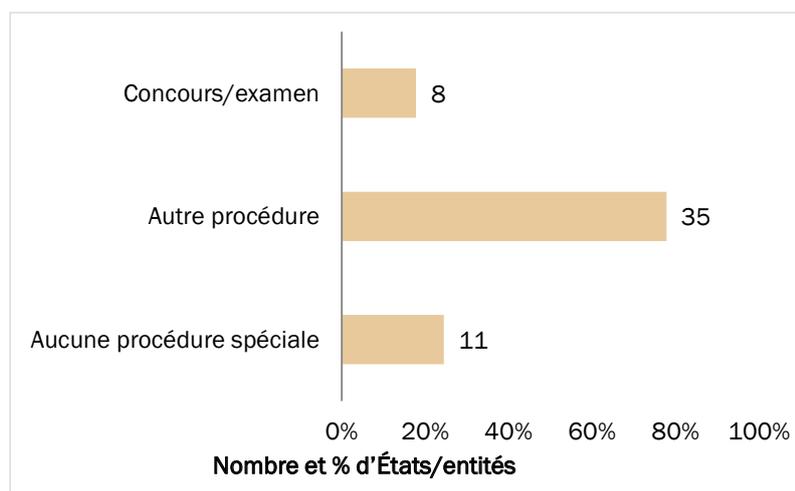
## ” Qui décide de la promotion des juges ?

■ Dans 28 Etats et entités membres et deux Etats observateurs, la même autorité compétente pour le recrutement initial est également compétente pour la promotion des juges. Dans cinq de ces pays, il s'agit d'une autorité composée uniquement de juges, dans un pays, d'une autorité composée uniquement de non-juges, et dans 24 pays, d'une autorité composée de juges et de non-juges. En **Allemagne**, tous les modèles existent, selon les *Länder*. Dans de nombreux pays, l'organe compétent est le Conseil supérieur de la magistrature.

## Comment les juges sont-ils promus ?

Dans la plupart des pays, les décisions de promotion se fondent sur des évaluations. Des entretiens sont également menés dans certains cas, et l'ancienneté est parfois exigée. Dans de nombreux pays, les décisions de promotion sont prises par le Conseil supérieur de la magistrature ou un organe similaire, ou du moins ce dernier est impliqué dans la décision.

Graphique 3.10 Procédure pour la promotion des juges professionnels en 2020 (Q113)



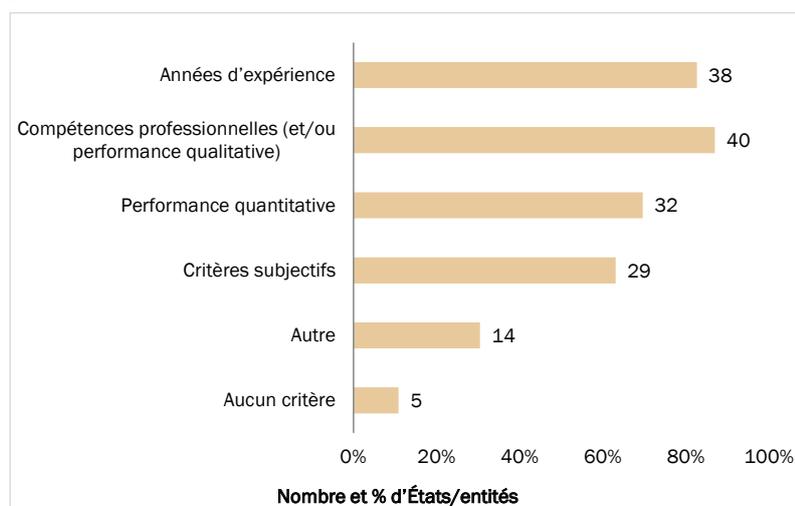
Seuls quelques États prévoient un concours ou un examen pour les promotions. Dans la plupart des États et entités, une autre procédure est utilisée où il n'y a pas de procédure particulière. Toutefois, certains États ont choisi l'option « aucune procédure spéciale » parce que la procédure normale de candidature s'applique (**Danemark, Estonie, Irlande, Islande, Norvège et Suisse**). Parmi les États et entités qui ont choisi l'option « concours / examen », il y a une différence entre le concours interne (**Andorre**) et le concours

ouvert comme pour la nomination initiale (**Irlande du Nord (RU)**). La différence entre une procédure de sélection et aucune procédure spéciale est donc délicate et les critères de promotion permettent de mieux nuancer les procédures de promotion lorsqu'elles impliquent une sélection.

## Quels sont les critères de promotion des juges ?

La plupart des États utilisent un large éventail de critères pour la promotion des juges professionnels.

Graphique 3.11 Critères utilisés pour la promotion des juges professionnels en 2020 (Q113-1)



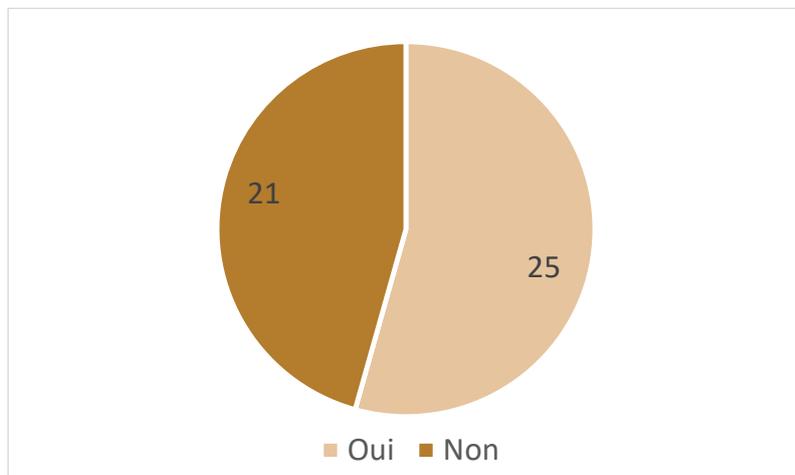
Les plus courants sont les compétences professionnelles (et/ou la performance qualitative) et les années d'expérience, utilisés respectivement par 40 et 38 États membres et entités, et deux États observateurs pour chacune desdites options. Il n'y a pas un seul État qui utilise uniquement des critères subjectifs (intégrité, réputation, etc.), mais 29 États et entités membres et deux États observateurs les utilisent parmi d'autres. Lorsque d'« autres » critères sont utilisés, il s'agit principalement de résultats d'évaluation. L'option « aucun

critère » a été retenue par les pays où la procédure régulière de recrutement est suivie (**Estonie, Islande, Irlande, Norvège et Suisse**).

## ” Les juges non professionnels existent-ils dans tous les pays ?

■ Seulement un peu plus de la moitié des États et entités font appel à des juges non professionnels.

Graphique 3.12 Existence de juges non-professionnels en 2020 (Q49-1)

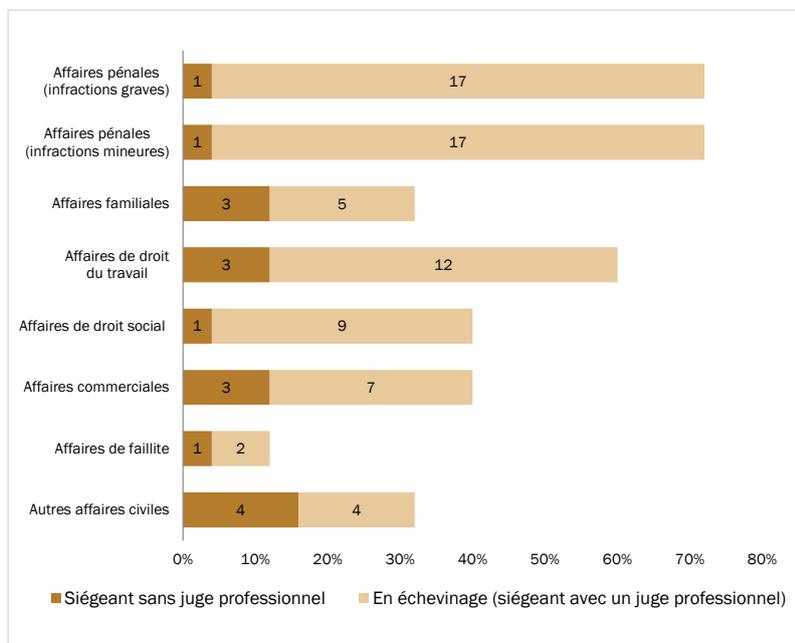


■ Cela ne semble pas aller de soi, car dans son Avis n°18, le CCJE a souligné que la nomination des juges non professionnels est considérée comme un maillon utile entre le pouvoir judiciaire et le public (Avis n°18(2015) sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, paragraphe 32). En outre, il est vrai que les juges non professionnels peuvent contribuer à soulager les juges professionnels de leur charge de travail.

## ” Quelles sont les tâches des juges non professionnels en Europe ?

■ Dans la plupart des pays, les juges non professionnels ne statuent pas seuls sur les affaires mais font partie d'un panel composé à la fois de juges professionnels (qui président le panel) et de juges non-professionnels (échevinage).

Graphique 3.13 Tâches confiées aux juges non professionnels en 2020 (Q49-1)



■ Les matières relevant de leur compétence sont multiples et variées, avec et sans échevinage : divers contentieux civils, familiaux, de travail ou sociaux et de droit pénal. Des juges non professionnels siégeant sans juges professionnels existent dans les États de droit napoléonien ou d'influence napoléonienne comme la **Belgique**, la **France**, l'**Italie**, les **Pays-Bas** et l'**Espagne**, ainsi qu'en **Norvège**. Il est intéressant de noter que, contrairement à ce qui se passe dans les autres pays, en **Belgique**, ces juges peuvent agir seuls en matière pénale, aussi bien au regard des infractions mineures que des infractions graves. Il s'agit de juges suppléants qui ne sont pas nommés à titre permanent,

mais uniquement pour remplacer les juges qui sont temporairement incapables d'agir. Les juges suppléants ont une formation juridique et une grande expérience dans le domaine du droit et doivent passer un examen rigoureux avant d'être désignés. Il s'agit généralement d'avocats, de notaires, de professeurs d'université ou de magistrats admis à la retraite.

## ” Quels types de personnel non-juge existent en Europe ?

■ L'existence, aux côtés des juges, d'un personnel compétent exerçant des fonctions bien définies et doté d'un statut reconnu est une condition essentielle au fonctionnement efficace des systèmes judiciaires. La grille d'évaluation de la CEPEJ établit une distinction entre cinq types de personnel non-juge :

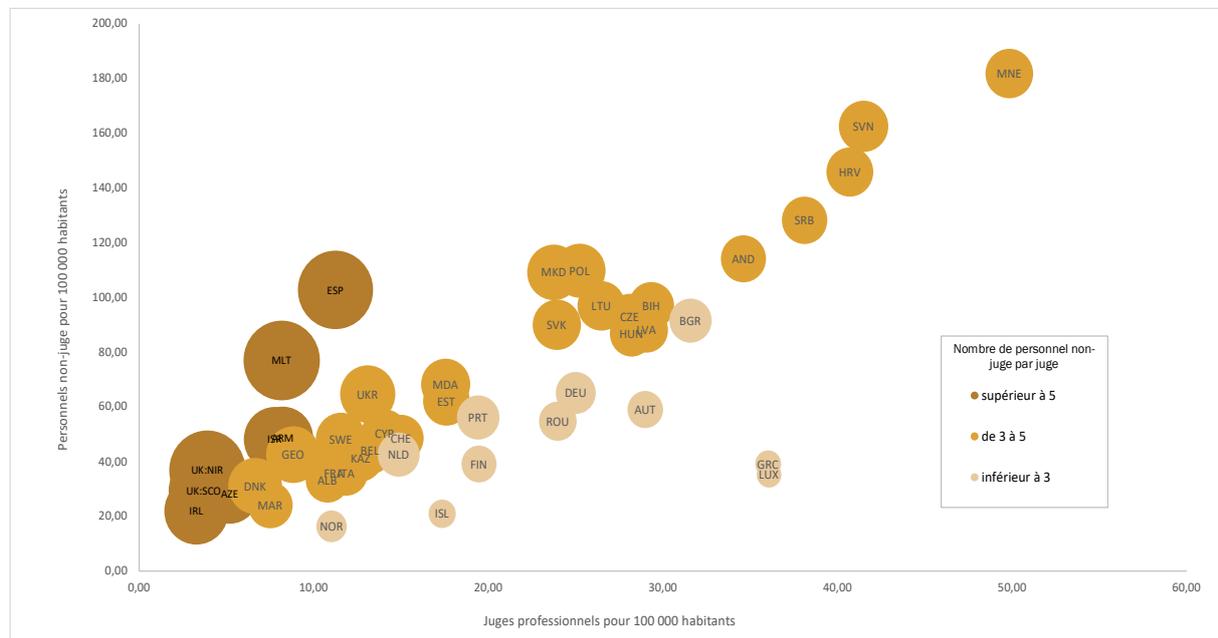
- ▶ Le **Rechtspfleger** est défini comme une instance judiciaire indépendante conformément aux tâches qui lui sont attribuées par la loi. Ces tâches peuvent concerner le droit de la famille et des tutelles, le droit successoral, la législation sur le registre foncier, les registres du commerce, les décisions d'attribution de nationalité, des affaires pénales, l'exécution des peines, la réduction des peines sous forme de travaux d'intérêt général, les poursuites au niveau des tribunaux de district, les décisions relatives à l'aide judiciaire, etc.
- ▶ Le **personnel non-juge (judiciaire)** assiste directement le juge en lui apportant un soutien d'ordre judiciaire (assistance pendant les audiences, préparation (judiciaire) des dossiers, prise de notes pendant les audiences, assistance judiciaire dans la rédaction des décisions du juge, conseil juridique – par exemple les greffiers).
- ▶ Le **personnel administratif** n'assiste pas directement le juge, mais est chargé des tâches administratives (enregistrement des affaires dans le système informatique, contrôle du paiement des frais de justice, préparation administrative des dossiers, archivage, etc.) et/ou de la gestion du tribunal (chef du secrétariat, chef du service informatique, directeur financier du tribunal, directeur des ressources humaines, etc.).
- ▶ Le **personnel technique** est composé des membres du personnel qui accomplissent des tâches d'exécution ou exercent des fonctions techniques ou d'entretien. Il s'agit notamment du personnel de nettoyage, des agents de sécurité, du personnel de maintenance du parc informatique, des électriciens etc.
- ▶ Les **autres personnels non-juges** englobent tous les personnels non-juges qui ne relèvent pas des catégories susmentionnées.

## ” Quel est le ratio de personnel non-juge par juge professionnel et comment a-t-il évolué ?

■ Le ratio moyen de personnels non-juge par rapport aux juges professionnels est d'environ 3,9 en 2020 (médiane : 3,3), le minimum étant de 1,0 (**Luxembourg**) et le maximum de 9,4 (**Malte** et **Irlande du Nord (RU)**). Ces chiffres montrent une très grande stabilité au fil des ans. Cela suggère qu'un certain nombre de personnels non-juge par juge est constamment nécessaire pour le fonctionnement efficace et efficient des tribunaux et que ce nombre n'a pas changé de manière significative au fil des ans malgré l'utilisation accrue des TIC.

## ” Quelle est la corrélation entre le nombre de juges professionnels et le nombre de personnels non-juge ?

Graphique 3.14 Nombre de personnels non-juge par rapport au nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants ; nombre de personnels non-juge par juge professionnel (Q1, Q46, Q52)



Le graphique 3.14 donne un aperçu de trois valeurs différentes : le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants, le nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants et le rapport entre le nombre de personnels non-juge et le nombre de juges professionnels.<sup>13</sup> Le nombre de personnels non-juge par juge professionnel est illustré par la couleur et la taille des cercles : plus le cercle est foncé et grand, plus il y a de personnels non-juge par rapport à un juge.

Dans la mesure où le personnel non-juge assiste les juges professionnels et les décharge de certaines tâches, on pourrait s'attendre à une corrélation négative entre le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants et le nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants. Cela signifierait que plus il y a de personnels non-juge, moins il y a de juges professionnels pour 100 000 habitants, et vice versa. Le graphique 3.14 montre que ce n'est pas le cas et qu'il existe même une corrélation positive entre ces deux indicateurs. Autrement dit, les pays qui comptent un plus grand nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants sont aussi ceux qui ont tendance à avoir un plus grand nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants. Cela souligne les différences significatives dans la dotation en personnel des systèmes judiciaires en Europe.

Cependant, la taille et la couleur des cercles indiquent que dans les Etats et entités où le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants est plus faible, le nombre de personnels non-juge par juge professionnel est généralement plus important. Tous les Etats et entités ayant plus de 5 personnels non-juges par juge professionnel ont moins de 12 juges professionnels pour 100 000 habitants, tandis que des ratios inférieurs à 3 personnels non-juge par juge professionnel ne peuvent être trouvés que dans les Etats et entités ayant 10 juges professionnels ou plus pour 100 000 habitants. Ceci est assez bien visible sur le graphique à partir de la disposition des cercles sombres et grands d'une part, et de la disposition des cercles clairs et petits d'autre part.

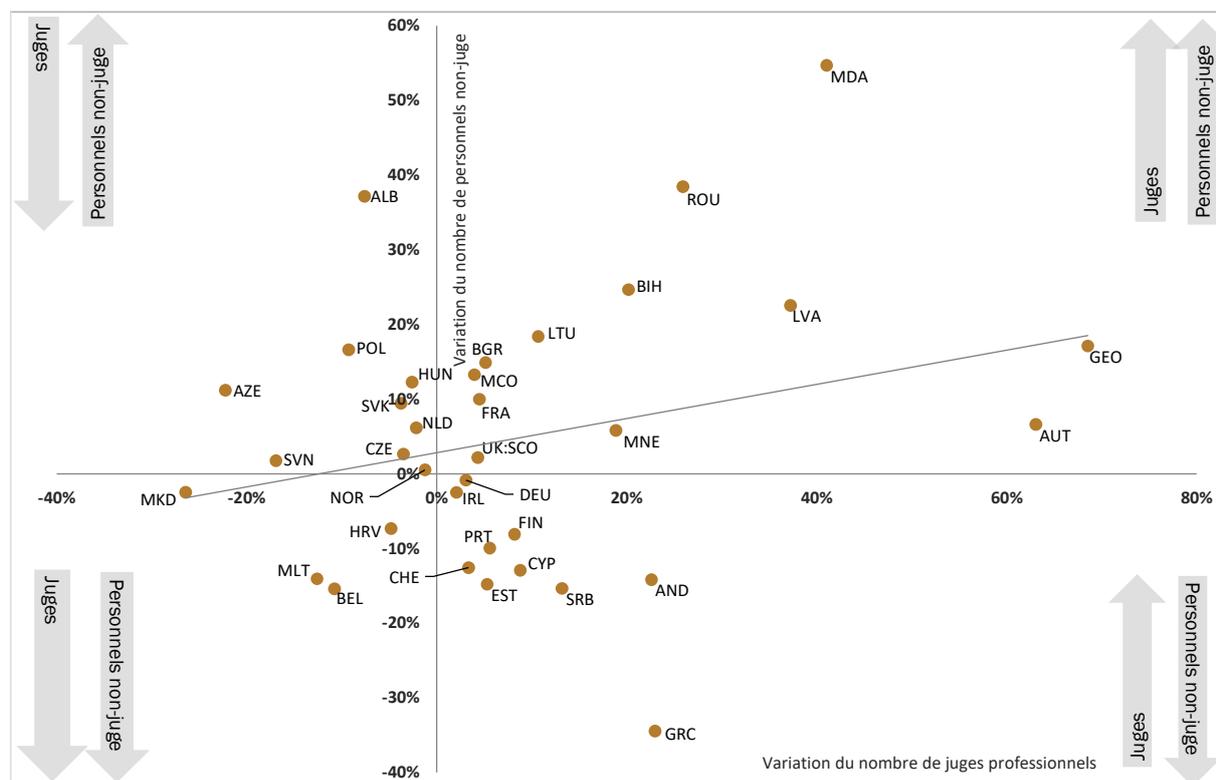
Il semble donc y avoir une certaine dépendance entre le nombre de personnels non-juge par juge professionnel et le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants dans le sens où moins de juges pour 100 000 habitants tendent à être nécessaires lorsque chaque juge est assisté par un plus grand nombre de personnels non-juge. Les interactions exactes peuvent être diverses : elles dépendent du degré d'assistance apportée au juge, de la mesure dans laquelle des décisions sont transférées aux *Rechtspfleger* (voir ci-dessous), ou de la part des tâches administratives ou liées à la gestion des tribunaux qui sont éventuellement accomplies par les juges.

13. Pour une meilleure visibilité, ce chiffre n'inclut pas Monaco qui, en raison de sa taille, présente une valeur extrême.

## Le nombre de juges professionnels et le nombre de personnels non-juge ont-ils évolué de façon uniforme ?

Une évolution uniforme du nombre de juges professionnels et du nombre de personnels non-juges ne peut être observée que partiellement.

Graphique 3.15 Variation du nombre de personnels non-juge par rapport à la variation du nombre de juges professionnels, 2010 - 2020 (Q46, Q52)

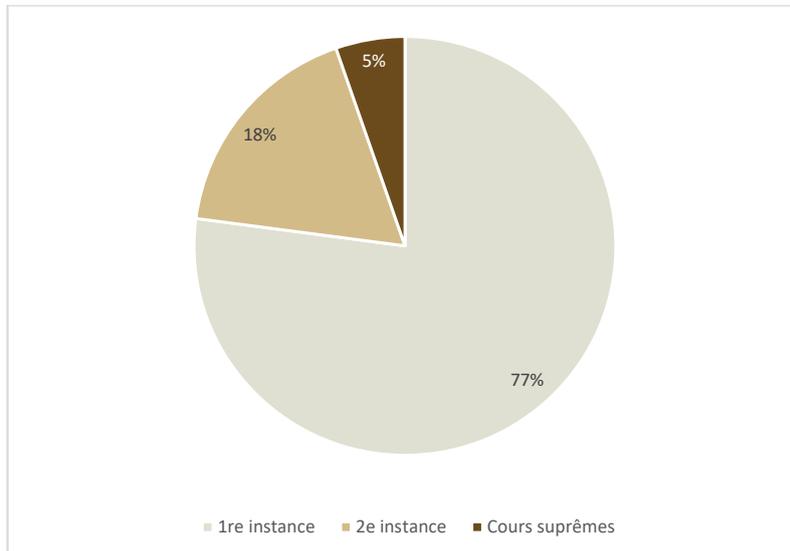


Le graphique 3.15 montre que la corrélation positive entre le nombre de juges professionnels et le nombre de personnels non-juge décrite ci-dessus se reflète également dans la variation de ces données entre 2010 et 2020 : comme le montre la ligne de tendance ascendante, une augmentation du nombre de juges s'accompagne souvent d'une augmentation du nombre de personnels non-juge et vice versa. Toutefois, cette corrélation est très faible et il existe un certain nombre de pays où le nombre de juges et celui des personnels non-juge ont évolué dans des directions opposées.

Pour assurer l'efficacité des tribunaux, le lien entre le nombre de juges professionnels et le nombre de personnels non-juge doit être soigneusement examiné lors de la création ou de la réduction de postes. Bien que les raisons de ces évolutions soient probablement complexes et doivent être évaluées au cas par cas, il apparaît nécessaire d'être particulièrement vigilant sur les conclusions à tirer en termes d'efficacité, s'agissant des pays où le nombre de juges a augmenté tandis que le nombre de personnels non-juge a diminué. En effet, le nombre plus élevé de décisions qu'implique une augmentation du nombre de juges, entraîne généralement aussi une charge de travail plus importante pour le personnel non-juge.

## » Comment le personnel non-juge est-il réparti entre les différentes instances ?

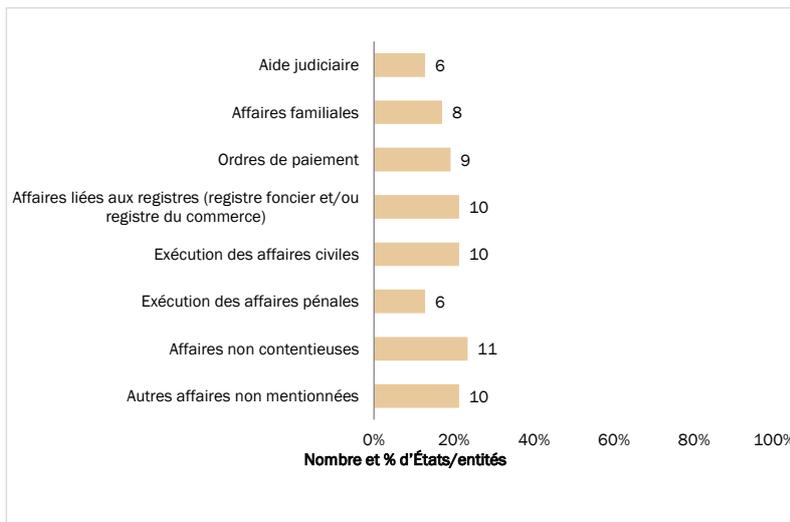
Graphique 3.16 Répartition moyenne du personnel non-juge entre les différentes instances en 2020 (Q52-1)



La distribution moyenne du personnel non-juge entre les différentes instances est similaire à celle des juges (cf. graphique 3.5), mais on trouve un ratio plus élevé en première instance (71% pour les juges) et un ratio plus faible en deuxième instance (23% pour les juges). La répartition est restée stable entre 2018 et 2020.

## » Combien d'États ont mis en place des *Rechtspfleger* et quelles missions leur sont confiées ?

Graphique 3.17 Synthèse des missions confiées au *Rechtspfleger* (ou organe équivalent) en 2020 (Q53)



15 États membres et un État observateur ont mis en place des *Rechtspfleger* (ou des organes équivalents) chargés de tâches juridictionnelles ou quasi-judiciaires ayant des compétences autonomes et dont les décisions peuvent être susceptibles de recours. Les missions qui leur sont confiées dans chaque pays et qui sont présentées dans le graphique 3.17 n'ont pas changé depuis le précédent Rapport. Outre les domaines expressément mentionnés, ils traitent, par exemple, des questions de faillite, d'entraide judiciaire, des décisions non-juridictionnelles en matière civile, familiale et pénale ou des procédures relatives aux frais de justice et aux honoraires d'avocat.

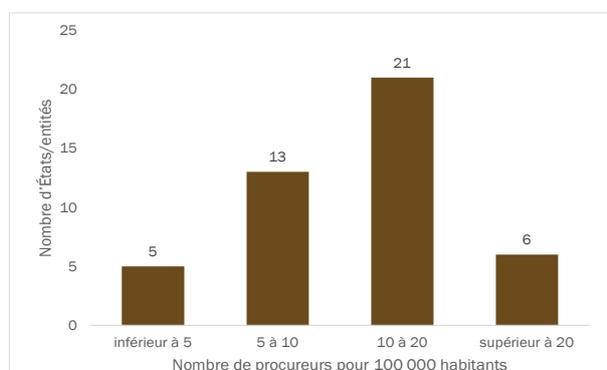
## ” Qui sont les procureurs ?

— Selon la définition qu’en donne la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, le ministère public est « l’*autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l’intérêt général, à l’application de la loi lorsqu’elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d’une part, des droits des individus, et, d’autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale.*

## ” Y a-t-il le même nombre de procureurs partout en Europe ?

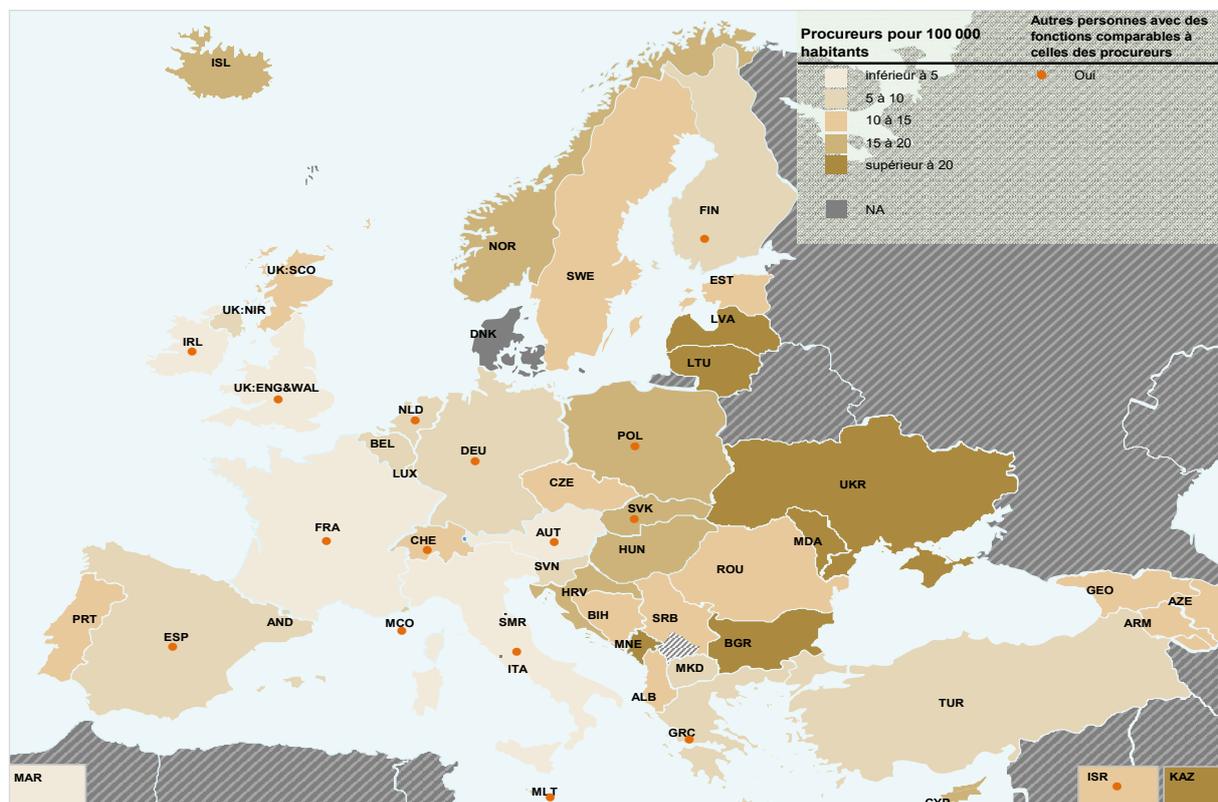
— Il existe encore des disparités importantes dans le nombre de procureurs.

Graphique 3.18 Nombre de procureurs pour 100 000 habitants en 2020 (Q115)



— En 2020, la plupart des États et entités comptent entre 5 et 20 procureurs pour 100 000 habitants. Les chiffres varient d’un minimum de 3 en **France**, en **Irlande** et au **Maroc** à un maximum de 24 en **République de Moldova**. Les valeurs exactes pour les États et entités sont indiquées dans la carte suivante.

Carte 3.19 Nombre de procureurs pour 100 000 habitants en 2020 (Q1, Q55)



## » Comment s'expliquent les disparités du nombre de procureurs en Europe ?

■ Les disparités peuvent, au moins dans une certaine mesure, s'expliquer par la diversité des organisations judiciaires, des facteurs géographiques et/ou l'évolution des systèmes juridiques européens.

■ La carte 3.19 illustre la diversité du nombre de procureurs pour 100 000 habitants en Europe selon les régions. Alors que la plupart des Etats et entités d'Europe du Nord, de l'Ouest, du Centre et du Sud emploient un nombre très faible à moyen de 2 à 15 procureurs pour 100 000 habitants, on trouve des nombres plus élevés de plus de 15 ou même 20 procureurs pour 100 000 habitants principalement dans les régions situées plus à l'Est.

■ Comme le montre la carte 3.19, 17 Etats membres et un observateur disposent d'autres personnels dont les fonctions sont similaires à celles des procureurs. Dans six des Etats et entités, ce nombre est très important par rapport au nombre de procureurs

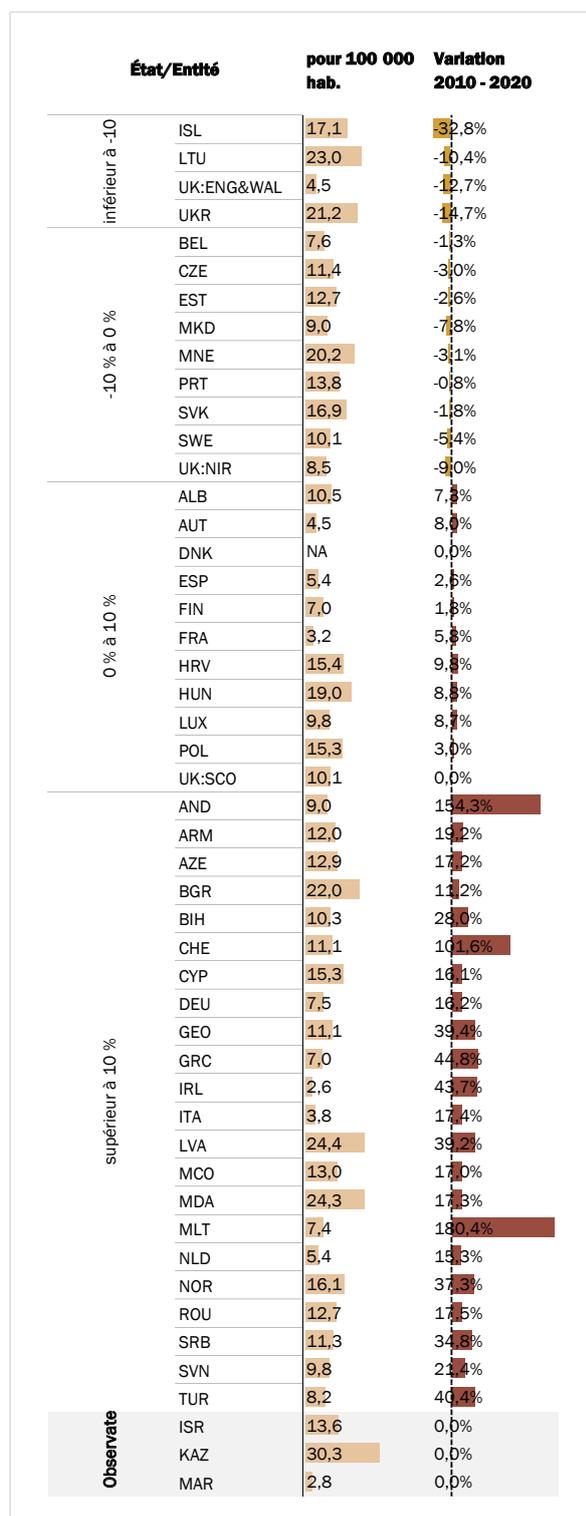
(**Autriche** 40%, **Italie** 76%, **Malte** 418%, **Monaco** 20%, **Pays-Bas** 23% et **Suisse** 33% du nombre de procureurs). En **Italie**, les « Vice Procuratore » assistent les procureurs pour les audiences des infractions mineures, les études de jurisprudence, la préparation de la demande de classement sans suite et, en **France**, les « délégués du procureur » sont chargés de la mise en œuvre des alternatives aux poursuites et des ordonnances pénales et de participer aux politiques locales de prévention de la délinquance.

■ Comme cela a été montré pour les juges dans le graphique 3.3, il semble que le nombre de procureurs pour 100 000 habitants soit plus faible dans les États dont la taille de la population est plus importante, même en incluant le nombre d'autres personnes exerçant des fonctions comparables à celles des procureurs.

## Comment évolue le nombre de procureurs au fil des années ?

La distribution présentée dans le graphique 3.18 est assez stable depuis 2010, mais avec une tendance vers les valeurs les plus élevées.

Graphique 3.20 Nombre de procureurs et variation, 2010 - 2020 (Q55)



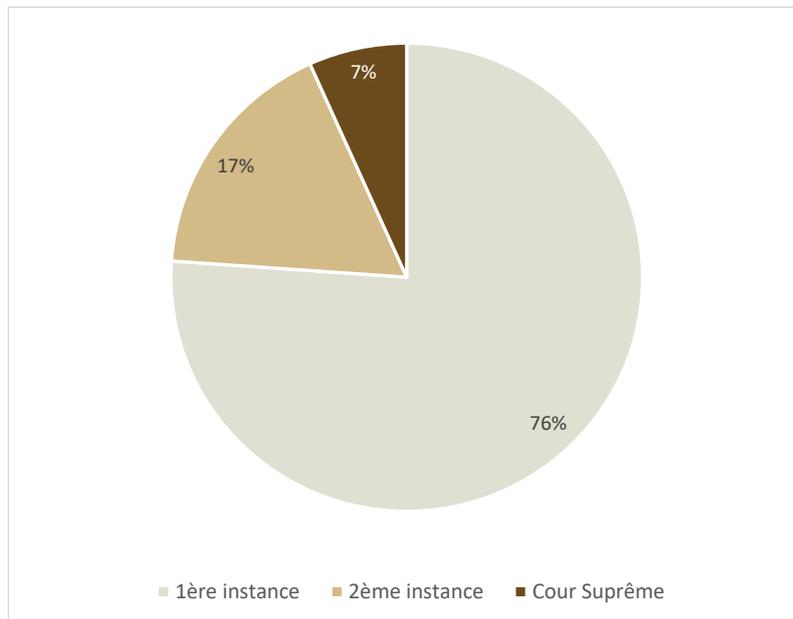
Bien que dans certains États et entités le nombre de procureurs pour 100 000 habitants ait diminué entre 2010 et 2020, il y a une tendance forte et continue à la hausse. Le nombre moyen de procureurs pour 100 000 habitants a augmenté de 11,1 à 11,8 entre 2010 et 2020, et la médiane de 9,9 à 11,1. Tous États et entités confondus, la valeur moyenne a augmenté de 19 % et la valeur médiane de 9 %.

La très forte augmentation en **Suisse** peut s'expliquer par le changement du système d'instruction dans certains cantons (remplacement des juges d'instruction par des procureurs) et par le renforcement des droits de la défense en 2011 en vertu du nouveau Code de procédure pénale. La forte augmentation à **Malte** est attribuée à une réforme en 2020 selon laquelle l'*Attorney general* exerce désormais exclusivement le rôle de procureur général ce qui a nécessité de recruter davantage d'avocats au bureau de l'*Attorney general*. Concernant l'**Andorre**, aucune explication particulière n'a été fournie, mais l'importante augmentation en pourcentage peut être partiellement expliquée par la faible valeur absolue du nombre de procureurs qui a varié de 3 en 2010 à 7 en 2020.

Nombre de procureurs pour 100 000 habitants	
Moyenne	11,8
Médiane	11,1

## Comment les procureurs sont-ils répartis entre les différentes instances ?

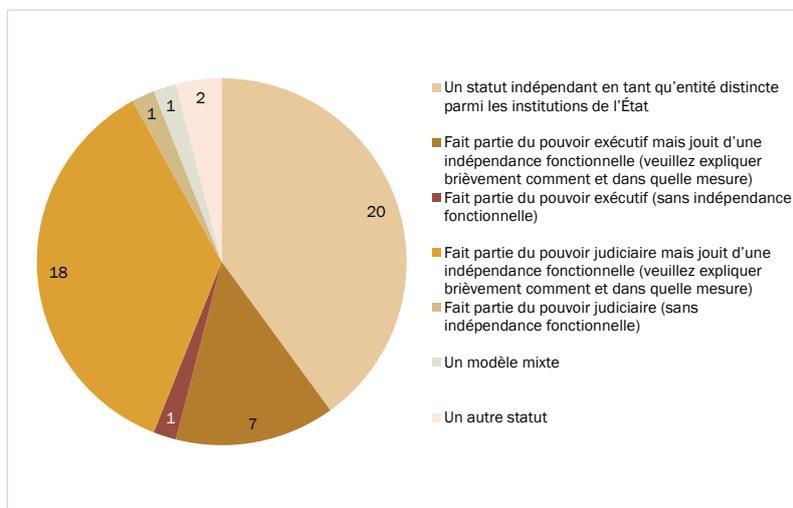
Graphique 3.21 Répartition moyenne des procureurs par instance en 2020 (Q55)



Dans la plupart des États et entités, 65% à 90% des procureurs travaillent au niveau de la première instance, 5% à 30% au niveau de la deuxième instance et 2% à 15% au niveau de la plus haute instance. Ces données sont restées stables au fil des années. Lors de l'évaluation des chiffres, il convient de noter que seuls 24 États ont fourni des données sur la répartition des procureurs par instance et que tous les États ne disposent pas de trois instances au sein du ministère public. En outre, dans un nombre considérable d'États, les procureurs ne sont pas liés aux instances judiciaires (**Andorre, Estonie, Finlande, Géorgie, Irlande, Malte, Monaco, Espagne, Suède, Suisse, Ukraine et Israël**).

## Quel est le statut des procureurs en Europe ?

Graphique 3.22 Statut des procureurs en 2020 (Q115)



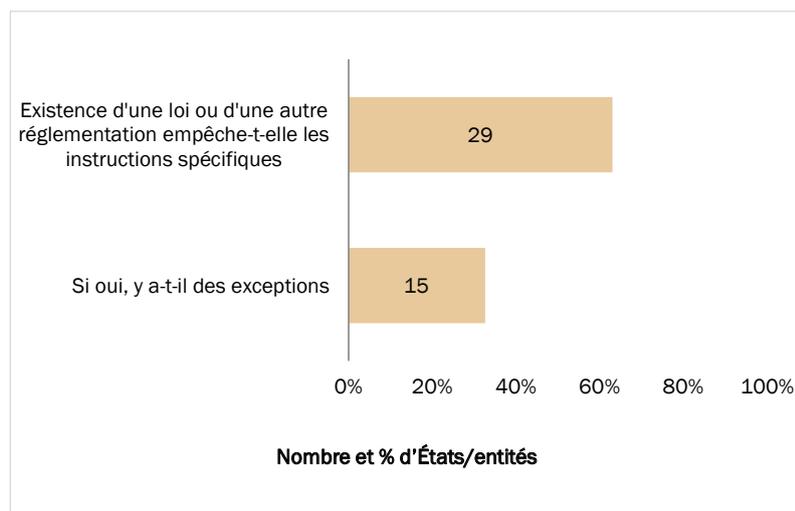
Dans une large majorité d'États et entités membres et deux États observateurs, le ministère public a un statut indépendant en tant qu'entité distincte parmi les institutions de l'État ou jouit au moins d'une indépendance fonctionnelle en tant que partie du pouvoir exécutif ou judiciaire (en **Suisse**, le système varie d'un canton à l'autre). Les autres modèles sont l'exception. Le statut du ministère public peut varier fondamentalement d'un État membre à l'autre. La CEPEJ a modifié la question sur le statut du ministère public pour ce cycle,

de sorte que les réponses ne peuvent plus être comparées exactement avec celles des années précédentes. Néanmoins, la tendance au renforcement de l'indépendance des parquets constatée dans le dernier Rapport peut être confirmée.

## » Dans quelle mesure les procureurs sont-ils indépendants ?

■ En résumé, on peut dire que, d'une part, l'indépendance totale vis-à-vis de toute influence dans la poursuite d'affaires individuelles n'est garantie que dans une minorité d'États et d'entités, mais que, d'autre part, les instructions dans les affaires individuelles, lorsqu'elles existent, doivent être entourées de garanties.

Graphique 3.23 **Réglementations empêchant les instructions spécifiques de poursuivre ou non et des exceptions en 2020 (Q115-1, Q115-2)**

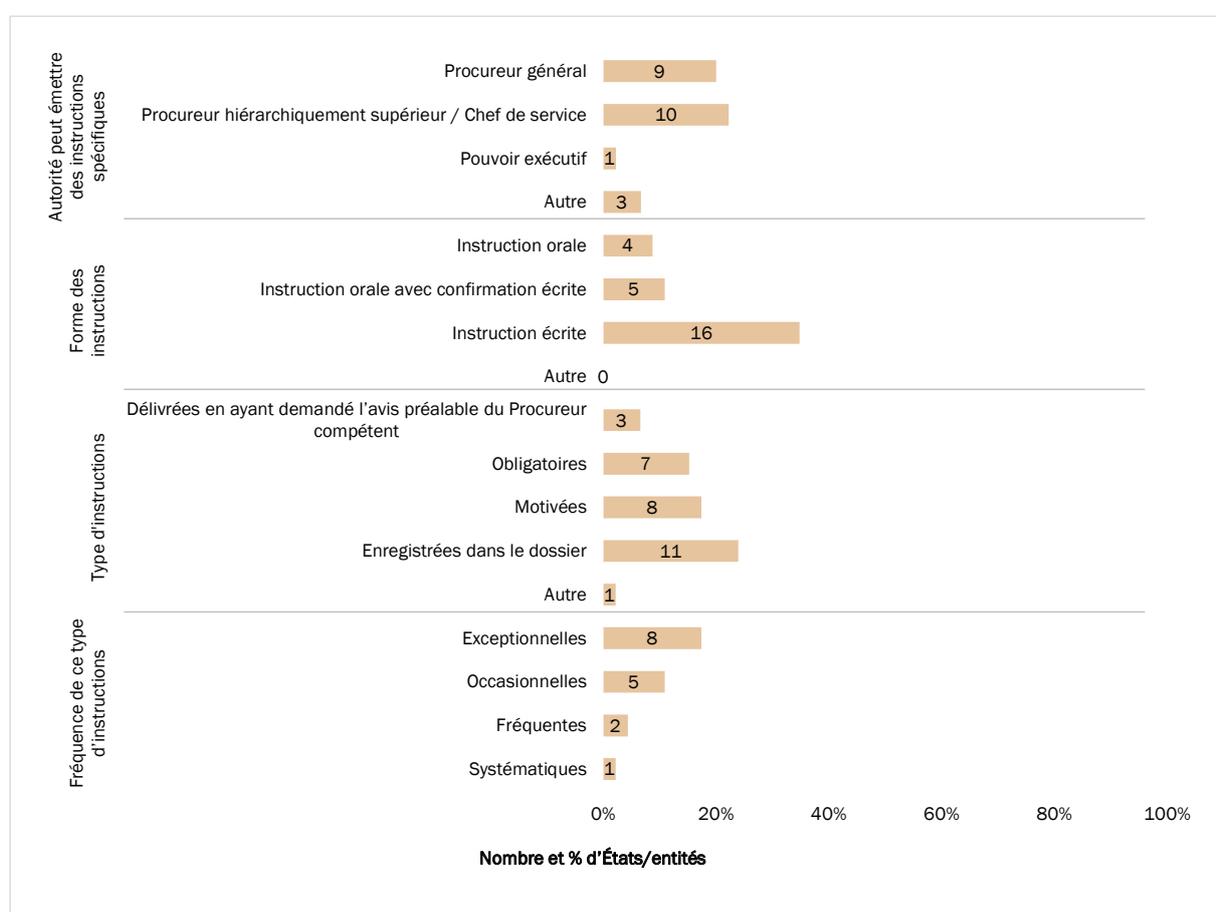


■ Outre le statut décrit ci-dessus, l'indépendance des procureurs dans leur travail quotidien est largement déterminée par la mesure dans laquelle ils sont soumis à une influence dans la poursuite des affaires individuelles. Afin d'obtenir une idée plus précise de cette situation, la CEPEJ a ajouté quelques questions à son questionnaire ce cycle. L'analyse des réponses révèle des différences considérables.

■ La sensibilité de la question de l'indépendance du ministère public se traduit par des réglementations visant à empêcher des instructions spécifiques de poursuivre ou de ne pas poursuivre. Pour l'année 2020, l'indépendance a été évaluée pour la première fois par rapport à tous les types d'influence, qu'ils se produisent au sein ou en dehors des services du ministère public. 28 États et entités et un État observateur déclarent avoir mis en place une telle réglementation. Dans 15 de ces États et entités, il ne s'agit toutefois que d'un principe, auquel il existe des exceptions. Une interdiction absolue des instructions dans des affaires individuelles n'est donc garantie que dans une minorité d'États et entités. Dans le même temps, les exceptions aux réglementations visant à empêcher une influence spécifique sont souvent entourées de garanties d'indépendance. Par exemple, le ministre de la Justice en **Belgique** et au **Luxembourg**, et au **Luxembourg** également le Procureur général, peuvent donner des instructions de poursuivre, mais ne peuvent pas donner des instructions de ne pas poursuivre une affaire. En **Allemagne**, l'étendue et les limites du droit de donner des instructions résultent des dispositions légales. En **Albanie** et en **Croatie**, il existe une obligation de formuler des instructions écrites motivées. Le droit de ne pas suivre les instructions existe si elles sont jugées illégales (**Croatie, Portugal, Espagne**), inadmissibles pour d'autres raisons (**Espagne**), incorrectes, non fondées pour agir dans l'affaire ou inappropriées pour atteindre les effets juridiques et les avantages attendus de la procédure (**Croatie**), si elles heurtent sérieusement la conscience juridique du procureur (**Portugal**) ou pour d'autres raisons (**Albanie**).

Le graphique 3.24 montre les différences dans la mise en œuvre pratique des instructions spécifiques dans les pays où elles ne sont pas empêchées par voie normative. De manière prédominante, seul le Procureur général et/ou le procureur hiérarchiquement supérieur/chef de service sont autorisés à adresser des instructions. Seuls quelques Etats prévoient la possibilité d'instructions formulées par l'exécutif ou le ministre de la Justice. Dans la plupart des cas, les instructions doivent être données par écrit ou au moins confirmées par écrit, et souvent elles doivent également être enregistrées dans le dossier de l'affaire, ce qui augmente la compréhensibilité pour les parties à la procédure. De plus, dans les systèmes judiciaires napoléoniens, malgré les instructions écrites, lors des audiences, le procureur est indépendant dans sa plaidoirie selon l'adage : « La plume est servie mais la parole est libre ». La grande majorité des Etats et entités rapportent que les instructions ne sont adressées qu'exceptionnellement ou occasionnellement. Dans 2 États, le procureur a la possibilité de s'opposer à une instruction ou de faire rapport à une institution indépendante. Dans certains États, il est possible de faire appel à la hiérarchie. En outre, par exemple en **Allemagne**, les tribunaux peuvent examiner la légalité des instructions au cours des procédures disciplinaires contre les procureurs, par exemple s'ils doivent décider si le non-respect des instructions constitue un manquement aux obligations professionnelles.

Graphique 3.24 Modalités des instructions spécifiques en 2020 (Q115-3, Q115-4, Q115-5, Q115-6)

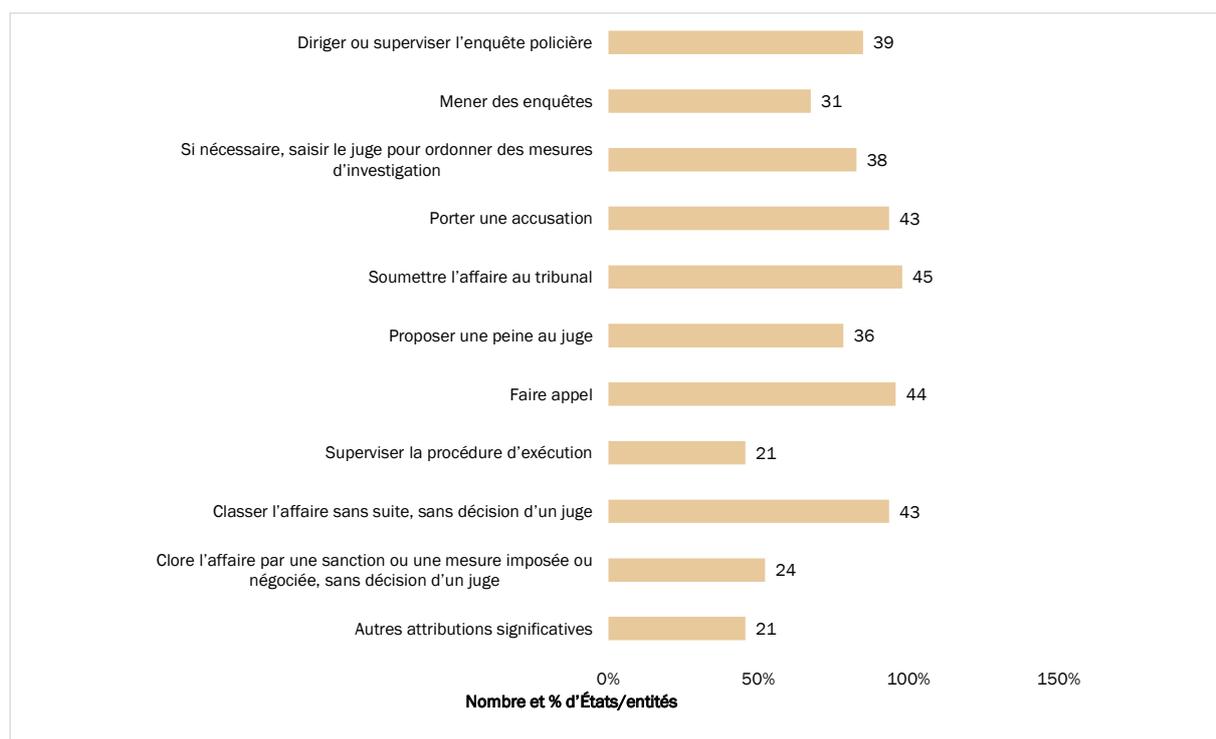


## ” Les procureurs sont-ils toujours nommés à vie ?

Comme les juges, les procureurs sont nommés jusqu'à l'âge de la retraite dans presque tous les États et entités (42 États et entités membres et deux États observateurs). Une majorité d'États et entités (23 États et entités membres et un État observateur) mentionnent l'existence d'une période probatoire pour les nouveaux procureurs d'une durée de 3 mois à 5 ans.

## ” Quels sont les rôles et les attributions des procureurs ?

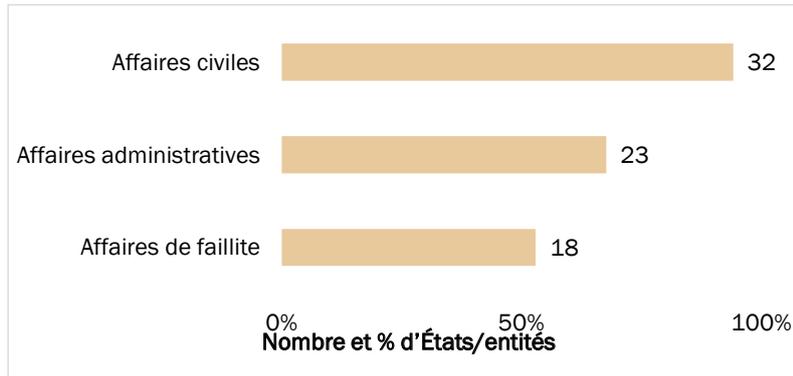
Graphique 3.25 **Résumé des rôles et attributions des procureurs en matière pénale en 2020 (Q105)**



Il existe encore de grandes disparités concernant les rôles et les attributions des procureurs. Dans tous les États et entités, les procureurs sont compétents pour soumettre des affaires aux tribunaux. À l'exception de l'Angleterre et Pays de Galles (RU) (sauf pour les crimes les plus graves, selon des modalités spécifiques), les procureurs de tous les États et entités peuvent interjeter appel. Ils portent l'accusation dans tous les États et entités, à l'exception de l'Irlande du Nord (RU) et de l'Écosse (RU). Les autres attributions significatives incluent par exemple la demande de détention provisoire auprès du juge et la décision sur l'accès aux documents dans les affaires pénales (Danemark), la surveillance et le contrôle des prisons (Grèce), l'arrestation de suspects en cas de flagrant délit et la conduite de perquisitions au domicile et au bureau (Portugal), la défense des droits et des intérêts des mineurs, des personnes en état d'arrestation, disparus et d'autres personnes (Roumanie), l'appel extrajudiciaire des décisions de justice définitives et l'introduction d'une action contre le défendeur pour obtenir la confiscation des biens d'origine illicite (Slovénie), la garantie de la protection des victimes, des témoins et des experts durant les procédures, en assurant leur assistance et leur soutien effectifs (Espagne), les décisions relatives aux mesures coercitives (Suède) et les enquêtes sur tous les décès nécessitant des explications supplémentaires (Écosse (RU)).

Outre le rôle essentiel qu'ils jouent en matière pénale, dans certains États membres, les procureurs se voient également accorder d'importantes prérogatives en dehors du domaine du droit pénal. Ainsi, ils interviennent en matière civile dans 32 États membres et entités et tous les États observateurs, en matière administrative dans 23 États membres et entités et deux États observateurs, et en matière de faillite dans 18 États membres et deux États observateurs.

Graphique 3.26 **Résumé des rôles et attributions des procureurs en matière autre que pénale en 2020 (Q106)**



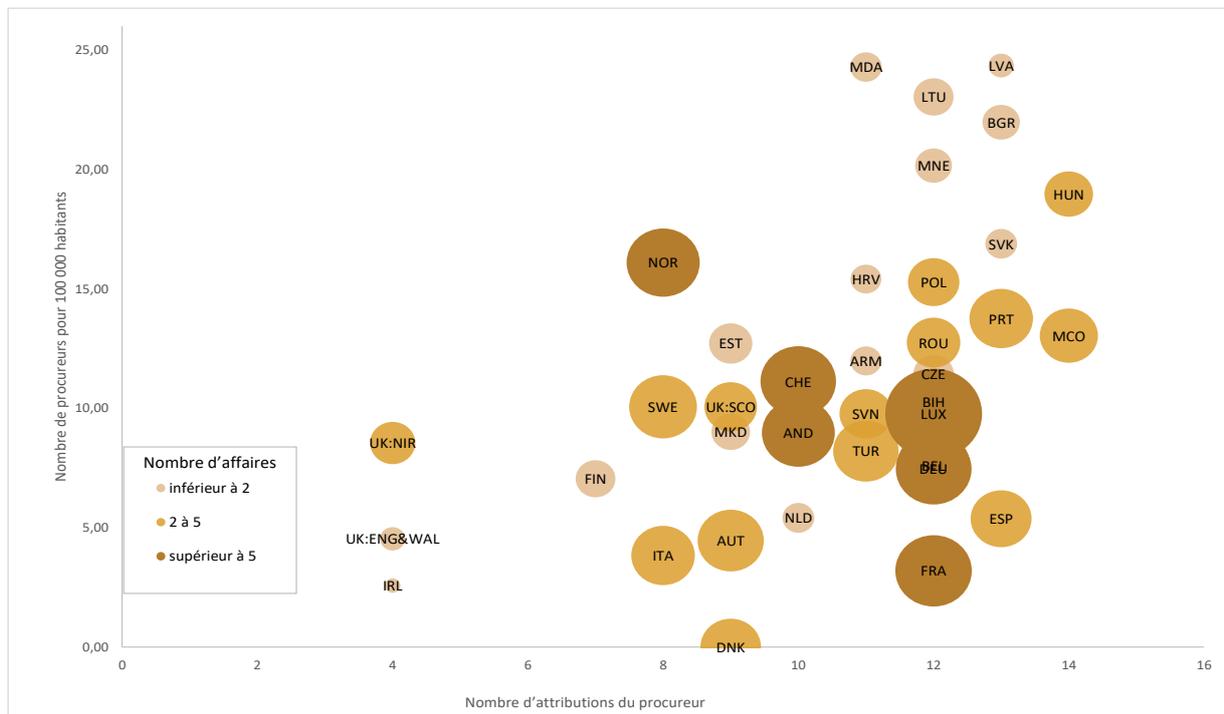
Les procureurs sont compétents pour l'ensemble des quatorze attributions énumérées dans les graphiques 3.25 et 3.26 dans deux États membres seulement (**Hongrie et Monaco**). Ils exercent la quasi-totalité de ces attributions en **Bulgarie**, en **Lettonie**, au **Portugal**, en **République slovaque**, en **Espagne** et au **Kazakhstan**. À l'inverse, les procureurs de six États et entités ne sont compétents que

pour la moitié ou moins de ces prérogatives : à **Chypre**, en **Finlande**, en **Irlande**, à **Malte**, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et en **Irlande du Nord (RU)**.

## » La charge de travail des procureurs est-elle la même partout en Europe ?

Bien qu'il n'existe pas d'indicateur clair de la charge de travail, les données suggèrent qu'il existe des disparités considérables dans la charge de travail des procureurs.

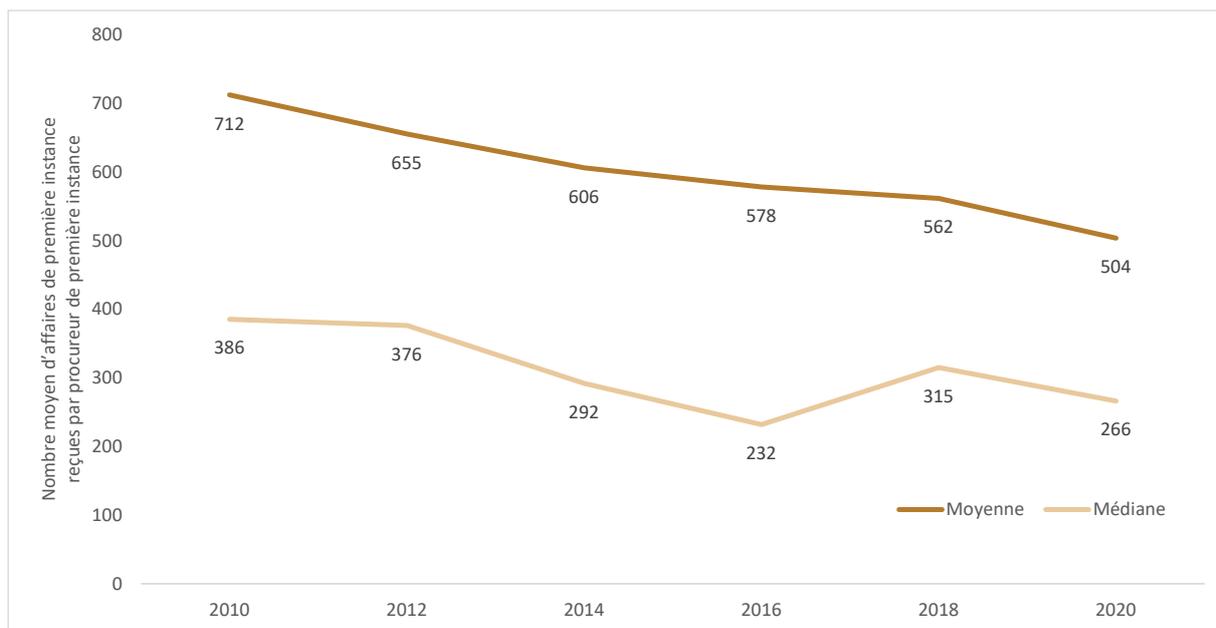
Graphique 3.27 **Nombre de prérogatives des procureurs par rapport au nombre de procureurs pour 100 000 habitants ; affaires pénales de première instance reçues par les procureurs pour 100 habitants en 2020 (Q1, Q55, Q105, Q106, Q107)**



La charge de travail des procureurs peut être mesurée en prenant en compte le nombre de procureurs, le nombre d'affaires reçues par les procureurs et également la diversité de leurs fonctions. Le graphique 3.27 reprend ces trois indicateurs. La taille et la couleur des cercles illustrent le nombre d'affaires pénales de première instance reçues par les procureurs pour 100 habitants. De grandes différences entre les États et les entités peuvent être observées. Par exemple, la **France** a l'un des plus faibles effectifs de procureurs en Europe (3,2 pour 100 000 habitants, la médiane européenne étant de 11,1) et doit faire face simultanément à un nombre très élevé d'affaires pénales de première instance reçues (6,1 pour 100 habitants, la médiane européenne étant de 2,8),

avec un nombre très important d'attributions différentes (12). À la lumière de ces indicateurs, les procureurs d'**Autriche**, d'**Italie** et du **Luxembourg** ont également une charge de travail assez importante. Comme indiqué précédemment dans ce chapitre, la **France**, l'**Autriche** et l'**Italie** disposent également de personnel ayant des fonctions similaires à celles des procureurs, ce qui doit être pris en compte lors d'une analyse plus détaillée. A l'inverse, de nombreux pays, principalement en Europe centrale et orientale ont un nombre important de procureurs (plus de 10, voire plus de 20 procureurs pour 100 000 habitants) pour un nombre relativement peu élevé d'affaires reçues (moins de 3 affaires pénales de première instance pour 100 habitants), même si leur champ de compétence est large (plus de 10 attributions différentes). Ces Etats/entités, qui comptent plus de 10 procureurs par habitant, n'ont pas d'autre personnel ayant des fonctions similaires à celles des procureurs.

Graphique 3.28 **Évolution du nombre moyen et du nombre médian d'affaires pénales de première instance reçues par les procureurs de première instance, 2010 - 2020 (Q55, Q107)**



Comme indiqué précédemment, le nombre moyen de procureurs pour 100 000 habitants a sensiblement augmenté depuis 2010 (2010 : 11,1 ; 2020 : 11,9). Dans le même temps, le nombre d'affaires pénales de première instance reçues pour 100 habitants a considérablement diminué depuis 2010 (2010 : 4,2 ; 2020 : 3,1), ainsi que le nombre moyen d'affaires reçues par les procureurs de première instance (2010 : 712 ; 2020 : 504) (voir graphique 3.28). Cela peut refléter une amélioration de la situation des

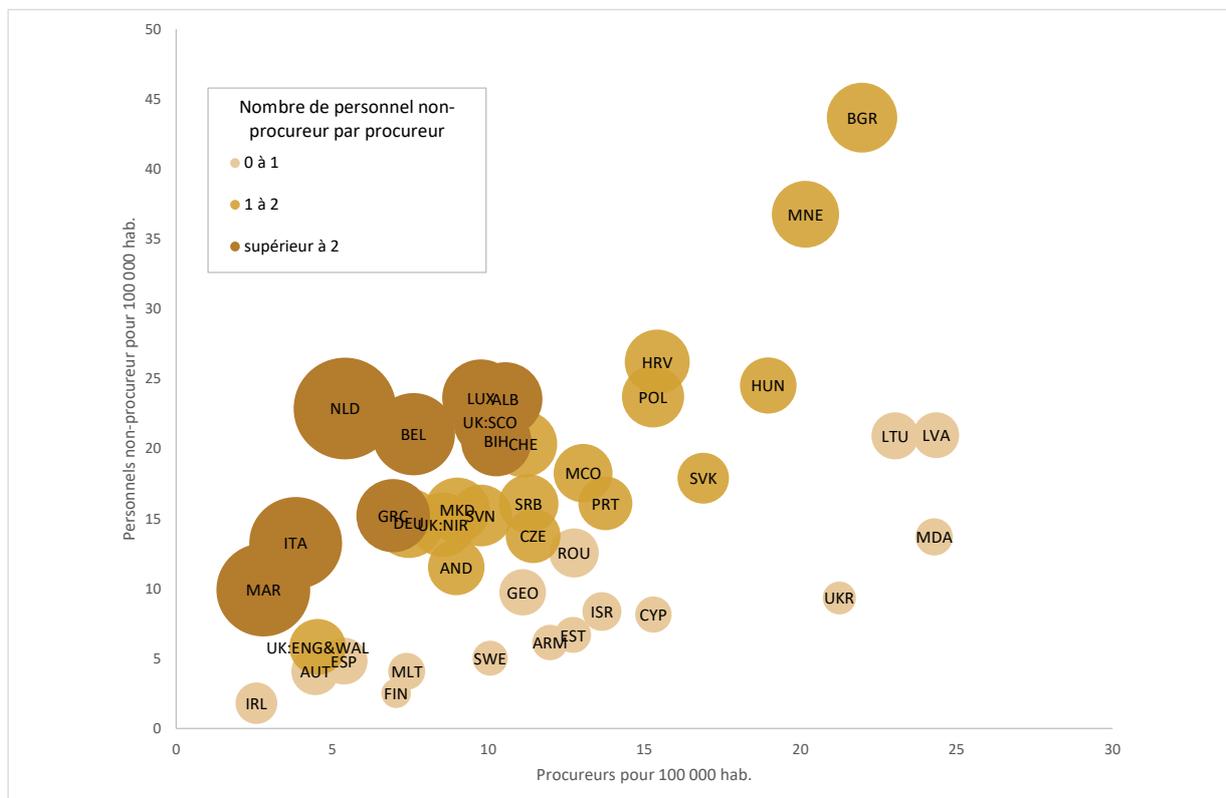
procureurs en termes de charge de travail. Toutefois, l'examen de ces seuls chiffres pourrait être trompeur. L'expérience pratique suggère qu'une augmentation de la complexité de certaines affaires (criminalité organisée, corruption, terrorisme, crimes financiers, cybercriminalité, traite des êtres humains, etc.) pourrait avoir augmenté l'effort moyen nécessaire par affaire. Ces relations, pour lesquelles aucune donnée n'est collectée, nécessiteraient un examen plus approfondi.

## » Combien de personnels non-procureur travaillent pour le ministère public ?

■ En 2020, le ratio moyen des personnels non-procureur par rapport aux procureurs est de 1,4 et la médiane de 1,3. Auparavant, le ratio moyen était passé de 1,5 en 2010 à 1,3 en 2018 et la médiane de 1,3 à 1,2. Sur l'ensemble de la période, les valeurs peuvent donc être considérées comme stables.

■ A l'instar des juges, les procureurs sont assistés d'un personnel qui accomplit des tâches nombreuses et variées : secrétariat, recherche, préparation des affaires ou l'assistance lors des procédures. La loi peut également confier aux personnels non-procureur (*Rechtspfleger* ou son équivalent) certaines fonctions relevant du ministère public.

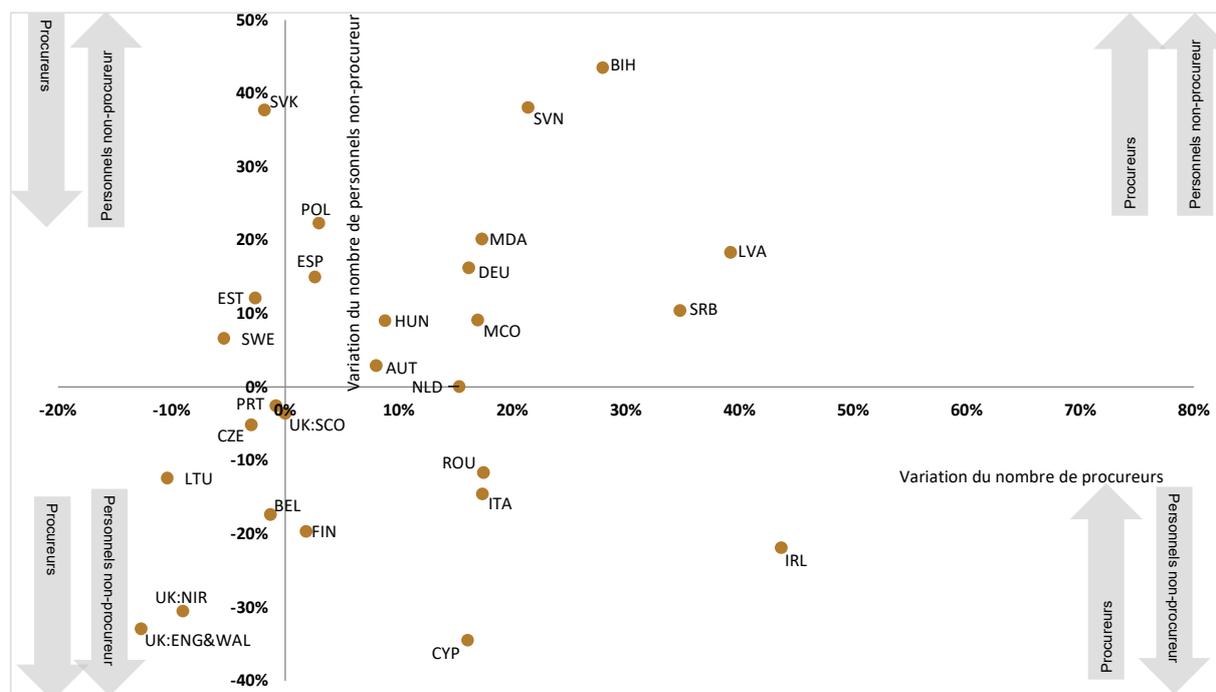
Graphique 3.29 **Nombre de personnels non-procureur pour 100 000 habitants par rapport au nombre de procureurs pour 100 000 habitants ; nombre de personnels non-procureur par procureur en 2020 (Q1, Q55, Q60)**



■ Comme on peut le voir sur le graphique 3.29 - comme pour le personnel non-juge et les juges - il existe une corrélation positive entre le nombre de personnels non-procureur pour 100 000 habitants et le nombre de procureurs pour 100 000 habitants. Cela signifie qu'il y a généralement plus de personnels non-procureur pour 100 000 habitants dans les pays avec un nombre plus élevé de procureurs pour 100 000 habitants. En même temps, la taille et la couleur des cercles - qui illustrent le nombre de personnels non-procureur par procureur - montrent une certaine dépendance entre le nombre de personnels non-procureur par procureur et le nombre de procureurs pour 100 000 habitants. Ainsi, dans les États et entités ayant moins de procureurs pour 100 000 habitants, il y a généralement plus de personnels non-procureur par procureur. Comme on peut le voir sur le graphique, tous les États et entités ayant plus de 2 personnels non-procureur par procureur (cercles les plus grands et les plus sombres) ont moins de 11 procureurs pour 100 000 habitants. En revanche, plus de 60% des États et entités ayant jusqu'à 2 personnels non-procureur par procureur (cercles plus petits et plus claires) ont plus de 11 procureurs pour 100 000 habitants, avec des valeurs maximales de plus de 23 procureurs pour 100 000 habitants uniquement dans les États ayant moins d'un personnel non-procureur par procureur (cercles les plus petits et les plus claires). Comme pour les juges et le personnel non-juge, les relations spécifiques s'avèrent complexes.

Entre 2010 et 2020, il y a eu des variations importantes dans le nombre de personnels non-procureur et dans le nombre de procureurs dans de nombreux États et entités. Le graphique 3.30 montre qu'il y a des États dans lesquels le nombre de procureurs a augmenté alors que le nombre de personnels non-procureur a diminué. Cela semble discutable sous l'angle de l'efficacité, à moins que des raisons spécifiques ne justifient ces évolutions. En effet, on s'attend généralement à ce que la productivité des procureurs augmente lorsque leur nombre est accru, ce qui est susceptible d'entraîner une charge de travail plus importante pour le personnel non-procureur également.

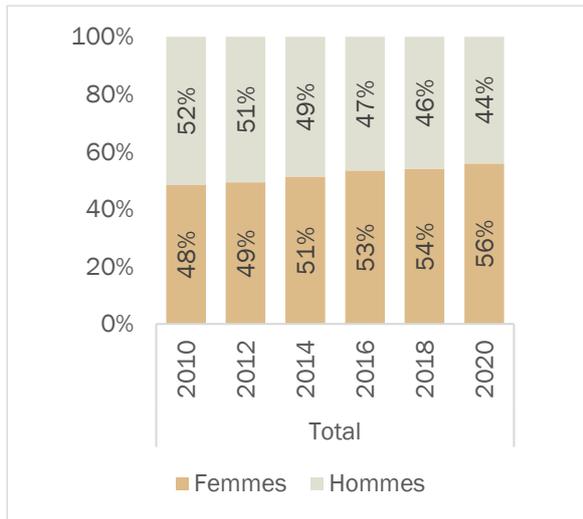
Graphique 3.30 Variation du nombre de personnels non-procureur par rapport à la variation du nombre de procureurs entre 2010 et 2020 (Q55, Q60)



## PARITÉ PARMIS LES JUGES ET LES PROCUREURS

### Y a-t-il autant de femmes que d'hommes juges et procureurs ?

Graphique 3.31 Répartition des juges professionnels par genre, 2010 - 2020 (Q46)

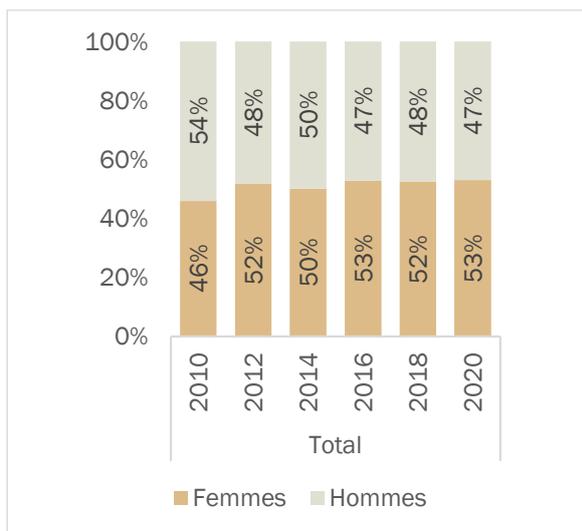


Depuis plusieurs années, les femmes sont majoritaires parmi les juges et les procureurs.

Si l'on examine l'évolution depuis 2010, on constate une tendance générale à l'augmentation du pourcentage de femmes juges professionnels. En 2014, le ratio moyen de femmes juges professionnels était supérieur pour la première fois à celui des hommes juges professionnels. Depuis lors, il n'a cessé d'augmenter pour atteindre déjà 56 % en 2020.

La répartition femmes-hommes varie encore considérablement d'un Etat et d'une entité à l'autre. Les États qui enregistrent le pourcentage le plus élevé de femmes dans le système judiciaire sont la **Croatie**, la **France**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, le **Luxembourg**, la **Roumanie**, la **Serbie** et la **Slovénie**, où plus de deux tiers des juges professionnels sont des femmes. En revanche, le ratio de femmes est encore inférieur à 40% en **Arménie**, **Azerbaïdjan**, **Irlande**, **Irlande du Nord (RU)**, **Écosse (RU)** et au **Maroc**. De manière générale, il apparaît que les pays de *common law* continuent de présenter un pourcentage élevé d'hommes aux fonctions de juge.

Graphique 3.32 Répartition des procureurs par genre, 2010 - 2020 (Q55)

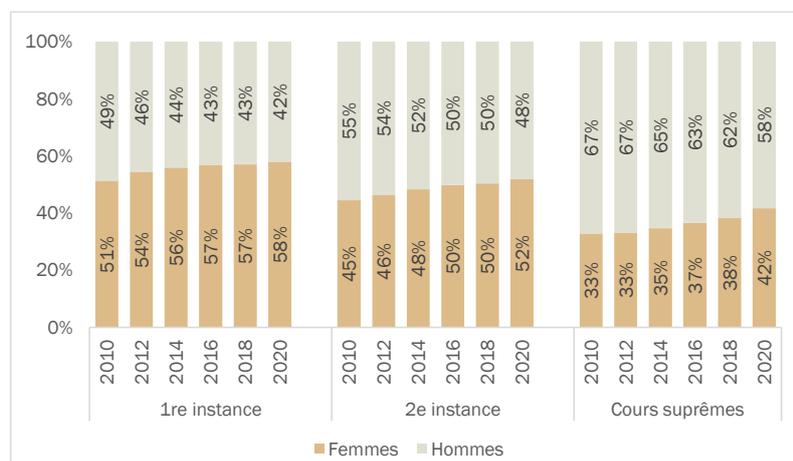


Une image similaire se dégage en ce qui concerne les procureurs. Alors que le ratio hommes/femmes du nombre total de procureurs favorisait encore les hommes en 2010 avec 54% d'hommes et 46% de femmes, il favorise désormais les femmes avec 53% de femmes et 47% d'hommes en moyenne en 2020. Contrairement aux juges, ce ratio est toutefois assez stable depuis 2012. Une forte féminisation avec plus de deux tiers de femmes procureurs peut être notée en **Croatie**, à **Chypre**, en **Estonie**, **Slovénie**, **Écosse (RU)** et **Israël**. En revanche, en **Albanie**, **Arménie**, **Azerbaïdjan**, **Géorgie**, **République de Moldova**, **Türkiye** et au **Maroc**, le pourcentage de femmes procureurs est inférieur à 40%.

## » Le plafond de verre est-il toujours une réalité dans les fonctions judiciaires ?

■ Le plafond de verre est toujours largement en place, mais quelques développements prometteurs sont à souligner.

Graphique 3.33 Répartition des juges professionnels par genre et par instance, 2010 - 2020 (Q46)

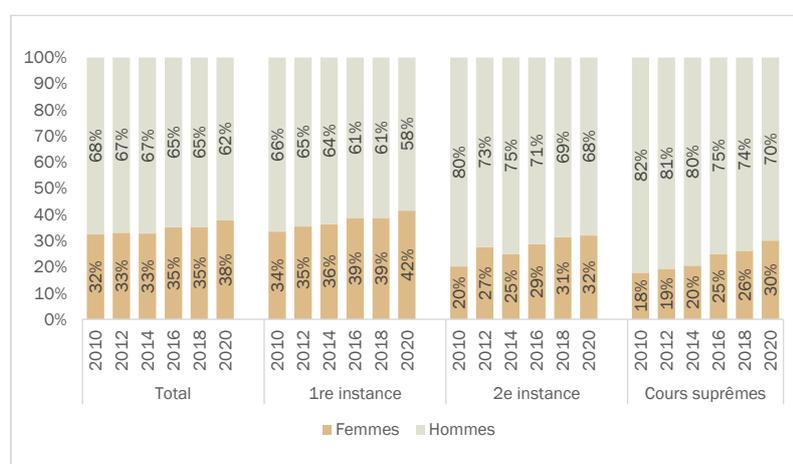


■ Malgré les efforts déployés par le Conseil de l'Europe et par certains États, le phénomène global de féminisation des fonctions de juge connaît une limite, celle du « plafond de verre », que la CEPEJ met en évidence dans ses Rapports depuis 2014 et qui implique que plus le niveau hiérarchique s'élève, plus le nombre (et donc le pourcentage) de femmes diminue. Le graphique 3.31, comparé au graphique 3.33, montre effectivement que les femmes juges professionnels sont

surreprésentées en première instance et sous-représentées en deuxième et plus haute instances. Toutefois, en ce qui concerne l'augmentation du pourcentage global de femmes parmi les juges et la durée de la progression de carrière, il est possible que les progrès en matière d'égalité femmes-hommes ne deviennent perceptibles qu'après un certain temps.

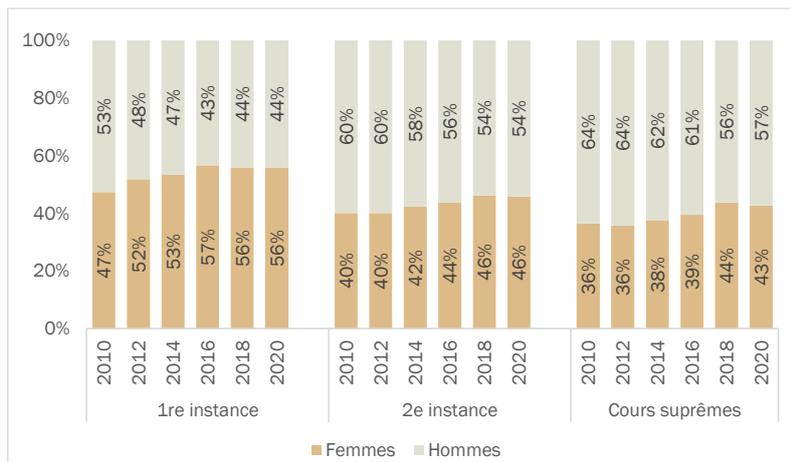
■ Ainsi, il convient de noter que la proportion de femmes parmi les juges de deuxième instance en 2014 (48,3 %), 2016 (49,9 %), 2018 (50,4 %) et 2020 (52,0 %) correspond à peu près aux pourcentages de femmes communiqués pour tous les juges professionnels quatre à six ans plus tôt (48,3 % en 2010, 49,2 % en 2012, 51,3 % en 2014 et 53,4 % en 2016). A la plus haute instance, la part des femmes a augmenté de près de 9 points de pourcentage entre 2010 et 2020, dépassant l'augmentation de la proportion de femmes pour l'ensemble des juges au cours de la même période (7,5 %). En termes relatifs, l'augmentation à la plus haute instance a été encore plus importante en raison de la base de référence plus faible : alors que la part des femmes parmi tous les juges n'a augmenté que de 15,5%, la part des femmes juges à la plus haute instance a augmenté de 27,1%.

Graphique 3.34 Répartition des présidents de tribunaux par genre et par instance, 2010 - 2020 (Q47)



■ Les femmes sont encore nettement sous-représentées en tant que présidents de tribunaux. Ni au total ni dans les instances individuelles, les proportions moyennes de femmes présidents de tribunaux en 2020 n'ont atteint les proportions moyennes correspondantes de femmes juges professionnels, ni même celles de 2010 (cf. graphiques 3.34 et 3.31). Néanmoins, des évolutions notables ont eu lieu entre 2010 et 2020. Par exemple, la proportion moyenne de femmes présidents de tribunaux de deuxième et de plus haute instance a augmenté de 12 points de pourcentage.

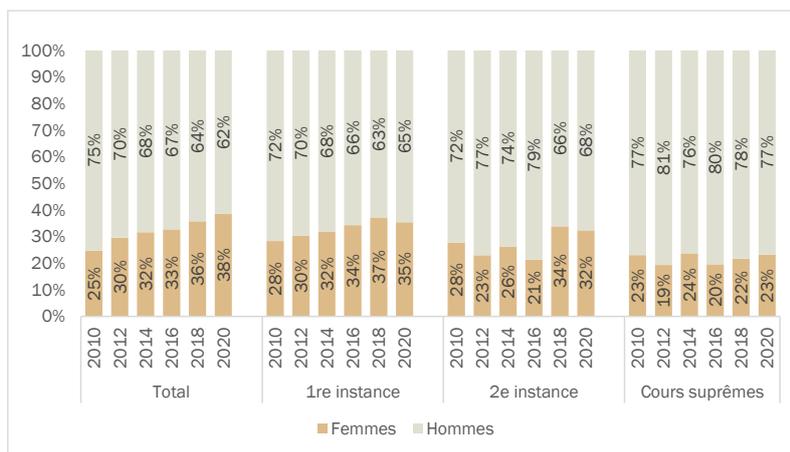
Graphique 3.35 Répartition des procureurs par genre et par instance, 2010 - 2020 (Q55)



Le phénomène du plafond de verre est également visible chez les procureurs, mais on constate là aussi quelques progrès. Ainsi, la part globale moyenne de femmes procureurs en 2010 (45,9%) a été atteinte en 2018 en deuxième instance (46,2%). A la plus haute instance, on observe une augmentation notable de la proportion de femmes procureurs de plus de sept points de pourcentage entre 2010 et 2018. Entre 2018 et 2020, la proportion de femmes à la deuxième et la plus haute instance n'a

pas augmenté davantage, mais au contraire a même légèrement diminué. Si cette évolution est conforme à la stabilisation de la part globale des femmes procureurs, elle soulève la question de savoir comment remédier aux inégalités qui subsistent.

Graphique 3.36 Répartition des chefs de ministères publics par genre et par instance, 2010 - 2020 (Q56)



Les femmes continuent également d'être sous-représentées à la tête des ministères publics. Entre 2010 et 2020, des améliorations significatives ont été constatées en ce qui concerne la proportion moyenne de femmes parmi le nombre total de chefs de ministères publics, ainsi qu'en première et deuxième instance. En première et deuxième instance, cependant, il n'y a pas eu de nouvelle évolution en faveur des femmes entre 2018 et 2020. Le ratio moyen de femmes chefs de ministères publics à la plus

haute instance est resté inchangé, voire a diminué entre 2010 et 2020. Seuls neuf États ont déclaré avoir des femmes à la tête du ministère public au niveau de la plus haute instance (**Bosnie-Herzégovine, Croatie, Islande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Serbie et Suède**). En examinant les chiffres, il faut tenir compte du fait que certains États et entités n'ont soumis que des valeurs totales, mais pas de données ventilées par instance. C'est également la raison pour laquelle on peut observer une nouvelle évolution considérable des valeurs totales en faveur des femmes entre 2018 et 2020, alors que ce n'est pas le cas pour les instances individuelles.

Un examen plus approfondi révèle que le phénomène du plafond de verre varie en intensité selon les États membres et les entités. En **Bulgarie, à Chypre et en Islande**, les proportions de femmes dans les instances supérieures, aux postes de présidents de tribunaux et chefs de ministères publics, sont comparables aux proportions globales respectives de femmes parmi les juges et les procureurs. Il en va de même pour **l'Irlande, la Norvège et la Suisse** pour les postes de juges dans les instances supérieures et les postes de présidents de tribunaux, pour la **Croatie** concernant les postes de procureurs dans les instances supérieures et les postes de chefs de ministères publics et pour la **République de Moldova, le Monténégro et la Roumanie** pour les postes de juges et procureurs dans les instances supérieures. Les femmes sont même nettement surreprésentées à **Monaco** parmi les juges de deuxième instance, au **Monténégro** et en **Türkiye** parmi les juges de la plus haute instance, et à **Malte** parmi les présidents de tribunaux.

En **Italie**, des avancées considérables ont été réalisées dans la réduction du plafond de verre entre 2010 et 2020 : les proportions de femmes parmi les juges et les procureurs des instances supérieures ainsi que parmi les présidents de tribunaux et les chefs de ministères publics ont augmenté de manière nettement plus importante que les proportions globales de femmes parmi les juges et les procureurs au cours de cette période. En **Autriche, Bosnie-Herzégovine, aux Pays-Bas et en Macédoine du Nord**, on observe des progrès similaires, notamment en ce qui concerne les juges.

## » Comment parvenir à la parité au sein des systèmes judiciaires ?

■ Dans la plupart des pays, des dispositions ou des mécanismes généraux visent à éviter la discrimination fondée sur le genre. Il y a toujours peu d'États et d'entités où des mesures spécifiques sont prises pour promouvoir l'égalité des genres dans les procédures de recrutement et de promotion des juges et des procureurs (recrutement : 12 États et entités membres et deux États observateurs ; promotion : neuf États et entités membres et deux États observateurs). Il n'y a pas eu de changement significatif à cet égard depuis le dernier Rapport. De même, seuls quelques États ont des dispositions spécifiques pour faciliter la parité dans le cadre des procédures de nomination des présidents de tribunaux (7 États membres) et des chefs de ministères publics (8 États membres), ce qui a été demandé pour la première fois lors de ce cycle. Seuls **l'Autriche**, la **Bosnie-Herzégovine**, le **Danemark**, **l'Allemagne**, le **Monténégro** et **l'Espagne** déclarent avoir des politiques générales en faveur de la parité pour le recrutement et la promotion des juges et des procureurs, ainsi que pour la nomination des présidents de tribunaux et des chefs de ministères publics.

■ Il en va de même pour les autres mesures de promotion de la parité couvertes par la Grille d'évaluation. 13 États membres et un État observateur indiquent qu'ils disposent d'un document général sur la parité au niveau national, spécifique au système judiciaire. Une personne spécifique (par exemple, un commissaire à l'égalité des chances) ou une institution au niveau national traitant des questions de genre dans le système judiciaire concernant le recrutement et la promotion des juges et des procureurs existe dans huit à dix États membres et deux États observateurs. Au niveau des tribunaux ou des ministères publics, il existe une telle personne ou institution spécifiquement dédiée au respect de l'égalité des genres dans l'organisation du travail judiciaire dans six États membres et entités et un État observateur pour les juges et dans cinq États membres et un État observateur pour les procureurs.

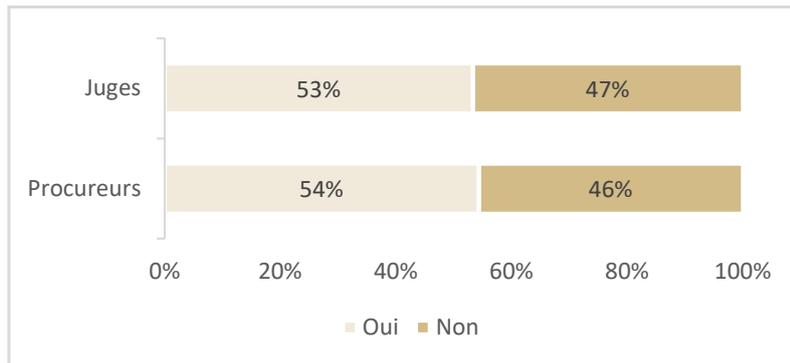
■ Il est difficile d'identifier de bonnes pratiques en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, car les succès réalisés pour briser le plafond de verre peuvent difficilement être attribués à des mesures concrètes. Toutefois, certains exemples intéressants méritent d'être cités. **L'Autriche** dispose d'une vaste politique de promotion des femmes dans le système judiciaire, qui comprend un plan d'action et une réglementation des quotas, ainsi que l'existence d'une autorité indépendante pour l'égalité de traitement et de responsables adjoints et de personnes de contact, d'un groupe de travail pour l'égalité de traitement au sein du ministère de la Justice et d'une commission pour l'égalité des chances auprès du gouvernement fédéral. En **Bosnie-Herzégovine**, la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs exige que le Conseil cherche à assurer l'égalité des genres dans les nominations à tous les niveaux du système judiciaire ; ladite loi s'applique à toutes les nominations et promotions des présidents de tribunaux, des chefs de ministères publics, des juges et des procureurs. En **France**, le ministère de la Justice a publié en 2019 son premier baromètre égalité, sur l'accès des femmes et des hommes aux postes de hiérarchie, au sein de chacune des directions. Un accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes agents du ministère de la Justice a été signé en janvier 2020. En **Islande**, il existe un comité spécial au niveau des tribunaux qui traite des affaires de discrimination et de harcèlement sexuel, et un comité spécial au sein de l'administration judiciaire qui traite des affaires de discrimination et d'égalité. La loi générale sur l'égalité des genres s'applique au recrutement de tous les fonctionnaires. En outre, il est possible de s'adresser au Comité des plaintes en matière d'égalité en cas de violation desdites lois. En **Italie**, le Comité pour l'égalité des chances du ministère de la Justice et le Comité pour l'égalité des chances du Conseil supérieur de la magistrature visent à éliminer les obstacles à la pleine réalisation de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans le système judiciaire et à promouvoir les actions positives. Au **Monténégro**, le Conseil supérieur des juges et le Conseil supérieur des procureurs tiennent compte, entre autres, de l'équilibre entre les genres lorsqu'ils décident de la nomination des juges et des présidents de tribunaux ou de l'élection des procureurs et des chefs de ministères publics.

## TRAVAIL À TEMPS PARTIEL

### ” Les juges et les procureurs peuvent-ils travailler à temps partiel ?

— Les juges et les procureurs sont autorisés à travailler à temps partiel dans une majorité d’États et d’entités.

Graphique 3.37 Travail à temps partiel des juges et des procureurs en 2020 (Q46-1-1, Q55-1-1)

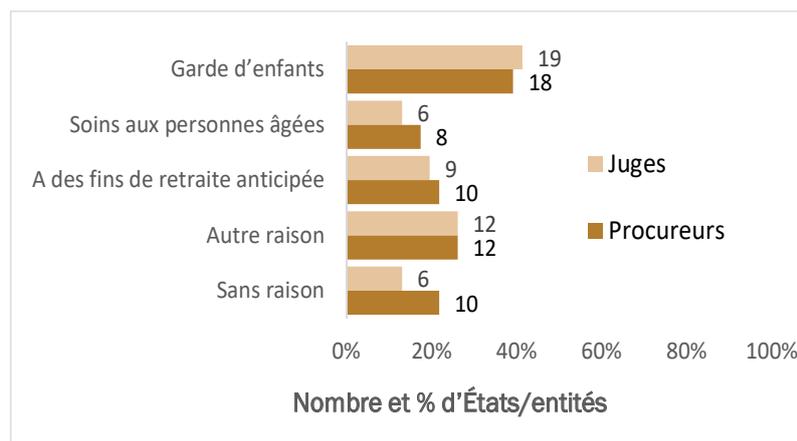


— Le travail à temps partiel doit être compris comme un nombre d’heures de travail inférieur à celui prévu pour le travail à temps plein des juges ou des procureurs. En outre, la rémunération des juges ou des procureurs travaillant à temps partiel doit être réduite proportionnellement à la rémunération prévue pour un travail à temps plein. Les procureurs bénéficient même un peu plus souvent de cette possibilité que les juges. En **Andorre, Hongrie, au Monténégro** et en **Pologne**, seuls les juges et non les procureurs peuvent travailler à temps partiel ; en **Islande, Irlande, Norvège, République slovaque** et **Israël**, c’est l’inverse. Il semble y avoir une sorte de corrélation entre la possibilité de travailler à temps partiel et la féminisation des professions de juge et de procureur : la proportion de femmes parmi les juges et les procureurs est significativement plus élevée en moyenne dans les pays où le travail à temps partiel est possible (59% pour les juges et 58% pour les procureurs) que dans les pays où il ne l’est pas (52% pour les juges et 47% pour les procureurs).

## ” Dans quelles situations le travail à temps partiel est-il possible ?

La garde d'enfants est la principale raison pour laquelle les États et entités autorisent leurs juges et procureurs à travailler à temps partiel. Les soins aux personnes âgées, la retraite anticipée et d'autres raisons telles que l'état de santé, les soins aux parents ou à d'autres personnes proches, les soins en phase terminale ou les études (doctorales) sont également acceptés dans un certain nombre d'États et d'entités.

Graphique 3.38 Raisons justifiant le travail à temps partiel des juges et procureurs en 2020 (Q46-1-2, Q55-1-2)



En **Andorre**, le travail à temps partiel est possible pour les juges venant de France ou d'Espagne, et la **France** autorise le travail à temps partiel pour la création ou la reprise d'une entreprise. Pour les juges, le travail à temps partiel sans raison particulière est possible dans 6 États et entités, et pour les procureurs même dans 10. Cela s'applique à la fois aux juges et aux procureurs en **France**, au **Luxembourg**, aux **Pays-Bas**, en **Suisse** et en **Irlande du Nord (RU)**, aux juges seulement en **Finlande** et en **Lituanie**, et aux procureurs seulement en **Autriche**, au **Danemark**, en **Irlande**, **Suisse**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et **Écosse (RU)**.

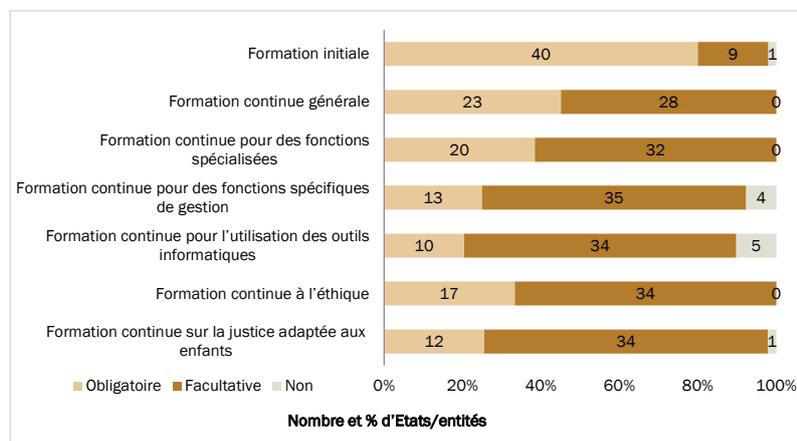
## ” Combien de juges et de procureurs travaillent à temps partiel ?

Il existe peu de données disponibles sur le nombre de juges et de procureurs travaillant à temps partiel. Sur cette base, on peut affirmer avec prudence que les femmes travaillent beaucoup plus souvent à temps partiel, les femmes juges en moyenne plus de trois fois plus souvent et les femmes procureurs en moyenne même 4,5 fois plus souvent que leurs collègues masculins. La proportion de travail à temps partiel diminue en instance et tend vers zéro à l'instance la plus haute, tant pour les juges que pour les procureurs.

**FORMATION**

## » Comment les juges et les procureurs sont-ils formés ?

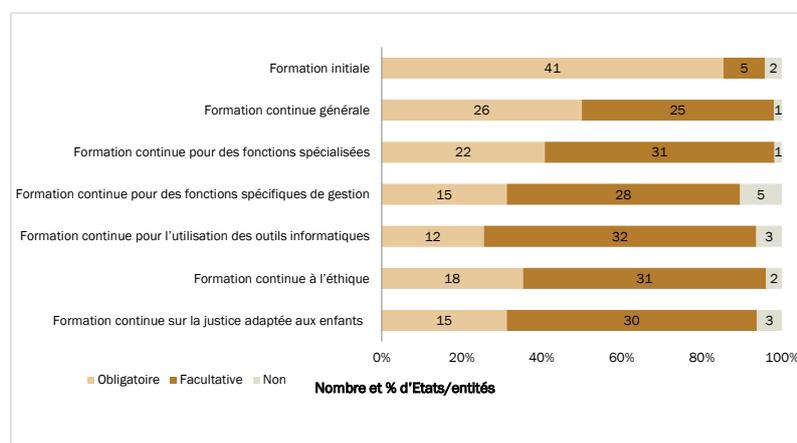
Graphique 3.39 **Formation des juges en 2020 (Q127)**



La grande majorité des États et entités prévoient une formation initiale obligatoire pour les juges. Ce n'est qu'en **Finlande**, à **Malte**, en **Serbie**, **Suède** et **Irlande du Nord (RU)** que la formation initiale est facultative. La formation continue est la plupart du temps facultative.

Cela pourrait s'expliquer par le fait que les formations continues obligatoires sont parfois considérées comme problématiques au regard de l'indépendance des juges. Le CCJE recommande également que la formation continue soit normalement fondée sur le volontariat des juges et qu'il ne puisse y avoir de formation continue obligatoire que dans des cas exceptionnels (Avis n° 4(2003) sur la formation initiale et continue appropriée des juges, au niveaux national et européen, paragraphe 37). Toutefois, on peut noter que des formations au moins facultatives sont largement disponibles pour toutes les thématiques énumérées dans le graphique 3.39.

Graphique 3.40 **Formation des procureurs en 2020 (Q129)**



La situation des procureurs est similaire à celle des juges. C'est seulement en **Estonie**, **Finlande**, **Lituanie** et à **Malte** qu'il n'y a pas de formation initiale obligatoire. Dans l'ensemble, comparé aux formations des juges, le nombre de formations obligatoires est légèrement supérieur.

## » Existe-t-il une formation spécifique pour les procureurs en matière de violence domestique et de violence sexuelle ?

Graphique 3.41 Formations spécifique des procureurs en matière de violence domestique et de violence sexuelle en 2020 (Q59-1)



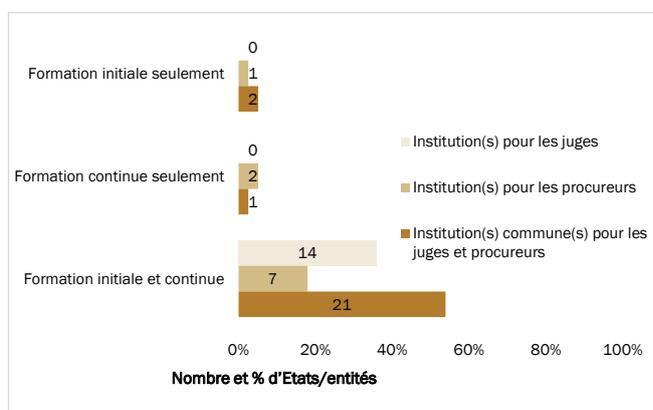
Plus de 70% des États et entités disposent de procureurs spécifiquement formés dans les domaines de la violence domestique et de la violence sexuelle. Ceci est conforme à l'exigence posée par l'article 15 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à savoir la nécessité de fournir une formation appropriée ou renforcée pour les professionnels concernés

s'occupant des victimes ou des auteurs de tous les actes de violence couverts par le champ d'application de la Convention.

Pour les formations portant spécifiquement sur les victimes mineures, les valeurs sont nettement inférieures. Dès lors, des avancées semblent être nécessaires au regard de l'article 36(1) de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, selon lequel il convient de veiller à ce que des formations en matière de droits de l'enfant, d'exploitation et d'abus sexuels concernant des enfants soient disponibles au profit des acteurs de la procédure judiciaire, notamment les juges, les procureurs et les avocats. **L'Albanie, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Monaco, le Monténégro et la Roumanie** montrent la voie et fournissent des exemples intéressants. En **Lettonie**, par exemple, les procureurs doivent acquérir des connaissances spéciales dans le domaine de la protection des droits de l'enfant, y compris les types d'abus sur les enfants (sexuels, physiques, émotionnels), leurs caractéristiques, la violence domestique et le contact avec les mineurs pendant les procédures pénales. En **Roumanie**, un réseau de procureurs spécialisés dans le traitement des affaires impliquant des mineurs a été créé en 2018. Les procureurs compétents traitent les affaires impliquant à la fois des mineurs comme auteur et comme victime, analysent la jurisprudence des ministères publics et proposent de reprendre des affaires complexes faisant l'objet d'une couverture médiatique intensive. En outre, ces procureurs diffusent les informations spécialisées qu'ils ont recueillies dans le cadre de leur travail à l'occasion des sessions de formation décentralisées auxquelles ils participent, et ils transmettent également des informations sur les évolutions récentes de la jurisprudence nationale, celle de la CrEDH ou celle internationale en matière de droits de l'homme.

## » Comment sont organisées les institutions de formation des juges et des procureurs en Europe ?

Graphique 3.42 Institutions chargées de la formation des juges et des procureurs en 2020 (Q131)

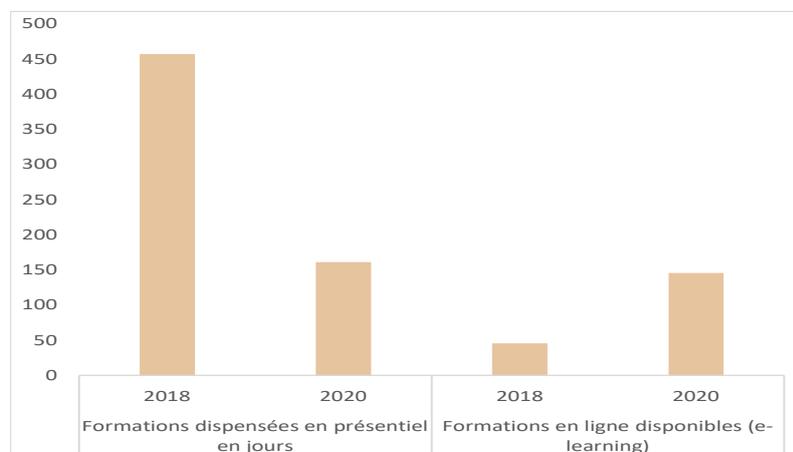


37 États et entités membres et deux États observateurs disposent d'institutions de formation spécifiques. La quasi-totalité de ces institutions proposent à la fois une formation initiale et une formation continue. La plupart des États et entités ont des institutions communes pour les juges et les procureurs. En **Irlande, Lettonie, à Malte, en Suède, Irlande du Nord (RU), Ecosse (RU)** et au **Kazakhstan**, il existe une institution de formation pour les juges uniquement, mais pas pour les procureurs. Certains États ne disposent pas de leur propre institution de formation en raison du faible nombre de juges et de procureurs : le **Luxembourg**, par exemple, a pris des dispositions

pour que les juges suivent des cours de formation à l'ENM (Ecole nationale de la Magistrature) française, à l'IFJ (Institut de formation judiciaire) belge et à l'ERA (Académie de droit européen) internationale de Trèves (Allemagne).

## » Comment la pandémie a-t-elle affecté la formation ?

Graphique 3.43 Nombre de formations dispensées en présentiel en jours et formations en ligne disponibles (e-learning), 2018 - 2020 (Q131-2)



— L'impact de la pandémie de la COVID-19 est clairement visible sur le graphique 3.43: en 2020 il y a eu beaucoup moins de formations en présentiel et beaucoup plus de formations en ligne que par rapport à 2018.

— Des informations supplémentaires sur ce sujet, au-delà du nombre de formations en ligne et en présentiel, proviennent de certains des commentaires soumis par les Etats et les entités. Le passage des formations en présentiel aux formations en ligne n'était pas si

évident en raison du format requis, du manque d'équipement, etc. Au **Danemark**, par exemple, les activités de formation initiale ont été privilégiées pendant la pandémie par rapport aux autres types de formation. En **Bulgarie**, la pandémie a considérablement modifié l'agenda de la formation judiciaire, par exemple en termes de contenu des cours, de méthodologie, de soutien technologique, de mise en œuvre et d'évaluation de la formation. En **Finlande**, l'administration nationale des tribunaux, le gouvernement ou des organisations publiques ont organisé des cours en ligne, sous forme de formations interactives à distance, mais aussi de formations en ligne (*e-learning*). Les tribunaux ont organisé également des formations pour leurs juges et le personnel des tribunaux eux-mêmes. Les juges ont participé également à des formations organisées par d'autres tribunaux, universités et autres institutions. La **Géorgie** et la **Suède** ont indiqué que certaines formations n'ont pas pu être organisées en ligne en raison de leur format et ont été annulées. À **Malte**, en **Pologne** et **Israël**, certaines des formations prévues ont été annulées ou reportées en raison de la pandémie. En **Slovénie**, le Centre de formation judiciaire (JTC) n'a pas pu organiser de formations en ligne pendant cinq mois, principalement en raison du manque d'équipement technique du côté du JTC et du côté des groupes cibles du JTC.

### ÉTHIQUE PROFESSIONNELLE DES JUGES ET DES PROCUREURS

— Les juges et les procureurs occupent une place importante et sensible dans la société. Leur comportement affecte directement la confiance du public et l'administration de la justice. Par conséquent, ils ont le devoir de maintenir un comportement éthique des plus élevés.

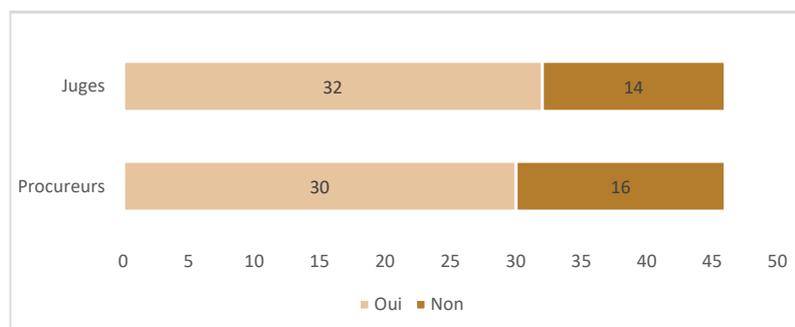
— Dans son avis N° 3, le CCJE a déclaré que «i) des principes déontologiques devraient guider l'action des juges, ii) ces principes devraient proposer aux juges des lignes de conduite leur permettant de résoudre les difficultés auxquelles ils sont confrontés au regard de leur indépendance et de leur impartialité, iii) ces principes devraient émaner des juges eux-mêmes et rester distincts du système de discipline des juges, iv) il serait souhaitable que soient mis en place dans chaque pays un ou des organes ou une ou des personnes au sein du corps judiciaire ayant un rôle consultatif de conseil pour les juges confrontés à un problème touchant à la déontologie professionnelle ou ayant une hésitation sur la compatibilité d'une activité privée avec leur position de juge » (Avis n°3(2002) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, paragraphe 49). De manière cohérente, le CCJE a souligné dans la Magna Carta des juges que les principes déontologiques, émanant des juges eux-mêmes et distingués des règles disciplinaires, doivent guider l'action des juges et être inclus dans leur formation (Magna Carta des juges (2010), paragraphe 18).

— Le CCPE, dans son avis n°13, a demandé que des règles de déontologie pour les procureurs soient adoptées et publiées, qu'un enseignement de l'éthique soit proposé en formation initiale et continue, et que des mécanismes et des ressources (instance spécifique indépendante, experts au sein des Conseils de la justice ou de procureurs, etc.) soient mis en place pour aider les procureurs à répondre aux questions qu'ils se posent (Avis n°13(2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, recommandation xiv, paragraphes 63 et 64).

— Cette section examine dans quelle mesure ces demandes ont été mises en œuvre dans les Etats et les entités.

## » Existe-t-il des institutions chargées de l'éthique des juges et des procureurs ?

Graphique 3.44 Existence d'une institution / un organe qui émet des avis sur des questions d'éthique liées à la conduite des juges et des procureurs en 2020 (Q138, 138-3)

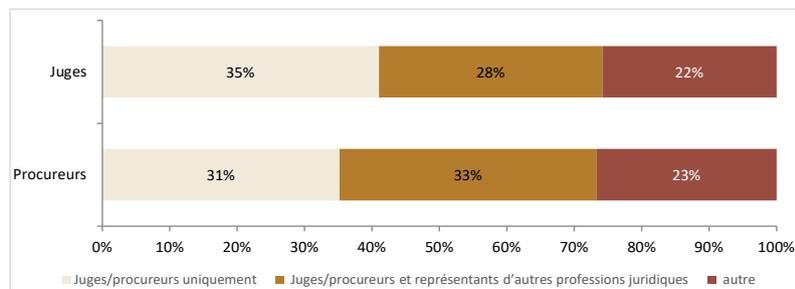


Des institutions ou organes donnant des avis sur les questions éthiques de la conduite des juges et des procureurs (par exemple l'implication dans la vie politique, l'utilisation des médias sociaux, etc.) sont largement établis en Europe. Un tel organe peut être, par exemple, une institution distincte, une commission au sein d'un Conseil supérieur de la magistrature, ou peut prendre une autre forme. Il peut être saisi de questions éthiques contentieuses et rendre des avis d'une force différente.

Un examen plus approfondi des commentaires des Etats et entités membres montre que les institutions et organes chargés de la déontologie ont des missions très différentes. Dans de nombreux pays, un code d'éthique ou des avis généraux, des recommandations ou des lignes directrices concernant la conduite éthique des juges et/ou des procureurs sont publiés, comme en **Albanie, Autriche, Belgique, Croatie, Hongrie, Lettonie, République de Moldova**, à **Malte, Monaco**, au **Monténégro**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, au **Portugal**, en **Roumanie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Türkiye, Ukraine, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Israël**. En **Albanie, Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, France, Géorgie, Hongrie, Lettonie, République de Moldova, Macédoine du Nord, au Portugal, en Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Türkiye, Ukraine et Israël**, les juges, les procureurs et/ou d'autres organes peuvent adresser des questions concrètes aux institutions ou organes compétents. En **Albanie, Autriche, Lituanie, en Serbie et Slovénie**, les institutions ou organes assurent également des formations. En **Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Lettonie, Lituanie, au Portugal, en Roumanie, Serbie, République slovaque, Slovénie et Türkiye**, ils jouent un rôle dans le suivi des comportements susceptibles de constituer une faute professionnelle et/ou dans les procédures disciplinaires, et en **Bulgarie**, la Commission d'éthique professionnelle donne même un avis dans les procédures de sélection pour les postes à pourvoir au sein des autorités judiciaires et les postes de chefs administratifs et de chefs administratifs adjoints.

## » Qui sont les membres des institutions/ organes qui traitent des questions éthiques ?

Graphique 3.45 Composition de l'institution / organe émettant des avis sur les questions éthiques liées à la conduite des juges et procureurs (Q138-1, 138-4)



Les questions concernant les juges relèvent souvent de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature (ou d'un organe similaire) et/ou d'un comité ou d'une commission qui en fait partie ou qui est établi par lui, comme en **Albanie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, France, Hongrie, Lettonie, République de Moldova, à Monaco, au Monténégro, Portugal, en Roumanie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Türkiye et Ukraine**.

Dans la plupart des cas, les institutions ou organes qui traitent des questions éthiques sont exclusivement composés de juges/procureurs ou de juges/procureurs et d'autres professionnels du droit.

Concernant les procureurs, l'autorité compétente est souvent le Conseil supérieur des procureurs (ou un organe similaire) et/ou un comité ou une commission pour les questions éthiques. Toutefois, le tableau est ici un peu plus nuancé. Par exemple, en **Croatie**, **Géorgie**, **Hongrie**, **Lituanie**, aux **Pays-Bas** et en **République slovaque**, la responsabilité incombe au Procureur général ou à un comité ou une commission formé au bureau du procureur.

■ Les membres extérieurs à la magistrature sont des professeurs ou des experts académiques en **Bosnie-Herzégovine**, **France**, **Serbie** et **Espagne**, des avocats en **Bosnie-Herzégovine**, à **Malte** et en **Norvège**, des représentants de la société en **Lituanie** et en **Norvège**, des représentants de la sphère politique à **Malte** et des juges non professionnels en **Macédoine du Nord**.

## ” Les avis de ces organes sont-ils accessibles au public ?

■ Les avis sur les questions éthiques concernant les juges et les procureurs sont dans la grande majorité des cas accessibles au public (à 84% pour les juges, à 77% pour les procureurs), souvent sur Internet. Cela garantit un degré élevé de conformité avec les standards applicables en matière d'éthique.

## ” Quel rôle les questions éthiques jouent-elles dans la formation et les procédures disciplinaires ?

■ Les questions d'éthique sont largement intégrées dans la formation continue des juges et procureurs. Elles ne jouent qu'un rôle secondaire dans les procédures disciplinaires.

■ La formation continue en matière d'éthique devrait porter sur les normes et les standards qui prescrivent la manière dont les juges ou les procureurs doivent se comporter afin de préserver leur indépendance et leur impartialité, ainsi que d'éviter toute irrégularité. Comme le montrent les graphiques 3.39 et 3.40 ci-dessus, une telle formation

est disponible dans presque tous les Etats et entités, principalement sur la base du volontariat, moins souvent en tant que matière obligatoire.

■ En ce qui concerne les procédures disciplinaires, les manquements à l'éthique professionnelle ne jouent pas un rôle majeur, selon les Etats et entités. Cependant, il convient de noter que les données semblent insuffisantes à ce stade car un nombre important d'Etats et d'entités ont répondu que les données ne sont pas disponibles.

## SALAIRES DES JUGES ET DES PROCUREURS

■ Selon la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités » (§§ 53 et 54), le niveau de salaire des juges contribue à leur indépendance. Les juges devraient se voir offrir un niveau de rémunération correspondant à leur statut et à leurs responsabilités.

■ La question de la rémunération des juges nécessite une approche globale qui, au-delà de l'aspect purement économique, s'intéresse à l'impact que celle-ci peut avoir sur l'efficacité de la justice, ainsi que sur son indépendance en lien avec la lutte contre la corruption au sein et en dehors du système judiciaire.

■ Les politiques en matière de justice devraient également tenir compte des salaires des autres professions juridiques afin de rendre la profession de juge attrayante pour les praticiens du droit hautement qualifiés.

■ Les comparaisons effectuées par la CEPEJ reposent sur deux indicateurs : en premier lieu, la rémunération d'un juge/procureur en début de carrière, et en second lieu, le traitement moyen des juges/procureurs de la Cour suprême qui constitue le sommet de la hiérarchie judiciaire. Il convient de noter que, dans certains systèmes, les salaires des juges et des procureurs ne dépendent pas du poste occupé (première instance ou plus haute instance) mais plutôt de l'expérience (c'est-à-dire des années de service). Ainsi, le salaire d'un juge/procureur travaillant dans les tribunaux de première instance peut être le même que celui d'un juge/procureur travaillant au niveau de l'instance la plus élevée (comme c'est le cas en **Italie** par exemple).

## ” Quel est le salaire des juges en Europe ?

Graphique 3.46 Salaire moyen brut des juges par rapport au salaire moyen brut national en 2020 (début de carrière / Cour suprême) (Q4, Q132)

État/entité		Début de carrière	Cours suprêmes	Salaire en début de carrière	Salaire à la Cour suprême
Inférieur à 1,5 fois	DEU	1,0	1,7	52 928 €	90 670 €
	FRA	1,3	3,6	46 149 €	123 213 €
	LUX	1,5	1,7	92 016 €	110 177 €
	MCO	1,1	2,2	46 922 €	96 731 €
	NLD	1,3	NA	83 765 €	NA
	SVN	1,5	2,9	32 628 €	63 660 €
1,5 à 3,5 fois	AND	2,4	3,6	61 916 €	92 887 €
	AUT	1,6	3,9	56 638 €	137 586 €
	BEL	1,6	2,9	67 532 €	122 877 €
	BGR	2,9	5,2	24 990 €	44 214 €
	BIH	2,8	4,9	25 383 €	44 404 €
	CHE	2,0	4,5	147 645 €	330 869 €
	CYP	3,1	5,6	77 916 €	138 494 €
	CZE	2,5	5,5	40 584 €	89 904 €
	DNK	3,0	5,8	122 545 €	236 387 €
	ESP	2,3	5,7	51 946 €	130 654 €
	EST	3,0	3,9	51 962 €	67 942 €
	FIN	1,6	3,2	66 900 €	136 300 €
	GEO	3,4	6,3	11 928 €	22 404 €
	HRV	1,9	3,6	27 878 €	53 447 €
	HUN	1,7	4,5	21 856 €	57 542 €
	IRL	3,2	5,2	129 704 €	208 854 €
	ISL	2,1	2,7	127 028 €	163 715 €
	ITA	1,8	6,0	56 263 €	187 296 €
	LTU	2,1	2,9	36 267 €	49 698 €
	LVA	2,5	4,1	34 104 €	56 093 €
	MDA	2,5	3,8	12 551 €	18 631 €
	MKD	2,0	2,8	16 700 €	22 687 €
	MNE	1,9	4,6	18 233 €	43 364 €
	NOR	2,1	3,3	112 346 €	178 574 €
	POL	1,9	5,4	25 796 €	71 941 €
	PRT	2,7	5,8	48 055 €	105 345 €
	ROU	3,2	6,5	43 223 €	87 522 €
SRB	1,9	3,5	16 277 €	29 788 €	
SVK	2,7	3,9	41 278 €	59 623 €	
SWE	1,9	3,2	79 951 €	138 395 €	
3,5 à 6 fois	ALB	4,1	5,0	21 240 €	25 836 €
	ARM	3,9	5,7	16 453 €	24 325 €
	MLT	5,0	5,5	95 215 €	103 246 €
	UK:NIR	4,3	8,2	134 818 €	257 687 €
	UK:SCO	4,5	6,9	159 101 €	243 936 €
Supérieur à 6 fois	AZE	6,3	9,6	25 476 €	39 004 €
	UKR	6,8	21,6	30 619 €	97 838 €
NA	GRC	NA	NA	31 710 €	87 247 €
	TUR	NA	NA	15 475 €	28 467 €
	UK:ENG&WAL	NA	NA	NA	NA
Observateur	ISR	3,3	4,8	123 818 €	181 440 €
	KAZ	2,2	5,8	12 012 €	31 645 €
	MAR	NA	NA	22 442 €	57 717 €

■ Pour apprécier le niveau de rémunération des juges, il est important de le ramener au salaire moyen dans l'Etat ou l'entité concerné(e), en tenant compte de l'influence de la richesse de l'Etat/entité sur le niveau de ce salaire moyen. Pour analyser les rémunérations en début de carrière, il est en outre nécessaire de tenir compte de la procédure de recrutement. En effet, si un juge est recruté à la sortie d'une école de formation à la suite d'un concours, il entrera en fonction relativement jeune et percevra un salaire de début de carrière. La situation est différente pour un juge recruté après une longue expérience professionnelle, pour lequel la rémunération sera nécessairement plus élevée. Ainsi, les montants indiqués dans le graphique 3.46 sont à relativiser en **Irlande**, à **Malte**, en **Norvège**, **Suisse**, **Irlande du Nord (RU)**, **Ecosse (RU)** et **Israël** car les juges sont recrutés parmi des juristes déjà expérimentés.

■ Le graphique 3.46 répartit les Etats et entités en quatre groupes en fonction du niveau du ratio entre le salaire brut des juges en début de carrière et le salaire brut moyen national. On peut affirmer que les juges de tous les Etats et entités reçoivent au moins le revenu moyen de leur pays en début de carrière. Cependant, de grandes différences peuvent être observées à travers l'Europe. Les valeurs vont du revenu moyen à près de 7 fois le revenu moyen. Les écarts sont encore plus importants pour les salaires au niveau de la Cour suprême. Ici, les valeurs vont d'environ 1,7 fois à près de 22 fois le revenu moyen.

■ Dans la majorité des Etats et entités, la rémunération des juges varie de 1,5 fois à 3,5 fois le salaire moyen en début de carrière et de 2,5 fois à 6,5 fois le salaire moyen en fin de carrière. Ce n'est que très occasionnellement que l'on trouve des États et des entités où les salaires des juges sont plus bas en début de carrière (moins du double du revenu moyen) mais augmentent fortement au cours de leur carrière (jusqu'à plus de 5 fois le revenu moyen). De même, ce n'est que dans quelques Etats que les juges reçoivent un salaire supérieur à 3,5 fois le salaire moyen pendant toute leur carrière.

## ” Quel est le salaire des procureurs en Europe ?

Graphique 3.47 Salaire moyen brut des procureurs par rapport au salaire moyen brut national en 2020 (début de carrière / Cour suprême) (Q4, Q132)

État/entité		Début de carrière	Cours suprêmes	Salaire en début de carrière	Salaire à la Cour suprême
Inférieur à 1,3 fois	DEU	1,0	1,7	52 928 €	90 670 €
	DNK	1,2	NA	48 322 €	NA
	FIN	1,2	NAP	50 880 €	NAP
	IRL	0,8	NAP	33 370 €	NAP
	ISL	1,3	2,2	77 420 €	132 000 €
	MCO	1,1	2,2	46 922 €	96 731 €
	NOR	1,0	2,3	54 724 €	124 924 €
	SWE	1,3	2,0	56 000 €	88 000 €
	UK:SCO	1,1	NA	37 304 €	NA
	1,3 à 2 fois	ARM	1,8	NA	7 651 €
AUT		1,7	3,9	60 084 €	137 586 €
AZE		1,7	4,4	6 893 €	18 014 €
BEL		1,6	3,0	67 532 €	125 183 €
CHE		1,7	2,4	128 770 €	176 700 €
CYP		1,4	NAP	35 010 €	NAP
FRA		1,4	3,6	48 738 €	123 213 €
HRV		1,9	3,6	27 878 €	53 447 €
HUN		1,7	3,6	21 856 €	45 961 €
ITA		1,8	6,0	56 263 €	187 296 €
LTU		1,7	2,7	29 357 €	47 038 €
LUX		1,5	1,7	92 016 €	110 177 €
MNE		2,0	3,3	18 360 €	31 356 €
NLD		1,3	NA	84 351 €	NA
POL		1,9	5,4	25 796 €	71 941 €
SVN		1,5	2,9	32 628 €	63 660 €
UK:NIR		1,4	2,5	44 392 €	77 154 €
2 à 3 fois		AND	2,4	3,6	61 916 €
	BGR	2,9	5,2	24 990 €	44 214 €
	BIH	2,8	4,9	25 383 €	44 404 €
	CZE	2,2	4,9	36 528 €	79 008 €
	ESP	2,3	5,7	51 946 €	130 654 €
	EST	2,7	3,1	47 556 €	53 353 €
	GEO	2,3	7,8	8 247 €	27 656 €
	LVA	2,4	3,0	33 396 €	41 411 €
	MDA	2,2	3,3	11 080 €	16 489 €
	MKD	2,1	2,7	17 319 €	22 120 €
	MLT	2,4	NAP	44 496 €	NAP
	PRT	2,7	5,8	48 055 €	105 345 €
	SRB	2,2	3,4	18 961 €	28 801 €
	SVK	2,6	3,9	38 984 €	59 623 €
	UKR	2,7	6,6	12 118 €	30 023 €
Supérieur à 3	ALB	4,1	5,0	21 312 €	26 004 €
	ROU	3,2	5,0	43 223 €	67 051 €
NA	GRC	NA	NA	31 710 €	87 247 €
	TUR	NA	NA	15 475 €	28 467 €
	UK:ENG&WAL	NA	NA	NA	NA
Observateur	ISR	1,0	2,9	36 794 €	108 417 €
	KAZ	NA	NA	NA	NA
	MAR	NA	NA	22 442 €	57 717 €

■ Dans le graphique 3.47, les salaires des procureurs ont été répartis en quatre groupes différents en fonction de leur relation avec le salaire moyen brut, comme dans le graphique 3.46 pour les juges.

■ Pour les procureurs, on peut également noter qu'en début de carrière, ils perçoivent un salaire dans presque tous les Etats et entités qui est au moins aussi élevé que le salaire moyen. Les valeurs individuelles montrent une fourchette plus étroite que pour les juges. Elles vont de 0,8 fois à environ 4 fois le salaire moyen. Les données sur les salaires au niveau de la Cour suprême montrent également de grandes différences entre les États et entités, mais celles-ci sont moins importantes que pour les salaires des juges. Les valeurs vont de 1,7 fois à environ 8 fois le revenu moyen.

■ Dans la plupart des États et entités, le salaire des procureurs en début de carrière est de 1,3 à 3 fois le salaire moyen et de 2 à 6 fois le salaire moyen en fin de carrière. Il n'y a que quelques États et entités où le salaire augmente fortement au cours de la carrière ou où les procureurs reçoivent plus de 3 fois le salaire moyen pendant toute leur carrière.

## ” Quelles sont les raisons des différences de salaires entre les juges et les procureurs ?

■ Comme le montrent les réponses aux questions précédentes, la situation des salaires des procureurs est comparable à celle des salaires des juges dans une certaine mesure. Cependant, les salaires des procureurs sont en moyenne inférieurs à ceux des juges.

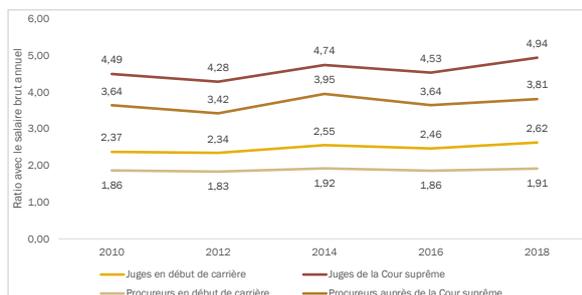
■ Les salaires des procureurs sont inévitablement affectés par la diversité qui caractérise leur situation statutaire au sein des Etats et entités membres et des observateurs, ce qui rend les comparaisons plus difficiles que pour les juges dans certains cas. De plus, dans certains Etats, les activités des ministères publics sont remplies, au moins partiellement, par les services de police. Les niveaux de rémunération diffèrent donc sensiblement. Ces disparités peuvent

également être attribuées, du moins en partie, aux particularités de la procédure de recrutement des juges dans certains systèmes où les juges sont recrutés parmi les avocats et juristes expérimentés, c'est-à-dire parmi des professionnels plus âgés dont le salaire de début de carrière est déjà important.

■ Néanmoins, en **Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, France, Allemagne, Italie, au Luxembourg, à Monaco, en Macédoine du Nord, Pologne, au Portugal, en République slovaque, Slovénie, Espagne** et au **Maroc**, le salaire des juges et celui des procureurs sont presque identiques, tant en début de carrière qu'au plus haut niveau.

## ” Comment ont évolué les salaires des juges et des procureurs ?

Graphique 3.48 **Variation des ratios moyens des salaires bruts des juges et des procureurs par rapport aux salaires bruts annuels, 2010 - 2020 (Q4, Q132)**



■ Depuis 2010, le ratio moyen européen des rémunérations des juges par rapport aux salaires bruts moyens en Europe a augmenté de 25 points de pourcentage pour les juges professionnels en début de carrière et de 45 points de pourcentage pour les juges de la Cour suprême. En termes relatifs, il s'agit d'une augmentation d'environ 10 % dans chaque cas, de sorte que le salaire moyen des juges de la plus haute instance reste presque inchangé à environ 1,9 fois le salaire moyen des juges en début de carrière.

■ Le ratio moyen des rémunérations des procureurs par rapport au salaire brut moyen en Europe a légèrement augmenté de 5 points de pourcentage (en termes relatifs : un peu moins de 3%) pour les procureurs en début de carrière et de 17 points de pourcentage (en termes relatifs : un peu moins de 5%) pour les procureurs à l'instance la plus élevée. Ainsi, le salaire moyen des procureurs de la plus haute instance est toujours approximativement deux fois plus élevé que le salaire moyen des procureurs en début de carrière, mais avec une légère évolution du ratio en faveur de la plus haute instance.

■ Cependant, il n'y a pas de tendance générale à ce que les salaires des juges et des procureurs aient augmenté par rapport aux salaires moyens. Dans un nombre considérable d'États, le ratio des salaires des juges et/ou des procureurs par rapport au revenu moyen a en effet diminué. Souvent, cela n'est pas dû à une diminution du salaire brut des juges ou des procureurs, mais à l'augmentation plus significative des revenus moyens par rapport aux salaires des juges ou des procureurs. L'évolution des salaires moyens doit donc être suivie de près si l'on veut s'assurer que les salaires des juges et des procureurs suivent le rythme.

## AVOCATS

Le respect de la mission de l'avocat est une condition essentielle de l'État de droit. La qualité de la justice dépend de la possibilité pour chaque justiciable d'être représenté et pour le défendeur de préparer sa défense, deux fonctions assurées par un professionnel formé, compétent, disponible, offrant des garanties déontologiques et travaillant pour un coût raisonnable.

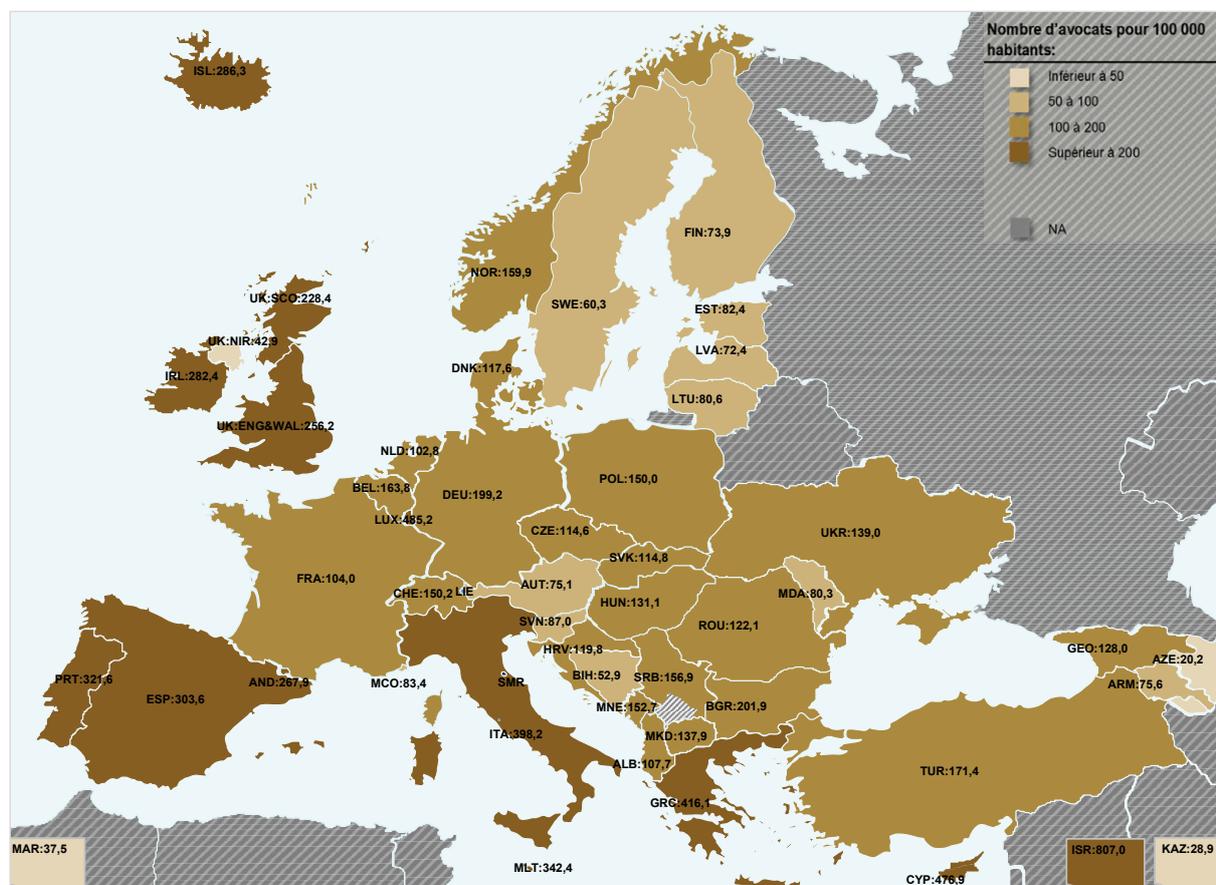
### ” Qui sont les avocats ?

Aux fins du présent chapitre, le terme avocat renvoie à la définition de la Recommandation Rec(2000)21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat : « il s'agit d'une personne qualifiée et habilitée conformément au droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester en justice ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique ». En conséquence, un avocat peut se voir confier la représentation en justice d'un client devant un tribunal, ainsi que la responsabilité de fournir une assistance juridique.

### ” Combien y a-t-il d'avocats en Europe ?

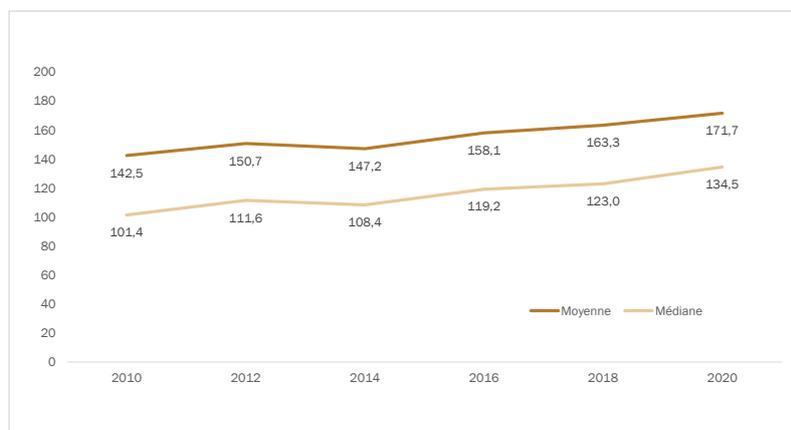
Le nombre moyen en 2020 est de 172 avocats pour 100 000 habitants et la médiane de 136 avocats pour 100 000 habitants. Toutefois, la densité d'avocats varie fortement d'un État à l'autre. La valeur maximale de 485 au **Luxembourg** est 24 fois plus élevée que la valeur minimale de 20 en **Azerbaïdjan**.

Carte 3.49 Nombre d'avocats pour 100 000 habitants en 2020 (Q1, Q146)



## Comment le nombre d'avocats a-t-il évolué ?

Graphique 3.50 Evolution du nombre d'avocats pour 100 000 habitants, 2010 - 2020 (Q1, Q146)



Le nombre d'avocats pour 100 000 habitants a continué à augmenter de 2018 à 2020, comme lors des cinq cycles précédents. L'augmentation moyenne est d'environ 5 %, ce qui représente une tendance générale forte et continue. Entre 2010 et 2020, on observe une augmentation moyenne de 31 %, avec des baisses significatives uniquement en **Albanie**, à **Malte**, en **Ukraine** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Les chiffres en **Arménie**, **Azerbaïdjan** et **Finlande** ont

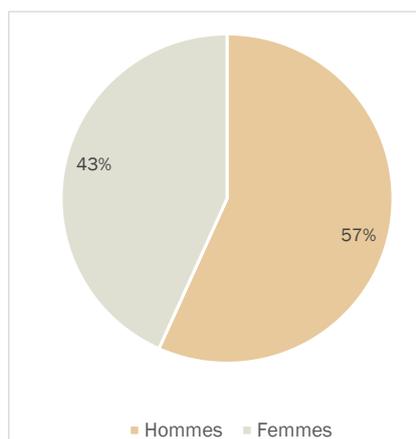
augmenté de plus de 100 % ; l'augmentation en **Andorre**, **Bosnie-et-Herzégovine**, à **Chypre**, en **Géorgie**, **Lituanie**, **République de Moldova**, au **Monténégro** et en **Türkiye** a également été forte, de 50 à 100 %. Les augmentations des ratios d'avocats pour 100 000 habitants sont largement dues à l'évolution du nombre absolu d'avocats, qui a augmenté entre 2010 et 2020 dans tous les États et entités, à l'exception de **l'Albanie**, **l'Ukraine** et **l'Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Les variations dans la population jouent un rôle subordonné.

## Quelles sont les raisons de l'augmentation du nombre d'avocats en Europe ?

Les raisons de l'évolution du nombre d'avocats sont complexes et souvent spécifiques au pays. Cependant, le nombre assez stable d'avocats par milliard d'euros de PIB suggère que l'augmentation du nombre d'avocats en Europe entre 2010 et 2020 est en grande partie due à la croissance économique et à l'augmentation de la richesse. L'adoption de normes plus élevées en matière de démocratisation et la mise en œuvre de réformes législatives ont également une influence, tout comme la complexité croissante des cadres juridiques applicables, en particulier au sein de l'Union Européenne.

## Y a-t-il autant de femmes que d'hommes avocats ?

Graphique 3.51 Répartition moyenne des avocats par genre en 2020 (Q146)

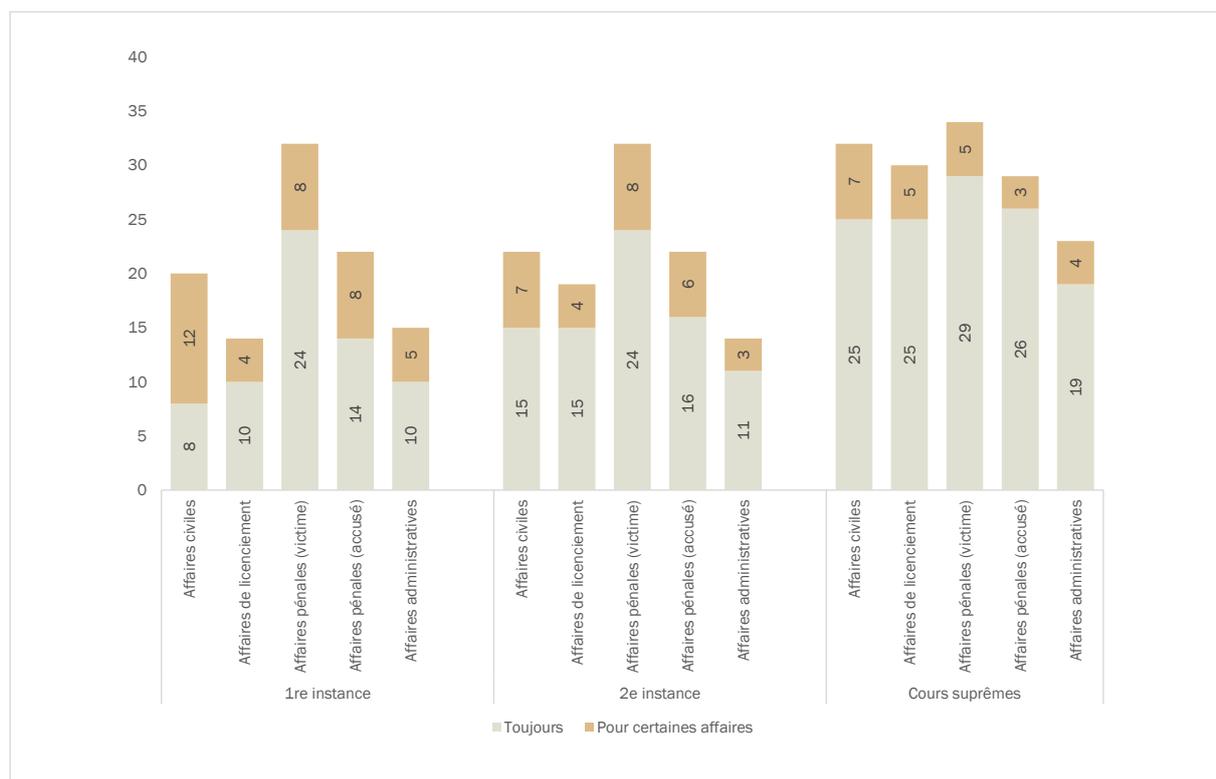


La proportion moyenne d'hommes parmi les avocats est de 57 % (2018 : 59 %) et varie de 41 % en **Grèce** à 83 % en **Azerbaïdjan**. Si la part moyenne des femmes parmi les juges et les procureurs est déjà prédominante, la situation est toujours différente chez les avocats. Mais là aussi, le nombre de femmes avocats évolue. En 2018, la profession d'avocat était encore majoritairement masculine dans tous les États et entités sauf sept ; en 2020, on compte déjà 10 États et entités dans lesquels au moins 50 % des avocats sont des femmes.

## » Dans quelle mesure la représentation par des avocats est-elle requise au tribunal ?

Le rôle des avocats dans un système judiciaire dépend de l'existence d'un monopole de représentation devant les tribunaux. Pour tous les types d'affaires, c'est-à-dire les affaires pénales (en ce qui concerne les victimes en tant que défendeurs), les affaires civiles, les affaires de licenciement et les affaires administratives, le nombre d'États et d'entités qui prévoient un tel monopole augmente d'instance en instance. La représentation obligatoire par un avocat atteint logiquement ses plus hauts niveaux aux plus hautes instances.

Graphique 3.52 Synthèse du monopole de la représentation légale en 2020 (Q149)



En premier lieu, ce sont les défendeurs dans les affaires pénales qui sont représentés par un avocat, soit dans toutes les affaires, soit au moins dans certaines affaires (32 États membres et entités et tous les États observateurs en première et deuxième instance, 34 États membres et entités et tous les États observateurs à la plus haute instance). Pour les affaires civiles, de licenciement et administratives, le monopole existe principalement au niveau de la plus haute instance (32, 30 et 23 États et entités membres, respectivement, et deux États observateurs pour chacun des types d'affaires). En ce qui concerne la représentation des victimes, le monopole existe au niveau de la plus haute instance dans 28 États membres et entités, alors qu'il n'existe que dans 22 États membres et entités en première instance, et dans les deux cas dans tous les États observateurs.

Les chiffres sont restés globalement stables ces dernières années. Les variations sont plus susceptibles de résulter de révisions des données fournies les années précédentes que de changements législatifs.

## Tendances et conclusions

Il existe encore des disparités importantes dans le nombre de juges professionnels entre les États et entités, qui peuvent s'expliquer en partie par la diversité des organisations judiciaires, des facteurs géographiques et/ou l'évolution des systèmes juridiques européens. Une légère augmentation du nombre de juges professionnels peut être notée comme une tendance entre 2010 et 2020. Des changements importants ont eu lieu dans de nombreux pays, mais ils n'ont pas conduit à une harmonisation. Les différences régionales déjà observées dans les Rapports précédents restent valables. Une image similaire se dessine au regard des procureurs, avec une tendance forte et continue à l'augmentation de leur nombre.

Depuis 2010, on observe une forte tendance européenne à l'augmentation du pourcentage de femmes juges professionnels et procureurs. Depuis plusieurs années, il y a plus de femmes que d'hommes parmi les juges et les procureurs, le ratio pour les procureurs étant assez stable depuis 2012. En même temps, le plafond de verre, c'est-à-dire la sous-représentation des femmes dans les plus hautes fonctions, est toujours présent. Toutefois, il existe des évolutions prometteuses et des exemples intéressants qui encouragent à prendre des mesures supplémentaires pour faciliter la carrière des femmes et promouvoir la parité dans les fonctions judiciaires supérieures et les plus élevées.

Le travail à temps partiel est possible pour les juges et les procureurs dans une majorité d'États et d'entités. La proportion de travail à temps partiel diminue d'instance en instance et tend vers zéro à l'instance la plus élevée, tant pour les juges que pour les procureurs.

La pandémie de la COVID-19 n'a pratiquement pas eu d'impact structurel perceptible sur les professionnels de la justice. Cependant, par rapport à 2018, il y a eu beaucoup moins de formations en présentiel et beaucoup plus de formations en ligne en 2020. Ce changement a posé de nombreux défis à surmonter.

Les institutions ou organes émettant des avis sur les questions d'éthique liées à la conduite des juges et des procureurs (par exemple, l'implication dans la vie politique, l'utilisation des médias sociaux, etc.) sont largement établis en Europe, mais ont des tâches très différentes. Leurs avis sont publiquement disponibles dans la grande majorité des cas, ce qui assure un haut degré de transparence pour les juges et les procureurs.

Les salaires des juges et des procureurs varient encore beaucoup entre les États et les entités, mais aussi entre les instances. L'évolution des salaires au cours des dernières années n'est pas uniforme et ne conduit pas à une harmonisation. Bien que le ratio moyen des salaires des juges et des procureurs par rapport aux salaires bruts moyens en Europe ait augmenté depuis 2010, ce ratio a en effet diminué dans un nombre considérable d'États. Cela montre qu'il faut garder à l'esprit l'évolution des salaires moyens lors des ajustements salariaux.

Le nombre d'avocats continue d'augmenter en Europe, avec des différences importantes entre les États et les entités. L'augmentation du nombre d'avocats en Europe entre 2010 et 2020 s'explique non seulement par les traditions juridiques, la définition et l'étendue des compétences des avocats et les réformes de la législation/de la justice, mais aussi et surtout par la croissance économique et d'autres facteurs. Contrairement aux juges et aux procureurs, les avocats européens sont encore majoritairement des hommes. Cependant, des changements en faveur des femmes sont également visibles dans ce domaine.







## ORGANISATION DES TRIBUNAUX

■ Le droit à un procès équitable consacré par l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme implique que les États mettent en place un maillage suffisant de tribunaux pour que les citoyens puissent aisément exercer les prérogatives qu'ils tiennent de cette disposition.

■ Certes, l'existence de tribunaux en nombre suffisant n'est qu'une des conditions de réalisation du droit d'accès à la justice, lequel ne peut être effectif sans véritable politique globale d'accès au droit. Toutefois, elle en constitue un élément essentiel, en tant que lieu indispensable de résolution des litiges.

■ Les développements suivants permettent d'avoir une vision globale des institutions judiciaires en Europe, notamment :

- ▶ le nombre de tribunaux de droit commun et de tribunaux spécialisés, ainsi que leur rôle respectif dans chaque État ;
- ▶ le nombre de tribunaux rapporté à la population de chaque État ;
- ▶ l'évolution du nombre de juridictions sur la période récente (2018-2020) et à plus long terme (2010 - 2020).

■ Sans prétendre présenter une étude exhaustive de l'organisation des tribunaux en Europe, ce sous-chapitre aura essentiellement pour objet de souligner les principales tendances observées. Pour mieux saisir son contenu, il convient de rappeler quelques définitions utilisées par la CEPEJ :

- ▶ Les tribunaux sont d'abord considérés comme des **entités juridiques**, en tant qu'institutions chargées de régler les litiges qui leur sont soumis par les citoyens.

Ces entités juridiques sont constituées des tribunaux de droit commun et spécialisés. Les tribunaux de droit commun traitent de toutes les questions qui ne sont pas attribuées à des juridictions spécialisées compétentes pour des matières spécifiques.

- ▶ Les tribunaux peuvent également être considérés en tant qu'**implantations géographiques**, c'est-à-dire en fonction des locaux dans lesquels se déroulent les activités judiciaires.

■ À cet égard, plusieurs tribunaux, c'est-à-dire entités juridiques, peuvent être implantés en un même lieu (exemple : un tribunal civil, un tribunal commercial et un tribunal administratif peuvent se trouver dans le même bâtiment) ou, inversement, un même tribunal peut avoir des locaux implantés dans des villes différentes.

■ Pour la première fois pour ce cycle d'évaluation, la CEPEJ a collecté des données concernant les entités juridiques de toutes les instances, ainsi que les implantations géographiques des tribunaux de première instance. La modification du questionnaire peut entraîner certaines divergences avec les cycles précédents qu'il convient de garder à l'esprit lors de l'analyse de ces données.

## ” L'accès des usagers aux tribunaux est-il le même partout en Europe ?

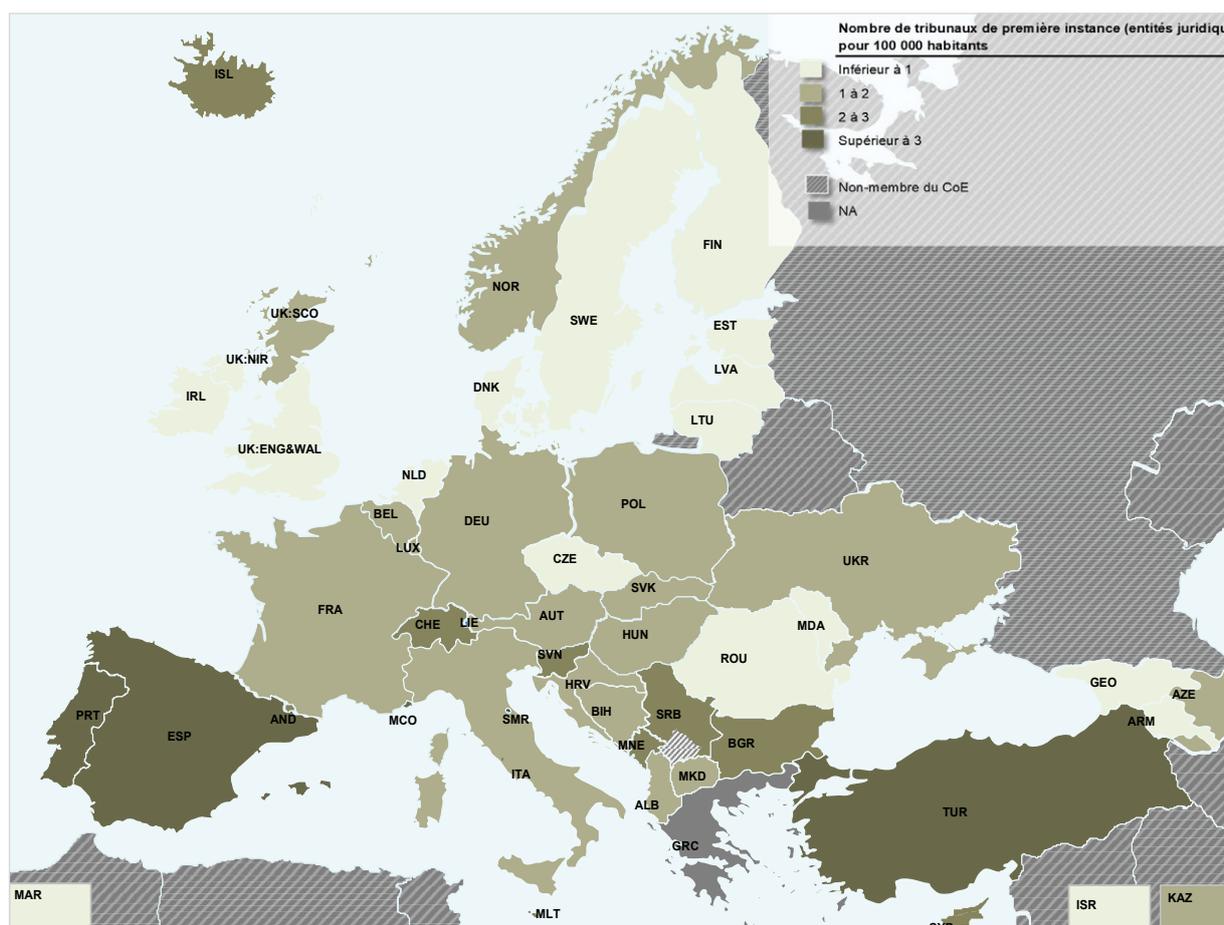
■ La densité des tribunaux sur les territoires nationaux est un des indicateurs de l'accès à la justice des citoyens à un moment donné. La situation en Europe varie néanmoins en fonction des instances.

### ” En première instance

■ Les cartes 4.1.1 et 4.1.2 montrent une très grande disparité entre les Etats du point de vue de la densité des tribunaux de première instance (de droit commun et spécialisés) pour 100 000 habitants, allant, pour les entités juridiques, de 0,07 pour les **Pays-Bas** à 13,04 pour **Monaco** et, pour les implantations géographiques, de 0,19 pour les **Pays-Bas** à 3,32 pour la **Slovénie**.

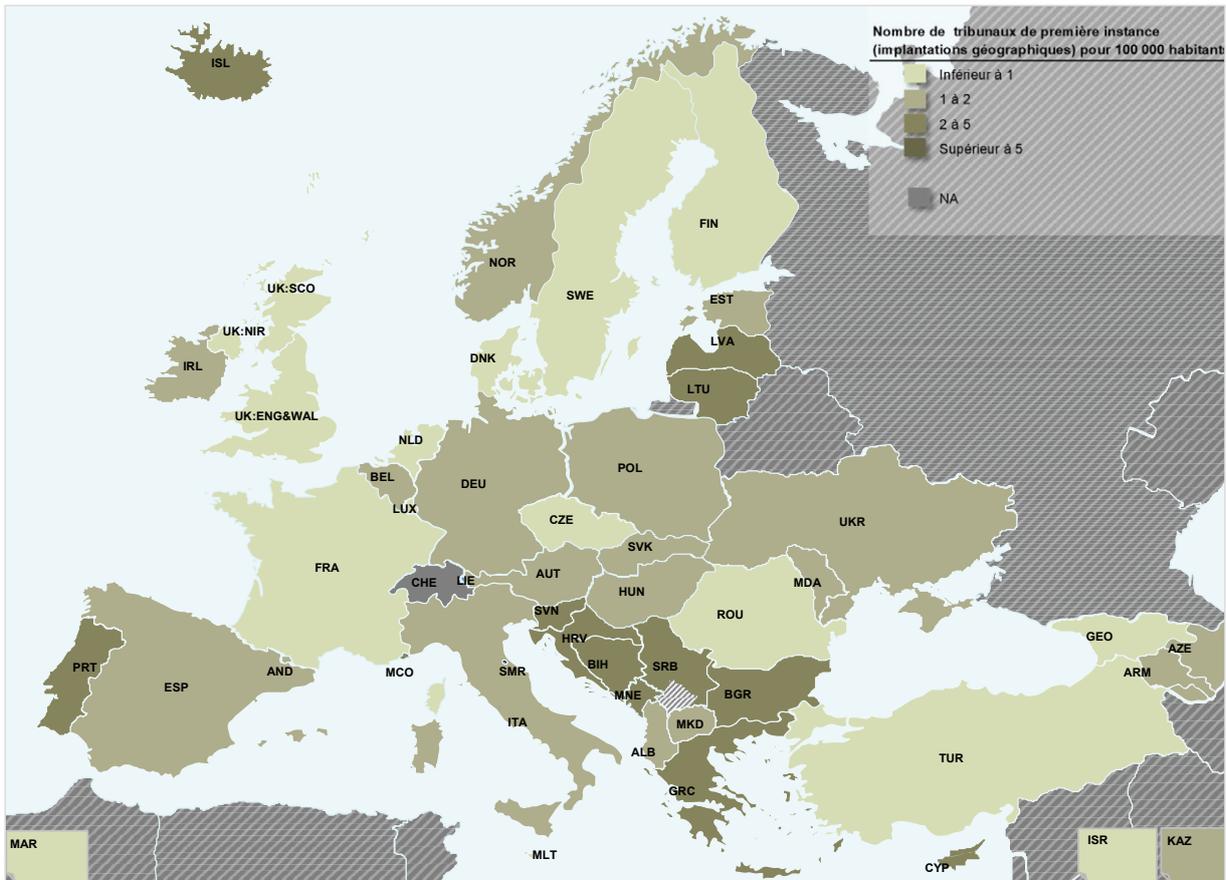
■ Ces indications doivent néanmoins être appréhendées avec précaution et compte tenu des spécificités propres à chaque Etat, une faible densité de tribunaux n'affectant pas nécessairement l'accès à la justice. C'est notamment le cas pour les Etats aux dimensions géographiques réduites.

Carte 4.1.1 Nombre de tribunaux de première instance de droit commun et spécialisés (entités juridiques) pour 100 000 habitants en 2020 (Q1, Q42, Q43)



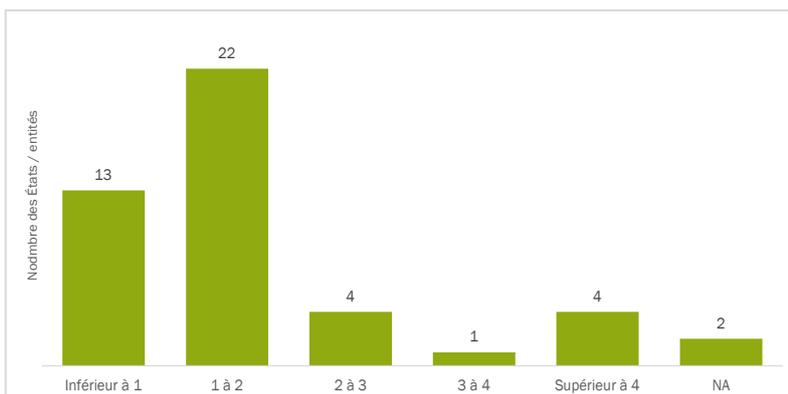
\*Les chiffres élevés en **Espagne** et en **Turkiye** peuvent s'expliquer par une conception différente des tribunaux de première instance existant dans ces pays (« un juge - un tribunal », c'est-à-dire que chaque juge est considéré comme une entité juridique).

Carte 4.1.2 Nombre de tribunaux de première instance de droit commun et spécialisés (implantations géographiques) pour 100 000 habitants en 2020 (Q1, Q44)



Les cartes ci-dessus fournissent des informations complémentaires sur l'accès à la justice et reflètent les différences de politiques et stratégies nationales. Ceci est encore plus visible si l'on examine le nombre d'implantations géographiques par rapport au nombre d'entités juridiques.

Graphique 4.1.3 Ratio des implantations géographiques de première instance par entité juridique de première instance en 2020 (Q42, Q44)



Dans la majorité des États membres et entités (35), le nombre d'implantations géographiques par entité juridique est au maximum de 2. Le ratio minimum est noté en **Türkiye** (0,1) et le maximum en **Irlande** (18,6). Avec plus de 4 implantations géographiques par entité juridique, **l'Arménie**, **l'Irlande**, la **Lettonie** et **l'Écosse (RU)** sont bien au-dessus de la médiane européenne de 1. **Luxembourg**, **Malte**, **Monaco**, **l'Espagne**, **Türkiye**, **Ukraine** et **l'Écosse (RU)** présentent un ratio inférieur à 0,5.

## ” Au niveau de la deuxième et de la plus haute instance

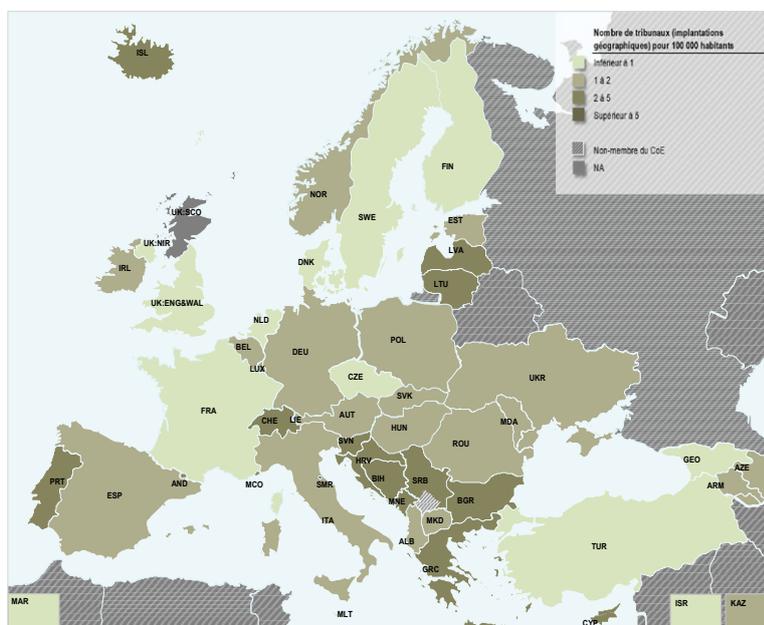
■ Pour ce cycle, la CEPEJ a, pour la première fois, collecté des données sur les tribunaux de deuxième et de troisième instance de droit commun (entités juridiques), ce qui a permis de nouvelles analyses. Au niveau européen, le nombre de tribunaux de deuxième instance (valeur médiane de 0,15 pour 100 000 habitants) et de troisième instance (valeur médiane de 0,02 pour 100 000 habitants) est inférieur à celui des tribunaux de première instance (0,89 pour 100 000 habitants).

■ En ce qui concerne les tribunaux de deuxième instance, le ratio varie de 0,02 pour les **Pays-Bas** et 0,03 pour la **Pologne** et le **Danemark** jusqu'à 2,61 pour **Monaco**. Au niveau européen, certains Etats membres et entités sont caractérisés par une très faible densité aussi bien en première qu'en deuxième instance. En **Arménie**, au **Danemark**, en **Finlande**, **France**, **Irlande**, aux **Pays-Bas**, en **Suède** et **Irlande du Nord (RU)** par exemple, le nombre de tribunaux de première et de seconde instance de droit commun pour 100 000 habitants (entités juridiques) est significativement inférieur aux médianes européennes respectives. A l'inverse, dans certains autres Etats, comme **Andorre**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Bulgarie**, **Monaco**, le **Monténégro**, la **Roumanie**, **l'Espagne**, la **Suisse** et la **Türkiye**, le nombre de tribunaux pour 100 000 habitants est supérieur à la médiane européenne en première comme en seconde instance. D'autres situations plus contrastées sont par ailleurs observées dans deux groupes d'Etats. D'une part, en **Croatie**, **Lettonie**, **Lituanie** et à **Malte**, le nombre de tribunaux de première instance de droit commun (entités juridiques) est inférieur à la médiane européenne de 0,89, tandis que le nombre de tribunaux de deuxième instance de droit commun (entités juridiques) est supérieur à la médiane européenne de 0,15. En revanche, une relation inverse est observée en **Autriche**, **Italie**, **Pologne**, au **Portugal**, en **Ukraine** et **Écosse (RU)**, caractérisés surtout par un nombre élevé de tribunaux de première instance.

■ En ce qui concerne les juridictions de la plus haute instance, la grande majorité des Etats membres et entités dispose, en nombre absolu, d'une Cour suprême de droit commun. Les quelques exceptions découlent soit de la structure étatique spécifique - fédérale pour la **Bosnie-Herzégovine** (3) et **l'Allemagne** (25), régionale pour **l'Espagne** (3), soit du concept spécifique d'un juge – un tribunal en **Türkiye** (45).

## ” Toutes instances confondues

Carte 4.1.4 Nombre de tribunaux (implantations géographiques) pour toutes les instances pour 100 000 habitants en 2020 (Q1, Q44)



■ Comme pour les tribunaux de première instance, le nombre total de tribunaux (toutes instances confondues) varie considérablement entre les Etats. Le ratio pour 100 000 habitants varie pour les entités juridiques de 0,11 aux **Pays-Bas** à 20,86 à **Monaco** en raison de la taille du pays (la médiane européenne étant de 1,35) et pour les implantations géographiques de 0,24 aux **Pays-Bas** à 3,85 en **Andorre** (la médiane européenne étant de 1,50). En effet, en termes d'implantations géographiques, les tribunaux de première instance représentent en moyenne 86% du nombre total de tribunaux, ce qui explique les tendances similaires.

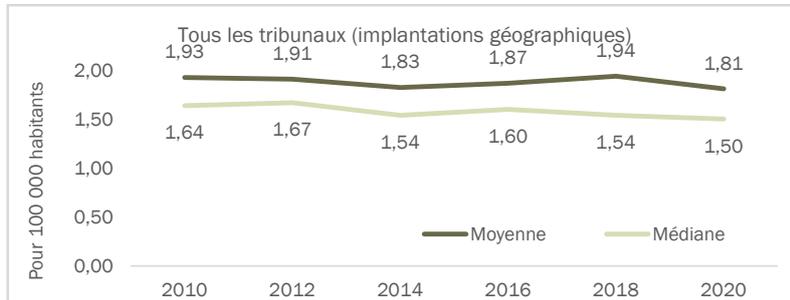
■ Par ailleurs, concernant le ratio entre les implantations géographiques

et les entités juridiques, une situation comparable à celle des tribunaux de première instance peut être observée pour l'ensemble des tribunaux, toutes instances confondues, où la médiane européenne est de 1,0 implantation géographique par entité juridique, et le ratio variant de 0,1 pour **Monaco** et la **Türkiye** à 13,6 pour **l'Irlande**.

■ Si l'on observe les données sur une période plus importante, allant de 2010 à 2020, deux tendances semblent se dessiner : la diminution du nombre de tribunaux (implantations géographiques et entités juridiques) d'une part, et la spécialisation des juridictions d'autre part.

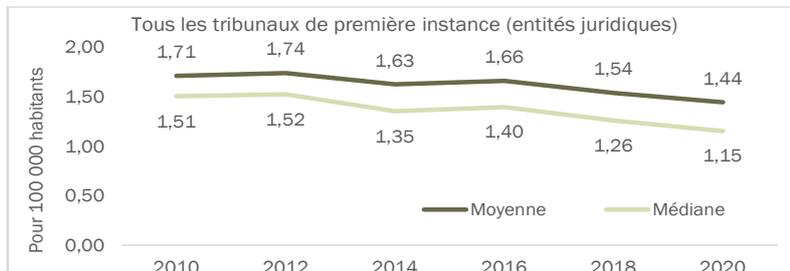
## Y a-t-il de moins en moins de tribunaux en Europe ?

Graphique 4.1.5 Évolution du nombre de tribunaux (implantations géographiques) toutes instances confondues pour 100 000 habitants, 2010 - 2020 (Q1, Q44)



La tendance à la réduction du nombre d'implantations géographiques des tribunaux pour 100 000 habitants établie dans le Rapport précédent se confirme en 2020. Les réductions du nombre d'implantations géographiques les plus importantes entre 2018 et 2020 ont été constatées en **Belgique, Croatie, Finlande, Hongrie et Suisse**.

Graphique 4.1.6 Évolution du nombre de tribunaux de première instance de droit commun et spécialisés (entités juridiques) pour 100 000 habitants, 2010 - 2020 (Q1, Q42)<sup>14</sup>



De même, la tendance à la réduction du nombre des tribunaux de première instance (droit commun et spécialisés) en tant qu'entités juridiques pour 100 000 habitants<sup>14</sup> a été confirmée. Ce nombre est néanmoins resté stable dans 22 États.

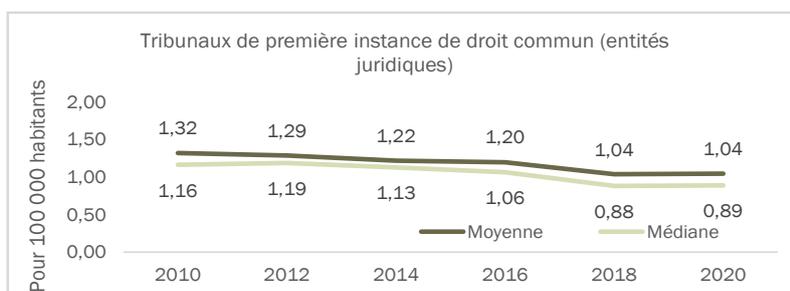
Graphique 4.1.7 Évolution du nombre de tribunaux spécialisés de première instance (entités juridiques) pour 100 000 habitants, 2010 - 2020 (Q1, Q43)<sup>14</sup>



Les variations observées dans les autres pays concernent surtout les tribunaux spécialisés de première instance. Leur nombre a légèrement augmenté en **Azerbaïdjan, Islande, au Portugal et en Ukraine**, et de manière plus significative en **Espagne, Suisse et Türkiye**. À l'inverse, le nombre de tribunaux spécialisés de première

instance pour 100 000 habitants a considérablement diminué en 2020 en **Croatie, France, Hongrie et République slovaque**. En conséquence, la tendance à l'augmentation de la médiane européenne relative aux tribunaux spécialisés de première instance a été ralentie en 2020.

Graphique 4.1.8 Évolution du nombre de tribunaux de première instance de droit commun (entités juridiques) pour 100 000 habitants, 2010 - 2020 (Q1, Q42)<sup>14</sup>



Quant aux tribunaux de première instance de droit commun, leur nombre est resté stable entre 2018 et 2020 dans la grande majorité des États (34). Il n'a augmenté qu'en **Türkiye**, tandis qu'il a diminué de manière significative en **Bosnie-Herzégovine, Finlande, Roumanie et Irlande du Nord (RU)**.

14. Monaco, Espagne et Türkiye ont été exclus du calcul de la moyenne et de la médiane du nombre de tribunaux (entités juridiques) en raison de leur taille ou de leur méthodologie spécifique de comptage du nombre de tribunaux.

## ” Quelles ont été les tendances récentes concernant le nombre de tribunaux en Europe ?

Graphique 4.1.9 Variation du nombre de tribunaux 2010 - 2020 (Q42, Q44)

États/entités	Tribunaux de 1re instance de droit commun (entités juridiques)	Tribunaux de 1re instance de droit commun et spécialisés (entités juridiques)	Tribunaux toutes instances confondues (implantations géographiques)
ALB	0,0%	26,1%	15,2%
AND	0,0%	0,0%	0,0%
ARM	-38%	-29%	100,0%
AUT	-17%	-9%	10,1%
AZE	1,2%	5,8%	4,5%
BEL	644,4%	-23%	-22%
BIH	-16%	-13%	5,1%
BGR	NA	NA	-1%
HRV	-55%	-65%	-7%
CYP	0,0%	29,4%	27,8%
CZE	0,0%	0,0%	9,2%
DNK	0,0%	0,0%	0,0%
EST	0,0%	0,0%	-9%
FIN	-26%	-24%	-37%
FRA	-78%	-47%	6,7%
GEO	-35%	-35%	-33%
DEU	-3%	-3%	-3%
GRC	-44%	NA	-31%
HUN	-14%	-25%	-11%
ISL	0,0%	10,0%	30,0%
IRL	0,0%	25,0%	-20%
ITA	-57%	-44%	-39%
LVA	-74%	-71%	14,6%
LTU	-71%	-70%	-7%
LUX	0,0%	-20%	0,0%
MLT	300,0%	37,5%	50,0%
MDA	-67%	-69%	-15%
MCO	0,0%	-29%	0,0%
MNE	-12%	0,0%	-27%
NLD	-42%	-40%	-34%
MKD	0,0%	0,0%	0,0%
NOR	-11%	-10%	-8%
POL	0%	-2%	-30%
PRT	-33%	78,2%	-2%
ROU	-26%	-25%	-2%
SRB	51,7%	24,6%	23,3%
SVK	0,0%	-13%	0,0%
SVN	0,0%	-2%	-1%
ESP	2,5%	4,2%	-7%
SWE	-20%	9,7%	4,2%
CHE	-38%	10,6%	-32%
TUR	18,8%	23,9%	-11%
UKR	-12%	-4%	2,5%
UK:ENG&WAL	-48%	-48%	-48%
UK:NIR	-85%	-85%	NA
UK:SCO	-23%	-22%	NA

Entre 2010 et 2020, une tendance à la baisse a été observée tant en ce qui concerne les entités juridiques des tribunaux de première instance que les implantations géographiques des tribunaux toutes instances confondues. Le nombre de toutes les implantations géographiques a diminué en moyenne de -2,8%, tandis que le nombre d'entités juridiques de première instance a diminué en moyenne de -13,2%. Ces deux tendances ont été confirmées dans un nombre considérable d'États (17). Dans certains de ces pays, la réforme de la carte judiciaire a été un long processus. Par exemple, en **Belgique**<sup>15</sup>, la réforme des justices de paix a été mise en œuvre entre 2016 et 2019. En **Croatie**, la réorganisation de la carte judiciaire qui a commencé en 2015 avec une réduction du nombre de tribunaux municipaux et de tribunaux pour infractions pénales mineures (*misdemeanour courts*) s'est poursuivie en 2019 avec la fusion des tribunaux municipaux et des *misdemeanour courts* en raison d'une diminution significative des infractions pénales mineures et de la surcharge avec des affaires civiles.

15. Il convient de mentionner que la variation du nombre de tribunaux de première instance de droit commun en **Belgique** résulte d'une méthodologie de réponse différente pour 2020.

■ Dans certains Etats, les diminutions observées ont été le résultat d'une modification récente du réseau des tribunaux, comme en **Finlande** en 2020. Dans d'autres, les réductions ont eu lieu plus tôt, alors que la situation est restée stable ces dernières années. Par exemple, en **Géorgie**, le processus d'élargissement des tribunaux de première instance a débuté en 2010. Depuis 2012, les affaires de première instance sont entendues dans 26 tribunaux élargis (au lieu de 40), par des juges spécialisés. Par ailleurs, en 2013, une vaste réorganisation de la répartition territoriale des juridictions a eu lieu en **Italie**, entraînant la fermeture (par fusion) de 30 tribunaux, de 220 branches de tribunaux et de 346 juges de paix. Aux **Pays-Bas**, la réduction du nombre de tribunaux de district en 2014 a entraîné la fermeture de tribunaux de sous-districts.

## ” Quelle approche pour la révision des cartes judiciaires en Europe ?

■ Une diminution du nombre d'entités juridiques n'implique pas nécessairement une diminution (proportionnelle) du nombre d'implantations géographiques. Par exemple, en **Lituanie**, une première légère réduction (de 5 entités juridiques) du nombre de tribunaux de district en 2014 a entraîné une diminution du nombre d'implantations géographiques, tandis que l'importante réforme de 2018 (12 tribunaux de district au lieu de 49 et 2 tribunaux administratifs régionaux au lieu de 5) n'a pas affecté les implantations géographiques. En **Hongrie**, la diminution du nombre de tous les tribunaux de première instance en tant qu'entités juridiques entre 2010 et 2020 découle de la réduction des tribunaux de district en 2014, d'une part, et de la suppression des 20 tribunaux administratifs en 2020, d'autre part. Si la réforme de la carte judiciaire de 2014 n'a pas eu d'incidence sur le nombre d'implantations géographiques, celle de 2020 a conduit à leur diminution. En **République de Moldova**, la diminution considérable du nombre de tribunaux de première instance de droit commun et la suppression des tribunaux spécialisés en 2018 n'ont entraîné qu'une légère diminution du nombre d'implantations géographiques.

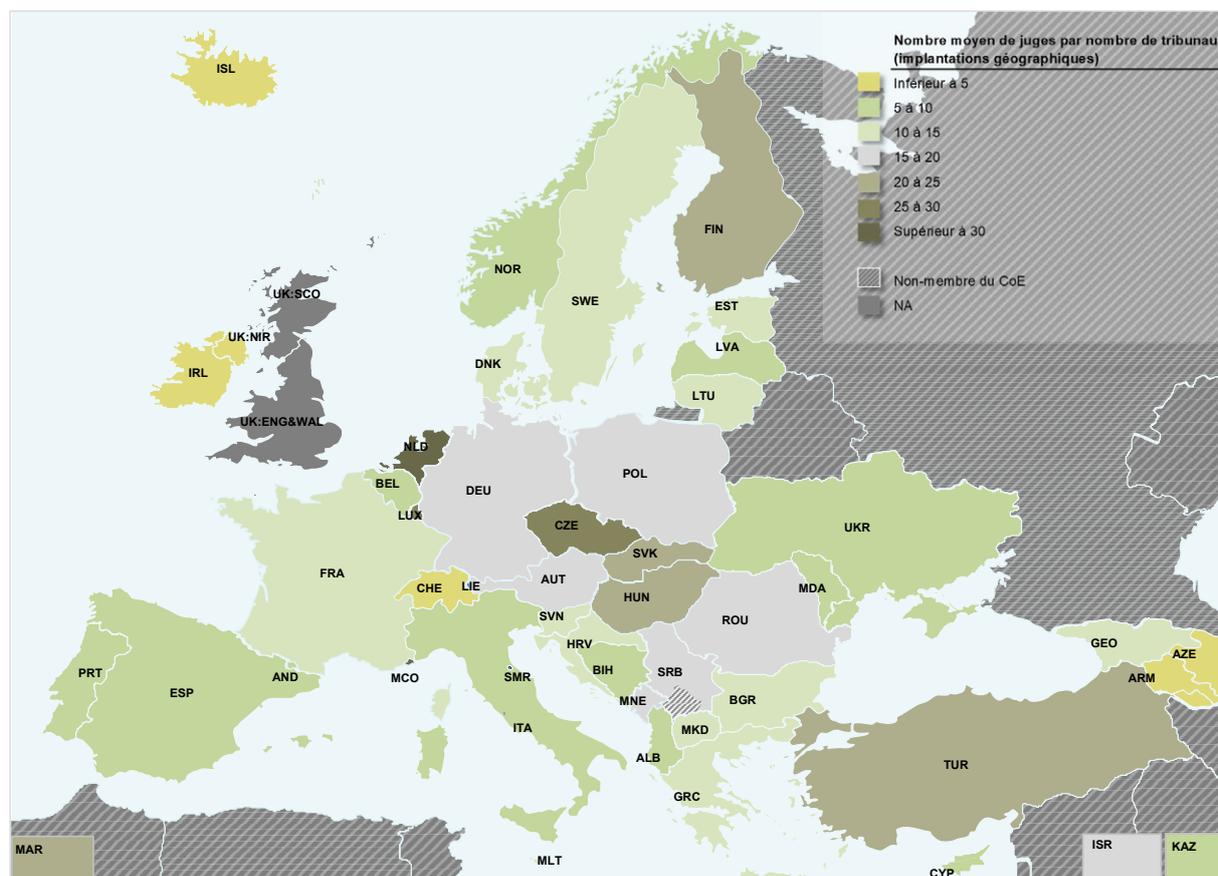
■ Il est possible d'identifier des pays où la diminution du nombre d'entités juridiques de première instance n'a pas eu d'impact sur le nombre d'implantations géographiques qui est resté relativement stable (exemple : **France, Lettonie, Luxembourg, Monaco, République slovaque, Ukraine**). Cela est particulièrement visible en **France**, où la réorganisation de la carte judiciaire a été effectuée uniquement en termes d'entités juridiques et a entraîné une réduction significative des tribunaux de première instance de droit commun en 2018 et la suppression d'un nombre important de tribunaux spécialisés en 2020. La **Lettonie** a également axé la révision de la carte judiciaire sur la réduction progressive des tribunaux de district entre 2015 et 2018. La situation inverse est observée en **Estonie** et en **République tchèque**, où le nombre d'entités juridiques est resté le même, tandis que les implantations géographiques ont diminué dans le premier pays et augmenté dans le second.

■ Contrairement aux tendances européennes à la réduction, le nombre de tribunaux – aussi bien les entités juridiques que les implantations géographiques – a augmenté entre 2010 et 2020 en **Albanie, Azerbaïdjan, à Chypre** et en **Islande**. Il est à noter que dans ces quatre Etats, les augmentations décrites sont dues à l'établissement de nouveaux tribunaux spécialisés de première instance (*infra*). En **Irlande**, au **Portugal**, en **Espagne** et **Türkiye**, seul le nombre d'entités juridiques a augmenté, tandis que le nombre d'implantations géographiques a légèrement diminué depuis 2010. L'exemple du **Portugal** mérite une attention particulière. Poursuivant l'objectif de faciliter l'accès des personnes aux tribunaux et de lutter contre la désertification des régions intérieures du pays, le processus de réforme mené ces dernières années s'est traduit par une diminution du nombre de tribunaux de première instance de droit commun, accompagnée d'une augmentation de certains types de tribunaux spécialisés de première instance, ainsi que par une augmentation des nouveaux bâtiments des tribunaux. Dans le cadre du même objectif général, les amendements de 2019 à la loi d'organisation du système judiciaire visent à assurer la proximité réciproque de la justice et des citoyens dans deux domaines clés : le droit pénal, ainsi que les affaires familiales et des mineurs.

■ Les dynamiques observées dans le graphique 4.1.9 montrent que les réformes de la carte judiciaire sont une préoccupation constante et font partie intégrante des politiques nationales visant à renforcer et à moderniser la justice. En effet, dans trois pays seulement - **Andorre, Danemark** et **Macédoine du Nord** - aucune variation n'a été constatée entre 2010 et 2020, que ce soit au niveau des entités juridiques ou des implantations géographiques. Cependant, la **Macédoine du Nord** a fait référence à une réforme prévue concernant les implantations géographiques des tribunaux. Par ailleurs, plusieurs Etats ont mentionné d'importantes réformes à venir de leur carte judiciaire qui seront prises en compte dans le prochain cycle d'évaluation, c'est le cas en **Norvège** et en **Espagne**.

## ” Quelle est la taille des tribunaux en Europe ?

Carte 4.1.10 Nombre moyen de juges par tribunal (implantation géographique) toutes instances confondues (Q44, Q46)



La pertinence de cette corrélation dépend de nombreux facteurs importants tels que le nombre de personnel non-juge assistant les juges, l'étendue de la compétence du tribunal, sa compétence générale ou spécialisée, la population par implantation géographique et même la culture et la confiance dans le système judiciaire en tant que paramètres d'impact possible sur le nombre de nouvelles affaires.

Le nombre moyen de juges professionnels par tribunal (implantation géographique) est resté relativement stable dans la majorité des Etats et entités, passant de 12 juges par tribunal en 2010 à 14 juges par tribunal depuis 2016. Ce nombre varie de 1,7 juge par implantation en **Irlande** à 61,8 juges par implantation aux **Pays-Bas**.

Entre 2018 et 2020, le nombre moyen de juges professionnels par implantation géographique est resté stable. Une augmentation est observée dans 21 États et entités. Les augmentations les plus significatives sont observées en **Croatie** (42%), **Finlande** (36%), **Grèce** (34%), **Monténégro** (56%) et **Türkiye** (12%), les autres augmentations se situant principalement en dessous de 10%. A l'inverse, les baisses les plus importantes sont à noter en **Arménie** (-69%), **Autriche** (-33%) et **Pologne** (-20%). Les explications de ces augmentations ou diminutions peuvent se trouver dans la variation de l'un ou l'autre paramètres, ou des deux, évoluant soit dans le même sens, soit dans un sens opposé. En **Finlande**, le nombre de juges professionnels est resté stable, tandis que le nombre d'implantations géographiques de tous les tribunaux a diminué. En **Croatie**, les deux paramètres ont diminué. En **Pologne**, le nombre de juges professionnels a diminué, tandis que le nombre d'implantations géographiques a augmenté.

## » L'accès à la justice est-il facilité par la spécialisation des tribunaux ?

Graphique 4.1.11 **Part des tribunaux spécialisés de première instance dans le nombre total de tribunaux de première instance (entités juridiques) en 2010, 2018 et 2020 (Q42, Q43)**

États / entités	2010	2018	2020
ALB	4,3%	24,1%	24,1%
AND	0,0%	0,0%	0,0%
ARM	5,9%	16,7%	16,7%
AUT	4,3%	12,3%	12,3%
AZE	17,5%	17,3%	21,1%
BEL	90,7%	93,9%	10,3%
BIH	7,2%	7,9%	10,0%
BGR	NA	22,1%	22,1%
HRV	51,5%	62,1%	36,2%
CYP	64,7%	71,4%	72,7%
CZE	0,0%	0,0%	0,0%
DNK	7,7%	7,7%	7,7%
EST	33,3%	33,3%	33,3%
FIN	28,9%	25,0%	31,0%
FRA	59,9%	89,7%	83,5%
GEO	0,0%	0,0%	0,0%
DEU	24,8%	24,5%	24,5%
GRC	0,0%	NA	NA
HUN	13,2%	15,0%	0,0%
ISL	20,0%	20,0%	27,3%
IRL	25,0%	40,0%	40,0%
ITA	8,6%	30,9%	31,0%
LVA	2,9%	10,0%	10,0%
LTU	7,8%	10,5%	10,5%
LUX	50,0%	72,2%	37,5%
MLT	87,5%	90,0%	63,6%
MDA	4,2%	0,0%	0,0%
MCO	85,7%	80,0%	80,0%
MNE	15,0%	25,0%	25,0%
NLD	5,0%	8,3%	8,3%
MKD	10,7%	10,7%	10,7%
NOR	2,9%	3,3%	3,3%
POL	7,1%	6,4%	5,9%
PRT	33,4%	73,3%	75,0%
ROU	4,1%	3,7%	4,4%
RUS	0,0%	0,0%	0,0%
SRB	50,8%	40,1%	40,1%
SVK	14,3%	14,3%	1,8%
SVN	9,8%	8,3%	8,3%
ESP	39,0%	39,2%	40,0%
SWE	16,7%	39,2%	39,2%
CHE	23,8%	52,3%	57,2%
TUR	25,1%	27,1%	28,2%
UKR	0,0%	7,8%	8,1%
UK:ENG&WAL	0,6%	0,9%	0,9%
UK:NIR	0,0%	0,0%	0,0%
UK:SCO	0,0%	0,0%	1,3%
ISR ..	..	12,5%	14,7%
KAZ ..	..	32,7%	28,0%
MAR ..	..	17,8%	17,8%

	% de tribunaux spécialisés de 1re instance		
	2010	2018	2020
<b>Moyenne</b>	21,0%	26,9%	23,6%
<b>Médiane</b>	10,3%	17,0%	16,7%

■ Dans son Avis n° 15 (2012) sur la spécialisation des juges, le CCJE a insisté sur le fait que des juridictions spécialisées ne devraient être mis en place que lorsque cela est rendu nécessaire pour une bonne administration de la justice, en raison de la complexité ou de la spécificité du droit ou des faits.

■ Il convient de rappeler que les données relatives aux juridictions spécialisées de première instance concernent les entités juridiques et que les chambres ou sections spécialisées d'un tribunal de droit commun ne sont pas comptabilisées comme juridictions spécialisées. Il convient également de noter que certaines des variations qui peuvent être constatées résultent uniquement des adaptations méthodologiques (ex. **Belgique, Italie, Luxembourg, Malte, République slovaque, Suède**).

■ En 2020, la proportion de tribunaux spécialisés est restée supérieure à 50 % du nombre total de tribunaux de première instance à **Chypre, en France, à Malte, Monaco, au Portugal et en Suisse**, mais elle est passée sous ce seuil en **Croatie**. Seuls 16 États n'avaient pas de tribunaux spécialisés ou un nombre de tribunaux spécialisés représentant moins de 10% des tribunaux de première instance (la **Hongrie** ayant rejoint ce groupe d'États suite à la suppression des tribunaux administratifs).

■ La tendance à la spécialisation des tribunaux, observée lors du précédent cycle d'évaluation (données 2018), a été légèrement ralentie en 2020 comme l'illustre le graphique 4.1.11, tant en termes de médiane que de moyenne européennes. Cette tendance à la spécialisation des tribunaux en Europe est toutefois toujours notable sur le plus long terme (2010-2020), avec une augmentation de 38% des tribunaux spécialisés en moyenne sur cette période. En valeur absolue, le nombre est passé de 5203 tribunaux en 2010 à 5891 tribunaux en 2020.

■ Il est à noter que les variations dans la proportion analysée peuvent être attribuées à des évolutions du nombre de tribunaux spécialisés (augmentation en **Azerbaïdjan** et **Suisse**, diminution en **France** et **Hongrie**), mais peuvent également provenir de changements dans le nombre de tribunaux de droit commun (diminution en **Finlande** et **Roumanie**, augmentation au **Kazakhstan**), ou de variations des deux aspects. Par exemple, en **Croatie**, le nombre de tribunaux de droit commun a augmenté en raison de la réouverture de certains tribunaux municipaux, tandis que le nombre de tribunaux spécialisés a diminué en raison de la fusion des *misdemeanour courts*.

Graphique 4.1.12 Variation du nombre de tribunaux spécialisés, 2010 - 2020 (Q42)

États/entités	Variation absolue 2010-2020	Variation en % 2010-2020
ALB	6	600%
AND	NAP	NAP
ARM	1	100%
AUT	11	157%
AZE	5	28%
BEL	-240	-91%
BIH	1	20%
BGR	-2	-6%
HRV	-53	-76%
CYP	5	45%
CZE	NAP	NAP
DNK	0	0%
EST	0	0%
FIN	-2	-18%
FRA	-306	-26%
GEO	NAP	NAP
DEU	-11	-4%
GRC	NA	NA
HUN	-20	-100%
ISL	1	50%
IRL	1	100%
ITA	120	103%
LVA	0	0%
LTU	-3	-60%
LUX	-2	-40%
MLT	0	0%
MDA	NAP	NAP
MCO	-2	-33%
MNE	2	67%
NLD	0	0%
MKD	0	0%
NOR	0	0%
POL	-5	-18%
PRT	327	300%
ROU	-2	-20%
SRB	-1	-2%
SVK	-8	-89%
SVN	-1	-17%
ESP	98	7%
SWE	19	158%
CHE	134	165%
TUR	565	39%
UKR	NAP	NAP
UK:ENG&WAL	-1	-25%
UK:NIR	NAP	NAP
UK:SCO	NAP	NAP

■ Parmi les exemples les plus significatifs soutenant la tendance prédominante à la création de tribunaux spécialisés figure le **Portugal**, où la réorganisation du système judiciaire s'est faite en deux étapes. Premièrement, l'un des principaux objectifs de la réforme de 2013-2014 était de mettre en place des tribunaux spécialisés au niveau national, ce qui a conduit à une augmentation significative des tribunaux de commerce. Deuxièmement, les modifications législatives de 2017 ont conduit à une augmentation supplémentaire du nombre de tribunaux spécialisés et à une diminution parallèle du nombre de tribunaux de droit commun. L'**Autriche** est un autre exemple pertinent, avec la création en 2014 de 11 tribunaux administratifs. En **Suisse**, le nombre de tribunaux spécialisés de première instance a augmenté de manière significative en 2016 en raison de modifications du droit procédural entraînant des changements dans l'organisation judiciaire au niveau des cantons. Depuis lors, le nombre a continué à augmenter. La hausse observée en **Türkiye** s'explique par la compétence du Conseil des juges et procureurs de mesurer le besoin sur le terrain et de décider du nombre de tribunaux nécessaires pour renforcer l'égalité d'accès à la justice.

■ Parmi les exemples les plus récents de création de tribunaux spécialisés, il convient de mentionner les suivants : le Tribunal de réouverture des affaires établi en **Islande** en 2020, le nouveau Tribunal administratif pour la protection internationale créé à **Chypre** en 2019 pour connaître des affaires concernant les demandes d'asile et les questions de protection internationale ; le Tribunal supérieur de lutte contre la corruption et le Tribunal supérieur de la propriété intellectuelle établis en **Ukraine** respectivement en 2019 et 2020. En **Azerbaïdjan**, les 7 tribunaux administratifs et économiques existant avant 2019 ont été scindés en 6 tribunaux commerciaux et 6 tribunaux administratifs.

■ A l'inverse, les diminutions les plus importantes sont constatées en **Croatie** suite à une réduction en deux temps du nombre de *misdemeanour courts* en 2016 et 2019; en **France** en raison de la suppression en 2019 des tribunaux militaires des pensions d'invalidité, des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et des commissions départementales d'aide sociale (CDAS) ; et en **Hongrie** où les 20 tribunaux administratifs ont été supprimés en 2020.

■ Toutefois, les variations observées dans certains pays sont essentiellement dues au faible nombre de tribunaux spécialisés de première instance (exemple : **Albanie, Arménie, Irlande, Monténégro**) ou, comme cela a déjà été souligné, en raison d'ajustements méthodologiques au cours des cycles d'évaluation.

## ” Quelles sont les priorités en termes de spécialisation des tribunaux en 2020 ?

Le graphique 4.1.13 montre que les juridictions spécialisées couvrent des domaines de compétence très variés, et principalement, comme en 2018, la matière administrative. Les tribunaux administratifs existent dans 30 États parmi les 42 ayant des tribunaux spécialisés de première instance. Il convient de relever que dans les systèmes juridiques de *common law* et ceux qui s'en inspirent, le contentieux administratif n'est pas considéré comme un contentieux à part entière, ce qui explique l'absence de juridictions administratives dans les pays concernés. Ainsi, au **Danemark**, en **Islande**, **Irlande** et **Norvège**, non seulement il n'y a pas de tribunaux administratifs, mais les affaires de droit administratif n'existent pas en tant que telles et font partie des affaires civiles contentieuses. En revanche, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, **Ecosse (RU)** et **Israël**, les affaires administratives constituent une catégorie distincte d'affaires mais sont traitées par des juridictions de droit commun. C'est également le cas en **Bosnie-Herzégovine**, **Roumanie** et **République slovaque**.

Les tribunaux commerciaux et du travail sont également très représentés en tant que tribunaux spécialisés de première instance (respectivement dans 17 et 15 pays en 2020).

Pour la première fois pour ce cycle, les États ont pu indiquer l'existence de tribunaux pour mineurs. En 2020, ces tribunaux existent en tant qu'entités juridiques en **France**, **Italie**, à **Malte**, en **Espagne**, **Suisse**, **Türkiye** et au **Kazakhstan**. Cependant, dans de nombreux pays, il existe des chambres, des sections et des juges spécialisés au sein des tribunaux de droit commun, ce qui reflète une approche commune et des efforts en faveur d'une justice adaptée aux mineurs.

Graphique 4.1.13 Existence de tribunaux spécialisés en 2020 (Q43)



Au titre des « autres » juridictions spécialisées, la **Suède** constitue un exemple intéressant avec ses cinq tribunaux de première instance chargés des questions relatives aux terres et à l'environnement, qui traitent des affaires telles que les permis d'exploitation des eaux et les opérations dangereuses pour l'environnement, les questions de protection de la santé, de conservation de la nature, de collecte des déchets, de zones polluées et de déchets dangereux, les dommages liés à l'environnement, les questions d'indemnisation, etc. Il est possible de faire appel devant la Cour d'appel des terres et de l'environnement à Stockholm. Un autre exemple à souligner concerne les tribunaux pénaux spécialisés dans la violence à l'égard des femmes et les tribunaux de la violence à l'égard des femmes qui fonctionnent en **Espagne**.

■ D'« autres » juridictions spécialisées existent également comme par exemple, la Cour de mise en accusation (*impeachment*) des fonctionnaires en **Finlande** et en **Islande**, les Tribunaux fiscaux en **Italie**, la Cour nationale d'asile en **France** et, depuis 2019, à **Chypre**, les Tribunaux des migrations en **Suède**, le Tribunal du cadastre au **Danemark**, les Tribunaux des finances en **Allemagne**, les Tribunaux pénaux spécialisés inter-districts et les Tribunaux d'investigation spécialisés inter-districts au **Kazakhstan**, le Tribunal du renseignement extérieur en **Suède**, la Haute cour anti-corruption en **Ukraine**.

■ Enfin, il convient de mentionner que des données sur les tribunaux spécialisés de plus haute instance ont été collectées pour la première fois pour 2020. De telles juridictions existent dans 29 Etats et entités parmi les 40 ayant des juridictions spécialisées de première instance. Naturellement, leur nombre en valeur absolue est considérablement inférieur à celui des tribunaux spécialisés de première instance, dont les jugements font très souvent l'objet d'un appel devant les juridictions de droit commun. Sans surprise, les juridictions spécialisées de plus haute instance sont

prédominantes en matière administrative, suivies des matières commerciales et du travail. Dans le domaine du droit administratif, il existe dans de nombreux pays trois instances de juridictions spécialisées. En effet, la justice administrative est souvent une branche complètement autonome du pouvoir judiciaire.

■ L'évolution vers la spécialisation des tribunaux tient compte de la complexité croissante du droit et des litiges (sur cette complexité, voir l'avis n° 15(2012) du CCJE, § 8) et de la nécessité de garantir corrélativement tant la qualité que l'efficacité de l'intervention judiciaire.

■ Comme cela a été souligné dans l'introduction de ce chapitre, dans un système judiciaire classique, le droit d'accès à la justice dépend essentiellement des conditions dans lesquelles les citoyens peuvent, par eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'un représentant légal, se présenter devant un juge. Il implique donc une relative proximité entre les justiciables et le tribunal, au moins pour la première instance. Dès lors, l'examen des données relatives à l'organisation des tribunaux pose un certain nombre de questions supplémentaires.

## » Existe-t-il un lien entre la diminution du nombre de tribunaux et le développement des ADR ou des TIC en Europe ?

■ Si la réduction du nombre de tribunaux est souvent à l'ordre du jour, les Etats mettent aussi fréquemment en place diverses mesures pour en atténuer les effets, telles que les méthodes alternatives de résolution des conflits (ADR) et le développement des technologies de l'information pour améliorer l'efficacité en termes de saisine des tribunaux et de gestion des procédures judiciaires. S'il n'est pas possible d'établir un lien direct entre les réformes de la carte judiciaire et le développement des ADR comme alternatives aux procédures judiciaires et/ou des nouvelles technologies de l'information comme paramètre d'efficacité des procédures judiciaires, il est évident que le dénominateur commun de toutes ces initiatives est la volonté de favoriser la qualité de la justice.

■ Sans surprise, les effets les plus tangibles du processus de réforme sont à observer dans le domaine des TIC. Certes, sous l'influence des circonstances exceptionnelles de la pandémie, l'élan des TIC dans le domaine de la justice au cours des dernières années a connu une accélération tout à fait remarquable en 2020. L'ampleur de cette évolution fait qu'aujourd'hui l'aspect technologique est un paramètre incontournable à prendre en compte dans les politiques judiciaires. Plus que jamais, les TIC ont vocation à jouer un rôle de facilitateur en termes d'efficacité de la justice, mais aussi, et surtout dans le contexte extraordinaire de la crise sanitaire, en termes d'accès à la justice. Des leçons ont été tirées, mais surtout, de nouvelles perspectives numériques ont été ouvertes, attendant d'être explorées. Les développements actuels des TIC dans le domaine de la justice sont analysés en détail dans le chapitre dédié aux TIC.

Les réformes visant à renforcer les ADR sont encore d'actualité pour certains pays, tandis que pour d'autres, l'utilisation aux ADR a été généralisée depuis longtemps. Le recours à la médiation conduite ou renvoyée par le tribunal obligatoire semble également en progrès. Par exemple, en **Belgique**, suite à une réforme de 2019, le juge peut, au début de la procédure, imposer un recours à la médiation, d'office ou à la demande d'une ou plusieurs parties, s'il estime qu'une conciliation est possible. Par ailleurs, les personnes morales de droit public peuvent désormais également recourir à la médiation conduite ou renvoyée par le tribunal. En **Autriche**, le système judiciaire prévoit une médiation obligatoire dans divers domaines juridiques : dans certaines affaires locatives, avant d'aller devant un tribunal ; dans certaines affaires de droit de la famille sur la base d'une ordonnance rendue par le juge ; le tribunal de la famille peut ordonner une séance d'information obligatoire si cela est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant ; en matière pénale, il convient de faire référence à l'abandon des poursuites (diversion) au profit de la médiation victime-délinquant.

La **Lituanie** présente l'exemple le plus récent en termes d'expansion des ADR. A partir de 2020, les parties doivent tenter de résoudre le conflit familial par voie de médiation, avant de saisir le tribunal, sauf pour les victimes de violence domestique. En outre, dans certaines affaires civiles, lorsqu'une résolution à l'amiable est possible, une médiation obligatoire peut être ordonnée par le tribunal. Depuis 2019, la médiation conduite ou renvoyée par le tribunal est possible dans les affaires administratives. Dans le cadre du projet « Développement du système de médiation et conciliation » cofinancé par l'UE, le ministère de la Justice a initié l'organisation de formations pour les médiateurs. Par exemple, en 2020, une formation spécialisée sur le thème « Médiation dans les conflits familiaux en présence de signes de violence domestique » a été dispensée. Ces formations gratuites ont conduit à l'augmentation du nombre de médiateurs ces dernières années.

## Tendances et conclusion

Deux tendances principales caractérisent la période 2010 – 2020 en termes d'organisation des tribunaux. D'une part, et comme déjà mentionné dans le Rapport précédent, le nombre de tribunaux diminue en Europe. Ceci est vrai pour les deux concepts de la CEPEJ - entités juridiques et implantations géographiques. D'autre part, la spécialisation des tribunaux demeure une tendance pertinente depuis dix ans, même si elle a été ralentie en 2020. Les principaux types de tribunaux spécialisés restent les tribunaux administratifs, commerciaux et du travail, tandis que la grande diversité des tribunaux spécialisés cités par les Etats et les entités révèle aussi certains choix de politique en matière de justice.

D'une manière générale, les institutions judiciaires sont en constante évolution, et il convient de souligner qu'entre 2018 et 2020, la grande majorité des États et entités ont continué à faire référence à des réformes qui ont été planifiées, adoptées et même mises en œuvre depuis 2020. Cette dynamique confirme que les révisions de la carte judiciaire font partie intégrante des stratégies nationales visant à favoriser l'efficacité et la qualité de la justice. Sur le long terme, dans trois pays seulement, aucune variation n'a été constatée entre 2010 et 2020, ni dans les entités juridiques, ni dans les implantations géographiques.

### » Pourquoi les usagers des tribunaux sont-ils importants ?

Les décisions de justice sont rendues au nom du peuple et la légitimité du système judiciaire au sein d'une société dépend largement de sa capacité à répondre systématiquement aux besoins et aux attentes des usagers de la justice. La légitimité et la confiance dans les juridictions et le système judiciaire dans son ensemble permettent le fonctionnement des tribunaux – sans confiance, les décisions de justice ne sont pas respectées, la coopération avec les tribunaux n'est pas assurée et l'Etat de droit est compromis. Les usagers des tribunaux au sens large incluent toutes les personnes en tant qu'usagers potentiels des tribunaux. Dans un sens plus étroit, les usagers des tribunaux comprennent toutes les personnes qui ont effectivement accès aux tribunaux, que ce soit pour des raisons personnelles ou professionnelles. Par conséquent, les usagers des tribunaux sont non seulement les parties au procès, les auteurs d'infractions, les victimes et les témoins, mais aussi les professionnels de la justice tels que les avocats, les procureurs, les experts, les interprètes, les agents d'exécution, les notaires, etc.

L'année 2020 est la première année de la pandémie de la COVID-19 qui a affecté de manière importante le travail des juridictions et la manière dont les usagers pouvaient accéder aux tribunaux et participer aux procédures judiciaires. D'une part, les tribunaux ont dû adapter l'organisation de leur travail et leur fonctionnement aux mesures sanitaires et aux restrictions mises en place. Ces mesures ont varié dans leur intensité et leur durée, mais en général, les procédures judiciaires qui n'étaient pas urgentes

ont été temporairement suspendues, l'accès aux services judiciaires a été plus ou moins restreint et même lorsque les procédures se sont déroulées en présentiel, des dispositions spéciales ont dû être mises en œuvre pour garantir la sécurité sanitaire de toutes les personnes concernées. D'autre part, et de façon plus importante encore, la pandémie a donné une impulsion décisive à la numérisation des services judiciaires, qui permet d'exercer la fonction judiciaire à distance grâce aux technologies de l'information et de la communication. Afin de permettre le déroulement des procédures en période de mesures restrictives, certains pays ont dû introduire une nouvelle législation et dans le même temps, développer les moyens techniques de communication électronique avec les usagers des tribunaux. Au printemps 2020, la CEPEJ a adopté une déclaration sur « les leçons et les défis pour le système judiciaire pendant et après la pandémie du COVID-19 » afin d'aider les Etats à faire face à ces circonstances exceptionnelles.<sup>16</sup>

Il est nécessaire de garantir la protection judiciaire à chacun. Les systèmes judiciaires doivent accorder une attention particulière au risque de fracture numérique et garantir que personne ne soit laissé pour compte face aux développements technologiques hors du commun dont ont bénéficié les systèmes judiciaires et nos sociétés dans leur ensemble. L'accès à la justice est crucial pour l'efficacité et la qualité des systèmes judiciaires.

### » Comment les systèmes judiciaires démontrent-ils leur intérêt pour les usagers des tribunaux ?

En premier lieu, l'attention portée aux usagers des tribunaux se traduit par une information compréhensible et actualisée sur le fonctionnement des tribunaux, la nature des procédures judiciaires, leurs droits et obligations, la législation, la jurisprudence, etc. par différents activités et canaux.

Les modalités particulières pour les catégories vulnérables d'usagers des tribunaux sont également importantes. En adaptant leurs procédures et en accordant une attention particulière aux différents

types d'usagers des tribunaux, les systèmes judiciaires prouvent leur engagement envers chaque individu et renforcent leur légitimité.

Si un usager des tribunaux a été affecté par diverses lacunes et dysfonctionnements du système judiciaire, différents mécanismes de compensation sont disponibles. Ces derniers sont importants tant sur le plan individuel en tant que système de compensation que sur le plan général en tant que mécanismes de prévention pour l'avenir.

16. Pour plus d'informations, consultez le site : <https://www.coe.int/fr/web/cepej/impact-and-lessons-of-the-health-crisis-on-the-efficiency-of-justice-and-the-functioning-of-judicial-systems>

■ Par ailleurs, les pays ont mis en place des mécanismes permettant une exécution complète et rapide des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. Différentes formes de coopération entre les institutions étatiques ont été introduites dans les États membres afin d'améliorer l'exécution et de prévenir de futures violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentaux.

■ Enfin, les efforts déployés par les juridictions pour comprendre leurs besoins et leurs attentes à travers l'organisation d'enquêtes régulières, d'ateliers, d'entretiens, de réunions et d'autres formes qui améliorent la communication dans les deux sens,

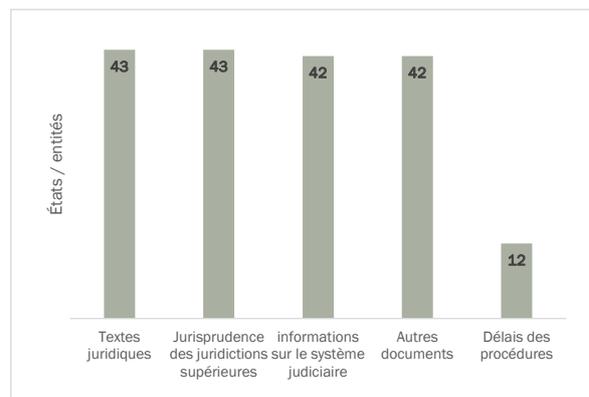
en promouvant la qualité et la responsabilité, sont également importants.

■ La centralité de l'utilisateur dans les procédures judiciaires a également été mise en évidence par les travaux récents de la CEPEJ. En 2021, le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice (CEPEJ-GT-QUAL) a préparé les *Lignes directrices et études comparatives sur la centralité de l'utilisateur dans les procédures judiciaires en matière civile et sur la simplification et la clarification du langage avec les usagers*<sup>17</sup>, abordant les questions de formation, de manuels, de modèles et de projets de textes, d'outils d'information, d'évaluation des compétences des juges et de mesure de la qualité.

## ”Quel type d'information les usagers des tribunaux devraient-ils recevoir pour assurer un accès effectif à la justice ?

■ Obtenir des informations correctes et suffisantes est essentiel pour garantir un accès effectif à la justice. Les informations que les usagers reçoivent sont différentes en fonction de la phase de la procédure. Avant le début de la procédure, il s'agit d'informations générales concernant le travail et les compétences des tribunaux, la nature des procédures judiciaires, le rôle des différents professionnels impliqués dans les procédures, la représentation par un avocat, les possibilités d'aide judiciaire, les droits et obligations des individus, des informations sur la manière d'entamer une procédure, sur les délais des procédures judiciaires, les coûts et la durée estimés, la législation pertinente, la jurisprudence, etc. Une fois la procédure initiée, les usagers des tribunaux peuvent bénéficier d'un accès libre aux informations relatives à la procédure - ses étapes, les audiences prévues et les délais estimés, ainsi que l'accès au dossier judiciaire lui-même. En **Lettonie** par exemple, un service électronique de *suivi des procédures judiciaires*<sup>18</sup> est librement accessible au grand public sans qu'aucune donnée personnelle ne soit divulguée. Il permet de suivre toute procédure judiciaire dans tout tribunal, y compris les informations sur l'état actuel d'une procédure judiciaire spécifique et les audiences prévues.

Graphique 4.2.1 **Obligation de fournir des renseignements aux parties (Q28 et Q29)**



■ La grande majorité des États et entités participants (43) a créé des sites web mettant à disposition la législation nationale et la jurisprudence des tribunaux, des informations pratiques pour les usagers des tribunaux ainsi que des informations sur le système judiciaire. Dans certains pays, ces informations sont fournies par les tribunaux, dans d'autres par le ministère de la Justice, par les systèmes d'aide judiciaire et également par les barreaux. L'accès à la jurisprudence diffère considérablement d'un État à l'autre.

■ Alors que certains États soulignent qu'il n'y a pas d'obligation de fournir des informations sur les délais prévisibles des procédures (qui n'existe que dans 12 États), d'autres partagent une approche commune consistant à fournir aux parties des informations sur la durée estimée lors de la phase préparatoire de la procédure.

17. Pour une meilleure intégration de l'utilisateur dans les systèmes judiciaires : Lignes directrices et études comparatives sur la centralité de l'utilisateur dans les procédures judiciaires en matière civile et sur la simplification et la clarification du langage avec les usagers - CEPEJ (2021) 1, disponible sur : <https://rm.coe.int/cepej-2021-6-fr-lignes-directrices-etude-comparative-centralisation-us/1680a2dd8d>

18. Disponible sur : [www.tiesas.lv](http://www.tiesas.lv)

■ La **France** dispose d'un système d'information sur la justice bien développé à l'égard des citoyens en général et des victimes d'infractions en particulier, offrant plusieurs points de contact justice comme le Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), la Maison de la justice et du droit (MJD), le Point d'accès au droit (PAD) et les espaces d'information et d'accompagnement des victimes. Les associations d'aide aux victimes agréées par le ministère de la Justice tiennent des permanences dans tous ces points de justice, ainsi que dans les bureaux d'aide aux victimes, les commissariats, les unités médico-judiciaires et les unités d'accueil médico-judiciaires pédiatriques.

■ Les données fournies par les pays montrent que la pandémie de la COVID-19 a changé la façon dont les personnes reçoivent les informations. Les moyens traditionnels de communiquer des informations en personne ou par téléphone existent toujours, mais la disponibilité en ligne devient le moyen dominant de partager des informations avec les usagers. L'utilisation des outils informatiques permet un accès facile et gratuit aux informations sur la législation et les procédures judiciaires, accélère l'échange de documents et d'informations, réduit les coûts, limite l'impact environnemental et allège la charge de travail du personnel judiciaire. La CEPEJ encourage vivement l'utilisation des nouvelles technologies, conformément à ses *Lignes directrices sur la conduite du changement vers la cyberjustice*<sup>19</sup> et à la *Boîte à outils*<sup>20</sup> qui soutient leur mise en œuvre.

## ” Une attention particulière est-elle accordée aux victimes de crimes et aux personnes vulnérables ?

■ Un grand nombre d'États et d'entités déclarent accorder une attention particulière aux victimes de crimes (en particulier les crimes sexuels et la violence domestique, ainsi que ceux résultant de la traite des êtres humains ou du terrorisme) et aux personnes les plus vulnérables (enfants et mineurs, minorités ethniques, personnes handicapées), comme le recommandent les accords et standards internationaux. Deux groupes spécifiques ont été encore plus vulnérables à l'époque de la pandémie, les mineurs et les victimes de violence domestique.

■ Ils ont ainsi mis en place un système d'information précis (sites internet dédiés avec des liens vers des organisations gouvernementales et non gouvernementales qui se consacrent à l'aide et au soutien des personnes vulnérables, des victimes et des témoins de crimes) ou un soutien spécial et des modalités particulières au cours des procédures judiciaires. Il peut s'agir d'une aide psychologique, personnelle, juridique et financière, par la mise à disposition d'abris, des hébergements sécurisés, etc.

■ Certains États font référence à la possibilité d'évaluer les besoins spécifiques d'une personne vulnérable ou d'une victime. Cette approche individualisée allant au-delà des garanties juridiques est très importante. En **Autriche**, les victimes ont

le droit de voir leurs besoins de protection spéciale évalués et déterminés dès que possible, en fonction de leur âge, leur état psychologique et leur santé, ainsi que du type et des circonstances spécifiques de l'infraction pénale. Le soutien psychosocial à la procédure comprend la préparation de la personne concernée à la procédure et au stress émotionnel associé à celle-ci, ainsi que l'accompagnement de la personne lors des interrogatoires pendant la phase d'enquête et le procès. Quant au soutien juridique à la procédure, il comprend les conseils juridiques et la représentation par un avocat. Le ministère fédéral autrichien de la Justice est autorisé à déléguer l'assistance aux victimes pendant les procédures pénales à des institutions expérimentées et appropriées et doit financer l'assistance psychosociale et juridique par ces institutions. De même, en **Allemagne**, l'assistance psychosociale dans les procédures est inscrite dans la loi afin de permettre aux victimes d'infractions pénales graves de recevoir un soutien avant, pendant et après l'audience principale. Les enfants et les jeunes victimes ont généralement droit à une assistance psychosociale gratuite au cours de la procédure, tandis que pour les autres victimes d'infractions violentes ou sexuelles, le tribunal déterminera la nécessité d'une telle assistance psychosociale au cas par cas.

19. Lignes directrices sur la conduite du changement vers la cyberjustice, CEPEJ (2016)13, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/commission-europeenne-pour-l-efficacite-de-la-justice-cepej-lignes-dir/1680748154>

20. Boîte à outils pour soutenir la mise en œuvre des lignes directrices sur la conduite du changement vers la cyberjustice, CEPEJ (2019)7, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/cepej-boite-a-outils-cyberjustice-fr-cepej-2019-7/168094ef3d>

■ Les modalités particulières, qui visent à aider les personnes vulnérables et les mineurs à traverser les procédures judiciaires avec moins de stress et d'anxiété, prennent de multiples formes. Certaines visent la manière dont les procédures sont organisées - comme les procédures accélérées ou urgentes ou les procédures avec octroi automatique de l'aide judiciaire, permettant une résolution plus rapide des affaires. Un autre aspect important est l'implication de différents types de professionnels dans les procédures (experts, médecins de diverses spécialités, psychologues, éducateurs, pédagogues, travailleurs sociaux, mais aussi parents et tuteurs).

■ Le prix européen Balance de cristal 2021 a été attribué à la **France** pour le projet «Dépôt de plainte simplifié à l'hôpital pour les victimes de violences conjugales» qui permet aux services d'enquête de recevoir les plaintes des victimes de violences conjugales directement dans les établissements médicaux. Ce système renforce la protection des victimes en leur offrant une procédure simplifiée, leur permettant de déposer une plainte au moment et à l'endroit même où les violences ont été signalées. Il est prévu que ce système soit étendu à l'ensemble du territoire français.<sup>21</sup>

■ En 2020, la **Pologne** a introduit plusieurs procédures accélérées en matière de violence domestique et a prolongé le délai de prescription pour les crimes contre la vie et la santé commis à l'encontre

d'un enfant mineur. La **Belgique** a rendu obligatoire la formation sur la violence sexuelle et domestique pour tous les magistrats (juges et procureurs). L'**Espagne** a renouvelé l'accord d'État contre la violence sexiste, y compris l'obligation d'approuver une nouvelle stratégie d'État tous les cinq ans et d'en assurer le financement.

■ La protection physique et psychologique peut également être assurée par l'utilisation d'outils informatiques, tels que la visioconférence pendant les interrogatoires d'un témoin ou d'une victime bénéficiant d'une protection spéciale (**Luxembourg**), l'enregistrement des interrogatoires (**Danemark**). Dans certains cas, l'enregistrement audiovisuel du témoignage d'une victime devant un juge est obligatoire dans les affaires de crimes sexuels, quel que soit l'âge de la victime (**Allemagne**).

■ D'autres modalités particulières peuvent comprendre la protection physique, la protection des données personnelles, le droit d'utiliser la langue parlée ou comprise ou d'utiliser la langue des signes et le droit d'être assisté par un interprète.

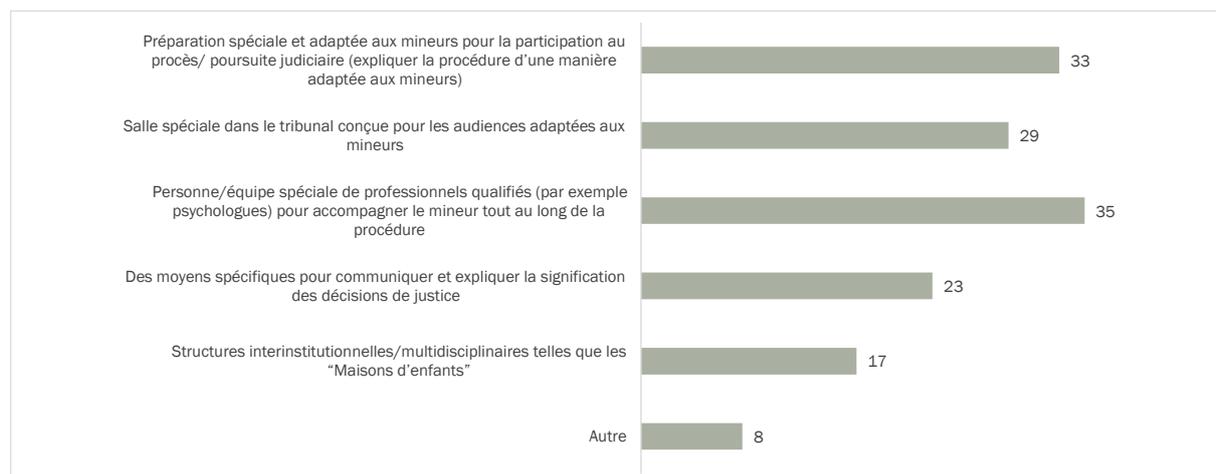
■ Toutes ces dispositions et modalités spéciales ont un objectif commun : garantir une protection à des groupes vulnérables spécifiques au cours des procédures judiciaires afin de limiter l'impact psychologique de la procédure judiciaire déjà stressante sur la personne vulnérable.

21. Pour plus d'informations, consultez le site : <https://www.coe.int/fr/web/cepej/events/crystal-scales-of-justice-prize-form-jury>

## Comment les mineurs sont-ils protégés dans les procédures judiciaires ?

Les enfants constituent une catégorie spéciale de personnes vulnérables. De plus en plus d'Etats accordent une attention spécifique aux mineurs à travers des systèmes d'information, des modalités particulières et du soutien.

Graphique 4.2.2 Modalités particulières existant au regard des mineurs visant à les protéger lorsqu'ils participent à une procédure judiciaire (Q31-0)



Il existe par exemple en **Finlande** un Ombudsman pour les enfants avec un portail en ligne pour les enfants, contenant des informations sur les droits des enfants. En **Suède**, l'Ombudsman pour les enfants est une agence gouvernementale chargée de représenter les enfants en ce qui concerne leurs droits et leurs intérêts, et de fournir des informations aux mineurs qui ont été victimes d'infractions. Le site internet est adapté de manière à ce que les enfants puissent rechercher des informations et trouver des renseignements sur les endroits où obtenir de l'aide. La **Slovénie** a préparé des brochures spéciales pour les enfants en tant que témoins dans les procédures, leur expliquant les procédures judiciaires et leur rôle dans un langage adapté aux enfants avec des dessins et des jeux également adaptés.

Dans certains Etats, il existe des exigences légales explicites en ce qui concerne les professionnels de la justice impliqués dans les procédures avec des mineurs. Au **Danemark**, les interrogatoires d'enfants de moins de 13 ans sont généralement menés par un officier de police spécialement formé dans un environnement adapté aux enfants et ils sont enregistrés et diffusés au tribunal. De même, en **Finlande**, les mesures d'investigation visant les mineurs sont confiées à des enquêteurs particulièrement formés à cette fonction et, en **Géorgie**, seul un juge ayant reçu une formation spécialisée aux affaires concernant les mineurs et en psychologie peut participer à une audience impliquant des délinquants mineurs.

Une autre avancée dans les procédures adaptées aux enfants, observée dans de plus en plus d'Etats/

entités, est l'introduction de salles spéciales pour les audiences. En **France**, il existe dans les commissariats de police et les gendarmeries des salles d'audition spécialement aménagées (salles *Mélanie*), dédiées aux mineurs. Les bureaux sont pré-équipés pour accueillir du matériel mobile d'enregistrement vidéo. Par ailleurs, il existe des unités d'accueil pédiatriques dans les hôpitaux qui assurent une prise en charge pluridisciplinaire des mineurs. En **Autriche**, des salles d'interrogatoire adaptées aux enfants dans lesquelles se déroulent les procédures pénales ont été aménagées dans tous les tribunaux dès 1997. Des salles adaptées aux enfants existent aussi par exemple en **Pologne**, **République slovaque**, **Slovénie**, **Türkiye**, **Ukraine** et au **Kazakhstan**.

D'autres pays ont également développé une assistance spécialisée et complète aux enfants et aux familles, sous un même toit, selon le modèle de *Barnahus*. Les « Maisons d'enfants » ou « *Barnahus* » sont des structures conçues pour coordonner en parallèle les enquêtes en matière pénale et en matière de protection de l'enfance et fournir des services de soutien aux enfants victimes et témoins de violences sexuelles et autres formes de violence dans un environnement sûr et adapté aux enfants. Son approche inter-agences unique permet de réunir tous les services concernés dans un même endroit afin d'éviter une victimisation secondaire de l'enfant et de fournir à chaque enfant une réponse coordonnée et efficace qui a une valeur juridique. Ce modèle initié en **Islande**, est en cours d'introduction en **Slovénie** et en **Pologne**.

### Les mineurs peuvent-ils participer aux procédures judiciaires ?

En général, les mineurs peuvent participer aux procédures judiciaires dans des conditions particulières. Le principal critère permettant à un mineur d'engager une procédure et de prendre d'autres mesures procédurales en son nom propre dans la plupart des États et entités est le seuil d'âge, fixé à 18 ans dans la grande majorité des États. En revanche, l'aptitude de comparaître devant le tribunal en qualité de témoin est principalement fondée sur la capacité de discernement.

Lorsque les mineurs ne peuvent pas mener une procédure en leur nom propre, les parents peuvent les représenter dans les procédures civiles comme pénales dans la plupart des États et entités (42), même si nombre de ces États et entités prévoient plusieurs exceptions à la règle générale. Les autres représentants sont les services d'aide sociale (dans 25 États et entités dans les procédures civiles et dans 20 États et entités dans les procédures pénales) et les professionnels du droit (dans 27 États et entités dans les procédures pénales et dans 23 États et entités dans les procédures civiles). En **Andorre, Estonie, France, Lettonie, à Monaco et Israël**, les associations de protection des mineurs peuvent également représenter les mineurs.

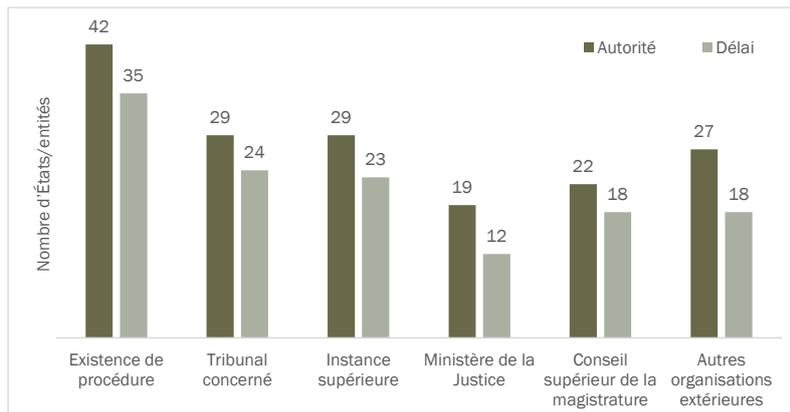
Dans la plupart des États et entités (43), l'âge figure parmi les critères de la responsabilité pénale. Néanmoins, dans 23 États et entités, l'âge est combiné à la capacité de discernement. L'âge prédominant pour la responsabilité pénale semble être de 14 ans. Seuls 5 États et entités ont mentionné que la peine de privation de liberté était possible avant l'âge de 14 ans (**France, Irlande, Monaco, Türkiye et Irlande du Nord (RU)**).

## Les usagers peuvent-ils se plaindre de l'administration de la justice ?

En dehors des recours juridiques ordinaires ou extraordinaires qui visent les décisions de justice individuelles, les usagers des tribunaux peuvent se plaindre de l'administration de la justice dans la plupart des États membres et entités. Si ces procédures varient car elles sont engagées et traitées par des institutions différentes, il convient de toujours veiller à préserver l'indépendance des juges dans leur prise de décision.

La plupart des États membres (42) ont institué des procédures de plainte concernant le fonctionnement de la justice. Ces procédures peuvent se dérouler au sein du système judiciaire lui-même - soit auprès de la juridiction concernée (29), soit auprès de la juridiction supérieure (29). Les plaintes peuvent également être adressées au Conseil de la magistrature (22), au ministère de la Justice (19) ou à d'autres organismes externes tels que le médiateur (27). Des délais pour traiter les plaintes existent dans 35 États et entités et dépendent de l'autorité responsable. Les données sur le nombre de plaintes et les montants de compensation accordés sont très limités.

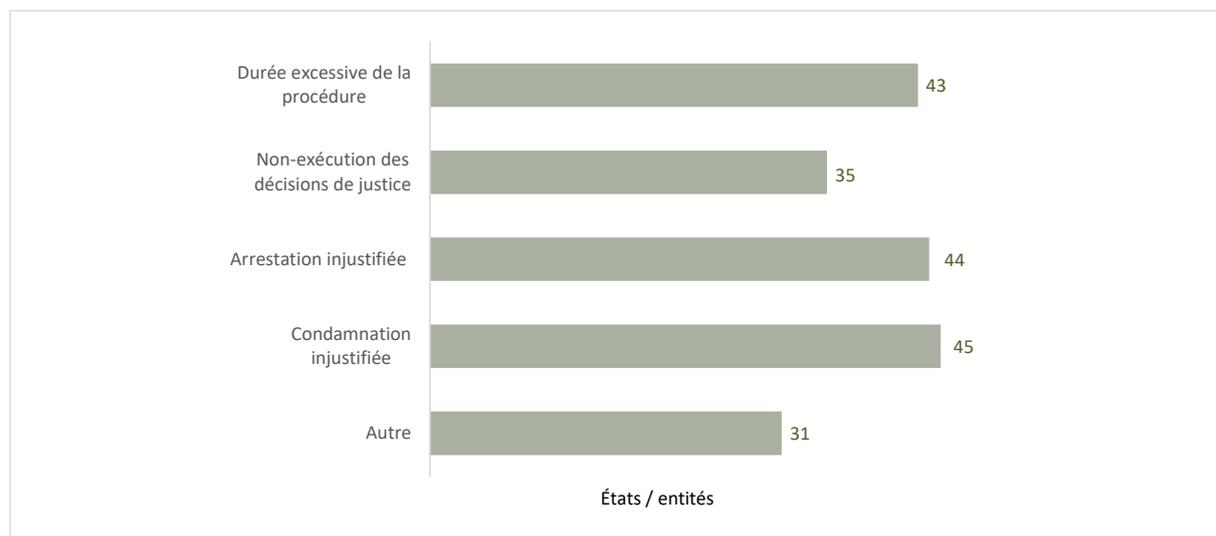
Graphique 4.2.3 Procédure nationale ou locale pour déposer des plaintes concernant le fonctionnement du système judiciaire (Q40 et Q41)



## ” Les pays ont-ils des systèmes de compensation ?

■ 43 Etats et entités ont mis en place des mécanismes offrant la possibilité aux usagers des tribunaux d’être indemnisés suite à des dysfonctionnements spécifiques du système judiciaire.

Graphique 4.2.4 Existence d’un système d’indemnisation des usagers des tribunaux par motif (Q37)



■ En matière pénale, les arrestations et condamnations injustifiées peuvent être indemnisées dans presque tous les Etats. Les données disponibles sur le nombre de demandes d’indemnisation formulées, le nombre de condamnations ainsi que sur les montants accordés à titre d’indemnisation sont néanmoins limitées : environ 70% des Etats n’ont pas fourni de telles données. Il ressort des valeurs communiquées par quelques Etats membres et observateurs qu’elles varient considérablement, tant sur le nombre de condamnations que sur le montant moyen par condamnation.

■ Dans la majorité des États et entités ayant fourni des données, la durée excessive des procédures judiciaires et la non-exécution des décisions de justice font également l’objet d’une indemnisation.

■ Comme dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, les États membres ne précisent pas quand la durée d’une procédure devient excessive, car toutes les circonstances de l’affaire doivent être prises en compte, y compris la complexité de l’affaire, l’enjeu pour le requérant, le comportement des autorités et du requérant qui aurait pu retarder la procédure.<sup>22</sup>

■ En ce qui concerne la non-exécution des décisions de justice, ce dysfonctionnement peut faire l’objet d’une indemnisation dans plus de la moitié des États et entités concernés.

■ Comme pour les données relatives aux arrestations et condamnations injustifiées, seul un tiers des États et entités ont fourni des données sur le nombre de procédures et les montants accordés concernant la durée excessive des procédures et la non-exécution des décisions de justice.

■ Certains pays s’appuient sur un examen au cas par cas pour l’indemnisation ; d’autres ont mis en place un système national. Dans certains cas, les montants accordés peuvent être fixés en fonction du motif de la contestation (par exemple, un montant fixe par jour d’arrestation injustifiée) et/ou peuvent avoir un plafond.

■ La plupart des États et entités (42) autorisent l’indemnisation des victimes d’infractions. Cependant, cela n’est parfois possible (dans 18 États) que si des conditions supplémentaires concernant l’auteur de l’infraction sont remplies (c’est-à-dire si l’auteur est inconnu ou si l’indemnisation ne peut être obtenue de lui/elle).

22. Pour plus d’informations consultez Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l’Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l’Homme - CEPEJ (2018) 26, disponible à l’adresse : <https://rm.coe.int/cepej-2018-26-fr-rapport-calvez-regis-fr-analyse-des-delais-judiciaire/16808ffc7c>. Le comportement du requérant est bien souvent crucial - p. 77 : « Les étapes procédurales (instances et degrés de juridiction) d’une affaire jugée conforme au délai raisonnable sont généralement inférieures à deux ans. Lorsque la période excède deux ans sans être pour autant critiquée par la Cour européenne, le comportement du requérant est presque toujours en cause et son inertie ou sa mauvaise foi sont, au moins en partie, à l’origine du retard. »

## ” Les pays sont-ils dotés d’un système de suivi des violations de l’article 6 de la CEDH ?

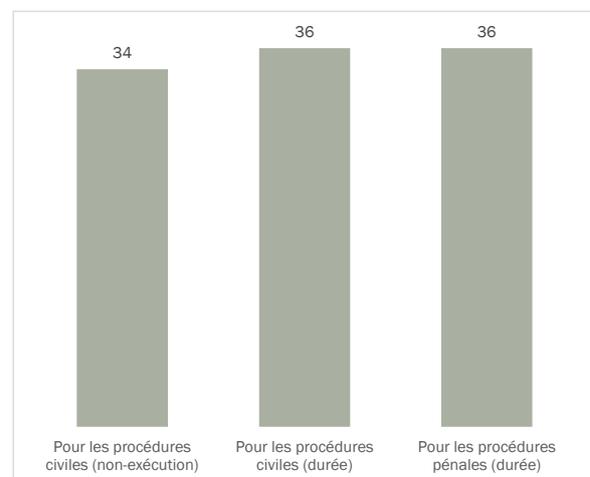
■ La majorité des États et entités surveillent les violations de l’article 6 de la CEDH. D’une part, l’individu peut utiliser la législation nationale permettant de réouvrir son affaire en cas de violations de la Convention. La possibilité qu’une affaire soit réexaminée après le constat d’une violation par la CrEDH est mentionnée par 41 États et entités.

■ D’autre part, certains États présentent des mécanismes complets visant à la prévention générale des violations, tels que le suivi et la diffusion de la jurisprudence de la CrEDH, son inclusion dans les programmes de formation, la présentation de rapports au parlement ou au gouvernement national, l’adaptation de la législation pour prévenir de nouvelles violations, etc. Dans la plupart des cas, les actions sont menées par le ministère de la Justice ou le ministère des Affaires étrangères. Néanmoins, dans certains États, ces activités sont encouragées par d’autres institutions ou organes spéciaux (par exemple, par le procureur général en **Albanie** ou par l’agent devant la Cour européenne des droits de l’homme en **Bosnie-Herzégovine**). Un exemple intéressant est celui de la **Pologne**, où le ministère de la Justice analyse les décisions de la Cour européenne des droits de l’homme, produit des « cartes des violations » - des cartes statistiques montrant les principaux problèmes

dans chaque région de Pologne - et organise sur cette base des formations géographiquement diverses.

■ Les données des différents cycles d’évaluation montrent que le nombre d’États disposant de diverses procédures de suivi est en augmentation (les trois catégories ont connu une hausse par rapport aux cycles précédents).

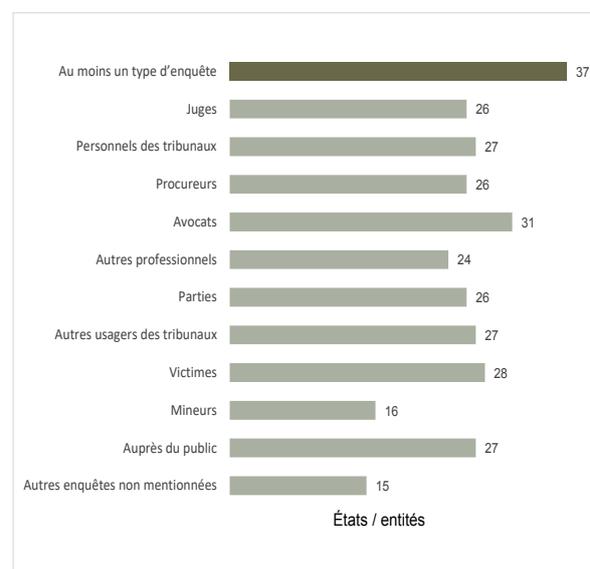
Graphique 4.2.5 Existence d’un système de suivi des violations liées à l’article 6 de la CEDH (Q86)



## ” Les pays mènent-ils des enquêtes de satisfaction sur la confiance dans la justice et le travail des tribunaux ?

■ Chaque année, un plus grand nombre d’États et d’entités réalisent des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux. En 2020, 37 États et entités avaient mis en place des mécanismes réguliers pour évaluer la perception par les usagers des tribunaux du service rendu par le système judiciaire. Ces enquêtes s’adressent non seulement aux avocats, aux parties, aux victimes et aux autres usagers des tribunaux au sens strict, mais aussi aux juges, aux procureurs, au personnel des tribunaux et à des catégories spécifiques de professionnels de la justice.

Graphique 4.2.6 Existence d’enquêtes visant à mesurer la confiance en la justice et la satisfaction à l’égard des services fournis par le système judiciaire (Q38)



■ Afin d'aider les Etats membres ou les tribunaux individuels à mener des enquêtes de satisfaction, la CEPEJ a adopté un modèle d'enquête pour les usagers des tribunaux et les avocats ainsi qu'un guide méthodologique.<sup>23</sup>

■ Les méthodes de collecte d'informations peuvent varier considérablement - entretiens téléphoniques, questionnaires en ligne, questionnaires internes imprimés, ateliers, groupes de discussion, entretiens guidés approfondis, observation, visites mystères, analyses de l'activité des médias sociaux, etc.

■ La fréquence des enquêtes peut également varier - certaines sont réalisées périodiquement, d'autres sont réalisées de manière *ad hoc* pour des tribunaux ou des sujets spécifiques. Alors que les

enquêtes nationales sont généralement régulières, les enquêtes au niveau des tribunaux sont le plus souvent menées sur une base *ad hoc*. Les enquêtes spécifiques peuvent s'adresser à des groupes particuliers (par exemple, les femmes victimes de violence en **République de Moldova** ou les enquêtes régulières auprès des journalistes et des représentants des médias sur leur expérience des tribunaux en **Suède**). La CEPEJ souligne qu'il est essentiel que de telles enquêtes soient menées périodiquement, afin de pouvoir observer l'évolution de la satisfaction à l'égard d'aspects spécifiques des services judiciaires et de pouvoir planifier, sur la base des analyses des résultats, des mesures spécifiques d'amélioration.<sup>24</sup>

## Tendances et conclusions

Il est essentiel que les systèmes judiciaires tiennent particulièrement compte les usagers des tribunaux dans leurs activités quotidiennes, non seulement pour fournir de meilleurs services, plus efficaces et plus justes, mais aussi pour accroître leur légitimité et augmenter la confiance du public. La pandémie de la COVID-19, a placé l'utilisateur au centre du système de justice, impliquant de nouveaux défis à l'accès à la justice, de nouveaux modes de communication et de prestation des services judiciaires et une accélération de la numérisation de la justice. De plus en plus d'États membres confirment la tendance au renforcement de la place des usagers dans le système judiciaire en leur fournissant des informations spécifiques, tant sur le système judiciaire en général que sur les procédures judiciaires individuelles, en s'adressant aux catégories d'usagers vulnérables (notamment les victimes et les mineurs) en mettant à leur disposition des informations et des modalités particulières, en offrant la possibilité de déposer des plaintes sur le fonctionnement de la justice et des systèmes d'indemnisation, en mettant en œuvre des mécanismes de suivi des violations de l'article 6 de la CEDH et en menant des enquêtes de satisfaction auprès des usagers.

Afin d'améliorer encore l'accès à la justice et la confiance dans le système judiciaire, la CEPEJ invite les Etats membres à consacrer des ressources et du personnel à une meilleure communication avec les usagers de la justice. En utilisant les avantages des technologies de l'information, les systèmes judiciaires peuvent adapter la manière de diffuser l'information et créer une communication bilatérale durable avec les usagers. Les analyses et l'utilisation des données, recueillies par le biais de recherches quantitatives et qualitatives sur la satisfaction des usagers des tribunaux, peuvent être utilisées pour aider les gestionnaires et l'administration des tribunaux à fournir un service de justice meilleur et plus efficace et à concevoir des solutions pour accroître la légitimité des systèmes judiciaires. L'utilisation de systèmes d'information pour soutenir ces activités est cruciale.

23. Manuel de la CEPEJ pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe - CEPEJ (2016)15, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/1680748303>

24. Également, selon le Manuel susmentionné : " La CEPEJ s'intéresse plus particulièrement aux études réalisées de manière régulière, basées sur des questionnaires éprouvés et réutilisés afin, d'une part, de mesurer l'évolution quant à l'appréciation des prestations qui sont offertes et d'autre part pour inscrire la justice dans un processus d'amélioration systématique de la qualité offerte ". Par ailleurs, la CEPEJ se concentre sur l'évaluation des usagers des tribunaux à partir de leur propre expérience. Son objectif n'est pas de réaliser des enquêtes auprès d'échantillons représentatifs de la population, dont les résultats ne peuvent être que des perceptions de la justice et ne permettront pas directement d'améliorer les services offerts."

## TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC)

### » Quel est l'objectif des TIC dans le système judiciaire ?

■ Il convient de rappeler que conformément à l'Avis n°14 (2011) du CCJE « *Les TI doivent être des outils ou des moyens pour améliorer l'administration de la justice, pour faciliter l'accès des justiciables aux tribunaux et pour renforcer les garanties offertes par l'article 6 de la CEDH, à savoir l'accès à la justice, l'impartialité, l'indépendance du juge, l'équité et le délai raisonnable des procédures* » et que leur introduction « *dans les tribunaux en Europe ne doit pas compromettre les aspects humain et symbolique de la justice* ».

■ Le développement et la bonne utilisation des TIC sont des éléments cruciaux du fonctionnement des systèmes judiciaires et peuvent contribuer à accroître la transparence, l'efficacité, l'accès et la qualité des services fournis. Les TIC ne sont plus une nouveauté dans les systèmes judiciaires européens. Ils sont utilisés pour automatiser les activités humaines, éliminer les tâches répétitives, réduire les erreurs de saisie de données, standardiser les pratiques, permettre un meilleur suivi des procédures judiciaires, fournir de nouveaux moyens de communication à distance, un meilleur accès aux données et aux informations, etc. Les systèmes judiciaires, dont les activités traditionnelles et l'organisation étaient basées sur le papier, remplacent de plus en plus les outils traditionnels par des outils numériques (textes juridiques, dossiers des affaires, registres des tribunaux, etc.) Les tribunaux se transforment pour s'adapter aux nouvelles possibilités et transférer les services en ligne. Certaines audiences se déroulent par vidéoconférence, des preuves électroniques sont régulièrement présentées, tandis que les dossiers et les décisions de justice deviennent des objets numériques dont le contenu est catalogué pour faciliter la recherche, l'analyse et le raisonnement juridique. Une meilleure compréhension de la charge de travail des juges et des tribunaux, ainsi qu'un meilleur suivi des procédures judiciaires et de leurs délais, rendus possibles par la numérisation des procédures, permettent également une meilleure allocation des ressources.

■ En outre, la capacité des procédures numérisées à permettre l'échange et le partage à distance de données et de documents liés à l'affaire ainsi qu'à permettre des audiences à distance, s'est avérée

essentielle pour que les systèmes judiciaires puissent continuer à fonctionner pendant la pandémie de la COVID-19. En conséquence, de nombreux États membres et entités ont donné la priorité au déploiement de solutions numériques permettant l'interopérabilité à distance et ont adopté des mesures d'urgence autorisant une utilisation plus large des outils de vidéoconférence pour les audiences. Les effets de ces nouvelles solutions mises en place en attendant que la situation ne se stabilise devront être étudiés dans les années à venir.

■ Les données collectées par la CEPEJ au cours des dernières années à travers ses exercices d'évaluation et ses études montrent la portée croissante des outils numériques. Par conséquent, le Rapport se concentrera non plus sur les technologies de base, mais sur les domaines plus avancés qui représentent toujours un défi pour les systèmes judiciaires. Toutefois, à titre de mise en garde générale, nous notons que des différences importantes subsistent entre les pays, tant dans l'approche des TIC que dans la manière de mesurer et de collecter les données sur le développement et le déploiement des TIC et d'évaluer les résultats obtenus, ce qui rend parfois difficile la comparaison des données fournies. Pour les États fédéraux, les faibles scores de l'index TIC peuvent être liés à une collecte de données incomplète et à la difficulté de fournir une réponse unique et harmonisée et pas forcément à un faible niveau de déploiement.

■ Des études ont également montré que les résultats obtenus ne coïncident souvent pas avec ceux escomptés. En général, même lorsqu'ils sont couronnés de succès, les projets TIC à grande échelle nécessitent des années d'efforts soutenus, tant au niveau de leur développement que de leur mise en œuvre. Les retards et les taux d'échec élevés résultent de la complexité des solutions TIC ambitieuses et des interdépendances entre les différents composants matériels, les applications logicielles et les exigences procédurales. Ces systèmes doivent refléter les différentes spécificités judiciaires et évoluer dans un réseau complexe d'organisations, de règles juridiques et d'attentes.

## » Comment lire les données sur les TIC ?

■ Lorsque l'on examine les données relatives aux TIC et qu'on les compare aux données présentées dans les éditions précédentes du Rapport, il est essentiel de prêter attention à certaines différences qui pourraient donner lieu à des interprétations erronées, si elles ne sont pas prises en compte. Toutefois, les questions de la CEPEJ relatives aux TIC n'ont que peu changé depuis l'exercice précédent. Dans certains cas, les Etats membres et les entités ont révisé leurs réponses, afin d'améliorer l'exactitude des données, même si les situations dont ils faisaient état n'ont pas changé. Par ailleurs, l'index TIC de la CEPEJ a été révisé et de nouvelles pondérations ont été appliquées, uniquement aux données 2018 et 2020. Pour ces raisons, et en raison du développement rapide de ces technologies, nous nous concentrons sur l'évolution entre ces deux cycles même si 2020 a été influencé par la pandémie COVID-19.

### Indice CEPEJ de déploiement des TIC

L'indice de déploiement des TIC combine les valeurs pondérées des données des Etats membres et des entités sur le déploiement des TIC. Dans le calcul de l'indice, chacune des technologies sélectionnées dans le questionnaire est pondérée en tenant compte de deux facteurs : l'importance de l'outil (par exemple, les outils d'aide à la rédaction ou les outils d'enregistrement vocal dans les secteurs civil et commercial, pénal ou administratif) et le niveau de déploiement de l'outil. Les valeurs pondérées sont additionnées pour calculer les indices relatifs à l'aide à la décision, aux tribunaux et la gestion des affaires, ainsi qu'à la communication entre les tribunaux, les professionnels et/ou les usagers des tribunaux, et pour calculer l'indice global de déploiement des TIC. Chaque indice est ensuite normalisé sur une échelle de 0 à 10. Les indices des matières civile et commerciale, pénal et administratif sont calculés avec la même approche, en considérant uniquement les réponses qui s'appliquent à chaque domaine. Il est donc possible que les Etats qui sont principalement développés dans un domaine (civil et commercial, pénal ou administratif) n'obtiennent pas un score global élevé, du fait de leur retard dans un ou deux des autres secteurs. Si les différents niveaux de déploiement des technologies peuvent être évalués à l'aide d'un indice composite (indice de déploiement des TIC), d'autres champs tels que la structure de gouvernance de la justice ou la nécessité d'un cadre juridique spécifique pour autoriser l'utilisation des TIC ne suivent pas la même logique. Pour cette raison, et conformément à ce qui a été fait dans l'édition précédente, l'indice global de déploiement des TIC n'inclut pas le cadre législatif réglementant l'utilisation de technologies spécifiques dans les procédures judiciaires ou leur gouvernance.

■ Comme déjà noté dans les éditions précédentes du Rapport, il convient de souligner qu'un niveau élevé de développement et de diffusion des TIC ne signifie pas nécessairement une utilisation effective et un impact positif sur l'efficacité des tribunaux ou la qualité du service public de la justice. Il est en effet plus facile de quantifier l'investissement dans la technologie et son degré de diffusion que de mesurer le degré d'utilisation réelle ou l'impact des TIC sur l'efficacité et la qualité de la justice, car ces changements sont plus difficiles à mesurer et peuvent être déterminés par d'autres facteurs.

■ Il est bien sûr essentiel de se pencher sur les outils TIC émergents qui pourraient être utilisés dans les systèmes judiciaires européens, comme l'intelligence artificielle (IA) et la blockchain. Ces technologies peuvent-elles être utiles ? Où et comment pourraient-elles être utilisées ? Quels sont les risques qu'elles présentent dans le domaine de la justice ? Pour répondre à ces questions, il convient de prêter attention aux politiques et aux expériences pratiques et de distinguer les effets de mode de ces technologies de leur potentiel réel. Cependant, les données de ce secteur ne montrent pas un déploiement réel de ces outils qui va au-delà de l'expérimentation initiale ou de l'automatisation d'activités simples (par exemple, l'utilisation de l'IA pour la conversion de la parole en texte).

■ Le niveau de développement devrait ensuite être comparé à d'autres indicateurs (tels que le temps de traitement des procédures judiciaires) pour tirer des conclusions. Dans le même temps, l'impact d'autres facteurs doit également être pris en compte.

■ Enfin, les réponses aux questions sur les TIC constituent en partie une auto-évaluation. Par conséquent, une comparaison entre les systèmes judiciaires doit être considérée avec prudence et doit être étayée par des données qualitatives supplémentaires.

## » Combien coûtent les TIC ?

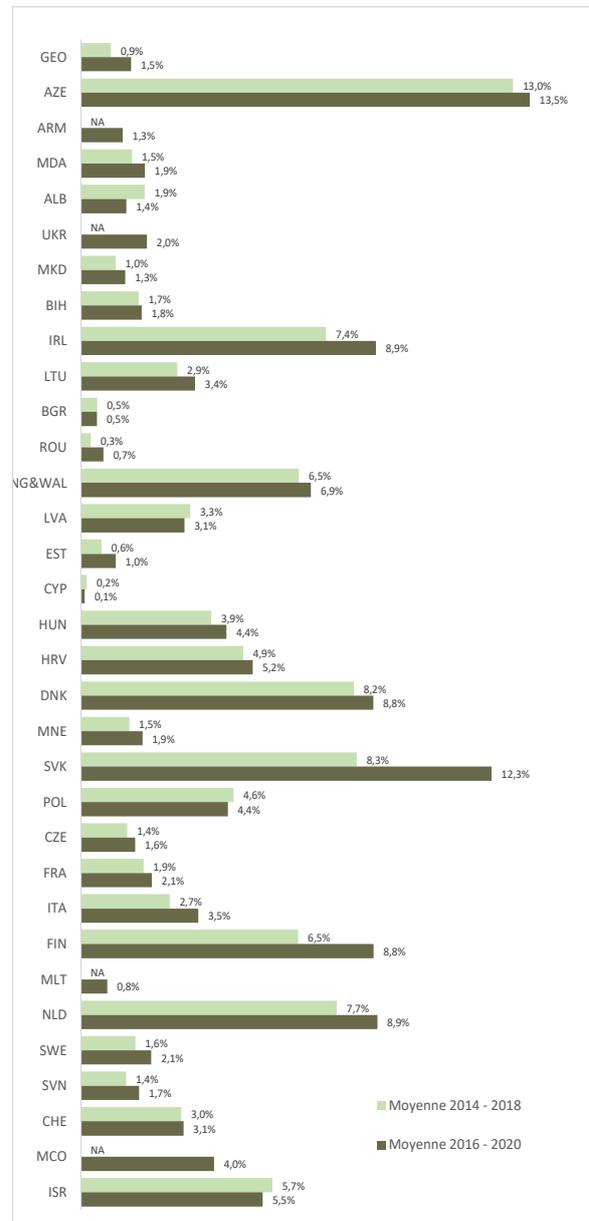
Les efforts budgétaires en matière de technologies de l'information peuvent varier considérablement en fonction du cycle de vie des composants technologiques. Généralement, les phases de développement, de déploiement et d'évolution nécessitent des dépenses nettement plus élevées que la maintenance. Dans le même temps, à mesure que les systèmes TIC vieillissent, ils s'imbriquent davantage les uns dans les autres, ce qui rend plus difficile (et donc coûteux) une mise à niveau ou un remplacement lorsque de nouveaux protocoles et de nouvelles normes apparaissent. En outre, à mesure que des systèmes d'information plus complexes sont déployés et interconnectés, il devient de plus en plus difficile de distinguer la simple maintenance de la mise à niveau et de l'évolution des systèmes.

Afin de considérer la dynamique à long terme du coût des TIC, au lieu de comparer l'effort budgétaire en matière de TIC entre deux cycles, cette édition du Rapport (à l'instar de ce qui a été fait dans l'édition précédente) analyse et compare les dépenses moyennes enregistrées sur trois cycles d'évaluation. Cela signifie que la moyenne de la période 2014-2018 est comparée à la moyenne de la période 2016-2020.

Il est intéressant de noter que les Etats et entités semblent toujours avoir des difficultés à fournir des données sur le budget alloué aux TIC des tribunaux, bien que la situation semble s'améliorer (18 Etats et entités sur 46 n'ont pas été en mesure de fournir les données pour la période 2014-2018, contre 15 Etats et entités sur 46 pour la période 2016-2020).

Un examen de la variation des budgets moyens alloués à l'informatisation des tribunaux entre 2014 et 2018 et entre 2016 et 2020 (indiqués en pourcentage du budget global des tribunaux - Graphique 4.3.1) met en évidence les différents efforts consentis par les Etats et entités en matière de TIC par rapport au total des dépenses des tribunaux. Ce graphique présente les Etats/entités en fonction du budget exécuté par habitant des tribunaux. Les données montrent une très forte variation entre les TIC et le budget global des tribunaux (dans plusieurs cas inférieurs à ou autour de 1%, alors que dans de nombreux autres cas, ils sont supérieurs à 5%, voire à 10%).

Graphique 4.3.1 Variation de la part moyenne du budget exécuté des tribunaux mis en œuvre pour les TIC dans le budget total des tribunaux (Q6)

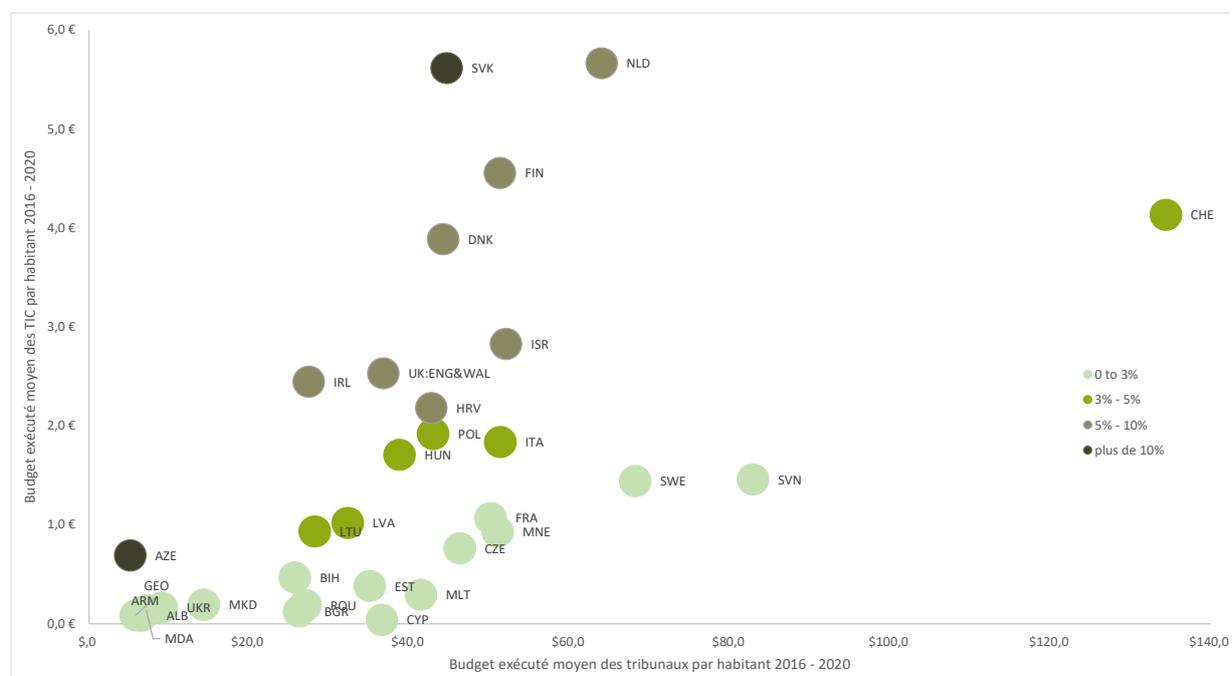


Cependant, on observe une tendance générale à l'augmentation de la part du budget consacrée aux TIC. Les exceptions sont l'Albanie et Chypre, qui ont toutes deux un faible niveau de déploiement des TIC ; la Lettonie, qui a en revanche un niveau très élevé de déploiement des TIC, et la Pologne et Israël avec un niveau moyen à élevé de déploiement des TIC.

Le graphique 4.3.2 représente en nuage de points le budget exécuté des tribunaux par habitant par rapport au budget exécuté consacré aux TIC par habitant pour la période 2016-2020. Le budget par habitant permet d'examiner les données en considérant le budget alloué standardisé avec la taille de la population de l'Etat membre ou de l'entité. Les données ainsi observées semblent suggérer que les systèmes judiciaires ayant un budget des tribunaux par habitant plus élevé ont tendance à investir un pourcentage plus important de ce budget dans les TIC. Cette tendance n'est cependant pas forte, comme le montre l'exemple d'Etats tels que la **France**, le **Monténégro**, la **Slovénie** et la **Suède** (en vert clair) et même la **Suisse**, qui ont un budget des tribunaux par habitant relativement élevé mais un faible pourcentage du budget consacré aux TIC par

rapport au budget des tribunaux par habitant. D'autre part, **l'Azerbaïdjan** fait figure d'exception parmi les Etats dont le budget des tribunaux par habitant est faible, mais dont les ressources informatiques sont en proportion relativement élevées. La **République slovaque** a la participation la plus élevée du budget TIC dans le budget des tribunaux, ce qui est dû à l'investissement réalisé dans les TIC au cours de la dernière période. Plusieurs autres pays ont un niveau relativement élevé de budget TIC par rapport au budget global des tribunaux, comme par exemple le **Danemark**, la **Finlande**, **l'Irlande**, les **Pays-Bas** et **l'Angleterre et Pays de Galles (RU)**. **Monaco** a été exclu du graphique car le budget des tribunaux et le budget TIC par habitant en font un cas extrême (avec des valeurs très élevées) en raison de sa taille.

Graphique 4.3.2 Budget moyen exécuté des tribunaux par habitant par rapport au budget moyen exécuté consacré aux TIC par habitant en 2016-2020 (Q6)

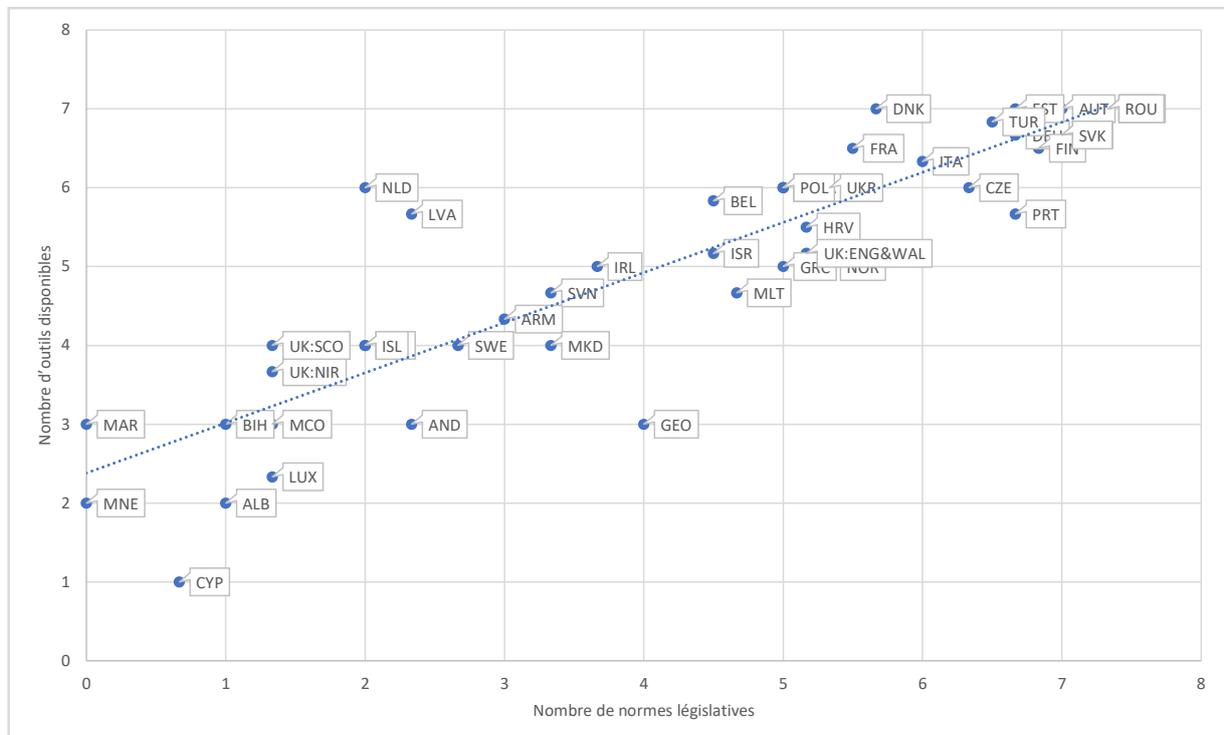


## » Comment les TIC sont-elles réglementées dans le domaine de la justice ?

Le questionnaire de la CEPEJ a examiné la présence de cadres juridiques spécifiques pour réglementer l'utilisation des technologies dans les **huit domaines** suivants :

- saisir des tribunaux par voie électronique ;
- solliciter l'aide judiciaire par voie électronique ;
- la transmission des convocations à un rendez-vous judiciaire ou à une audience par voie électronique ;
- la communication électronique entre les tribunaux et les avocats et/ou les parties ;
- la communication électronique utilisée par des professionnels autres que des avocats ;
- la vidéoconférence entre les tribunaux, les professionnels et/ou les usagers ;
- l'enregistrement d'auditions ou de débats ;
- la soumission de preuves électroniques.

Graphique 4.3.3 Nombre de domaines dans lesquels la technologie a été réglementée et domaines dans lesquels la technologie a été déployée en 2020

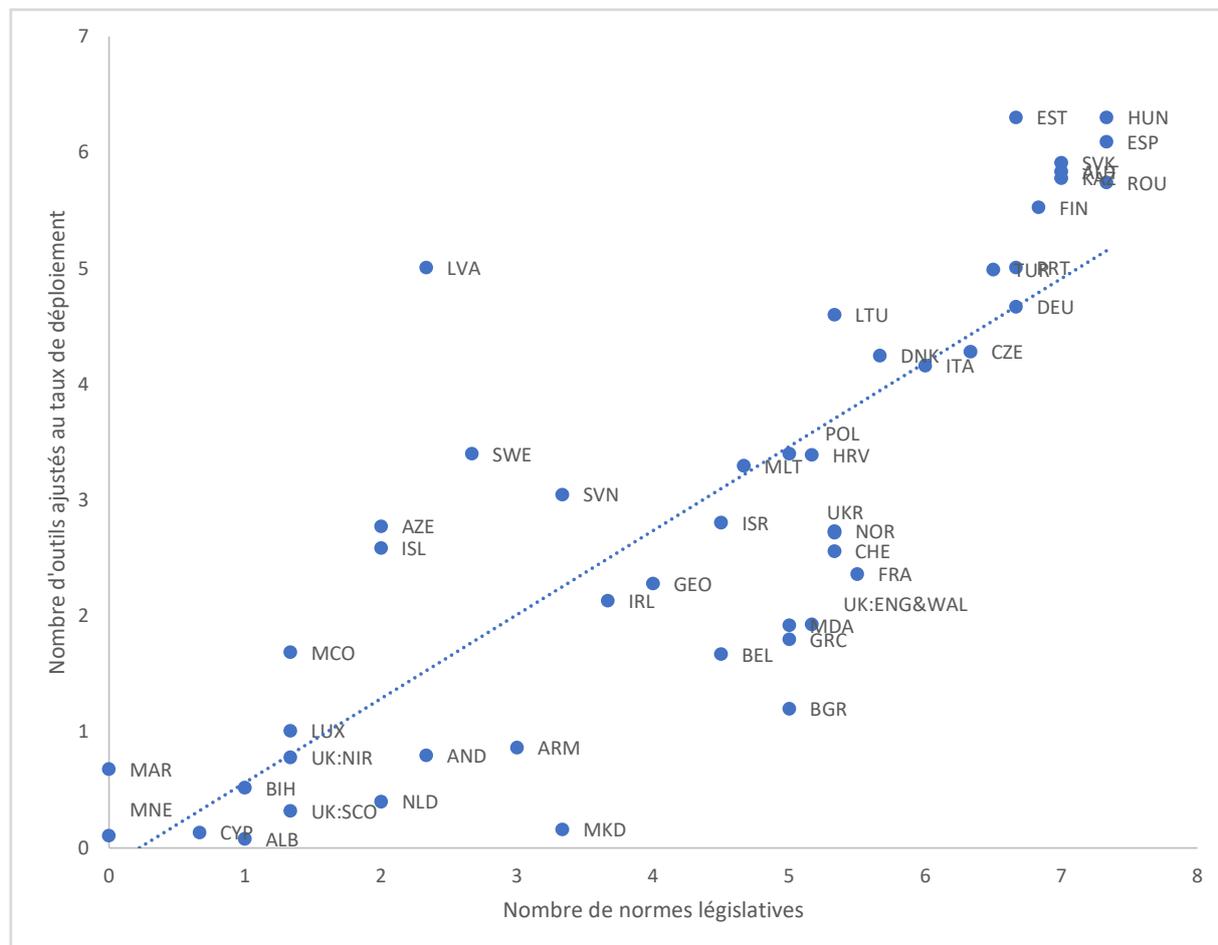


Si l'on considère également les observations faites dans le Rapport précédent et les résultats actuels, deux voies différentes vers la numérisation semblent se dessiner. La première voie pourrait être décrite comme le choix de «réglementer d'abord», et comprend les Etats et entités qui doivent autoriser, définir et réglementer l'utilisation de la technologie avant son introduction et son déploiement réels (ex : **France, Italie**). La deuxième voie est celle de la «numérisation d'abord» et comprend les Etats et les entités qui commencent à expérimenter et à déployer des outils numériques sans avoir besoin d'introduire d'abord des réglementations spécifiques (par exemple, la **Finlande, la Lettonie** etc.). Cette disparité peut être liée aux sensibilités différentes dans les systèmes judiciaires

à l'égard de la réglementation procédurale. Dans le même temps, les données semblent montrer une convergence dans le temps, les systèmes judiciaires «réglementés en premier» déployant de plus en plus d'outils numériques et les systèmes judiciaires «numérisés en premier» réglementant les technologies qu'ils ont développées et déployées. On pourrait alors considérer qu'il s'agit de deux voies différentes vers le même objectif de numérisation par lesquelles les Etats et les entités explorent la nécessité d'une adaptation mutuelle entre la technologie et le droit, nécessaire au déploiement et au bon fonctionnement d'outils numériques juridiquement valables dans le domaine de la justice.

Le graphique 4.3.4 confronte le nombre de domaines qui ont été réglementés avec le taux de déploiement technologique dans ces domaines. Cela permet de mieux observer la différence entre les Etats membres et les autres entités qui ont un taux de déploiement des TIC plus faible dans plusieurs domaines et ceux qui sont à un niveau de déploiement plus avancé dans un nombre comparable de domaines. C'est le cas, par exemple, de la **Lettonie** et des **Pays-Bas**, puisque les deux Etats ont des outils déployés dans six domaines, mais la **Lettonie** a un taux de déploiement beaucoup plus élevé.

Graphique 4.3.4 **Nombre de domaines dans lesquels la technologie a été réglementée par rapport au taux de déploiement dans ces domaines en 2020**



## » Comment la gouvernance des TIC est-elle mise en place ?

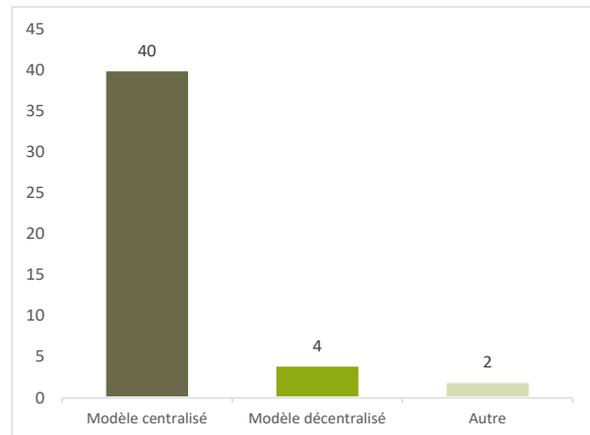
■ La gouvernance des TIC est un sujet sensible, car elle concerne le juste équilibre entre le déploiement des outils TIC, l'efficacité et l'indépendance. Les lignes directrices de la CEPEJ sur la conduite du changement vers la cyberjustice indiquent que « *Les promoteurs d'un projet de modernisation ayant recours à l'informatique doivent développer une vision du système judiciaire qui dépasse la seule logique d'un projet* » (Document CEPEJ(2016)13). L'Avis n° 14 (2011) du CCJE souligne comment « *Les technologies de l'information doivent permettre de renforcer l'indépendance des juges à tous les stades de la procédure et non de la mettre en cause* » et que « *Quelle que soit l'instance en charge de la gestion informatique, il est nécessaire de s'assurer que les juges soient activement impliqués dans la prise de décision concernant les TI au sens large* » (§ 32 et 36).

■ Le paysage européen montre différents choix quant à la structure nationale chargée de l'élaboration de la politique stratégique et de la gouvernance des TIC dans les systèmes judiciaires. Ces structures devraient prendre en considération deux éléments : la (dé)centralisation des TIC, des stratégies et de la gouvernance, ainsi que la composition des équipes responsables (personnel technique et/ou judiciaire) comme la coordination de ces structures. La gouvernance des TIC devrait toujours garantir un dialogue correct qui « est absolument nécessaire entre ceux qui développent la technologie et les responsables du processus judiciaire » (Avis du CCJE n° 14 (2011), § 36). Le graphique 4.3.5 montre que la majorité des Etats et entités ont une organisation centralisée des TIC (40 cas) tandis qu'environ un huitième du total a une organisation décentralisée. Il convient de noter que le niveau de centralisation peut également varier. Ainsi, par exemple, l'Agence maltaise des technologies de l'information (MITA) est l'agence gouvernementale chargée de piloter la politique des TIC à **Malte**, ainsi que de mettre en œuvre la stratégie nationale Digital Malta en matière de TIC, tandis que l'Unité de gestion de l'information au sein du ministère de la justice et de la gouvernance collabore étroitement avec la MITA pour le développement et le déploiement d'initiatives TIC au sein du système judiciaire. En **Finlande**, le ministère des finances dispose d'une entité TIC pour l'administration publique qui guide l'ensemble de l'administration publique en matière de TIC. Le ministère de la justice élabore une stratégie pour sa propre administration basée sur la politique du ministère des finances. En outre, l'administration nationale des tribunaux gère les systèmes utilisés uniquement par les tribunaux. Aux **Pays-Bas**, en revanche, il n'existe pas de politique ou de stratégie unique qui lie toutes les organisations actives dans le domaine de la justice (ou dans l'ensemble du pays). Certains projets impliquent divers partenaires, mais ceux-ci peuvent encore agir seuls dans le cadre d'autres projets. En **Bulgarie**, les politiques et stratégies informatiques sont définies et coordonnées au niveau national par le Conseil judiciaire suprême, mais également définies et coordonnées au niveau des tribunaux.

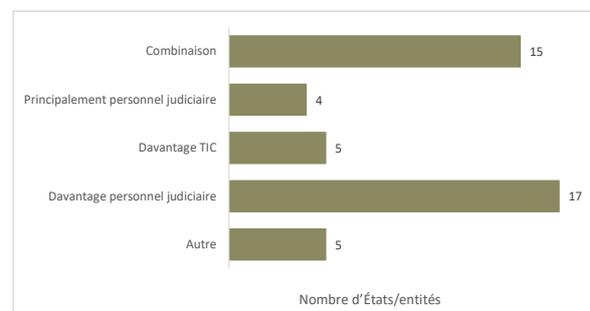
■ Le graphique 4.3.6 montre que dans quelques cas seulement, les Etats et les entités ont opté pour une forte dominance de la compétence judiciaire (4 cas - **Croatie, Italie, Lettonie, République de Moldova**) et aucun pour une dominance de la compétence technique, alors qu'en général, il y a une tendance à une combinaison équilibrée des deux catégories (15 cas), ou une légère dominance des compétences judiciaires (17 cas) ou de la compétence technique (5 cas).

■ Un autre aspect essentiel de la gouvernance de l'innovation en matière de TIC est la manière dont ses résultats sont mesurés. Il peut s'agir de l'amélioration des processus opérationnels, de la réduction de la charge de travail des tribunaux, d'une meilleure utilisation des ressources humaines, etc. Sur ce sujet, 29 Etats et entités ont répondu qu'ils mesurent l'impact des TIC dans un ou plusieurs de ces domaines, tandis que 17 ne le font pas. Le dernier élément à prendre en compte est de savoir si le développement et la maintenance des systèmes TIC sont effectués en interne ou en externalisant ces tâches : 26 (63%) des 41 Etats et entités ont indiqués qu'ils externalisent au moins une partie des services TIC.

Graphique 4.3.5 Centralisation et décentralisation de la gouvernance des TIC en 2020



Graphique 4.3.6 Gouvernance technique et/ou judiciaire des TIC



## ” Quel est le niveau de déploiement des outils TIC ?

Le questionnaire de la CEPEJ recueille des données sur la diffusion des outils TIC, plutôt que sur leur utilisation réelle. Par conséquent, l'indice TIC de la CEPEJ fournit une indication du déploiement et non des résultats obtenus grâce à l'utilisation des TIC (comme l'amélioration de l'efficacité ou de la qualité de la justice). En outre, l'accent est mis sur les développements avancés et non sur les outils TIC de base. Le graphique 4.3.7 présente une carte avec les scores de l'indice TIC des Etats membres et d'autres entités. **L'Estonie, la Lettonie, la Hongrie et la Türkiye** ont obtenu des scores particulièrement élevés, avec des valeurs supérieures à 9. Au contraire, **l'Arménie, Chypre, l'Irlande du Nord (RU) et l'Écosse (RU)** ont obtenu des scores particulièrement bas, inférieurs à 3 points.

Graphique 4.3.7 Indice TIC global de la CEPEJ en 2020



Il existe trois catégories d'outils :

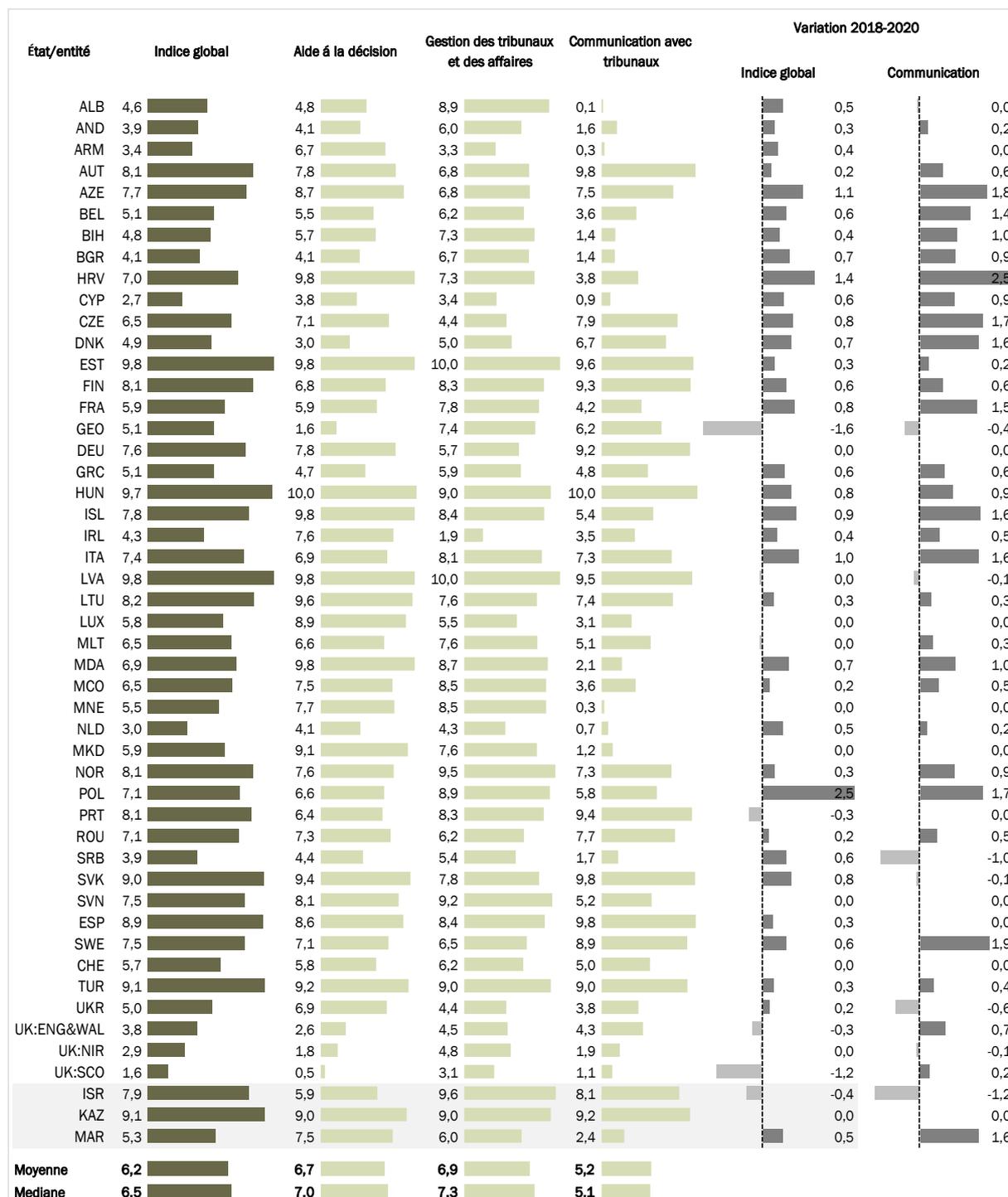
- ▶ **l'aide à la décision**, qui comprend les bases de données des décisions judiciaires, l'existence d'un registre national des condamnations pénales, les outils d'aide à la rédaction et l'enregistrement vocal, y compris les fonctions de reconnaissance vocale ;
- ▶ **les systèmes de gestion des tribunaux et des affaires**, (y compris leur interopérabilité, la gestion active des affaires et les fonctionnalités statistiques), les systèmes de pilotage budgétaire et financier des tribunaux et des juges et les outils d'évaluation de la charge de travail du personnel administratif ;
- ▶ **la communication entre les tribunaux, les professionnels et/ou les utilisateurs des tribunaux**, ce qui comprend la possibilité de soumettre une affaire par voie électronique, la possibilité pour le tribunal, les parties, les avocats et les autres professionnels de communiquer durant les différentes phases d'une affaire, l'existence de procédures spéciales en ligne, la vidéoconférence et l'enregistrement des audiences.

Si on analyse les résultats obtenus en 2020 dans ces trois catégories (voir graphique 4.3.8), les Etats membres et entités semblent s'être davantage concentrés sur les systèmes de gestion des tribunaux et des affaires (score moyen de 6,9), suivis des systèmes d'aide à la décision (score moyen de 6,7) et enfin de la communication entre les tribunaux, les professionnels et/ou les usagers des tribunaux (score moyen de 5,2). Dans le même temps, **l'Autriche, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, le Portugal, la Roumanie, la République slovaque, l'Espagne et la Suède** ont obtenu les meilleurs résultats en matière de communication entre les tribunaux, les professionnels et/ou les usagers des tribunaux. Sur une note positive, pour la première fois, des Etats membres et autres entités ont obtenu la valeur maximale (10) dans chacune des trois catégories : La **Hongrie** a obtenu 10 pour les systèmes d'aide à la décision et la communication entre les tribunaux, les

professionnels et/ou les usagers des tribunaux, tandis que l'**Estonie** et la **Lettonie** ont obtenu 10 pour les systèmes de gestion des tribunaux et des affaires.

Les variations (en %) entre les indices TIC 2020 et 2018 (graphique 4.3.8) fournissent des indications dont l'intérêt va au-delà de la simple amélioration globale des Etats et entités. Dans la plupart des cas, une amélioration peut être constatée dans tous les domaines, plusieurs Etats réalisant des améliorations constantes (plus d'un point) dans le domaine de la communication électronique entre les tribunaux, les professionnels et/ou les usagers des tribunaux (**Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, République tchèque, Danemark, France, Islande, Italie, Pologne, Suède et Maroc**). Cela peut être lié aux efforts importants et urgents déployés par tous les Etats membres et entités pour faire face à la crise du COVID-19 de repenser les services de justice, afin de fournir un accès à la justice à distance, permettant le travail, les audiences et la communication juridique à distance.

Graphique 4.3.8 Indice TIC de la CEPEJ, global et par catégories, et variation 2018-2020

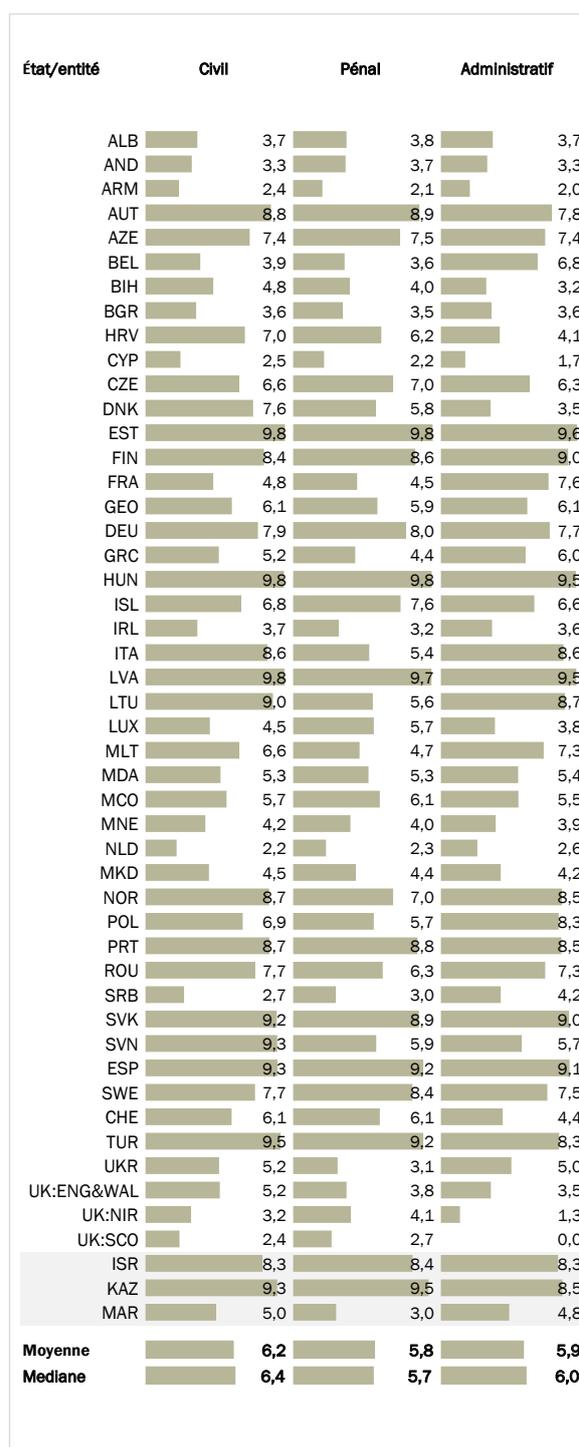


Le graphique 4.3.9 présente les indices TIC de l'année 2020 pour la justice civile, pénale et administrative (avec un score moyen respectivement de 6,2, 5,8 et 5,9). Les données montrent que de nombreux Etats membres et entités présentent une variation limitée dans le déploiement des outils technologiques dans les domaines civil, pénal et administratif (voir, par exemple, la **Bulgarie**, l'**Estonie**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, les **Pays-Bas**, le **Portugal** et l'**Espagne**). Dans d'autres cas, cependant, la variation est assez visible. En **Belgique**, par exemple, les indices vont de 3,6 pour la justice pénale à un maximum de 6,8 pour la justice administrative. En revanche, le **Danemark** obtient son score le plus bas (3,5) pour l'indice des TIC relatives à la justice administrative et le plus élevé (7,6) pour la justice civile. L'**Italie** obtient son score le plus bas avec l'indice TIC de la justice pénale (5,4), tandis que les indices TIC de la justice civile et administrative obtiennent tous deux un score de 8,6. La **Lituanie** obtient un score de 5,6 pour l'indice TIC de la justice pénale, tandis qu'elle atteint 9 pour celui de la justice civile. Enfin, la **Slovénie** a obtenu un score très élevé pour l'indice TIC de la justice civile (9,3), mais un score assez faible pour les indices pénal (5,9) et administratif (5,7).

Si l'on compare le pourcentage d'investissement dans les TIC pour la période 2016-2020 (figure 4.3.1) avec le développement actuel des TIC, les pays qui consacrent un pourcentage relativement élevé de leur budget des tribunaux aux TIC (5 % ou plus) n'ont pas nécessairement tous un indice très élevé. Pour certains, l'indice TIC est élevé (**République slovaque** et **Finlande**), d'autres sont probablement sur la voie d'un développement complet de leurs TIC (**Azerbaïdjan**, **Croatie** and **Danemark**) et certains commencent à investir dans les TIC dans les tribunaux (**Pays-Bas**, et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**).

D'autre part, certains États et entités qui ont un indice TIC très élevé, comme l'**Estonie**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie** et la **Slovénie**, investissent moins de 5 % dans les TIC, ce qui signifie qu'ils ont investi avant 2016 ou qu'ils ont réussi à maintenir les coûts des TIC à un faible niveau.

Figure 4.3.9 Indices TIC en matière civile, pénale et administrative en 2020.



## » Est-il possible de mesurer l'impact des TIC sur les systèmes judiciaires ?

■ Selon les lignes directrices de la CEPEJ sur la manière de conduire le changement vers la cyberjustice, «La livraison d'un outil informatique dans le respect des délais impartis, du cadre financier donné, et des besoins exprimés par les utilisateurs tout au long de la vie du projet ne suffit pas à en assurer le succès sur le terrain. Une attention particulière doit encore être apportée aux méthodes de déploiement de l'outil et à l'accompagnement du changement à la bonne échelle du système judiciaire considéré» (Document CEPEJ(2016)13). Tout cela est nécessaire pour garantir l'impact positif des TIC sur le fonctionnement du système judiciaire. Dans le même temps, la complexité des systèmes judiciaires et le nombre de variables affectant leurs performances en ce qui concerne le nombre d'affaires résolues et la qualité des services de justice fournis rendent difficile l'évaluation de l'impact des TIC et des dépenses correspondantes.

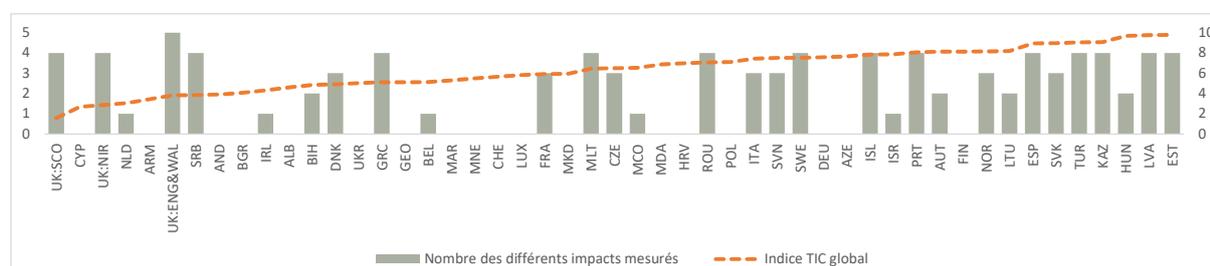
■ L'utilisation des TIC peut avoir un impact sur différents aspects de l'organisation du système judiciaire et de ses services. Le graphique 4.3.10 reflète la tentative de plusieurs Etats et entités de mesurer cet impact. Les données montrent que la majorité des Etats et entités mesurent d'une manière ou d'une autre les bénéfices réels apportés par un ou plusieurs composants de leurs systèmes d'information (29 Etats et entités). Le domaine où les avantages réels sont le plus mesurés est celui des processus opérationnels, avec 24 Etats ou entités qui le font, suivi des coûts dans 22, de la charge de travail dans 20 et des ressources humaines dans 16. Par rapport aux données de 2018, 9 Etats membres ou entités ont augmenté le nombre de domaines dans lesquels l'impact des TIC est mesuré. Dans 4 de ces cas, en 2018, l'impact n'était mesuré dans aucun des domaines alors qu'en 2020, la **Bosnie-Herzégovine** le mesure dans 2, la **Grèce** dans 4, l'**Irlande** dans 1 et les **Pays-Bas** dans 1.

Figure 4.3.10 Mesure de l'impact des systèmes TIC dans les tribunaux en 2020 (Q65.4)

États/entités	Mesurer les avantages réels de l'utilisation des systèmes TIC	Impact mesuré sur				
		Les processus opérationnels	La charge de travail	Les ressources humaines	Les coûts	Autres
ALB						
AND						
ARM						
AUT	☑			☑	☑	
AZE						
BEL	☑	☑				
BIH	☑	☑	☑			
BGR						
HRV						
CYP						
CZE	☑		☑	☑	☑	
DNK	☑	☑		☑	☑	
EST	☑	☑	☑	☑	☑	
FIN						
FRA	☑	☑	☑		☑	
GEO						
DEU						
GRC	☑	☑	☑	☑	☑	
HUN	☑		☑	☑	☑	
ISL	☑	☑	☑	☑	☑	
IRL	☑					☑
ITA	☑	☑	☑		☑	
LVA	☑	☑	☑	☑	☑	
LTU	☑	☑	☑			
LUX						
MLT	☑	☑	☑		☑	☑
MDA						
MCO	☑	☑				
MNE						
NLD	☑	☑				
MKD						
NOR	☑	☑			☑	☑
POL						
PRT	☑	☑	☑	☑	☑	
ROU	☑	☑	☑	☑	☑	
SRB	☑	☑	☑		☑	☑
SVK	☑	☑	☑		☑	
SVN	☑	☑		☑	☑	
ESP	☑		☑	☑	☑	☑
SWE	☑	☑	☑		☑	☑
CHE						
TUR	☑	☑	☑	☑	☑	
UKR						
UK:ENG&WAL	☑	☑	☑	☑	☑	☑
UK:NIR	☑	☑	☑	☑	☑	
UK:SCO	☑	☑		☑	☑	☑
ISR	☑	☑				
KAZ	☑	☑	☑	☑	☑	
MAR						
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>24</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>8</b>

Le graphique 4.3.11 présente le nombre de domaines dans lesquels l'impact des TIC est mesuré en classant les Etats membres et les entités selon leur score à l'indice TIC. Il est intéressant de noter, comme le montre la courbe de tendance, qu'il semble y avoir une corrélation positive entre l'indice TIC et les domaines dans lesquels son impact est mesuré, malgré quelques cas particuliers tels que la **Serbie, l'Ecosse (RU), l'Irlande du Nord (RU) et l'Angleterre et le Pays de Galles (RU)** (avec une faible valeur de l'indice TIC mais une évaluation de l'impact dans 4 ou 5 domaines) ou la **Hongrie** (avec une valeur d'indice TIC très élevée, mais une évaluation de l'impact dans seulement deux domaines), **l'Allemagne, l'Azerbaïdjan** et la **Finlande** (avec une valeur d'indice TIC élevée, mais aucune évaluation de l'impact). Cela pourrait être lié à deux facteurs différents : d'une part, l'importance que certains États membres et entités accordent généralement à l'allocation des ressources et à son impact, et d'autre part, la reconnaissance implicite de la valeur de la numérisation par certains États membres et entités qui ont fortement investi dans son déploiement. Pour ce dernier groupe, il convient de noter que si les efforts déployés pour numériser la justice en vue d'améliorer l'efficacité et la qualité de la justice sont louables, l'évaluation de l'impact des investissements reste un outil utile pour évaluer les écarts entre les améliorations attendues, les améliorations réelles et pour comprendre où il convient de mieux orienter les efforts futurs.)

Figure 4.3.11 **Corrélation entre la mesure de l'impact des systèmes TIC dans les tribunaux et le score de l'indice TIC**



## Tendances et conclusions

Comme l'ont montré les données et l'analyse fournies dans le Rapport, les États membres et les entités du CdE déploient de plus en plus les TIC pour soutenir l'activité judiciaire. Cela se reflète également dans le pourcentage plus élevé du budget des tribunaux qui est alloué aux TIC par rapport aux années précédentes. Le rôle croissant que jouent les TIC dans le soutien des activités des tribunaux, et la délégation de plus en plus importante des activités humaines aux outils technologiques exigent une attention accrue à leur évaluation et à leur impact. En outre, si un nombre croissant d'États membres et d'entités sont capables de fournir des données sur le budget des tribunaux alloué aux TIC, trop nombreux sont ceux qui ne sont toujours pas en mesure de fournir cette information essentielle.

Les défis posés par la pandémie de la COVID-19 ont été l'occasion d'expérimenter à plus grande échelle et à un rythme plus soutenu le potentiel des TIC pour la communication et le partage de documents et de données judiciaires entre toutes les parties impliquées dans le service public de la justice. L'impératif de garantir l'accès à la justice en période de confinement a été réalisé en développant et en déployant rapidement des solutions et en adoptant, comme dans le cas de la vidéoconférence, des solutions existantes sur le marché en les introduisant comme mesures d'urgence dans les pratiques judiciaires. Cela a nécessité beaucoup d'adaptation pour trouver un équilibre entre les avantages pratiques de la communication à distance et la nécessité de respecter les valeurs fondamentales de la justice, en garantissant l'équité, la transparence, la responsabilité, en prévenant les abus de procédure et en évitant le risque de compromettre les visages humains et symboliques de la justice. Si beaucoup de choses ont été apprises par la simple pratique au plus fort de la pandémie, une évaluation plus approfondie sera nécessaire lorsque l'urgence fera place au retour à la normale. Dans le même temps, les États membres et les entités doivent éviter la tentation de se précipiter vers les anciennes pratiques en vigueur avant la pandémie de la COVID. Ils devraient plutôt essayer de capitaliser sur les leçons apprises pendant l'urgence, et améliorer l'expérience pour mieux équilibrer les possibilités introduites avec les exigences du procès équitable en dehors des périodes d'urgence.

Efficacité —  
et qualité



## INTRODUCTION

— L'efficacité des tribunaux et des services du ministère public reste l'un des principaux piliers du respect de l'État de droit et un facteur déterminant du procès équitable tel que défini par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Des tribunaux et des ministères publics efficaces permettent aux citoyens et entreprises de jouir de leurs droits et libertés sociaux et économiques. Dans le même temps, ils améliorent le climat économique, facilitent la bonne gouvernance, soutiennent la lutte contre la corruption et renforcent la confiance dans les institutions.

— L'année 2020, analysée lors de ce cycle d'évaluation, a été fortement influencée par la crise de la pandémie COVID-19. En raison des préoccupations et des restrictions liées à la COVID-19, en 2020, les tribunaux de toute l'Europe ont rencontré des problèmes même pour effectuer des activités de base. La pandémie a également obligé les tribunaux et les ministères publics à modifier leurs processus, ce qui a pu affecter la qualité et l'efficacité de leur travail. Les États et les entités ont déployé des efforts considérables pour s'adapter aux nouvelles circonstances en peu de temps et utiliser au mieux les ressources existantes afin de garantir le fonctionnement de leurs systèmes judiciaires. S'il y a de nombreuses similitudes dans la manière dont ils ont réagi à la crise, des différences notables sont également apparues, comme le révèle cette analyse. La durée, l'étendue et la rigueur des mesures de lutte contre la pandémie ont varié à différents degrés.

— Ce chapitre présente les principales tendances et évolutions en matière d'efficacité des tribunaux et des ministères publics parmi les États membres/entités et les observateurs. Il présente des faits et des chiffres de base sur la performance des tribunaux et des ministères publics tout en traitant de manière

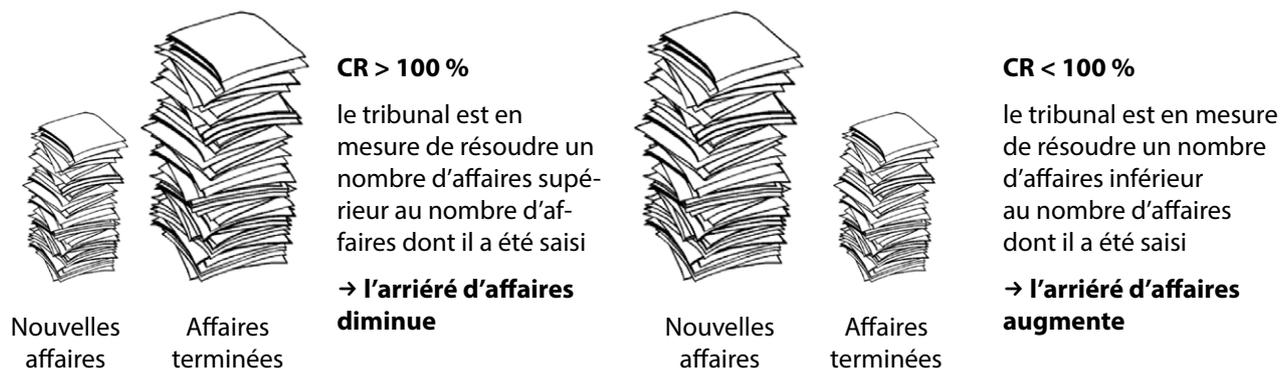
égale l'ensemble des domaines et instances et en les comparant sans aucune intention de les classer ou de promouvoir un type spécifique de système judiciaire.

— Selon la méthodologie de la CEPEJ, une affaire judiciaire est une requête soumise au tribunal pour être résolue par celui-ci dans le cadre de sa compétence. Cependant, en pratique, la définition d'une affaire judiciaire peut différer en fonction des systèmes judiciaires. Ainsi, ce qui est considéré comme une affaire judiciaire ou une affaire relative aux poursuites dans un système peut ne pas l'être dans un autre. Pour cette raison, les données harmonisées au regard des définitions établies par la CEPEJ sont collectées. Néanmoins, il existe des systèmes juridiques parmi les États membres et entités qui ont des compétences plus larges que d'autres, ce qui se traduit par un nombre plus élevé d'affaires. Pour ce chapitre, les États et entités ont fourni des informations sur les affaires pénales (ventilées par infractions graves, infractions mineures et autres affaires pénales) et les affaires autres que pénales (ventilées par affaires civiles et commerciales contentieuses et non contentieuses, affaires administratives et autres affaires contentieuses). Pour ces catégories, ils ont communiqué le nombre d'affaires pendantes au début de l'année (1er janvier 2020), le nombre d'affaires nouvelles et terminées en 2020, le nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année (31 décembre 2020) et le nombre d'affaires pendantes de plus de deux ans. Les données rapportées comprennent les affaires des tribunaux de première, deuxième et de la plus haute instance (Cours suprêmes).

— Pour une évaluation et une comparaison plus ciblées des systèmes judiciaires, ce chapitre analyse principalement les affaires civiles et commerciales contentieuses, les affaires administratives et les affaires pénales. Néanmoins, d'autres types d'affaires sont analysés dans une certaine mesure en fonction du contexte et des données disponibles.

## TAUX DE VARIATION DU STOCK D'AFFAIRES PENDANTES (CLEARANCE RATE - CR)

— Le taux de variation du stock d'affaires pendantes (CR) est le ratio obtenu en divisant le nombre d'affaires terminées par le nombre de nouvelles affaires pour une période donnée, exprimé en pourcentage. Il démontre comment le tribunal ou le système judiciaire fait face à l'afflux de nouvelles affaires et permet de comparer les systèmes, indépendamment de leurs différences et spécificités.



## DURÉE D'ÉCOULEMENT (DISPOSITION TIME (DT))

La durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (DT) est le calcul du temps nécessaire pour qu'une affaire pendante soit résolue, compte tenu du rythme de travail actuel. Il est obtenu en divisant le nombre d'affaires pendantes à la fin d'une période donnée par le nombre d'affaires terminées au cours de cette période, multiplié par 365. Si le nombre d'affaires pendantes est supérieur au nombre d'affaires terminées, le DT est supérieur à 365 jours (un an) et *vice versa*.

L'indicateur qui en résulte ne doit pas être considéré comme un calcul réel de la durée moyenne d'une affaire, qui peut être très différente. Étant donné que les délais moyens réels nécessaires à la résolution des affaires sont toujours difficiles à obtenir dans la plupart des États ou entités, le DT constitue une très bonne alternative.

$$DT = \frac{\text{Affaires pendantes au 31 décembre}}{\text{Affaires résolues}} \times 365$$

L'effet de la pandémie de la COVID-19 affecte ces deux indicateurs de manière différente. Pour le CR, si la COVID-19 affecte de la même manière le nombre d'affaires nouvelles et le nombre d'affaires terminées, le CR restera identique au cycle précédent et l'effet ne sera pas visible. Dans ce cas, la variation des affaires nouvelles et terminées devra également être analysée. Quant au DT, dans le cas où le nombre d'affaires terminées a été réduit par la COVID-19 et que les affaires pendantes restent au même niveau que précédemment, le DT montrera une augmentation proportionnelle à la diminution du nombre d'affaires terminées. Cette augmentation pourrait être considérable au cours de ce cycle, mais elle sera temporaire si le système s'adapte et revient à la productivité du cycle précédent.

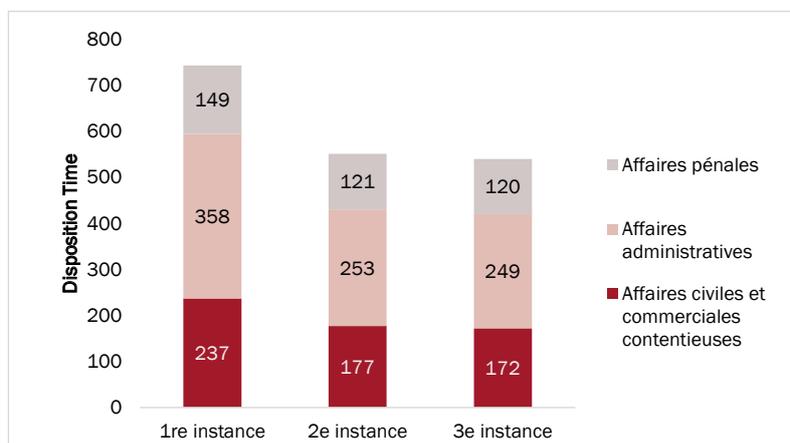
## EFFICACITÉ GLOBALE DES JURIDICTIONS EUROPÉENNES

### Quel est le niveau d'instance le plus efficace en Europe ?

Contrairement au cycle précédent (données 2018), où les tribunaux de deuxième instance étaient considérés comme le niveau d'instance le plus efficace en Europe, en 2020, il s'agit des tribunaux de troisième instance (la plus haute). Toutefois, les différences entre les deuxième et troisième instances sont mineures. En même temps, la seule instance et le seul type d'affaires ayant affiché une réduction du DT est le domaine des affaires civiles et commerciales contentieuses en troisième instance. Néanmoins, pour ce cycle, les tendances ont été fortement marquées par les effets de la pandémie de la COVID-19, qui a impacté davantage la productivité des tribunaux de premières instances.

La valeur médiane du CR des juridictions européennes en 2020 est restée stable et proche de 100 %, avec des variations mineures entre les instances et les types d'affaires. Les tribunaux de première instance n'ont atteint 100 % dans aucune des trois catégories examinées au cours de ce cycle d'évaluation, mais en sont restés proches. Alors que le CR des tribunaux de deuxième instance n'a que très légèrement baissé sous la barre des 100% dans l'une des catégories d'affaires (pénales), les tribunaux de troisième instance ont réussi à atteindre un CR de 100% ou plus dans les trois catégories.

Graphique 5.1 Médiane européenne du Disposition Time par instance en 2020



■ Par rapport à 2018, le CR des tribunaux de première instance a diminué, tandis que les deuxième et troisième instances ont connu des hausses qui peuvent s'expliquer par l'influence des mesures de lutte contre la COVID-19 imposées dans la grande majorité des juridictions européennes. Étant donné que certaines affaires de deuxième instance et la majorité des affaires de troisième instance ne nécessitent pas d'audiences (ni la présence des parties), ces procédures ont très probablement été moins affectées par les restrictions liées à la pandémie.

■ D'une manière générale, les médianes du CR des juridictions européennes atteintes en 2020 suggèrent qu'elles sont capables de gérer l'afflux d'affaires. Puisque les valeurs médianes du CR démontrent une situation actuelle plutôt positive parmi ces juridictions, ce chapitre cherche à approfondir l'indicateur de DT, comme le montrent les graphiques 5.1 et 5.2.

■ Les tribunaux de première instance ont maintenu le DT le plus élevé parmi les trois instances analysées, avec 237 jours concernant les affaires civiles et commerciales contentieuses, 358 jours en matière administrative et 149 jours en matière pénale. Les tribunaux de deuxième instance ont atteint 177 jours pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, 253 jours en matière administrative et 121 jours en matière pénale. Les tribunaux de troisième instance présentent une efficacité similaire à celle de la deuxième instance et les DT se situent légèrement en dessous de ces valeurs, avec 172 jours pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, 249 jours en matière administrative et 120 jours en matière pénale.

## » Dans quel domaine du droit les tribunaux sont-ils les plus efficaces ?

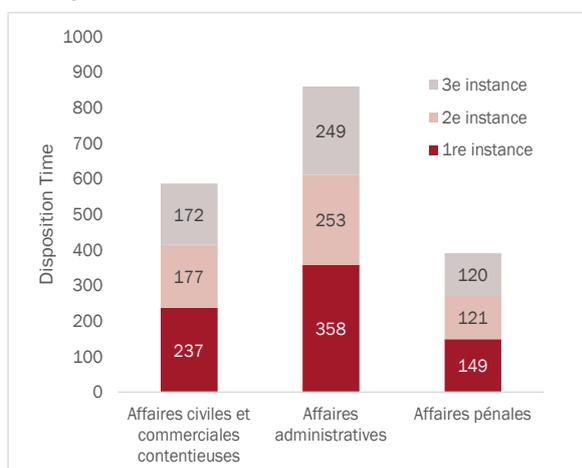
■ Indépendamment des changements dans les DT calculés, au niveau européen, la justice pénale est restée le domaine du droit le plus efficace à toutes les instances. Dans le même temps, les tribunaux ont continué à être les moins efficaces en première instance et en matière administrative.

■ Les circonstances de la pandémie ont entraîné une augmentation des DT, à l'exception des affaires civiles et commerciales contentieuses en troisième instance déjà mentionnées. Les augmentations ont varié de six jours pour les affaires pénales en troisième instance à 117 jours pour les affaires administratives en première instance. Toutefois, les autres augmentations des DT ont été plus modérées (moins de 45 jours), à l'exception de ces dernières.

■ Les différences des DT sont beaucoup plus prononcées entre les types d'affaires qu'entre les instances judiciaires. Le DT combiné le plus bas, de 390 jours pour les trois instances, a été enregistré pour les affaires pénales. Le DT pour les affaires civiles et commerciales contentieuses est de 586 jours, tandis que le DT le plus élevé est pour les affaires administratives, avec 860 jours. Comme dans le cycle d'évaluation précédent, les chiffres de 2020 confirment que les spécificités de la procédure pénale en termes par exemple d'impact, de délais ou de règles procédurales plus strictes engendrent très probablement des DT plus faibles.

■ Parmi toutes les instances et tous les types d'affaires examinés dans les graphiques 5.1 et 5.2, seul le DT médian des affaires civiles et commerciales contentieuses en troisième instance (la Cour suprême) a diminué (de 35 jours) par rapport au cycle précédent. Les augmentations observées pour les DT ne sont pas surprenantes car les restrictions liées à la COVID-19 ont affecté l'efficacité judiciaire à travers l'Europe. L'amélioration des DT des affaires civiles et commerciales contentieuses en troisième instance a été favorisée par la diminution des nouvelles affaires, également attribuable aux restrictions COVID-19. Les affaires terminées ont également diminué mais sont restées supérieures aux nouvelles affaires.

Graphique 5.2 Médiane européenne du Disposition Time par domaine du droit en 2020



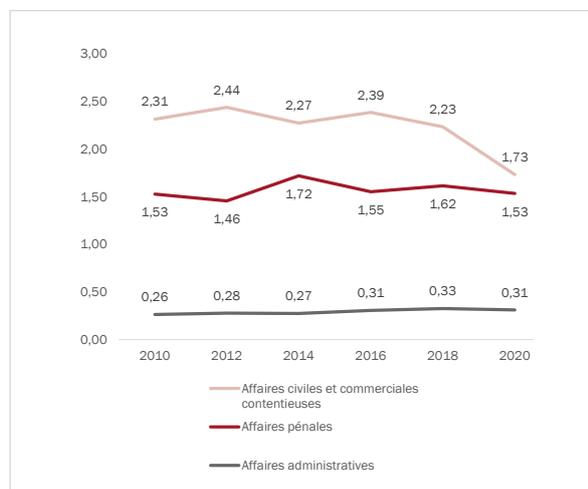
## Les tribunaux de première instance sont-ils en mesure de gérer leur flux d'affaires ? Existe-t-il des différences significatives entre les types d'affaires examinés ?

Les tribunaux de première instance ont reçu moins de ces trois types d'affaires que lors du cycle d'évaluation précédent. La baisse dans le nombre d'affaires terminées en 2020 est plus marquée que celle des nouvelles affaires, ce qui a entraîné une diminution des CR, d'une part, et une augmentation des valeurs médianes européennes des DT européens et des affaires pendantes à la fin de l'année, d'autre part. Toutefois, les résultats ont été fortement influencés par la crise de la COVID-19 et les restrictions qui en ont découlé.

### Affaires nouvelles et terminées de première instance

Comme le montre le graphique 5.3, en 2020, les tribunaux de première instance ont reçu moins de ces trois types d'affaires que lors du cycle d'évaluation précédent, selon les informations recueillies, principalement en raison de la COVID-19. Ceci est particulièrement vrai pour les affaires civiles et commerciales contentieuses dans la mesure où en 2020 le nombre d'affaires nouvelles est le plus bas enregistré depuis 2010. Ces résultats ne sont pas surprenants puisque les restrictions dues à la COVID-19 ont eu un impact sur tous les usagers (potentiels) des tribunaux, et pour la grande majorité d'entre eux, leur expérience avec le système judiciaire a lieu dans les tribunaux de première instance.

Graphique 5.3 Evolution de la médiane européenne des nouvelles affaires en première instance pour 100 habitants par type d'affaire (Q91 et Q94)



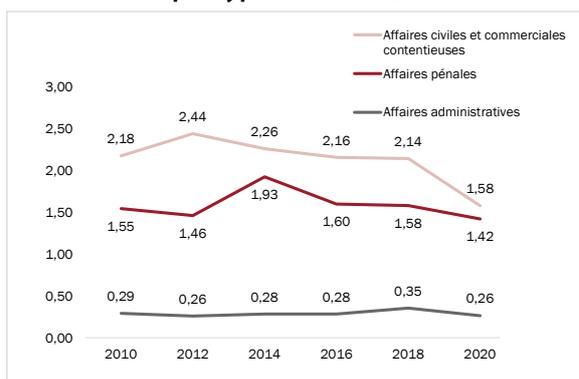
De 2010 à 2020, le nombre de nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses par 100 habitants a fluctué, mais avec une baisse globale de 2,31 à 1,73. Cette tendance est présente dans 29 Etats membres/entités et tous les Etats observateurs, pour certains allant jusqu'à -45% comme au **Kazakhstan** ou -35% en **Azerbaïdjan** ou encore -29% en **France**.

En 2020, le nombre de nouvelles affaires pénales est revenu aux valeurs de 2010, mais a diminué au cours des deux derniers cycles d'évaluation, passant de 1,62 en 2018 à 1,53 en 2020. La diminution est présente dans 28 Etats membres/entités et la variation la plus importante est constatée en **Irlande du Nord (RU)** et **Belgique** avec -26 % et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** avec -22%.

Le nombre de nouvelles affaires administratives a augmenté de 2010 à 2020, passant de 0,26 à 0,31, mais a légèrement diminué de 2018 à 2020, après quatre cycles d'évaluation où la tendance était essentiellement à la stabilité. Cependant, si l'on regarde la situation particulière de certains pays, des diminutions peuvent être constatée dans 25 des pays et les plus grandes variations sont observées au **Monténégro** -40 %, en **Autriche** avec -36 %, et à la fois en **Azerbaïdjan** et au **Maroc** avec -32%. Une augmentation significative malgré la pandémie (**Chypre, Hongrie, Ukraine**) est la raison de la relative stabilité de la médiane européenne des affaires administratives nouvelles en première instance.

En 2020, le nombre d'affaires terminées a continué à suivre le nombre de nouvelles affaires. Toutefois, la baisse du nombre d'affaires terminées en 2020 est plus marquée que celle des nouvelles affaires.

Graphique 5.4 Evolution de la médiane européenne des affaires terminées en première instance pour 100 habitants par type d'affaire (Q91 et Q94)



Le nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses terminées a diminué, passant de 2,18 en 2010 à 2,14 en 2018, puis à 1,58 en 2020. Comme pour les affaires nouvelles, la tendance illustrée par la médiane est perceptible dans la majorité des États membres/entités (30) et pour tous les observateurs (-43% au **Kazakhstan**, -37% en **Azerbaïdjan** ou -35% en **République slovaque**).

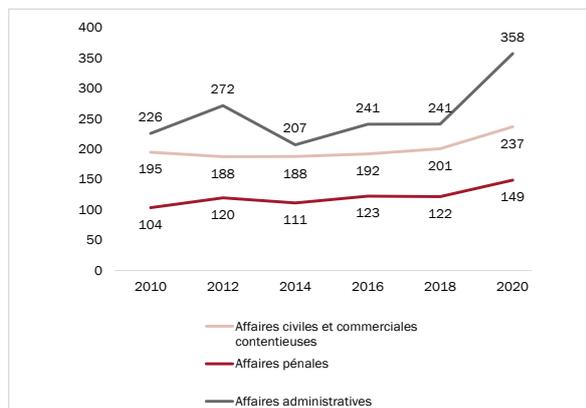
En matière pénale, le nombre d'affaires terminées pour 100 habitants est passé de 1,55 en 2010 à 1,58 en 2018, pour ensuite diminuer à 1,42 en 2020. La majorité des États du Conseil de l'Europe (35) montrent une diminution des affaires terminées. Les plus importantes sont à noter à **Malte** (-48%), **Albanie** (-34%) et **Irlande du Nord (RU)** (-32%).

Au cours des cinq cycles d'évaluation précédents, le nombre d'affaires administratives terminées a suivi le nombre de nouvelles affaires avec une tendance légèrement croissante. En 2020, les deux catégories ont diminué, mais la baisse a été plus sensible dans la catégorie des affaires terminées pour lesquelles 29 États/entités ont montré une diminution comparé à 25 pour les affaires nouvelles. Les plus grandes diminutions pour les affaires administratives terminées sont enregistrées en **Roumanie** (-61%), **Chypre** (-45%) et **Azerbaïdjan** (-37%).

### Disposition time et Clearance Rate des affaires de première instance

Comme mentionné précédemment, le DT est un indicateur sensible à la variation des affaires terminées et des affaires pendantes à la fin de l'année. Il n'est donc pas surprenant que les diminutions des affaires terminées et les augmentations des affaires pendantes à la fin de l'année, provoquées par les circonstances de la COVID-19, aient entraîné une augmentation des valeurs médianes des DT européens en 2020, reprenant ainsi la tendance générale à la hausse des cycles d'évaluation précédents, comme l'illustre le graphique 5.5.

Graphique 5.5 Disposition time des tribunaux de première instance en Europe par type d'affaire (Q91 et Q94)



Par rapport aux autres catégories d'affaires analysées, le DT des affaires pénales a conservé les valeurs les plus basses, inférieures à 150 jours. Cependant, même dans les affaires pénales, on observe une tendance générale à la hausse depuis 2010.

C'est pour les affaires administratives que les variations les plus importantes, le DT le plus élevé pour les cycles d'évaluation observés et la hausse la plus notable en 2020 sont signalés.

Les hausses des DT européens décrites ici ne sont pas surprenantes compte tenu des circonstances sans précédent de la crise de la COVID-19. Bien que la tendance à la hausse soit préoccupante, sur une note plus positive, les valeurs médianes de DT rapportées au niveau européen pour 2020 sont restées inférieures à un an. Les résultats du DT pour 2020 pourraient être considérés comme inquiétants s'ils persistent dans les années à venir. A l'inverse de la tendance décrite, certains pays ont réussi à réduire le DT malgré la pandémie de la COVID-19. Ils ne sont que 5 dans le domaine des litiges civils et commerciaux (**Arménie** -35%, **Danemark** -8%, **Estonie** -6%, **Suède** -3% et **Ukraine** -5%) et 4 dans le domaine pénal (**Pologne** -26%, **Estonie** -15%, **Hongrie** -7% et **Norvège** -6%), tandis que dans le domaine administratif, 12 États et entités ont réussi à réduire le DT (**Autriche** -14%, **Croatie** -9%, **République tchèque** -23%, **Allemagne** -2%, **Grèce** -8%, **Italie** -3%, **Lettonie** -11%, **Lituanie** -13%, **Malte** -13%, **Macédoine du Nord** -19% et **Portugal** -9%).

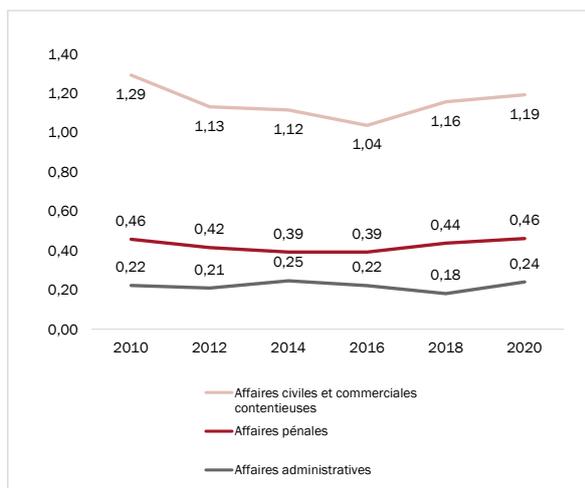
Conformément aux tendances constatées, les CR des tribunaux de première instance ont diminué de 2018 à 2020, passant de 101 % à 98 % dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, de 100 % à 97 % dans les affaires administratives, et de 100 % à 95 % dans les affaires pénales. Comme cela a déjà été mentionné, même si la médiane du CR semble relativement stable, la différence de 3 points de pourcentage est significative en première instance. Dans la plupart des États (30), tant les affaires nouvelles que les affaires terminées ont diminué par rapport au cycle précédent, mais il est évident que les affaires terminées ont diminué davantage, ce qui a eu une incidence sur le CR qui affiche une réduction dans la majorité des États/entités. Ceci est particulièrement notable dans certains pays des Balkans où le CR des affaires civiles et commerciales de première instance montre une réduction très importante comme en **Serbie** (baisse de 39 points de pourcentage), **Croatie** (baisse de 27 points) et **Bosnie-Herzégovine** (baisse de 22 points), mais aussi **République slovaque** (baisse de 31 points).

## Atténuer les effets de la COVID-19 sur l'efficacité des tribunaux

Les Etats et entités ont eu recours à diverses mesures innovantes pour atténuer les effets de la COVID-19 et utiliser au mieux les ressources existantes pour assurer le fonctionnement de leurs tribunaux. La plupart d'entre eux se sont appuyés sur des services électroniques permettant le dépôt électronique de documents, la vidéoconférence pour les audiences, le travail à distance des juges et du personnel, etc. Par exemple, l'**Azerbaïdjan** a promu le système d'information «Cour électronique», notamment pour les litiges civils et commerciaux. Avec le consentement des parties, les affaires administratives ont été réglées sans audience. Toutes les questions relatives à la libération anticipée et à la prolongation de la période d'arrestation ont été examinées à l'aide d'un système de vidéoconférence à distance. Les citoyens ont été informés et invités à déposer leurs dossiers uniquement par voie électronique. Chaque tribunal a mis à la disposition des citoyens un numéro de téléphone distinct pour les consulter sur leurs questions spécifiques liées à l'activité du tribunal pendant la quarantaine ou pour leur fournir d'autres réponses. En **Irlande**, tous les jugements écrits ont été rendus par voie électronique et publiés sur le site web du service des tribunaux. Aux **Pays-Bas**, les audiences ont été délocalisées, tenues en ligne ou de manière hybride et certaines audiences ont eu lieu après les heures normales.

### Affaires pendantes de première instance

Graphique 5.6 Evolution de la médiane européenne des affaires pendantes en première instance au 31 décembre pour 100 habitants par type d'affaire (Q91 et Q94)



L'évolution de la médiane européenne des affaires pendantes en première instance présentée sur le graphique 5.6 montre une situation relativement stable au cours des six derniers cycles d'évaluation.

A la fin de 2020, 1,19 affaires civiles et commerciales contentieuses sont pendantes pour 100 habitants, soit une hausse de 0,03 par rapport au cycle d'évaluation précédent. Le stock d'affaires administratives pendantes est passé de 0,18 pour 100 habitants en 2018 à 0,24 en 2020. Les affaires pénales pendantes sont restées stables de 2018 à 2020 avec une tendance légèrement à la hausse, passant de 0,44 à 0,46 pour 100 habitants.

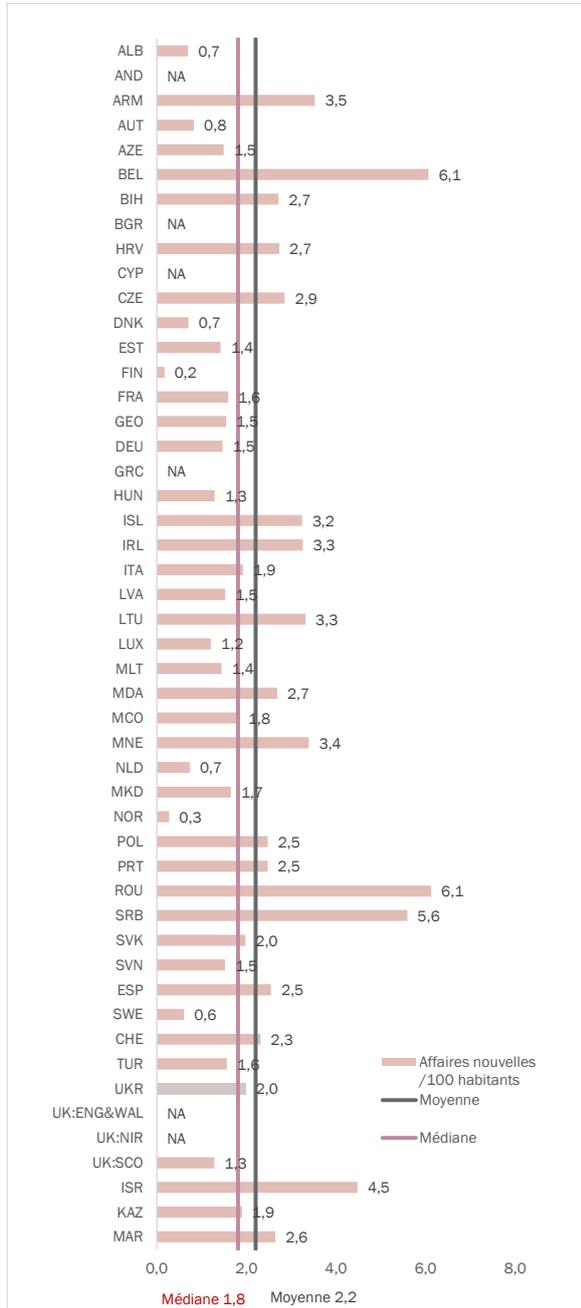
Jusqu'en 2020, les données ont montré que les tribunaux pouvaient faire face à la charge de travail en temps voulu, sans augmentation notable du stock d'affaires pendantes et de l'arriéré. En 2020, année fortement impactée par le début de la pandémie de la COVID-19, le recours aux tribunaux a diminué parallèlement à la performance des tribunaux, entraînant ainsi une augmentation du nombre d'affaires pendantes et du DT. Cependant, les résultats de ce cycle d'évaluation ne sont pas encore alarmants et peuvent être attribués à la situation particulière dans le monde entier.

## Quel est l'impact de la médiation conduite ou renvoyée par le tribunal sur l'activité des tribunaux ?

Environ un quart des États et entités communiquent couramment des données sur le recours à la médiation conduite ou renvoyée par le tribunal. Selon la disponibilité, les données sont fournies pour les affaires civiles et commerciales, familiales, administratives, liées au droit du travail, pénales et liées aux consommateurs. Les données disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions définitives, mais les chiffres absolus restent généralement faibles et représentent une part infime du volume d'affaires. Les États ont souvent fourni des chiffres variables au fil des ans, ce qui suggère que la médiation conduite ou renvoyée par le tribunal n'est pas encore un outil régulièrement utilisé. En **Albanie**, dans 992 affaires, les parties ont convenu d'une médiation, et dans 979, un accord de règlement a été conclu. La **Turquie** a déclaré le nombre le plus élevé de 258 770 médiations convenues dans des affaires pénales et 219 639 accords de règlement. Comme indiqué, le nombre de médiations en matière pénale a augmenté en raison des modifications législatives qui ont étendu l'application de la médiation à un plus grand nombre d'infractions pénales.

## » Affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance

Graphique 5.7 **Affaires nouvelles civiles et commerciales contentieuses en première instance pour 100 habitants en 2020 (Q91)**



Concernant la justice civile, l'analyse de ce chapitre est principalement axée sur les affaires civiles et commerciales contentieuses. Cette approche se justifie par le fait que la catégorie des affaires non contentieuses présente de manière récurrente des variations considérables entre les États et entités, ce qui rend toute comparaison impossible. Par exemple, certaines juridictions incluent les affaires

des registres fonciers et des registres du commerce, ainsi que les affaires d'exécution parmi les affaires non contentieuses, alors que d'autres les confient à des organes extrajudiciaires spécialisés. De plus, en raison de leur complexité inhérente, les affaires contentieuses tendent à mieux refléter le travail des juges.

Les données collectées sur les affaires civiles non contentieuses confirment les conclusions sur les grandes différences entre les juridictions européennes. Dans 15 États et entités (44%), plus de 50% des nouvelles affaires « autres que pénales » sont des affaires civiles non contentieuses. Plus de 90% des nouvelles affaires « autres que pénales » sont des affaires civiles et commerciales non contentieuses au **Danemark**, en **Estonie**, en **Finlande** et en **Lettonie**. En **Bosnie-Herzégovine**, en **Croatie**, aux **Pays-Bas** et en **Pologne**, plus de 80% des nouvelles affaires autres que pénales appartiennent à cette même catégorie. Simultanément, il y a des États et des entités avec des parts très faibles de nouvelles affaires civiles et commerciales non contentieuses, comme la **Roumanie** (2%), la **Géorgie** (5%), la **Suède** (8%) et la **France** (9%).

### Affaires civiles et commerciales contentieuses nouvelles de première instance

Comme le montre le graphique 5.7, la médiane européenne des affaires nouvelles de première instance en 2020 est de 1,8 pour 100 habitants, tandis que la moyenne est un peu plus élevée, avec 2,2 affaires. Ces deux valeurs sont inférieures à celles du cycle précédent, de 0,4 affaires pour la médiane et de 0,2 affaires pour la moyenne.

Les États et entités montrent de grandes différences dans le nombre de nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance pour 100 habitants, allant de 0,2 affaire nouvelle en **Finlande** à 6,1 en **Belgique** et en **Roumanie**. Une fois de plus, les raisons de ces différences semblent être très individuelles car il n'y a pas de regroupement explicite des États et entités au niveau géographique, économique, politique ou de la tradition juridique. Les tribunaux de **Macédoine du Nord** ont reçu 1,7 affaires pour 100 habitants en 2020, alors que la **Serbie** voisine, de tradition juridique similaire, en a reçu 5,6. Néanmoins, les différences décrites sont probablement attribuables à la diversité des compétences des tribunaux et du traitement des affaires entre les systèmes juridiques européens.

■ Néanmoins, certains pays voisins présentant des systèmes similaires peuvent être confrontés à des afflux identiques d'affaires. Par exemple, le **Danemark**, la **Finlande**, les **Pays-Bas**, la **Norvège** et la **Suède** ont reçu moins d'une affaire civile et commerciale pour 100 habitants en 2020. Les seuls autres États à rejoindre ce groupe sont l'**Albanie** (0,7) et l'**Autriche** (0,8). L'**Allemagne** voisine de l'**Autriche** a reçu presque le double d'affaires (1,5) par rapport à la population et un afflux d'affaires très similaire à celui de la **France** (1,6).

■ Le nombre le plus élevé de nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses pour 100 habitants, avec plus de 3,0 nouvelles affaires, est enregistré en **Arménie**, **Belgique**, **Irlande**, **Islande**, **Lituanie**, au **Monténégro**, en **Roumanie**, **Serbie** et **Israël**.

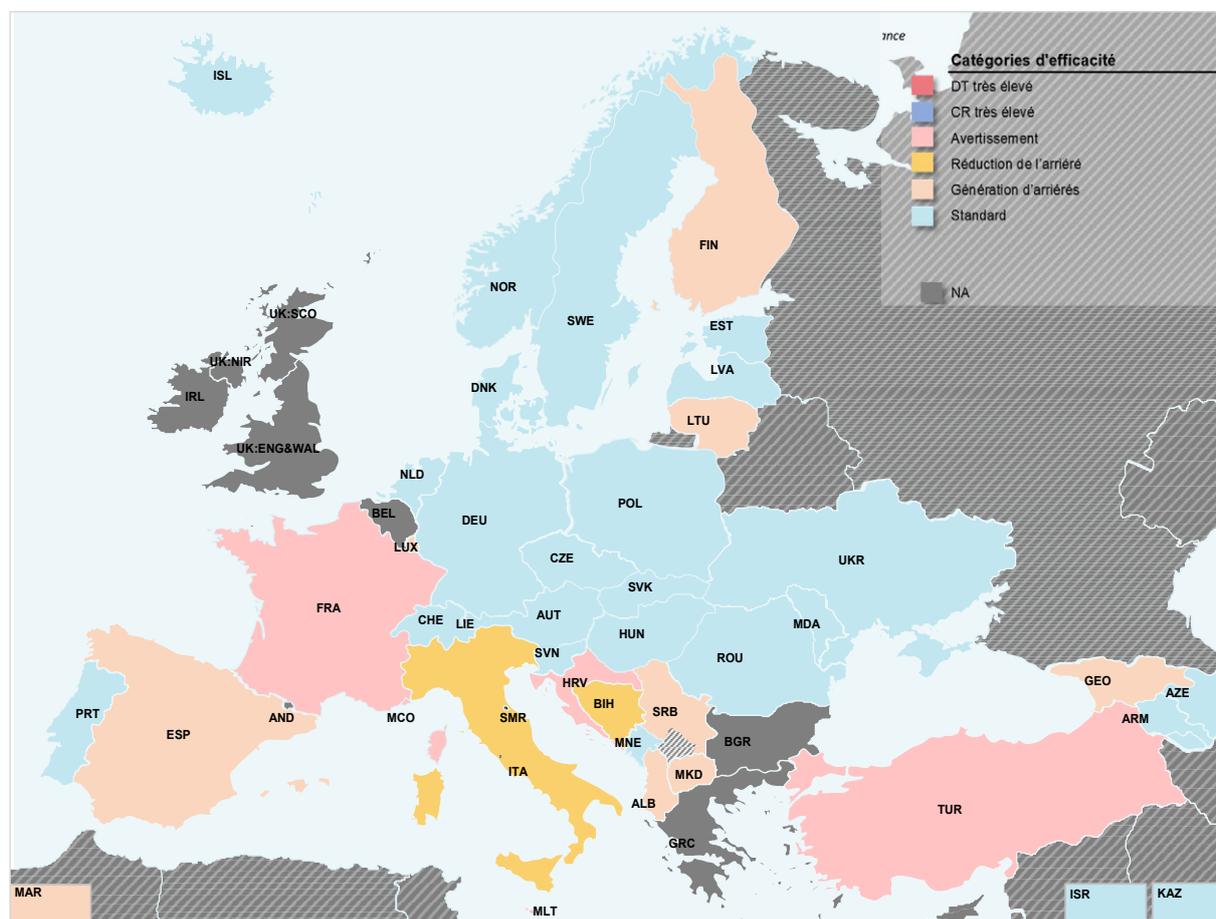
### Indicateurs de performance des affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance

■ En combinant les deux indicateurs de performance analysés dans ce chapitre, le CR et le DT, la carte 5.8 illustre la capacité des États et entités en 2020 à traiter leur volume d'affaires tout en assurant la rapidité et la réduction de l'arriéré judiciaire. Les États et entités pour lesquels les données ne sont pas disponibles sont indiqués en gris.

■ Les catégories d'efficacité utilisées dans ce chapitre pour analyser les cartes et le tableau de bord d'efficacité sur CEPEJ STAT <https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-stat> sont basées sur les valeurs combinées de CR et DT. Cet indicateur combiné donne une image plus complète de l'efficacité des systèmes judiciaires. La définition de ces catégories comprend six combinaisons énumérées dans le tableau ci-dessous.

Catégories d'efficacité	Clearance rate (CR)	Disposition time (DT)
DT très élevé	tout	DT>=4XMédiane
CR très élevé	CR>200%	tout
Avertissement	CR<100%	4XMédiane>DT>2XMédiane
Réduction de l'arriéré	CR>=100%	4XMédiane>DT>2XMédiane
Génération d'arriérés	CR<95%	DT<2XMédiane
Standard	CR>=95%	DT<2XMédiane
NA	NA	NA

Carte 5.8 Clearance Rate (CR) et Disposition Time (DT) pour les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance en 2020 (Q91)



■ Comme l'illustre la carte 5.8, la majorité des États et entités se trouvent dans la catégorie bleu clair, ce qui signifie que leur CR est supérieur ou égal à 95 % et que leur DT peut atteindre jusqu'à deux fois la valeur médiane. Sur les 24 États et entités de cette catégorie, neuf n'ont pas atteint un CR de 100 %. Il s'agit de l'**Azerbaïdjan**, de la **République tchèque**, de l'**Allemagne**, de l'**Islande**, de la **Lettonie**, de la **République de Moldova**, du **Portugal**, de l'**Ukraine** et **Israël**. Toutefois, ces écarts sont mineurs et, à ce stade, n'affectent pas l'efficacité globale du système.

■ Avec un CR de 96%, l'**Azerbaïdjan** a un DT de 88 jours, tandis que l'**Islande** a un CR de 99% et un DT de 63 jours. Même les trois États de ce groupe ayant le DT le plus élevé sont bien en dessous de 365 jours, à savoir l'**Allemagne** (237 jours), la **Lettonie** (239 jours) et le **Portugal** (280 jours). Avec 339 jours, seul **Israël** s'approche d'un DT de 365 jours. En **Israël**, en **Lettonie** et au **Portugal**, de 2018 à 2020, les CR ont diminué tandis que les DT ont augmenté. Cependant, il n'y a pas eu de détérioration drastique de la performance. En **Allemagne**, le CR s'est amélioré d'un point de pourcentage de 2018 à 2020, mais les affaires pendantes ont augmenté de cinq pourcents à la fin de l'année.

■ Bien qu'elle ne soit pas explicitement présentée par la carte 5.8, la combinaison préférable de CR et de DT est celle dans laquelle le CR est égal ou supérieur à 100 % et le DT est inférieur à la valeur médiane. En 2020, moins d'un tiers des États et entités présentés sur la carte 5.8 appartiennent à cette catégorie : **Arménie**, **Autriche**, **Danemark**, **Estonie**, **Hongrie**, **Pays-Bas**, **Norvège**, **Roumanie**, **République slovaque**, **Suède**, **Suisse** et **Kazakhstan**. Dans tous ces États, à l'exception de la **République slovaque** (204 jours), le DT est inférieur à 200 jours. Les CR sont précisément de 100 % dans tous les États, sauf en **Arménie** (126 %), au **Danemark** (111 %), au **Kazakhstan** (101 %) et en **Suède** (103 %).

■ Deux États avec des CR favorables, mais des DT supérieurs à la médiane, qui réduisent l'arriéré mais font face à des difficultés considérables en termes de délais dans les affaires civiles et commerciales contentieuses sont, comme dans le cycle d'évaluation précédent, la **Bosnie-Herzégovine** avec un CR de 103% et un DT de 639 jours et l'**Italie** avec un CR de 104% et un DT de 674 jours, respectivement. Ces deux pays réussissent à lutter contre les importants volumes d'affaires pendantes depuis 2010 avec des CR relativement élevés, mais à mesure que les CR diminuaient (bien que demeurant au-dessus des 100 %), le DT augmentait. Par exemple, en **Bosnie-Herzégovine**, le CR est passé de 125 % en 2018 à 103 % en 2020. Le stock d'affaires pendantes a diminué de 188 185 à 170 893 affaires, mais le DT a augmenté de 483 à 639 jours sur la même période.

■ Un sixième des États et entités, présentés en orange sur la carte 5.8, créent un arriéré en 2020, ce qui signifie que leur CR est inférieur à 95 % alors que le DT reste dans les valeurs tolérables. Une valeur de DT d'alerte est par ailleurs identifiée en **Croatie** (655 jours), en **France** (637 jours), à **Malte** (550 jours), à **Monaco** (514 jours) et en **Türkiye** (513 jours). Plus inquiétant encore, leurs CR vont de 85 % (**Croatie**) à 93 % (**France**), ce qui laisse supposer une accumulation supplémentaire d'arriérés. Les systèmes judiciaires devraient reconnaître cette catégorie d'efficacité comme étant la plus alarmante et nécessitant une réponse immédiate, si ce n'est déjà fait.

### Évolution du Clearance Rate et du Disposition Time des affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance

■ L'évolution des indicateurs CR et DT de 2010 à 2020 par État et entité est présentée dans le graphique 5.9. Toutefois, les données n'étaient pas disponibles pour tous les cycles consécutifs pour l'ensemble des États et entités participants.

■ Près des trois quarts des juridictions ont enregistré une diminution du CR entre 2018 et 2020. En raison principalement de l'influence de la COVID-19, dans dix États et entités, le CR a diminué de plus de dix points de pourcentage. Parmi eux, les réductions sont les plus considérables en **Bosnie-Herzégovine** (de 23 points de pourcentage), en **Croatie** (de 27 points de pourcentage), en **Serbie** (de 39 points de pourcentage) et en **République slovaque** (de 31 points de pourcentage). En **Bosnie-Herzégovine** et en **République slovaque**, des baisses ont été observées dans les nouvelles affaires, les affaires terminées et les affaires pendantes à la fin de l'année. Cependant, les CR des deux États sont restés proches de 100% ou supérieurs, tandis que les DT ont augmenté de 156 et 47 jours, respectivement. La **Croatie** a été confrontée à une baisse du nombre d'affaires nouvelles et d'affaires terminées, ce qui a entraîné une augmentation des affaires pendantes, une baisse du CR et une augmentation du DT de 281 jours. L'impossibilité de tenir des audiences, ainsi que d'autres mesures de lutte contre la COVID-19 imposées, ont clairement entraîné la baisse de productivité décrite. En **Serbie**, le DT a augmenté de 247 jours en raison de l'augmentation des nouvelles affaires (de 20 %) et de la diminution des affaires terminées (de 23 %) pendant la pandémie. L'**Arménie** a affiché l'amélioration la plus considérable au regard du CR, de 25 points de pourcentage, en raison d'une augmentation des affaires terminées liée à l'adoption d'une procédure dite simplifiée pour les petits litiges. L'**Autriche**, l'**Italie** et la **Suisse** ont continué à maintenir leurs résultats égaux ou supérieurs à 100% tout au long des six cycles observés.

Graphique 5.9 Évolution du Clearance Rate (CR) et du Disposition Time (DT) des affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance (Q91)

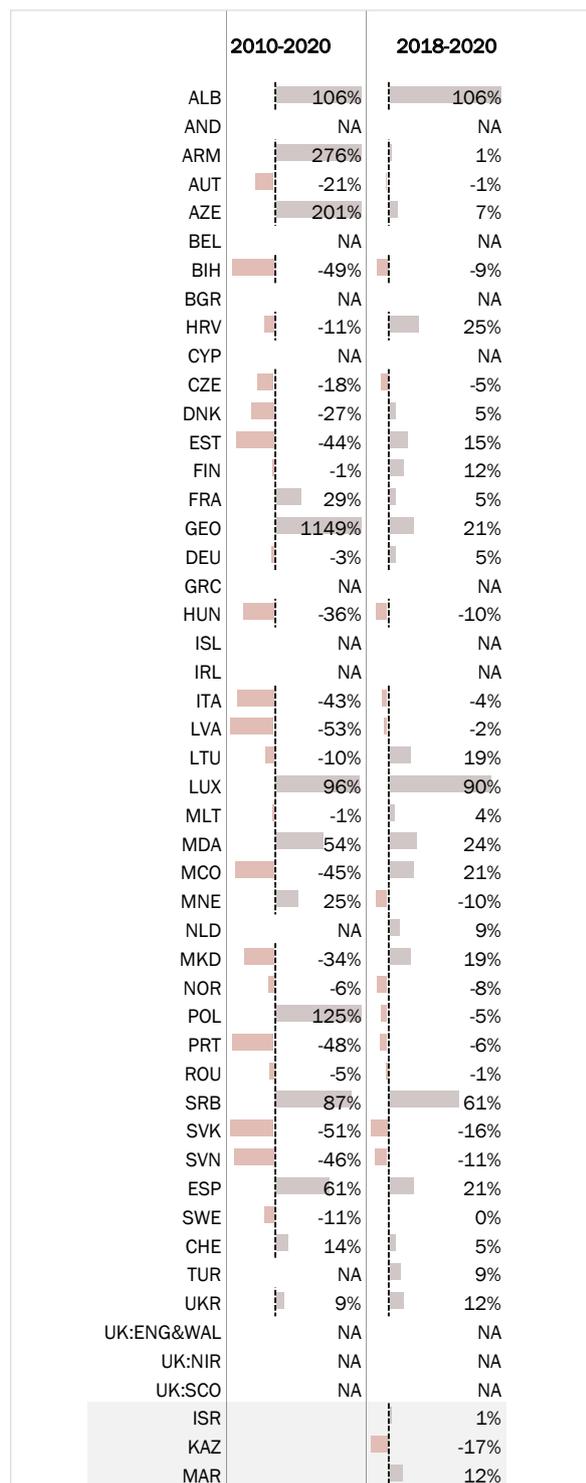
	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2010	2012	2014	2016	2018	2020
ALB	93%	97%	100%	99%	98%	85%	173	192	171	159	172	366
AND	99%	95%	103%	NA	NA	NA	189	264	460	NA	NA	NA
ARM	101%	103%	75%	94%	101%	126%	163	168	230	188	194	126
AUT	100%	101%	103%	102%	101%	100%	129	135	130	133	138	156
AZE	98%	100%	99%	98%	99%	96%	43	52	33	25	51	88
BEL	NA	NA	98%	102%	112%	99%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
BIH	94%	116%	114%	115%	126%	103%	826	656	603	574	483	639
BGR	NA											
HRV	102%	95%	113%	118%	112%	85%	462	457	380	364	374	655
CYP	84%	NA	NA	NA	NA	NA	513	NA	NA	NA	NA	NA
CZE	103%	99%	105%	110%	102%	98%	128	174	163	153	149	165
DNK	102%	109%	102%	101%	95%	111%	182	165	177	176	207	190
EST	98%	112%	104%	98%	101%	100%	215	167	125	139	143	135
FIN	93%	103%	105%	125%	102%	94%	259	325	289	252	273	300
FRA	98%	99%	94%	99%	96%	93%	279	311	348	353	420	637
GEO	96%	102%	93%	77%	91%	87%	94	62	100	242	274	433
DEU	102%	100%	100%	103%	97%	98%	184	183	198	196	220	237
GRC	79%	58%	113%	99%	86%	NA	190	469	330	610	559	NA
HUN	102%	105%	104%	98%	116%	100%	160	97	144	159	151	165
ISL	NA	NA	NA	NA	102%	99%	NA	NA	NA	NA	NA	63
IRL	NA	NA	56%	59%	63%	60%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
ITA	118%	131%	119%	113%	103%	104%	493	590	532	514	527	674
LVA	86%	118%	98%	107%	103%	96%	315	241	255	217	236	239
LTU	102%	101%	97%	98%	104%	94%	55	88	97	88	84	117
LUX	139%	173%	97%	100%	93%	93%	200	73	103	91	123	161
MLT	89%	114%	101%	107%	93%	91%	849	685	536	432	440	550
MDA	95%	100%	97%	97%	104%	97%	110	106	127	140	143	171
MCO	76%	117%	109%	99%	93%	90%	743	433	347	372	372	514
MNE	92%	102%	84%	98%	105%	107%	271	254	298	267	229	280
NLD	NA	NA	99%	101%	101%	100%	NA	NA	132	121	110	127
MKD	95%	131%	117%	95%	101%	90%	259	175	132	223	179	294
NOR	101%	100%	97%	102%	101%	100%	158	160	176	161	176	183
POL	95%	89%	99%	99%	92%	105%	180	195	203	225	273	317
PRT	102%	98%	NA	112%	109%	98%	417	369	NA	289	229	280
ROU	90%	99%	109%	102%	103%	100%	217	193	146	153	157	168
RUS	100%	99%	98%	102%	100%		13	40	37	42	50	
SRB	92%	116%	92%	94%	110%	71%	316	242	359	315	225	472
SVK	98%	82%	92%	132%	131%	100%	364	437	524	130	157	204
SVN	99%	101%	109%	106%	110%	101%	315	318	270	280	283	350
ESP	93%	100%	98%	103%	87%	86%	314	264	318	282	362	468
SWE	98%	99%	104%	99%	97%	103%	187	179	157	164	166	161
CHE	100%	100%	101%	101%	100%	100%	132	127	116	107	111	126
TUR	NA	115%	96%	86%	98%	90%	NA	134	227	399	307	513
UKR	104%	106%	102%	97%	97%	98%	52	70	68	96	129	122
UK:ENG&WAL	NA											
UK:NIR	NA	..	NA	NA								
UK:SCO	NA	85%	85%	79%	81%	85%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
ISR		101%	102%	97%	100%	97%		340	334	333	315	339
KAZ					98%	101%					32	48
MAR				103%	101%	94%				86	75	117
Moyenne	98%	104%	100%	101%	100%	96%	267	243	238	232	234	293
Médiane	98%	101%	100%	100%	101%	98%	195	188	188	192	201	237

Des valeurs défavorables du CR dans les systèmes judiciaires peuvent se produire pour différentes raisons internes et externes et ne peuvent pas toujours être prévenues ou atténuées rapidement. En 2020, les mesures de lutte contre la pandémie de la COVID-19 ont affecté les systèmes judiciaires de toute l'Europe, mais pas toujours de la même manière ni dans les mêmes proportions, les mesures de précaution différant selon les États et entités. Le report des procès à l'exception des affaires urgentes, l'introduction de mesures d'auto-isolément et l'augmentation des absences pour cause de maladie ne sont que quelques-uns des facteurs qui ont détérioré l'efficacité du système. Néanmoins, les CR faibles et décroissants deviennent problématiques s'ils sont particulièrement bas, ont une tendance à la baisse et persistent dans le temps. Un faible CR entraîne alors une accumulation d'arriérés et des difficultés pour respecter les délais perceptibles à travers un DT croissant. Cependant, certains de ces résultats peuvent également être dus à des raisons formelles telles que les pratiques d'enregistrement des affaires.

Les tendances constatées en matière de CR se reflètent également dans le DT, d'autant plus que les diminutions de CR ont pu être atténuées dans une certaine mesure par la baisse des nouvelles affaires. De 2018 à 2020, l'**Arménie**, le **Danemark**, l'**Estonie**, la **Suède** et l'**Ukraine** ont respectivement réduit leur DT de 68, 17, 8, 5 et 7 jours. Dans d'autres Etats et entités, le DT a augmenté de 3 jours en **Lettonie** à 281 jours en **Croatie** et 247 jours en **Serbie**. Outre ces deux États, l'**Albanie**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **France**, la **Géorgie**, l'**Italie**, **Malte**, **Monaco**, la **Macédoine du Nord**, l'**Espagne** et la **Türkiye** ont augmenté leurs DT de plus de 100 jours.

### Affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes de première instance

Graphique 5.10 Variations dans le nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance pendantes au 31 décembre (Q91)



Le graphique 5.10 montre l'évolution des affaires pendantes à la fin de l'année de 2010 à 2020 et de 2018 à 2020, indiquant ainsi comment la résolution des affaires par les tribunaux a influencé le stock d'affaires pendantes. Au total, 32 % des États et entités ayant fourni des données pour les deux périodes ont réduit leur volume d'affaires pendantes de manière constante au cours des deux périodes examinées. De 2018 à 2020, 38 % des États et entités sont parvenus à le faire.

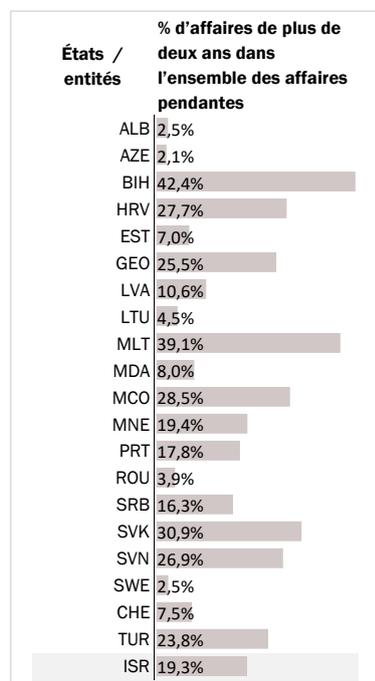
La **Géorgie** demeure un cas extrême, mais le rythme de l'augmentation de ses affaires pendantes au 31 décembre a ralenti en 2020 par rapport au cycle précédent. L'**Arménie** et l'**Azerbaïdjan**, deux États ayant connu des augmentations significatives des affaires pendantes entre 2010 et 2020, ont affiché des pourcentages beaucoup plus faibles au cours des deux derniers cycles, des augmentations de 1 % et 7 %, respectivement. Cependant, parmi ces trois États, seule l'**Arménie** a signalé une augmentation du nombre de nouvelles affaires et un CR de 126 % en raison de l'augmentation des affaires terminées en 2020, comme expliqué précédemment. La **Pologne** a réussi à renverser la tendance et à diminuer le nombre d'affaires pendantes à la fin de 2020 par rapport à l'année précédente, principalement en raison d'une réduction des nouvelles affaires combinée à une diminution des affaires terminées, qui étaient encore suffisamment élevées pour un CR de 105 %.

Outre les cas extrêmes déjà mentionnés, l'évolution du nombre des affaires pendantes peut susciter des inquiétudes en **Albanie**, **Croatie**, au **Luxembourg**, en **République de Moldova**, à **Monaco**, en **Serbie** et **Espagne**. Alors que l'**Albanie** et le **Luxembourg** ont pratiquement doublé leur stock d'affaires pendantes, la **Croatie** et **Monaco** sont passés d'une réduction du stock entre 2010 et 2020 à une augmentation de plus d'un cinquième sur une période plus courte, de 2018 à 2020.

Sur une note plus positive, la **Hongrie**, le **Portugal**, la **République slovaque** et la **Slovénie** par exemple ont réussi à traiter efficacement leurs affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes malgré la pandémie de la COVID-19.

## Affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance pendantes de plus de deux ans

Graphique 5.11 **Affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes depuis plus de deux ans en première instance (Q91)**



— L'augmentation de l'arriéré est une source de préoccupation, principalement parce que les arriérés croissants provoquent un encombrement du système et ont un effet négatif sur sa célérité. C'est pourquoi cette analyse suit l'évolution de l'arriéré et la proportion d'affaires pendantes depuis de plus de deux ans à compter de la date à laquelle l'affaire a été portée devant le tribunal de première instance. Des données sur cette question sont disponibles dans 20 États et entités membres et un État observateur.

— En **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, **Géorgie**, à **Malte**, **Monaco**, en **République slovaque**, **Slovénie** et **Turkiye**, les affaires pendantes de plus de deux ans représentent plus d'un cinquième des affaires pendantes. Lors du précédent cycle d'évaluation, le **Portugal** et la **Serbie** faisaient partie de cette catégorie mais ont réduit leurs affaires pendantes de plus de deux ans en 2020.

— La **Bosnie-Herzégovine** est restée l'État présentant le plus fort taux d'affaires pendantes de plus de deux ans. La plupart d'entre elles sont des petites créances liées à des charges impayées. Toutefois, en 2020, une réduction de 2,5 points de pourcentage par rapport au cycle précédent est constatée. Sans surprise, compte tenu de l'augmentation du volume d'affaires pendantes, celles pendantes depuis plus de deux ans ont plus que triplé en **Géorgie**. Un pourcentage croissant d'affaires pendantes depuis plus de deux ans, mais dans une moindre mesure, est également observé à **Monaco**, en **Turkiye** et **Israël**.

— En revanche, le plus faible pourcentage d'affaires pendantes depuis plus de deux ans se trouve en **Azerbaïdjan**, **Albanie** et **Suède**, suivis de la **Roumanie** et la **Lituanie**.

— Les données disponibles révèlent que les difficultés en termes de respect des délais persistent dans le temps, c'est-à-dire que les États et entités qui étaient les plus encombrés par des affaires pendantes depuis plus de deux ans dans les cycles précédents le sont souvent restés pour ce cycle. Cependant, des progrès sont constatés parmi certains desdits États et entités, comme la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, la **Lettonie**, **Malte**, le **Portugal**, la **Serbie** et la **Slovénie**. Au cours de ce cycle, la **Bosnie-Herzégovine** a réduit le nombre d'affaires pendantes de plus de deux ans dans tous les types d'affaires examinés, grâce à une résolution chronologique cohérente des affaires.

— La proportion d'affaires pendantes de plus de deux ans ne révèle pas la structure d'âge réelle du stock d'affaires pendantes, mais indique d'éventuels problèmes de délais et appelle une analyse plus approfondie. Toutes les affaires pendantes de plus de deux ans ne constituent pas une violation du droit à un procès équitable, car la jurisprudence de la CrEDH concernant l'article 6 de la CEDH ne définit pas de critères fixes pour ce qui constitue un « délai raisonnable », et chaque affaire doit être examinée individuellement. Ainsi, dans les affaires complexes, une durée plus longue peut être admise s'il n'y a pas de périodes d'inactivité ou de retards excessifs.

### Affaires de divorces contentieux, licenciements et faillites, en tant que catégories spécifiques d'affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance

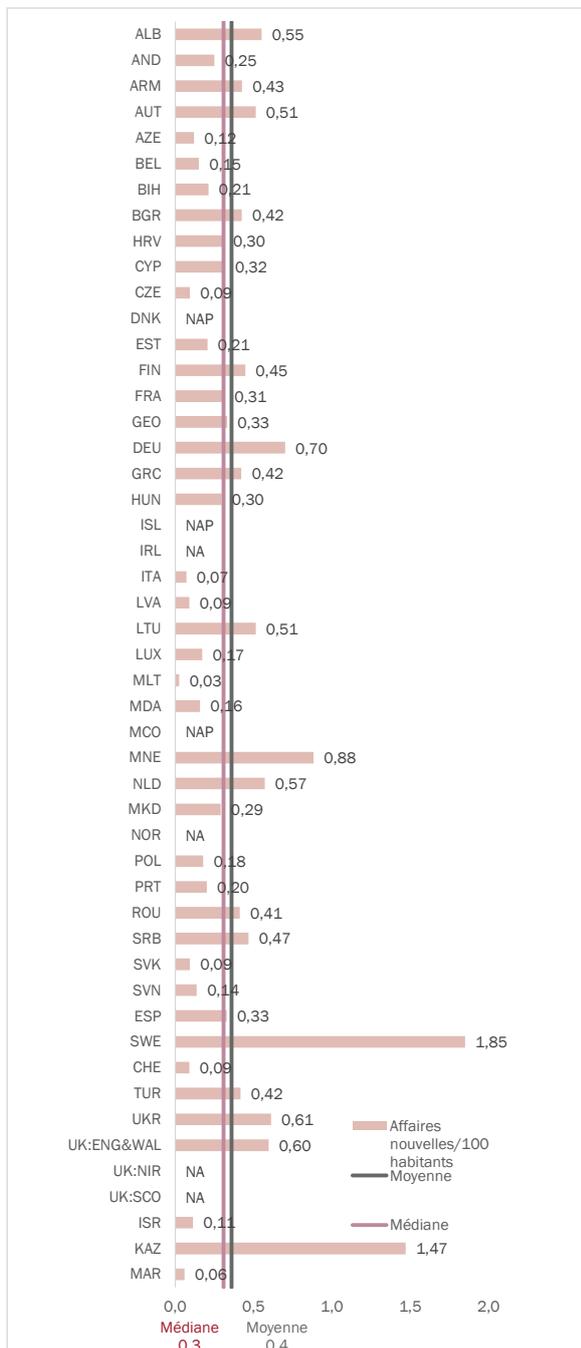
La CEPEJ collecte des données sur des affaires civiles spécifiques, à savoir les divorces contentieux, les licenciements et les faillites, afin de faciliter les comparaisons entre les différents systèmes judiciaires. La valeur médiane du DT pour les divorces contentieux a augmenté en 2020 pour atteindre 205 jours, après quatre cycles de résultats stables autour de 160 jours. La médiane européenne des affaires de licenciement est passée de 229 jours en 2018 à 358 jours en 2020, dépassant ainsi la valeur médiane des affaires civiles et commerciales contentieuses. Le DT des deux types d'affaires a été affecté par les circonstances exceptionnelles de la COVID-19, qui ont entraîné une baisse du CR et une hausse des affaires pendantes et du DT. Dans les affaires de faillite, le DT s'est élevé à 301 jours, soit quatre jours de plus qu'en 2018, tandis que le CR s'est amélioré, passant de 102 % à 106 %, en raison de la diminution des nouvelles affaires et de la hausse des affaires terminées.

### Exemple intéressant

La **Croatie** a introduit des départements spécialisés en droit de la famille dans 15 tribunaux municipaux afin de renforcer l'efficacité et la qualité du traitement de ces affaires sensibles. Les juges affectés à ces départements répondent à des exigences professionnelles spécifiques. Le président de la Cour suprême les nomme pour un mandat de cinq ans sur proposition du président du tribunal municipal compétent. En outre, ces départements sont dotés de psychologues, de sociologues et d'autres experts du domaine. Des formations obligatoires régulières ont été conçues pour les juges et les procureurs publics.

## » Affaires administratives de première instance

Graphique 5.12 **Affaires nouvelles administratives en première instance pour 100 habitants en 2020 (Q91)**



Dans les affaires administratives, l'une des parties au litige est toujours une autorité publique. Dans de nombreux États et entités, les affaires administratives sont traitées séparément par des tribunaux spécialisés en droit administratif ou par des unités au sein des tribunaux de droit commun.

### Affaires administratives nouvelles de première instance

La plupart du temps, les tribunaux reçoivent beaucoup moins d'affaires administratives par rapport à la population que dans les autres types d'affaires examinés dans ce chapitre. Néanmoins, il existe des variations entre les juridictions, comme le montre le graphique 5.12.

Sur les 42 États et entités qui ont fourni des données, seuls la **Suède** et le **Kazakhstan** ont signalé plus de 1,0 nouvelle affaire pour 100 habitants. Depuis plusieurs cycles, la **Suède** est confrontée à une croissance continue des nouvelles affaires administratives, principalement en raison de l'afflux accru d'affaires liées aux demandeurs d'asile et au droit de l'entrée et du séjour des étrangers et d'autres questions administratives. Aucune raison spécifique n'a été donnée par le **Kazakhstan** pour expliquer le nombre élevé de nouvelles affaires. Pourtant, la valeur déclarée de 1,47 affaire est une diminution de 0,3 affaire par rapport à 2018, qui serait due à une baisse générale des nouvelles affaires liée à la pandémie. Au **Monténégro**, les nouvelles affaires administratives de première instance pour 100 habitants ont presque diminué de moitié entre 2018 et 2020, passant respectivement de 1,5 à 0,88. Après une augmentation substantielle en 2018 causée par un type d'affaires spécifique lié à une allocation parentale, les nouvelles affaires sont revenues aux valeurs de 2016.

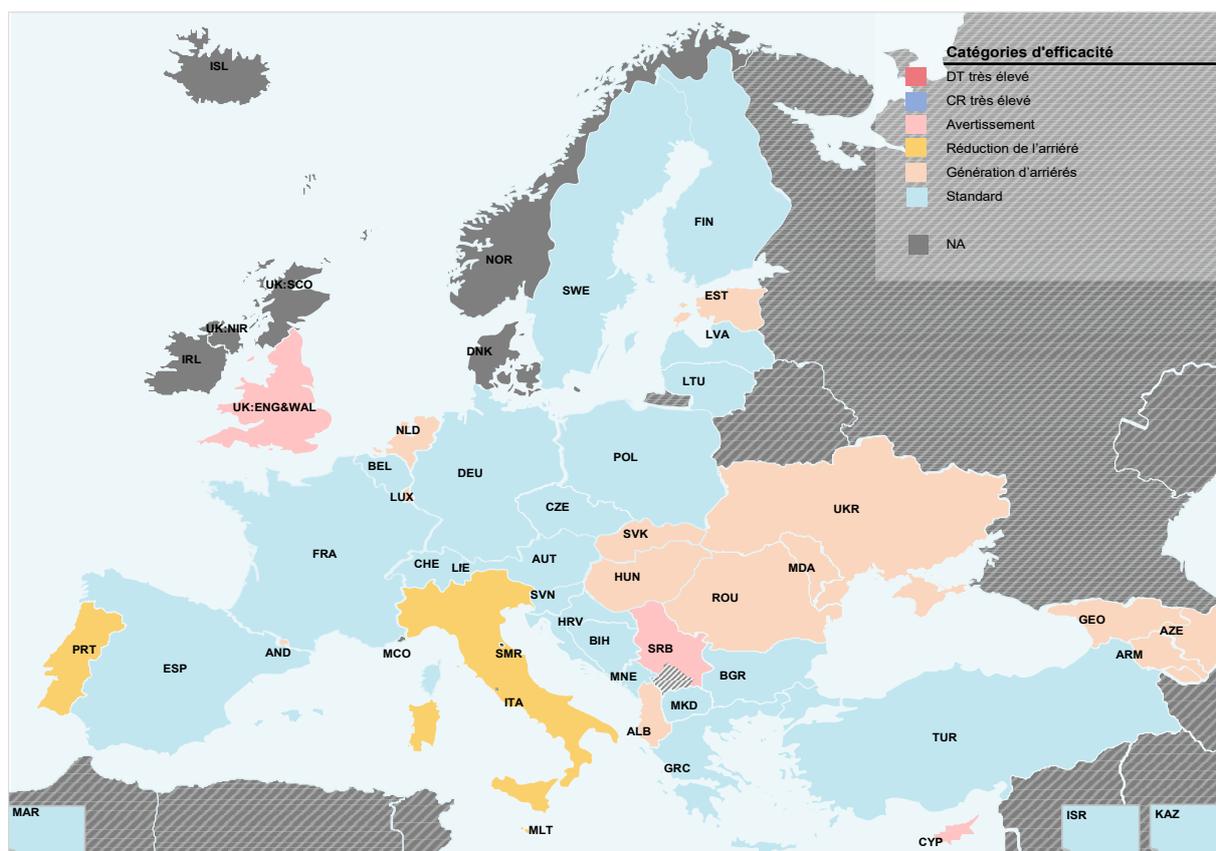
En 2020, 8 États et entités ont reçu entre 0,5 et 1,0 affaire administrative pour 100 habitants, tandis que les 32 États et entités restants ont reçu moins de 0,5 affaire. Les nombres les plus faibles de nouvelles affaires sont de 0,07 en **Italie**, 0,03 à **Malte** et 0,06 au **Maroc**.

### Indicateurs de performance des affaires administratives de première instance

■ Au total, 42 États et entités ont répondu en fournissant des données permettant d'évaluer à la fois le CR et le DT en 2020. En utilisant une combinaison de ces indicateurs de performance, comme le montre la carte 5.13, il est possible d'évaluer la capacité des États et entités à traiter l'afflux d'affaires en matière administrative en temps voulu. Les États et entités pour lesquels les données ne sont pas disponibles ou dans lesquels les affaires administratives n'existent pas en tant que catégorie distincte et sont incluses dans les affaires civiles sont identifiables en gris.

■ Plus de la moitié des États et entités pour lesquels les données étaient disponibles se classent dans la catégorie d'efficacité standard, affichée en bleu clair sur la carte 5.13, ce qui signifie que leur CR se situe entre 95% et 200%, et que leur DT ne dépasse pas deux valeurs médianes. Par rapport au cycle d'évaluation précédent, 4 États et entités en moins ont réussi à atteindre ce qui est défini ici comme le niveau d'efficacité standard.

Figure 5.13 Clearance Rate (CR) et Disposition Time (DT des affaires administratives en première instance en 2020 (Q91) -



■ Au sein de la catégorie d'efficacité « standard », près d'un quart des États et entités ont atteint la combinaison la plus favorable d'un CR égal ou supérieur à 100 % et d'un DT inférieur à la médiane européenne de 358 jours - la **Bulgarie**, la **Croatie**, la **République tchèque**, la **Lettonie**, la **Macédoine du Nord**, la **Suède** et la **Suisse**, ainsi que les États observateurs **Israël**, le **Kazakhstan** et le **Maroc**.

■ Le CR le plus élevé de 163 % et le DT le plus élevé de 551 jours parmi les États et entités qui relèvent de la catégorie d'efficacité standard sont enregistrés en **Grèce**. Par rapport aux données de 2016 et 2018, la **Grèce** n'a cessé de s'améliorer et, au cours de ce cycle, a réussi à passer de la catégorie d'efficacité de réduction de l'arriéré à celle d'efficacité standard. De même, depuis le cycle précédent, l'**Autriche**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **République tchèque**, la **Lituanie** et la **Slovénie** ont cessé de créer des arriérés et sont entrées en 2020 dans la catégorie d'efficacité standard.

■ Treize États et entités créent un arriéré d'affaires administratives en 2020. Parmi eux, le CR le plus faible (48 %) est observé en **Roumanie**. Le DT des affaires administratives est de 690 jours, principalement en raison d'une réduction de 61 % des affaires terminées, expliquée par les mesures anti-pandémie d'ampleur qui ont été en vigueur pendant la majeure partie de l'année. En **Géorgie**, un DT de 440 jours est calculé, causé par une augmentation des affaires nouvelles, une diminution des affaires terminées en conséquence des mesures de lutte contre la pandémie et, par conséquent, une baisse du CR de 19 points de pourcentage par rapport à 2018. En **République slovaque**, le CR s'est élevé à 87 % combiné au DT de 585 jours, poursuivant ainsi l'affaiblissement de la performance de 2018. Les autres États et entités du groupe de création d'arriéré ont rencontré quelques problèmes pour gérer leur afflux d'affaires mais sont parvenus à maintenir le DT en dessous de 400 jours. Quant aux États où le nombre d'affaires terminées a été supérieur à celui d'affaires nouvelles, l'**Italie**, **Malte** et le **Portugal** ont réduit leurs arriérés, mais avec des DT relativement élevés de 862, 924 et 847 jours, respectivement.

■ Parallèlement, trois autres États et entités, à savoir **Chypre**, la **Serbie** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, ont présenté des CR faibles et des DT élevés, ce qui doit être considéré comme un avertissement et nécessite une réaction sans délai. À **Chypre**, le CR en 2020 a diminué à 84 %, tandis que le DT a presque doublé au cours de la même période.

■ L'importante variation concernant le CR et le DT à **Chypre** entre 2018 et 2020 est causée par deux facteurs distincts. Les nouvelles affaires ont augmenté en 2020 de 45 % en raison de la mise en place en 2019 de la nouvelle Cour administrative pour la protection internationale qui connaît des demandes d'asile et des affaires de protection internationale. Simultanément, les affaires terminées ont presque diminué de moitié car un nombre exceptionnellement élevé d'affaires ont été jugées ensemble en 2018. En outre, avec 0,26 affaire terminée pour 100 habitants, les décisions rendues en 2020 ont dépassé celles rendues en 2016.

■ En **Serbie**, les indicateurs de performance se sont légèrement détériorés de 2018 à 2020 et le fait qu'ils ont continué à se situer dans la catégorie d'avertissement est problématique. Ces résultats seraient dus à l'extension continue de la compétence du tribunal administratif, qui entraîne une augmentation constante du nombre d'affaires à traiter. La charge de travail supplémentaire en **Serbie** provient d'affaires électorales urgentes liées aux élections législatives et locales de 2020. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, le DT a augmenté de près de la moitié au cours des deux derniers cycles, principalement à cause des mesures COVID-19 qui ont entraîné une baisse significative des nouvelles affaires ainsi que des affaires terminées en raison de la réduction de l'activité des tribunaux.

## Évolution du Clearance Rate et du Disposition Time des affaires administratives de première instance

Graphique 5.14 Evolution du Clearance Rate (CR) et du Disposition Time (DT) des affaires administratives en première instance (Q91)

	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2010	2012	2014	2016	2018	2020
ALB	83%	91%	88%	98%	99%	94%	264	287	74	115	90	199
AND	131%	93%	90%	NA	NA	82%	222	429	517	NA	NA	550
ARM	89%	94%	155%	109%	118%	87%	223	294	128	242	119	237
AUT	NAP	NAP	NAP	91%	90%	126%	NAP	NAP	NAP	380	449	388
AZE	NAP	96%	102%	91%	98%	91%	NAP	103	75	105	76	180
BEL	NA	NA	88%	121%	119%	108%	NA	NA	625	429	370	399
BIH	83%	105%	90%	118%	94%	98%	380	326	379	339	393	424
BGR	98%	92%	101%	104%	100%	100%	113	150	124	108	112	124
HRV	108%	41%	86%	109%	116%	107%	825	523	426	319	197	179
CYP	74%	74%	103%	113%	219%	84%	1 340	1 270	1 775	1 582	487	863
CZE	NA	NAP	91%	80%	88%	113%	NA	NAP	415	421	412	317
DNK	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
EST	91%	106%	90%	106%	100%	92%	146	108	141	108	119	142
FIN	99%	101%	97%	79%	112%	99%	238	248	280	279	235	274
FRA	107%	107%	96%	99%	98%	95%	338	302	305	314	285	333
GEO	108%	113%	102%	108%	94%	75%	36	213	130	101	185	440
DEU	96%	102%	100%	92%	97%	110%	373	354	367	375	435	426
GRC	80%	143%	NA	148%	164%	163%	2 003	1 520	NA	1 086	601	551
HUN	96%	108%	92%	100%	102%	89%	202	147	148	109	109	110
ISL	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP						
IRL	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NA
ITA	316%	280%	156%	153%	136%	136%	1 037	886	984	925	889	862
LVA	103%	130%	144%	95%	105%	107%	439	300	155	228	248	220
LTU	83%	98%	89%	144%	88%	97%	160	144	310	72	129	112
LUX	93%	70%	94%	98%	86%	87%	172	NA	NA	NA	NA	513
MLT	29%	40%	149%	114%	91%	106%	2 758	1 457	1 408	1 464	1 057	924
MDA	92%	105%	104%	104%	106%	95%	165	126	186	155	205	358
MCO	NA	NA	NAP	NA	NAP	NAP	NA	NA	NAP	NA	NAP	NAP
MNE	99%	87%	91%	88%	104%	129%	119	210	202	240	401	441
NLD	107%	98%	99%	95%	95%	86%	159	163	171	178	200	304
MKD	65%	112%	113%	94%	114%	110%	797	317	347	370	281	228
NOR	NAP	NAP	NAP	NA	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NA	NA	NA
POL	95%	100%	97%	103%	105%	95%	121	112	139	143	118	150
PRT	NA	NA	NA	112%	111%	126%	NA	NA	NA	911	928	847
ROU	71%	78%	161%	92%	118%	48%	269	272	179	170	117	690
RUS	NA	100%	100%	100%	100%		NA	11	7	6	13	
SRB	86%	81%	104%	89%	73%	72%	535	497	440	539	745	754
SVK	102%	47%	125%	112%	96%	87%	66	733	397	203	401	585
SVN	114%	110%	103%	87%	91%	107%	139	130	112	282	406	443
ESP	101%	124%	113%	112%	100%	99%	473	427	361	312	331	406
SWE	88%	105%	103%	94%	97%	102%	190	126	114	115	146	107
CHE	105%	107%	100%	101%	101%	104%	229	217	225	180	203	240
TUR	91%	127%	97%	98%	98%	95%	187	132	212	150	177	230
UKR	96%	130%	99%	87%	101%	81%	65	33	51	138	122	204
UK:ENG&WAL	85%	85%	192%	90%	89%	90%	384	446	169	383	497	730
UK:NIR	NA	NA	NA		NA	NA	NA	NA	NA	..	NA	NA
UK:SCO	NA	NA	NA	NA	NA	NA						
ISR		100%	101%	100%	98%	101%		117	99	101	107	120
KAZ					100%	100%					1	2
MAR				100%	98%	104%				89	80	154
Moyenne	99%	102%	108%	103%	105%	99%	446	372	336	357	323	397
Médiane	95%	101%	100%	100%	100%	97%	226	272	207	241	241	358

■ L'évolution des indicateurs CR et DT pour les affaires administratives de 2010 à 2020 par État et entité est, sous réserve de la disponibilité des données, présentée dans le graphique 5.14.

■ De 2018 à 2020, un quart des États et entités, pour lesquels des données étaient disponibles, ont amélioré leur performance, comme en témoigne l'augmentation des CR et la diminution des DT. À l'inverse, la moitié des États et entités ont fourni des CR réduits en combinaison de DT en augmentation. Dans le même temps, dans le quart restant, le résultat a varié de telle sorte qu'un des indicateurs s'est amélioré tandis que l'autre s'est détérioré.

■ Individuellement, les CR et DT ont changé au cours des cycles d'évaluation dans la plupart des États et entités, et ces variations ont parfois été importantes. Bien que la COVID-19 ait marqué 2020, tous les États et entités n'ont pas subi ses effets négatifs. Par exemple, l'**Autriche** a amélioré son CR de 36 points de pourcentage de 2018 à 2020 tout en réduisant le DT de 61 jours. Comme indiqué, les tribunaux ont profité de la baisse de la demande et se sont concentrés sur les jugements d'affaires dans lesquelles toutes les audiences avaient déjà eu lieu. Le CR a augmenté de 25 points de pourcentage en **République tchèque** et au **Monténégro**. Le DT a diminué de 95 jours en **République tchèque** grâce à la réduction des nouvelles affaires et à l'augmentation des affaires terminées, tandis qu'au **Monténégro**, il a augmenté de 40 jours en raison de la baisse dans les affaires terminées.

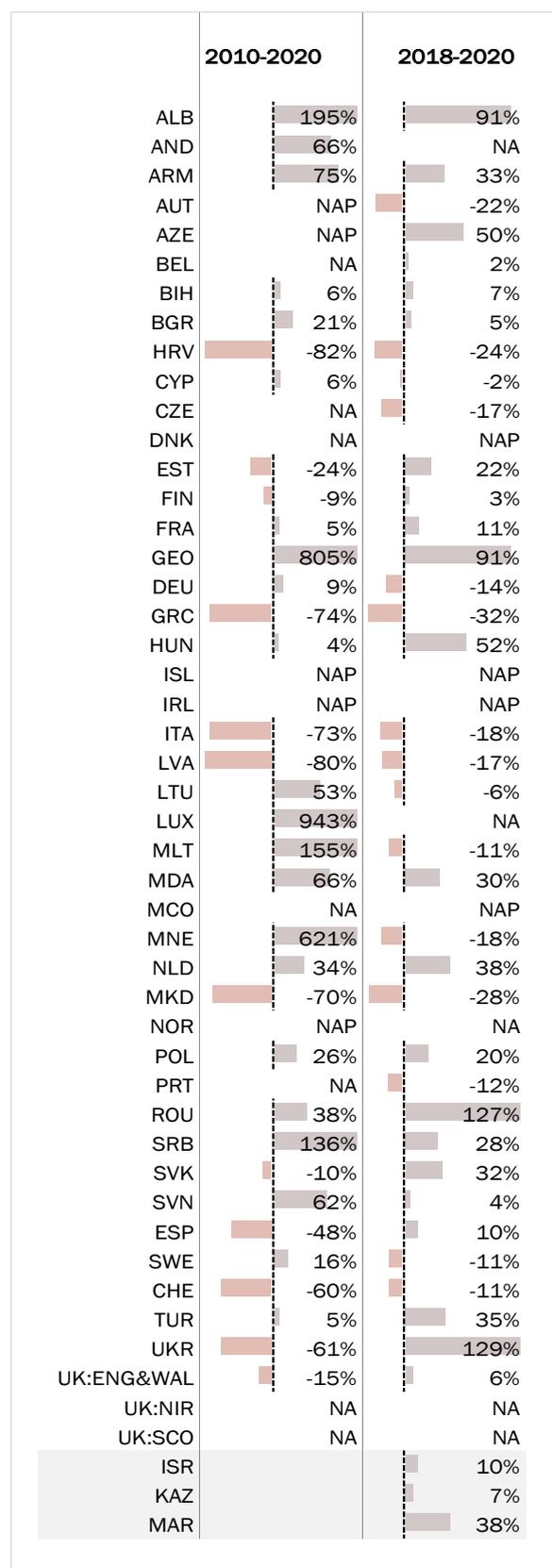
■ Par ailleurs, l'**Arménie**, la **Géorgie** et l'**Ukraine** ont respectivement diminué leurs CR de 31, 19 et 20 points de pourcentage au cours des deux derniers cycles observés. Les augmentations de DT en **Arménie** (de 118 jours) et en **Géorgie** (de 255 jours) proviennent directement des diminutions des affaires terminées. En **Ukraine**, le DT a augmenté de 82 jours en raison d'une demande presque double pour des raisons qui sont restées inexplicées. **Chypre** et la **Roumanie** ont enregistré les plus fortes variations de CR et de DT entre 2018 et 2020. À **Chypre**, le CR enregistré en 2020 est inférieur de 135 points de pourcentage à celui de 2018, tandis que le DT a augmenté de 376 jours. Comme nous l'avons analysé précédemment, ces résultats sont liés à un grand nombre d'affaires fusionnées et jugées ensemble au cours du cycle précédent (ce qui a provoqué une hausse dans les affaires terminées) et à la création du nouveau tribunal. Les mesures de prévention de la pandémie ont entraîné une diminution de 70 points de pourcentage du CR en **Roumanie**, associée à une augmentation du DT de 573 jours.

■ Sur la période plus longue observée, de 2010 à 2020, la **Croatie**, **Chypre**, la **Grèce**, **Malte** et la **Macédoine du Nord** ont connu des améliorations significatives des délais exprimés par le DT. Les DT élevés et inquiétants de ces États en 2010 ont considérablement diminué. La **Croatie** a commencé à s'améliorer dans le domaine administratif en 2012, après la mise en place de la justice administrative à deux niveaux.

■ Les tendances de l'évolution de la CR et du DT des affaires administratives révèlent la manière dont les États et entités progressent au fil des ans, mais les chiffres doivent être replacés dans le contexte de chaque État et entité pour tirer des conclusions pertinentes.

## Affaires administratives pendantes de première instance

Graphique 5.15 Variation des affaires administratives en première instance pendantes au 31 décembre (Q91)



■ Au cours des deux périodes présentées dans le graphique 5.15, six Etats et entités ont réduit le volume des affaires pendantes, 14 ont connu une augmentation, tandis que dans 12 Etats, les résultats diffèrent selon la période observée.

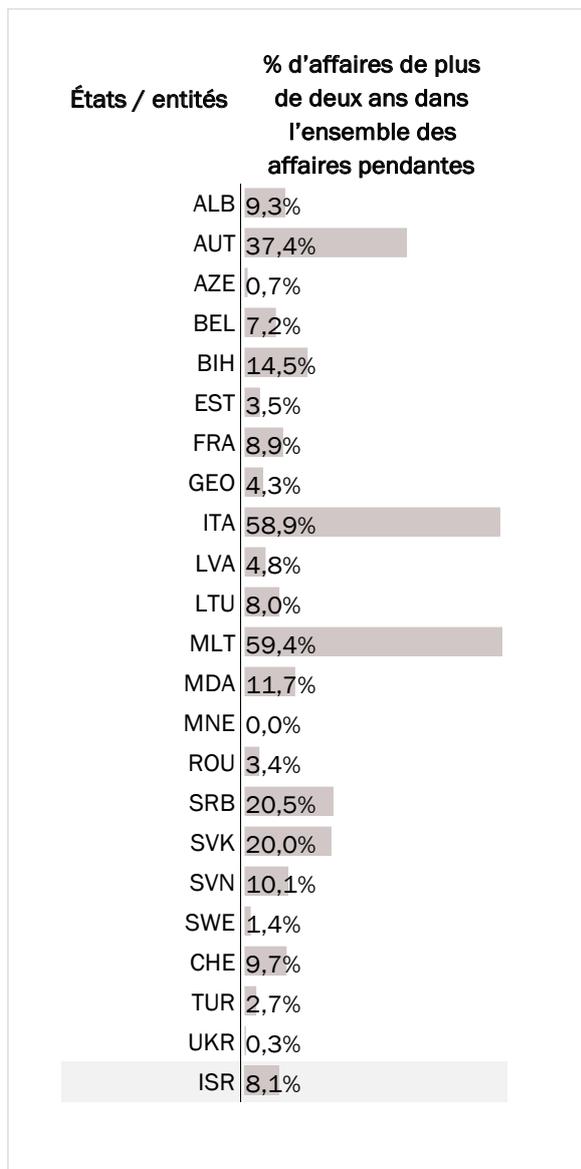
■ Par rapport au cycle précédent, l'année 2020 est marquée par des augmentations plus importantes des affaires administratives pendantes à la fin de l'année, ce qui suggère des problèmes d'efficacité dans certains États et entités. **L'Albanie** et la **Géorgie** ont enregistré les augmentations les plus importantes au cours des deux périodes examinées, suivies par **l'Arménie**, la **République de Moldova**, la **Roumanie** et la **Serbie**. **L'Albanie** a doublé ses affaires pendantes de 2018 à 2020, tandis que de 2010 à 2020, ses affaires administratives pendantes ont plus que triplé. Les 0,28 affaires pendantes pour 100 habitants en 2020 ont dépassé la médiane européenne. Même si la **Géorgie** a presque doublé ses affaires pendantes pour 100 habitants de 2018 à 2020, sa valeur rapportée de 0,30 affaire pendante par rapport à la population n'est toujours pas significativement supérieure à la médiane européenne. Toutefois, si ces tendances persistent, les deux États devront relever des défis pour réduire les affaires pendantes et, par conséquent, l'arriéré.

■ En revanche, la **Croatie**, la **Grèce**, **l'Italie**, la **Lettonie**, la **Macédoine du Nord** et la **Suisse** ont obtenu de bons résultats sur les deux périodes étudiées, avec des diminutions notables et stables de leurs affaires administratives pendantes. De 2018 à 2020, les tribunaux en **Croatie** ont connu moins de nouvelles affaires, tandis que les affaires terminées sont restées stables. Sur la même période, les juridictions de la **Grèce**, la **Lettonie** et la **Macédoine du Nord** ont reçu et résolu moins d'affaires administratives, mais les baisses des nouvelles affaires ont été plus importantes que celles dans les affaires terminées. Il n'y a qu'en **République tchèque** que les nouvelles affaires ont diminué alors que les affaires terminées ont augmenté.

■ **Malte** et le **Monténégro** ont connu une augmentation significative de leurs affaires pendantes entre 2010 et 2020, de 155 % et 621 %, respectivement. De 2018 à 2020, les deux États ont fait état d'une amélioration notable. Néanmoins, à **Malte**, le stock d'affaires administratives pendantes en première instance pour 100 habitants n'est pas préoccupant, car il est inférieur à un tiers de la médiane européenne. En revanche, le **Monténégro** a déclaré le nombre le plus élevé d'affaires pendantes. Le volume d'affaires pendantes au **Luxembourg** en 2020 n'est pas préoccupant malgré son augmentation. Il est inférieur à la valeur médiane européenne, mais le fait que les tribunaux reçoivent systématiquement plus d'affaires qu'ils n'en résolvent fait craindre une accumulation future d'arriérés.

**Affaires administratives de première instance pendantes de plus de deux ans**

Graphique 5.16 **Affaires administratives de première instance pendantes depuis plus de deux ans (Q91)**



La présence d'affaires pendantes n'est pas intrinsèquement inquiétante mais les affaires qui restent trop longtemps dans le système deviennent problématiques du point de vue du droit à un procès dans un délai raisonnable. Pour ce cycle d'évaluation, 22 États et entités membres et un État observateur ont fourni des données sur les affaires administratives pendantes depuis plus de deux ans.

La part la plus considérable des affaires administratives pendantes depuis plus de deux ans est constatée en **Autriche**, en **Italie**, à **Malte**, en **Serbie** et en **République slovaque**. Alors que l'**Autriche**, l'**Italie** et la **Serbie** ont augmenté leur stock d'affaires administratives pendantes de plus de deux ans au cours des deux derniers cycles, **Malte** a enregistré une diminution. En **Autriche**, l'augmentation est liée au nombre élevé d'affaires relatives aux demandeurs d'asile et aux étrangers. L'année 2020 est la première année où la **République slovaque** a fourni des données pour cette catégorie d'affaires. La **Lituanie** a signalé une augmentation de six points de pourcentage par rapport à 2018 en raison des décisions des tribunaux dans les affaires de droit de l'environnement de suspendre la procédure dans l'attente d'une décision dans une affaire connexe (décision préliminaire). En **Slovénie**, une augmentation de 10 points de pourcentage est due à l'élargissement de la compétence de la Cour administrative, à l'augmentation du nombre d'affaires urgentes et à l'accroissement du stock d'affaires pendantes.

En **Bosnie-Herzégovine**, 14,5 % des affaires administratives pendantes datent de plus de deux ans, soit une baisse de 3,4 points de pourcentage par rapport à 2018. La majorité de ces affaires sont concentrées dans plusieurs grands tribunaux. Pour sa Cour administrative, le **Monténégro** n'a signalé aucune affaire administrative pendante de plus de deux ans, comme indiqué en raison de l'application cohérente des plans de réduction de l'arriéré.

## Affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit de l'entrée et du séjour des étrangers

La CEPEJ a commencé à collecter des données sur les litiges concernant les demandeurs d'asile et les droits des étrangers (entrée et séjour) dans le cycle 2018 (données 2016) dans le but de mesurer l'impact de ces affaires sur les tribunaux. Selon le système national, la première instance dans ces affaires pourrait être les tribunaux de première instance ou l'administration de l'État (avant de s'adresser au tribunal). En 2020, les médianes des CR concernant les affaires relatives aux demandeurs d'asile et les affaires relatives au droit de l'entrée et du séjour des étrangers s'élevaient à 98% et 99%, tandis que les DT sont de 182 et 190 jours. Par rapport aux cycles d'évaluation précédents, les CR se sont améliorés. Le DT des affaires relatives aux demandeurs d'asile est resté stable tandis que celui concernant le droit de l'entrée et du séjour des étrangers a augmenté de 74 jours.

En 2020, les États les plus touchés par ces types d'affaires sont restés la **Belgique**, la **France**, l'**Allemagne**, l'**Italie**, l'**Espagne** et la **Suède**, bien que, par rapport à 2018, les nouvelles affaires aient diminué dans tous ces pays, sauf en **Belgique**. En ce qui concerne les affaires relatives aux demandeurs d'asile, les DT sont les plus élevés en **Italie** (1 149 jours) et en **Espagne** (1 245 jours), tandis que pour les affaires relatives au droit de l'entrée et du séjour des étrangers, les DT les plus élevés sont enregistrés au **Luxembourg** (805 jours) et en **Macédoine du Nord** (913 jours).

Lors de ce cycle d'évaluation, la CEPEJ a commencé à collecter des données sur les procédures extrajudiciaires liées aux demandeurs d'asile et au droit de l'entrée et du séjour des étrangers. L'inclusion de ces données permet de comprendre l'ensemble du processus, même lorsqu'il n'est pas initié devant les tribunaux. Il s'agit de procédures prises par les organes administratifs des États et entités (comme par exemple le ministère de l'Intérieur, les bureaux de migration, les comités spéciaux, etc.). Cependant, seul un tiers environ des États et entités ont été en mesure de fournir des données concernant les procédures non judiciaires. Parmi les pays qui ont répondu, beaucoup n'ont pas pu collecter toutes les données sur les procédures nouvelles, terminées et pendantes, mais ont fourni une information partielle à la place. La médiane européenne des CR calculée pour cet ensemble limité de données est de 123% pour les affaires de demandeurs d'asile et de 99% pour les affaires relatives au droit de l'entrée et du séjour des étrangers. Les médianes des DT sont respectivement de 148 jours et 94 jours.

Si l'on examine les différents pays qui ont fourni les données, on constate que le plus grand nombre de procédures est engagé devant les organes administratifs de l'**Allemagne**, du **Portugal**, de la **Slovénie**, de l'**Espagne** et de la **Suède**. Toutefois, si l'on compare le nombre de procédures à la population, les nombres les plus élevés d'affaires nouvelles pour 100 000 habitants sont enregistrés à **Malte** et en **Slovénie**. Cependant, un grand nombre de systèmes n'ont pas été en mesure de fournir des données distinctes pour les demandeurs d'asile et le droit du séjour des étrangers, ce qui rend toute autre analyse comparable difficile, voire impossible.

## » Affaires pénales de première instance

■ Dans ce chapitre, les affaires pénales ou de droit pénal sont considérées comme toutes les affaires pour lesquelles un juge peut imposer une sanction, même si cette sanction est prévue par un code administratif. Dans ce cas, elles ne seront répertoriées qu'une seule fois comme des affaires pénales. Les infractions sanctionnées directement par la police ou une autorité administrative ne sont pas comptabilisées comme des affaires pénales.

■ Comme pour les autres types d'affaires analysés dans ce chapitre, la pandémie de la COVID-19 a gravement affecté les performances des tribunaux en matière pénale. Le nombre de nouvelles affaires a diminué et les procès en cours ont été reportés alors que les tribunaux fonctionnaient avec une capacité considérablement réduite. Seules les affaires pénales urgentes ont pu être traitées en raison des délais stricts et non extensibles de la procédure pénale.

■ Afin de distinguer les différents types d'affaires pénales, et d'assurer la cohérence des réponses entre les différents systèmes juridiques, les affaires pénales sont classées comme affaires pénales graves (infractions graves), affaires pénales mineures (infractions mineures) et autres affaires pénales. Selon la définition de la CEPEJ, les affaires pénales mineures sont celles pour lesquelles une peine privative de liberté ne peut pas être prononcées. En revanche, les affaires pénales graves sont celles pour lesquelles une privation de liberté est encourue (arrestation et détention, emprisonnement). Les exemples courants d'affaires pénales graves sont le meurtre, le viol, la criminalité organisée, la fraude, le trafic de drogue, tandis que les infractions mineures comprennent, entre autres, des catégories spécifiques d'infractions au Code de la route et de troubles à l'ordre public. Les autres affaires pénales comprennent les procédures liées aux affaires judiciaires qui relèvent également, dans certains États et entités, de la compétence des tribunaux. Il peut s'agir d'affaires d'instruction ou même de certaines affaires d'exécution de sanctions pénales, que l'affaire principale soit déjà comptabilisée comme une affaire grave ou une affaire mineure.

■ La poursuite de suspects criminels fait partie intégrante de tout système de justice pénale. Les procureurs agissent dans l'intérêt public pour garantir l'application de la loi. Le statut et l'organisation du ministère public diffèrent largement en Europe. Dans certains pays, les procureurs peuvent se voir confier d'autres tâches importantes dans le domaine du droit commercial ou civil. Néanmoins, tous les ministères publics sont compétents pour poursuivre une affaire devant les tribunaux. Cette section couvre non seulement la performance des tribunaux mais aussi celle du ministère public en tant que partie essentielle de la justice pénale.

■ Les différences dans le nombre d'affaires pénales peuvent également être liées au questionnaire modifié de la CEPEJ qui, pour la première fois pour le cycle d'évaluation 2020 (données 2018), a demandé aux États et entités de communiquer le nombre d'« autres affaires pénales », une catégorie qui est représentée dans certains États et entités et pas dans d'autres.

■ En raison de leur complexité, les affaires pénales graves demandent généralement plus d'attention et impliquent une durée de procédure plus longue. Au contraire, les infractions mineures et « autres affaires pénales » sont généralement plus simples et plus rapides à résoudre. Par conséquent, les indicateurs de performance peuvent, dans une certaine mesure, être améliorés dans les juridictions où la part des affaires pénales mineures et « autres affaires pénales » est importante. Même si ces affaires sont considérées comme plus simples, leur influence sur la performance globale du système doit être évaluée avec prudence. Elles peuvent représenter un fardeau pour les tribunaux car leurs volumes sont souvent élevés et provoquent un engorgement du système.

### Exemple intéressant

Un nouvel instrument destiné aux juges et aux procureurs a été introduit aux **Pays-Bas** pour la médiation dans les affaires pénales. Les juges et les procureurs peuvent demander, via le bureau de médiation, une médiation qui peut durer jusqu'à six semaines au maximum. Les parties décident du résultat, qui sera intégré au dossier pénal, tandis que les autorités judiciaires décident de la manière de prendre en compte le résultat. Ce dernier est une cocréation entre le procureur et le juge avec l'ambition commune d'endurer la réaction pénale non seulement avec des éléments de vengeance et de protection spéciale mais aussi pour restaurer la relation entre le délinquant et la victime. Ce projet a été récompensé par une mention spéciale lors du Prix Balance de Cristal 2019 organisé par la CEPEJ.

### Affaires traitées par les procureurs - Le volume des affaires traitées par les procureurs est-il le même partout en Europe ?

■ La médiane des affaires reçues par les procureurs pour 100 habitants est, pour ce cycle d'évaluation, de 2,61, soit 25 % de plus que le cycle précédent (voir graphique 5.17). La valeur médiane des affaires classées sans suite par les procureurs est de 0,88, tandis que 0,11 affaires ont été conclues par une sanction ou une mesure imposée ou négociée par le procureur. Au total, 0,68 affaires ont été portées devant les tribunaux et 0,18 ont été clôturées pour d'autres raisons. Comme on pouvait s'y attendre, les valeurs moyennes sont plus élevées en raison de ratios élevés dans certains États et entités.

■ Contrairement au cycle d'évaluation précédent, où la plupart des États et entités ont fait état d'un nombre stable et presque inchangé d'affaires reçues par les procureurs, trois quarts des États et entités ont reçu moins d'affaires en 2020. Les procureurs de l'**Arménie**, la **Belgique**, l'**Allemagne**, la **Hongrie**, l'**Irlande**, la **Macédoine du Nord**, la **Suède** et du **Kazakhstan** ont vu une augmentation des affaires reçues par les procureurs. En **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, au **Danemark**, en **Lituanie** et à **Monaco**, le nombre d'affaires reçues a diminué d'un cinquième ou plus. Au **Danemark** et en **République de Moldova**, il a diminué de moitié. La **Croatie** a déclaré que la COVID-19 était à l'origine de la réduction du nombre d'affaires reçues.

■ La médiane et la moyenne européennes calculées des affaires traitées par les procureurs en tant que pourcentage des affaires reçues se sont nettement améliorées en 2020 depuis le cycle précédent. La médiane est de 97 %, soit 20 points de pourcentage de plus qu'en 2018, tandis que la valeur moyenne est de 95 %, soit 16 points de pourcentage de plus que le cycle précédent.

Graphique 5.17 Affaires traitées par les procureurs pour 100 habitants en 2020 (Q107)

États / entités	Reçues	Traitées	Classées sans suite	Sanction ou mesure	Autre raisons	Portées devant les tribunaux	Total d'affaires traitées en tant que % des affaires reçues
ALB	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
AND	5,58	4,25	3,16	NAP	NA	1,09	76%
ARM	1,01	0,89	0,27	NAP	NA	0,12	89%
AUT	4,56	4,63	3,44	0,42	0,28	0,50	102%
AZE	0,24	0,25	0,09	NAP	0,05	0,11	101%
BEL	5,58	5,21	2,97	0,77	1,06	0,41	93%
BIH	1,21	1,00	0,54	0,00	0,18	0,28	82%
BGR	1,45	2,06	1,08	NAP	0,58	0,40	142%
HRV	0,99	0,84	0,36	NA	0,16	0,46	85%
CYP	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
CZE	1,70	1,76	0,89	0,03	0,31	0,53	104%
DNK	3,83	7,20	3,55	0,81	NAP	2,83	188%
EST	1,94	0,71	0,29	NA	NA	0,41	36%
FIN	1,65	1,58	0,47	0,00	0,09	1,02	96%
FRA	6,12	3,94	2,45	0,71	NAP	0,79	64%
GEO	NA	NA	0,51	0,04	NA	NA	NA
DEU	5,99	6,02	3,23	0,19	1,44	1,16	100%
GRC	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
HUN	2,46	1,43	0,20	0,04	0,05	1,13	58%
ISL	NA	NA	NA	NA	NA	1,15	NA
IRL	0,25	NA	0,08	NA	NA	NA	NA
ITA	4,22	4,20	2,80	0,01	0,66	0,73	99%
LVA	0,67	0,65	0,08	0,12	0,02	0,43	96%
LTU	1,66	1,82	0,88	NAP	0,01	0,93	110%
LUX	9,79	5,60	3,68	0,11	NAP	1,82	57%
MLT	NA	NA	NA	NAP	NA	2,15	NA
MDA	1,04	1,17	0,39	0,10	0,18	0,50	112%
MCO	3,54	3,82	2,50	0,45	NAP	0,88	108%
MNE	1,42	1,39	0,67	0,00	0,00	0,72	98%
NLD	1,06	1,03	0,32	0,26	0,02	0,43	97%
MKD	1,55	1,51	0,82	0,01	NA	0,68	97%
NOR	5,59	5,85	3,13	1,45	0,20	1,07	105%
POL	2,77	2,84	1,01	0,07	1,04	0,72	103%
PRT	4,22	3,91	NA	NA	NA	0,39	92%
ROU	2,98	2,94	2,31	0,39	NAP	0,24	99%
SRB	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
SVK	1,05	NA	0,19	0,03	NA	0,42	NA
SVN	2,93	1,35	1,84	0,06	NAP	0,43	46%
ESP	3,89	NAP	NA	NA	NAP	NA	NAP
SWE	4,79	4,96	1,87	0,54	0,63	1,93	104%
CHE	5,96	5,27	0,91	4,21	NA	0,15	88%
TUR	4,48	4,30	2,55	NAP	0,65	1,10	96%
UKR	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
UK:ENG&WAL	0,66	NA	0,07	NA	NA	0,62	NA
UK:NIR	2,14	2,41	0,72	NAP	0,15	1,54	112%
UK:SCO	2,91	NA	0,59	0,85	0,00	NA	NA
ISR	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
KAZ	0,15	NA	0,00	NAP	NAP	0,14	92%
MAR	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
<b>Moyenne</b>	<b>3,00</b>	<b>2,93</b>	<b>1,38</b>	<b>0,45</b>	<b>0,35</b>	<b>0,82</b>	<b>95%</b>
<b>Médiane</b>	<b>2,61</b>	<b>2,41</b>	<b>0,88</b>	<b>0,11</b>	<b>0,18</b>	<b>0,68</b>	<b>97%</b>

Plusieurs raisons expliquent l'amélioration décrite des évolutions. Le nombre d'États et entités dont le pourcentage total d'affaires traitées en tant que pourcentage des affaires reçues est égal ou supérieur à 100 % a doublé entre 2018 et 2020. En outre, la majorité des États et entités ont amélioré la part des affaires traitées par rapport aux affaires reçues. On peut supposer que la diminution de l'afflux d'affaires, expliquée principalement par la pandémie de la COVID-19, a facilité l'obtention de meilleurs résultats.

De l'autre côté du spectre, l'**Estonie**, la **France**, la **Hongrie**, le **Luxembourg** et la **Slovénie** ont atteint des ratios plutôt bas concernant le nombre d'affaires traitées par rapport aux affaires reçues, bien en dessous de 70%. L'**Estonie** a conservé le faible pourcentage du cycle précédent, tandis que dans les autres États du groupe, le ratio a diminué en 2020.

La médiane européenne des affaires conclues par une sanction ou une mesure imposée ou négociée par le procureur a diminué de 0,17 à 0,11 pour 100 habitants de 2018 à 2020. Le nombre d'affaires portées devant les tribunaux a augmenté de 0,59 à 0,68 sur la même période.

Au total, 22 États et entités ont fait état d'affaires clôturées pour d'« autres raisons », comme l'indique le graphique 5.17. Parmi eux, en **Belgique**, en **Allemagne** et en **Pologne**, plus de 1 000 affaires clôturées ont été signalées pour 100 habitants. Cette catégorie inclut par exemple les jonctions d'affaires, suspensions ou transferts à un autre parquet.

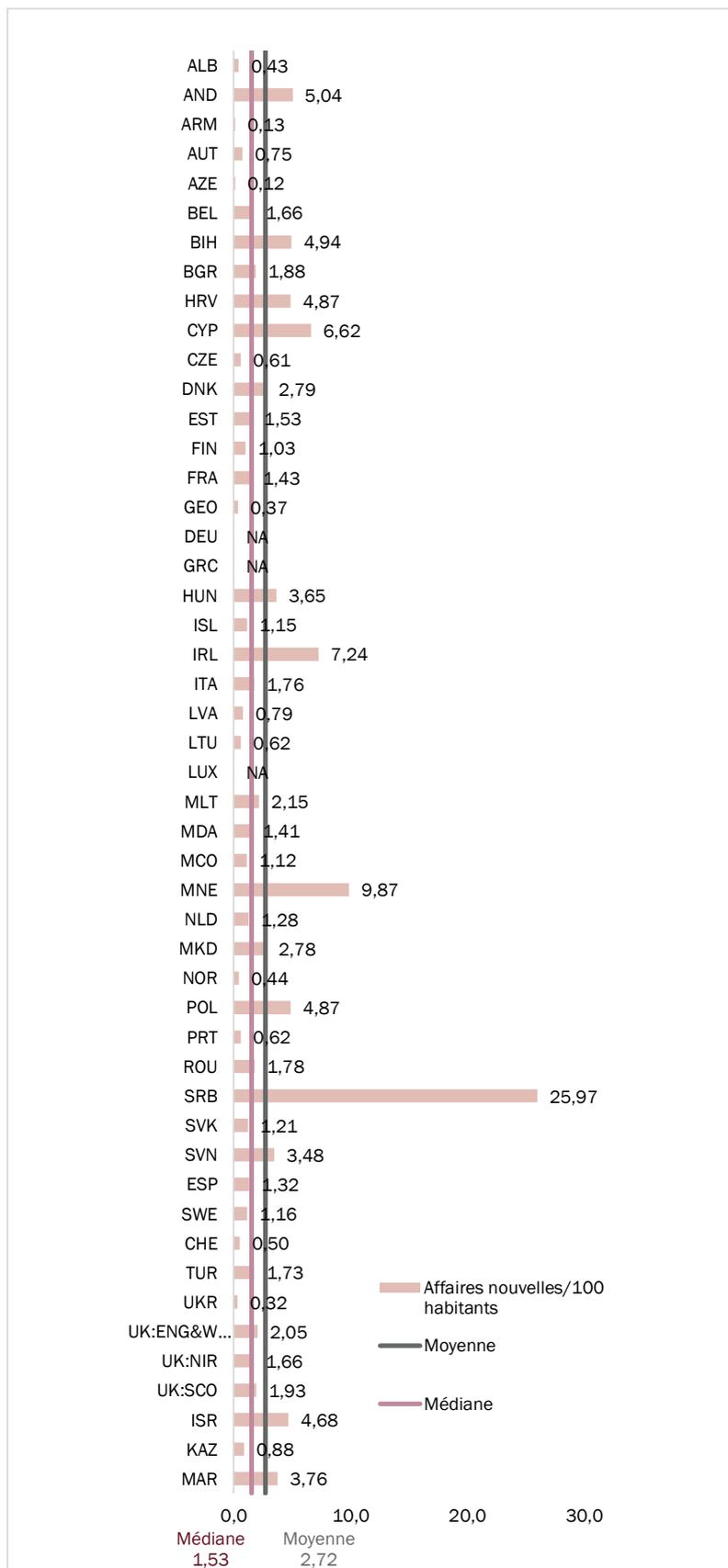
Si l'on se réfère aux valeurs médianes européennes, parmi les 0,88 affaires classées sans suite pour 100 habitants, 0,60 l'ont été en raison d'une absence de constat d'infraction ou d'une situation juridique particulière, 0,32 en raison de l'impossibilité d'identifier l'auteur de l'infraction. Dans le même temps, les raisons d'opportunité et les autres raisons ne représentaient qu'une petite partie du total, respectivement 0,09 et 0,06.

#### **Nombre d'affaires portées par le procureur devant les tribunaux par le biais de la procédure du plaider coupable**

Au total, les procédures de plaider coupable ont diminué en 2020, probablement aussi en raison de la baisse d'activité provoquée par la pandémie. Il y a 0,04 procédure de plaider coupable pour 100 habitants au niveau européen, soit 0,03 de moins que lors du cycle précédent. La catégorie des procédures de plaider coupable ayant eu lieu avant la procédure judiciaire principale devant le tribunal a atteint 0,09 affaires et celle des procédures de plaider coupable ayant eu lieu pendant la procédure judiciaire principale 0,04 affaires. La **Suisse** reste l'Etat dans lequel ce mécanisme est de loin le plus utilisé, avec 4,21 procédures de plaider coupable pour 100 habitants avant le procès principal. Certains Etats ont utilisé cette procédure pour répondre aux mesures COVID-19. Au **Luxembourg**, les mesures sanitaires n'ont permis que la présence d'un nombre réduit de personnes aux audiences par rapport aux années précédentes. Afin de continuer à travailler efficacement et à résoudre les affaires, le ministère public a décidé de recourir à la procédure de plaider coupable, car elle ne nécessite pas autant de présence physique des parties, avocats, témoins, etc.

### Affaires pénales nouvelles de première instance

Graphique 5.18 **Affaires pénales nouvelles en première instance pour 100 habitants en 2020 (Q94)**



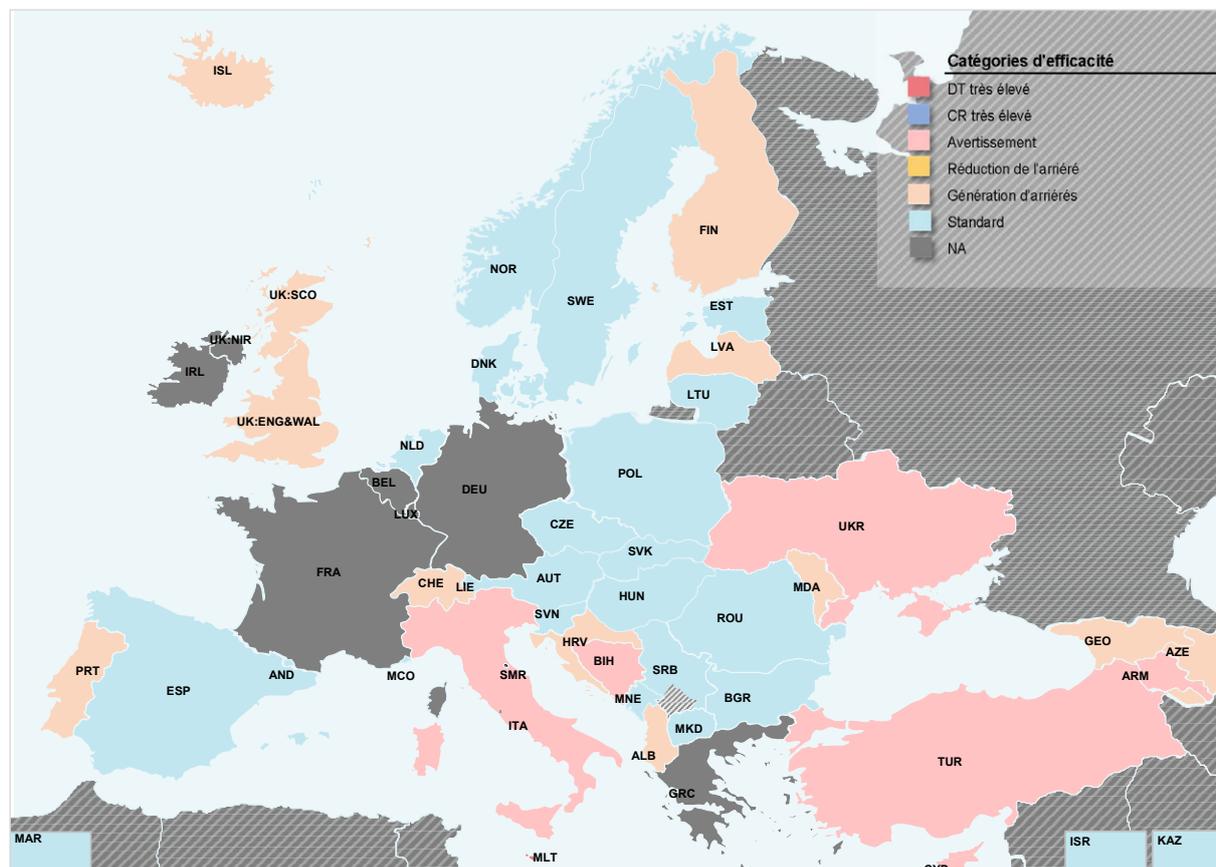
En 2020, la médiane des nouvelles affaires pénales des tribunaux de première instance est de 1,53 pour 100 habitants, soit environ 0,1 affaire de moins qu'en 2018. Cette tendance est visible dans la majorité des pays (29). La majorité des États et entités (60 %) ont déclaré de 1,0 à 5,0 nouvelles affaires pénales pour 100 habitants. Dans 13 États et entités, ce ratio est inférieur à 1,0.

**Chypre, l'Irlande et le Monténégro** ont reçu entre 5,0 et 10,0 affaires pénales pour 100 habitants, tandis que la **Serbie** fait figure d'exception avec quasiment 26 nouvelles affaires pénales. En **Irlande** et au **Monténégro**, le nombre élevé de nouvelles affaires pénales est principalement dû à la catégorie d'infractions mineures, tandis qu'en **Serbie**, la catégorie d'« autres affaires pénales » est à l'origine de l'augmentation. À **Chypre**, les affaires pénales comprennent les infractions graves ainsi que les infractions mineures et les infractions routières, ce qui entraîne des volumes élevés de nouvelles affaires (6,62). L'**Arménie** (0,13 affaire), l'**Azerbaïdjan** (0,12 affaire) et l'**Ukraine** (0,32 affaire) ont continué à recevoir le plus faible nombre d'affaires pénales pour 100 habitants.

## Indicateurs de performance des affaires pénales de première instance

La capacité des États et entités à faire face à la charge de travail en matière pénale et à résoudre les affaires en temps voulu est illustrée par la carte 5.22. En fonction des valeurs des deux indicateurs de performance, CR et DT, les États et entités sont regroupés en catégories d'efficacité.

Carte 5.19 Clearance Rate (CR) et Disposition Time (DT) des affaires pénales en première instance en 2020 (Q94)



Plus de la moitié des 42 États et entités qui ont fourni des données pour le calcul du CR et du DT en 2020 entrent dans la catégorie d'efficacité standard représentée en bleu clair sur la carte 5.22. Il s'agit d'États et entités dont le CR se situe entre 95 % et 200 % et le DT ne dépasse pas le double de la valeur médiane soit 298 jours. La plupart d'entre eux ont un CR légèrement supérieur ou inférieur à 100 %. **Andorre**, la **République tchèque**, l'**Estonie**, **Monaco**, la **Roumanie**, la **République slovaque** et le **Kazakhstan** sont les seuls à atteindre un CR de 100% ou plus. En comparaison, les CR les plus élevés sont de 111% en **Andorre** et de 108% à **Monaco**. Les DT diffèrent dans une plus large mesure, de 10 jours au **Kazakhstan** et 30 jours nécessaires en **Estonie** à 265 jours en **Andorre**. Deux cinquièmes des États et entités du groupe d'efficacité standard ont un DT qui ne dépassait pas 100 jours.

Douze États et entités ont créé des arriérés avec des CR inférieurs à 100 % mais des DT encore assez raisonnables. Parmi ceux-ci, le CR le plus bas de 74% et le DT le plus élevé de 294 jours sont calculés en **Albanie**. En revanche, le CR le plus élevé de 94% et l'un des DT les plus bas de 73 jours sont calculés en **Islande**. Dans ce groupe d'États et d'entités, le DT le plus bas de 71 jours se trouve en **Écosse (RU)**, alors que son CR s'élève à 89%.

Six autres États et entités se trouvent dans la catégorie d'avertissement, ainsi que **Malte** qui présente un DT très élevé. La performance de l'**Arménie** est passée de la catégorie d'efficacité standard en 2018 à celle d'avertissement en 2020. Dans le même temps, la **Bosnie-et-Herzégovine** est passée de la catégorie de réduction de l'arriérée à celle d'avertissement.

### Évolution du Clearance Rate et du Disposition Time des affaires pénales de première instance

Les indicateurs de performance des affaires pénales en première instance sont généralement plus stables que ceux des autres types d'affaires examinés dans ce chapitre, avec des CR plus proches de 100% et des DT nettement inférieurs.

Un cinquième des États et entités ont augmenté leur CR de 2010 à 2020, mais 14 % ont réussi à le faire de 2018 à 2020, comme le révèle le graphique 5.20. Plus de trois cinquièmes des États et entités ont connu des augmentations de DT entre 2010 et 2020, alors qu'entre 2018 et 2020, cette part est passée à plus de quatre cinquièmes. Seules l'**Estonie**, la **Hongrie**, la **Norvège** et la **Pologne** ont connu des diminutions constantes des DT sur les deux périodes observées.

Graphique 5.20 Évolution du Clearance Rate (CR) et du Disposition Time (DT) des affaires pénales en première instance (Q94)

États / entités	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2010	2012	2014	2016	2018	2020
ALB	NA	NA	NA	100%	98%	74%	NA	NA	NA	108	81	294
AND	100%	93%	101%	NA	NA	111%	65	271	88	NA	NA	265
ARM	97%	100%	91%	91%	104%	73%	78	103	135	195	216	488
AUT	100%	101%	103%	100%	101%	98%	116	115	102	129	120	133
AZE	99%	101%	100%	99%	101%	86%	50	56	63	70	73	144
BEL	NA	NA	NA	NA	100%	95%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
BIH	105%	102%	101%	107%	102%	95%	345	328	326	301	293	316
BGR	100%	99%	101%	100%	99%	98%	49	62	74	48	52	66
HRV	106%	103%	130%	107%	100%	88%	221	201	144	165	147	223
CYP	90%	91%	112%	108%	96%	95%	254	262	246	304	273	317
CZE	101%	NA	100%	101%	101%	100%	72	NA	64	67	65	72
DNK	106%	104%	98%	101%	99%	95%	99	37	47	38	41	64
EST	144%	94%	97%	102%	98%	100%	60	51	49	35	35	30
FIN	97%	98%	100%	99%	95%	89%	107	114	121	118	139	189
FRA	95%	102%	95%	106%	100%	91%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
GEO	147%	101%	96%	106%	101%	91%	36	46	65	76	64	126
DEU	101%	101%	100%	99%	NA	NA	104	104	111	117	NA	NA
GRC	NA	NA	NA	NA	59%	NA						
HUN	99%	91%	104%	103%	101%	97%	104	120	62	59	59	54
ISL	NA	NA	NA	NA	93%	94%	NA	NA	NA	NA	NA	73
IRL	NA	NA	75%	74%	NA	62%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
ITA	95%	94%	94%	107%	98%	91%	329	370	386	310	361	498
LVA	100%	95%	102%	97%	102%	91%	77	133	133	135	118	192
LTU	98%	99%	102%	102%	101%	97%	104	72	67	65	54	73
LUX	80%	NA										
MLT	96%	99%	99%	101%	103%	66%	331	291	306	294	299	792
MDA	94%	91%	95%	95%	98%	91%	103	156	102	131	171	242
MCO	NA	105%	110%	101%	107%	108%	NA	78	81	117	80	108
MNE	110%	96%	105%	114%	97%	96%	160	174	189	145	199	253
NLD	98%	95%	101%	106%	101%	95%	89	99	117	128	104	139
MKD	119%	105%	100%	126%	101%	98%	212	203	155	171	190	216
NOR	97%	100%	101%	98%	100%	99%	91	60	65	73	70	66
POL	91%	101%	100%	105%	100%	98%	96	88	99	95	111	82
PRT	105%	105%	NA	107%	102%	93%	302	276	NA	235	205	280
ROU	99%	99%	101%	90%	100%	100%	85	72	111	111	98	113
RUS	NA	99%	100%	101%	NA	NA	36	37	37	34	NA	NA
SRB	78%	105%	96%	103%	104%	98%	504	387	255	274	132	155
SVK	102%	101%	103%	106%	102%	100%	168	145	136	63	124	125
SVN	106%	114%	102%	100%	102%	96%	138	124	123	141	142	165
ESP	99%	103%	104%	106%	103%	95%	162	136	125	163	170	247
SWE	98%	101%	100%	98%	96%	96%	135	123	128	133	151	149
CHE	106%	99%	99%	100%	100%	92%	63	137	113	96	100	125
TUR	91%	108%	86%	94%	94%	93%	314	226	330	302	303	390
UKR	99%	103%	100%	89%	85%	93%	95	79	81	166	271	298
UK:ENG&WAL	NA	102%	98%	103%	101%	92%	NA	73	82	72	75	144
UK:NIR	NA	NA	NA	NA	98%	91%	NA	NA	NA	..	NA	NA
UK:SCO	NA	NA	NA	NA	NA	89%	NA	NA	NA	NA	NA	71
ISR		107%	102%	102%	96%	97%		142	115	103	114	123
KAZ					100%	100%					9	10
MAR				104%	104%	96%				91	76	87
<b>Moyenne</b>	101%	100%	100%	101%	99%	93%	152	146	133	139	144	199
<b>Médiane</b>	99%	101%	100%	101%	100%	95%	104	120	111	123	122	149

■ De 2018 à 2020, seule l'**Estonie** a augmenté son CR (de 98 % à 100 %) et diminué le DT de cinq jours (de 35 à 30 jours) en raison de la baisse des nouvelles affaires. La **Suède** a maintenu le CR du cycle précédent (96%) et a réduit le DT de deux jours (de 151 à 149 jours). L'afflux d'affaires a augmenté en raison d'une augmentation des procédures relevant des étapes antérieures de la chaîne juridique, d'un plus grand nombre d'affaires pour lesquelles un avocat a été commis d'office ainsi qu'un plus grand nombre d'affaires traitées par le biais des procédures dites rapides. A l'inverse, 29 Etats et entités ont connu des CR en baisse en combinaison avec des DT en hausse sur la même période. Dans le même temps, dans les États et entités restants, le résultat a varié de telle sorte que l'un des indicateurs s'est amélioré tandis que l'autre s'est affaibli.

■ La plus forte augmentation du CR de huit points de pourcentage de 2018 à 2020 est enregistrée en **Ukraine** et la plus forte diminution de 37 points de pourcentage à **Malte**. En **Ukraine**, le nombre d'affaires terminées a augmenté, ce qui a entraîné une hausse du CR de 85 % à 93 %. Le CR a chuté à 66 % à **Malte** en raison en particulier d'une diminution importante du nombre d'affaires terminées et de l'augmentation consécutive des affaires pendantes.

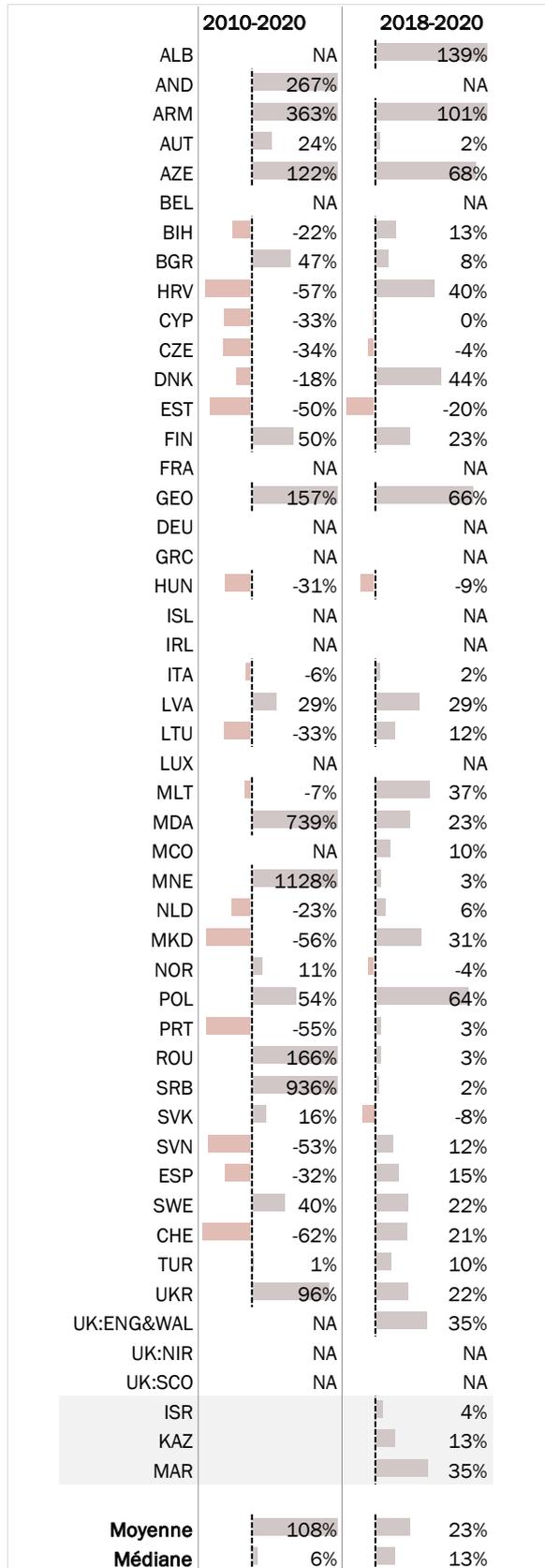
■ Parmi les valeurs de DT, l'**Albanie** a plus que triplé son DT de 2018 à 2020, passant de 81 à 294 jours en raison d'une baisse des affaires terminées, tandis que l'**Arménie** a doublé son DT, passant de 216 à 488 jours, en raison d'une augmentation des nouvelles affaires et d'une diminution des affaires terminées. Les valeurs de réduction du DT ont été beaucoup plus modestes, avec un maximum de 29 jours, observée en **Pologne**, qui a inclus la catégorie « autres affaires pénales » lors de ce cycle pour la première fois, ce qui peut avoir influencé ce résultat.

### Exemple intéressant

**La France** a mis en place un processus de dépôt de plainte par les victimes de violence domestique directement à l'hôpital. Cela garantit le dépôt de la plainte et du rapport médical détaillant les blessures et confirmant une incapacité totale de travail, nécessaire à la pénalisation de l'infraction. Le médecin référent fait appel à l'unité de protection de la famille, composée d'enquêteurs spécialement formés, pour les affaires les plus graves. Ce projet a remporté le Prix Balance de Cristal organisé par la CEPEJ en 2021.

Affaires pénales pendantes de première instance

Graphique 5.21 Variation des affaires pénales en première instance pendantes au 31 décembre (Q94)



La variation des affaires pénales pendantes en première instance fait apparaître des arriérés croissants ou décroissants. L'accumulation des arriérés est toujours inquiétante car, sans atténuation immédiate, elle conduit inévitablement à l'encombrement des tribunaux et à l'allongement de la durée des procédures. En conséquence, les affaires stagnantes dans le système deviennent plus anciennes et sont susceptibles d'entraîner une violation du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable.

Les valeurs médianes des variations des affaires pénales de première instance pendantes au 31 décembre révèlent que les États et entités ont renversé les tendances du dernier cycle d'évaluation et ont commencé à accumuler de l'arriéré, de 6% de 2010 à 2020, et de 13% de 2018 à 2020.

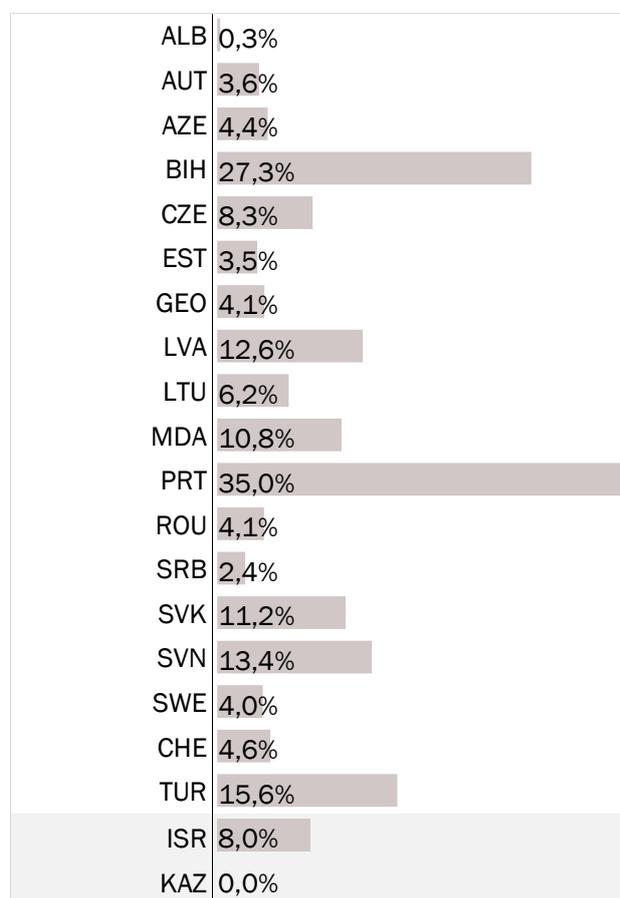
La moitié des États et entités ont réduit leurs affaires pénales pendantes entre 2010 et 2020. Seuls 13 % y sont parvenus de 2018 à 2020. La période plus longue présentée dans le graphique 5.21 doit être replacée dans son contexte pour comprendre les grandes différences. Au **Monténégro**, elles sont causées par l'introduction de données relatives aux infractions mineures et en **République de Moldova** par la réforme de la justice pénale. En **Géorgie** et en **Arménie**, l'augmentation des affaires pendantes est causée, entre autres, par des réformes législatives et une activité réduite des tribunaux liée à la pandémie de la COVID-19. Indépendamment des pourcentages indiqués, il faut tenir compte du fait que le volume d'affaires pendantes dans les deux États est toujours nettement inférieur à la médiane.

Certains États et entités ont produit des résultats positifs et une diminution des arriérés sur la plus longue période observée, mais ont rencontré des problèmes de 2018 à 2020. La plupart de ces États ont déclaré que la pandémie avait entravé l'efficacité de la justice pénale en 2020. À l'inverse, mais avec des différences plus modestes, la **Norvège** et la **République slovaque** ont augmenté leurs arriérés entre 2010 et 2020. Ils les ont tout de même réduits au cours des deux derniers cycles de quatre et huit points de pourcentage, respectivement.

## Affaires pénales de première instance pendantes de plus de deux ans

■ Au cours de ce cycle d'évaluation, 20 États et entités ont réussi à fournir des données sur les affaires pénales pendantes de plus de deux ans. La **Bosnie-Herzégovine** (27,3 %) et le **Portugal** (35,0 %) continuent à avoir la plus forte proportion d'affaires de plus de deux ans. Néanmoins, les deux États ont réussi à réduire la part de ces affaires par rapport au cycle précédent de 9,9 points de pourcentage en **Bosnie-Herzégovine** et de 6,6 points de pourcentage au **Portugal**. Des réductions sont également observées en **Azerbaïdjan, Géorgie, Lettonie, Lituanie, Serbie et Suisse**. La **République slovaque**, qui n'a pas fourni de données pour 2018, a réduit de plus de la moitié sa part d'affaires pendantes de plus de deux ans, passant de 24,0 % en 2016 à 11,2 % en 2020.

Graphique 5.22 Affaires pénales pendantes depuis plus de deux ans en première instance (Q94)



### Catégories spécifiques d'affaires pénales en première instance

La CEPEJ collecte des données sur des catégories spécifiques d'affaires pénales, les homicides volontaires et les vols avec violence, afin de pouvoir comparer facilement les juridictions européennes et de faciliter une meilleure compréhension de leur travail.

Les DT des tribunaux de première instance européens pour les affaires d'homicide volontaire ont augmenté de 249 jours en 2018 à 402 jours pour ce cycle, tandis que le CR a diminué de 102% à 78%, entraînant une augmentation des affaires pendantes. Des tendances similaires sont observées quant aux affaires de vol avec violence, le DT est passé de 176 jours en 2018 à 241 jours en 2020, tandis que le CR a diminué de 101 % à 90 % au cours de la même période. Le DT médian calculé pour 2020 pour les affaires d'homicide volontaire est presque le triple de la médiane européenne pour les affaires pénales. Au regard des affaires de vol avec violence, il est 62 % plus élevé que la médiane européenne pour les affaires pénales.

Lors de ce cycle d'évaluation, la CEPEJ a également commencé à collecter des données sur les affaires pénales relatives à l'abus sexuel d'enfants et à la pornographie infantile des tribunaux de première instance en tant que types d'affaires particulièrement sensibles et importants. Au total, 18 États et entités ont fourni des données pour ce cycle. Les médianes européennes des CR calculées à partir de ces données sont d'environ 80%, ce qui suggère que les tribunaux augmentent les volumes d'affaires pendantes dans ces matières. Avec 387 jours pour les affaires d'abus sexuels d'enfants et 286 jours pour les affaires de pornographie infantile, les DT sont nettement supérieurs à la médiane européenne pour les affaires pénales en première instance de 149 jours.

## TRIBUNAUX DE DEUXIÈME INSTANCE

### » Les tribunaux de deuxième instance observent-ils les mêmes tendances que les tribunaux de première instance ? Existe-t-il des différences significatives entre les types d'affaires examinées ?

■ La charge de travail des tribunaux de deuxième instance dépend généralement de la performance des juridictions de première instance. Le nombre d'affaires terminées en première instance, les décisions rendues susceptibles d'appel et les taux d'appel élevés sont les principaux facteurs qui influencent la charge de travail des juridictions de deuxième instance. Ainsi, en 2020, les tribunaux de deuxième instance ont reçu moins d'affaires civiles et commerciales contentieuses et d'affaires pénales, tandis que le nombre de nouvelles affaires administratives n'a pas varié. Néanmoins, les baisses des affaires reçues en deuxième instance sont plus faibles que celles observées en première instance en matières civile et commerciale contentieuse, ainsi que pénale. En matière administrative, le nombre de nouvelles affaires reste inchangé, même si les tribunaux de première instance ont reçu et résolu moins d'affaires.

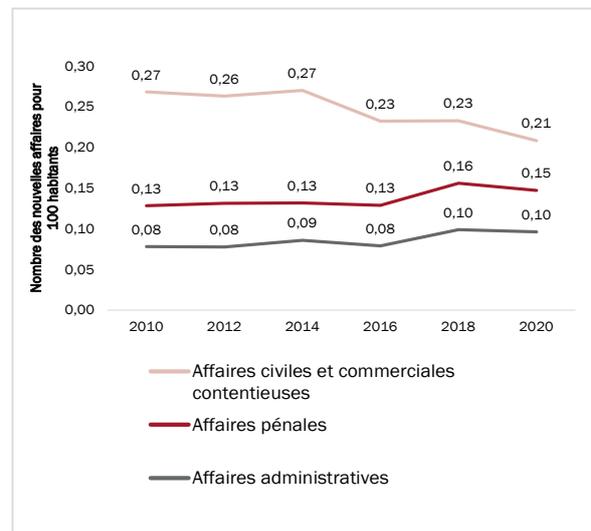
■ Les CR des tribunaux de deuxième instance sont stables au cours des six derniers cycles d'évaluation concernant les types d'affaires examinés, avec un écart de cinq points de pourcentage maximum par rapport au seuil des 100 %. De 2018 à 2020, malgré les circonstances de la COVID-19 qui ont entravé le fonctionnement de la plupart des tribunaux, le CR des tribunaux européens de deuxième instance a légèrement augmenté pour les affaires civiles et commerciales contentieuses (de 102 % à 104 %) et est resté inchangé en matière administrative et pénale, à 102 % et 99 %, respectivement.

■ L'activité réduite des juridictions de première instance pendant la crise de la COVID-19 s'est clairement répercutée sur les tribunaux de deuxième instance, comme le montre la baisse des nouvelles affaires. Les DT des affaires civiles et commerciales contentieuses, administratives et pénales sont restés plus faibles en deuxième instance qu'en première instance, indépendamment des augmentations rapportées en 2020. Comme en première instance et lors des cycles précédents, le DT est le plus élevé en matière administrative et le plus faible en matière pénale. Le volume des affaires pendantes à la fin de 2020 a augmenté en matière civile et commerciale contentieuse et administrative, tandis qu'il est resté le même que les trois cycles précédents en matière pénale.

#### Affaires nouvelles de deuxième instance

■ En 2020, la médiane des affaires reçues pour 100 habitants dans les tribunaux de deuxième instance est de 0,21 en matière de litiges civils et commerciaux, de 0,15 en matière pénale et de 0,10 en matière administrative. Comme l'illustre le graphique 5.23, les nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses ont continué à diminuer au cours des six derniers cycles d'évaluation. Les tribunaux ont reçu moins d'affaires pénales en 2020 - la tendance précédemment croissante des affaires pénales a été inversée. En revanche, les tribunaux ont reçu le même volume d'affaires administratives, 0,10 pour 100 habitants, qu'en 2018.

Graphique 5.23 Evolution de la médiane européenne des affaires nouvelles de deuxième instance pour 100 habitants par type d'affaires (Q97 et Q98)



■ Même si la tendance générale est plutôt stable pour les affaires administratives, il y a des diminutions significatives lorsque l'on regarde par pays. La plupart des États et entités ont reçu moins d'affaires civiles et commerciales contentieuses en 2020 qu'en 2018. Sur les 32 États et entités ayant fourni des données, seuls l'**Arménie**, le **Danemark**, l'**Allemagne** et la **République de Moldova** ont signalé une augmentation des nouvelles affaires de 51 %, 9 %, 17 % et 19 %, respectivement. En outre, une augmentation de 3 % est constatée en **Suède**. Les diminutions des nouvelles affaires, expliquées principalement par les effets de la COVID-19, sont substantielles dans plusieurs États et entités. Environ un tiers des affaires en moins ont été reçues en **Azerbaïdjan**, **Bosnie-Herzégovine**, **France**, **Géorgie** et à **Malte**, deux cinquièmes en **Hongrie** et **République slovaque**, la moitié en **Irlande** et en **Macédoine du Nord**. Seuls deux États ont déclaré plus de 1,00 nouvelles affaires pour 100 habitants, le **Monténégro** avec 1,51 et la **Serbie** avec 1,96 affaires reçues. En **Macédoine du Nord**, les 1,14 nouvelles affaires pour 100 habitants en 2018, reçues en raison de l'augmentation du nombre d'affaires terminées en première instance, ont diminué à 0,61 en 2020.

■ Huit États et entités ont signalé une augmentation du nombre de nouvelles affaires administratives en deuxième instance pour 100 habitants. Parmi eux, les augmentations dépassent 10 % dans quatre États. En **Bosnie-Herzégovine**, une augmentation de 24 % des affaires administratives est principalement causée par un afflux important d'affaires urgentes liées aux élections locales dans l'un des tribunaux. Une augmentation de 12 % au **Luxembourg** est causée par les recours liés au plan de développement général de la ville de Luxembourg. En même temps, 19 % de plus de nouvelles affaires ont été reçues en **Espagne**, le plus probablement en raison de l'élargissement des compétences desdits tribunaux et d'une décision de la Cour constitutionnelle de 2015 qui a supprimé les frais de recours en appel. L'augmentation de 12 % signalée en **Ukraine** est restée inexplicée dans cette analyse.

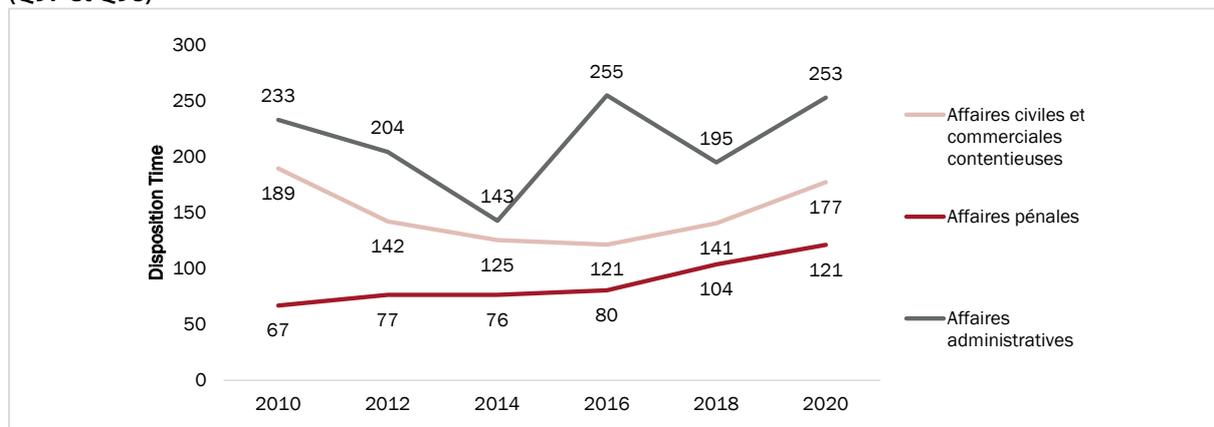
■ En revanche, en **Hongrie**, 63 % de nouvelles affaires en moins ont été rapportées en 2020 par rapport au cycle d'évaluation précédent, ce qui pourrait être justifié par les effets de la COVID-19 et une réorganisation de la justice administrative. Les autres États et entités présentant des baisses significatives sont la **Pologne**, avec un tiers de nouvelles affaires en moins, et l'**Arménie**, l'**Azerbaïdjan** et les **Pays-Bas**, avec un quart de nouvelles affaires en moins. Aucune raison particulière n'a été donnée pour ces baisses, si ce n'est la restriction des activités due à la pandémie.

■ Neuf États et entités ont connu une augmentation du nombre d'affaires pénales de deuxième instance reçues en 2020. Parmi eux, les variations les plus importantes sont observées en **Islande**, en **Pologne** et en **Suède**, qui ont reçu respectivement 206 %, 22 % et 15 % d'affaires en plus. Un nouveau degré de juridiction a été introduit en **Islande** le 1<sup>er</sup> janvier 2018, remplaçant les deux anciens degrés par un système à trois instances. La nouvelle Cour d'appel (Icel. Landsréttur) est une juridiction de deuxième instance. En **Pologne**, l'augmentation est expliquée par la catégorie des « autres affaires pénales » dont le nombre a été communiqué pour la première fois pour 2020, tandis qu'en **Suède**, davantage d'affaires reçues en première instance ont conduit à l'augmentation décrite.

■ D'autres États et entités ont signalé une diminution de l'afflux d'affaires pénales, notamment la **Grèce**, où 68 % de nouvelles affaires en moins ont été enregistrées, apparemment en raison de la pandémie et de l'accumulation d'affaires pendantes dans les tribunaux de première instance. En **Azerbaïdjan**, à **Chypre** et à **Malte**, une diminution d'environ un tiers a été signalée, expliquée uniquement par l'effet de la pandémie.

## Disposition Time des affaires de deuxième instance

Graphique 5.24 Disposition Time (DT) des tribunaux de deuxième instance par type d'affaires en Europe (Q97 et Q98)



Les DT des tribunaux de deuxième instance examinés à travers les affaires civiles et commerciales contentieuses, administratives et pénales sont restés inférieurs à ceux des tribunaux de première instance, indépendamment des augmentations constatées en 2020. Comme en première instance et pour les cycles précédents, le DT est le plus élevé en matière administrative et le plus faible en matière pénale.

En deuxième instance, les DT ont augmenté en 2020 pour les trois types d'affaires observées, poursuivant ainsi les tendances des cycles précédents en matière pénale et en matière de contentieux civil et commercial. De 2018 à 2020, le DT a augmenté de 36 jours pour les affaires civiles et commerciales contentieuses ainsi que de 17 jours pour les affaires pénales. En matière administrative, les résultats améliorés de 2018 se sont à nouveau détériorés avec une augmentation du DT de 58 jours.

Sur les 37 États et entités qui ont fourni des données sur les affaires civiles et commerciales contentieuses pour 2020, les DT les plus élevés sont observés en **Albanie** (1 742 jours), qui a fourni des données pour la première fois, et en **Italie** (1 026 jours), qui a noté une augmentation de 163 jours par rapport au cycle précédent. Un autre État ayant connu une augmentation notable est la **France**, avec un DT de 607 jours, soit une augmentation de 141 jours par rapport à 2018. Cette augmentation est le résultat de la diminution du nombre des affaires terminées en raison de la pandémie de la COVID-19. **Malte** a réduit son DT de 25 %, passant de 1 120 en 2018 à 838 jours en 2020.

Le DT n'a pas dépassé 100 jours dans neuf États et entités. Les tendances sont en baisse ou stables en **Arménie**, **Autriche**, **République tchèque**, **Lettonie**, **Lituanie**, au **Monténégro**, **Portugal**, en **Slovénie** ainsi qu'au **Kazakhstan**. En **Slovénie**, le DT a diminué de moitié, passant de 82 jours en 2018 à 40 en 2020, principalement en raison de la baisse du volume de nouvelles affaires. Plusieurs États et entités ont des DT en amélioration ou stables en 2020, malgré les

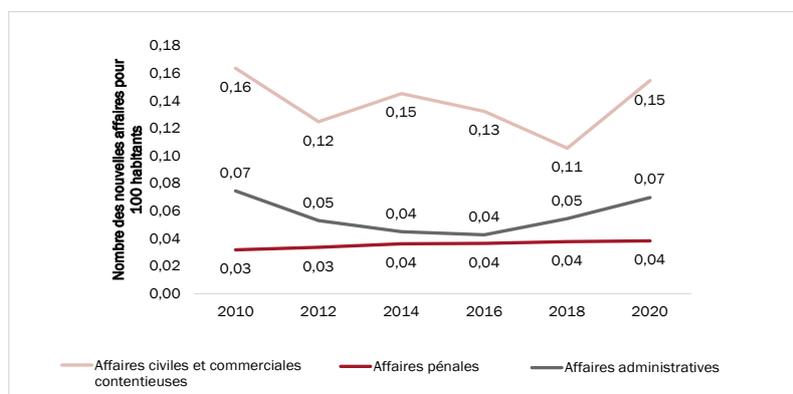
circonstances exceptionnelles de la pandémie, comme l'**Arménie**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **République tchèque**, l'**Estonie**, la **Suisse** et **Israël**. On peut supposer que ces résultats sont dus à des volumes plus faibles d'affaires nouvelles et terminées qui n'ont pas suivi la même tendance à la baisse.

Les variations des DT sont beaucoup plus importantes en matière administrative. En **Albanie**, qui a fourni des données pour la première fois, 4 485 jours sont nécessaires pour résoudre une affaire, suivie de **Chypre**, avec un DT de 2 688 jours, soit une augmentation de 532 jours par rapport à 2018. En revanche, un DT de 4 jours est calculé pour la **Hongrie** et de 56 pour le **Monténégro**. En **Hongrie**, le DT a été réduit de 91 jours en 2018 à 4 jours en 2020, principalement en raison d'une diminution significative des nouvelles affaires, ce qui a permis aux tribunaux de résoudre le stock d'affaires pendantes et de terminer l'année avec seulement 14 affaires administratives de deuxième instance non résolues. Les États et entités ont pour la plupart conservé des DT stables ou améliorés, mais certains ont connu des augmentations considérables. Le DT a augmenté de façon notable au cours des deux derniers cycles en **Azerbaïdjan**, **Géorgie**, au **Luxembourg**, en **République de Moldova**, en **Türkiye** et au **Maroc**, principalement en raison de la baisse de productivité en 2020 liée à la pandémie de la COVID-19. Par ailleurs, au **Luxembourg**, le système a été partiellement encombré par des recours concernant le plan de développement de la ville de Luxembourg, tandis qu'en **Türkiye**, de nouveaux tribunaux ont été créés et le flux des affaires n'est pas stabilisé.

En matière pénale, sur 40 États et entités, 33 ont un DT inférieur à 200 jours en 2020. Toutefois, le DT dans les sept États restants varie considérablement, de 311 jours en **Türkiye** à 1 167 jours en **Italie**. En **Albanie**, le DT a été multiplié par 3,5, passant de 281 à 998 jours, en raison d'un nombre d'affaires terminées réduit de moitié. Parallèlement, **Chypre** a divisé par deux son DT, passant de 754 jours à 347 jours, grâce à la réduction du nombre de nouvelles affaires.

## Affaires pendantes de deuxième instance

Graphique 5.25 Evolution de la médiane européenne des affaires de deuxième instance pendantes au 31 décembre pour 100 habitants par type d'affaires (Q97 et Q98)



Le graphique 5.25 illustre l'évolution de la médiane européenne des affaires pendantes de deuxième instance pour 100 habitants. Le volume d'affaires pendantes à la fin de 2020 a augmenté en matière civile et commerciale contentieuse et administrative. Il est resté le même que lors des trois cycles précédents en ce qui concerne les affaires pénales. Les affaires civiles et commerciales contentieuses ont présenté des variations plus marquées dans le temps. Les affaires administratives pendantes se sont améliorées de 2010 à 2016, pour recommencer à augmenter en 2018 et 2020. Le volume des affaires pénales pendantes n'a que légèrement augmenté au cours des dix années et s'est maintenu à 0,04 affaire pour 100 habitants de 2014 à 2020.

Les volumes individuels les plus importants d'affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes en 2020 sont constatés en **Bosnie-Herzégovine** (0,95 affaire) et en **Serbie** (1,30 affaire). Dans les autres États et entités, moins de 0,50 affaire pour 100 habitants est pendante à la fin de l'année. Neuf des 33 États et entités (27%) ont connu une augmentation des affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes par rapport aux cycles précédents, l'augmentation la plus importante ayant été enregistrée en **République de Moldova** (67%). Simultanément, en raison d'une baisse des affaires nouvelles et d'une augmentation des CR, les affaires pendantes ont diminué de -60% en **Slovénie**, de -44% en **Croatie** et de -45% en **Lituanie**. En effet, les tribunaux ont profité de la baisse de la demande pour travailler à la réduction des affaires pendantes en atteignant des CR élevés.

En termes d'affaires administratives de deuxième instance, en 2020, l'**Albanie** a déclaré le plus grand nombre d'affaires pendantes pour 100 habitants (0,47), suivie de la **Grèce** (0,27). Les autres États et entités ont moins de 0,20 affaire pendante à la fin de l'année. En outre, dans 72% des États et entités, moins de 0,10 affaire est pendante. Parmi eux, la **Hongrie** a rapporté 0,00014 affaire administrative pendante, et la **République slovaque** n'en a aucune en 2020.

Les États ayant rapporté le plus grand nombre d'affaires pénales pendantes en 2020 sont l'**Italie** (0,46), la **Türkiye** (0,43) et la **Croatie** (0,36). En même temps, en **Albanie**, 0,23 affaire pour 100 habitants reste pendante alors que dans les autres États et entités, les volumes sont inférieurs à 0,15 affaire.

Les données sur la part des affaires pendantes depuis plus de deux ans révèlent quelles juridictions sont davantage chargées d'affaires plus anciennes et susceptibles d'entraîner des violations du droit à un procès équitable. Comme pour les tribunaux de première instance, tous les États et entités n'étaient pas en mesure de fournir de telles données pour 2020.

## Affaires pendantes de deuxième instance de plus de deux ans

Parmi les 22 États et entités qui ont pu fournir des données, la part la plus élevée d'affaires civiles et commerciales contentieuses de plus de deux ans est constatée à **Malte** (53,4%), suivie par l'**Italie** (46,4%) et la **Bosnie-Herzégovine** (43,8%). En chiffres absolus, la **Bosnie-Herzégovine** et l'**Italie** ont réduit le nombre d'affaires de plus de deux ans de 18% et 11%, respectivement. Ce nombre a légèrement augmenté (de 2 %, soit de 889 en 2018 à 908 en 2020) à **Malte**. Un autre État ayant une part importante de ces affaires est le **Monténégro**, avec 32,5 %, qui a communiqué le nombre d'affaires pendantes depuis plus de deux ans pour la première fois lors de ce cycle. Grâce aux progrès généraux réalisés dans la réduction des affaires pendantes, la **Croatie** a réduit de moitié sa part déclarée, passant de 12,8 % en 2018 à 5,6 % en 2020. D'autres États et entités ont déclaré des valeurs nettement inférieures, comme 2,3 % en **Roumanie** ou bien aucune affaire civile et commerciale contentieuse de plus de deux ans en **Slovénie**.

En **Albanie**, 57,0% des affaires sont pendantes de plus de deux ans en matière administrative, soit 65 affaires au total, suivie de 25,6% en **Pologne**. À l'exception de 12,1 % de ces affaires en **Bosnie-Herzégovine**, soit une diminution de 306 affaires en 2018 à 189 en 2020, les autres États et entités ont des parts inférieures à 10 %.

Les variations sont plus faibles dans le domaine pénal, l'**Italie** a déclaré 47,9% des affaires de plus de deux ans, tandis que la part la plus élevée suivante est de 9,5% en **Bosnie-Herzégovine**. Dans d'autres États et entités, les pourcentages correspondants sont inférieurs à 5 %. L'**Estonie** et la **République de Moldova** sont les seuls États à ne pas avoir d'affaires pendantes depuis plus de deux ans dans les trois catégories analysées.

## TRIBUNAUX DE LA PLUS HAUTE INSTANCE

### ” Les tribunaux de la plus haute instance sont-ils plus efficaces que les tribunaux d’instance inférieure ? Existe-t-il des différences significatives entre les types d’affaires examinés ?

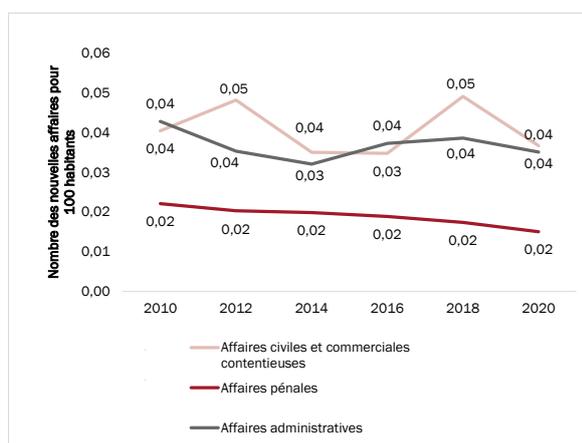
■ Selon la méthodologie de la CEPEJ, les tribunaux de la plus haute ou dernière instance (la Cour suprême) appartiennent à la troisième instance. Lorsque les juridictions sont organisées en deux instances, comme à **Chypre** et à **Malte**, la plus haute instance est alors considérée comme la deuxième instance, qui est évaluée dans la section précédente.

■ En 2020, les CR des Cours suprêmes ont dépassé les 100% dans les trois types d’affaires examinés, pour la première fois en matière administrative. Lors des cycles d’évaluation précédents, de 2010 à 2018, les CR ont fluctué en fonction du type d’affaires. Dans les affaires civiles et commerciales contentieuses et dans les affaires pénales, le CR médian a légèrement varié au fil des ans, tandis que le seul domaine où le CR est continuellement légèrement inférieur à 100% est le domaine administratif.

■ Les tribunaux de la plus haute instance ont également été touchés par la pandémie de la COVID-19, mais dans une bien moindre mesure. Le DT médian des affaires civiles et commerciales contentieuses a diminué en raison de la baisse des nouvelles affaires l’année des restrictions de la COVID-19. En revanche, les DT des affaires administratives et pénales ont augmenté, et les volumes d’affaires pendantes à la fin de l’année ont varié en conséquence. Certains États et entités ont réduit de manière significative le volume des affaires pendantes de plus de deux ans.

#### Affaires nouvelles des tribunaux de la plus haute instance

Graphique 5.26 Évolution de la médiane européenne des affaires nouvelles de la plus haute instance pour 100 habitants, par type d’affaires (Q99 et Q100)



■ Comme on pouvait s’y attendre, le nombre de nouvelles affaires devant les Cours suprêmes pour 100 habitants est considérablement plus faible que devant les autres instances, car toutes les affaires ne remplissent pas les conditions pour être examinées par la plus haute instance. Au fil des ans, des variations considérables ont été observées dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, mais les domaines pénal et administratif ont maintenu un flux constant, comme le montre le graphique 5.26. Un maximum de 0,05 affaire civile et commerciale contentieuse reçue en 2018 (et précédemment en 2012) a chuté de un cinquième en 2020, à 0,04. Simultanément, 0,04 affaire administrative et 0,02 affaire pénale a été rapportée. Le nombre de nouvelles affaires a continué à être le plus faible en matière pénale, tandis que les affaires civiles et commerciales contentieuses et les affaires administratives ont continué à s’échanger la première et la deuxième position.

■ Cinq États et entités ont reçu plus d’affaires civiles et commerciales contentieuses en 2020 que lors du cycle précédent. Parmi eux, l’augmentation est substantielle en **Arménie**, de 36 %. Les hausses sont de moindre importance en **Lettonie**, à **Monaco**, aux **Pays-Bas** et en **Israël**. D’autre part, le nombre de nouvelles affaires a considérablement diminué, de 34% en **Hongrie**, 60% en **Irlande**, 37% en **République de Moldova**, 33% en **Suède** et 53% en **Ukraine**. Le bond des affaires nouvelles en **Arménie** peut s’expliquer par une augmentation globale des affaires civiles et commerciales contentieuses dans le système. En revanche, les effets de la COVID-19 expliquent principalement les baisses mentionnées ci-dessus.

■ Les différences sont moins prononcées dans les affaires administratives et pénales, bien qu’il existe des variations significatives. Au **Monténégro**, le volume de nouvelles affaires administratives a chuté drastiquement, passant de 0,45 à 0,15. La **Macédoine du Nord** a connu une baisse similaire d’environ -60 % par rapport à 2018. En **Ukraine**, plus du tiers d’affaires pénales en moins a été reçu, tandis qu’en **Macédoine du Nord**, le nombre d’affaires pénales a doublé.

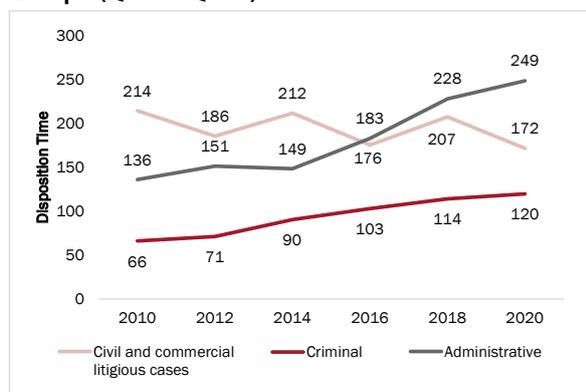
■ La charge de travail des Cours suprêmes dépend non seulement des volumes de nouvelles affaires dans le système en général, mais aussi des particularités de l’organisation judiciaire et des codes de procédure des États et entités. Il est courant et attendu que les Cours suprêmes reçoivent moins d’affaires que les

tribunaux de deuxième instance, mais il existe des exceptions à cette règle. En **Bulgarie**, **Hongrie** et **République slovaque**, les Cours suprêmes ont reçu un nombre d'affaires similaire à celui de leurs juridictions de deuxième instance, parfois même supérieur. En **Hongrie**, en 2020, la réorganisation de la justice administrative, par laquelle les affaires administratives ont été confiées à huit tribunaux régionaux, combinée aux restrictions COVID-19, a eu pour effet de réduire le nombre d'affaires en deuxième instance et de l'augmenter en troisième instance.

### Disposition Time des affaires de la plus haute instance

Dans les tribunaux de plus haute instance, la médiane DT des affaires civiles et commerciales contentieuses est la seule à diminuer, de 35 jours, entre 2018 et 2020, poursuivant ainsi la tendance fluctuante depuis 2010. La diminution du DT médian est entièrement due à la baisse des nouvelles affaires l'année des restrictions COVID-19. Le DT des affaires administratives a augmenté de 21 jours, renforçant la tendance à la hausse amorcée en 2016. Pour les affaires pénales, le DT a continué à augmenter en 2020 de six jours, maintenant ainsi la hausse constante sur la dernière période de dix ans.

Graphique 5.27 Disposition Time (DT) des tribunaux de la plus haute instance, par type d'affaires en Europe (Q99 et Q100)



Dans le domaine des affaires civiles et commerciales contentieuses, près des deux tiers des États et entités ont connu une hausse de leur DT par rapport à l'année précédente. Dans quatre États et entités, les DT ont plus que doublé. Il s'agit de l'**Azerbaïdjan** (de 47 à 120 jours), l'**Estonie** (de 66 à 172 jours), la **Lituanie** (de 160 à 389 jours) et le **Portugal** (de 49 à 126 jours). Bien qu'elles ne soient pas souhaitables, ces augmentations ne sont pas nécessairement alarmantes, car ce n'est qu'en **Lituanie** que le DT dépasse la médiane européenne. Les bonds peuvent s'expliquer principalement par l'activité réduite des tribunaux dans les circonstances de la COVID-19 et par

l'augmentation du stock d'affaires pendantes. En outre, la **Lituanie** a indiqué que la diminution des postes de juges et la longueur des procédures de nomination par le Parlement pour les postes vacants ont nui à la productivité de la Cour suprême. Parallèlement, le DT a diminué de moitié en **Lettonie** en raison de la baisse des affaires pendantes, bien que le nombre de nouvelles affaires soit resté pratiquement inchangé. En **Slovénie** et en **Ukraine**, il a diminué de moitié en raison de la baisse du nombre de nouvelles affaires.

De même, plus de la moitié des États et entités ont signalé une augmentation des DT des affaires administratives au cours des deux derniers cycles. La **République de Moldova**, la **Macédoine du Nord** et le **Kazakhstan** sont les seuls États qui ont plus que doublé le DT, avec des différences significatives. En 2020, la **République de Moldova** a atteint un DT de 51 jours, tandis que 304 jours ont été rapportés en **Macédoine du Nord**. La **Grèce** est restée l'État présentant le DT individuel le plus élevé pour les affaires administratives de troisième instance, avec 1 107 jours, soit une réduction de 12 % par rapport à 2018. Le deuxième DT le plus élevé est calculé pour l'**Italie**, avec 667 jours, soit 16 % de moins que le cycle précédent. À l'inverse, en **Türkiye**, 460 jours en 2018 sont passés à 612 en 2020. Il y a 13 États et entités dans lesquels le DT a diminué. Parmi eux, les diminutions les plus importantes sont observées en **Hongrie** et en **Ukraine**, de -74 % et -60 %, respectivement. Comme nous l'avons déjà mentionné, la **Hongrie** a connu une importante réforme de la justice administrative, tandis qu'aucune raison spécifique n'a été identifiée pour l'**Ukraine**.

En termes de valeurs absolues exprimées en jours, les variations des DT pour les affaires pénales sont beaucoup plus faibles que pour les autres types d'affaires étudiés. Environ la moitié des États et entités ont augmenté leurs DT, tandis que d'autres ont connu des diminutions. Des augmentations plus importantes, supérieures à 50 jours, sont notées en **Azerbaïdjan**, **Italie**, **République de Moldova** et **Espagne**. **Monaco** fait figure d'exception avec une augmentation du DT de 511 jours ou 233%, mais en volume réel, le nombre total d'affaires pendantes à la fin de l'année est passé de neuf à 38. Les baisses ont dépassé 50 jours dans huit États et entités - **Irlande**, **Luxembourg**, **Macédoine du Nord**, **Norvège**, **Pologne**, **Roumanie**, **Türkiye** et **Ukraine**. La plupart d'entre eux ont connu une baisse des nouvelles affaires en 2020. Cependant, en **Macédoine du Nord**, le nombre de nouvelles affaires a doublé, probablement en raison des modifications apportées au Code de procédure pénale, suivies d'une augmentation des affaires terminées suite aux nouvelles nominations de juges.

### Affaires pendantes au niveau de la plus haute instance

■ Les médianes européennes des affaires pendantes pour 100 habitants devant les juridictions de la plus haute instance restent faibles et stables dans les trois types d'affaires analysés. Dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, depuis 2014, la médiane est restée à 0,02 affaire pendante. En matière administrative, 0,02 affaire est pendante pour 100 habitants en 2020, comme les années précédentes (sauf en 2012 et 2014 où 0,01 affaire était pendante). Les affaires pénales n'ont pas dépassé 0,01 affaire pendante pour 100 habitants en 2020, comme lors des cycles précédents.

■ Le volume le plus important d'affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes a été rapporté en **Croatie** - 0,28 pour 100 habitants. C'est le premier cycle depuis 2010 que la **Croatie** fournit des données sur cette catégorie, il n'est donc pas possible d'établir une tendance. La **Türkiye** a enregistré les volumes les plus élevés de 0,16 et 0,31 affaires pendantes pour 100 habitants en matière administrative et pénale. Bien que les volumes en matière administrative et pénale puissent être les plus élevés en **Türkiye**, dans les deux types d'affaires, les affaires pendantes ont diminué au cours des derniers cycles d'évaluation en raison d'une politique spéciale de réduction du nombre d'affaires pendantes adoptée par la Cour de cassation. Cela est également visible dans les affaires civiles, où la **Türkiye** n'est plus le pays où le nombre d'affaires pour 100 habitants est le plus élevé et où la diminution est significative au cours de la même année, passant de 0,27 en 2018 à 0,16 en 2020. Cependant, la plupart des États et entités affichent un nombre d'affaires pendantes beaucoup plus faible à la fin de 2020.

### Affaires pendantes au niveau de la plus haute instance de plus de deux ans

■ L'**Azerbaïdjan**, l'**Estonie** et la **République de Moldova** n'ont rapporté aucune affaire pendante de plus de deux ans dans les catégories d'affaires analysées. En revanche, la part des affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes depuis plus de deux ans parmi ces affaires est de 84,8% au **Monténégro** et de 48,2% en **Croatie**, qui n'avaient pas fourni de données lors du cycle précédent. En même temps, la **Croatie** a introduit des modifications législatives visant à rationaliser le nombre d'affaires pouvant être jugées par la Cour suprême, ce qui devrait désengorger cette dernière. L'afflux plus important de recours juridiques extraordinaires (révisions dites extraordinaires) a commencé avec les modifications du Code de procédure civile de 2008 et 2011 qui ont permis à de nombreuses affaires d'atteindre la Cour suprême sans contrôle préalable de l'instance inférieure. Ces affaires ont engorgé la Cour suprême et provoqué l'augmentation de l'arriéré. L'**Italie** compte également 48 % de ses affaires pendantes depuis plus de 2 ans. En **Türkiye**, la part respective des affaires a diminué de plus de moitié entre 2018 et 2020, passant de 36,8 % à 15,9 %, grâce à des mesures ciblées de réduction de l'arriéré. Les parts sont beaucoup plus faibles dans les autres États et entités qui étaient en mesure de fournir des données. La **Belgique** a indiqué 13,9 % d'affaires pendantes depuis plus de deux ans, tandis que 0,6 % ont été rapportées en **Ukraine**.

■ De même, dans les affaires administratives, les différences sont vastes, la **Croatie** et l'**Italie** ont déclaré que plus de la moitié des affaires pendantes avaient plus de deux ans, suivies par l'**Ukraine** (39,6%) et la **Türkiye** (30,6%). En **Slovénie**, elle a été multipliée par six, passant de 3,8 % en 2018 à 23,8 % en 2020, tandis que dans d'autres États et entités, les parts déclarées sont beaucoup plus faibles, ou il n'y a pas de telles affaires en 2020.

■ Dans les affaires pénales, les parts des affaires pendantes depuis plus de deux ans sont beaucoup plus faibles, un maximum de 17,3% est observé en **Bosnie-Herzégovine**, suivi de 16,9% en **Belgique** et 15,3% en **Türkiye**.

#### Exemple intéressant

En 2019, une politique spécifique a été adoptée pour réduire le nombre d'affaires pendantes à la Cour de cassation en **Türkiye**. Le système a commencé à donner la priorité aux affaires les plus anciennes par un mécanisme d'alerte. Le temps d'attente de chaque affaire a été suivi via le système. En conséquence, les affaires pendantes ont considérablement diminué par rapport au cycle précédent.

## Tendances et conclusions

Le cycle d'évaluation 2022 (données 2020) a été fortement affecté par la crise de la COVID-19. En raison des préoccupations et des restrictions liées à la COVID-19, les tribunaux de toute l'Europe ont rencontré des problèmes pour exécuter même les activités de routine. Cependant, toutes les juridictions n'ont pas été touchées de la même manière.

Les Etats et les entités ont eu recours à diverses mesures innovantes pour atténuer les effets de la COVID-19 et utiliser au mieux les ressources existantes pour assurer le fonctionnement de leurs tribunaux. La plupart d'entre eux se sont appuyés sur les services électroniques.

Les tribunaux de première instance ont été les plus touchés par la pandémie. Les deuxième et troisième instances ont produit des résultats très similaires en termes de Disposition Time, un peu plus élevés par rapport au cycle précédent. Le domaine du droit pénal reste considéré comme le plus efficace tandis que le DT reste le plus élevé dans les affaires administratives.

Dans la majorité des Etats et entités, les procureurs ont amélioré la part des affaires terminées par rapport aux affaires reçues. On peut supposer que la diminution de l'afflux d'affaires, expliquée principalement par les mesures de lutte contre la pandémie de la COVID-19, a facilité l'obtention de ces résultats.

La pression exercée sur les tribunaux par les affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit de séjour des étrangers a commencé à s'affaiblir, bien que de nombreuses nouvelles affaires arrivent encore dans le système.



La nouvelle édition du rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui évalue le fonctionnement des systèmes judiciaires de 44 Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que de trois Etats observateurs auprès de la CEPEJ, Israël, le Kazakhstan et le Maroc, reste fidèle au processus développé depuis 2002 tout en axant le contenu du rapport sur l'analyse des tendances européennes. En complément de ces analyses, la CEPEJ a également développé, pour chaque Etat participant, une fiche qui présente de façon synthétique les principales données et indicateurs développés par la CEPEJ ainsi qu'une analyse des principaux aspects de chaque système judiciaire. L'ensemble des données quantitatives et qualitatives collectées auprès des correspondants nationaux de la CEPEJ ainsi que les commentaires les accompagnant est par ailleurs disponible sur la base de données dynamique CEPEJ-STAT (<https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-stat>). S'appuyant sur une méthodologie qui fait désormais référence pour collecter et traiter un grand nombre de données sur la justice, cette étude - sans équivalent - est avant tout conçue comme un outil de politique publique destiné à améliorer l'efficacité et la qualité de la justice. Connaître pour pouvoir comprendre, analyser et réformer. Tel est l'objectif de la CEPEJ pour ce rapport destiné aux décideurs publics, aux praticiens du droit, aux chercheurs, de même qu'à celles et ceux qui s'intéressent simplement au fonctionnement de la justice en Europe et au-delà.



[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



9 789287 192752

<http://book.coe.int>  
ISBN 978-92-871-9275-2  
19,50 € / 39 US\$

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE