

Présentation du Rapport d'Évaluation des systèmes judiciaires européens de la CEPEJ, cycle 2022 (données 2020)

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 et est aujourd'hui un organe unique composé d'experts qualifiés des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle développe des outils et propose des mesures concrètes pour améliorer l'efficacité et la qualité du service public de la justice au bénéfice de ses usagers en veillant notamment à ce que les politiques publiques en matière judiciaire tiennent compte des usagers de la justice, et en offrant aux Etats des solutions effectives en amont des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme, en prévenant les violations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et ainsi contribuer à désengorger la Cour.

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.

Le Rapport d'évaluation 2022 de la CEPEJ sur les « Systèmes judiciaires européens » se base sur les données de 2020. 44 Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que trois Etats observateurs auprès de la CEPEJ, Israël, le Maroc et le Kazakhstan ont participé à ce neuvième cycle biennal d'évaluation.

Cette édition reste fidèle au processus d'évaluation développé par la CEPEJ et à la méthodologie de collecte et de contrôle de qualité des données.

Comme pour le cycle précédent, le Rapport se compose de trois parties différentes et complémentaires, mais pour la première fois il propose également une analyse synthétique des éléments les plus remarquables de chaque système judiciaire (voir la Partie 2 « Fiches pays »). Le contenu de chaque partie est décrit ci-dessous :

- Une **1ère partie « tableaux, graphiques, analyses »** présente des tendances européennes sur des thèmes importants pour les systèmes judiciaires : le budget, les professionnels, l'organisation des tribunaux, les usagers, les TIC, efficacité et qualité).
 - o Cette partie présente à la fois un état des lieux des systèmes judiciaires tout en identifiant les tendances qui se dessinent en Europe. Afin d'en permettre une lecture plus interactive, chaque chapitre est construit autour de questions auxquelles les analyses présentées tentent de répondre. La tendance générale européenne est identifiée et les cas particuliers qui s'en éloignent sont soulignés.
 - o Afin de tenir compte des événements ayant eu un impact significatif en 2020, le Rapport analyse la manière dont la crise de la COVID-19 a affecté différents aspects du fonctionnement des systèmes judiciaires.
- o Cette 1^{ère} partie met également en valeur certaines des bonnes pratiques développées dans les Etats membres afin que le Rapport soit aussi un vecteur d'échanges entre les Etats membres quant au fonctionnement des systèmes judiciaires.
- Une **2ème partie « Fiches pays »** contient les données principales et indicateurs développés par la CEPEJ présentés de façon synthétique pour chaque pays.
 - o La CEPEJ répond ici à une forte attente des pays en matière de statistiques judiciaires. Ces fiches pays permettent de situer un pays dans le contexte européen grâce aux données clés présentées par rapport aux médianes européennes.

o Pour la première fois, les fiches pays contiennent également une analyse synthétique des éléments les plus notables de chaque système judiciaire, notamment concernant les ressources (humaines, financières), les salaires des juges et des procureurs, la parité au sein des professions judiciaires, l'efficacité des différentes juridictions (civiles, pénales, administratives) à tous les niveaux d'instance (1^{ère}, 2^{ème}, Cour suprême) au travers des indicateurs de performance développés par la CEPEJ (Clearance Rate (CR) (taux de variation du stock d'affaires pendantes) et Disposition Time (DT) (mesure, en jours, de la durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes). L'activité des ministères publics est également mesurée.



o Un indicateur du développement des TIC dans chaque système judiciaire est également présenté sous forme d'un indice TIC. Ce dernier mesure le taux de déploiement dans les différentes matières juridiques (civile, administrative, pénale).

- Une 3^{ème} partie « CEPEJ-STAT », la base de données dynamique de la CEPEJ qui contient l'ensemble des données qualitatives et quantitatives collectées par la CEPEJ depuis 2010 ainsi que les commentaires accompagnant chaque donnée.

o La base de données sera enrichie de l'ensemble des données 2020 collectées à partir du [questionnaire d'évaluation de la CEPEJ](#), les données présentées dans la partie 1 et les autres données.

o Elle contient également différents tableaux de bord (synthèse des données, efficacité, budget des systèmes judiciaires, nouvelles technologies, parité dans les tribunaux). Pour ce cycle, la CEPEJ a développé un nouveau tableau de bord concernant les juges et les procureurs.

Tendances principales

Budget

- 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. En moyenne, 66% de ce budget sont alloués aux tribunaux, 24,5% aux ministères publics et 9,5% à l'aide judiciaire. La Suisse et le Monaco sont les pays qui consacrent le montant le plus significatif par habitant (217 € et 199 €), en contraste avec la Géorgie (8,7 €) et l'Azerbaïdjan (9,6 €),

tandis que le Monténégro et la Bosnie et Herzégovine dédient au système judiciaire les pourcentages les plus élevés du PIB (0,80% et 0,73%), en contraste avec la Norvège (0,17%), Danemark et le Luxembourg (0,17%).

- En 2020, une large majorité d'États et entités ont augmenté le budget alloué à leurs systèmes judiciaires (+8% en moyenne). L'augmentation la plus significative en pourcentage, de 12 % en moyenne, a été enregistrée pour le budget des ministères publics.

Professionnels

- le nombre de juges professionnels a légèrement augmenté, la moyenne étant de 22,2 juges par 100 000 habitants ; le nombre de procureurs connaît également une tendance générale à la hausse depuis 2010, même s'il a légèrement baissé par rapport à 2018, avec une moyenne de 11,8 procureurs (de 3 en France, Irlande et le Maroc jusqu'à la valeur maximale de 24 en Lettonie et en République de Moldova, et 30 au Kazakhstan) ; le nombre d'avocats continue d'augmenter en Europe avec en moyenne 172 avocats par 100 000 habitants (de 20 en Azerbaïdjan à 485 au Luxembourg) ;
- l'indépendance totale des procureurs vis-à-vis de toute influence dans la poursuite d'affaires individuelles n'est garantie que dans une minorité d'États et d'entités ; les instructions dans les affaires individuelles restent possibles dans plusieurs pays ;
- le nombre moyen d'affaires pénales de première instance pour 100 habitants reçues par les procureurs a considérablement diminué depuis 2010 (de 4,2 à 3,1) ;
- le ratio moyen de personnels non-juge par rapport aux juges professionnels est d'environ 3,9 en 2020, le minimum étant de 1,0 au Luxembourg et le maximum de 9,4 à Malte et en Irlande du Nord (RU) ;
- 15 Etats membres ont mis en place des *Rechtspfleger* (ou des organes équivalents) dans leurs systèmes judiciaires ;
- en 2020, le ratio de personnels non-procureur par rapport aux procureurs est resté stable et représente 1,4 personnel non-procureur en moyenne ;
- depuis plusieurs années, il y a plus de femmes que d'hommes parmi les juges et les procureurs ; dans le même temps, le plafond de verre, c'est-à-dire la sous-représentation des femmes dans les plus hautes fonctions, est toujours présent ; en 2020, pour l'ensemble des instances, il y a 56% de femmes juges, mais seulement 38% de femmes présidents de tribunaux ; pour les procureurs : 53% de femmes procureurs, mais seulement 38% de femmes chefs de ministères publics ;
- 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) ;
- le ratio entre les salaires des juges et les salaires moyens nationaux révèle de grandes différences en Europe : de 1.0/1.7 en Allemagne (en début/fin de carrière) à 6.8/21.6 en Ukraine (en début/fin de carrière); en valeur absolue, le salaire annuel le plus bas se trouve en Géorgie en début de carrière des juges (11,928 €) et en République de Moldova en fin de carrière (18,631 €), tandis que le montant absolu le plus élevé de salaire annuel est enregistré en Ecosse (RU) en début de carrière (159,101 €) et en Suisse en fin de carrière (330,869 €) ;
- le ratio entre les salaires des procureurs et les salaires moyens nationaux montre aussi d'importantes disparités en Europe : il varie de 0,8 en Irlande à 4,1 en Albanie en début de carrière, tandis qu'en fin de carrière il évolue de 1,7 en Allemagne et au Luxembourg à 7,8 en Géorgie ; en valeur absolue, le salaire annuel le plus bas se trouve en Azerbaïdjan en début de

carrière des procureurs (6,893 €) et en République de Moldova en fin de carrière (16,489 €), tandis que le montant absolu le plus élevé de salaire annuel est enregistré en Suisse en début de carrière (128,770 €) et en Italie en fin de carrière (187,296 €) ;

Tribunaux

- deux tendances principales caractérisent la période 2010-2020 en termes d'organisation des tribunaux : le nombre de tribunaux diminue en Europe, tandis que leur spécialisation continue, même si elle a été ralentie en 2020 ;

Usagers de la Justice

- la pandémie de la COVID-19 a renforcé la place centrale de l'utilisateur dans le système de justice et a accéléré la numérisation de la justice ;
- la disponibilité en ligne devient le moyen dominant de partager des informations avec les usagers : 43 Etats ont mis en place des sites internet donnant accès à la législation et à la jurisprudence nationales, à des informations pratiques pour les usagers des tribunaux, ainsi que des informations sur le système judiciaire ;

Technologies de l'information et de la communication (TIC)

- les Etats et entités membres du Conseil de l'Europe déploient de plus en plus les TIC pour soutenir l'activité judiciaire, mais il subsiste toujours des différences importantes entre les pays : l'indice général TIC (gestion des tribunaux et des procédures judiciaires, aide à la décision et communication avec les tribunaux) varie de 1.6 en Ecosse (RU) à 9.8 en Estonie et Lettonie ;
- un pourcentage plus élevé du budget des tribunaux est alloué aux TIC par rapport aux années précédentes (+22% d'investissements dans l'informatisation) ;

Efficacité

- en raison des restrictions liées à la COVID-19, les tribunaux de toute l'Europe ont rencontré des problèmes pour exécuter même les activités quotidiennes ; cependant, toutes les juridictions n'ont pas été touchées de la même manière, dans la mesure où les Etats et entités ont eu recours à diverses mesures innovantes pour atténuer les effets de la COVID-19 ; les tribunaux de première instance ont été les plus touchés par la pandémie ; les deuxième et troisième instances se sont montrées plus efficaces, même si leurs résultats ont été moins satisfaisants qu'en 2018 ;
- la valeur médiane du Clearance Rate des juridictions européennes en 2020 demeure stable et proche des 100% ; toutefois, il est à noter que les tribunaux de première instance n'ont atteint le seuil des 100% dans aucune des trois catégories d'affaires examinées (civiles et commerciales contentieuses : 98% ; administratives : 97% ; pénales : 95%) ;
- la justice pénale est la plus efficace au niveau des trois degrés de juridiction (Disposition Time en première instance : 149 jours ; deuxième instance : 121 jours ; troisième instance : 120 jours) ; les tribunaux de troisième instance apparaissent comme les plus efficaces pour toutes les matières (Disposition Time des affaires civiles et commerciales contentieuses : 172 jours ; affaires administratives : 249 jours ; affaires pénales : 120 jours), même si les tribunaux de deuxième instance affichent des résultats très similaires ;

- dans la majorité des Etats et entités les procureurs ont amélioré leurs résultats, probablement en raison de la diminution de l'afflux d'affaires causée principalement par les mesures liées à la pandémie de la COVID-19 (la médiane européenne des affaires traitées par rapport aux affaires reçues est de 97% contre 85% en 2018) ;
- en 2020, le nombre de nouvelles affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit de séjour des étrangers a diminué, même s'il demeure élevé ; la valeur médiane des Clearance Rates en matières liées aux demandeurs d'asile et au droit de séjour des étrangers est respectivement de 98% et 99%, tandis que celle des Disposition Times est de 182 et 190 jours. Les pays les plus affectés par ces catégories d'affaires en 2020 restent la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suède, même si en comparaison avec 2018, les affaires nouvelles ont diminué dans tous ces Etats, à l'exception de la Belgique.