

# Systemes judiciaires europeens

## Efficacite et qualite de la justice

### ETUDES DE LA CEPEJ N° 26



Édition 2018 (données 2016)

**cepej**  
European  
Commission  
for the Efficiency  
of Justice

Commission  
européenne  
pour l'efficacité  
de la justice

COUNCIL OF EUROPE  
  
CONSEIL DE L'EUROPE

Edition anglaise :

*“European Judicial Systems –  
Efficiency and quality of justice”  
2018 Edition (2016 data)  
CEPEJ Studies No. 26  
ISBN 978-92-871-8566-2*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage  
sont de la responsabilité des auteurs et  
ne reflètent pas nécessairement la ligne  
officielle du Conseil de l'Europe.*

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).

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

Photo de couverture : Shutterstock

Cette publication n'a pas  
fait l'objet d'une relecture  
typographique et grammaticale.

ISBN 978-92-871-8565-5

© Conseil de l'Europe, octobre 2018  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

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

Les Etudes de la CEPEJ N° 26

Edition 2018 (donnees 2016)



## TABLE DES MATIERES

<b>Chapitre 1. Le processus d'évaluation de la CEPEJ .....</b>	<b>5</b>
1.1 Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice .....	5
1.2 Grille pour l'évaluation des systèmes judiciaires .....	5
1.3 Collecte, validation et analyse des données .....	6
1.4 Questions méthodologiques générales .....	7
1.5 Données économiques et démographiques générales .....	10
<b>Chapitre 2. Budgets des systèmes judiciaires .....</b>	<b>17</b>
2.1. Budget de l'ensemble du système de justice.....	23
2.3 Budget alloué aux tribunaux .....	40
2.4 Budget public alloué au ministère public .....	56
2.5. Frais de justice et taxes .....	63
2.6 Budget public alloué à l'aide judiciaire.....	71
<b>Chapitre 3. Les personnels de justice et les avocats.....</b>	<b>93</b>
3. 1 Juges.....	93
3.2 Procureurs .....	125
3.3 Eléments communs aux juges et procureurs en matière de formation, d'éthique et de responsabilité .....	151
3.4 Autres personnels des tribunaux .....	158
<b>Chapitre 4. Organisation des tribunaux.....</b>	<b>195</b>
4.1 Organisation judiciaire .....	195
4.2 Etat du développement des technologies de l'information (TI) dans les systèmes judiciaires européens .....	212
4.3 Usagers de Justice .....	222
<b>Chapitre 5. Efficacité et qualité de l'activité des tribunaux et du ministère public.....</b>	<b>237</b>
5.1 Aperçu général du volume d'affaires des tribunaux.....	239
5.2 Justice civile et commerciale (affaires contentieuses) : données 2016 et tendances concernant les indicateurs de performance.....	242
5.3 Justice administrative : données 2016 et tendances concernant les indicateurs de performance .	272
5.4 Justice pénale : données 2016 et tendances concernant les indicateurs de performance .....	298
5.5 Résumé des tendances et des conclusions.....	336



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

Ce chapitre porte sur le processus d'évaluation entrepris par la CEPEJ et dont les résultats sont présentés dans le présent rapport. Il expose les principes de travail et les choix méthodologiques qui ont présidé à cet exercice.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La grille d'évaluation a été revue par le Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires de la CEPEJ (CEPEJ-GT-EVAL) en 2017. Sa note explicative vise à faciliter la compréhension commune des questions par tous les correspondants nationaux, permettant de garantir l'uniformité des données collectées et traitées. Il a été recommandé à tous les correspondants nationaux de lire attentivement la note explicative avant de répondre à chaque question. Pour ce cycle, le CEPEJ-GT-EVAL a également décidé de soumettre aux correspondants nationaux de la CEPEJ un questionnaire additionnel sur la parité hommes/femmes dans les systèmes judiciaires.

Pour le présent cycle, la grille et la note explicative ont été soumises aux Etats membres en juin 2017. Les nouvelles données ont été reçues à la fin de l'année 2017, en utilisant le nouveau système de collecte des données, « CEPEJ-COLLECT », permettant à chaque correspondant national d'accéder à une application internet sécurisée pour transmettre ses réponses au Secrétariat de la CEPEJ.

### 1.3 Collecte, validation et analyse des données

Ce rapport utilise des données de l'année de référence 2016. La plupart des Etats et entités n'étant pas en mesure de produire les données 2016 avant l'été ou l'automne 2017, la CEPEJ ne pouvait les collecter avant le début de l'année 2018.

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

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

Les correspondants nationaux sont considérés comme les principaux interlocuteurs du Secrétariat et des experts pour la collecte des nouvelles données, et comme les premiers responsables de la qualité des données utilisées pour l'enquête. Toutes les réponses individuelles ont été enregistrées dans le nouvel outil CEPEJ-COLLECT.

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

La réunion entre le CEPEJ-GT-EVAL et le Réseau de correspondants nationaux (Strasbourg, mai 2018) a constitué une étape essentielle du processus, pour valider les données, expliquer ou corriger, sur les mêmes questions, les écarts significatifs des données entre 2018 et les cycles précédents, discuter des choix des experts et améliorer la qualité des données.

#### **Les Etats participants**

En mai 2018, 45 Etats membres avaient pleinement participé au processus d'évaluation : l'**Albanie**, **Andorre**, l'**Arménie**, l'**Autriche**, l'**Azerbaïdjan**, la **Belgique**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Bulgarie**, la **Croatie**, **Chypre**<sup>2</sup>, la **République tchèque**, le **Danemark**, l'**Estonie**, la **Finlande**, la **France**, la **Géorgie**<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Le Groupe de travail de la CEPEJ sur l'évaluation de la justice (CEPEJ-GT-EVAL) était composé de :  
M. Ramin GURBANOV, Vice-Président de la CEPEJ, Juge au Tribunal de District de Yasamal, Azerbaïdjan,  
M. Adis HODZIC, Chef du Service du Budget et de la Statistique, Secrétariat du Conseil Supérieur de la Magistrature de Bosnie-Herzégovine,  
M. Jean-Paul JEAN, Président de chambre à la Cour de Cassation, Professeur associé à l'Université de Poitiers, France (Président du CEPEJ-GT-EVAL),  
Mme Simone KREß, Juge, Vice-Présidente du Tribunal régional de Cologne, Allemagne,  
M. Georg STAWA, Président de la CEPEJ, Chef du Service des projets, de la stratégie et de l'innovation, Ministère fédéral de la Justice, Autriche,  
M. Jaša VRABEC, Chef du Bureau du développement de l'administration judiciaire, Cour Suprême de la République de Slovénie,  
Mme Martina VRDOLJAK, Chef du département des statistiques, de l'analyse et du développement stratégique du pouvoir judiciaire, Direction de l'organisation du pouvoir judiciaire, Ministère de la Justice, Croatie.  
Le groupe a également bénéficié du soutien actif des experts scientifiques :  
Mme Julinda BEQIRAJ, Associée de recherche dans le domaine de l'État de droit, Centre Bingham pour l'État de droit, Londres, Royaume-Uni  
Mme Caroline EXPERT-FOULQUIER, Maître de conférences de droit public, Université de Limoges, Directrice adjointe de l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) de Limoges, France,  
M. Fotis KARAYANNOPOULOS, Avocat, Athènes, Grèce  
M. Christophe KOLLER, Directeur opérationnel, ESEHA (Centre d'expertises comparatives - conseils: Administration - Etat - Société - Economie - Histoire), Berne, Suisse,  
Mme Ivana NINČIĆ, Consultante pour les réformes des professions juridiques, Ministère de la Justice, Serbie,  
Mme Hélène PAULIAT, Professeur de droit public, Présidente honoraire de l'Université de Limoges, France  
M. Francesco PERRONE, Juge, Tribunal de Padoue, Italie  
Mme Federica VIAPIANA, Chercheuse et consultante, Bologne, Italie.

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

l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la République de Moldova<sup>4</sup>, Monaco, le Monténégro, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie<sup>5</sup>, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »<sup>6</sup>, la Turquie, l'Ukraine<sup>7</sup> et le Royaume-Uni<sup>8</sup> (entités de l'Angleterre et Pays de Galles et de l'Ecosse).

Seuls le Liechtenstein et Saint-Marin, de même que l'Irlande du Nord (comme entité du Royaume-Uni), n'ont pas été en mesure de fournir de données pour le présent rapport.

Israël et, pour la première fois, le Maroc ont participé au cycle d'évaluation en tant qu'Etats observateurs et apparaissent dans ce rapport. Il convient de noter que les données indiquées en fin de tableaux (moyennes, médianes, etc.) continuent à être uniquement calculées pour les Etats membres du Conseil de l'Europe et donnent par conséquent une image de la situation des systèmes judiciaires en Europe.

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

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

#### 1.4 Questions méthodologiques générales

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

**Ce rapport est limité aux questions et données clé et ne peut pas prétendre avoir exploité exhaustivement toute l'information qui a été mise en avant par les Etats et entités.**

**Ce rapport n'est que l'un des éléments utilisés par la CEPEJ pour présenter le fonctionnement des systèmes judiciaires en 2016. Il est particulièrement utile, pour approfondir ce rapport, de consulter la base de données dynamique « CEPEJ-STAT », accessible sur Internet et comprenant un système de traitement des données (voir : [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej)). Cette base de données permettra à tous les bénéficiaires d'analyser de manière indépendante, et selon leurs besoins, des ensembles cohérents de données pour des groupes d'Etats spécifiques ou pour l'ensemble des Etats et entités.**

---

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

<sup>4</sup> Les données fournies par la République de Moldova n'incluent pas celles des territoires qui ne sont pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de la République de Moldova.

<sup>5</sup> Etant engagé par les décisions pertinentes du Comité des Ministres (par exemple CM/Del/Dec(2014)1196/1.8, CM/Del/Dec(2014)1207/1.5, CM/De/Dec(2015)1225/1.8, CM/Del/Dec(2017)1285/2.1bisb) pour défendre la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, le Conseil de l'Europe ne reconnaît aucune modification du statut de la République autonome de Crimée et de la Ville de Sébastopol.

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

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

<sup>8</sup> Les résultats du Royaume-Uni sont présentés séparément pour l'Angleterre et Pays de Galles et l'Ecosse. L'Irlande du Nord n'a pas fourni de données. Les trois systèmes judiciaires sont organisés différemment et fonctionnent de manière indépendante.

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

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

### **Qualité des données**

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

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

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

Un effort particulier de validation a été fait pour assurer la cohérence et la fiabilité des données et permettre de construire et d'analyser des séries statistiques. Ces séries permettent de mesurer certaines évolutions. Ces évolutions sont souvent limitées à la période 2010-2016. En ce qui concerne la vérification de l'exactitude des données chiffrées fournies, un contrôle de qualité des données approfondi a été effectué par le Secrétariat de la CEPEJ, comprenant de nombreux échanges avec les correspondants nationaux. Des règles statistiques et logiques ont été appliquées pour comparer les données issues de trois cycles consécutifs. Ceci a permis d'isoler les réponses donnant lieu à des variations importantes et d'essayer d'en expliquer les raisons. Au travers de ces comparaisons, des problèmes méthodologiques ont pu être révélés et corrigés. Certaines variations sont également parfois explicables par l'évolution de situations économiques, de réformes structurelles et organisationnelles, de décisions politiques ou de la mise en place de nouveaux dispositifs, procédures ou mesures.

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

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

A ce jour, 25 Etats volontaires ont fait l'objet d'un examen de leur système par les pairs pour analyser l'organisation de la collecte et de la transmission de leurs données au Secrétariat de la CEPEJ: l'**Autriche**, l'**Azerbaïdjan**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **République Tchèque**, **Chypre**, l'**Estonie**, la **France**, la **Géorgie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, **Malte**, le **Monténégro**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, la **Fédération de Russie**, la **Serbie**, la **Slovaquie**, la **Suisse** et la **Turquie**, ainsi qu'**Israël**. En outre, une visite a été organisée en

**Norvège**, regroupant également des experts du **Danemark**, de la **Finlande**, de l'**Islande** et de la **Suède**. Au cours de ces visites, les experts désignés par le CEPEJ-GT-EVAL ont spécifiquement analysé la manière de répondre à certaines questions choisies au sein de la grille d'évaluation et le contenu de ces réponses, notamment les questions relatives au domaine budgétaire, aux différents types de juges et leurs effectifs, aux affaires civiles contentieuses et aux méthodes de calcul de la durée des procédures.

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

### Comparabilité des données et des concepts

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

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

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

La grille de la CEPEJ a aussi été remplie par de petits Etats. **Andorre** et **Monaco** sont ainsi des territoires ne fonctionnant pas selon une échelle comparable aux autres pays étudiés dans ce rapport. Par conséquent, les données de ces pays doivent être interprétées avec prudence, en tenant compte des particularités des indicateurs structurels nationaux.

Les valeurs monétaires sont exprimées en euros. Ceci ne va pas sans poser certains problèmes liés aux taux de change pour les pays extérieurs à la zone euro. Ces taux peuvent varier au fil du temps. Etant donné que ce rapport porte essentiellement sur la situation en 2016, ce sont les taux en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 qui ont été utilisés. Pour les pays qui connaissent une forte inflation et/ou une variation importante des taux de change, ce choix peut toutefois générer des chiffres très élevés ou très bas dont il faut relativiser l'interprétation. Les grandes variations dans les taux de change ont un effet considérable sur les données des pays n'appartenant pas à la zone euro. Pour certains d'entre eux, un taux de change par rapport à l'euro aurait pu être plus avantageux en 2017 qu'en 2015. C'est pourquoi il est nécessaire de porter une attention particulière à cet état de fait en comparant les données monétaires des éditions 2016 et 2018. Un tableau spécifique (tableau 1.3) montre la variation du taux de change pour les pays hors de la

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

zone euro. Dans la mesure du possible, cela a été pris en compte tout en commentant les tableaux et chiffres montrant les variations budgétaires à la fois en euros et en monnaie nationale.

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

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

Depuis 2016, certains Etats ont mis en œuvre des réformes institutionnelles et législatives essentielles pour leur système judiciaire. Pour ces Etats, la situation décrite dans le présent rapport peut être assez différente de la situation actuelle au moment de la lecture du rapport. Il a été demandé aux Etats et entités de préciser si des réformes étaient intervenues depuis 2016 ou si d'autres réformes sont actuellement en cours. Cela permet aussi de dégager les grandes tendances relatives aux réformes prioritaires dans les différents systèmes de justice.

La situation économique de certains pays a pu se dégrader depuis 2016, avec un impact relativement important sur le fonctionnement de la justice. Pour ces Etats, la situation décrite dans ce rapport a donc également pu évoluer.

### ***Présentation des données***

Dans le cycle d'évaluation 2016-2018, la CEPEJ a tenté d'approcher les systèmes judiciaires de 46 Etats ou entités - plus **Israël** et le **Maroc**. Pour mettre en évidence des spécificités des systèmes judiciaires européens, divers indicateurs ont été développés et calculés : ratios, taux, moyennes et/ou médianes, indices, etc.

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

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

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

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

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

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

### **1.5 Données économiques et démographiques générales**

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

Elles permettent de mesurer les écarts de population et la taille des pays concernés, de **Monaco**, avec environ 37 000 habitants, jusqu'à la **Fédération de Russie**, avec plus de 146 millions d'habitants. Cette diversité démographique doit toujours être présente à l'esprit. La population concernée par l'étude est d'environ 820 millions de personnes, soit la quasi-totalité de la population du territoire pour lequel le Conseil de l'Europe est compétent - puisque seuls le **Liechtenstein**, **Saint-Marin** et l'**Irlande du Nord (RU)** sont absents de l'édition 2018.

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

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

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

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

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

Les données relatives au PIB par habitant ont été fournies par tous les Etats ou entités participants. Là encore, on peut souligner les écarts très importants du PIB par habitant et il conviendra de les avoir toujours à l'esprit en prenant connaissance des résultats induits. Ainsi, pour illustration, on peut relever deux extrêmes : d'une part, les pays ayant un PIB autour de 1 700 € par habitant (**République de Moldova**), et d'autre part, le **Luxembourg**, dont le PIB par habitant déclaré est supérieur à 90 000 €, soit plus de 50 fois supérieur.

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

Tableau 1.1 Données économiques et démographiques en 2016, en valeurs absolues (Q1 à Q4)

Etats / Entités	Nombre d'habitants	Total des dépenses publiques annuelles de l'État	PIB par habitant (en €)	Salaire brut moyen	
Albanie	2 876 591	3 157 253 000 €	3 728 €	4 536 €	
Andorre	73 105	847 860 512 €	26 330 €	21 950 €	
Arménie	2 986 100	2 547 900 000 €	3 192 €	3 936 €	
Autriche	8 739 806	179 133 000 000 €	40 420 €	31 752 €	
Azerbaïdjan	9 705 600	8 723 449 903 €	3 338 €	3 217 €	
Belgique	11 322 088	225 101 100 000 €	37 407 €	41 604 €	
Bosnie-Herzégovine	*	3 509 728	11 450 535 067 €	4 354 €	7 982 €
Bulgarie	7 101 859	16 612 569 143 €	6 645 €	5 900 €	
Croatie	4 154 213	9 142 121 525 €	10 965 €	12 355 €	
Chypre	848 300	7 398 077 498 €	21 282 €	22 548 €	
République tchèque	10 578 820	69 602 886 751 €	16 700 €	12 253 €	
Danemark	5 748 769	92 620 223 450 €	48 474 €	41 974 €	
Estonie	1 315 635	8 922 105 298 €	16 034 €	13 752 €	
Finlande	5 503 297	55 041 643 000 €	38 959 €	40 416 €	
France	66 991 000	478 600 000 000 €	33 337 €	35 400 €	
Géorgie	3 718 200	3 685 737 294 €	3 274 €	NA	
Allemagne	*	82 175 684	975 095 000 000 €	37 997 €	50 352 €
Grèce	10 783 748	86 594 000 000 €	16 154 €	16 243 €	
Hongrie	9 797 561	53 529 408 856 €	11 200 €	10 537 €	
Islande	338 349	729 794 117 €	30 168 €	67 261 €	
Irlande	4 673 700	71 352 000 000 €	58 961 €	36 919 €	
Italie	60 589 445	592 441 373 400 €	27 587 €	29 389 €	
Lettonie	1 968 957	5 636 414 986 €	12 762 €	10 308 €	
Lituanie	2 847 904	8 686 661 000 €	13 468 €	9 408 €	
Luxembourg	590 700	16 739 000 000 €	90 700 €	66 300 €	
Malte	440 433	3 770 239 000 €	22 664 €	17 261 €	
République de Moldova	3 550 852	2 197 152 831 €	1 722 €	2 719 €	
Monaco	37 550	1 215 332 769 €	72 091 €	42 012 €	
Monténégro	620 029	1 826 000 500 €	6 354 €	9 012 €	
Pays-Bas	17 081 507	305 249 000 000 €	41 258 €	57 300 €	
Norvège	5 258 317	174 969 241 134 €	65 747 €	57 387 €	
Pologne	38 433 000	81 638 713 800 €	11 370 €	NA	
Portugal	10 309 573	83 335 700 000 €	17 905 €	16 079 €	
Roumanie	19 638 309	53 294 642 267 €	8 600 €	7 085 €	
Fédération de Russie	*	146 804 372	366 744 167 988 €	7 921 €	5 948 €
Serbie	7 040 272	15 385 796 652 €	4 904 €	6 169 €	
Slovaquie	5 435 343	15 688 700 000 €	14 910 €	10 944 €	
Slovénie	2 065 895	18 085 190 186 €	19 262 €	19 020 €	
Espagne	*	46 528 966	616 052 675 688 €	23 985 €	22 770 €
Suède	9 995 153	225 251 229 000 €	46 125 €	41 168 €	
Suisse	8 419 550	195 417 180 450 €	73 006 €	72 700 €	
ERYMacédoine	2 073 702	1 576 325 203 €	4 691 €	6 404 €	
Turquie	79 814 871	243 823 359 569 €	8 869 €	NA	
Ukraine	42 584 542	25 990 113 000 €	2 001 €	2 376 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	58 381 300	598 840 732 000 €	31 088 €	33 293 €	
RU: Ecosse	5 404 700	82 965 163 696 €	32 051 €	38 588 €	
Israël	8 630 000	118 364 162 421 €	35 323 €	29 079 €	
Maroc	34 852 121	24 856 000 000 €	2 768 €	12 972 €	
<b>Moyenne</b>	18 018 639	132 537 103 707 €	24 564 €	24 756 €	
<b>Médiane</b>	5 626 033	39 642 377 634 €	17 303 €	17 261 €	
<b>Minimum</b>	37 550	729 794 117 €	1 722 €	2 376 €	
<b>Maximum</b>	146 804 372	975 095 000 000 €	90 700 €	72 700 €	

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

## Légendes

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

Code	Name	Code	Name	Code	Name	Code	Name
ALB	Albanie	EST	Estonie	LUX	Luxembourg	SVK	Slovaquie
AND	Andorre	FIN	Finlande	MLT	Malte	SVN	Slovénie
ARM	Arménie	FRA	France	MDA	République de Moldova	ESP	Espagne
AUT	Autriche	GEO	Géorgie	MCO	Monaco	SWE	Suède
AZE	Azerbaïdjan	DEU	Allemagne	MNE	Monténégro	CHE	Suisse
BEL	Belgique	GRC	Grèce	NLD	Pays-Bas	MKD	« L'Ex-République Yougoslave de Macédoine »
BIH	Bosnie-Herzégovine	HUN	Hongrie	NOR	Norvège	TUR	Turquie
BGR	Bulgarie	ISL	Islande	POL	Pologne	UKR	Ukraine
HRV	Croatie	IRL	Irlande	PRT	Portugal	UK:ENG &WAL	UK-England and Wales
CYP	Chypre	ITA	Italie	ROU	Roumanie	UK:SCO	UK-Scotland
CZE	République tchèque	LVA	Lettonie	RUS	Fédération de Russie	ISR	Israël
DNK	Danemark	LTU	Lituanie	SRB	Serbie	MAR	Maroc

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

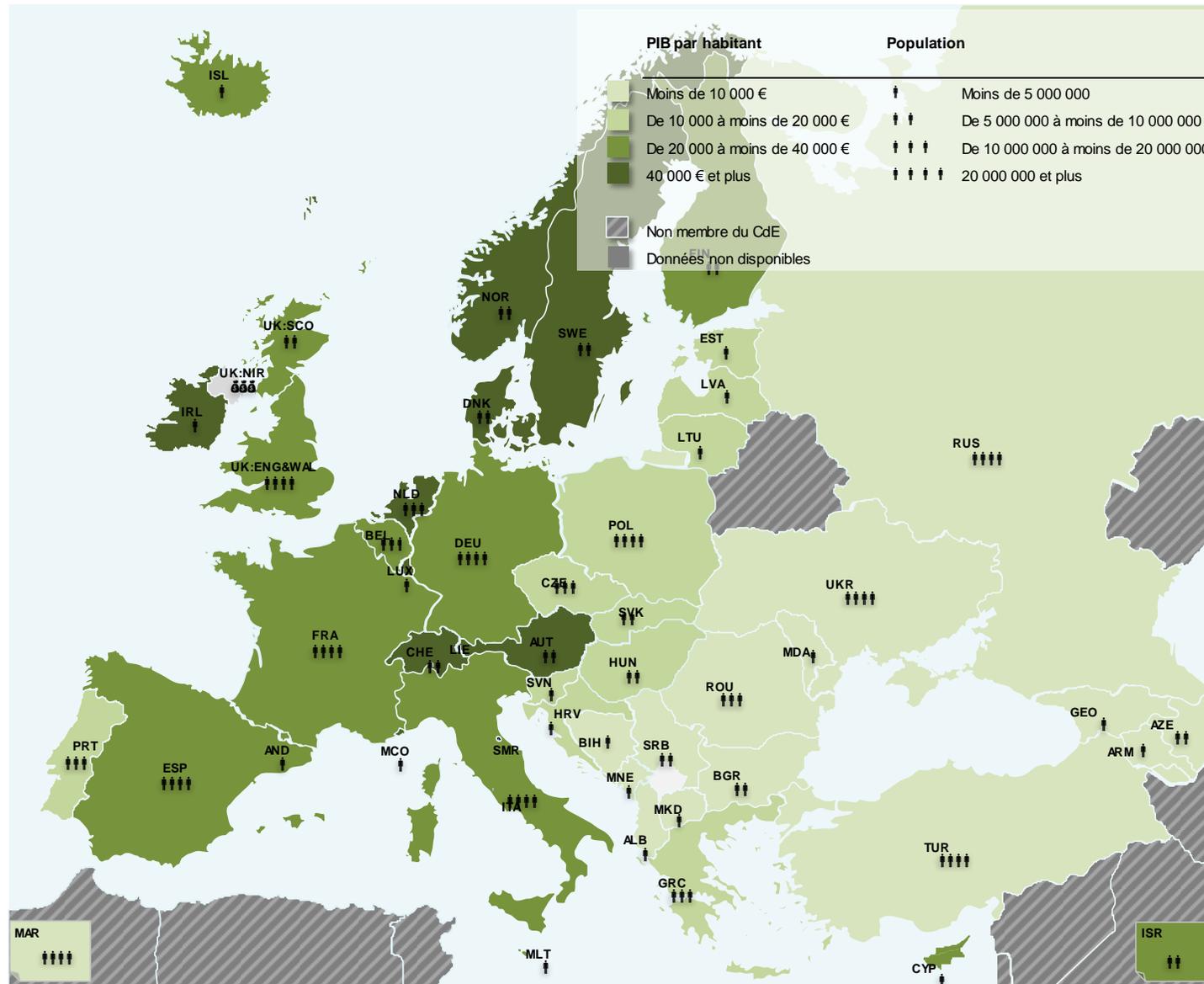
(Qx) désigne (x=le numéro de) la question de la grille d'évaluation, qui a permis de collecter les informations.

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

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

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

Carte 1.2 Niveau de la population et du PIB par habitant (en €) en 2016 (Q1, Q3)



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

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

Etats / Entités	Devise	Taux de change en 2010 (au 1er janv 2011)	Taux de change en 2012 (au 1er janv 2013)	Taux de change en 2014 (au 1er janv 2015)	Taux de change en 2016 (au 1er janv 2017)	Appréciation € (2014-2016)	Dépréciation € (2014-2016)
Albanie	ALL (Lek)	138,77000	139,04000	139,98000	135,00000	3,56%	
Arménie	AMD (Dram)	481,16000	481,16000	552,11000	512,20000	7,23%	
Azerbaïdjan	AZN (Manat)	1,05600	1,01800	0,95220	1,86440		-95,80%
Bosnie-Herzégovine	BAM (Mark)	2,00000	1,95583	1,95583	1,95583	0,00%	
Bulgarie	BGN (Lev)	1,95583	1,95583	1,95583	1,95583	0,00%	
Croatie	HRK (Kuna)	7,38430	7,54659	7,65771	7,55779	1,30%	
République tchèque	CZK (Koruna)	25,06000	25,14000	27,72500	27,02000	2,54%	
Danemark	DKK (Krone)	7,45310	7,46040	7,44360	7,43490	0,12%	
Géorgie	GEL (Lari)	2,37080	2,18450	2,28810	2,79400		-22,11%
Hongrie	HUF (Forint)	278,85000	292,96000	315,00000	309,40000	1,78%	
Islande	ISK (Krona)	153,80000	169,00000	154,00000	119,00000	22,73%	
Lituanie	LTL (Lita)	3,45280	3,45280	3,45280	NAP	NAP	NAP
République de Moldova	MDL (Leu)	16,10450	15,99670	18,99660	20,88950		-9,96%
Norvège	NOK (Krone)	8,01000	7,31750	9,05020	9,05430		-0,05%
Pologne	PLN (Zloty)	3,96030	4,08820	4,26230	4,42000		-3,70%
Roumanie	RON (Leu)	4,28480	4,41530	4,48210	4,54110		-1,32%
Fédération de Russie	* RUB (Ruble)	41,48760	40,22860	50,46000	74,06090		-46,77%
Serbie	RSD (Dinar)	105,00000	113,12770	120,95830	123,47230		-2,08%
Suède	SEK (Krona)	8,95000	8,56880	9,43230	9,56100		-1,36%
Suisse	CHF (Franc suisse)	1,25040	1,20720	1,20290	1,07210	10,87%	
ERYMacédoine	MKD (Denar)	61,10000	61,50000	61,50000	61,50000	0,00%	
Turquie	TRY (Lira)	2,07000	2,36000	2,83910	3,71000		-30,68%
Ukraine	UAH (Hryvnia)	10,57000	10,53000	19,00000	28,42000		-49,58%
RU: Angleterre et Pays de Galles	GBP (Pound sterling)	0,85060	0,81546	0,77880	0,85830		-10,21%
RU: Ecosse	GBP (Pound sterling)	0,85060	0,81546	0,77880	0,85830		-10,21%
Israël	ILS (Shekel)		4,92060	4,72460	4,04380		-14,41%
Maroc	MAD (Dirham)				10,61400		

\* Le taux de change utilisé par la Fédération de Russie est le taux de change annuel moyen pour 2016

Entre les deux cycles d'évaluation, une dépréciation significative de la monnaie locale a été observée pour l'**Azerbaïdjan**, la **Géorgie**, la **Fédération de Russie**, la **Turquie** et l'**Ukraine**. Le **Royaume-Uni** ainsi que la **République de Moldova** ont également connu une certaine dépréciation dans une moindre mesure. De l'autre côté, l'**Islande**, la **Suisse** et **Israël** ont connu une appréciation de la monnaie locale.

Lors de l'analyse des variations des différents budgets présentés dans ce rapport, l'analyse a été faite à la fois en euros et en monnaie locale, car une réduction qui semble significative en euros pourrait ne pas être un changement ou même constituer une augmentation lorsqu'elle est observée en monnaie locale.

Il convient de noter que pour la **Fédération de Russie**, un taux de change annuel moyen pour 2016 a été utilisé au lieu du taux de change du 1<sup>er</sup> janvier 2017 en raison de la forte fluctuation en 2016 du taux de change du rouble russe. L'**Azerbaïdjan** de l'autre côté a eu deux grandes dépréciations administratives du Manat de 95 % qui montrent une forte diminution dans tous les budgets quand analysés en Euro alors qu'en réalité la situation est dans la plupart des cas stable puisque le taux d'inflation selon la Banque mondiale n'est que de 14 % en 2016 alors qu'en 2015 c'était une déflation de - 9 %.

La situation montre un effet contraire en **Islande**, **Suisse** et **Israël** où, en raison de l'appréciation des monnaies locales, les investissements réalisés semblent plus importants en euros pour ce cycle par rapport aux précédents.

Par conséquent, le contrôle de la qualité des données ainsi que l'analyse ont été sensibles à ce phénomène dans toute la mesure du possible.

Tableau 1.4 Taux d'inflation (déflateur du PIB) (Source: Banque mondiale<sup>10</sup>)

Etats / Entités	Devise	Inflation 2010	Inflation 2011	Inflation 2012	Inflation 2013	Inflation 2014	Inflation 2015	Inflation 2016
Albanie	ALL (Lek)	4,49	2,31	1,04	0,29	1,55	0,10	0,21
Andorre		1,60	2,50	1,10	0,00	0,10	0,46	0,69
Arménie	AMD (Dram)	7,77	4,28	5,35	3,37	2,31	1,21	0,52
Autriche		0,78	1,95	1,99	1,52	2,17	2,45	1,06
Azerbaïdjan	AZN (Manat)	13,76	22,57	2,85	0,46	0,56	8,85	14,61
Belgique		1,88	2,00	1,97	1,05	0,67	1,11	1,58
Bosnie-Herzégovine	BAM (Mark)	1,40	2,44	0,80	0,23	1,00	1,37	1,49
Bulgarie	BGN (Lev)	1,11	5,98	1,56	0,70	0,45	2,21	2,25
Croatie	HRK (Kuna)	0,83	1,67	1,58	0,80	0,05	0,01	0,10
Chypre		2,01	1,91	1,89	1,05	1,57	1,18	0,86
République tchèque	CZK (Koruna)	1,43	0,02	1,46	1,43	2,48	1,17	1,24
Danemark	DKK (Krone)	3,22	0,64	2,38	0,89	1,03	0,70	0,05
Estonie		1,74	5,26	3,16	3,56	1,47	1,25	1,59
Finlande		0,35	2,58	2,95	2,55	1,69	2,01	0,93
France		1,08	0,94	1,16	0,78	0,58	1,09	0,39
Géorgie	GEL (Lari)	8,55	9,45	1,07	0,76	3,78	5,89	4,19
Allemagne		0,76	1,07	1,54	1,97	1,79	2,01	1,33
Grèce		0,67	0,80	0,37	2,35	1,83	1,02	0,96
Hongrie	HUF (Forint)	2,33	2,27	3,38	2,94	3,38	1,88	0,96
Islande	ISK (Krona)	5,45	2,97	3,26	1,85	4,06	6,03	2,04
Irlande		3,22	0,37	2,07	1,04	0,40	7,28	0,02
Italie		0,32	1,47	1,38	1,21	0,96	0,86	0,77
Lettonie		0,81	6,39	3,62	1,70	1,78	0,00	0,27
Lituanie	LTL (Litai)	2,38	5,22	2,69	1,40	1,01	0,24	1,18
Luxembourg		3,62	4,77	2,56	1,70	1,65	1,32	1,31
Malte		3,83	2,16	2,10	2,00	2,28	2,46	1,60
République de Moldova	MDL (Leu)	11,07	7,26	7,89	4,13	6,38	9,82	5,40
Monaco		..	..	..	..	..	..	..
Monténégro		1,60	1,20	0,18	2,07	1,04	2,22	5,10
Pays-Bas		0,85	0,14	1,42	1,37	0,15	0,81	0,58
Norvège	NOK (Krone)	5,95	6,75	3,36	2,54	0,33	2,82	1,11
Pologne	PLN (Zloty)	1,66	3,23	2,35	0,29	0,50	0,76	0,42
Portugal		0,64	0,27	0,40	2,27	0,75	2,03	1,43
Roumanie	RON (Leu)	5,42	4,74	4,69	3,42	1,69	2,59	2,16
Fédération de Russie	RUB (Ruble)	14,19	23,64	9,09	5,41	7,50	8,15	3,61
Serbie	RSD (Dinar)	5,88	9,56	6,26	5,44	2,71	2,68	2,53
Slovaquie		0,49	1,65	1,26	0,52	0,16	0,15	0,45
Slovénie		0,99	1,12	0,46	1,60	0,79	0,97	0,90
Espagne		0,16	0,03	0,07	0,35	0,19	0,61	0,28
Suède	SEK (Krona)	0,99	1,18	1,06	1,06	1,78	2,07	1,59
Suisse	CHF (Franc suisse)	0,32	0,34	0,17	0,03	0,63	0,60	0,57
ERYMacédoine	MKD (Denar)	2,04	3,72	1,00	4,48	1,45	1,89	6,26
Turquie	TRY (Lira)	7,01	8,19	7,42	6,27	7,42	7,83	8,10
Ukraine	UAH (Hryvnia)	13,41	14,20	7,79	4,34	15,90	38,88	17,14
RU: Angleterre et Pays de Galles	GBP (Pound sterling)	1,57	2,01	1,56	1,90	1,72	0,46	2,00
RU: Ecosse	GBP (Pound sterling)	1,57	2,01	1,56	1,90	1,72	0,46	2,00
Israël	ILS (Shekel)	1,77	2,40	3,96	2,25	1,04	2,24	0,84
Maroc	MAD (Dirham)	0,98	0,69	0,37	1,31	0,38	2,12	1,60

\*Le taux de change utilisé par la Fédération de Russie est le taux de change annuel moyen pour 2016

<sup>10</sup> <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=FP.CPI.TOTL.ZG&country=IND#>

## Chapitre 2. Budgets des systèmes judiciaires

L'un des objectifs de la CEPEJ est de connaître, comprendre et analyser les budgets alloués au fonctionnement de la justice dans les Etats et entités. Ce chapitre se concentre donc principalement sur les budgets alloués aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire, dont le total définit le **budget du système judiciaire au sens de la CEPEJ**. La définition du budget consacré aux *inputs* dans l'activité juridictionnelle sera à rapporter aux *outputs*, à savoir les résultats en termes de volumes d'affaires traitées et en particulier de délais de jugement. Le chapitre traitera également du budget de la justice dans son ensemble, plus large, dont la portée varie selon les Etats et les compétences des ministères de la Justice. Avant d'examiner en détail différents budgets, il est nécessaire de rappeler les définitions retenues par la CEPEJ pour les différents concepts afin de pouvoir comparer utilement les systèmes des différents Etats ou entités.



Le budget alloué aux **tribunaux** couvre le budget public annuel alloué au fonctionnement de tous les tribunaux, sans le ministère public et sans l'aide judiciaire. Il comprend les budgets des salaires bruts des juges et de l'ensemble du personnel judiciaire et non judiciaire travaillant dans les tribunaux, de l'informatisation, des frais de justice (interprètes, experts, etc.), de l'entretien, des locations et du fonctionnement des bâtiments (tribunaux), de l'investissement dans de nouveaux bâtiments dédiés aux tribunaux et de la formation.

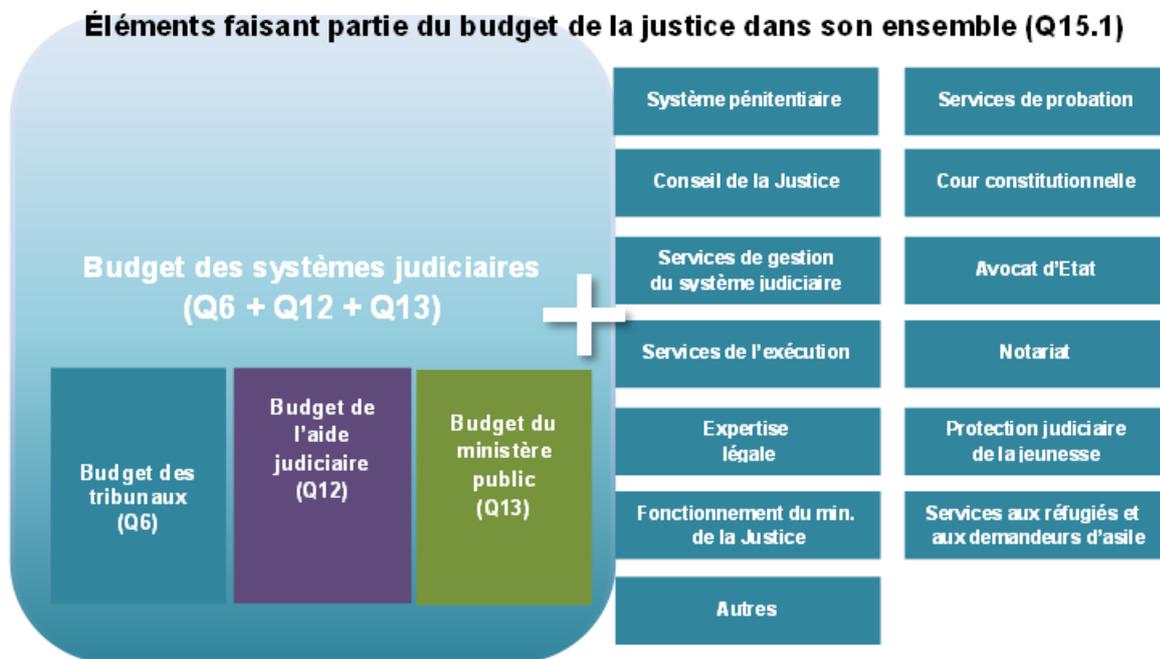
Le budget alloué à **l'aide judiciaire** est interprété ici dans un sens large. Il comprend les montants versés aux usagers des tribunaux ou à leurs avocats pour les affaires pénales ou autres que pénales contentieuses (par exemple, les frais de représentation devant les tribunaux), mais aussi les montants versés aux justiciables dans un cadre non contentieux pour des mesures pertinentes pour prévenir ou accompagner les recours devant les tribunaux (conciliation, procédure de médiation, etc.).

Le **ministère public**, comprenant les procureurs et le personnel qui les assiste, exerce ses prérogatives conformément à la définition contenue dans la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public le système de justice pénale: « (...) les autorités qui, au nom de la société et dans l'intérêt public, assurent l'application de la loi lorsque la violation de la loi est sanctionnée pénalement, en tenant compte à la fois des droits de l'efficacité nécessaire du système de justice pénale ».

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

Enfin, le **budget alloué à l'ensemble du système de justice**, intégrant notamment, mais pas exclusivement, le budget du ministère de la Justice, englobe celui du système judiciaire et peut également inclure les budgets du système pénitentiaire, du service de probation, du conseil de la justice, de la Cour constitutionnelle, de l'organe de gestion des services judiciaires, du Défenseur de l'Etat, des services

d'application des lois, du notariat, des services médico-légaux, de la protection judiciaire de la jeunesse, du fonctionnement du ministère de la Justice, du service des réfugiés et demandeurs d'asile, certains services de police, etc. Dans la mesure où la portée du budget de l'ensemble du système de justice varie d'un Etat ou d'une entité à l'autre, le budget de la « justice » ne peut être utilisé pour des comparaisons internationales.



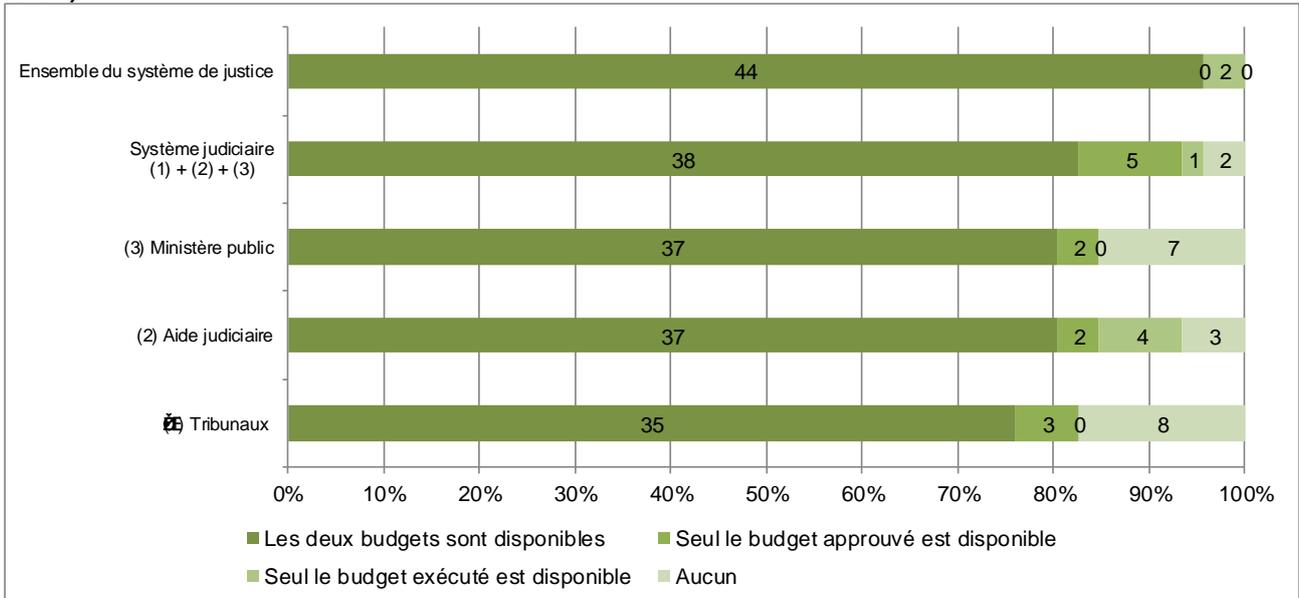
Les comparaisons sont donc basées sur les ressources financières consacrées uniquement aux systèmes judiciaires, dont l'analyse doit être considérée comme la plus pertinente dans la partie budgétaire de ce rapport. Les budgets alloués aux systèmes judiciaires pourraient être davantage comparés à l'évaluation de l'activité et de l'efficacité des tribunaux, ce qui permettra de comparer les investissements aux résultats (entrées / sorties) sur un périmètre similaire. Voir le chapitre 5 sur l'efficacité.

**Note:** L'originalité principale introduite dans le cycle d'évaluation précédent réside dans le fait que les Etats et entités ont été invités à saisir non seulement les données relatives aux différents budgets **approuvés** pour l'année de référence (approuvés par le Parlement ou une autre autorité publique compétente) - comme dans les cycles précédents -, mais aussi les données relatives aux budgets **exécutés** (correspondant aux dépenses réelles encourues durant l'année de référence). Ces budgets exécutés ont permis de mieux comprendre la réalité des efforts budgétaires déployés par les Etats ou entités à partir de 2014.

Lorsque l'on examine la disponibilité des données sur le budget approuvé par rapport au budget exécuté, on peut noter que davantage d'Etats et entités fournissent des données sur le budget approuvé (graphique 2.1). En analysant les données provenant des Etats et entités qui ont pu fournir les deux budgets, on peut noter que les valeurs sont très proches pour toutes les questions budgétaires, à l'exception du budget de l'aide judiciaire. La CEPEJ a donc décidé d'analyser avec un intérêt particulier les budgets approuvés.

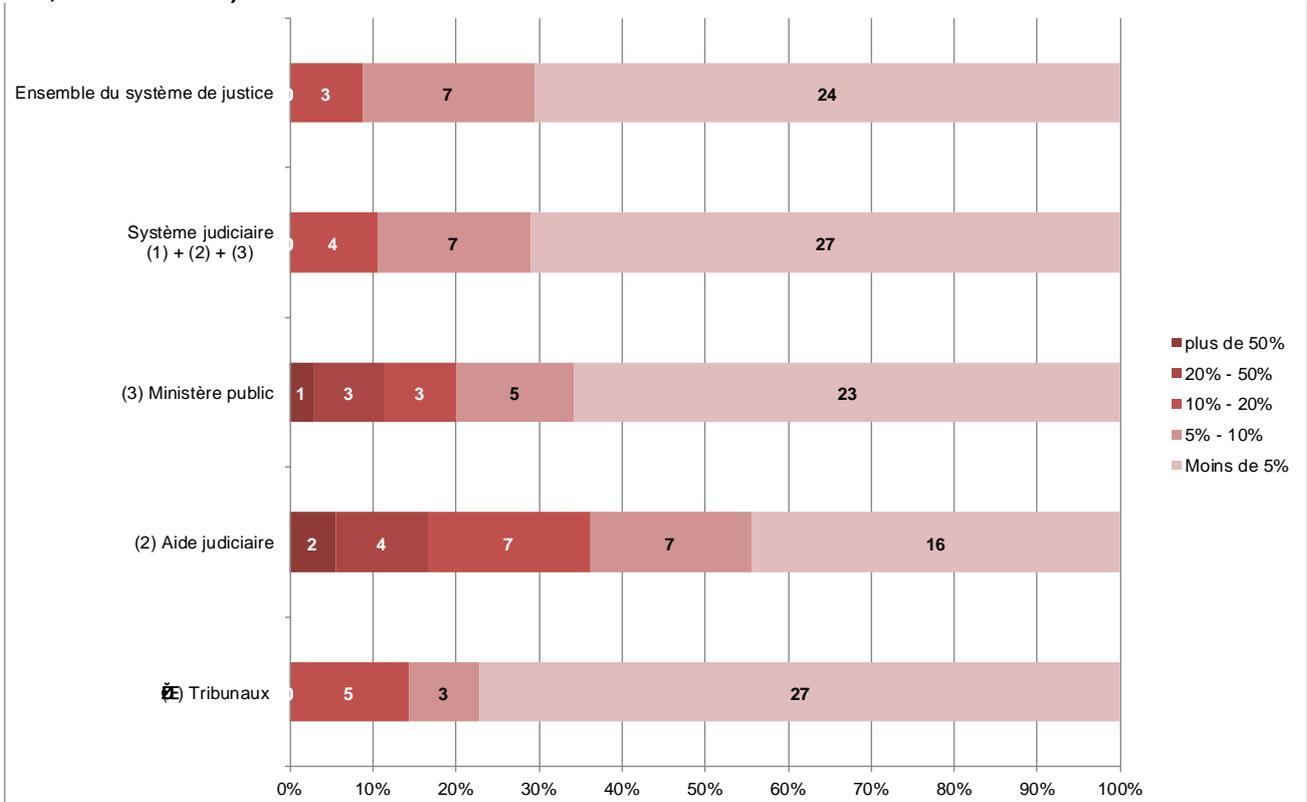
L'aide judiciaire est, à juste titre, une exception à ce principe puisqu'un budget prévisionnel est adopté, lequel ne peut être mesuré qu'après que sa mise en œuvre ait été effective à la fin de l'année. Pour cette raison, des différences significatives sont observées entre les budgets approuvés et les budgets exécutés de l'aide judiciaire, comme le montre le graphique 2.2. Toutefois, afin de rendre cette analyse possible et de l'étendre au plus grand nombre possible d'Etats et entités, les budgets exécutés ont été pris en compte pour les Etats et entités pour lesquels un budget approuvé n'était pas disponible. Dans les cas où les tableaux / graphiques présentés comprennent une combinaison de budgets approuvés et exécutés, ceci est mis en évidence dans le rapport.

**Graphique 2.1 Disponibilité des données budgétaires en 2016 - nombre d'Etats et entités (Q6, Q7, Q12, Q13 et Q15.1)**



Les données concernant le budget approuvé et le budget exécuté sont disponibles dans 44 Etats ou entités pour l'ensemble du système de justice et dans 38 Etats ou entités pour le système judiciaire. Le budget approuvé de l'ensemble du système de justice n'est pas disponible pour l'**Albanie** et pour l'**Ecosse (RU)**. En ce qui concerne le système judiciaire, le budget approuvé est seulement disponible pour le **Luxembourg**, la **Norvège**, le **Portugal**, la **Fédération de Russie** et l'**Espagne**, tandis que pour la **Bosnie-Herzégovine**, seul le budget exécuté est disponible. Pour le **Monténégro** et la **Serbie**, ni le budget exécuté ni le budget approuvé pour les données du secteur judiciaire n'ont été présentés.

**Graphique 2.2 Différences entre les budgets approuvés et exécutés en 2016 (nombre d'Etats et entités) (Q6, Q12, Q13 and Q15.1)**



Seuls 3 Etats ou entités sur 34 et 4 Etats ou entités sur 36 montrent des différences substantielles (plus de 10 %) entre le budget approuvé et le budget exécuté pour l'ensemble du système de justice et pour le système judiciaire. Comme déjà mentionné, le budget alloué à l'aide judiciaire enregistre un pourcentage plus élevé de variation entre le budget approuvé et le budget exécuté; ces variations seront analysées dans la section consacrée à « l'aide judiciaire ».

Lorsque l'on compare le budget de différents pays pour différentes années, il est nécessaire de prendre en compte deux facteurs: les taux de change et les taux d'inflation / déflation.

**Des variations importantes des taux de change peuvent avoir un impact significatif sur les données budgétaires exprimées en euros; en même temps, des augmentations ou des diminutions importantes du taux d'inflation peuvent influencer la variation du budget dans la série chronologique. L'évolution de ces taux apparaît aux tableaux 1.3 et 1.4 au chapitre 1 ci-dessus.**

Bien que la plupart des taux de change soient assez stables, certains Etats/entités ont enregistré des variations significatives au cours des deux dernières années. En **Azerbaïdjan**, il y a eu deux dévaluations de la monnaie nationale en février et décembre 2015 d'un total de 97 %. De 2014 à 2016, la monnaie locale s'est également dépréciée en **Géorgie** (22 %), **République de Moldova** (10 %), **Fédération de Russie** (47 %), **Turquie** (31 %), **Ukraine** (50 %) et au **Royaume-Uni** (10 %). Deux pays ont également connu une hausse significative du taux de change de la monnaie locale par rapport à l'euro: l'**Islande** (22 %) et la **Suisse** (10 %).

Les Etats ayant connu une forte augmentation du taux d'inflation (plus de 4 % en deux ans) entre 2014 et 2016 sont: l'**Azerbaïdjan** (+ 5,7 %), la **Bulgarie** (+ 4,4 %), la **Géorgie** (+ 10,1 %), l'**Islande** (+ 8,0 %), l'**Irlande** (+ 7,3 %), **Malte** (+ 4,1 %), la **République de Moldova** (+ 15,2 %), le **Monténégro** (+ 7,3 %), la **Roumanie** (+ 4,7 %), la **Fédération de Russie** (+ 11,8 %), la **Serbie** (+ 5,2 %), "**l'ex-République yougoslave de Macédoine**" (+ 8,1 %), la **Turquie** (+ 15,9 %), et l'**Ukraine** (+ 56 %).

\*\*\*

Les tableaux suivants montrent, pour chaque Etat ou entité, le montant total des dépenses publiques, le budget approuvé de l'ensemble du système de justice et le budget approuvé du système judiciaire, en valeur absolue et en pourcentage de variation de 2012 à 2014 et de 2014 à 2016.

Le premier tableau comprend tous les pays de la zone euro plus le **Monténégro**, qui utilise l'euro, tandis que le second regroupe tous les pays situés en dehors de la zone euro. Dans le second tableau, les valeurs absolues et toutes les variations sont exprimées en monnaie locale.

**Tableau 2.3 Total des dépenses publiques, budget approuvé de l'ensemble du système de justice et budget approuvé du système judiciaire – variation en € (Q1, Q2, Q6, Q7, Q12, Q13)**

Etats / Entités	Total des dépenses publiques annuelles au niveau de l'Etat et des entités régionales ou fédérales*	Budget approuvé pour la justice dans son ensemble	Budget approuvé pour le système judiciaire**	Variation 2012 - 2014		Variation 2014 - 2016	
				Total des dépenses publiques annuelles au niveau de l'Etat et des entités régionales ou fédérales*	Budget approuvé pour le système judiciaire**	Total des dépenses publiques annuelles au niveau de l'Etat et des entités régionales ou fédérales*	Budget approuvé pour le système judiciaire**
Albanie	3 157 253 000 €	NA	29 877 086 €	16%	5%	1%	12%
Andorre	847 860 512 €	8 741 924 €	7 248 399 €	-5%	NA	67%	NA
Arménie	2 547 900 000 €	53 033 094 €	25 097 574 €	17%	NA	14%	NA
Autriche	179 133 000 000 €	1 462 689 939 €	937 499 939 €	8%	7%	6%	14%
Azerbaïdjan	8 723 449 903 €	230 961 605 €	75 363 762 €	21%	45%	-59%	-51%
Belgique	225 101 100 000 €	1 860 812 456 €	931 834 849 €	7%	-4%	2%	-3%
Bosnie-Herzégovine	11 450 535 067 €	204 559 416 €	NA	95%	NA	3%	NA
Bulgarie	16 612 569 143 €	377 099 680 €	262 647 839 €	17%	12%	0%	12%
Croatie	9 142 121 525 €	323 169 516 €	222 534 033 €	-53%	4%	8%	3%
Chypre	7 398 077 498 €	279 943 425 €	52 137 479 €	2%	NA	-12%	NA
République tchèque	69 602 886 751 €	547 388 294 €	504 229 982 €	-4%	NA	6%	NA
Danemark	92 620 223 450 €	1 932 211 597 €	481 389 060 €	2%	11%	5%	3%
Estonie	8 922 105 298 €	151 571 987 €	56 708 551 €	15%	24%	11%	7%
Finlande	55 041 643 000 €	925 500 000 €	421 068 000 €	4%	7%	1%	8%
France	478 600 000 000 €	8 887 412 229 €	4 413 263 514 €	10%	6%	3%	3%
Géorgie	3 685 737 294 €	110 004 545 €	36 229 655 €	4%	38%	13%	1%
Allemagne	975 095 000 000 €	16 190 630 224 €	10 015 509 328 €	0%	NA	11%	NA
Grèce	86 594 000 000 €	619 318 531 €	445 529 139 €	-29%	6%	-33%	-6%
Hongrie	53 529 408 856 €	1 341 550 100 €	429 598 903 €	3%	-11%	1%	6%
Islande	729 794 117 €	218 504 202 €	37 546 218 €	NA	NA	NA	NA
Irlande	71 352 000 000 €	2 418 240 000 €	234 448 000 €	4%	-4%	-1%	5%
Italie	592 441 373 400 €	8 039 945 941 €	4 544 426 956 €	13%	NA	-2%	NA
Lettonie	5 636 414 986 €	194 261 318 €	78 437 198 €	7%	13%	6%	5%
Lituanie	8 686 661 000 €	214 590 000 €	114 700 187 €	5%	16%	11%	18%
Luxembourg	16 739 000 000 €	149 652 235 €	92 895 711 €	NA	-2%	NA	18%
Malte	3 770 239 000 €	107 856 200 €	16 170 800 €	-6%	13%	10%	7%
République de Moldova	2 197 152 831 €	58 470 667 €	29 583 529 €	5%	72%	-8%	3%
Monaco	1 215 332 769 €	11 618 000 €	6 151 500 €	21%	NA	12%	NA
Monténégro	1 826 000 500 €	49 223 592 €	NA	30%	NA	-3%	NA
Pays-Bas	305 249 000 000 €	11 700 989 000 €	2 036 574 000 €	1%	-6%	0%	-1%
Norvège	174 969 241 134 €	1 769 005 666 €	423 966 712 €	26%	-24%	0%	5%
Pologne	81 638 713 800 €	2 639 249 000 €	1 991 565 000 €	-14%	2%	23%	7%
Portugal	83 335 700 000 €	1 624 770 130 €	583 253 297 €	5%	-15%	-2%	9%
Roumanie	53 294 642 267 €	908 247 781 €	597 649 028 €	8%	62%	2%	-24%
Fédération de Russie	366 744 167 988 €	22 873 398 993 €	3 552 350 764 €	-4%	1%	-27%	-24%
Serbie	15 385 796 652 €	302 980 053 €	NA	8%	NA	-1%	NA
Slovaquie	15 688 700 000 €	443 323 127 €	269 697 660 €	0%	NA	1%	NA
Slovénie	18 085 190 186 €	250 570 939 €	185 314 973 €	7%	1%	-3%	0%
Espagne	616 052 675 688 €	5 302 201 029 €	3 678 267 652 €	24%	-4%	3%	3%
Suède	225 251 229 000 €	4 591 423 491 €	1 185 292 414 €	3%	NA	5%	NA
Suisse	65 848 898 150 €	3 127 710 733 €	1 808 909 868 €	8%	13%	17%	0%
ERYMacédoine	1 576 325 203 €	67 737 123 €	41 935 302 €	5%	6%	9%	12%
Turquie	243 823 359 569 €	2 998 208 308 €	1 453 183 110 €	0%	17%	5%	-11%
Ukraine	25 990 113 000 €	3 683 477 942 €	343 727 529 €	-50%	NA	28%	-15%
RU: Angleterre et Pays de Galles	598 840 732 000 €	9 999 388 326 €	4 592 854 000 €	NA	-10%	NA	-13%
RU: Ecosse	82 965 163 696 €	NA	427 343 305 €	NA	-6%	NA	0,0 €
Israël	118 364 162 421 €	2 148 001 632 €	714 015 731 €			NA	NA
Maroc	24 856 000 000 €	582 049 152 €	559 746 097 €			NA	NA
<b>Moyenne</b>	129 720 401 918 €	2 710 264 599 €	1 108 697 949 €	6%	9%	3%	1%
<b>Médiane</b>	39 642 377 634 €	583 353 413 €	421 068 000 €	5%	6%	3%	3%
<b>Minimum</b>	729 794 117 €	8 741 924 €	6 151 500 €	-53%	-24%	-59%	-51%
<b>Maximum</b>	975 095 000 000 €	22 873 398 993 €	10 015 509 328 €	95%	72%	67%	18%

\* Pour la Bosnie-Herzégovine, l'Allemagne, la Fédération de Russie et l'Espagne, le niveau de l'entité régionale ou fédérale a également été inclus.

\*\* Le budget des systèmes judiciaires est la somme du budget alloué aux tribunaux, à l'aide judiciaire et au ministère public.

**Tableau 2.4 Total des dépenses publiques, budget approuvé de l'ensemble du système de justice et budget approuvé du système judiciaire en 2016, en monnaie locale (Q1, Q2, Q6, Q7, Q12, Q13)**

Etats / Entités	Total des dépenses publiques annuelles au niveau de l'Etat et des entités régionales ou fédérales*	Budget approuvé pour la justice dans son ensemble	Budget approuvé pour le système judiciaire**	Variation 2012 - 2014		Variation 2014 - 2016	
				Total des dépenses publiques annuelles au niveau de l'Etat et des entités régionales ou fédérales*	Budget approuvé pour le système judiciaire**	Total des dépenses publiques annuelles au niveau de l'Etat et des entités régionales ou fédérales*	Budget approuvé pour le système judiciaire**
Albanie	426 229 155 000	NA	4 033 406 610	17%	5%	-3%	8%
Arménie	1 305 034 380 000	27 163 550 747	12 854 977 403	34%	NA	6%	NA
Azerbaïdjan	16 263 999 999	430 604 816	140 508 198	14%	36%	-19%	-5%
Bosnie-Herzégovine	22 395 300 000	400 083 443	NA	95%	NA	3%	NA
Bulgarie	32 491 361 107	737 542 867	513 694 523	17%	12%	0%	12%
Croatie	69 094 234 640	2 442 447 336	1 681 865 489	-53%	6%	6%	2%
République tchèque	1 880 670 000 012	14 790 431 704	13 624 294 114	6%	NA	4%	NA
Danemark	688 622 099 328	14 365 800 003	3 579 079 522	2%	11%	5%	3%
Géorgie	10 297 949 999	307 352 699	101 225 656	9%	44%	38%	24%
Hongrie	16 561 999 100 046	415 075 600 940	132 917 900 588	11%	-4%	-1%	4%
Irlande	86 845 499 923	26 002 000 038	4 467 999 942	NA	NA	NA	NA
République de Moldova	45 897 424 063	1 221 422 998	617 985 129	24%	104%	1%	14%
Norvège	1 584 224 000 000	16 017 108 002	3 838 721 800	56%	-5%	0%	5%
Pologne	360 843 114 996	11 665 480 580	8 802 717 300	-11%	7%	27%	11%
Roumanie	242 016 299 999	4 124 443 998	2 713 984 001	10%	65%	4%	-23%
Fédération de Russie	27 161 403 150 943	1 694 024 515 481	263 090 294 698	21%	26%	8%	12%
Serbie	1 899 719 699 955	37 409 643 998	NA	16%	NA	1%	NA
Suède	2 153 627 000 469	43 898 599 997	11 332 580 770	13%	NA	6%	NA
Suisse	70 596 603 707	3 353 218 677	1 939 332 269	7%	13%	5%	-11%
ERYMacédoine	96 943 999 985	4 165 833 065	2 579 021 073	5%	6%	9%	12%
Turquie	904 584 664 001	11 123 352 823	5 391 309 338	21%	41%	37%	17%
Ukraine	738 639 011 460	104 684 443 112	9 768 736 374	-9%	NA	92%	27%
RU: Angleterre et Pays de Galles	513 985 000 276	8 582 475 000	3 942 046 588	NA	-14%	NA	-4%
RU: Ecosse	71 209 000 000	NA	366 788 759	NA	-11%	NA	0,1 €
Israël	478 640 999 998	8 686 088 999	2 887 336 813	0 €	NA	9%	NA
Maroc	263 821 584 000	6 177 869 699	5 941 145 074	NA	NA	NA	NA
<b>Moyenne</b>	<b>2 279 946 947 716</b>	<b>106 213 541 405</b>	<b>21 248 675 572</b>	<b>14%</b>	<b>20%</b>	<b>11%</b>	<b>7%</b>
<b>Médiane</b>	<b>360 843 114 996</b>	<b>11 123 352 823</b>	<b>3 838 721 800</b>	<b>12%</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>	<b>9%</b>
<b>Minimum</b>	<b>10 297 949 999</b>	<b>307 352 699</b>	<b>101 225 656</b>	<b>-53%</b>	<b>-14%</b>	<b>-19%</b>	<b>-23%</b>
<b>Maximum</b>	<b>27 161 403 150 943</b>	<b>1 694 024 515 481</b>	<b>263 090 294 698</b>	<b>95%</b>	<b>104%</b>	<b>92%</b>	<b>27%</b>

\* Pour la Bosnie-Herzégovine, l'Allemagne, la Fédération de Russie et l'Espagne, le niveau de l'entité régionale ou fédérale a également été inclus.

\*\* Le budget des systèmes judiciaires est la somme du budget alloué aux tribunaux, à l'aide judiciaire et au ministère public.

Dans la plupart des Etats ou des entités, la variation du budget du système judiciaire suit la variation du budget de l'ensemble du système de justice, qui, à son tour, est liée à la variation de la dépense publique totale.

Certains Etats ou entités s'écartent de cette tendance générale:

- de 2014 à 2016, en **Albanie**, **Irlande** et au **Portugal**, malgré la compression des dépenses publiques, le budget du système judiciaire a été renforcé, tandis qu'en **Azerbaïdjan** et en **Grèce**, la baisse du budget judiciaire était inférieure à la baisse des dépenses publiques; tous ces pays font des efforts en ce qui concerne le système judiciaire ;
- un effort est également remarqué en **Autriche**, **Bulgarie**, **Finlande**, **Hongrie**, **Lituanie**, **Norvège**, **Fédération de Russie**, **République de Moldova** et dans « l'ex-République yougoslave de **Macédoine** »; dans ces pays, l'augmentation du budget alloué au système judiciaire a été supérieure à l'augmentation des dépenses publiques ;
- à l'opposé, en **Belgique**, aux **Pays-Bas**, en **Roumanie**, on observe une baisse du budget des systèmes judiciaires alors que les dépenses publiques augmentent; au **Danemark**, en **Estonie**, **Pologne**, **Turquie**, **Suisse** et **Ukraine**, l'augmentation du budget de la justice a été inférieure à l'augmentation des dépenses publiques.

## 2.1 Budget de l'ensemble du système de justice

Pour chaque Etat ou entité, « l'ensemble du système de justice » a une définition et une portée différentes. Par conséquent, ces données ne sont citées qu'à titre indicatif pour aider à mieux comprendre l'organisation administrative et budgétaire de chaque Etat, mais il n'est pas possible de comparer le budget alloué à l'ensemble du système de justice dans différents Etats, car chaque Etat comprend différents éléments dans l'ensemble du budget.

### 2.1.1 Composition du budget de l'ensemble du système de justice

#### 2.1.1.1. Part du budget du système judiciaire dans le budget de l'ensemble du système de justice

Tableau 2.5. Budget public approuvé du système judiciaire au regard du budget approuvé de l'ensemble du système de justice en 2016 (Q6, Q7, Q12, Q13, Q15-1, Q15-2 et Q15-3)

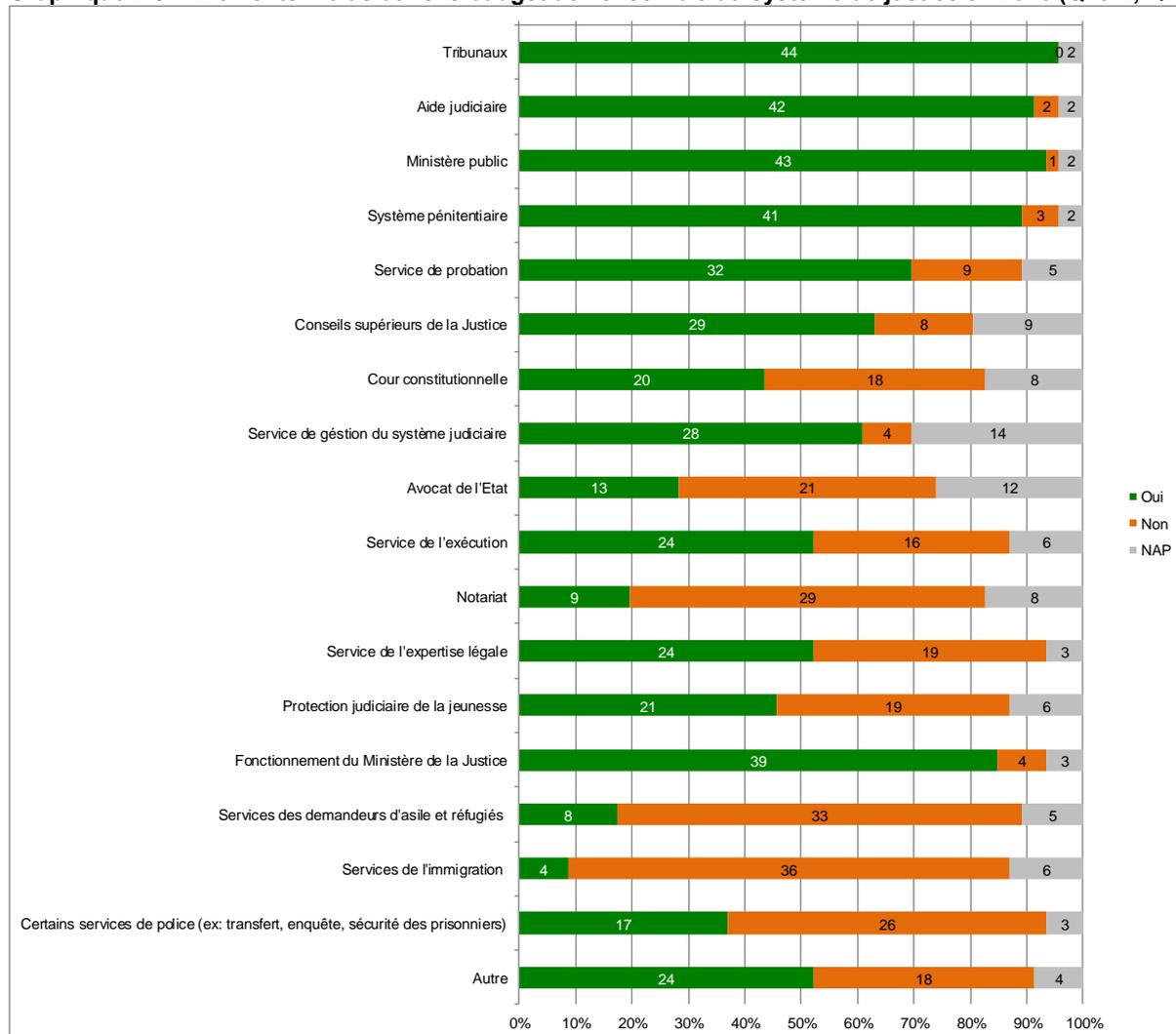
Etats / Entités	Part du budget du système judiciaire dans le budget alloué à la justice dans son ensemble	Eléments restants du budget alloué à la justice dans son ensemble	Nombre d'autres éléments inclus dans le budget alloué à la justice dans son ensemble
Albanie	NA	NA	NA
Andorre	82,9%	17,1%	6
Arménie	47,3%	52,7%	3
Autriche	64,1%	35,9%	8
Azerbaïdjan	32,6%	67,4%	10
Belgique	50,1%	49,9%	8
Bosnie-Herzégovine	57,7%	42,3%	10
Bulgarie	69,6%	30,4%	12
Croatie	68,9%	31,1%	9
Chypre	18,6%	81,4%	13
République tchèque	92,1%	7,9%	7
Danemark	24,9%	75,1%	12
Estonie	37,4%	62,6%	12
Finlande	45,5%	54,5%	10
France	49,7%	50,3%	10
Géorgie	32,9%	67,1%	13
Allemagne	61,9%	38,1%	9
Grèce	71,9%	28,1%	11
Hongrie	32,0%	68,0%	11
Islande	17,2%	82,8%	13
Irlande	9,7%	90,3%	13
Italie	56,5%	43,5%	9
Lettonie	40,4%	59,6%	10
Lituanie	53,5%	46,5%	7
Luxembourg	62,1%	37,9%	13
Malte	15,0%	85,0%	16
République de Moldova	50,6%	49,4%	11
Monaco	52,9%	47,1%	13
Monténégro	NA	NA	9
Pays-Bas	17,4%	82,6%	15
Norvège	24,0%	76,0%	10
Pologne	75,5%	24,5%	10
Portugal	35,9%	64,1%	11
Roumanie	65,8%	34,2%	9
Fédération de Russie	15,5%	84,5%	13
Serbie	NA	NA	10
Slovaquie	60,8%	39,2%	9
Slovénie	74,0%	26,0%	9
Espagne	69,4%	30,6%	14
Suède	25,8%	74,2%	9
Suisse	57,8%	42,2%	6
ERYMacédoine	61,9%	38,1%	10
Turquie	48,5%	51,5%	13
Ukraine	9,3%	90,7%	15
RU: Angleterre et Pays de Galles	45,9%	54,1%	11
RU: Ecosse	NA	NA	NA
Israël	31,3%	68,7%	13
Maroc	71,7%	28,3%	6
Moyenne	47,3%	53%	11
Médiane	49,9%	50%	10
Minimum	9,3%	8%	3
Maximum	92,1%	91%	16

Le quota du budget du système judiciaire inclus dans l'ensemble du système de justice est en moyenne de 47,3 %, variant d'un minimum de 9,3 % en **Ukraine** à un maximum de 92,1 % en **République tchèque**.

En **Norvège**, le budget du système de justice dans son ensemble inclut une part du budget de la police.

### 2.1.1.2. Autres éléments constituant le budget de l'ensemble du système de justice

**Graphique 2.6** Eléments inclus dans le budget de l'ensemble du système de justice en 2016 (Q15-2, Q15-3)



Les données de l'**Albanie**, la **Serbie** et de l'**Ecosse (RU)** ne sont pas disponibles. Chaque Etat ou entité inclut les tribunaux dans le budget de l'ensemble du système de justice. L'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** est la seule entité à ne pas inclure les services du ministère public, tandis qu'**Andorre** n'inclut pas l'aide judiciaire.

En ce qui concerne les éléments non inclus dans le budget du système judiciaire mais uniquement dans le budget du système de justice, le système pénitentiaire et le fonctionnement du ministère de la Justice sont inclus par la plupart des Etats (sauf la **République tchèque** qui n'inclut pas le système pénitentiaire, l'**Espagne** et la **Suède** qui n'incluent pas le ministère de la Justice, et l'**Albanie** et **Andorre** qui n'incluent aucun d'entre eux).

De nombreux Etats et entités (32) sont également susceptibles de considérer le budget du service de probation comme faisant partie du budget global.

Le budget du notariat est au contraire rarement inclus dans le budget de la justice. Il est inclus en **Azerbaïdjan**, au **Danemark**, en **Géorgie**, **Grèce**, **Islande**, au **Luxembourg**, à **Malte**, en **Espagne** et **Ukraine**.

Les services de réfugiés et demandeurs d'asile sont inclus dans le budget global de la **Hongrie**, de l'**Irlande**, de **Malte**, des **Pays-Bas**, de la **Norvège**, de la **Fédération de Russie**, de l'**Ukraine**, de l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** et d'**Israël**, alors qu'ils en ont été exclus en 2016, de même que l'immigration, pour le **Danemark** en 2016. Les services d'immigration sont inclus uniquement dans le budget de l'**Irlande**, de la **Norvège**, de la **Fédération de Russie** et de l'**Ukraine**.

Dans 17 Etats ou entités, certains services de police sont également inclus dans le budget de la justice. En effet, dans certains Etats, les services de police peuvent non seulement mener l'enquête, mais ont aussi le pouvoir de la surveiller et parfois de porter des accusations devant les tribunaux. Ainsi, ces services spécialisés accomplissent certaines des tâches assignées aux services du ministère public dans d'autres Etats.

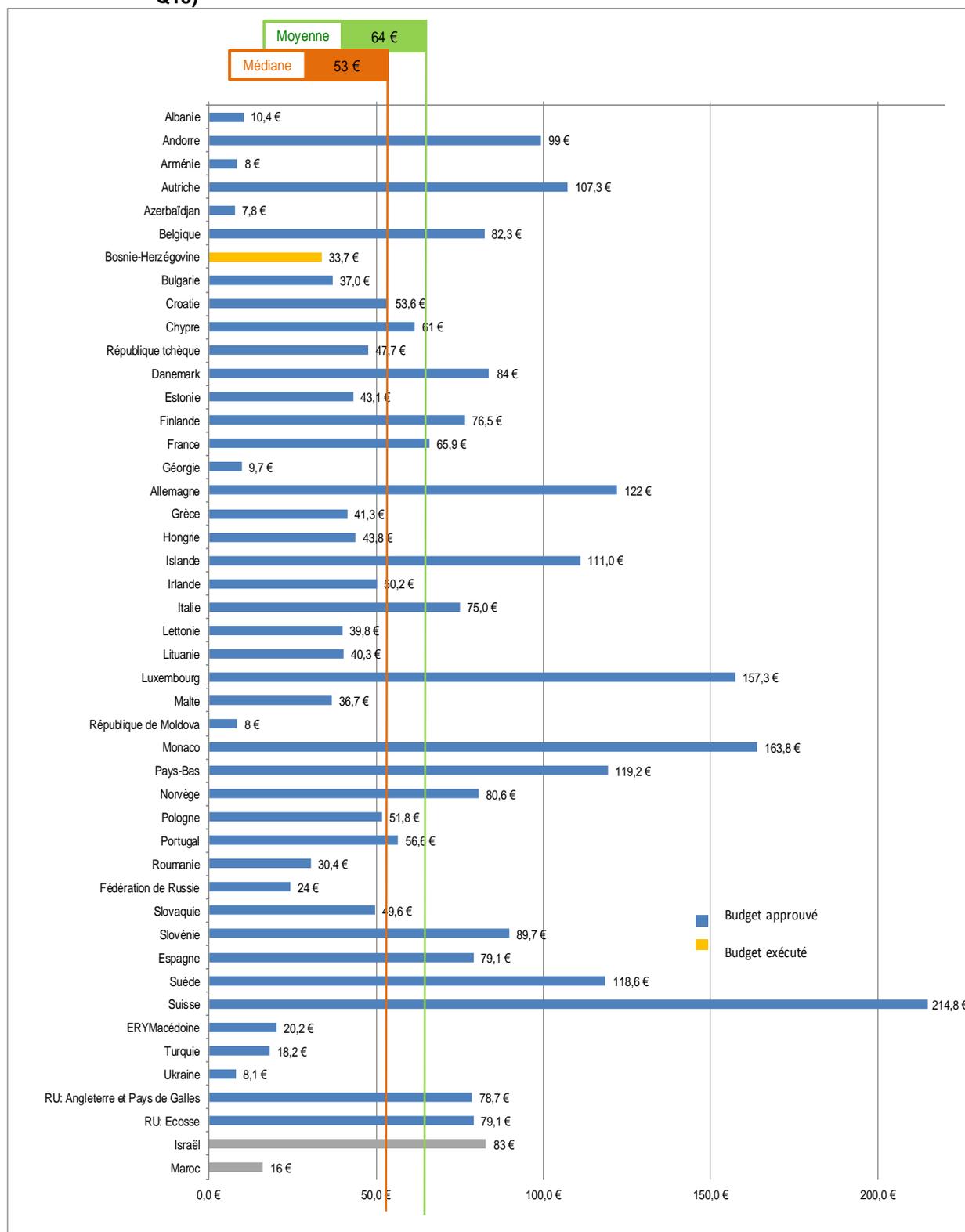
Au final, selon les compétences conférées au système de justice dans les Etats ou entités, le budget global de la justice peut se référer à l'agrégation de budgets alloués à un grand nombre de postes (15 à **Malte**) ou à un nombre beaucoup plus restreint (5 en **Andorre** et en **Suisse**). Il est donc important d'examiner attentivement les données sur le budget de l'ensemble du système de justice, étant donné l'absence d'une définition commune partagée par tous les Etats ou entités.

### **2.2.1 Budget alloué au système judiciaire en 2016**

Il est rappelé que depuis l'origine des travaux de la CEPEJ, toutes les comparaisons budgétaires s'appuient sur ce même périmètre des systèmes judiciaires, qui recouvre les budgets consacrés aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire. L'analyse du budget du système judiciaire couvre 48 Etats ou entités. Le **Monténégro** et la **Serbie** n'ont pas pu fournir les données utiles pour cet exercice et sont donc exclus des comparaisons.

## 2.2.1.1 Budget du système judiciaire par habitant en 2016

Graphique 2.7 Budgets publics alloués au système judiciaire en 2016 par habitant, en € (Q1, Q6, Q7, Q12 et Q13)



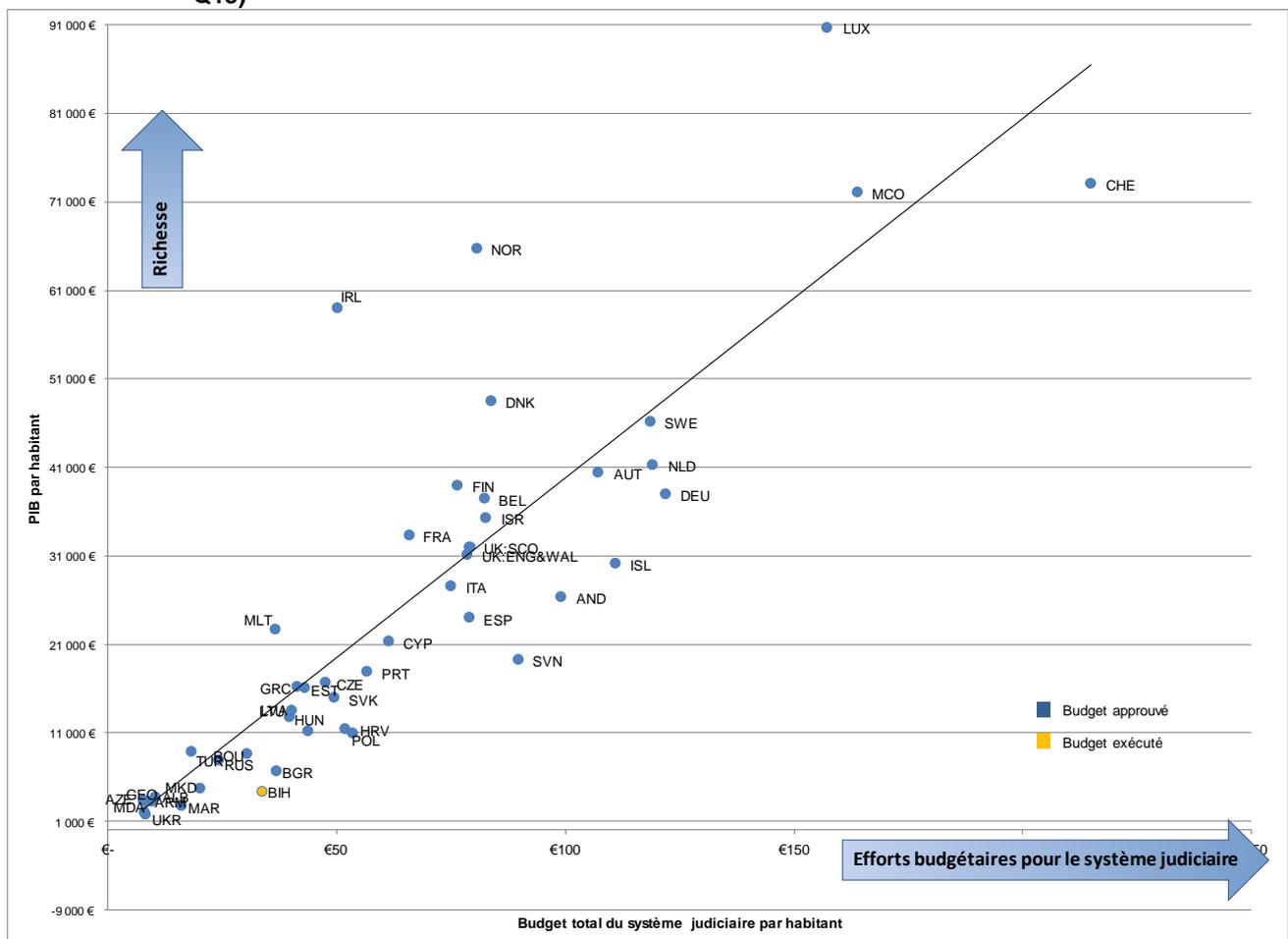
La moyenne européenne du budget alloué au système judiciaire par habitant en 2016 pour les Etats ou entités ayant répondu est de 64 € et la médiane - moins sensible aux valeurs extrêmes - est de 53 €. Il convient de rappeler qu'évidemment le montant des sommes allouées est à relativiser au regard du niveau de richesse de chaque Etat, mesuré par son PIB par habitant, et que la moyenne élevée est le résultat des valeurs extrêmes pour plusieurs Etats riches qui l'influencent dans une large mesure.

Quatre groupes d'Etats/entités peuvent être dégagés:

- 10 Etats allouent moins de 25 € par habitant à leur système judiciaire: **Azerbaïdjan** (7,80 €), **République de Moldova** (8 €), **Arménie** (8 €), **Ukraine** (8,10 €), **Géorgie** (9,70 €), **Albanie** (10,40 €), **Turquie** (18,20 €), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (20,20 €) et la **Fédération de Russie** (24 €); en dehors des Etats membres, le **Maroc** compte un budget comparable par habitant (16 €);
- 15 Etats allouent un budget par habitant entre 25 et 60 €: **Roumanie** (30,40 €), **Bosnie-Herzégovine** (33,70 €), **Malte** (36,70 €), **Bulgarie** (37 €), **Lettonie** (39,80 €), **Lituanie** (40,30 €), **Grèce** (41,30 €), **Estonie** (43,10 €), **Hongrie** (43,80 €), **République tchèque** (47,70 €), **Slovaquie** (49,60 €), **Irlande** (50,20 €), **Pologne** (51,80 €), **Croatie** (53,60 €) et **Portugal** (56,60 €);
- 13 Etats ou entités disposent d'un budget par habitant alloué au système judiciaire entre 60 et 100 €: **Chypre** (61 €), **France** (65,90 €), **Italie** (75 €), **Finlande** (76,50 €), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (78,70 €), **Espagne** (79,10 €), **Ecosse (RU)** (79,10 €), **Norvège** (80,60 €), **Belgique** (82,30 €), **Danemark** (84 €), **Slovénie** (89,70 €) et **Andorre** (99 €), auquel **Israël** (83 €) peut être ajouté en tant qu'Etat non membre comparable;
- le quatrième groupe comprend 8 Etats: **Autriche** (107,30 €), **Islande** (111 €), **Suède** (118,60 €), **Pays-Bas** (119,20 €), **Allemagne** (122 €), **Luxembourg** (157,30 €), **Monaco** (163,80 €) et **Suisse** (214,80 €), chacun allouant plus de 100 € par habitant à leur système judiciaire.

### 2.2.1.2 Budget public du système judiciaire par habitant au regard de la richesse des Etats ou entités en 2016

Graphique 2.8 Budgets alloués aux systèmes judiciaires par habitant au regard du PIB en 2016 (Q1, Q6, Q12 et Q13)



Considérer le budget alloué par habitant en valeur absolue n'est pas suffisant pour représenter les efforts budgétaires effectifs réalisés par les Etats et entités pour leur système judiciaire, qui peuvent être très différents en fonction du niveau de richesse des Etats et entités. Le même budget alloué au système

judiciaire peut correspondre à un effort budgétaire considérablement différent, en fonction du niveau de richesse disponible.

Le graphique ci-dessus met en perspective le budget alloué par habitant au système judiciaire en valeur absolue, en le comparant à une mesure de la richesse des Etats et entités, le PIB par habitant, donnant ainsi une représentation plus significative de l'effort budgétaire effectif de chaque Etat ou entité pour son système judiciaire. Il permet de mesurer l'**effort budgétaire** consacré par un pays à l'accès à la justice et à l'activité juridictionnelle.

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

A des fins d'illustration, l'**Espagne** peut être considérée comme un point de référence. On peut remarquer que les budgets alloués au système judiciaire en **Espagne** (en dessous de la ligne de tendance) et en **Norvège** (au-dessus de la ligne de tendance) sont respectivement de 79,05 € et de 80,63 €. Ce chiffre confirme que malgré un budget par habitant presque identique à celui de la **Norvège**, l'**Espagne** réalise un effort budgétaire beaucoup plus important dans la mesure où son niveau de richesse est presque trois fois inférieur à celui de la **Norvège**.

Dans le même temps, le PIB par habitant de l'**Espagne** (23 985 €) est comparable au PIB par habitant de **Malte** (22 664 €). Cependant, l'écart budgétaire est particulièrement sensible dans la mesure où le budget par habitant alloué au système judiciaire en Espagne est plus de deux fois supérieur à celui de Malte.

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

Les Etats ou entités idéalement situés le long de la ligne de tendance sont ceux présentant parfaitement le même ratio PIB par habitant / budget par habitant attribué au système judiciaire.

Quatre groupes d'Etats peuvent être identifiés le long de la ligne de tendance ou dans sa proximité immédiate:

- le premier groupe comprend 13 Etats dont le budget du système judiciaire par habitant et le PIB par habitant sont de moins de 30 € et 10 000 € respectivement: **République de Moldova** (8 € / 1 722 €), **Ukraine** (8,10 € / 2 001 €), **Maroc** (16 € / 2 768 €), **Arménie** (8 € / 3 192 €), **Géorgie** (9,70 € / 3 274 €), **Azerbaïdjan** (7,80 € / 3 338 €), **Albanie** (10,40 € / 3 728 €), **Bosnie-Herzégovine** (33,70 € / 4 354 €), **"l'ex-République yougoslave de Macédoine"** (20,20 € / 4 691 €), **Bulgarie** (37 € / 6 645 €), **Fédération de Russie** (24 € / 7 921 €), **Roumanie** (30,40 € / 8 600 €) et **Turquie** (18,20 € / 8 869 €);
- le deuxième groupe regroupe 8 Etats dont le budget du système judiciaire par habitant est compris entre 40 € et 50 € et le PIB par habitant entre 10 000 € et 20 000 €: **Lettonie** (39,84 € / 12 762 €), **Lituanie** (40,28 € / 13 468 €), **Grèce** (41,31 € / 16 154 €), **Estonie** (43,10 € / 16 034 €), **Hongrie** (43,85 € / 11 200 €), **République tchèque** (47,66 € / 16 700 €) et **Slovaquie** (49,62 € / 14 910 €); le **Portugal**, bien que tombant en dehors du cluster en raison de la valeur du budget par habitant (56,57 €), est situé dans une position comparable;
- 6 Etats ou entités, dont le budget par habitant est proche de la valeur de référence de 80 € et le PIB par habitant est compris entre 30 000 € et 40 000 €, constituent le troisième groupe: **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (78,67 € / 31 088 €), **Ecosse (RU)** (79,07 € / 32 051 €) et **Belgique** (79,31 € / 37 407 €); la **Finlande** (76,51 € / 38 959 €) et l'**Italie** (75,00 € / 27 587 €) sont dans une position comparable. En dehors du groupe des Etats membres, **Israël** présente des paramètres pleinement compatibles avec la portée du cluster (82,74 € / 35 323 €);
- **Monaco**, en dépit de sa situation extrême en raison de son PIB par habitant et de son budget du système judiciaire par habitant particulièrement élevés, est situé à proximité immédiate de la ligne de tendance (163,82 € / 72 091 €). Il en va de même pour la **Suisse**, où le budget du système judiciaire par habitant est largement le plus important en Europe (214,85 €), avec un PIB par habitant de 73 006 €.

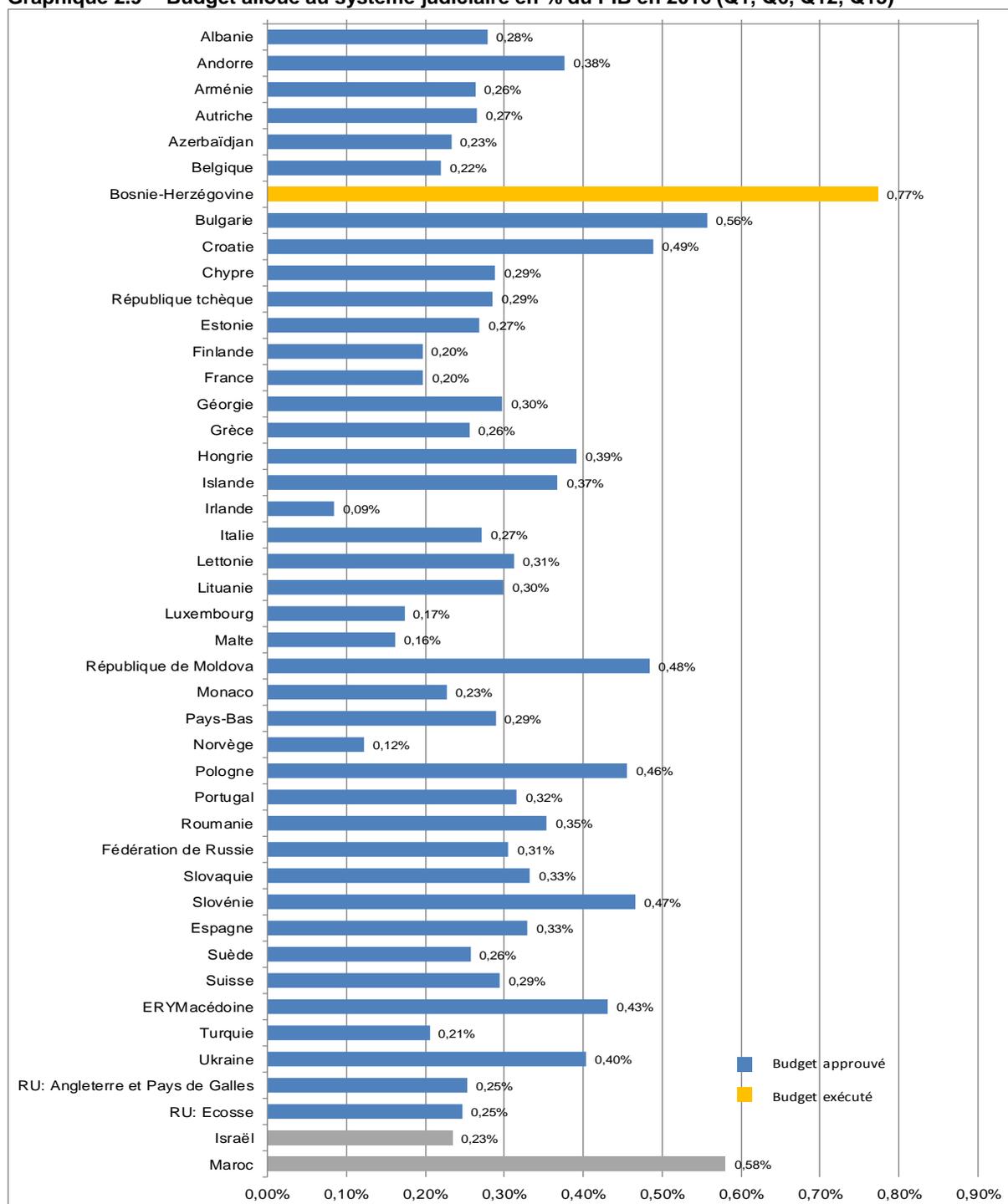
Parmi les Etats ou entités qui ne sont pas situés à proximité de la ligne de tendance, la **Slovénie**, **Andorre** et l'**Islande** semblent avoir fait les efforts budgétaires les plus significatifs compte tenu de leur richesse (en bas à droite de la ligne de tendance). De même, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Bulgarie**, la **Croatie** et la **Pologne** ont réalisé des investissements significatifs avec des efforts budgétaires comparables à l'effort accompli par le principal groupe d'Etats.

Parmi les Etats et entités situés au-dessus de la ligne de tendance, la **Norvège**, l'**Irlande**, le **Danemark** et le **Luxembourg** sont les plus avancés. Les données pourraient donner l'impression que ces Etats ne font pas d'effort budgétaire significatif du point de vue de leur niveau de richesse. Néanmoins, il convient de tenir compte du fait que, au moins en ce qui concerne la **Norvège** et le **Luxembourg**, les budgets alloués au système judiciaire semblent remarquables en volume. Celui de la **Norvège** (80,63 €) est proche des budgets de la **Belgique**, de la **Finlande**, de l'**Ecosse (RU)** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Celui du **Luxembourg** (157,26 €) reste parmi les plus élevés d'Europe. Par conséquent, il n'y a aucune raison de supposer qu'ils sont insuffisants ou inadéquats.

Enfin, il convient de rappeler que certains Etats ont bénéficié ces dernières années d'une aide importante, notamment de l'Union européenne, et d'autres donateurs internationaux pour le fonctionnement de l'Etat de droit (**Bulgarie**, **Lituanie**, **Slovénie**, **Slovaquie**). La **Turquie** a indiqué que le budget européen alloué à de tels projets n'a pas été inclus dans le budget alloué au système judiciaire ou à l'ensemble du système de justice en réponse au questionnaire de la CEPEJ.

Bien entendu, si ce couplage des budgets par habitant alloués aux systèmes judiciaires avec la richesse des Etats et entités conduit à une analyse plus fine et plus complexe que l'analyse des données brutes, il n'est cependant pas suffisant pour interpréter de manière totalement exacte les données budgétaires sur les systèmes judiciaires. La réalité des systèmes est encore plus complexe. Pour éviter les comparaisons prématurées, il convient également de prendre en compte les spécificités des systèmes judiciaires, susceptibles d'expliquer les variations d'un Etat ou d'une entité à l'autre. Les aspects organisationnels, un mode de fonctionnement particulier, des processus différents et une tradition juridique différente peuvent aider à expliquer les écarts observés.

**Graphique 2.9 Budget alloué au système judiciaire en % du PIB en 2016 (Q1, Q6, Q12, Q13)**



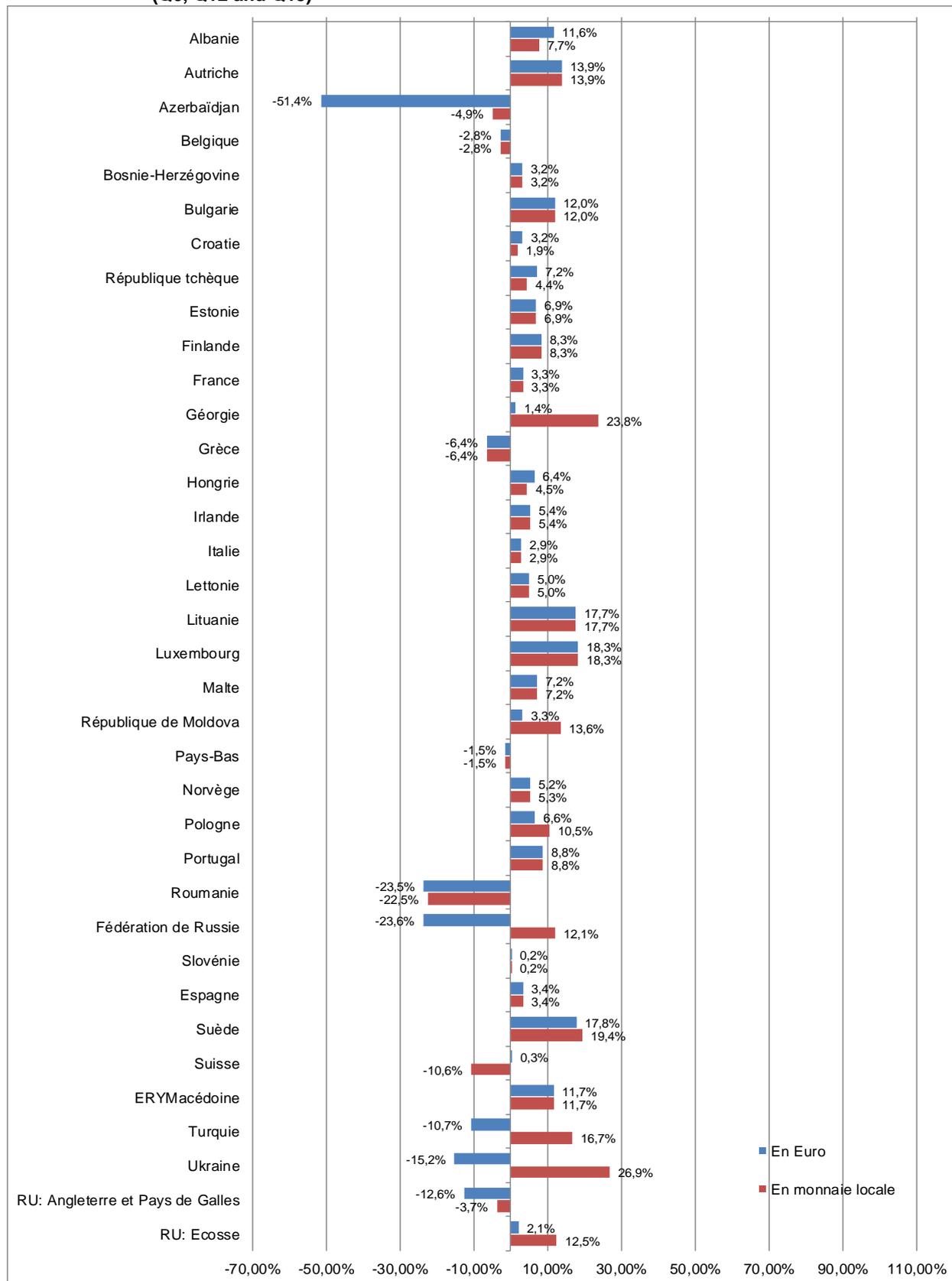
L'effort budgétaire effectif pour le système judiciaire réalisé par les Etats et entités peut également être représenté en pourcentage du budget alloué au système judiciaire dans le PIB total des Etats ou entités en 2016.

Le graphique ci-dessus confirme que l'effort budgétaire le plus important est réalisé par la **Bosnie-Herzégovine** (0,77 %), la **Bulgarie** (0,56 %), la **Croatie** (0,49 %), la **République de Moldova** (0,48 %), la **Slovénie** (0,47 %) et la **Pologne** (0,46 %). Le **Maroc** montre également un effort budgétaire comparable (0,58 %).

## 2.2.2 Evolution du budget alloué au système judiciaire

### 2.2.2.1 Evolution du budget alloué au système judiciaire entre 2014 et 2016

Graphique 2.10 Variation des budgets des systèmes judiciaires entre 2014 et 2016 en € et en monnaie locale (Q6, Q12 and Q13)



La variation du budget alloué au système judiciaire entre 2014 et 2016, exprimée en euros, peut être mesurée pour 37 Etats ou entités.

**Chypre** a modifié son mode de calcul du budget pour le dernier exercice d'évaluation. Par conséquent, les variations budgétaires doivent être examinées attentivement. En outre, il convient de rappeler que les budgets alloués par les Etats et les entités au système judiciaire ne sont pas composés d'éléments parfaitement homogènes, dans la mesure où le modèle de calcul du budget utilisé peut différer d'un Etat à l'autre. Par exemple, en **Estonie**, les investissements dans la construction de tribunaux sont financés par une société immobilière publique; les investissements n'apparaissent pas directement dans le budget du système judiciaire, mais les coûts d'investissement sont inclus dans les coûts de location des palais de justice; ainsi, les coûts de location sont influencés par les coûts d'investissement et sont donc inclus dans le budget d'ensemble du système judiciaire. En **Italie**, le budget alloué aux tribunaux administratifs est inclus dans un budget différent de celui alloué au système judiciaire. Il en va de même pour le budget de la formation, qui est inclus dans les budgets séparés de l'École de la magistrature et de l'École nationale d'administration. La **République de Moldova** inclut également dans le budget du système judiciaire le budget alloué aux tribunaux militaires, contrairement à **Israël**. En outre, la **Suède** utilise pour le budget du système judiciaire une nomenclature qui diffère partiellement des lignes directrices de la CEPEJ. Par conséquent, toute comparaison doit être faite avec soin. Au contraire, la **Bosnie-Herzégovine** a mis en place une méthodologie spécifique de présentation des données afin d'assurer un respect plus précis des lignes directrices de la CEPEJ.

Les disparités entre les Etats et les entités sont très fortes. 27 Etats ou entités sur 37 ont augmenté leur budget du système judiciaire entre 2014 et 2016 (exprimé en €): **Albanie** (11,6 %), **Autriche** (13,9 %), **Bosnie-Herzégovine** (3,2 %), **Bulgarie** (12 %), **Croatie** (3,2 %), **République tchèque** (7,2 %), **Danemark** (3,1 %), **Estonie** (6,9 %), **Finlande** (8,3 %), **France** (3,3 %), **Géorgie** (1,4 %), **Hongrie** (6,4 %), **Irlande** (5,4 %), **Italie** (2,9 %), **Lettonie** (5,0 %), **Lituanie** (17,7 %), **Luxembourg** (18,3 %), **Malte** (7,2 %), **République de Moldova** (3,3 %), **Norvège** (5,2 %), **Pologne** (6,6 %), **Portugal** (8,8 %), **Espagne** (3,4 %), **Suède** (17,8 %), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (11,7 %) et **Ecosse (RU)** (2,1 %). La **Fédération de Russie** a augmenté son effort budgétaire (+ 12,1 %) si l'on ne tient pas compte de la dévaluation de sa monnaie au regard de l'Euro.

En revanche, 8 des 37 Etats ou entités ont réduit leur budget (exprimé en €): **Belgique** (- 2,8 %), **Grèce** (- 6,4 %), **Pays-Bas** (- 1,5 %), **Roumanie** (- 23,5 %), et **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (- 12,6 %). Si l'on ne tient pas compte de l'appréciation de sa monnaie au regard de l'euro, la **Suisse** a diminué son effort budgétaire de 10,6 %. Le cas de l'**Azerbaïdjan** (- 51,4 %) est quant à lui très spécifique car la baisse du taux de change de la monnaie nationale a été significative, de sorte que la diminution constatée dans l'effort budgétaire entre 2014 et 2016 devrait être relativisée.

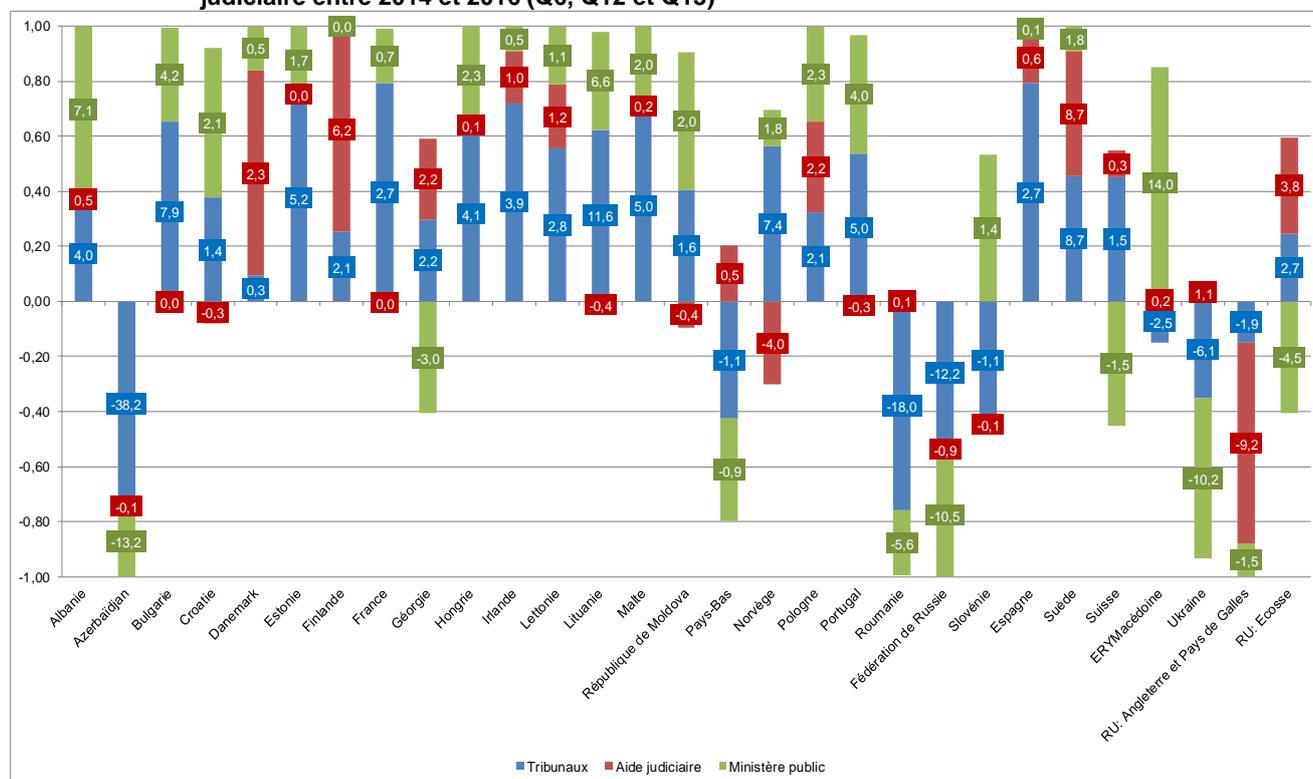
Pour d'autres Etats et entités hors zone euro, ces résultats doivent aussi être tempérés en raison de la variation des taux de change entre les monnaies nationales et l'euro sur la même période. En effet, des variations importantes des taux de change peuvent avoir un impact significatif sur les données budgétaires exprimées en euros. Ainsi, l'augmentation du budget alloué au système judiciaire est moins significative pour les Etats ou entités dont les monnaies se sont appréciées par rapport à l'euro. C'est particulièrement le cas pour l'**Albanie**, la **Croatie**, la **République tchèque**, la **Hongrie** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». Cependant, les efforts budgétaires croissants en faveur du système judiciaire sont encore plus importants que ce qui apparaît dans le tableau ci-dessus, compte tenu de la variation négative des taux de change entre 2014 et 2016, en **Géorgie**, **République de Moldova**, **Pologne** et **Ecosse (RU)**.

En **Roumanie** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, la baisse du budget du système judiciaire est tempérée par la baisse du taux de change entre la monnaie nationale et l'euro. L'effet de distorsion provoqué par la dévaluation de la monnaie est encore plus amplifié en **Turquie** et en **Ukraine**, où la dépréciation du taux de change donne l'illusion d'une diminution du budget alloué au système judiciaire, alors qu'elle augmente considérablement en monnaie locale.

Certaines variations budgétaires observées ici doivent également être relativisées en termes de taux d'inflation dans les Etats sur la période 2014-2016. Par exemple, le taux d'inflation élevé de l'**Azerbaïdjan**, de la **République de Moldova** et de l'**Ukraine** entre 2014 et 2016 compense partiellement la baisse du taux de change au cours de la même période.

**Note:** le terme « inflation » fait référence à l'augmentation généralisée et durable des prix et des salaires. Dans la mesure où le budget du système judiciaire correspond à une dépense totale de biens et services, une augmentation du budget peut être attribuée à 1) une augmentation de l'utilisation des biens et services ou 2) une augmentation des prix de ces biens et services. La prise en compte de l'inflation en ce qui concerne les variations du budget alloué au système judiciaire peut neutraliser l'effet sur les prix afin de mieux refléter la capacité des Etats ou des entités à consacrer davantage de ressources à leur système juridique. Ainsi, la variation réelle du budget est une meilleure mesure des efforts déployés.

**Graphique 2.11 Participation des composantes du système judiciaire dans la variation du budget du système judiciaire entre 2014 et 2016 (Q6, Q12 et Q13)**



L'évolution du budget alloué au système judiciaire peut être décomposée en la somme des contributions de ses différentes composantes: le budget des tribunaux, le budget de l'aide judiciaire et le budget du ministère public. La contribution d'une composante à l'évolution du budget du système judiciaire entre 2014 et 2016 est égale au produit (multiplication) du taux de variation de cette composante entre 2014 et 2016 et son poids dans le budget du système judiciaire en 2014. Il convient donc de garder à l'esprit qu'une composante peut avoir un impact significatif sur l'évolution du budget du système judiciaire 1) parce que son poids dans le budget du système judiciaire est important et / ou 2) parce que ses variations sont significatives.

Toutes ces contributions ont été mesurées pour 29 Etats ou entités: **Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Malte, République de Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Ecosse (RU)**. En ce qui concerne la **Bosnie-Herzégovine, la République tchèque et l'Italie**, le budget de l'aide judiciaire n'est pas disponible; toute analyse comparative doit donc être examinée attentivement. Au contraire, en **Autriche, Belgique, Grèce, au Luxembourg et en Turquie**, seul le budget de l'aide judiciaire est disponible, et seule une analyse très partielle est donc possible.

Dans 10 Etats sur 29, les trois composantes du budget alloué au système judiciaire entre 2014 et 2016 (tribunaux, ministère public et aide judiciaire) ont augmenté: **Albanie, Danemark, France, Hongrie, Irlande, Lettonie, Malte, Pologne, Espagne et Suède**.

En **Bulgarie, Estonie et Finlande**, seules deux des trois composantes ont augmenté: en **Finlande**, le budget du ministère public n'a pas varié, de même que le budget de l'aide judiciaire en **Bulgarie** et en **Estonie**.

Dans 10 Etats ou entités sur 29, le budget alloué au système judiciaire a globalement augmenté entre 2014 et 2016, même si au moins une des trois composantes a diminué: **Croatie, Géorgie, Lituanie, Norvège, Portugal, République de Moldova, Slovénie, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Ecosse (RU)**. La **Slovénie** est le seul Etat où le budget du système judiciaire a globalement augmenté malgré une diminution de deux des trois composantes (- 1,1 % du budget des tribunaux et - 0,1 % du budget de l'aide judiciaire), compte tenu de l'effet compensatoire de l'augmentation constatée dans le budget du ministère public (+ 1,4 %).

L'augmentation du budget du système judiciaire est principalement due à une augmentation du budget alloué aux tribunaux dans 13 Etats: **Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Estonie, France, Hongrie, Irlande, Lituanie, Malte, République de Moldova, Norvège, Espagne et Suisse**. Il convient de rappeler que les données concernant le budget de l'aide judiciaire ne sont pas prises en compte dans le tableau ci-dessus pour la **Bosnie-Herzégovine** et la **République tchèque**. L'augmentation du budget du système judiciaire est partagée entre une augmentation significative du budget alloué aux tribunaux et une augmentation du budget alloué au ministère public et/ou à l'aide judiciaire en **Croatie, Géorgie, Lettonie, République de Moldova**, au **Portugal**, en **Suède** et **Ecosse (RU)**. En **Suède** et **Ecosse (RU)**, un effort budgétaire important est concentré sur l'aide judiciaire.

En **Géorgie, Suisse** et **Ecosse (RU)**, les restrictions budgétaires affectant le budget alloué au ministère public sont compensées par une augmentation du budget des tribunaux et du budget de l'aide judiciaire. En **Norvège**, les restrictions budgétaires affectant le budget de l'aide judiciaire sont compensées par une augmentation du budget alloué tant aux tribunaux qu'au ministère public. En **Slovénie**, une augmentation du budget du ministère public compense une diminution du budget des tribunaux.

En revanche, aux **Pays-Bas** et en **Ukraine**, les efforts financiers supplémentaires concernant l'aide judiciaire ne compensent pas la diminution sensible du budget alloué tant aux tribunaux qu'au ministère public.

4 des 29 Etats et entités ont réduit les budgets des trois composantes du système judiciaire (**Azerbaïdjan, Roumanie, Fédération de Russie** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**), en particulier le budget des tribunaux en **Azerbaïdjan, Roumanie** et **Fédération de Russie**, et le budget de l'aide judiciaire en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. En **Roumanie**, l'augmentation du budget alloué à l'aide judiciaire (+ 0,1 %) est largement insuffisante pour compenser la diminution du budget alloué tant aux tribunaux qu'au ministère public.

Tableau 2.12 Variation du budget approuvé du système judiciaire entre 2010 et 2016 (Q6, Q12, Q13)

Etats / Entités	Budget approuvé alloué au système judiciaire*			Variation absolue du budget approuvé alloué au système judiciaire*		Contribution du budget approuvé des tribunaux à la variation du budget approuvé au système judiciaire*		Contribution du budget approuvé de l'aide judiciaire à la variation du budget approuvé au système judiciaire*		Contribution du budget approuvé du ministère public à la variation du budget approuvé au système judiciaire*	
	2012	2014	2016	2012-2014	2014-2016	2012-2014	2014-2016	2012-2014	2014-2016	2012-2014	2014-2016
Albanie	25 573 987 €	26 764 295 €	29 877 086 €	4,7%	11,6%	9,0%	4,0%	0,0%	0,5%	-4,4%	7,1%
Andorre	NA	NA	7 248 399 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Arménie	NA	NA	25 097 574 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Autriche	770 790 000 €	823 053 000 €	937 499 939 €	6,8%	13,9%	NA	NA	0,0%	0,1%	NA	NA
Azerbaïdjan	107 058 274 €	155 184 273 €	75 363 762 €	45,0%	-51,4%	40,9%	-38,2%	0,3%	-0,1%	3,7%	-13,2%
Belgique	998 125 000 €	958 368 000 €	931 834 849 €	-4,0%	-2,8%	NA	NA	-0,2%	-0,2%	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	106 816 022 €	114 496 991 €	118 107 992 €	7,2%	3,2%	4,9%	2,6%	NA	NA	2,3%	1,5%
Bulgarie	209 739 354 €	234 412 470 €	262 647 839 €	11,8%	12,0%	5,5%	7,9%	0,3%	0,0%	5,9%	4,2%
Croatie	206 712 797 €	215 587 165 €	222 534 033 €	4,3%	3,2%	3,2%	1,4%	1,6%	-0,3%	-0,6%	2,1%
Chypre	50 109 977 €	NA	52 137 479 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
République tchèque	479 600 709 €	470 508 165 €	504 229 982 €	-1,9%	7,2%	-5,2%	13,9%	NA	NA	0,1%	1,7%
Danemark	421 337 784 €	467 072 384 €	481 389 060 €	10,9%	3,1%	-0,6%	0,3%	10,8%	2,3%	0,6%	0,5%
Estonie	42 819 672 €	53 052 326 €	56 708 551 €	23,9%	6,9%	20,7%	5,2%	0,0%	0,0%	3,2%	1,7%
Finlande	362 713 356 €	388 794 000 €	421 068 000 €	7,2%	8,3%	7,6%	2,1%	-0,7%	6,2%	0,3%	0,0%
France	4 014 305 137 €	4 270 701 608 €	4 413 263 514 €	6,4%	3,3%	5,1%	2,7%	0,0%	0,0%	1,3%	0,7%
Géorgie	25 980 182 €	35 742 630 €	36 229 655 €	37,6%	1,4%	16,3%	2,2%	-0,5%	2,2%	21,8%	-3,0%
Allemagne	9 170 186 780 €	NA	10 015 509 328 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Grèce	450 970 924 €	475 976 539 €	445 529 139 €	5,5%	-6,4%	NA	NA	0,4%	0,0%	NA	NA
Hongrie	452 447 662 €	403 794 297 €	429 598 903 €	-10,8%	6,4%	-9,3%	4,1%	-0,1%	0,1%	-1,3%	2,3%
Islande	14 109 339 €	NA	37 546 218 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Irlande	230 777 000 €	222 504 000 €	234 448 000 €	-3,6%	5,4%	-1,1%	3,9%	-1,3%	1,0%	-1,2%	0,5%
Italie	4 575 001 196 €	4 418 309 125 €	4 544 426 956 €	-3,4%	2,9%	-0,9%	0,6%	NA	NA	0,6%	-1,4%
Lettonie	65 953 173 €	74 726 905 €	78 437 198 €	13,3%	5,0%	10,3%	2,8%	1,0%	1,2%	1,9%	1,1%
Lituanie	83 783 573 €	97 433 726 €	114 700 187 €	16,3%	17,7%	11,7%	11,6%	1,6%	-0,4%	2,9%	6,6%
Luxembourg	79 964 334 €	78 492 650 €	92 895 711 €	-1,8%	18,3%	NA	NA	-0,6%	1,3%	NA	NA
Malte	13 405 486 €	15 085 766 €	16 170 800 €	12,5%	7,2%	11,8%	5,0%	0,2%	0,2%	0,5%	2,0%
République de Moldova	16 671 277 €	28 648 600 €	29 583 529 €	71,8%	3,3%	57,0%	1,6%	0,0%	-0,4%	14,8%	2,0%
Monaco	5 947 556 €	NA	6 151 500 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Monténégro	NA	26 300 915 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Pays-Bas	2 200 997 500 €	2 067 208 000 €	2 036 574 000 €	-6,1%	-1,5%	0,0%	-1,1%	-3,0%	0,5%	-3,1%	-0,9%
Norvège	526 767 700 €	402 901 906 €	423 966 712 €	-23,5%	5,2%	-5,5%	7,4%	-17,7%	-4,0%	-0,3%	1,8%
Pologne	1 827 573 567 €	1 868 303 395 €	1 991 565 000 €	2,2%	6,6%	1,5%	2,1%	0,1%	2,2%	0,7%	2,3%
Portugal	629 660 262 €	536 304 306 €	583 253 297 €	-14,8%	8,8%	-10,0%	5,0%	-3,5%	-0,3%	-1,4%	4,0%
Roumanie	480 890 952 €	781 410 270 €	597 649 028 €	62,5%	-23,5%	43,4%	-18,0%	0,3%	0,1%	18,8%	-5,6%
Fédération de Russie	4 618 618 786 €	4 651 726 759 €	3 552 350 764 €	0,7%	-23,6%	-3,3%	-12,2%	0,0%	-0,9%	4,0%	-10,5%
Serbie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Slovaquie	214 796 609 €	NA	269 697 660 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Slovénie	183 695 911 €	184 995 996 €	185 314 973 €	0,7%	0,2%	2,4%	-1,1%	-1,1%	-0,1%	-0,5%	1,4%
Espagne	3 722 715 019 €	3 558 656 779 €	3 678 267 652 €	-4,4%	3,4%	-5,6%	2,7%	-0,4%	0,6%	1,6%	0,1%
Suède	1 018 131 920 €	1 005 948 856 €	1 185 292 414 €	-1,2%	17,8%	-2,8%	8,7%	0,8%	8,7%	-0,6%	1,8%
Suisse	1 589 359 782 €	1 803 386 843 €	1 808 909 868 €	13,5%	0,3%	8,2%	1,5%	2,8%	0,3%	2,5%	-1,5%
ERYMacédoine	35 542 317 €	37 558 709 €	41 935 302 €	5,7%	11,7%	2,1%	-2,5%	-0,2%	0,2%	3,8%	14,0%
Turquie	1 385 201 689 €	1 627 197 764 €	1 453 183 110 €	17,5%	-10,7%	NA	NA	0,0%	0,1%	NA	NA
Ukraine	NA	405 287 184 €	343 727 529 €	NA	-15,2%	NA	-6,1%	NA	1,1%	NA	-10,2%
RU: Angleterre et Pays de Galles	5 824 650 441 €	5 257 469 184 €	4 592 854 000 €	-9,7%	-12,6%	-1,2%	-1,9%	-7,6%	-9,2%	-1,0%	-1,5%
RU: Ecosse	447 360 849 €	418 550 612 €	427 343 305 €	-6,4%	2,1%	1,4%	2,7%	-10,5%	3,8%	2,7%	-4,5%
Israël	NA	NA	714 015 731 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Maroc	NA	NA	559 746 097 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA

\* Lorsque les données n'étaient pas disponibles, le budget exécuté a été utilisé en 2014 pour la Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Italie et Suède. En 2016 que pour la Bosnie-Herzégovine.

Le tableau ci-dessus montre l'ampleur de la participation de chaque composante du budget du système judiciaire (tribunaux, aide judiciaire et ministère public) à la variation du budget du système judiciaire entre 2014 et 2016.

Parmi les 27 Etats ou entités qui ont augmenté leur budget alloué au système judiciaire entre 2014 et 2016, la participation la plus remarquable à la variation du budget du système judiciaire est due à une augmentation du budget des tribunaux en **République tchèque** (+ 13,8 %), **Lituanie** (+ 11,5 %), **Suède** (+ 8,7 %), **Bulgarie** (+ 7,9 %) et **Norvège** (+ 7,4 %). L'ampleur de la participation du budget des tribunaux est moins notable en **Estonie** (+ 5,1 %), à **Malte** (+ 5 %), au **Portugal** (+ 5 %), en **Albanie** (+ 4 %), **Hongrie** (+ 4 %), **Irlande** (+ 3,8 %), **France** (+ 3 %), **Lettonie** (+ 2,7 %), **Ecosse (RU)** (+ 2,7 %), **Espagne** (+ 2,6 %) et **Bosnie-Herzégovine** (+ 2,5 %), et moins de 2 % en **Finlande**, **Géorgie**, **Pologne**, **République de Moldova** et **Croatie**.

En ce qui concerne la participation du budget du ministère public aux variations du budget du système judiciaire, l'incidence la plus importante est observée pour « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (+ 13,9 %), l'**Albanie** (+ 7 %), la **Lituanie** (+ 6,5 %), la **Bulgarie** (+ 4,1 %) et le **Portugal** (+ 4 %). En **Pologne**, **Hongrie**, **Croatie**, **République de Moldova**, à **Malte**, en **Norvège**, **Suède**, **Estonie**, **République tchèque** et **Bosnie-Herzégovine**, l'ampleur de cette participation varie entre 2,2 % (**Pologne**) et 1,5 % (**Bosnie-Herzégovine**), alors qu'en **Lettonie** et en **France**, elle est inférieure à 1,5 %.

Les Etats et entités où la participation du budget de l'aide judiciaire à la variation du budget du système judiciaire est la plus pertinente sont la **Suède** (+ 8,7 %), la **Finlande** (+ 6,2 %) et **RU-Ecosse** (+ 3,8 %). Cela est moins important en **Albanie**, **Géorgie**, **Irlande**, **Lettonie**, au **Luxembourg**, en **Pologne** et en **Espagne**.

Enfin, la **Norvège** (- 9,1 %) et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** (- 3,9 %) sont les Etats ou entités où la baisse du budget de l'aide judiciaire a le plus d'effet sur la variation de le budget du système judiciaire.

## 2.2.2.2 Evolution du budget alloué au système judiciaire entre 2010 et 2016

Tableau 2.13 Evolution des budgets approuvés des systèmes judiciaires entre 2010 et 2016, en valeur absolue, en € (Q6, Q12 et Q13)

Etats / Entités	Budget du système judiciaire*				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	19 476 006 €	25 573 987 €	26 764 295 €	29 877 086 €	
Andorre	NA	NA	NA	7 248 399 €	
Arménie	16 076 398 €	NA	NA	25 097 574 €	
Autriche	709 980 000 €	770 790 000 €	823 053 000 €	937 499 939 €	
Azerbaïdjan	80 667 565 €	107 058 274 €	155 184 273 €	75 363 762 €	
Belgique	934 837 000 €	998 125 000 €	958 368 000 €	931 834 849 €	
Bosnie-Herzégovine	99 652 163 €	106 816 022 €	114 496 991 €	118 107 992 €	
Bulgarie	195 282 117 €	209 739 354 €	234 412 470 €	262 647 839 €	
Croatie	263 761 034 €	206 712 797 €	215 587 165 €	222 534 033 €	
Chypre	NA	50 109 977 €	NA	52 137 479 €	
République tchèque	458 305 311 €	479 600 709 €	470 508 165 €	504 229 982 €	
Danemark	NA	421 337 784 €	467 072 384 €	481 389 060 €	
Estonie	38 915 167 €	42 819 672 €	53 052 326 €	56 708 551 €	
Finlande	344 103 350 €	362 713 356 €	388 794 000 €	421 068 000 €	
France	3 935 548 101 €	4 014 305 137 €	4 270 701 608 €	4 413 263 514 €	
Géorgie	24 628 865 €	25 980 182 €	35 742 630 €	36 229 655 €	
Allemagne	NA	9 170 186 780 €	NA	10 015 509 328 €	
Grèce	623 500 911 €	450 970 924 €	475 976 539 €	445 529 139 €	
Hongrie	362 127 276 €	452 447 662 €	403 794 297 €	429 598 903 €	
Islande	12 291 342 €	14 109 339 €	NA	37 546 218 €	
Irlande	280 011 000 €	230 777 000 €	222 504 000 €	234 448 000 €	
Italie	4 427 485 116 €	4 575 001 196 €	4 418 309 125 €	4 544 426 956 €	
Lettonie	53 676 350 €	65 953 173 €	74 726 905 €	78 437 198 €	
Lituanie	84 029 050 €	83 783 573 €	97 433 726 €	114 700 187 €	
Luxembourg	73 458 676 €	79 964 334 €	78 492 650 €	92 895 711 €	
Malte	11 009 400 €	13 405 486 €	15 085 766 €	16 170 800 €	
République de Moldova	13 203 006 €	16 671 277 €	28 648 600 €	29 583 529 €	
Monaco	5 387 800 €	5 947 556 €	NA	6 151 500 €	
Monténégro	25 290 803 €	NA	26 300 915 €	NA	
Pays-Bas	2 090 383 000 €	2 200 997 500 €	2 067 208 000 €	2 036 574 000 €	
Norvège	440 129 410 €	526 767 700 €	402 901 906 €	423 966 712 €	
Pologne	1 700 843 570 €	1 827 573 567 €	1 868 303 395 €	1 991 565 000 €	
Portugal	700 486 047 €	629 660 262 €	536 304 306 €	583 253 297 €	
Roumanie	525 590 308 €	480 890 952 €	781 410 270 €	597 649 028 €	
Fédération de Russie	3 953 130 968 €	4 618 618 786 €	4 651 726 759 €	3 552 350 764 €	
Serbie	NA	NA	NA	NA	
Slovaquie	204 912 226 €	214 796 609 €	NA	269 697 660 €	
Slovénie	203 256 633 €	183 695 911 €	184 995 996 €	185 314 973 €	
Espagne	3 654 891 484 €	3 722 715 019 €	3 558 656 779 €	3 678 267 652 €	
Suède	880 260 565 €	1 018 131 920 €	1 005 948 856 €	1 185 292 414 €	
Suisse	1 314 140 122 €	1 589 359 782 €	1 803 386 843 €	1 808 909 868 €	
ERYMacédoine	NA	35 542 317 €	37 558 709 €	41 935 302 €	
Turquie	1 234 286 802 €	1 385 201 689 €	1 627 197 764 €	1 453 183 110 €	
Ukraine	NA	NA	405 287 184 €	343 727 529 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	4 458 810 000 €	5 824 650 441 €	5 257 469 184 €	4 592 854 000 €	
RU: Ecosse	NA	447 360 849 €	418 550 612 €	427 343 305 €	
Israël	- €	NA	NA	714 015 731 €	
Maroc	- €	- €	- €	559 746 097 €	
<b>Moyenne</b>	906 679 604 €	1 163 094 240 €	1 017 418 852 €	1 086 184 541 €	
<b>Médiane</b>	312 057 175 €	421 337 784 €	404 540 741 €	382 397 765 €	
<b>Minimum</b>	5 387 800 €	5 947 556 €	15 085 766 €	6 151 500 €	
<b>Maximum</b>	4 458 810 000 €	9 170 186 780 €	5 257 469 184 €	10 015 509 328 €	

\* Lorsque les données n'étaient pas disponibles, le budget exécuté a été utilisé en 2014 pour la Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Italie et Suède. En 2016, il a été utilisé uniquement pour la Bosnie-Herzégovine.

Sur une période plus longue, il est possible d'analyser l'évolution du budget alloué au système judiciaire entre 2010 et 2016 pour 33 Etats ou entités (**Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie et Angleterre et Pays de Galles (RU)**). En ce qui concerne le **Danemark, l'Allemagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'Ecosse (RU)**, les données sur le budget alloué au système judiciaire en 2010 ne sont pas disponibles. Ainsi, une analyse de la tendance ne peut être effectuée que pour la période 2012-2016.

Par rapport à la période précédente analysée par la CEPEJ (2012-2014), 20 Etats ou entités ont confirmé une tendance positive à la hausse du budget alloué à leur système judiciaire: **Albanie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Malte, République de Moldova, Pologne, Slovaquie, Suède, Suisse** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ».

On notera que pour 10 Etats ou entités, la tendance a évolué positivement entre 2014 et 2016 par rapport à l'évaluation précédente (2012-2014). Les budgets, qui ont été réduits entre 2012 et 2014, ont augmenté entre 2014 et 2016 en **République tchèque, Hongrie, Irlande, Italie**, au **Luxembourg**, en **Norvège, Pologne**, au **Portugal**, en **Espagne** et en **Ecosse (RU)**. Au **Portugal**, 2016 semble marquer la fin des coupes budgétaires imposées ces dernières années à la suite de la crise économique et financière.

En **Bulgarie**, l'augmentation continue du budget du système judiciaire dépend principalement de l'augmentation du budget des frais de justice en raison d'une modification de la détermination des rémunérations des experts judiciaires, tels que les traducteurs, les interprètes et les experts. Le commentaire fourni par l'Etat explique qu'un impact supplémentaire significatif sur l'augmentation des dépenses de traduction et d'interprétation est déterminé par une augmentation significative du nombre de demandes d'asile. En outre, l'**Estonie** et la **Finlande** rappellent que l'augmentation observée des dépenses de traduction et d'interprétation, ainsi que des dépenses d'aide judiciaire, s'explique par une augmentation du nombre de réfugiés. L'**Estonie** signale également des investissements à la hausse dans la construction d'un nouveau bâtiment pour la Cour suprême et des efforts financiers supplémentaires accompagnant le lancement d'un projet concernant l'introduction au sein du personnel judiciaire de l'assistant judiciaire. Une augmentation du budget pour la construction de nouveaux tribunaux peut également être soulignée en **Géorgie, Hongrie, Lettonie** et à **Malte**.

En **Croatie, Hongrie, Irlande, Lettonie** et **République de Moldova**, une augmentation significative du budget est consacrée à l'informatisation. La **Lituanie** perçoit un soutien financier de l'Union européenne, de la **Norvège** et de la **Suisse** pour certaines de ces politiques. En **Slovaquie**, l'informatisation est financée par l'Union européenne.

En **France**, une augmentation significative du budget alloué à la formation peut être notée ; elle est due, entre autres, à une augmentation du recrutement de nouveaux juges et procureurs. Les investissements dans la formation ont également augmenté en **Géorgie**.

En **Géorgie, Italie**, à **Malte** et en **Pologne**, une augmentation notable du budget de la justice est due à l'expansion du service d'aide judiciaire. La **Géorgie** souligne son engagement, depuis 2015, pour promouvoir l'aide judiciaire dans les affaires concernant la famille et l'assistance sociale.

En **Italie**, l'augmentation du budget du système judiciaire s'explique principalement par la mise en place de fonds supplémentaires alloués à la fois à la formation complémentaire du personnel transféré au ministère de la Justice par d'autres administrations et à l'informatisation.

Une augmentation du budget alloué aux salaires peut être soulignée en **Géorgie** et en **République de Moldova**.

Les réductions budgétaires ont été intensifiées ou étendues ces dernières années en **Belgique**, aux **Pays-Bas** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Dans ces trois Etats ou entités, les mesures d'austérité budgétaire continuent de peser sur les ressources allouées au système judiciaire.

Enfin, il convient de noter que l'**Azerbaïdjan** et la **Turquie**, qui ont augmenté leur budget entre 2012 et 2014, l'ont diminué entre 2014 et 2016. Pour l'**Azerbaïdjan**, il convient de rappeler l'incidence significative de la baisse de la monnaie nationale contre l'euro entre 2016 et 2016 (- 95,8 %). En **Fédération de Russie**, le budget a diminué en euros, mais a augmenté en monnaie locale.

**Tableau 2.14 Evolution des budgets approuvés des systèmes judiciaires entre 2010 et 2016 par habitant, en € (Q6, Q12 et Q13)**

Etats / Entités	Budget du système judiciaire*				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	6,1 €	9,1 €	9,3 €	10,4 €	
Andorre	NA	NA	NA	99,2 €	
Arménie	4,9 €	NA	NA	8,4 €	
Autriche	84,6 €	91,2 €	95,9 €	107,3 €	
Azerbaïdjan	9,0 €	11,6 €	16,4 €	7,8 €	
Belgique	86,2 €	89,4 €	85,5 €	82,3 €	
Bosnie-Herzégovine	25,9 €	27,9 €	29,9 €	33,7 €	
Bulgarie	26,5 €	28,8 €	32,5 €	37,0 €	
Croatie	59,8 €	48,5 €	51,0 €	53,6 €	
Chypre	NA	57,9 €	NA	61,5 €	
République tchèque	43,6 €	45,6 €	44,7 €	47,7 €	
Danemark	NA	75,2 €	82,5 €	83,7 €	
Estonie	29,0 €	33,3 €	40,4 €	43,1 €	
Finlande	64,0 €	66,8 €	71,1 €	76,5 €	
France	60,5 €	61,2 €	64,4 €	65,9 €	
Géorgie	5,5 €	5,8 €	9,6 €	9,7 €	
Allemagne	NA	114,3 €	NA	121,9 €	
Grèce	55,1 €	40,8 €	43,9 €	41,3 €	
Hongrie	36,3 €	45,7 €	41,0 €	43,8 €	
Islande	38,6 €	43,8 €	NA	111,0 €	
Irlande	61,1 €	50,3 €	48,1 €	50,2 €	
Italie	73,0 €	76,7 €	72,7 €	75,0 €	
Lettonie	24,1 €	32,3 €	37,3 €	39,8 €	
Lituanie	25,9 €	27,9 €	33,4 €	40,3 €	
Luxembourg	143,5 €	152,3 €	139,4 €	157,3 €	
Malte	26,4 €	31,8 €	35,1 €	36,7 €	
République de Moldova	3,7 €	4,7 €	8,1 €	8,3 €	
Monaco	150,2 €	164,6 €	NA	163,8 €	
Monténégro	40,8 €	NA	42,4 €	NA	
Pays-Bas	125,5 €	131,2 €	122,3 €	119,2 €	
Norvège	89,5 €	104,3 €	78,0 €	80,6 €	
Pologne	44,5 €	47,4 €	48,5 €	51,8 €	
Portugal	65,9 €	60,0 €	51,7 €	56,6 €	
Roumanie	24,5 €	22,6 €	35,1 €	30,4 €	
Fédération de Russie	27,7 €	32,2 €	31,8 €	24,2 €	
Serbie	NA	NA	NA	NA	
Slovaquie	37,7 €	39,7 €	NA	49,6 €	
Slovénie	99,1 €	89,2 €	89,8 €	89,7 €	
Espagne	79,5 €	80,9 €	76,6 €	79,1 €	
Suède	93,5 €	106,5 €	103,2 €	118,6 €	
Suisse	167,1 €	197,7 €	218,9 €	214,8 €	
ERYMacédoine	NA	17,2 €	18,2 €	20,2 €	
Turquie	17,0 €	18,3 €	20,9 €	18,2 €	
Ukraine	NA	NA	9,4 €	8,1 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	80,8 €	103,0 €	91,6 €	78,7 €	
RU: Ecosse	NA	84,2 €	78,3 €	79,1 €	
Israël		NA	NA	82,7 €	
Maroc				16,1 €	
<b>Moyenne</b>	56,2 €	62,7 €	58,1 €	64,5 €	
<b>Médiane</b>	44,1 €	48,5 €	46,4 €	52,7 €	
<b>Minimum</b>	3,7 €	4,7 €	8,1 €	7,8 €	
<b>Maximum</b>	167,1 €	197,7 €	218,9 €	214,8 €	

\* Lorsque les données n'étaient pas disponibles, le budget exécuté a été utilisé en 2014 pour la Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Italie et Suède. En 2016, il a été utilisé uniquement pour la Bosnie-Herzégovine.

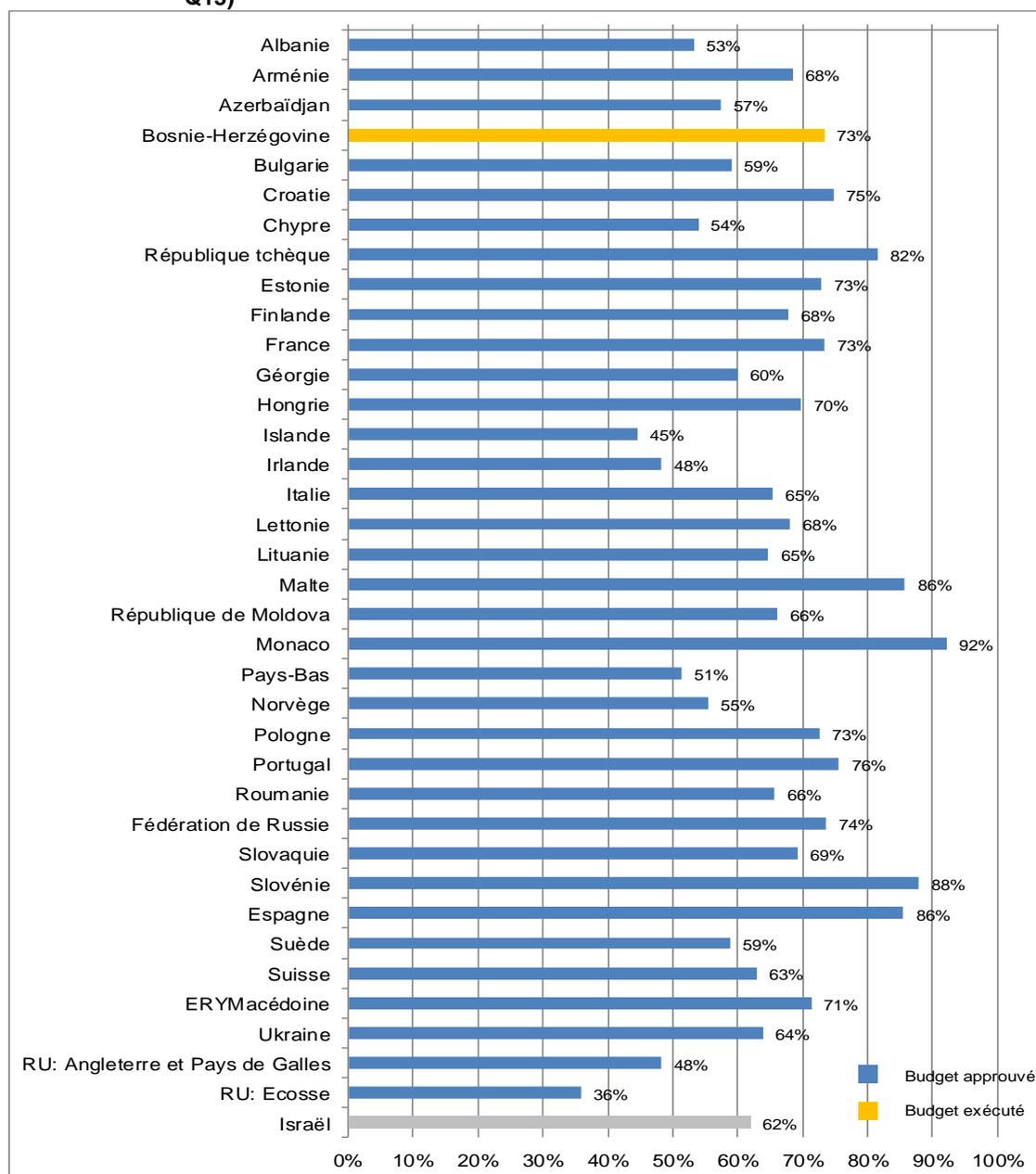
Le tableau ci-dessus montre que l'évolution des budgets des systèmes judiciaires considérés par habitant entre 2010 et 2016 a sensiblement la même tendance que la variation du budget du système judiciaire considérée en valeurs absolues.

## 2.3 Budget alloué aux tribunaux

Cette section mesure les efforts que chaque Etat ou entité consacre à la seule activité des tribunaux (sans l'aide judiciaire ni le ministère public). L'analyse couvre 39 Etats et entités. Pour la **Suède**, les données budgétaires présentées dans les tableaux / graphiques et commentées dans le texte correspondent aux budgets exécutés (voir ci-dessus). Les données budgétaires pour **Andorre**, l'**Autriche**, la **Belgique**, la **Grèce**, le **Luxembourg**, le **Monténégro** et la **Turquie** ont été exclues de l'analyse car le budget alloué aux tribunaux ne peut être distingué du budget alloué à l'aide judiciaire et / ou du budget alloué au ministère public dans ces Etats. En ce qui concerne l'**Allemagne**, les données budgétaires sont trop difficiles à rassembler en raison de la structure fédérale de l'Etat ; de plus, il est impossible d'isoler le budget alloué aux tribunaux du budget alloué au ministère public.

### 2.3.1 Part du budget des tribunaux dans les budgets du système judiciaire

Graphique 2.15 Part du budget des tribunaux dans les budgets de systèmes judiciaires en 2016 (Q6, Q12 et Q13)



Le graphique ci-dessus montre la contribution budgétaire des Etats et entités au fonctionnement des tribunaux par rapport au budget alloué au système judiciaire dans son ensemble (y compris l'aide judiciaire et le ministère public). La valeur médiane de la part du budget du système judiciaire spécifiquement allouée au fonctionnement des tribunaux est de 67 %. La moyenne est presque identique (66 %).

Dans 18 Etats ou entités sur 37, le budget des tribunaux comprend une part importante (supérieure à la valeur médiane) du budget alloué au système judiciaire: **Monaco** (92 %), **Slovénie** (88 %), **Malte** (86 %), **Espagne** (86 %), **République tchèque** (82 %), **Portugal** (76 %), **Croatie** (75 %), **France** (73 %), **Bosnie-Herzégovine** (73 %), **Estonie** (73 %), **Fédération de Russie** (73 %), **Pologne** (73 %), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (71 %), **Hongrie** (70 %), **Slovaquie** (69 %), **Arménie** (68 %), **Lettonie** (68 %) et **Finlande** (68 %). En **République de Moldova** et en **Roumanie**, la participation du budget des tribunaux au budget du système judiciaire coïncide avec la valeur moyenne (66 %).

Dans d'autres Etats ou entités, au contraire, le budget alloué aux tribunaux représente une part plus modérée du budget du système judiciaire (moins de 60 %). C'est le cas principalement dans les pays / entités anglo-saxons et en Europe du Nord: **Danemark, Irlande, Norvège, Suède, Pays-Bas, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Ecosse (RU)**. La faible part du budget du système judiciaire allouée aux tribunaux dans les systèmes de *common law* s'explique par un nombre relativement faible de juges professionnels. Pour les Etats d'Europe du Nord, une partie de l'explication réside aussi dans le fait que la société est moins prompte à saisir la justice mais aussi parce que les Mesures Alternatives à la Résolution des Litiges (*Alternative Dispute Resolution*) sont mieux intégrées dans ces systèmes que dans le reste de l'Europe. De plus, une partie du contentieux n'est pas traitée par les tribunaux mais est confiée à des organes administratifs.

Ces différences peuvent refléter des différences dans l'organisation des systèmes judiciaires, les tâches des tribunaux pouvant varier d'un pays à l'autre. Dans certains Etats ou entités, les tribunaux peuvent avoir des tâches en matière de registres fonciers ou commerciaux (par exemple en **Pologne**), alors que dans d'autres Etats, ces tâches peuvent être confiées à différents organismes spécialisés (**Pays-Bas** par exemple).

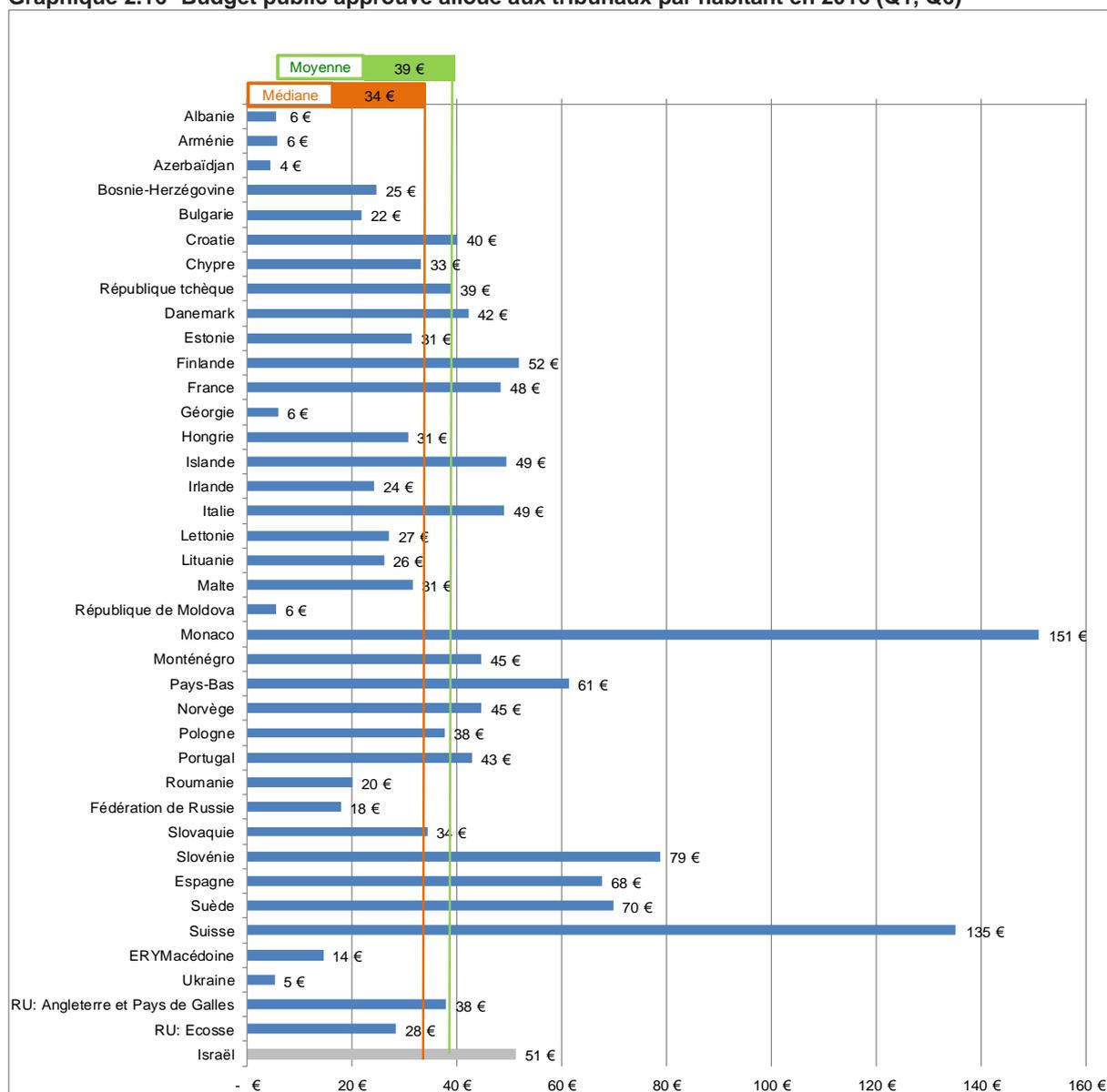
Enfin, **Israël** alloue les 62 % du budget du système judiciaire au fonctionnement des tribunaux.

### 2.3.2 Budget public alloué aux tribunaux en 2016

Comme pour la partie consacrée au budget alloué au système judiciaire, et afin d'établir des comparaisons significatives entre les Etats et entités, le budget alloué aux tribunaux par chaque Etat et entité est d'abord comparé à sa population, puis à sa richesse.

L'analyse couvre 39 Etats ou entités.

Graphique 2.16 Budget public approuvé alloué aux tribunaux par habitant en 2016 (Q1, Q6)



En moyenne, les Etats européens ont dépensé 39 € par habitant pour le fonctionnement des tribunaux en 2016, soit 3 % de plus qu'en 2014. La valeur médiane du budget par habitant alloué aux tribunaux est de 34 €, ce qui correspond au budget par habitant investi en **Slovaquie**.

À l'exception de **Monaco** et de la **Suisse**, où le budget par habitant est considérablement plus élevé que dans tout autre Etat et entité (151 € et 135 € respectivement), dans 17 Etats ou entités sur 39, le budget alloué aux tribunaux est supérieur à la valeur médiane. Le budget par habitant alloué aux tribunaux est supérieur à 60€ en **Slovénie** (79 €), **Suède** (70 €), **Espagne** (68 €) et aux **Pays-Bas** (61 €). En **Croatie**, **République tchèque**, au **Danemark**, en **Finlande**, **France**, **Islande**, **Israël**, **Italie**, au **Monténégro**, en **Norvège**, **Pologne**, au **Portugal** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, le budget alloué au fonctionnement des tribunaux est compris entre 52 € (**Finlande**) et 38 € (**Pologne**).

Tous les autres Etats et entités couverts par la présente analyse attribuent au fonctionnement des tribunaux un budget par habitant inférieur à la valeur médiane (34 €): pas moins de 20 € en **Bosnie-Herzégovine**, **Irlande**, **Bulgarie**, **Chypre**, **Estonie**, **Hongrie**, **Lettonie**, **Lituanie**, **Malte**, **Roumanie** et **Ecosse (RU)**, moins de 20 € en **Albanie**, **Arménie**, **Azerbaïdjan**, **Géorgie**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », **République de Moldova**, **Fédération de Russie** et **Ukraine**.

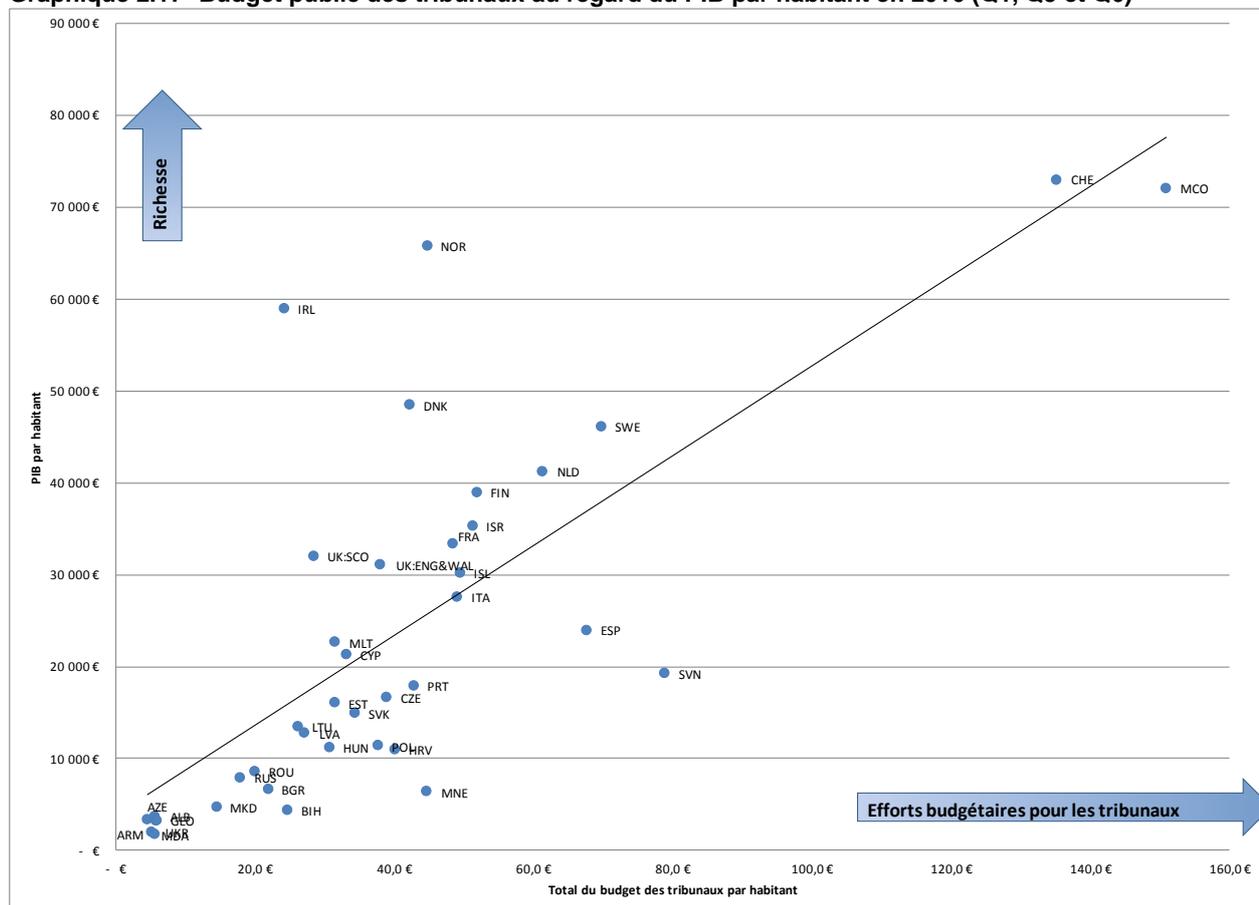
Afin d'établir des comparaisons significatives entre les Etats et entités, l'investissement total du budget alloué aux tribunaux en valeur absolue du PIB peut être pris en compte. Par exemple, en **France** et en **Espagne**, le montant de PIB investi dans le fonctionnement de tous les tribunaux est d'environ 3 milliards d'euros. En **Italie**, **Fédération de Russie** et **Angleterre et au Pays de Galles (RU)**, il se situe entre 2 et 3

milliards d'euros. La **Pologne**, la **Suisse** et les **Pays-Bas** investissent un montant de PIB compris entre 1 et 2 milliards d'euros. Dans tous les autres Etats et entités, le montant global du PIB alloué aux tribunaux est inférieur à 1 milliard d'euros.

Bien entendu, afin de mieux évaluer les efforts budgétaires consentis par les Etats et entités pour leurs tribunaux, le budget par habitant devrait être comparé à la richesse des Etats et entités (mesurée par leur PIB par habitant).

### 2.3.2.2 Budget des tribunaux par habitant au regard de la richesse des Etats et entités en 2016

Graphique 2.17 Budget public des tribunaux au regard du PIB par habitant en 2016 (Q1, Q5 et Q6)



Il est à noter que les Etats qui ont été soutenus notamment par l'Union européenne et par l'aide internationale pour le fonctionnement de l'Etat de droit ont automatiquement consacré, et dans des proportions importantes, une partie de leur budget à leurs tribunaux. Par conséquent, les Etats d'Europe occidentale ayant un niveau de richesse nationale plus élevé semblent dépenser moins (en part du PIB par habitant) pour financer les tribunaux. Cet effet déformant devrait être pris en compte pour d'éventuelles comparaisons, et non pour penser à tort qu'un Etat riche ne consacre pas un effort significatif au fonctionnement de ses tribunaux.

Afin de donner une représentation plus significative de l'effort budgétaire effectif pour le système judiciaire soutenu par les Etats ou entités, le graphique ci-dessus met en perspective le budget alloué par habitant au fonctionnement des tribunaux en valeur absolue, en le comparant à une mesure de la richesse des Etats, le PIB par habitant.

Le graphique ci-dessus montre qu'**Andorre**, la **Croatie**, l'**Islande**, la **Pologne**, l'**Espagne** et la **Slovénie** allouent un budget relativement important à leurs tribunaux par rapport à leur niveau de richesse. Le budget par habitant alloué aux tribunaux en **Espagne** est environ trois fois supérieur à celui de **Malte**, dont le niveau de richesse est similaire.

Au sein du groupe d'Etats et d'entités dont le PIB par habitant est inférieur à 20 000 €, le ratio PIB par habitant / budget par habitant est assez homogène et les Etats et entités se situent généralement dans une position proche de la ligne de tendance. La **Croatie**, la **Pologne** et la **Slovénie** font état d'un effort

budgétaire sensiblement plus important que celui de tous les autres Etats et entités inclus dans le groupe. La **Bosnie-Herzégovine**, la **Bulgarie**, la **Hongrie**, la **Slovaquie** et le **Portugal** se situent tous en dessous de la ligne de tendance, ce qui indique un effort relativement important (parfois soutenu par une contribution européenne ou internationale) en considérant leur niveau de richesse.

Les disparités dans les budgets sont beaucoup plus fortes au sein du groupe composé d'Etats ou entités dont le PIB par habitant dépasse 20 000 €. Au sein de ce groupe, en **Irlande**, **Norvège**, à **Monaco** et en **Suisse**, dont le PIB par habitant est remarquablement élevé (60 000 € ou plus), l'effort budgétaire semble être particulièrement faible par rapport à la ligne de tendance. Cependant, en **Norvège**, à **Monaco** et en **Suisse**, les budgets alloués aux tribunaux par habitant, s'ils sont considérés en valeur absolue, sont les plus significatifs en Europe. Le budget modeste alloué au fonctionnement des tribunaux en **Irlande** (moins de 25 € par habitant) et les budgets relativement modestes en **Ecosse (RU)** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (environ 30 € par habitant) sont principalement dus à la spécificité du système juridique de *common law*.

### 2.3.3 Composantes des budgets alloués aux tribunaux

Afin de mieux comprendre les budgets alloués aux tribunaux, il est intéressant d'examiner les différentes composantes de ces budgets en distinguant différents éléments: salaires bruts du personnel, technologies de l'information et de la communication (informatique, logiciels, investissement et maintenance), frais et coûts de justice (tels que la rémunération des interprètes et des experts), les coûts de location et d'exploitation des bâtiments, les investissements immobiliers et la formation.

Ces données doivent là encore, être interprétées avec précaution. En effet, outre les catégories successives retenues (tribunaux, et dans cette catégorie, les compostantes), les montants budgétaires peuvent représenter des volumes réduits soumis en outre à des variations annuelles, régulations et transferts d'un poste budgétaire à un autre en cours d'exercice. Le fait de retenir les budgets exécutés limite certaines variations.

**Tableau 2.18 Budgets des tribunaux et leurs composantes en 2016 (Q1 et Q6)**

Etats / Entités	Budget public total alloué pour le fonctionnement de l'ensemble des tribunaux* (Q6)	% du budget total							
		Budget public annuel alloué aux salaires (bruts)	Budget public alloué à l'informatisation	Budget public alloué aux frais de justice	Budget public alloué aux bâtiments des tribunaux	Budget public alloué à l'investissement en nouveaux bâtiments	Budget public alloué à la formation	Institution de formation séparée	Autre
Albanie	15 903 916 €	70,3%	1,7%	2,0%	0,3%	5,08%	0,1%		20,5%
Andorre	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Arménie	17 179 503 €	83,6%	0,4%	0,4%	0,1%	0%	2,3%		NA
Autriche	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Azerbaïdjan	43 281 253 €	45,3%	12,5%	NAP	1,5%	38,47%	2,2%		NAP
Belgique	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Bosnie-Herzégovine	86 590 466 €	83,4%	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Bulgarie	154 970 220 €	80,0%	1,5%	1,2%	7,6%	NAP	0,0%		9,7%
Croatie	166 408 056 €	80,4%	6,0%	2,5%	4,0%	1%	0,3%		5,8%
Chypre	28 107 307 €	81,5%	0,1%	0,4%	9,1%	9%	0,3%		NAP
République tchèque	411 012 953 €	80,4%	0,8%	NA	0,8%	0,69%	0,0%		17,3%
Danemark	242 289 742 €	61,0%	8,4%	5,1%	19,7%	NA	0,9%		4,9%
Estonie	41 340 192 €	78,3%	0,3%	4,1%	13,8%	NAP	0,7%		2,7%
Finlande	285 425 000 €	NA	NA	NA	NA	NAP	NA		NA
France	3 238 063 225 €	61,1%	2,0%	12,8%	9,1%	3,04%	2,9%		9,1%
Géorgie	21 718 668 €	75,9%	0,7%	8,4%	6,2%	3,41%	2,5%		2,9%
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Hongrie	299 893 343 €	49,5%	1,8%	10,6%	2,2%	8,72%	NAP		27,2%
Islande	16 722 689 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Irlande	113 172 000 €	43,9%	7,4%	3,8%	13,2%	4%	0,3%		27,2%
Italie	2 971 094 830 €	74,4%	3,2%	9,9%	7,8%	0,00%	0,01%		4,6%
Lettonie	53 365 154 €	71,2%	2,6%	5,3%	18,7%	0,00%	0,5%		1,7%
Lituanie	74 237 182 €	80,2%	7,7%	0,7%	2,4%	1,64%	1,0%		6,3%
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Malte	13 870 800 €	76,8%	0,2%	8,0%	12,0%	NAP	0,01%		3,0%
République de Moldova	19 555 856 €	65,3%	3,5%	NAP	5,3%	15,56%	0,2%		NA
Monaco	5 665 100 €	64,8%	2,8%	17,7%	3,6%	0%	1,0%		10,1%
Monténégro	27 664 139 €	75,3%	1,4%	3,3%	0,2%	6,83%	0,1%		12,8%
Pays-Bas	1 046 578 000 €	74,5%	8,2%	0,4%	9,6%	NAP	1,9%		5,4%
Norvège	235 000 000 €	66,8%	6,3%	NAP	18,7%	NAP	1,1%		5,8%
Pologne	1 445 686 000 €	69,3%	3,1%	9,9%	6,7%	2,71%	0,4%		7,9%
Portugal	441 024 845 €	86,1%	2,2%	0,2%	9,9%	NAP	1,6%		NAP
Roumanie	392 582 194 €	63,4%	0,7%	0,3%	7,7%	2,89%	0,0%		25,0%
Fédération de Russie	2 614 827 293 €	57,7%	3,9%	1,8%	5,4%	3,65%	0,2%		27,3%
Serbie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Slovaquie	186 576 657 €	53,0%	0,2%	5,8%	8,7%	0%	0,0%		32,2%
Slovénie	162 731 138 €	71,8%	1,3%	18,6%	7,8%	0,08%	0,4%		NAP
Espagne	3 145 396 555 €	73,9%	NA	NA	6,7%	1,78%	0,6%		NA
Suède	697 033 550 €	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Suisse	1 137 821 098 €	77,8%	4,1%	6,7%	4,5%	1%	0,4%		5,7%
ERYMacédoine	29 899 055 €	82,4%	1,0%	1,6%	7,2%	0,00%	NAP		7,8%
Turquie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Ukraine	219 392 178 €	81,5%	2,3%	0,02%	1,0%	0%	0,0%		15,1%
RU: Angleterre et Pays de Galles	2 215 993 000 €	52,1%	6,6%	4,1%	16,9%	7%	0,3%		12,7%
RU: Ecosse	153 313 246 €	38,0%	2,0%	21,7%	20,3%	0%	0,2%		17,8%
Israël	441 926 855 €	68,1%	6,8%	3,5%	14,4%	3,0%	0,6%		3,5%
Maroc	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		NA
Moyenne	591 352 274 €	69%	3%	6%	8%	4%	1%		12%
Médiane	164 569 597 €	74%	2%	4%	7%	1,8%	0,3%		9%
Minimum	5 665 100 €	38%	0,1%	0,02%	0%	0%	0,000%		2%
Maximum	3 238 063 225 €	86%	13%	22%	20%	38%	3%		32%

\*Pour la Bosnie-Herzégovine, les données utilisées dans ce tableau sont celles du budget exécuté.

### 2.3.3.1 Salaires bruts des personnels

Bien qu'il existe de grandes différences entre les Etats et les entités, la rémunération du personnel (juges et non-juges) est l'élément le plus important des budgets des tribunaux en 2016 : 69 % en moyenne des budgets alloués aux tribunaux, avec un maximum de 86,1 % au **Portugal** et un minimum de 38 % en **Ecosse (RU)** (où le nombre de juges professionnels est faible). L'analyse couvre 36 Etats et entités.

La plupart des Etats et entités consacrent aux traitements bruts du personnel un pourcentage compris entre 70 % et 80 % du budget des tribunaux: **Ukraine** (79,6 %), **Estonie** (78,3 %), **Suisse** (77,8 %), **Malte** (76,8 %), **Géorgie** (75,9 %), **Monténégro** (75,3 %), **Pays-Bas** (74,5 %), **Italie** (74,4 %), **Espagne** (73,9 %), **Slovénie** (71,8 %), **Lettonie** (71,2 %) et **Albanie** (70,3 %). Cette tendance est bien représentée par la valeur médiane de 74 %. En **Israël**, seul Etat non membre dont le budget des tribunaux est disponible dans toutes ses composantes, la part allouée aux salaires est de 68,1 %.

9 Etats consacrent 80% ou plus du budget des tribunaux aux traitements bruts du personnel: **Arménie**, **Bulgarie**, **Bosnie-Herzégovine**, **Chypre**, **Croatie**, **République tchèque**, **Lituanie**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et **Portugal**.

Pour 5 Etats ou entités, la part du budget des tribunaux allouée aux salaires représente environ 50 % ou moins: **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (52,1 %), **Hongrie** (49,5 %), **Azerbaïdjan** (45,3 %), **Irlande** (43,9 %) et **Ecosse (RU)** (38,0 %).

L'**Irlande**, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** et l'**Ecosse (RU)** sont les trois Etats ou entités où le nombre de juges pour 100 000 habitants en 2016 est le plus bas (3,0 en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, 3,7 en **Ecosse (RU)**, 3,4 en **Irlande**). Il convient également de noter qu'au **Royaume-Uni**, des juges professionnels sont choisis parmi les avocats les plus expérimentés et les plus renommés. Ils ne sont pas nombreux car il y a de nombreux juges non-professionnels. Parmi les Etats ou entités qui ont choisi un concours comme procédure ordinaire de recrutement des juges, ceux qui ont le moins de juges pour 100 000 habitants en 2016 sont l'**Azerbaïdjan** (5,2), le **Danemark** (6,4), la **Géorgie** (7,4), l'**Arménie** (7,7), **Malte** (10,2), la **France** (10,4), l'**Italie** (10,5) et la **Norvège** (10,6).

### 2.3.3.2 Informatisation

En moyenne, les Etats ou entités consacrent 3 % du budget des tribunaux aux équipements dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication, avec un maximum de 12,5 % en **Azerbaïdjan** et un minimum de 0,1 % à **Chypre**. 36 Etats et entités sont couverts par l'analyse.

15 des 36 Etats ou entités investissant dans les outils informatiques sont au-dessus de la moyenne (plus de 3 % du budget des tribunaux): **Azerbaïdjan** (12,5 %), **Danemark** (8,4 %), **Pays-Bas** (8,2 %), **Lituanie** (7,2 %), **Irlande** (7,4 %), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (6,5 %), **Norvège** (6,3 %), **Croatie** (6 %), **Ukraine** (4,6 %) , **Suisse** (4,1 %), **Fédération de Russie** (3,9 %), **République de Moldova** (3,5 %), **Italie** (3,2 %) et **Pologne** (3,1 %). En **Israël**, la part allouée à l'informatisation est de 6,8 % du budget des tribunaux.

L'effort budgétaire pour l'informatisation reste faible (moins de 1 % du budget des tribunaux) dans 8 Etats: **Arménie**, **Chypre**, **République tchèque**, **Estonie**, **Géorgie**, **Malte**<sup>11</sup>, **Roumanie** et **Slovaquie**.

### 2.3.3.3 Frais de justice

Les frais de justice se réfèrent aux montants que les tribunaux doivent verser dans le cadre d'une procédure judiciaire, tels que les frais payés pour des expertises ou des interprètes judiciaires. Les services postaux et téléphoniques peuvent être inclus dans les frais de justice, en fonction des critères de classification adoptés par certains Etats (par exemple, en **Croatie**, **Israël** et partiellement en **Suisse**). En outre, le commentaire fourni par l'**Irlande** indique que les frais de voyage sont également inclus dans les frais de justice, tandis que la **Lituanie** explique que les frais postaux et de voyage sont inclus dans la catégorie « autres dépenses ». Les frais à la charge des parties (frais de justice et taxes) ou destinés à l'aide judiciaire ne sont pas indiqués.

En moyenne, les frais de justice représentent 6 % du budget alloué aux tribunaux en 2014.

<sup>11</sup> Le budget des tribunaux alloué à l'informatisation ne reflète pas les dépenses effectives en matière de TI, étant donné qu'une partie substantielle des dépenses des tribunaux est absorbée par le Bureau du DPI. Ce qui est indiqué dans l'évaluation est le budget réel inclus dans le poste budgétaire du Département des tribunaux, bien que le Bureau du DPI couvre les dépenses liées aux TI pour les services offerts aux tribunaux.

Selon l'organisation du système judiciaire ou de la procédure, les frais de justice représentent une part très variable du budget alloué aux tribunaux. Quatre groupes d'Etats ou entités peuvent être dégagés:

- le premier groupe comprend 5 Etats consacrant 10 % ou plus du budget des tribunaux aux frais de justice: **Ecosse (RU)** (21,7 %), **Slovénie** (18,6 %), **Monaco** (17,7 %), **France** (12,8 %) et **Hongrie** (10,6 %);
- le deuxième groupe regroupe 8 Etats dont le budget des frais de justice est compris entre 10 % et 5 %: **Italie** et **Pologne** (9,9 %), **Géorgie** (8,4 %), **Malte** (8,0 %), **Suisse** (6,7 %), **Slovaquie** (5,8 %), **Lettonie** (5,3 %) et **Danemark** (5,1 %);
- le troisième groupe regroupe 9 Etats et entités dont le budget des dépenses de justice est compris entre 10 % et 5 %: **Estonie** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (4,1 %), **Irlande** (3,8 %), **Monténégro** (3,3 %), **Croatie** (2,5 %), **Albanie** (2,0 %), **Fédération de Russie** (1,8 %), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (1,6 %) et **Bulgarie** (1,2 %) ; parmi les Etats non membres, **Israël** se trouve dans une position comparable (3,5 %);
- enfin, le quatrième groupe comprend 6 Etats qui allouent aux dépenses de justice une part négligeable du budget des tribunaux (moins de 1 %) : **Lituanie**, **Arménie**, **Pays-Bas**, **Chypre**, **Roumanie** et **Portugal**.

#### 2.3.3.4 Maintenance et fonctionnement des bâtiments

Les dépenses liées à l'entretien et au fonctionnement des bâtiments judiciaires - loyers, électricité, sécurité, nettoyage, entretien, etc. - représentent en moyenne 8 % du budget des tribunaux.

Il faut noter que dans certains Etats ou entités, des parties de ces budgets sont sous-traitées (sécurité, entretien, nettoyage...) alors que d'autres Etats ou entités embauchent des fonctionnaires pour mener ces tâches. Cette tendance significative avait déjà été soulignée dans les rapports précédents.

Leur part dans le budget des tribunaux est relativement élevée en **Ecosse (RU)** (20,3 %), au **Danemark** (19,7 %), en **Lettonie** (18,7 %), **Norvège** (18,7 %), en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (16,9 %), **Estonie** (13,8 %), **Irlande** (13,2 %) et à **Malte** (12 %). Au contraire, la maintenance des bâtiments n'est pas une lourde charge budgétaire pour les tribunaux (moins de 3 % du budget des tribunaux) en **Lituanie** (2,4 %), **Hongrie** (2,2 %), **Ukraine** (1,0 %), **Azerbaïdjan** (1,5 %), **République tchèque** (0,8 %), **Albanie** (0,3 %), au **Monténégro** (0,2 %) et en **Arménie** (0,1 %).

Les variations au cours de la période 2014-2016 concernant le budget alloué aux bâtiments sont très hétérogènes en Europe.

Des augmentations substantielles (plus de 40 %) ont été observées en **Italie** (58 %), **Slovaquie** (50 %) et **France** (44 %). En **Slovaquie**, l'augmentation significative est due à des investissements dans la reconstruction des bâtiments des tribunaux. La **France** a fait un effort budgétaire important accompagnant un projet global de rénovation des tribunaux pour la période 2014-2016. À **Malte**, l'augmentation est due au fait que des fonds supplémentaires ont été alloués aux tribunaux en 2014 pour financer des dépenses supplémentaires liées à la rénovation des bâtiments des tribunaux.

De nombreux Etats ont récemment mis en place une nouvelle division des compétences qui améliorerait l'efficacité de la justice tout en créant des économies d'échelle. Ces réformes du système judiciaire sont souvent conçues pour conduire à une meilleure gestion des biens immobiliers en regroupant les juridictions et en transférant le personnel de différents petits tribunaux en un seul endroit.

#### 2.3.3.5 Investissements dans de nouveaux bâtiments

En **Azerbaïdjan**, l'effort budgétaire pour les nouveaux bâtiments continue d'être de loin le plus remarquable en Europe: la part du budget alloué aux nouveaux bâtiments en 2016 représente 38,47 % du budget alloué aux tribunaux et accompagne un programme de modernisation de la justice visant notamment à faciliter l'accès à la justice. En **République de Moldova**, une part importante du budget des tribunaux a été consacrée à la rénovation des bâtiments des tribunaux (15,56 %).

La part du budget consacrée aux investissements dans les bâtiments est également importante (plus de 4 % du budget des tribunaux) en **Hongrie** (8,72 %), à **Chypre** (8,6 %), en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (7,4 %), au **Monténégro** (6,8 %), en **Albanie** (5,0 %) et **Irlande** (4,15 %).

9 Etats ou entités n'ont réalisé aucun investissement immobilier dans les tribunaux en 2016 (moins de 1 % du budget des tribunaux): **Arménie**, **République tchèque**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », **Italie**, **Monaco**, **Slovaquie**, **Slovénie**, **Ukraine** et **Ecosse (RU)**.

La **République tchèque** et l'**Albanie** ont largement augmenté le budget alloué à la construction de nouveaux bâtiments entre 2014 et 2016. L'augmentation du budget est également significative en **Ukraine**, **Géorgie** et **Pologne**.

En 2016, contrairement aux années précédentes, 4 Etats ont alloué moins de moyens à l'investissement dans les nouveaux bâtiments: la **Lituanie**, l'**Irlande**, la **France** et la **Roumanie**. La **Roumanie** explique que la diminution du budget pour les nouveaux bâtiments dépend de la priorité budgétaire donnée à la reconstruction des bâtiments existants. Le commentaire de la **France** souligne que cette diminution s'explique par le fait que la majeure partie des investissements nécessaires pour les nouveaux bâtiments a été réalisée en exécution d'un plan pluriannuel mis en œuvre l'année précédente et que la hausse correspondante des investissements la même période (+ 44 %) confirme l'effort budgétaire globalement significatif dans le domaine de la gestion immobilière. Enfin, en **Lituanie**, la diminution entre 2014 et 2016 s'explique par le fait qu'en 2014 un budget supplémentaire a été prévu pour le financement d'un programme d'investissement pour la construction de nouveaux bâtiments.

### 2.3.3.6 Formation des juges et des procureurs

On peut noter que, comme pour les cycles précédents, la part du budget des tribunaux consacrée à la formation judiciaire en 2016 est en moyenne inférieure à 1 %. Cet effort budgétaire est analysé plus spécifiquement au chapitre 3 ci-après.

### 2.3.3.7 Autres

Une partie importante du budget des tribunaux (en moyenne 12 %) est allouée à d'autres postes que ceux mentionnés ci-dessus. Dans la plupart des Etats, cette catégorie correspond aux dépenses de fournitures, de transport, de services postaux, de services de téléphonie, d'assurance, de frais médicaux, d'électricité, de chauffage et d'habillement. Il peut également inclure les frais de voyage (**Bosnie-Herzégovine** et **Danemark**), ou les pensions de retraite des anciens juges de la Cour suprême (**Estonie**), ou d'autres rentes viagères (**Fédération de Russie**).

Les disparités entre Etats sont principalement dues à des différences dans la catégorisation des dépenses. Selon les normes et systèmes comptables nationaux, certaines dépenses ont été incluses dans la catégorie « autres dépenses », bien qu'elles soient généralement liées à des catégories spécifiques. Par exemple, les « autres dépenses » peuvent inclure certaines dépenses liées à la formation (**Hongrie**), la rémunération du personnel (**Bulgarie**, **Hongrie** et **Roumanie**), l'informatisation (**Bulgarie**), la rénovation de bâtiments (**Bulgarie**) ou une partie des frais de justice tels que frais d'experts et de traduction (**Fédération de Russie**).

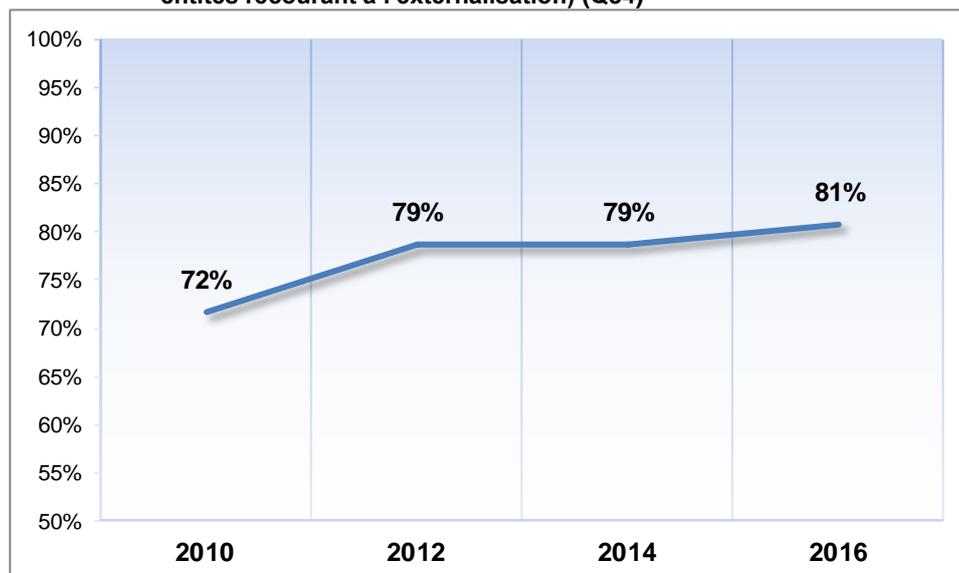
Les changements de catégorisation d'un cycle à l'autre peuvent également expliquer les variations budgétaires importantes pour cette catégorie à l'intérieur d'un pays. Par exemple, en **Bulgarie**, l'augmentation du budget associé à cette catégorie (+ 16 %) est en partie liée au fait qu'en 2016, les dépenses de rénovation des bâtiments ont été rattachées à la catégorie « autres dépenses ». Aux **Pays-Bas**, jusqu'en 2014, la catégorie « autres dépenses » comprenait le total des dépenses de la Cour suprême.

### 2.3.3.8 Externalisation

Au-delà des variations budgétaires affectant les tribunaux, on observe depuis 2010 une tendance au changement organisationnel qui traduit une volonté de rationalisation des budgets. En particulier, une tendance à la délégation de certains services au secteur privé peut être constatée, telle que maintenance informatique, formation continue du personnel, sécurité, archives, nettoyage, etc., comme le montre le graphique ci-dessous.

Cette tendance correspond souvent à une logique de rationalisation budgétaire. Elle se justifie également parfois par un objectif de compétences : volonté d'assurer un plus haut niveau de performance et d'expertise dans un domaine donné, par exemple en matière informatique.

**Tableau 2.19 Evolution de l'externalisation de services par le système judiciaire entre 2010 et 2016 (% d'Etats / entités recourant à l'externalisation) (Q54)**

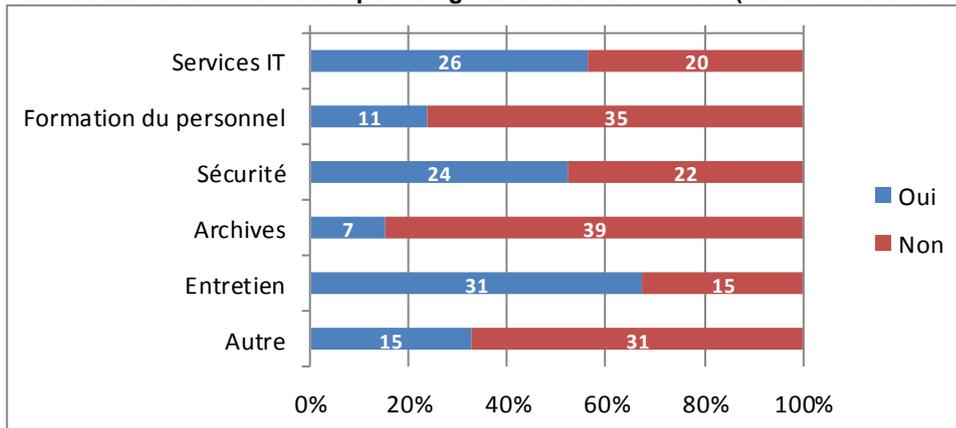


L'introduction de l'externalisation semble être liée à une tendance à la baisse constatée à la fois dans le personnel non-juge et dans le personnel technique. Dans 17 Etats (sur les 39 Etats pour lesquels la variation pouvait être calculée), le personnel non juge a diminué entre 2010 et 2014. Au cours de la même période, 14 Etats (sur 25) ont réduit le personnel technique. Entre 2014 et 2016, 19 Etats ou entités sur 42 (**Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Pays-Bas, Portugal, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Israël**) ont réduit le personnel non juge de - 10 % à - 38 %. La diminution du personnel non judiciaire était moins importante au **Portugal**, en **Suède**, **Arménie**, à **Monaco**, en **Lettonie**, **Allemagne**, **Ecosse (RU)**, **Belgique**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, au **Danemark**, en **Serbie**, **Andorre** et **Finlande** (- 10 %).

**Tableau 2.20 Evolution du nombre de personnel non-juge pour 100 000 habitants entre 2010 et 2016 (Q1, Q52)**

Etats / Entités	Nombre de personnel non-juge pour 100 000 habitants				Variations		
	2010	2012	2014	2016	2012 - 2014	2012 - 2016	2014 - 2016
Albanie	24,3	28,7	29,7	31,6	3,5%	10,1%	6,4%
Andorre	132,9	139,0	136,5	145,0	-1,8%	4,3%	6,3%
Arménie	18,9	20,4	77,5	78,5	279,7%	284,5%	1,3%
Autriche	55,3	54,8	54,8	63,4	0,0%	15,8%	15,7%
Azerbaïdjan	25,5	25,0	27,2	26,9	8,9%	7,5%	-1,3%
Belgique	52,0	48,9	47,2	44,6	-3,5%	-8,7%	-5,4%
Bosnie-Herzégovine	77,7	80,4	81,0	89,9	0,7%	11,8%	11,1%
Bulgarie	79,7	82,6	83,5	86,9	1,1%	5,3%	4,1%
Croatie	157,4	146,3	143,4	140,3	-1,9%	-4,1%	-2,2%
Chypre	57,5	49,0	52,2	51,5	6,6%	5,2%	-1,3%
République tchèque	90,3	86,9	88,4	91,8	1,8%	5,6%	3,8%
Danemark	NA	32,5	31,0	28,6	-4,7%	-12,2%	-7,8%
Estonie	72,8	74,4	77,4	66,7	4,1%	-10,4%	-13,9%
Finlande	42,5	40,8	39,5	39,4	-3,2%	-3,4%	-0,2%
France	32,5	33,2	33,7	33,9	1,6%	2,2%	0,6%
Géorgie	36,3	25,7	31,4	37,8	22,3%	47,2%	20,3%
Allemagne	65,6	66,9	66,0	64,7	-1,3%	-3,2%	-1,9%
Grèce	59,8	48,2	50,5	39,3	4,8%	-18,4%	-22,2%
Hongrie	77,2	82,2	81,4	81,7	-0,9%	-0,6%	0,4%
Islande	NA	13,4	NA	17,4	NA	30,5%	NA
Irlande	22,4	20,6	20,0	20,9	-2,6%	1,4%	4,1%
Italie	NA	39,7	36,0	35,0	-9,2%	-11,9%	-3,0%
Lettonie	71,8	78,6	78,8	80,3	0,3%	2,2%	1,9%
Lituanie	81,9	87,2	89,3	96,2	2,4%	10,3%	7,8%
Luxembourg	NA	NA	34,8	33,9	NA	NA	-2,7%
Malte	89,6	85,4	90,6	87,0	6,0%	1,8%	-4,0%
République de Moldova	44,1	42,5	52,8	51,9	24,2%	22,3%	-1,6%
Monaco	105,9	116,2	121,7	122,5	4,7%	5,4%	0,7%
Monténégro	171,8	169,5	137,7	154,5	-18,7%	-8,8%	12,2%
Pays-Bas	40,1	37,3	43,9	42,8	17,9%	15,0%	-2,4%
Norvège	16,2	16,3	16,7	17,1	2,8%	5,3%	2,5%
Pologne	94,1	106,0	107,9	112,3	1,8%	6,0%	4,1%
Portugal	62,3	58,3	54,9	54,8	-5,7%	-5,9%	-0,2%
Roumanie	39,6	43,6	45,5	52,4	4,5%	20,3%	15,1%
Fédération de Russie	67,3	66,6	65,7	66,8	-1,4%	0,3%	1,8%
Serbie	151,4	143,7	140,3	132,7	-2,3%	-7,6%	-5,4%
Slovaquie	82,2	82,8	82,4	82,5	-0,5%	-0,5%	0,1%
Slovénie	159,7	161,7	162,8	161,2	0,6%	-0,3%	-1,0%
Espagne	NA	97,3	104,6	105,7	7,5%	8,7%	1,1%
Suède	NA	54,1	49,2	48,6	-9,1%	-10,2%	-1,2%
Suisse	55,5	53,6	55,7	53,5	4,1%	-0,1%	-4,0%
ERYMacédoine	111,9	113,1	112,6	107,3	-0,5%	-5,2%	-4,7%
Turquie	30,3	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	NA	72,1	NA	55,2	NA	-23,5%	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	37,1	30,6	31,1	27,0	1,8%	-11,7%	-13,3%
RU: Ecosse	28,7	25,6	26,6	28,5	4,0%	11,3%	7,0%
Israël		47,1	45,4	44,7	-3,6%	-5,1%	-1,5%
Maroc				26,6			
<b>Moyenne</b>	69,8	67,8	69,6	68,7	8,3%	8,9%	0,7%
<b>Médiane</b>	62,3	56,5	55,7	55,2	1,4%	2,0%	0,1%
<b>Minimum</b>	16,2	13,4	16,7	17,1	-18,7%	-23,5%	-22,2%
<b>Maximum</b>	171,8	169,5	162,8	161,2	279,7%	284,5%	20,3%

**Tableau 2.21 L'externalisation par catégorie de service en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q54-1)**



Le tableau ci-dessus montre le pourcentage d'externalisation par catégorie de services. Le taux d'externalisation le plus élevé concerne les services de compensation (68 %) et les services informatiques (57 %). La gestion des archives est le service le moins externalisé (15 %). Il est intéressant de noter que le personnel en charge de la formation judiciaire est principalement recruté parmi le personnel judiciaire: seulement 23 % du service de formation est externalisé.

La **Bosnie-Herzégovine** et l'**Allemagne** ont externalisé toutes les catégories de services en 2016. En **Autriche, Irlande, Fédération de Russie, Suisse, Turquie, Maroc**, 4 services sur 5 ont été externalisés en 2016.

### 2.3.4.1 Evolution des budgets des tribunaux

Graphique 2.22 Variation du budget approuvé des tribunaux entre 2014 et 2016, en € et en monnaie locale (Q6, Q12 et Q13)

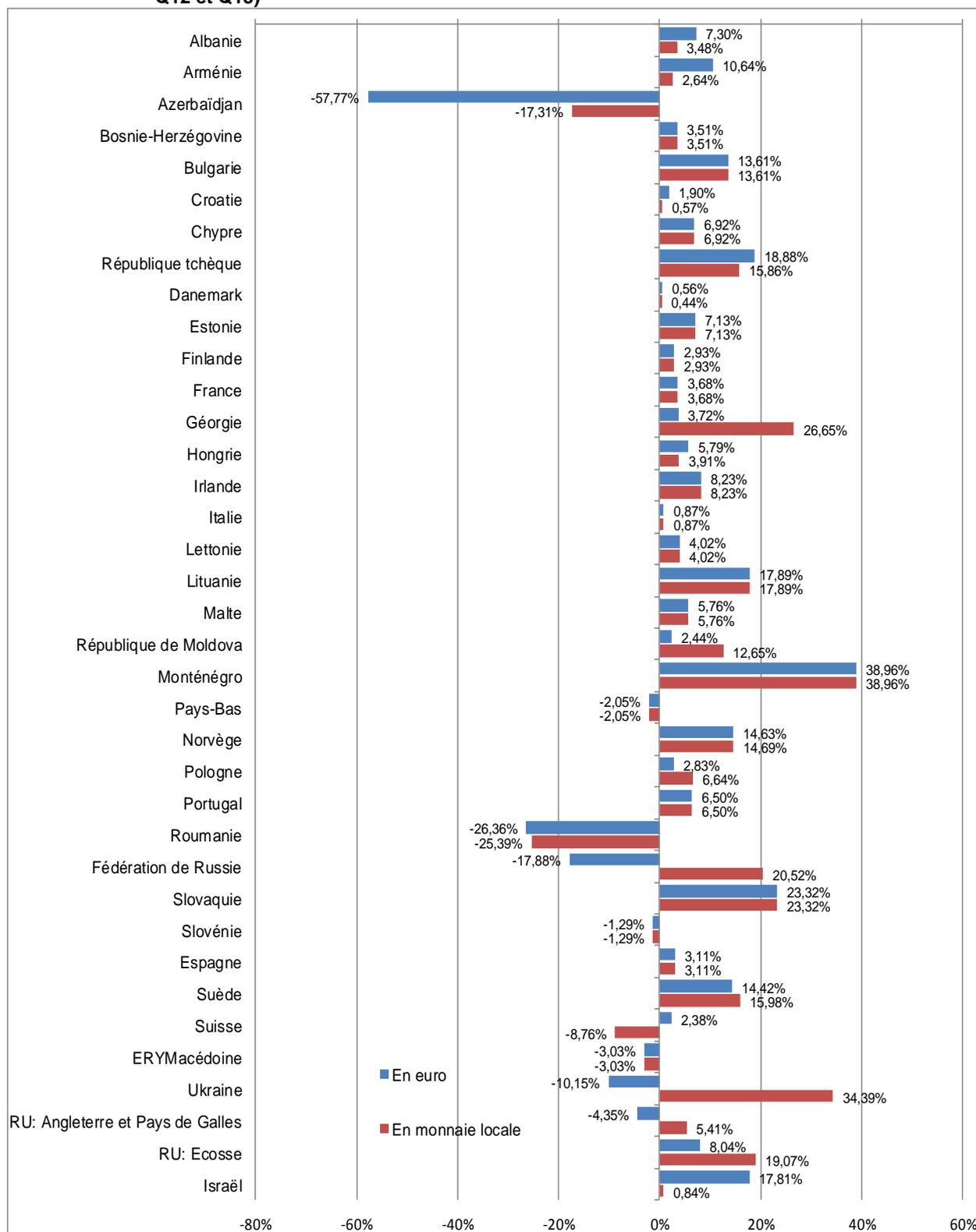


Tableau 2.23 Evolution du budget approuvé pour l'ensemble des tribunaux entre 2010 et 2016, en € (Q6)

Etats / Entités	Budget approuvé des tribunaux				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	10 552 684 €	12 513 000 €	14 821 816 €	15 903 916 €	
Andorre	5 803 340 €	6 054 897 €	6 231 437 €	NA	
Arménie	11 285 536 €	11 717 070 €	15 528 020 €	17 179 503 €	
Autriche	NA	NA	NA	NA	
Azerbaïdjan	40 315 230 €	58 719 620 €	102 485 992 €	43 281 253 €	
Belgique	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	73 345 061 €	78 397 704 €	83 657 645 €	86 590 466 €	
Bulgarie	112 211 184 €	124 911 954 €	136 407 333 €	154 970 220 €	
Croatie	211 304 301 €	156 601 458 €	163 302 114 €	166 408 056 €	
Chypre	33 546 827 €	30 611 480 €	26 287 423 €	28 107 307 €	
République tchèque	346 497 809 €	370 751 152 €	345 730 027 €	411 012 953 €	
Danemark	216 795 693 €	243 294 736 €	240 945 242 €	242 289 742 €	
Estonie	26 797 340 €	29 728 350 €	38 589 501 €	41 340 192 €	
Finlande	243 066 350 €	249 704 356 €	277 295 000 €	285 425 000 €	
France	2 859 480 770 €	2 917 700 110 €	3 123 051 554 €	3 238 063 225 €	
Géorgie	16 214 854 €	16 714 717 €	20 939 664 €	21 718 668 €	
Allemagne	7 789 169 914 €	8 302 304 846 €	NA	NA	
Grèce	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	259 501 133 €	325 687 695 €	283 479 317 €	299 893 343 €	
Islande	7 413 547 €	9 602 600 €	NA	16 722 689 €	
Irlande	148 722 000 €	107 090 000 €	104 565 000 €	113 172 000 €	
Italie	3 051 375 987 €	2 986 521 397 €	2 945 513 378 €	2 971 094 830 €	
Lettonie	36 919 820 €	44 494 921 €	51 305 248 €	53 365 154 €	
Lituanie	50 567 945 €	53 138 612 €	62 969 474 €	74 237 182 €	
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	
Malte	8 355 400 €	11 527 427 €	13 115 766 €	13 870 800 €	
République de Moldova	8 472 063 €	9 581 963 €	19 089 717 €	19 555 856 €	
Monaco	NA	NA	NA	5 665 100 €	
Monténégro	19 943 898 €	19 252 931 €	19 908 315 €	27 664 139 €	
Pays-Bas	993 086 000 €	1 068 773 500 €	1 068 474 000 €	1 046 578 000 €	
Norvège	207 841 410 €	234 000 000 €	205 000 000 €	235 000 000 €	
Pologne	1 365 085 000 €	1 379 338 000 €	1 405 850 000 €	1 445 686 000 €	
Portugal	528 943 165 €	476 924 836 €	414 114 841 €	441 024 845 €	
Roumanie	355 246 737 €	324 611 610 €	533 090 063 €	392 582 194 €	
Fédération de Russie	2 912 743 823 €	3 336 134 801 €	3 184 300 240 €	2 614 827 293 €	
Serbie	111 016 635 €	177 981 291 €	NA	NA	
Slovaquie	139 851 564 €	152 715 786 €	151 291 595 €	186 576 657 €	
Slovénie	178 158 919 €	160 526 569 €	164 850 383 €	162 731 138 €	
Espagne	NA	3 258 327 418 €	3 050 594 663 €	3 145 396 555 €	
Suède	557 260 358 €	637 246 965 €	NA	697 033 550 €	
Suisse	916 146 809 €	981 206 021 €	1 111 423 623 €	1 137 821 098 €	
ERYMacédoine	28 541 751 €	30 084 276 €	30 833 675 €	29 899 055 €	
Turquie	NA	NA	NA	NA	
Ukraine	228 667 631 €	410 373 391 €	244 189 579 €	219 392 178 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	1 182 000 000 €	2 384 439 794 €	2 316 791 217 €	2 215 993 000 €	
RU: Ecosse	146 420 820 €	135 811 499 €	141 908 000 €	153 313 246 €	
Israël		289 565 906 €	375 113 449 €	441 926 855 €	
Maroc				NA	
<b>Moyenne</b>	<b>652 273 572 €</b>	<b>783 127 969 €</b>	<b>614 386 968 €</b>	<b>591 352 274 €</b>	
<b>Médiane</b>	<b>148 722 000 €</b>	<b>158 564 014 €</b>	<b>157 296 855 €</b>	<b>164 569 597 €</b>	
<b>Minimum</b>	<b>5 803 340 €</b>	<b>6 054 897 €</b>	<b>6 231 437 €</b>	<b>5 665 100 €</b>	
<b>Maximum</b>	<b>7 789 169 914 €</b>	<b>8 302 304 846 €</b>	<b>3 184 300 240 €</b>	<b>3 238 063 225 €</b>	

Sur une période plus longue, il est possible d'analyser l'évolution du budget alloué en euros au système judiciaire entre 2010 et 2016 pour 36 Etats ou entités.

Par rapport aux périodes précédentes analysées par la CEPEJ (2010-2012 et 2012-2014), 14 Etats ou entités sur les 36 (**Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Lettonie, Lituanie, Malte, République de Moldova, Pologne et Suisse**) ont confirmé une tendance à la hausse indiquant une augmentation continue du budget alloué aux tribunaux. En outre, en **Israël**, on peut aussi noter une augmentation du budget des tribunaux à la fois dans les périodes 2012-2014 et 2014-2016. En **Croatie**, au **Monténégro** et en **Ecosse (RU)**, le budget alloué aux tribunaux a augmenté au cours des périodes 2012-2014 et 2014-2016, malgré la baisse entre 2010 et 2012.

La tendance a changé positivement entre 2014 et 2016 pour 8 Etats ou entités sur 36, où le budget a diminué entre 2012 et 2014 et augmenté entre 2014 et 2016: **Chypre, République tchèque, Hongrie, Italie, Norvège, Portugal, Slovaquie et Espagne**.

Le **Danemark**, le **Monténégro** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** montrent une tendance stable entre 2012 et 2014, après une augmentation réalisée par le budget des tribunaux entre 2010 et 2012.

Au contraire, l'**Azerbaïdjan**, la **Roumanie**, la **Slovénie** ont diminué leur budget entre 2014 et 2016, après l'augmentation de 2012-2014.

La diminution dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » peut s'expliquer par le fait que le budget de l'Académie des juges et procureurs et le budget de l'aide judiciaire accordée par les tribunaux ne sont pas inclus dans le budget des tribunaux, contrairement aux exercices précédents.

Enfin, les réductions budgétaires ont été accrues ou étendues ces dernières années en **Irlande** et en **Ukraine**.

Pour les Etats extérieurs à la zone euro, ces résultats devraient être tempérés en raison de la variation des taux de change entre les monnaies nationales et l'euro sur la même période. En effet, des variations importantes des taux de change peuvent avoir un impact significatif sur les données budgétaires exprimées en euros. Ainsi, une augmentation du budget alloué au système judiciaire est moins significative pour les Etats ou entités dont les monnaies se sont appréciées par rapport à l'euro (par exemple, l'**Albanie** et la **Suisse**). En revanche, en **Géorgie, République de Moldova** et **Pologne**, les efforts budgétaires croissants en faveur des tribunaux sont encore plus importants que ce qui figure dans le tableau ci-dessus, compte tenu de la variation négative des taux de change entre 2014 et 2016. En **Azerbaïdjan, Roumanie** et **Ukraine**, la baisse du budget est tempérée par la dépréciation du taux de change entre la monnaie nationale et l'euro.

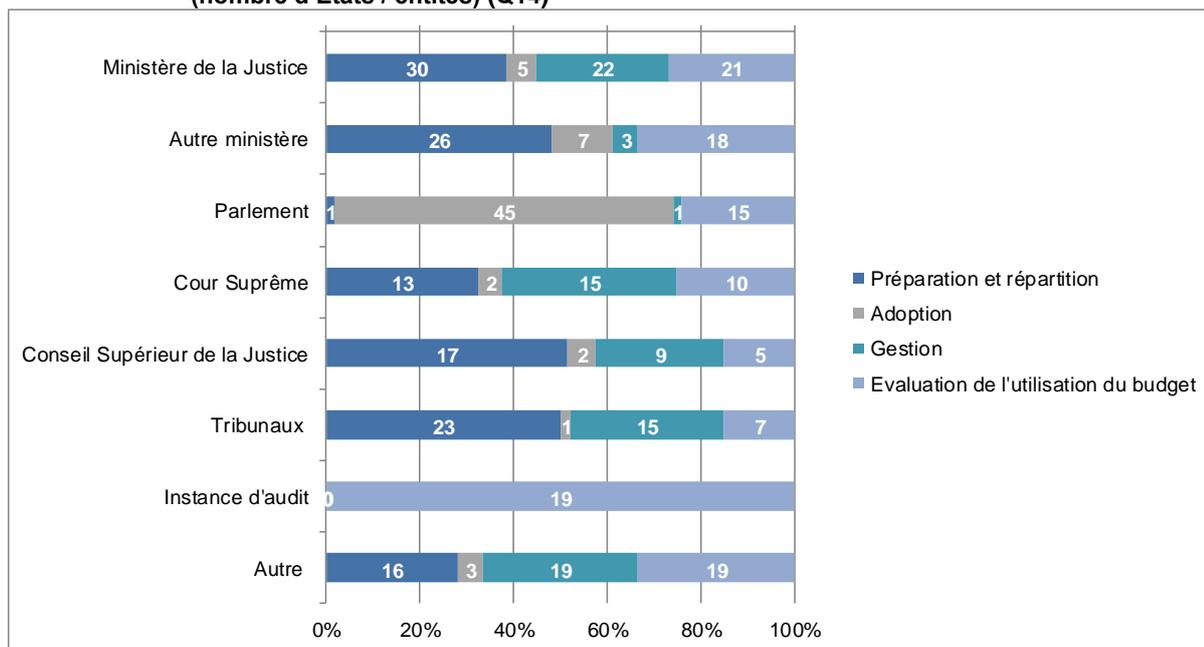
Quant aux variations des budgets alloués aux systèmes judiciaires, ces éléments doivent également être pondérés par le taux d'inflation observé par les Etats sur la même période.

D'une manière générale, on peut noter une tendance à la reprise des investissements en faveur des tribunaux en 2014-2016 après une période de restrictions budgétaires sévères consécutive à la crise économique et financière. Les augmentations salariales contribuent largement à l'augmentation du budget enregistrée au **Monténégro** (+ 32 %), en **République tchèque** (+ 18,3 %), **Arménie** (+ 12,5 %), **Norvège** (+ 11 %), **Suisse** (+ 10,4 %), **Bulgarie** (+ 9,9 %), au **Portugal** (+ 8 %), à **Malte** (+ 7,6 %), en **Géorgie** (+ 7,1 %), **Lituanie** (+ 6,2 %), **Roumanie** (+ 5,8 %), **Estonie** (+ 5,5 %), **République de Moldova** (+ 5 %), **Israël** (14,3 %) et **Slovaquie** (+ 5 %). Les frais de justice constituent le principal facteur en **Ecosse (RU)** (+ 11,2 %), tandis qu'en **Slovénie**, l'augmentation représentée par la catégorie « autres dépenses » (+ 15,5 %) a entraîné l'augmentation d'un tiers du budget des tribunaux.

### 2.3.5 Processus budgétaire pour le financement des tribunaux

Le graphique ci-dessous met en lumière les instances impliquées dans les différentes phases du processus liées à l'allocation du budget global consacré aux tribunaux. L'analyse porte sur 48 Etats et entités, y compris **Israël** et le **Maroc**. L'attention devrait être attirée sur le fait que les résultats concernant **Israël** et le **Maroc** ne sont pas inclus dans le graphique 2.24. Par conséquent, une mention spécifique à ces deux Etats est faite le cas échéant.

**Graphique 2.24 Autorités formellement responsables de l'allocation des budgets des tribunaux en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q14)**



Le processus d'allocation du budget annuel des tribunaux comprend quatre phases: 1) la préparation et la répartition; 2) l'adoption; 3) la gestion; 4) l'évaluation de l'utilisation du budget.

### 1) Préparation et allocation.

En ce qui concerne la préparation du budget, cela relève souvent de la compétence du ministère de la Justice (dans 30 Etats ou entités en Europe et au **Maroc**). Ce n'est pas le cas en **Albanie, Andorre, Arménie, à Chypre, en Géorgie, Hongrie, Irlande, Lituanie, République de Moldova, au Monténégro, en Fédération de Russie, Slovénie, Suisse**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en **Ukraine** et en **Ecosse (RU)**. D'autres ministères peuvent également être impliqués dans tout ou partie de la préparation du budget global des tribunaux. C'est le cas du ministère des Finances (dans 27 Etats ou entités) ou d'autres ministères, notamment dans les Etats où les tribunaux spécialisés relèvent du ministère de la Justice (par exemple, le ministère des Affaires budgétaires peut financer les tribunaux compétents en matière de droit du travail).

Les tribunaux eux-mêmes sont responsables de la préparation de leur budget global dans 23 Etats ou entités, ainsi qu'en **Israël** et au **Maroc**. Le Conseil de la magistrature ou des organes similaires sont responsables dans 17 Etats et la Cour Suprême dans 13 Etats. D'autres organismes ou institutions peuvent également être impliqués dans 16 Etats ou entités: par exemple, le Bureau de l'administration du budget judiciaire en **Albanie**, le Conseil des présidents des tribunaux en **Arménie**, la Cour des comptes au **Danemark**, la Direction des services judiciaires (exerçant des pouvoirs comparables à ceux d'un ministère de la Justice) à **Monaco**, les administrations nationales de justice en **Norvège**, les gouvernements et assemblées régionales en **Espagne**, le Conseil budgétaire des tribunaux dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le Conseil judiciaire en **Ecosse (RU)**. Le Parlement n'est impliqué que lors de la préparation du budget en **Autriche**.

### 2) Adoption

Le Parlement est responsable de l'adoption du budget global des tribunaux dans tous les Etats et entités, sauf en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, où le budget est adopté par le ministère de la Justice. Dans 5 Etats, le ministère de la Justice participe à l'adoption du budget: **Estonie, Islande, Malte, Portugal et Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Un autre ministère est impliqué en **Andorre, Arménie, Estonie, Grèce, à Malte, au Portugal, en Roumanie** et au **Maroc**. La Cour Suprême est impliquée en **Estonie et Islande**, le Conseil Supérieur de la Justice en **Andorre** et en **Lituanie** et les tribunaux eux-mêmes en **Autriche**. Il convient également de noter le rôle spécifique des entités fédérées ou autonomes dans certains Etats fédéraux ou décentralisés (y compris les gouvernements et les assemblées régionales en **Espagne**)

### 3) Gestion

Le plus souvent, la gestion budgétaire et la répartition budgétaire entre les tribunaux sont assurées par le pouvoir exécutif : ministère de la Justice (23 Etats ou entités) et / ou autres ministères, la plupart du temps le ministère des Finances (4 Etats) et / ou le pouvoir judiciaire représenté par les tribunaux eux-mêmes (dans 15 Etats ou entités) et / ou la Cour suprême (dans 15 Etats) et / ou le Conseil de la magistrature ou des organes similaires (dans 9 Etats). Les organismes d'inspection qui peuvent intervenir dans certains Etats dans la préparation du budget de terrain ont souvent un rôle à jouer également dans la gestion du budget.

### 4) Evaluation de l'utilisation du budget

La tâche d'évaluation de l'utilisation du budget au niveau national relève principalement de la compétence de l'exécutif, du ministère de la Justice (21 Etats ou entités et aussi au **Maroc**) ou d'autres ministères (18 Etats ou entités, auxquels Israël est ajouté). Le Parlement est compétent dans 15 Etats et en **Israël** et au **Maroc**, la Cour suprême dans 10 Etats, les Conseils de la magistrature ou des organes similaires dans 5 Etats et les tribunaux dans 7 Etats, ainsi qu'en **Israël**. 18 Etats ont recours à d'autres organismes (par exemple, un organisme d'audit en **Lettonie** et **Suède**).

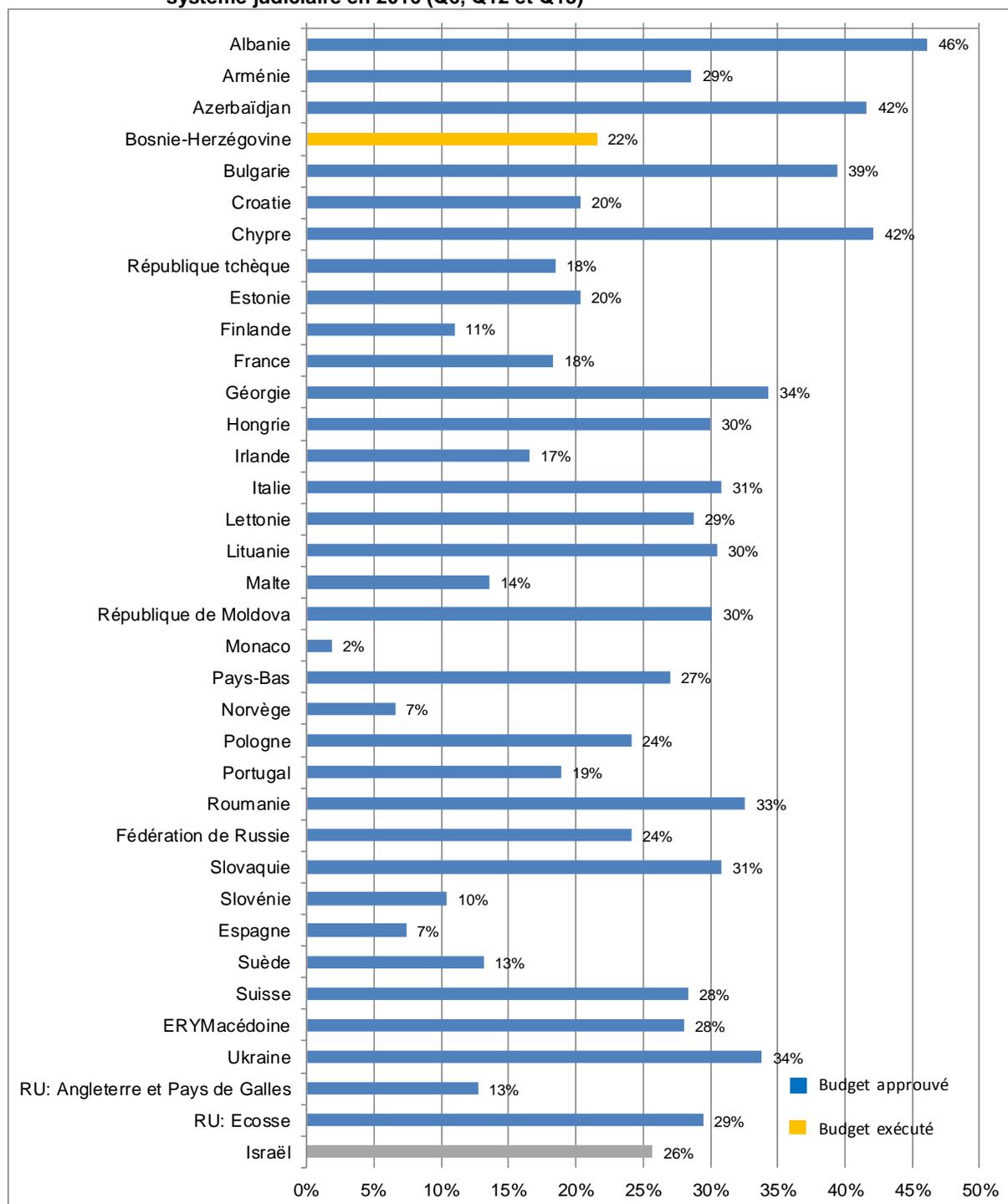
#### 2.4 Budget public alloué au ministère public

Dans la Recommandation Rec (2000)19 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 octobre 2000, le ministère public est défini comme: « *l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part, des droits des individus et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale* ». L'analyse suivante doit tenir compte des différences entre les Etats ou entités en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs accordés aux procureurs dans les procédures pénales, ainsi que les pouvoirs éventuels en dehors du domaine pénal dans certains Etats ou entités.

Certains Etats ont un budget commun entre les tribunaux et les parquets, la gestion budgétaire dépendant du ministère de la Justice: **Andorre, Autriche, Belgique, France, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg** et **Turquie**. La **France** et l'**Italie** ont procédé à une estimation du budget respectif des tribunaux et du ministère public, en fonction du nombre d'employés.

## 2.4.1 Part du budget public allouée au ministère public dans le budget total du système judiciaire

Graphique 2.25 Part du budget public approuvé allouée au ministère public dans le budget total approuvé du système judiciaire en 2016 (Q6, Q12 et Q13)



Les données sont disponibles pour 37 Etats ou entités (pour la **Bosnie-Herzégovine**, le budget exécuté est pris en compte). Le pourcentage moyen du budget annuel approuvé alloué au ministère public dans le total du budget public annuel approuvé du système judiciaire est de 24 %, très proche de la moyenne identifiée lors des cycles d'évaluation précédents, qui était de 25 %.

Les pays d'Europe du Sud-Est et d'Europe orientale (**Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Roumanie, Slovaquie, Ukraine**) se caractérisent toujours par une position forte conférée au ministère public dans le budget du système judiciaire (proche ou supérieur à 30 % du budget total). Dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », le budget alloué au ministère public apparaît élevé pour ce cycle et ceci est dû à la création du Parquet spécial. En outre, l'**Italie**, la **Suisse** et l'**Ecosse (RU)** consacrent près d'un tiers de leur budget

aux services du ministère public. En **Italie**, le budget du ministère public a été estimé, étant donné que le ministère de la Justice dispose d'un budget unique qui ne fait pas de distinction entre le budget alloué aux tribunaux, le budget alloué au ministère public et celui alloué à l'administration.

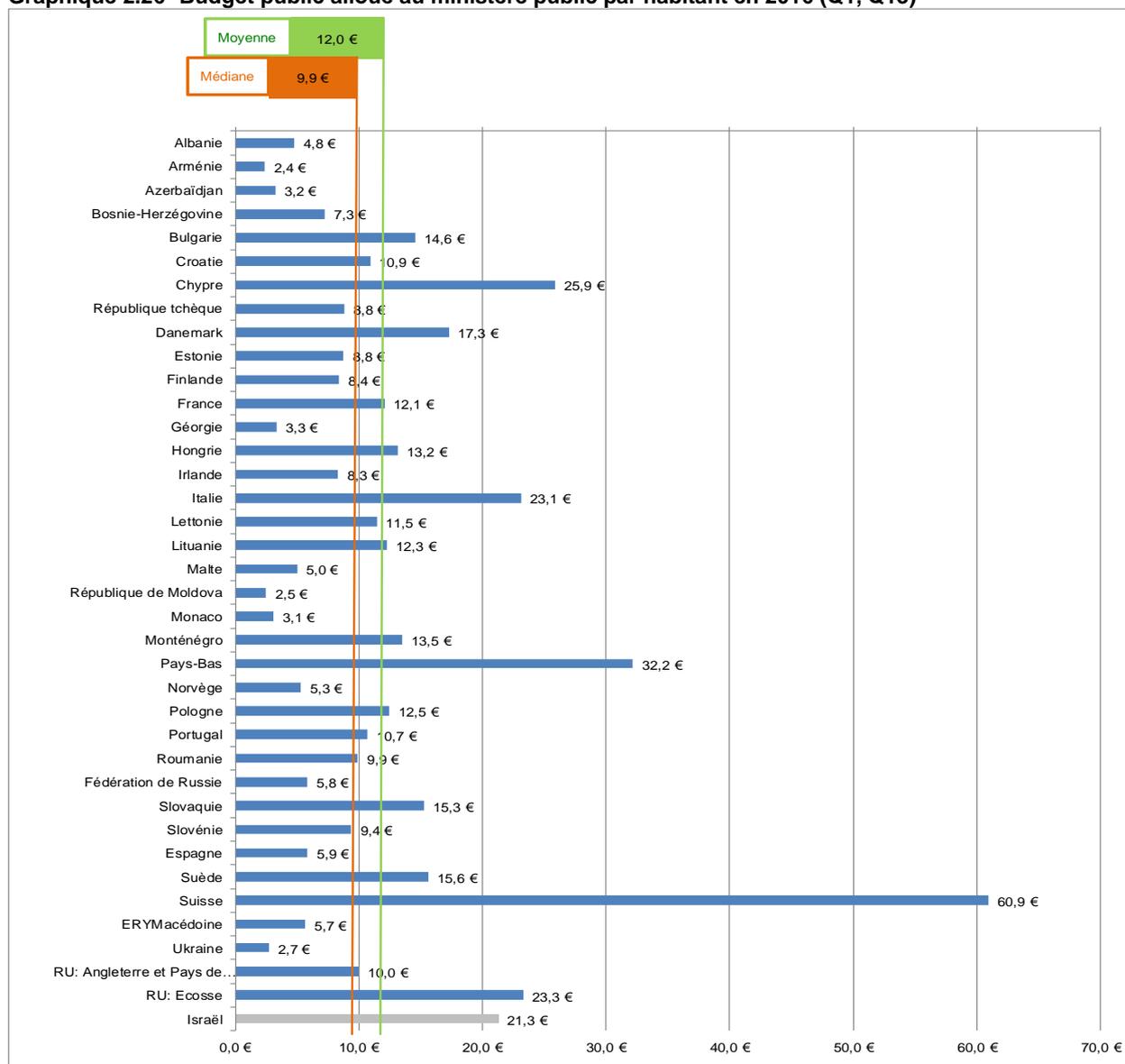
À l'inverse, 3 Etats confèrent 10 % ou moins du budget judiciaire total au ministère public, notamment la **Norvège**, la **Slovénie** et l'**Espagne**.

## 2.4.2 Budget public alloué au ministère public en 2016

38 Etats ou entités ont pu identifier le budget spécifique alloué au ministère public pour 2016. Les données ne sont pas disponibles pour l'**Islande**. Comme dans le cycle d'évaluation précédent, le budget du ministère public ne peut être isolé pour **Andorre**, l'**Autriche**, la **Belgique**, l'**Allemagne**, la **Grèce**, le **Luxembourg** et la **Turquie**, la gestion budgétaire étant partagée entre le ministère public et les tribunaux. La **France** et l'**Italie**, qui se trouvent dans la même situation, ont fait une estimation basée sur le nombre d'employés. Au **Danemark**, le système présente la particularité d'inclure le budget alloué aux parquets dans le budget global de la police. Avant 2013, il n'était pas possible d'identifier les dépenses précises concernant les services du ministère public. Depuis 2013, en raison d'un changement dans le cadre d'enregistrement, il est plus facile d'estimer le coût des services du ministère public. À partir de ce cycle d'évaluation, à **Monaco**, il a été possible de séparer le budget des services du procureur du budget des tribunaux.

### 2.4.2.1 Budget alloué au ministère public par habitant en 2016

Graphique 2.26 Budget public alloué au ministère public par habitant en 2016 (Q1, Q13)



La moyenne européenne pour le budget public annuel alloué au ministère public par habitant en 2016 est de 12 €, ce qui est identique à la moyenne identifiée en 2014.

La **Suisse** alloue près de 61 € par an et par habitant au ministère public, ce qui est sensiblement plus que dans tous les autres Etats. En effet, suite à l'abolition de la fonction de juge d'instruction, le pays a étendu le rôle et les ressources financières du ministère public dans le cadre des procédures pénales. 5 autres Etats ou entités allouent plus de 20 € par habitant: **Chypre** (26 €), **Pays-Bas** (34 €), **Ecosse (RU)** (27 €) et **Italie** (24 €), de même qu'**Israël** (21,30 €).

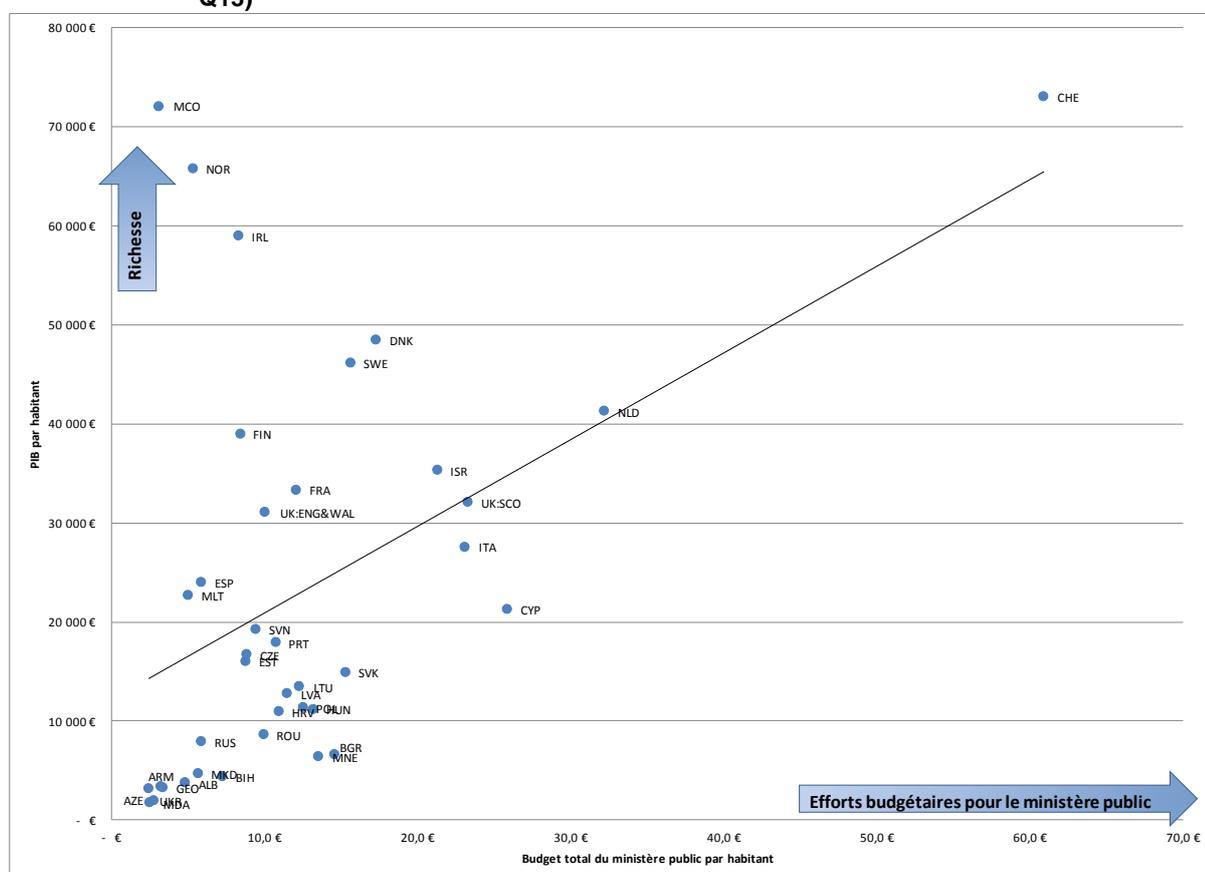
Dans 13 Etats ou entités, le budget public annuel du ministère public est compris entre 10 et 20 € par habitant: **Bulgarie** (15 €), **Croatie** (11 €), **Danemark** (17 €), **France** (12 €), **Hongrie** (13 €), **Lettonie** (11,50 €), **Lituanie** (12 €), **Monténégro** (13,50 €), **Pologne** (12,50 €), **Portugal** (11 €), **Roumanie** (10 €), **Slovaquie** (15 €), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (10 €).

Enfin, 13 Etats ou entités allouent moins de 10 € par an et par habitant au ministère public: **Albanie** (5 €), **Arménie** (2 €), **Azerbaïdjan** (3 €), **Géorgie** (3 €), **Irlande** (8 €), **Malte** (5 €), **République de Moldova** (2 €), **Monaco** (3 €), **Norvège** (5 €), **Fédération de Russie** (6 €), **Slovénie** (9 €), **"l'ex-République yougoslave de Macédoine"** (6 €), **Ukraine** (3 €).

### 2.4.3 Budget public alloué au ministère public par habitant au regard du PIB par habitant des Etats/entités en 2016

À l'instar du budget public annuel alloué au système judiciaire et celui alloué aux tribunaux, le budget public annuel du ministère public peut être relativisé au regard de la richesse des Etats ou des entités. Le graphique suivant présente le budget exécuté par le ministère public par habitant avec le PIB par habitant dans chaque Etat et entité. La ligne de tendance suggère une relation positive: le budget du ministère public augmente avec l'augmentation du PIB. Les Etats situés au-dessous de la ligne de tendance réalisent un effort budgétaire plus important en faveur du ministère public.

**Graphique 2.27 Budget approuvé du ministère public par habitant au regard du PIB par habitant en 2016 (Q1, Q13)**

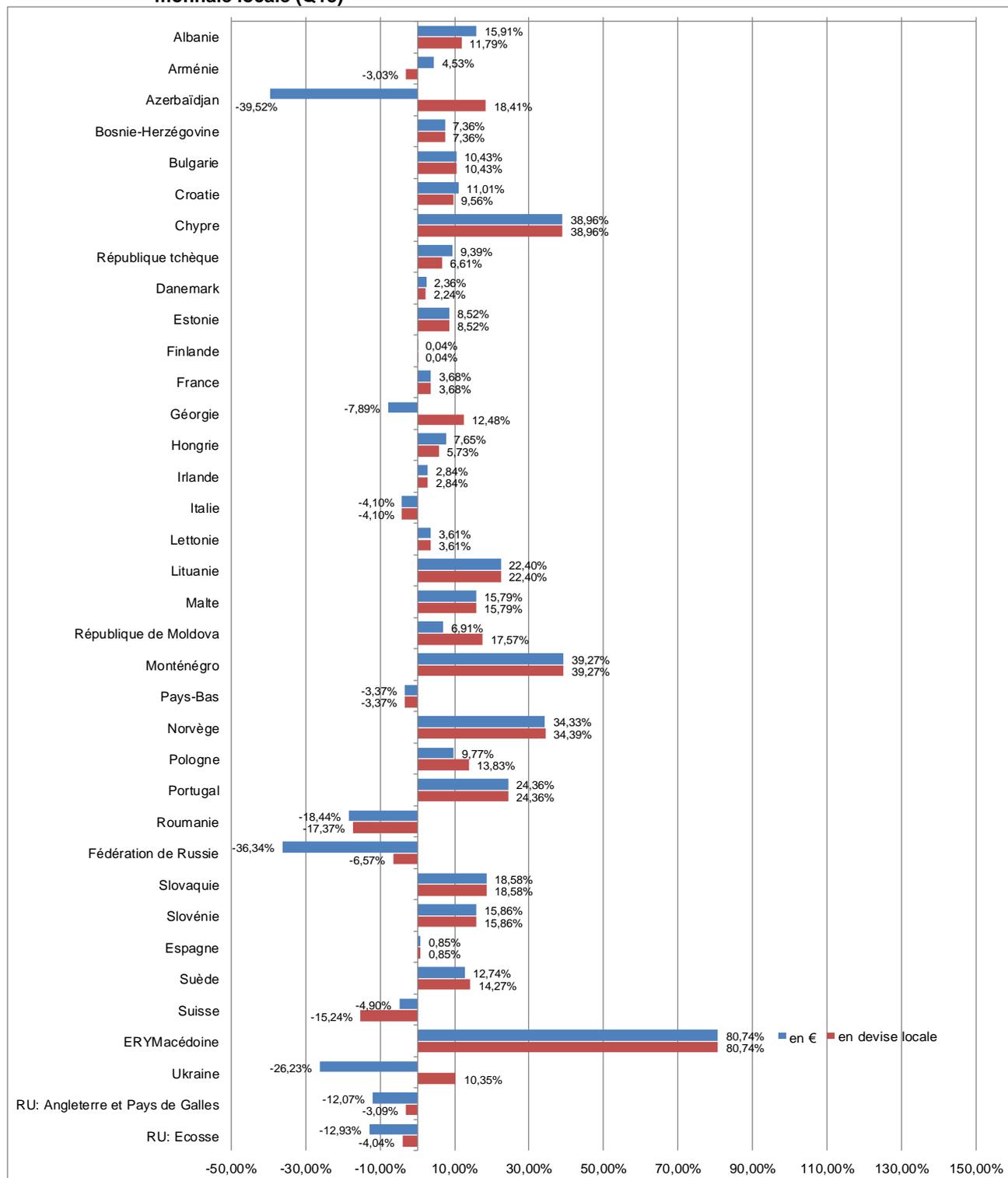


Le graphique montre que la **Bosnie-Herzégovine**, la **Bulgarie**, le **Monténégro** et la **République de Moldova** ont réalisé l'effort budgétaire le plus important en faveur des services publics par rapport à leur richesse, tandis que le **Danemark**, l'**Irlande**, **Monaco** et la **Norvège** allouent moins de moyens au ministère public, en comparaison d'autres pays avec la même richesse.

## 2.4.4 Evolution du budget public alloué au ministère public

### 2.4.4.1 Evolution du budget public alloué au ministère public entre 2014 et 2016

Graphique 2.28 Variation du budget public approuvé alloué au ministère public entre 2014 et 2016, en € et en monnaie locale (Q13)



La variation du budget public annuel alloué au ministère public entre 2014 et 2016 peut être examinée pour 36 Etats ou entités.

Pour la période 2014-2016, 24 Etats ou entités ont augmenté leur budget alloué au ministère public (en euros et en valeur absolue), alors qu'une diminution est observée à cet égard dans 7 Etats. En **Azerbaïdjan**, **Géorgie** et **Ukraine**, la variation budgétaire apparaît négative en euros, mais elle est effectivement positive si l'on prend en compte la progression négative des taux de change par rapport à l'euro. De même, en raison de la dépréciation du taux de change au cours de la période considérée, les baisses budgétaires en **Roumanie**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et **Ecosse (RU)** sont en réalité moins importantes qu'elles n'apparaissent. En **Fédération de Russie**, la réduction des budgets est atténuée lorsqu'elle est calculée en monnaie locale. A l'inverse en **Suisse**, cette baisse est plus importante exprimée en monnaie locale.

Les augmentations les plus significatives (plus de 20 %) se trouvent à **Chypre** (+ 39 %), en **Lituanie** (+ 22 %), au **Monténégro** (+ 39 %), en **Norvège** (+ 34 %), au **Portugal** (24 %) et dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (+ 79 % en monnaie locale). En ce qui concerne « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », cette augmentation est principalement due à la création du Parquet spécial et aux nouvelles compétences du ministère public instituées par la nouvelle loi de procédure pénale.

En 2016, à **Chypre**, le nombre d'affaires a augmenté après la réorganisation interne, tandis qu'en **Lituanie**, l'augmentation du budget alloué au ministère public est due à la rénovation des bâtiments; au **Monténégro**, cela est dû à des changements dans les lois d'organisation, à la création du parquet spécial en 2015 et à une augmentation du nombre de personnels, tandis qu'en **Norvège**, une politique spécifique consistait à donner la priorité politique aux services de poursuite. Au **Portugal**, les salaires ont été augmentés après avoir été réduits en 2012.

## 2.4.4.2 Evolution du budget public alloué au ministère public entre 2010 et 2016

Tableau 2.29 Variation du budget approuvé du ministère public entre 2010 et 2016, en € (Q6)

Etats / Entités	Budget approuvé du ministère public				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	8 901 893 €	13 000 734 €	11 880 336 €	13 771 074 €	
Andorre	810 965 €	NA	669 347 €	NA	
Arménie	4 496 722 €	5 356 768 €	6 870 600 €	7 181 500 €	
Autriche	NA	NA	NA	NA	
Azerbaïdjan	40 007 281 €	47 881 654 €	51 878 281 €	31 373 637 €	
Belgique	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	20 400 465 €	21 290 084 €	23 721 425 €	25 467 215 €	
Bulgarie	79 203 203 €	81 248 370 €	93 698 490 €	103 474 815 €	
Croatie	41 296 176 €	42 040 323 €	40 820 393 €	45 315 977 €	
Chypre	15 964 412 €	17 971 759 €	15 798 704 €	21 953 972 €	
République tchèque	83 446 289 €	84 706 722 €	85 213 339 €	93 217 029 €	
Danemark	NAP	94 400 000 €	97 116 986 €	99 406 787 €	
Estonie	9 135 614 €	9 256 322 €	10 627 825 €	11 533 359 €	
Finlande	42 937 000 €	45 312 000 €	46 223 000 €	46 243 000 €	
France	714 870 193 €	729 425 027 €	780 762 888 €	809 515 806 €	
Géorgie	7 333 463 €	7 836 580 €	13 500 000 €	12 435 110 €	
Allemagne	479 916 106 €	523 346 503 €	NA	NA	
Grèce	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	102 321 320 €	125 851 993 €	119 744 000 €	128 900 776 €	
Islande	872 985 €	951 085 €	NA	NA	
Irlande	43 854 000 €	40 528 000 €	37 813 000 €	38 886 000 €	
Italie	1 249 053 619 €	1 435 025 477 €	1 460 367 057 €	1 400 480 991 €	
Lettonie	15 913 545 €	20 495 958 €	21 771 366 €	22 557 706 €	
Lituanie	29 555 000 €	26 101 135 €	28 563 485 €	34 962 778 €	
Luxembourg	NA	NA	NA	NAP	
Malte	2 569 000 €	1 828 559 €	1 900 000 €	2 200 000 €	
République de Moldova	4 416 909 €	5 877 744 €	8 339 575 €	8 916 049 €	
Monaco	1 357 600 €	NA	NA	116 400 €	
Monténégro	5 176 984 €	5 543 766 €	6 016 657 €	8 379 408 €	
Pays-Bas	615 642 000 €	636 924 000 €	568 734 000 €	549 596 000 €	
Norvège	18 298 000 €	22 266 400 €	20 818 906 €	27 966 712 €	
Pologne	312 514 570 €	424 128 567 €	437 424 395 €	480 141 000 €	
Portugal	119 901 622 €	97 551 326 €	88 786 150 €	110 412 452 €	
Roumanie	162 428 333 €	148 321 292 €	238 801 232 €	194 760 300 €	
Fédération de Russie	934 551 021 €	1 161 610 701 €	1 346 581 851 €	857 204 473 €	
Serbie	22 608 698 €	15 498 237 €	35 550 816 €	NA	
Slovaquie	63 702 886 €	60 309 536 €	70 099 751 €	83 121 003 €	
Slovénie	19 263 376 €	17 655 253 €	16 730 967 €	19 383 835 €	
Espagne	NA	211 352 960 €	270 480 209 €	272 791 497 €	
Suède	127 316 425 €	144 485 809 €	138 456 474 €	156 090 472 €	
Suisse	297 932 258 €	499 544 104 €	539 206 343 €	512 764 887 €	
ERYMacédoine	4 740 867 €	5 153 300 €	6 502 821 €	11 753 367 €	
Turquie	NA	NA	NA	NAP	
Ukraine	105 519 414 €	257 763 148 €	157 624 921 €	116 282 491 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	755 810 000 €	722 425 593 €	665 125 835 €	584 861 000 €	
RU: Ecosse	135 475 200 €	132 549 350 €	144 512 612 €	125 830 129 €	
Israël		NA	NA	183 558 287 €	
Maroc				NAP	
Moyenne	171 782 447 €	203 661 952 €	202 861 422 €	191 060 784 €	
Médiane	41 296 176 €	47 881 654 €	49 050 641 €	46 243 000 €	
Minimum	810 965 €	951 085 €	669 347 €	116 400 €	
Maximum	1 249 053 619 €	1 435 025 477 €	1 460 367 057 €	1 400 480 991 €	

Sur une période plus longue (2010-2016), il est possible de souligner les efforts budgétaires considérables de l'**Arménie**, de la **Bosnie-Herzégovine**, de la **Bulgarie**, de la **République tchèque**, de l'**Estonie**, de la **Finlande**, de la **France**, de la **Lettonie**, de la **République de Moldova**, du **Monténégro**, de la **Pologne** et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui montrent une tendance à la hausse des augmentations ininterrompues du budget alloué au ministère public. Sur la période plus courte entre 2012 et 2014, la tendance de la variation du budget du ministère public est également positive au **Danemark**, en

**Lituanie**, à **Malte**, en **Slovaquie** et en **Espagne**. En outre, la tendance a évolué positivement entre 2014 et 2016 pour 8 Etats où le budget a été réduit entre 2012 et 2014, mais augmenté entre 2010-2012 et 2014-2016: **Albanie**, **Croatie**, **Chypre**, **Hongrie**, **Norvège**, **Roumanie** et **Suède**, ainsi qu'en **Azerbaïdjan**, à condition que la variation du taux de change soit prise en compte. Il convient de noter que l'**Irlande**, le **Portugal** et la **Slovénie**, qui ont signalé des réductions budgétaires pour les cycles d'évaluation précédents, ont pu inverser la tendance pour 2014-2016.

En **Ukraine**, la diminution du budget du ministère public n'est évidente que compte tenu de l'augmentation correspondante du taux de change de la monnaie nationale par rapport à l'euro.

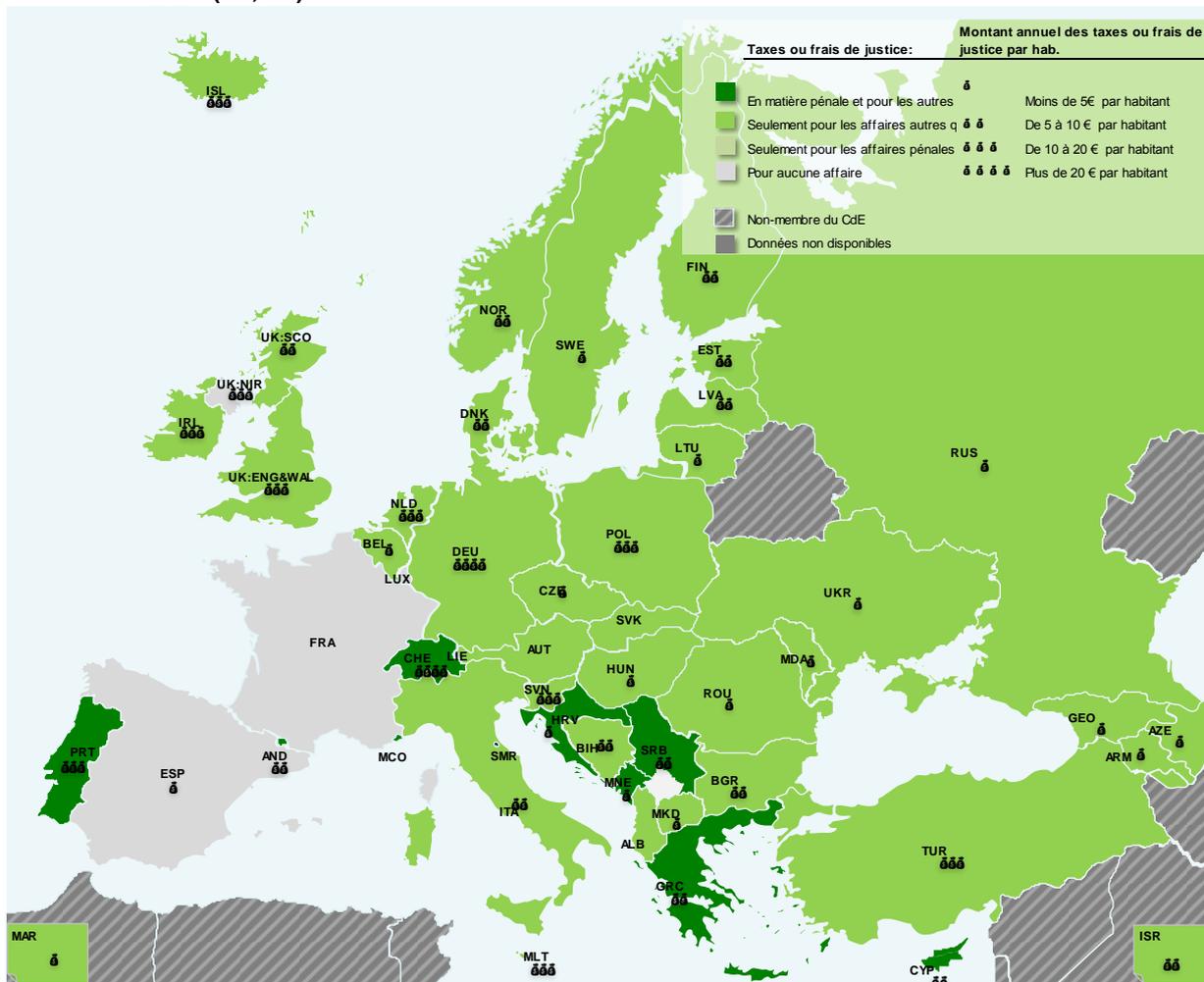
L'augmentation du budget public annuel alloué au ministère public s'explique, selon les Etats, par l'augmentation du nombre de procureurs (**Monténégro**, **Slovénie**), la hausse des salaires des procureurs et du personnel du ministère public (**Arménie**, **Monténégro**), la rénovation de bâtiments (**Lituanie**, **Slovaquie**) et la construction de nouveaux bâtiments (**Bulgarie**). Par rapport à la période précédente analysée par la CEPEJ (2010-2014), au **Portugal**, l'augmentation du budget constatée entre 2014 et 2016 est conséquence de la fin des coupes budgétaires imposées en 2012 à la suite de la crise économique et financière.

À l'inverse, certains Etats qui ont augmenté le budget de leur ministère public durant les périodes 2010-2012 et/ou 2012-2014 l'ont réduit entre 2014 et 2016. Cela inclut la **Belgique**, la **Géorgie**, l'**Italie**, les **Pays-Bas**, la **Fédération de Russie**, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, **Ukraine** et l'**Ecosse (RU)**.

En **Géorgie**, la diminution du budget entre 2014 et 2016 peut s'expliquer par une augmentation du nombre de procureurs et un effort budgétaire extraordinaire pour les fonds de bonus réalisés en 2014. La diminution du budget alloué au ministère public en **Fédération de Russie** entre 2014 et 2016 est tempérée en tenant compte de l'évolution du taux de change au cours de la période.

## 2.5 Frais de justice et taxes

Carte 2.30 Obligation de payer des taxes ou frais de justice et montants des frais de justice par habitant en 2016 (Q8, Q9)



Dans tous les Etats, à l'exception de la **France**, du **Luxembourg** et de l'**Espagne**, les justiciables sont tenus de payer des frais ou une taxe pour entamer une procédure. En **Espagne**, un récent décret royal (1/2015) a exempté les personnes physiques des frais, que seules les entreprises sont maintenant tenues de payer.

En matière pénale, dans des Etats tels que la **Croatie**, **Chypre**, la **Grèce**, le **Monténégro**, le **Portugal**, la **Serbie** et la **Suisse**, les parties à la procédure doivent payer des frais de justice, qui sont couverts par l'aide judiciaire.

La méthodologie utilisée pour calculer le montant des taxes et des frais de justice diffère d'un Etat à l'autre. Certains Etats et entités basent le calcul sur la valeur du différend, tandis que d'autres le basent sur la nature de l'affaire et / ou sur le degré de juridiction. La plupart des Etats et entités utilisent une combinaison de différentes méthodologies. Ces différences peuvent expliquer les niveaux variables de revenus provenant des frais de justice à travers les Etats et entités.

### **2.5.1 Exemption de versement des taxes ou frais de justice**

Dans la grande majorité des Etats ou des entités, les exemptions de taxes ou de frais de justice reposent sur trois catégories de justifications:

- en cas de ressources financières limitées et / ou à l'égard des personnes bénéficiant de l'assistance judiciaire;
- pour certaines catégories de personnes physiques ou morales, telles que les organisations à but non lucratif, les administrations publiques, les enfants, les personnes handicapées, les demandeurs d'asile, les ressortissants étrangers sous réserve de l'existence d'un accord international ou du principe de réciprocité;
- pour certaines procédures civiles en matière de protection des droits fondamentaux ou des principes consacrés dans la Constitution ou garantis par le droit administratif; droit de la santé; droit de la propriété intellectuelle; droit des consommateurs; droit commercial; droit environnemental; droit du travail et / ou droit social; droit de la famille et autres domaines liés à la capacité civile, aux mineurs, à l'agriculture, à la fiscalité, aux élections ou au logement locatif.

Dans certains Etats, les frais de justice doivent être payés à la fin de la procédure.

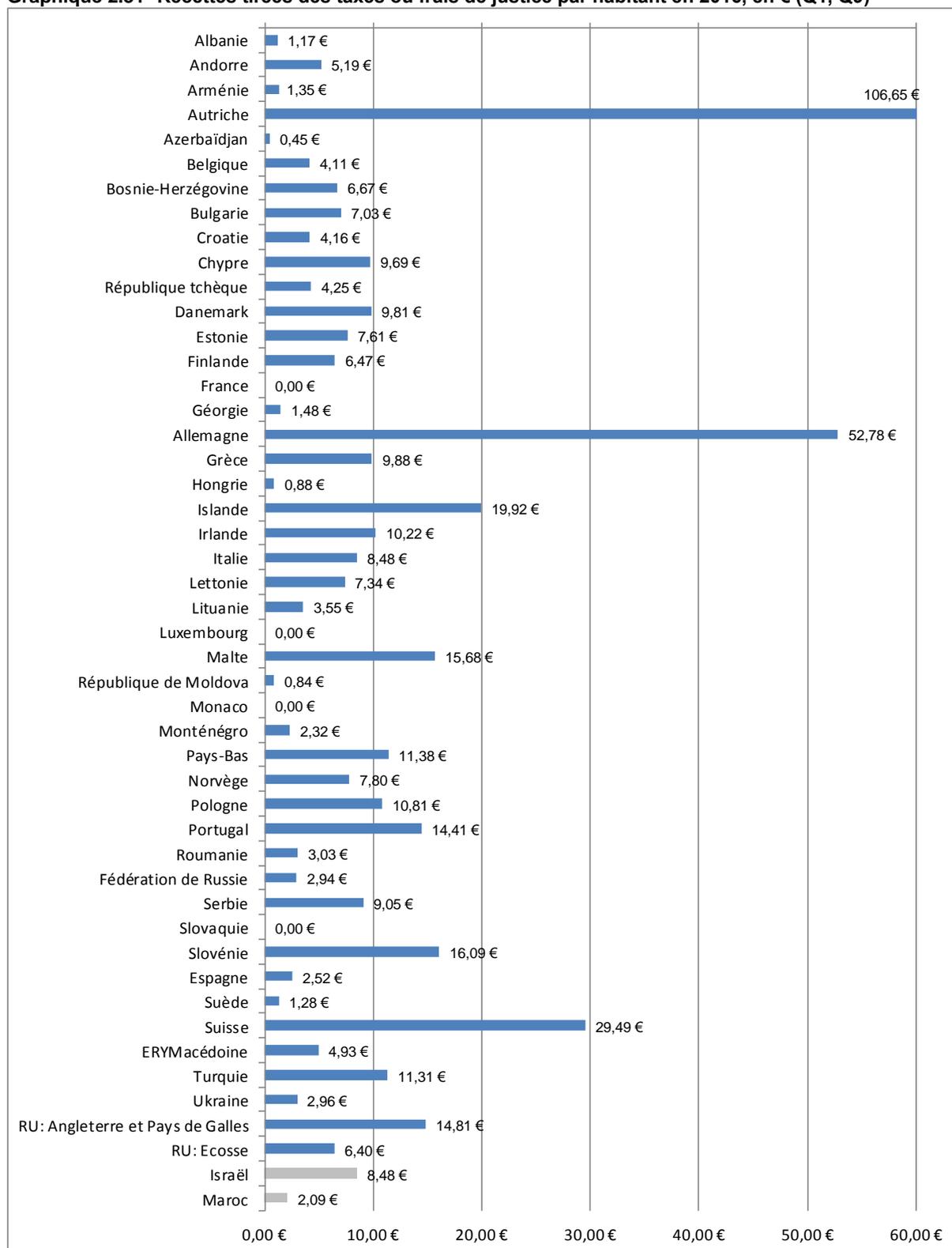
### **2.5.2 Recettes tirées des taxes ou frais**

Le niveau des recettes générées par un Etat à partir des taxes / frais de justice dépend de plusieurs facteurs, notamment : 1) le nombre d'affaires portées devant un tribunal ; 2) le type et la complexité des affaires ; 3) la valeur de toute réclamation contestée devant un tribunal ; 4) la structure tarifaire employée par l'Etat (définissant le type de cas pour lequel une taxe serait perçue) ; 5) le niveau réel des frais facturés; 6) les catégories de personnes exemptées de payer les frais de justice.

Par conséquent, il est difficile de rationaliser les raisons qui expliquent les différents niveaux de revenus générés par les taxes et frais de justice en fonction des Etats. De même, pour un Etat donné, il est difficile d'expliquer les variations du revenu d'une période d'évaluation à une autre, car tout ou partie de ces facteurs peuvent changer. Pour cette raison, les données budgétaires présentées dans les deux sous-parties suivantes doivent être considérées avec prudence.

## 2.5.2.1 Recettes tirées des taxes ou frais en 2016

Graphique 2.31 Recettes tirées des taxes ou frais de justice par habitant en 2016, en € (Q1, Q9)



Les recettes provenant des frais de justice correspondent à des montants plus ou moins importants, selon les Etats et entités. Ils sont particulièrement élevés en **Autriche** (106,65 € par habitant), où la maintenance des tribunaux doit être assurée par les frais de justice, en **Allemagne** (52,78 € par habitant), où dans certaines régions, les frais de justice sont comptabilisés comme des amendes pénales et administratives, et en **Suisse** (29,50 € par habitant), où cette mesure inclut l'ensemble des recettes des tribunaux.

Dans une large mesure, le niveau élevé des frais de justice et des taxes peut s'expliquer par le fait que certains Etats et entités incluent dans cette mesure d'autres formes de recettes judiciaires, telles que les frais de consultation ou d'enregistrement des informations sur les registres fonciers ou commerciaux.

La valeur moyenne est de 11,30 € par habitant. Dans 10 Etats ou entités, le montant des frais de justice perçus par habitant en 2016 est supérieur à la moyenne : **Autriche, Allemagne et Suisse**, comme déjà mentionné, et **Islande** (19,90 €), **Malte** (15,70 €), **Pays-Bas** (11,40 €), **Portugal** (14,40 €), **Slovénie** (16,10 €), **Turquie** (11,30 €) et **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (14,80 €).

Dans 33 Etats ou entités, les recettes générées par les frais de justice et les taxes sont inférieurs à la moyenne. Parmi eux, dans 16 Etats ou entités, le montant est compris entre 5 € et 11,30 € par habitant: **Andorre** (5,20 €), **Bosnie-Herzégovine** (6,70 €), **Bulgarie** (7€), **Chypre** (9,70 €), **Danemark** (9,80 €), **Estonie** (7,60 €), **Finlande** (6,50 €), **Grèce** (9,90 €), **Irlande** (10,20 €), **Italie** (8,50 €), **Lettonie** (7,35 €), **Norvège** (7,80 €), **Pologne** (10,80 €), **Serbie** (9€), **Ecosse-RU** (6,40 €) et **Israël** (8,50 €) .

Dans les 17 Etats restants, les recettes des frais de justice représentent moins de 5 € par habitant: **Albanie** (1 17 €), **Arménie** (1,35 €), **Azerbaïdjan** (0,45 €), **Belgique** (4,10 €), **Croatie** (4,20 €), **République tchèque** (4,25 €), **Géorgie** (1,50 €), **Hongrie** (0,90 €), **Lituanie** (3,55 €), **République de Moldova** (0,85 €), **Monténégro** (2,30 €), **Roumanie** (3 €), **Fédération de Russie** (2,95 €), **Espagne** (2,50 €), **Suède** (1,30 €), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (4,90 €), **Ukraine** (3 €). Au **Maroc**, c'est également le cas (2,09 €).

A **Monaco** et en **Slovaquie**, les données ne sont pas disponibles.

Ces données doivent toutefois être rapportées au pourcentage que représentent ces recettes dans le budget du système judiciaire (ou des tribunaux) – voir ci-dessous.

## 2.5.2.2 Evolution des recettes tirées des taxes et frais de justice entre 2010 et 2016

Tableau 2.32 Evolution des recettes tirées des taxes et frais de justice entre 2010 et 2016 (Q9)

Etats / Entités	Recette des taxes ou frais de justice				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	2 201 657 €	4 335 000 €	3 458 066 €	3 356 344 €	
Andorre	NA	NA	NA	379 594 €	
Arménie	NAP	2 871 855 €	2 528 252 €	4 028 658 €	
Autriche	779 840 000 €	834 870 000 €	915 619 924 €	1 099 812 161 €	
Azerbaïdjan	779 988 €	1 208 144 €	4 178 305 €	4 359 230 €	
Belgique	34 408 250 €	34 917 000 €	35 781 147 €	46 522 120 €	
Bosnie-Herzégovine	26 576 744 €	26 179 300 €	23 467 267 €	23 394 965 €	
Bulgarie	58 354 136 €	61 595 758 €	53 967 580 €	49 902 118 €	
Croatie	25 168 311 €	28 759 251 €	26 359 795 €	17 300 109 €	
Chypre	9 802 960 €	11 377 030 €	7 851 964 €	8 221 486 €	
République tchèque	37 452 793 €	59 014 432 €	47 868 874 €	45 005 572 €	
Danemark	95 933 236 €	98 520 187 €	57 764 476 €	56 367 754 €	
Estonie	12 909 414 €	7 219 348 €	13 801 463 €	10 014 384 €	
Finlande	31 284 003 €	33 833 367 €	33 455 279 €	35 596 248 €	
France	NAP	NAP	NAP	NAP	
Géorgie	NA	NA	NA	5 518 124 €	
Allemagne	3 515 706 357 €	3 567 436 506 €	3 600 787 657 €	4 336 886 963 €	
Grèce	88 340 000 €	99 050 000 €	145 783 667 €	106 539 586 €	
Hongrie	17 274 015 €	6 159 824 €	6 691 245 €	8 625 404 €	
Islande	NAP	NA	NA	6 739 496 €	
Irlande	47 325 000 €	43 720 000 €	44 302 000 €	47 780 000 €	
Italie	326 163 179 €	465 147 222 €	463 052 628 €	513 761 705 €	
Lettonie	17 650 016 €	16 573 777 €	16 697 327 €	14 460 678 €	
Lituanie	6 950 880 €	7 600 585 €	7 695 204 €	10 119 000 €	
Luxembourg	NAP	NAP	NAP	NAP	
Malte	6 702 000 €	6 399 974 €	6 583 082 €	6 904 081 €	
République de Moldova	NA	2 341 804 €	3 718 774 €	2 990 638 €	
Monaco	NA	NA	NA	NA	
Monténégro	6 239 721 €	3 918 273 €	3 785 421 €	1 440 493 €	
Pays-Bas	190 743 000 €	237 570 000 €	217 194 000 €	194 428 000 €	
Norvège	21 736 632 €	22 100 683 €	20 420 354 €	41 000 000 €	
Pologne	530 161 000 €	408 787 000 €	407 715 000 €	415 418 000 €	
Portugal	217 961 874 €	207 899 840 €	171 890 423 €	148 596 268 €	
Roumanie	46 177 039 €	54 301 587 €	60 935 285 €	59 499 517 €	
Fédération de Russie	426511157	452 826 397 €	533 051 921 €	432 125 035 €	
Serbie	85 137 114 €	107 047 455 €	71 517 912 €	63 715 886 €	
Slovaquie	57 661 794 €	53 448 064 €	49 053 890 €	NA	
Slovénie	50 858 000 €	40 461 043 €	41 131 998 €	33 239 643 €	
Espagne	173 486 000 €	172 950 000 €	304 416 000 €	117 458 000 €	
Suède	4 469 274 €	5 134 908 €	9 011 588 €	12 802 008 €	
Suisse	276 870 194 €	239 397 840 €	201 496 138 €	248 302 357 €	
ERYMacédoine	10 100 403 €	10 113 139 €	NA	10 226 793 €	
Turquie	525 138 372 €	637 583 272 €	827 914 488 €	903 013 742 €	
Ukraine	9 174 192 €	9 174 192 €	52 105 263 €	125 937 328 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	545 878 204 €	586 777 526 €	749 451 721 €	864 436 677 €	
RU: Ecosse	26 681 850 €	26 862 101 €	31 733 000 €	34 589 300 €	
Israël		80 071 536 €	90 378 021 €	73 198 477 €	
Maroc				72 980 872 €	
Moyenne	214 035 070 €	217 387 092 €	237 800 984 €	242 162 273 €	
Médiane	37 452 793 €	37 689 022 €	44 302 000 €	38 298 124 €	
Minimum	779 988 €	1 208 144 €	2 528 252 €	379 594 €	
Maximum	3 515 706 357 €	3 567 436 506 €	3 600 787 657 €	4 336 886 963 €	

L'évolution des recettes générées par les taxes et frais judiciaires depuis 2010 peut être mesurée dans 40 Etats ou entités.

Dans 15 Etats ou entités, les recettes provenant des taxes et frais de justice ont diminué entre 2010 et 2016. Dans 10 Etats, la réduction est importante, supérieure à 20 %: **Croatie** (- 31 %), **Danemark** (- 41 %), **Estonie** (- 22 %), **Hongrie** (- 50 %), **Monténégro** (- 77 %), **Pologne** (- 22 %), **Portugal** (- 32 %), **Serbie** (- 25 %), **Slovénie** (- 35 %) et **Espagne** (- 32 %). Dans certains de ces Etats, la diminution est justifiée par des réformes ou des réorganisations: par exemple, au **Danemark**, le système d'enregistrement foncier a été réorganisé et les recettes liées à l'enregistrement foncier sont désormais perçues directement par le Trésor; en **Serbie**, après l'introduction du système notarial en 2014, les tribunaux ont perdu certaines compétences; en **Espagne**, comme déjà mentionné, les personnes physiques sont exemptées de taxes, que seules les entreprises sont désormais tenues de verser.

Une baisse significative (supérieure à 10 %) peut également être constatée en **Bosnie-Herzégovine** (-12 %), **Bulgarie** (-14 %), à **Chypre** (- 16 %), en **Lettonie** (- 18 %) et en **Suisse** (- 10 %).

À l'inverse, pour 25 Etats ou entités, la tendance pour la période 2010 - 2016 est une augmentation des revenus générés par les taxes et redevances judiciaires. Les augmentations ont été particulièrement élevées en **Albanie** (+ 52 %), **Autriche** (+ 42 %), **Azerbaïdjan** (+ 459 %, + 4 % de 2014 à 2016), **Belgique** (+ 35 %), **Italie** (+ 58 %), **Lituanie** (+ 46 %), **Norvège** (+ 89 %), **Suède** (+ 186 %), **Turquie** (+ 72 %), **Ukraine** (+ 1 273 %, + 142 % de 2014 à 2016) et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**(+ 36 %).

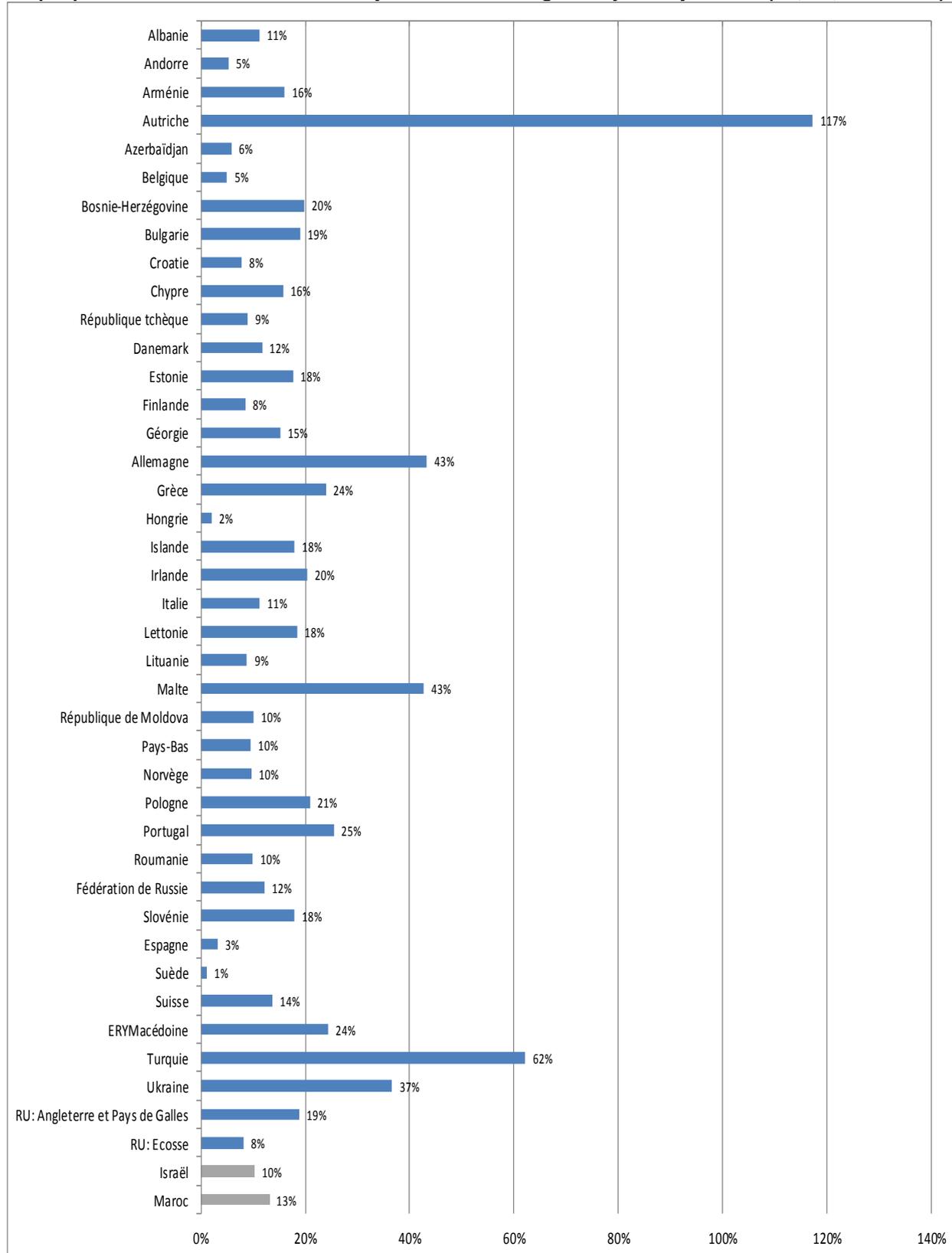
Comme évoqué dans l'édition précédente de ce rapport, la raison de la forte augmentation en **Ukraine** et en **Azerbaïdjan** réside dans la loi sur les frais de justice qui est entrée en vigueur en novembre 2011 en **Ukraine** et dans la loi sur le « State Duty » adoptée en Décembre 2012 en **Azerbaïdjan**, après quoi le montant de tous les frais de justice a augmenté. En **Norvège** et en **Suède**, l'augmentation des recettes est également due à une augmentation des frais de justice (à partir de décembre 2016 en **Norvège** et à partir de juillet 2014 en **Suède**). En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, les changements de politique ont entraîné une augmentation des frais de justice par rapport aux années précédentes.

Les autres Etats ou entités où les recettes des taxes et frais judiciaires ont augmenté entre 2010 et 2014 sont la **République tchèque** (+ 20 %), la **Finlande** (+ 14 %), l'**Allemagne** (+ 23 %), la **Grèce** (+ 21 %), l'**Irlande** (+ 1 %), **Malte** (2 %), la **Roumanie** (+ 29 %) et l'**Ecosse (RU)** (+ 30 %).

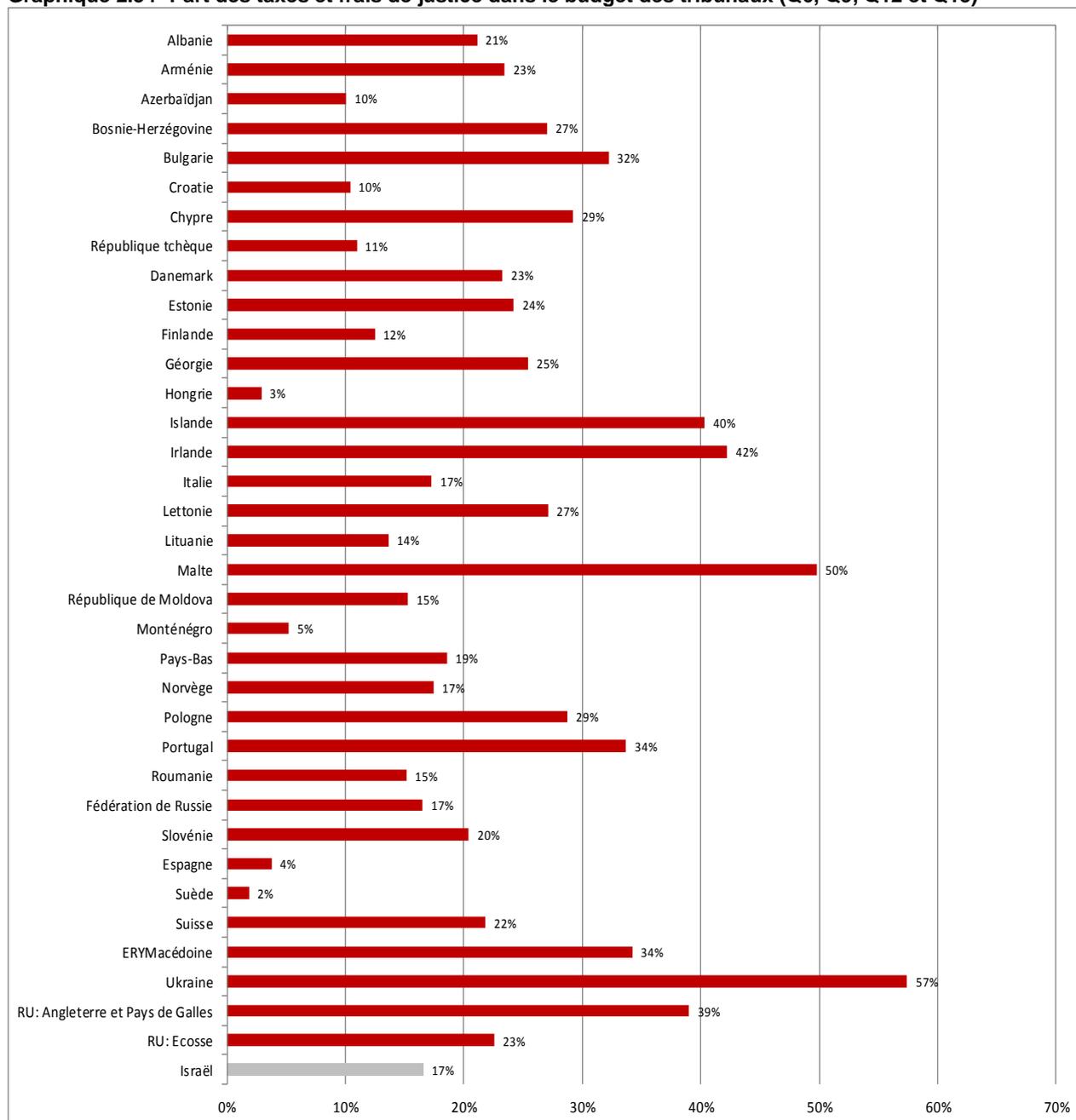
Il convient de noter que les variations globales présentées au tableau 2.31 sont exprimées en euros (sans neutralisation des variations des taux de change à l'égard des Etats extérieurs à la zone euro et des variations de prix). En conséquence, il est nécessaire de garder à l'esprit que certaines des variations observées peuvent être sous-estimées ou surestimées à la suite de ces deux paramètres.

### 2.5.2.3 Part des recettes tirées des taxes et frais de justice dans le budget du système judiciaire et des tribunaux

Graphique 2.33 Part des taxes et frais de justice dans le budget du système judiciaire (Q6, Q9, Q12 et Q13)



**Graphique 2.34 Part des taxes et frais de justice dans le budget des tribunaux (Q6, Q9, Q12 et Q13)**



Il est confirmé que le paiement des frais de justice est une caractéristique clé du système judiciaire dans de nombreux Etats d'Europe: le contribuable n'est pas le seul à financer le système, car l'utilisateur des tribunaux est également sollicité. Seuls la **France**, le **Luxembourg** et, à partir de 2015, l'**Espagne**, prévoient l'accès gratuit au tribunal.

Les revenus générés par les frais de justice peuvent couvrir une partie importante du budget alloué au système judiciaire. L'**Autriche** est même en mesure de générer des recettes qui dépassent les coûts de fonctionnement du système judiciaire, en raison de son niveau élevé d'automatisation, en particulier dans les affaires non contentieuses concernant les affaires foncières et commerciales. Dans 8 Etats, les recettes judiciaires couvrent au moins 20 % du coût total du système judiciaire: **Bosnie-Herzégovine** (20 %), **Grèce** (24 %), **Irlande** (20 %), **Malte** (43 %), **Pologne** (21 %), **Portugal** (25 %), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (24 %) et **Ukraine** (35 %). Dans 8 Etats ou entités, les frais de justice représentent plus de 30 % du budget des tribunaux: **Bulgarie** (32 %), **Islande** (40 %), **Irlande** (42 %), **Malte** (50 %), **Portugal** (34 %), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (34 %), **Ukraine** (55 %) et **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (39 %).

## 2.6 Budget public alloué à l'aide judiciaire

Aux fins de la présente évaluation, l'aide judiciaire est définie comme l'assistance fournie par l'Etat à des personnes qui n'ont pas les moyens financiers suffisants pour se défendre devant un tribunal ou entamer une procédure judiciaire (accès à la justice). Cela est conforme à l'article 6.3 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les affaires pénales. La CEPEJ fait la distinction entre l'aide judiciaire accordée en matière pénale et l'aide judiciaire accordée dans des matières autres que pénales.

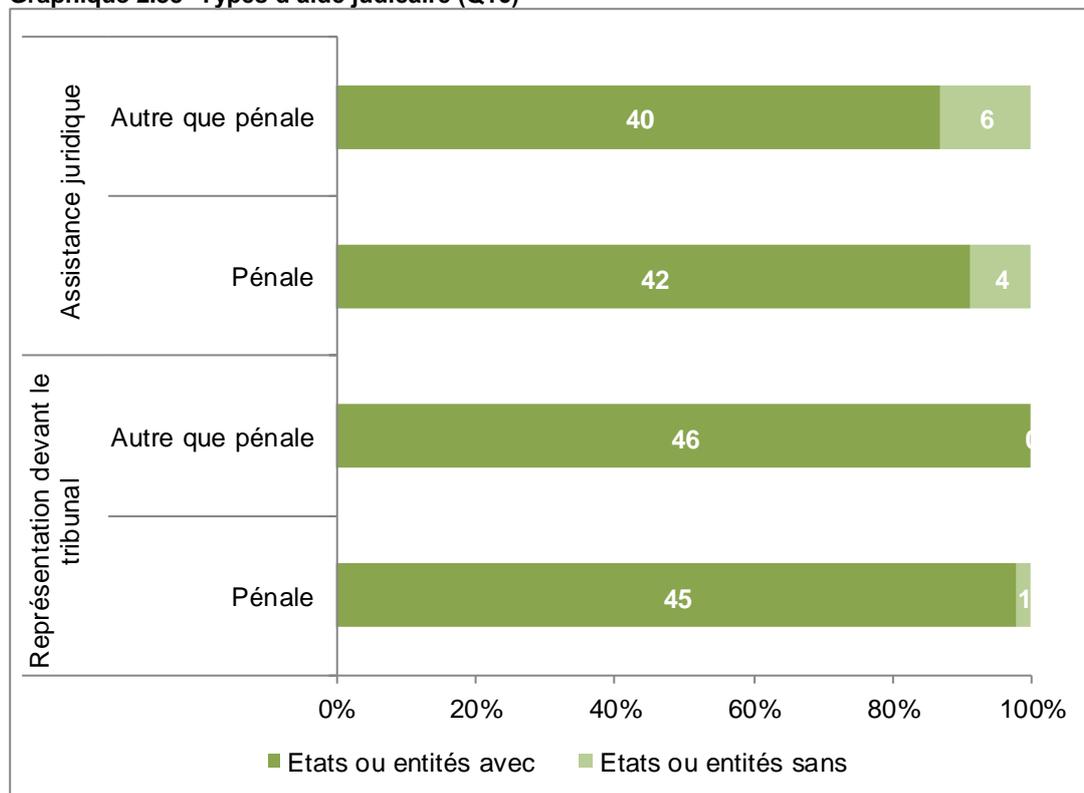
A l'image du précédent cycle d'évaluation, la CEPEJ s'est efforcée de collecter des données sur l'aide judiciaire accordée par les Etats ou entités hors des tribunaux afin d'éviter les litiges ou de donner accès à des conseils ou informations juridiques (accès au droit). Cette approche permet d'identifier et de séparer à la fois les instruments publics d'accès à la justice et l'accès au droit.

Par conséquent, la notion d'aide judiciaire a été comprise dans une interprétation large, couvrant l'aide juridictionnelle (permettant aux justiciables de financer totalement ou partiellement leurs frais de justice lorsqu'ils agissent devant des tribunaux) et l'accès à l'information et aux conseils juridiques, en distinguant ainsi deux notions différentes : l'accès à la justice (agir en justice) et l'accès au droit (connaître ses droits et les faire valoir, mais pas forcément par un recours au tribunal).

### 2.6.1 Portée de l'aide judiciaire

#### 2.6.1.1 Différents types d'aide judiciaire

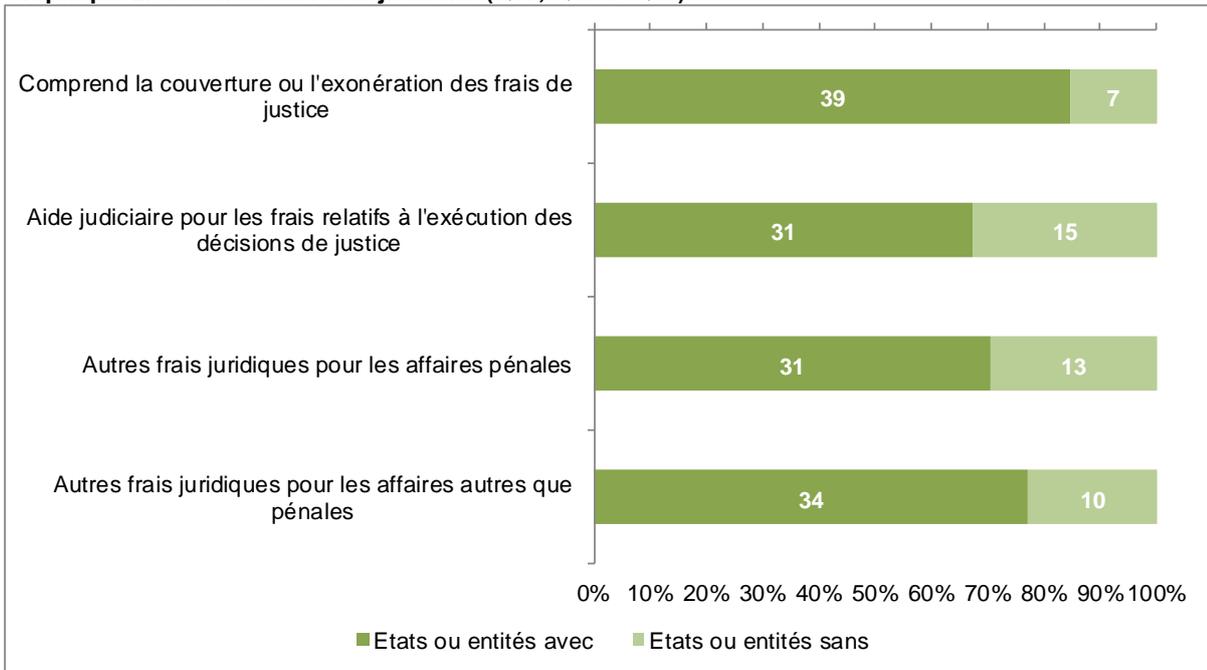
Graphique 2.35 Types d'aide judiciaire (Q16)



Presque tous les Etats et entités fournissent une aide judiciaire dans les procédures pénales et non pénales, ce qui est louable à la lumière de la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme. Le plus souvent, l'aide fournie couvre la représentation juridique devant les tribunaux.

Les conseils juridiques ne sont pas inclus en **Azerbaïdjan**, **Italie**, à **Malte** et à **Monaco**, tandis qu'en **Islande** et en **Ukraine**, ils ne sont garantis que pour les affaires pénales.

**Graphique 2.36 Portée de l'aide judiciaire (Q17, Q18 et Q19)**

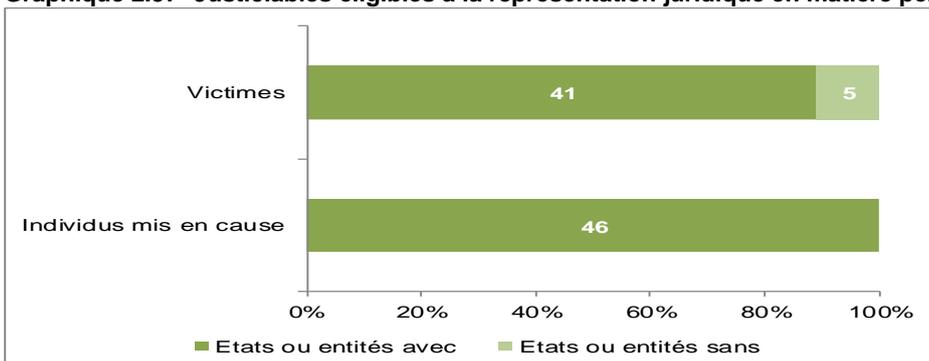


Dans la majorité des Etats ou entités (39), le régime de l'aide judiciaire comprend la couverture ou l'exonération des frais de justice, tel que décrit dans la partie précédente. Il existe des exceptions à cette tendance générale, en **Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, République de Moldova**, aux **Pays-Bas**, en **Slovénie** et **Ukraine**. Aux **Pays-Bas**, les frais de justice sont plus bas pour les justiciables à faible revenu. En **Lettonie**, à compter du 1er janvier 2016, les personnes ayant accès à l'aide judiciaire sont automatiquement exemptées des frais de justice.

Les frais couverts par l'aide judiciaire ne se limitent pas aux taxes et frais judiciaires. Par exemple, dans 32 Etats ou entités, la portée de l'aide judiciaire englobe les frais liés à l'exécution des décisions de justice. Ce n'est pas le cas pour l'**Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, Chypre, la Géorgie, l'Irlande, la Lettonie, la République de Moldova, la Fédération de Russie, la Slovaquie, la Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Angleterre et Pays de Galles (RU)** et l'**Ukraine**. En **Croatie**, l'aide judiciaire pour les frais liés à l'exécution a été rétablie en 2016.

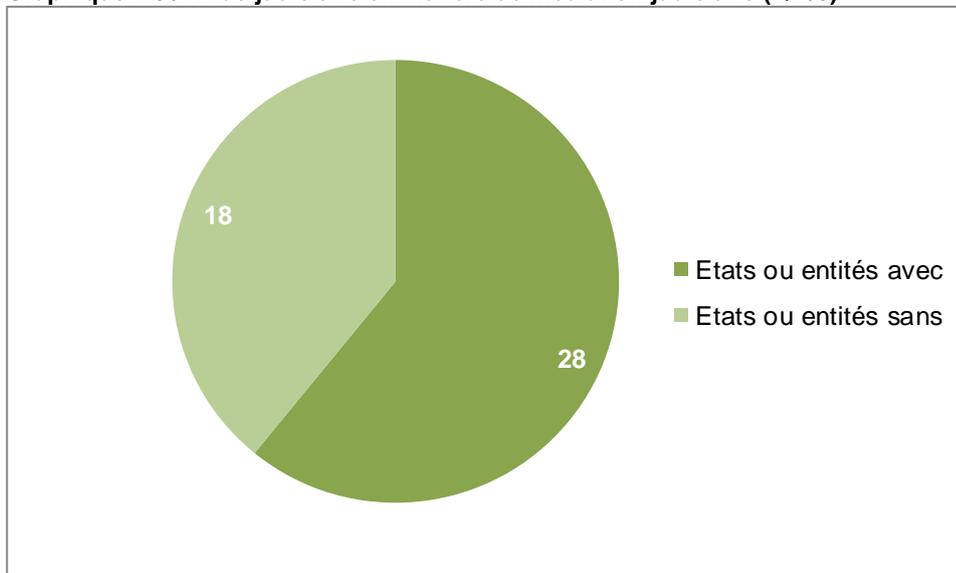
L'aide judiciaire peut également être accordée pour d'autres frais en matière pénale et autre que pénale: honoraires de conseillers techniques ou d'experts dans le cadre de l'expertise judiciaire (**Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Monaco, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Ecosse-RU, Israël**), frais d'interprétation et / ou traduction (**Belgique, Croatie, Finlande, Allemagne, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Espagne, Suisse, Ecosse (RU), Israël**), frais de voyage (**Albanie, Autriche, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Fédération de Russie, Suède, Ecosse-RU**), les coûts liés à la préparation des documents et dossiers nécessaires à l'ouverture des procédures judiciaires, ou la couverture (totale ou partielle) des honoraires d'autres professionnels tels que notaires, huissiers de justice (**Belgique, Monaco, Espagne**) ou même détective privé (**Italie**).

**Graphique 2.37 Justiciables éligibles à la représentation juridique en matière pénale (Q21)**



En vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, une personne mise en cause et ne disposant pas de moyens financiers suffisants doit bénéficier d'une représentation juridique gratuite (financée par un budget public) en matière pénale. Par conséquent, les Etats et les entités ont été invités à préciser si ce droit individuel est effectivement mis en œuvre. Tous les Etats/entités ont fourni une réponse positive concernant les accusés. Dans la majorité des Etats ou entités ayant répondu, les victimes se voient également accorder un tel droit (à l'exception de **Chypre, Allemagne, Fédération de Russie, Slovaquie, Angleterre et Pays de Galles (RU)**).

**Graphique 2.38 Aide judiciaire en matière de médiation judiciaire (Q165)**



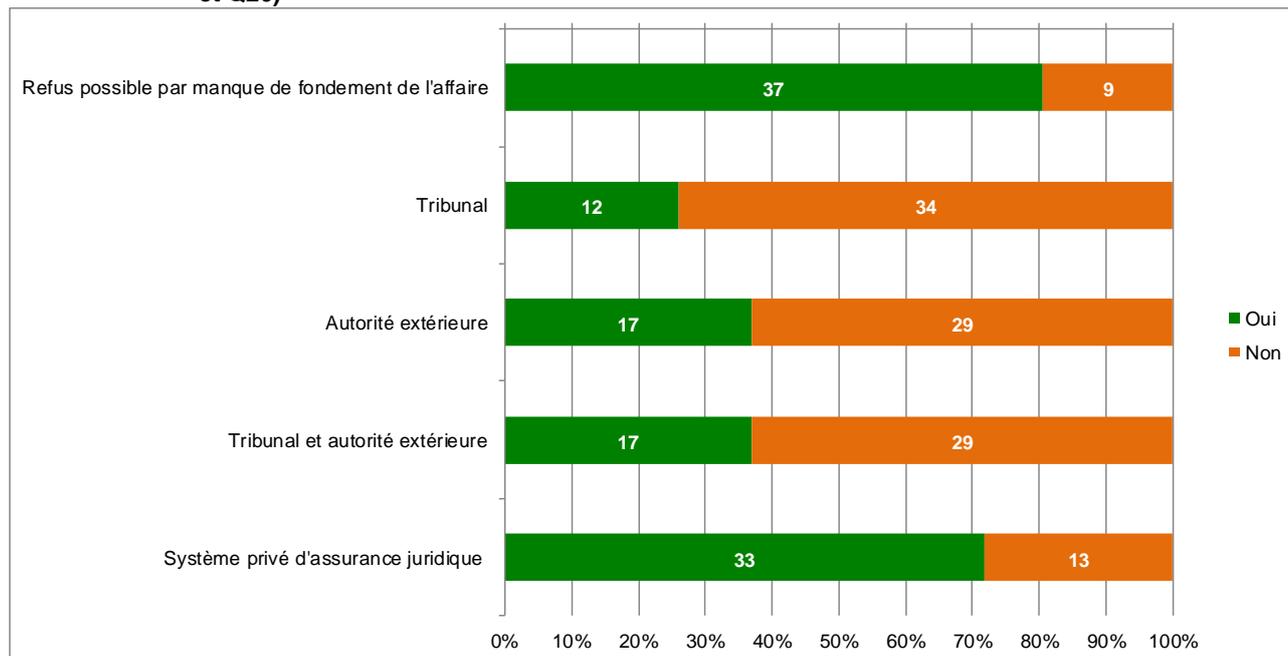
31 Etats ou entités ont indiqué qu'ils appliquaient le régime de l'aide judiciaire aux procédures de médiation (tous à l'exception de : **Albanie, Andorre, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Allemagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Monténégro, Lettonie, Pologne, Fédération de Russie, Serbie, Espagne, Turquie, Ukraine**). En **Arménie**, seules les quatre premières heures sont prises en charge, alors qu'en **Espagne**, à compter de 2015, le bénéfice de l'aide judiciaire ne comprend plus l'exemption du paiement des frais de la procédure de médiation.

## 2.6.1.2 Critères pour octroyer l'aide judiciaire

Tableau 2.39 Autorités compétentes pour octroyer l'aide judiciaire et existence de système d'assurance privée d'assistance judiciaire (Q24, Q25 et Q26)

Etats / Entités	Refus possible par manque de fondement de l'affaire	Autorités compétentes pour l'octroi de l'aide judiciaire			Système privé d'assurance juridique
		Tribunal	Autorité extérieure	Tribunal et autorité extérieure	
Albanie					
Andorre					
Arménie					
Autriche					
Azerbaïdjan					
Belgique					
Bosnie-Herzégovine					
Bulgarie					
Croatie					
Chypre					
République tchèque					
Danemark					
Estonie					
Finlande					
France					
Géorgie					
Allemagne					
Grèce					
Hongrie					
Islande					
Irlande					
Italie					
Lettonie					
Lituanie					
Luxembourg					
Malte					
République de Moldova					
Monaco					
Monténégro					
Pays-Bas					
Norvège					
Pologne					
Portugal					
Roumanie					
Fédération de Russie					
Serbie					
Slovaquie					
Slovénie					
Espagne					
Suède					
Suisse					
ERYMacédoine					
Turquie					
Ukraine					
RU: Angleterre et Pays de Galles					
RU: Ecosse					
Israël					
Maroc					
<b>Nbre de Oui</b>	<b>37</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>33</b>
<b>Nbre de Non</b>	<b>9</b>	<b>34</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>13</b>

**Graphique 2.40 Vue d'ensemble des autorités compétentes pour octroyer l'aide judiciaire et existence de système d'assurance privée d'assistance judiciaire en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q24, Q25 et Q26)**



### **Le bien-fondé de l'affaire**

Le bien-fondé de l'affaire, ou le fait que l'affaire soit bien justifiée pour obtenir l'aide judiciaire, sont sans pertinence pour les affaires pénales. Le critère du bien-fondé de l'affaire, critère utilisé pour décider si une affaire devrait bénéficier de l'aide judiciaire, tient compte de la probabilité de succès de l'affaire et de la question de savoir si les avantages du litige l'emportent sur le coût pour les derniers publics. Cet examen ne s'applique qu'aux affaires non-pénales. Pour les Etats membres de l'Union européenne, la directive 2003/8/CE prévoit qu'il est en principe possible de refuser l'aide judiciaire dans des affaires autres que pénales pour manque de bien-fondé. Seulement dans 10 Etats, il est impossible de refuser l'aide judiciaire sur la base du bien-fondé de l'affaire : **Arménie, Azerbaïdjan, Chypre, Géorgie, Grèce, République de Moldova, Portugal, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Ukraine et Maroc.**

La décision d'accorder ou de refuser l'aide judiciaire sur la base du bien-fondé de l'affaire est généralement prise par le tribunal (12 Etats ou entités) ou par une autorité externe (18 Etats ou entités) ou par un tribunal et une autorité externe (16 Etats ou entités). L'autorité externe peut être par exemple le Barreau (c'est le cas de la **République tchèque**, de l'**Espagne** et de la **Turquie**) ou un organisme indépendant appelé « Legal Aid Board » ou « Legal Aid Agency » (comme en **Irlande**, aux **Pays-Bas** ou en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**).

### **Les personnes éligibles à l'aide judiciaire**

Dans certains Etats, l'éligibilité est examinée au cas par cas (comme en **Bulgarie, République tchèque, Pologne, Suisse**), mais généralement, l'aide judiciaire est accordée en fonction des moyens financiers de l'individu. Ces règles d'admissibilité peuvent inclure une évaluation du revenu et des actifs financiers du particulier.

La comparaison de l'admissibilité à l'aide judiciaire entre les Etats et entités est difficile en raison de la grande variation des règles d'admissibilité et des seuils financiers.

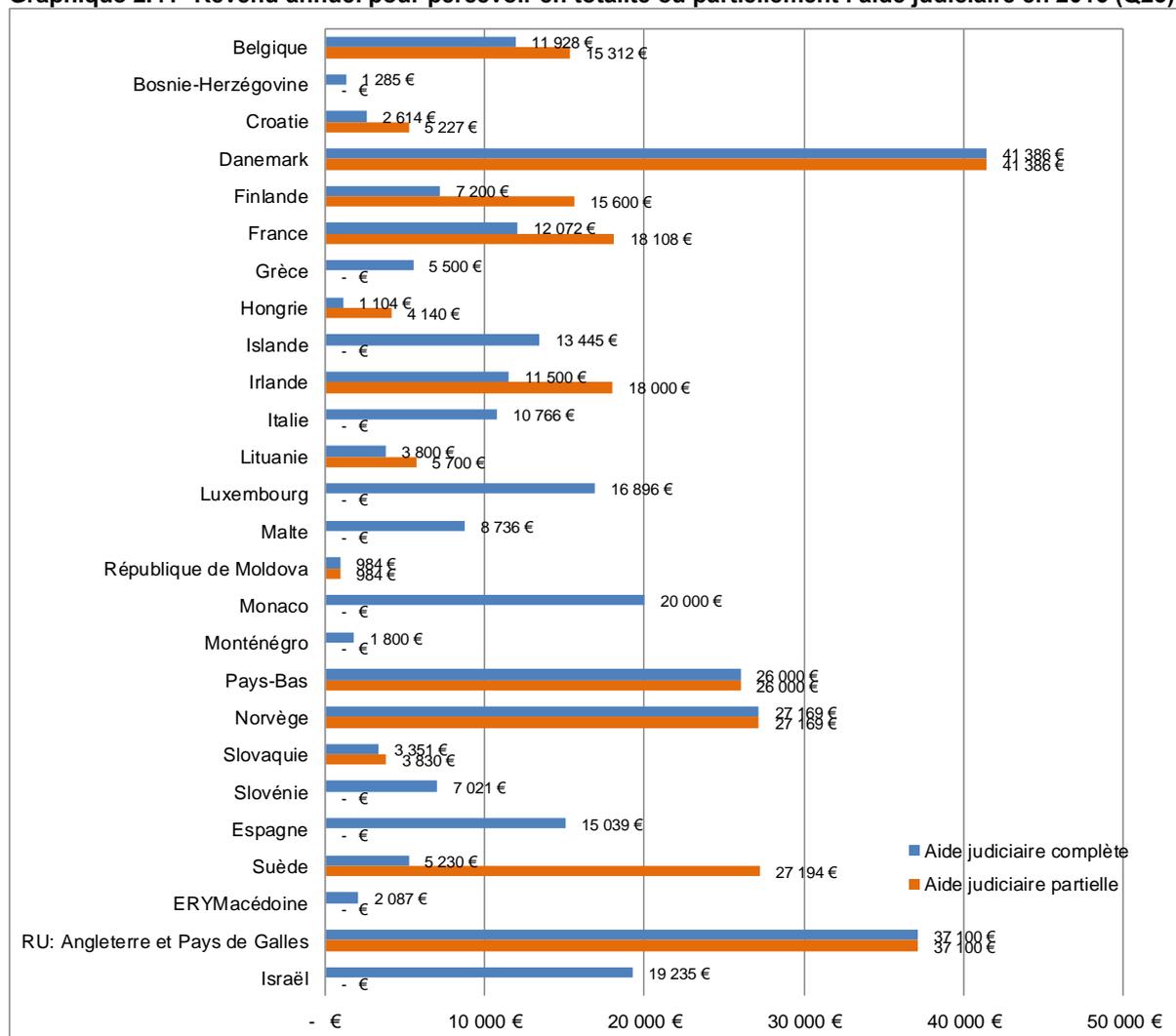
La loi peut également déterminer le niveau de l'aide judiciaire à accorder, couvrir totalement ou partiellement les frais juridiques totaux (**Autriche, Belgique, France**) ou définir une méthode spécifique d'évaluation du montant de l'aide judiciaire à octroyer (**Finlande, République de Moldova**)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

La majorité des Etats ont des règles d'admissibilité fondées sur les seuils de revenu personnel ou de revenu du ménage. Certains de ces Etats et entités précisent également, dans le cadre des règles d'admissibilité, les catégories de personnes admissibles à l'aide juridique sans examen préalable des moyens, tels que les

personnes socialement vulnérables (**Bosnie-Herzégovine, Croatie, Lettonie, Monaco, Monténégro, Espagne, Turquie**). En **Hongrie, Lituanie, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Ecosse (RU)**, la décision d'accorder une aide juridique repose sur des cadres d'éligibilité plus détaillés, qui précisent en détail les seuils de revenu et les catégories de bénéficiaires. En **Turquie**, les justiciables peuvent bénéficier d'une aide judiciaire sur présentation d'un certificat social. Dans certains Etats et entités, seuls certains membres de la société sont éligibles (comme en **Géorgie**, où les personnes insolvables, enregistrées dans une base de données unifiée des familles socialement vulnérables), peuvent bénéficier d'une aide judiciaire).

Le tableau suivant reprend le seuil de revenu annuel pour une personne célibataire pour accéder à l'aide judiciaire dans 24 Etats ou entités. Cependant, il doit être considéré que, dans la plupart des Etats, comme déjà décrit, le revenu annuel n'est pas le seul critère adopté ; ces données doivent donc être comparées avec prudence.

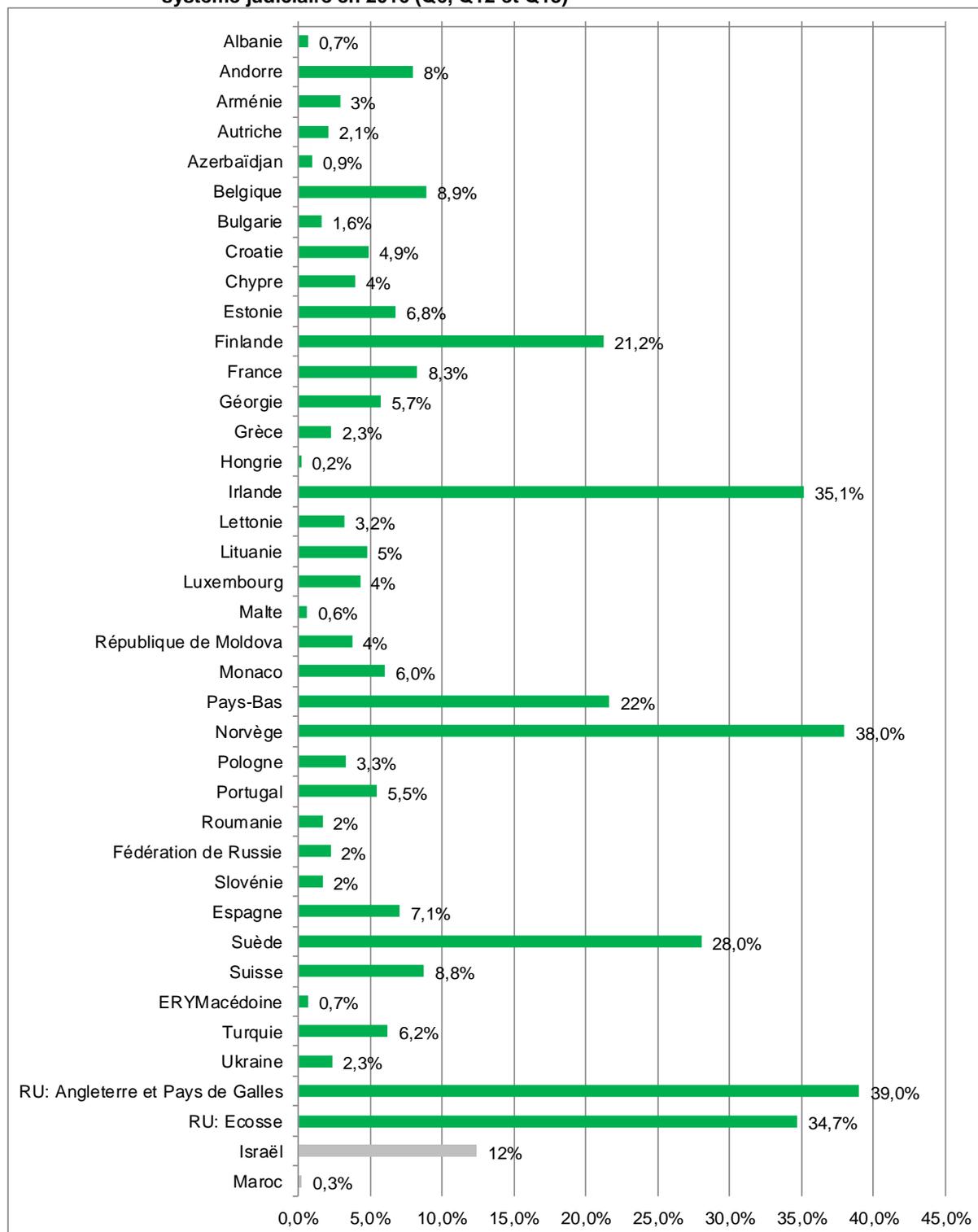
**Graphique 2.41 Revenu annuel pour percevoir en totalité ou partiellement l'aide judiciaire en 2016 (Q23)**



Les pays d'Europe du Nord ont le seuil le plus élevé. Cela peut être dû en partie au fait que dans ces pays, le PIB par habitant est plus élevé, et en partie au fait que les pays nordiques ont une forte tradition de généreux systèmes d'aide juridique, qui tendent à inclure davantage de personnes.

## 2.6.2 Part du budget public alloué à l'aide judiciaire dans le budget total du système judiciaire

Graphique 2.42 Part du budget public approuvé alloué à l'aide judiciaire dans le total du budget public du système judiciaire en 2016 (Q6, Q12 et Q13)



Conçues sur la base du droit à l'*Habeas Corpus*, les systèmes judiciaires des entités du **Royaume-Uni** ont toujours accordé une priorité spécifique à l'aide judiciaire. En conséquence, le budget de l'aide judiciaire représente 34 % du budget total alloué au système judiciaire en **Ecosse (RU)** et 39 % en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Les pays d'Europe du Nord ont également une solide tradition de systèmes d'aide judiciaire généreux avec une part budgétaire significative dans le budget total du système judiciaire: **Norvège (38 %)**, **Irlande (35 %)**, **Suède (28 %)**, **Pays-Bas (22 %)** et **Finlande (21 %)**. Dans certains Etats,

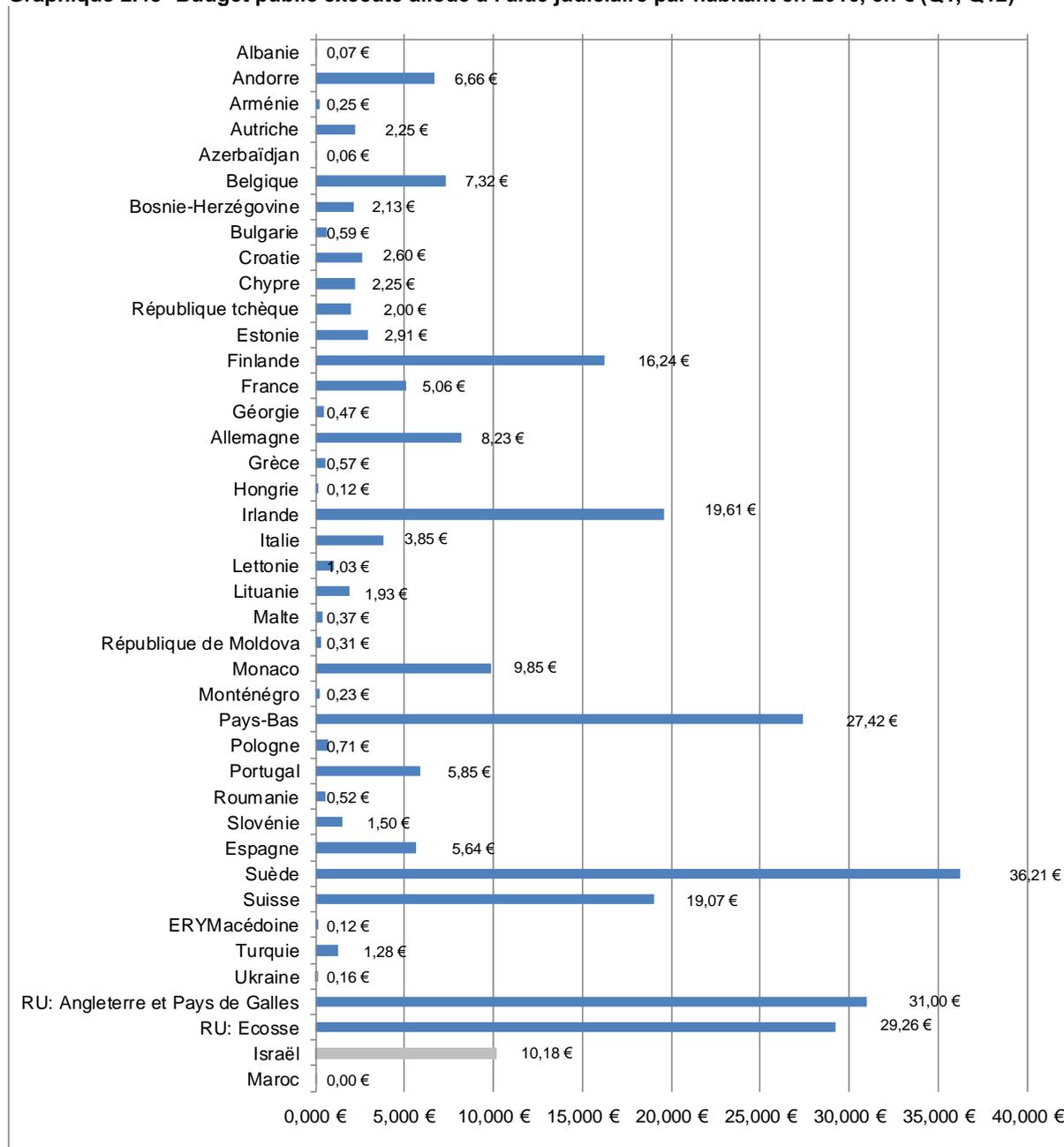
l'aide judiciaire n'est pas encore une priorité en termes d'efforts budgétaires et son budget représente moins de 1 % du budget alloué au système judiciaire: **Albanie, Azerbaïdjan, Hongrie, Malte, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Maroc.**

### 2.6.3 Budget public exécuté de l'aide judiciaire en 2016

39 Etats ou entités ont pu communiquer le montant du budget public exécuté de l'aide judiciaire en 2016.

#### 2.6.3.1 Budget public exécuté de l'aide judiciaire par habitant en 2016

Graphique 2.43 Budget public exécuté alloué à l'aide judiciaire par habitant en 2016, en € (Q1, Q12)



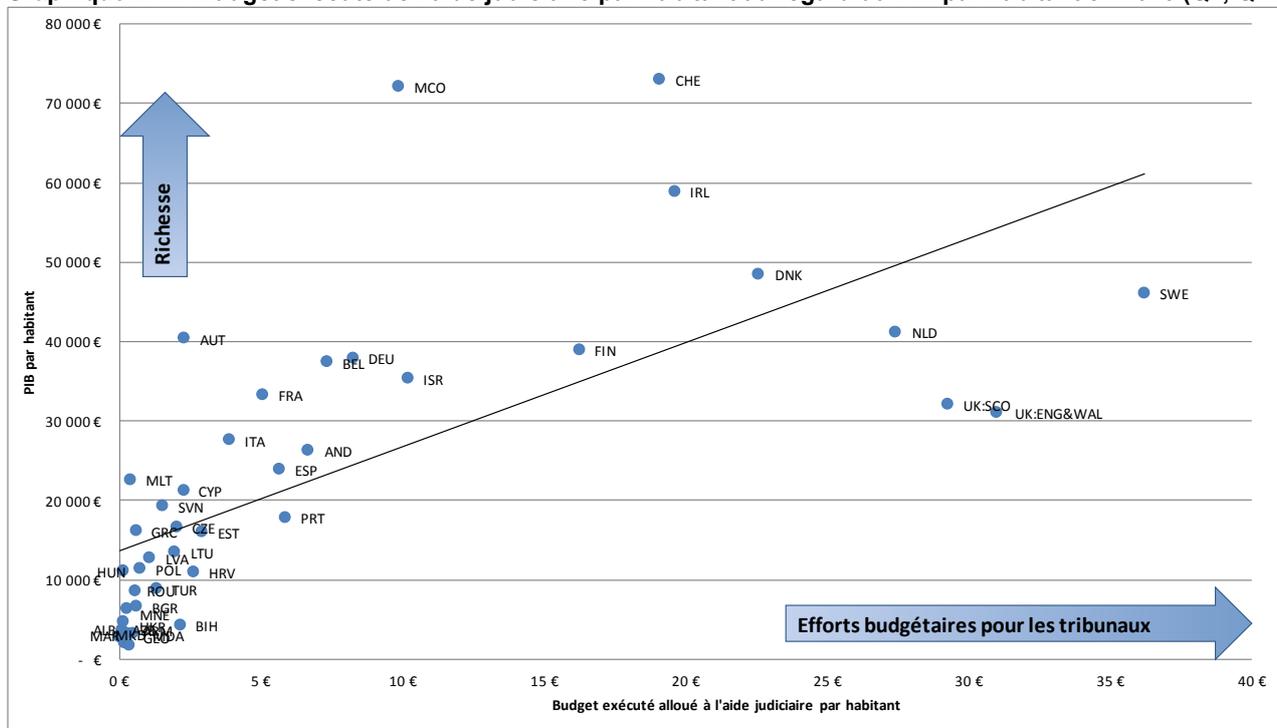
Le montant du budget alloué par habitant affecté à l'aide judiciaire est très variable entre les Etats ou entités, variant d'un minimum de 0,06 € en **Azerbaïdjan** à un maximum de 36,21 € par habitant en **Suède**. La moyenne est de 6,5 € par habitant, alors que la valeur médiane est de 2,1 €, ce qui implique que la moitié des Etats et entités dépensent moins que ce montant.

12 Etats ou entités se situent au-dessus de la moyenne, notamment: **Andorre** (6,70 €), **Belgique** (7,30 €), **Finlande** (16,20 €), **Allemagne** (8,10 €), **Irlande** (19,60 €), **Monaco** (9,80 €), **Pays-Bas** (27,40 €), **Suède** (36,20 €), **Suisse** (19 €), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (31 €), **Ecosse-RU** (29,3 0€), **Israël** (10,20 €),

tandis que 15 Etats sont situés sous le seuil de 1 € : **Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Hongrie, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Roumanie, « l'ex République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Maroc.**

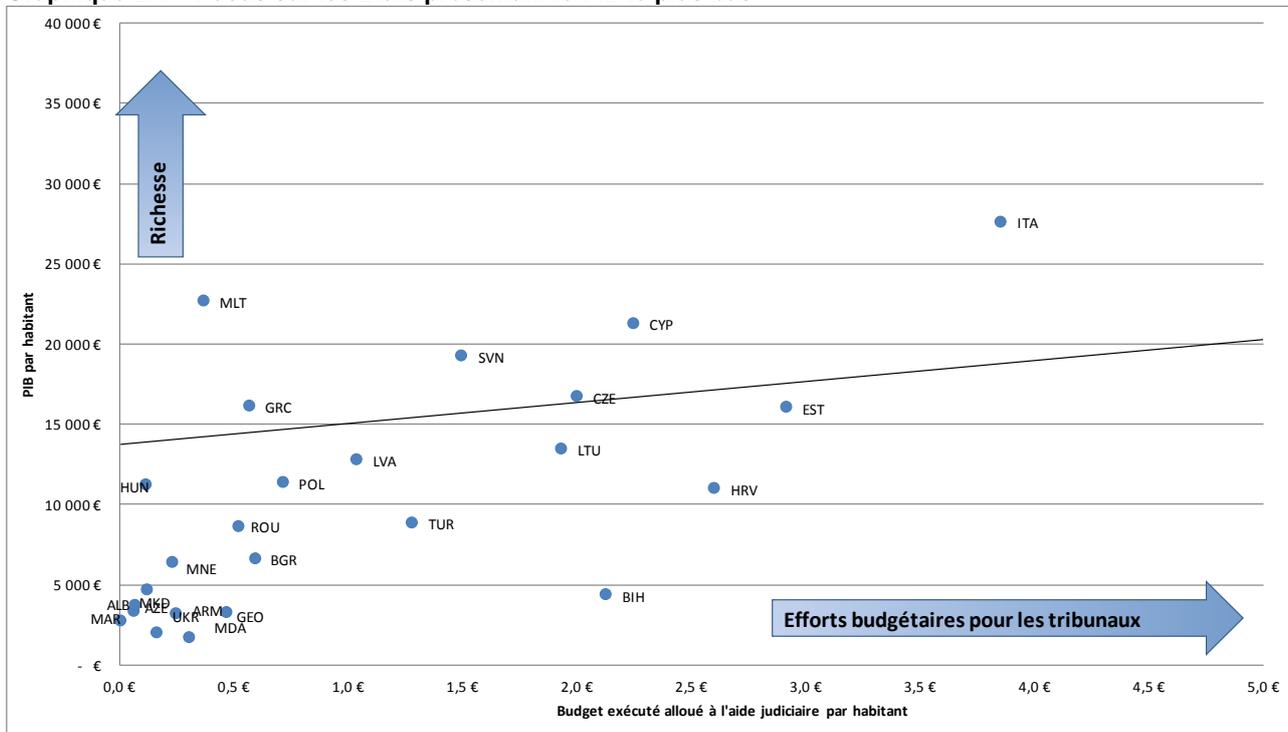
### 2.6.3.2 Budget exécuté de l'aide judiciaire par habitant au regard de la richesse des Etats/entités en 2016

**Graphique 2.44 Budget exécuté de l'aide judiciaire par habitant au regard du PIB par habitant en 2016 (Q1, Q12)**



Pour une meilleure visibilité, le deuxième graphique présente les Etats ayant le PIB par habitant le plus bas.

**Graphique 2.44 Focus sur les Etats présentant le PIB le plus bas**



Le graphique 2.44 présente le budget de l'aide judiciaire par habitant au regard PIB par habitant dans chaque Etat et entité. La ligne de tendance suggère une relation positive: le budget de l'aide judiciaire augmente avec l'augmentation du PIB. Les Etats situés sous la ligne de tendance font un effort budgétaire plus important pour faciliter l'accès à la justice par l'aide judiciaire.

Le graphique souligne les efforts importants déployés par la **Bosnie-Herzégovine** et le **Portugal** pour permettre aux justiciables qui n'ont pas les ressources financières requises d'avoir accès à la justice. Ces deux Etats ressortent très clairement de leurs groupes respectifs d'Etats et entités ayant des niveaux de richesse similaires.

Dans le groupe des pays ayant une bonne richesse financière, ce graphique confirme les efforts des **Pays-Bas**, de la **Suède**, de **l'Angleterre et Pays de Galles (RU)** et de **l'Ecosse (RU)** par rapport à **l'Irlande**, **Monaco** et la **Suisse** par exemple.

Une note de prudence s'impose, car l'analyse des dépenses de l'aide judiciaire dans les Etats ne peut être complète sans prendre en compte la demande (nombre de personnes et d'affaires nécessitant une aide judiciaire), les critères d'attribution (critères de portée et d'éligibilité considérés par les Etats), la complexité du dossier et le niveau des dépenses professionnelles et administratives. Il est donc nécessaire de toujours interpréter les données budgétaires avec prudence.

### **2.6.3.3 Nombre d'affaires contentieuses et non contentieuses pour lesquelles l'aide judiciaire est accordée**

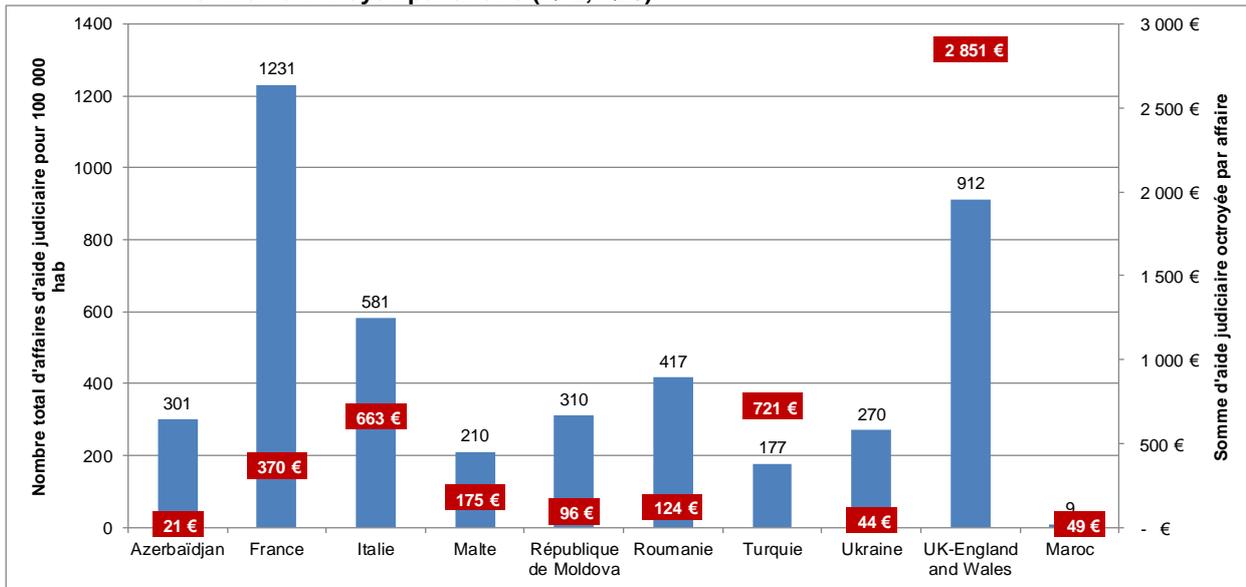
Le tableau indique le nombre d'affaires pour lesquelles l'aide judiciaire a été accordée, en distinguant les affaires pénales des affaires non pénales. Les données sont disponibles pour 29 Etats ou entités.

Les données sont caractérisées par une variation élevée, passant d'un minimum de 807 affaires à **Monaco** à un maximum de 824 934 affaires en **France**. Le nombre total d'affaires portées devant les tribunaux est directement lié au nombre d'habitants; le tableau suivant compare le nombre d'affaires pour lesquelles une aide judiciaire a été accordée pour 100 000 habitants.

Tableau 2.45 Nombre d'affaires contentieuses pour lesquelles une aide judiciaire a été octroyée (Q20)

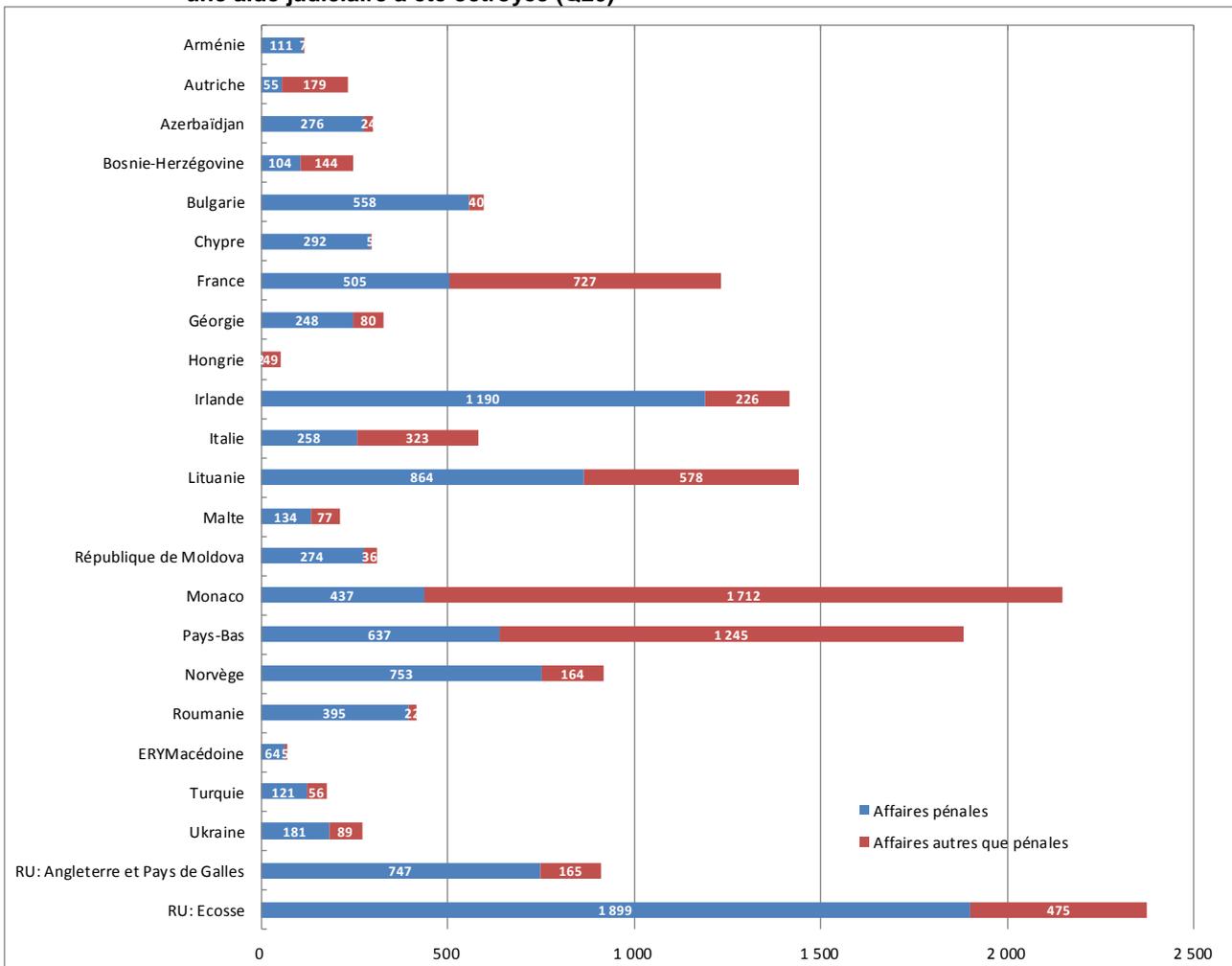
Etats / Entités	Nombre total d'affaires portées devant le tribunal pour lesquelles de l'aide judiciaire a été octroyée			
	Affaires pénales	Affaires autres que pénales	Affaires pénales pour 100 000 habitants	Affaires autres que pénales pour 100 000 habitants
Albanie	NA	NA	NA	NA
Andorre	NA	NA	NA	NA
Arménie	3 304	198	111	7
Autriche	4 842	15 623	55	179
Azerbaïdjan	26 827	2 375	276	24
Belgique	NA	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	3 635	5 059	104	144
Bulgarie	39 599	2 867	558	40
Croatie	NA	6 730	NA	162
Chypre	2 476	39	292	5
République tchèque	NA	NA	NA	NA
Danemark	NAP	2 071	NA	36
Estonie	NA	NA	NA	NA
Finlande	NA	NA	NA	NA
France	338 055	486 879	505	727
Géorgie	9 233	2 987	248	80
Allemagne	NA	573 869	NA	698
Grèce	NA	NA	NA	NA
Hongrie	225	4 763	2	49
Islande	NAP	NA	NA	NA
Irlande	55 617	10 574	1 190	226
Italie	156 454	195 820	258	323
Lettonie	NA	NA	NA	NA
Lituanie	24 609	16 454	864	578
Luxembourg	NA	NA	NA	NA
Malte	588	338	134	77
République de Moldova	9 734	1 268	274	36
Monaco	164	643	437	1 712
Monténégro	NA	NA	NA	NA
Pays-Bas	108 886	212 699	637	1 245
Norvège	39 600	8 600	753	164
Pologne	NA	NA	NA	NA
Portugal	NA	NA	NA	NA
Roumanie	77 580	4 330	395	22
Fédération de Russie	NA	244 741	NA	167
Serbie	NA	NA	NA	NA
Slovaquie	NA	4 080	NA	75
Slovénie	NA	NA	NA	NA
Espagne	588 561	NA	1 265	NA
Suède	NA	NA	NA	NA
Suisse	NA	NA	NA	NA
ERYMacédoine	1 327	100	64	5
Turquie	96 915	44 677	121	56
Ukraine	77 233	37 953	181	89
RU: Angleterre et Pays de Galles	436 076	96 442	747	165
RU: Ecosse	102 628	25 687	1 899	475
Israël	NA	NA	NA	NA
Maroc	NA	NA	NA	NA
<b>Moyenne</b>	91 840	71 710	474	270
<b>Médiane</b>	33 213	5 895	284	117
<b>Minimum</b>	164	39	2	5
<b>Maximum</b>	588 561	573 869	1 899	1 712

**Graphique 2.46 Nombre d'affaires portées devant les tribunaux pour lesquelles une aide judiciaire a été octroyée et montant moyen par affaire (Q12, Q20)**



Le graphique suivant montre le nombre d'affaires pénales et non-pénales pour 100 000 habitants portées devant les tribunaux avec l'aide judiciaire. Comme sa population est inférieure à 100 000 habitants, **Monaco** n'est pas représentée dans le tableau.

**Graphique 2.47 Nombre d'affaires contentieuses et non-contentieuses pour 100 000 habitants pour lesquelles une aide judiciaire a été octroyée (Q20)**



L'**Ecosse (RU)** est l'entité avec le plus grand nombre d'affaires contentieuses pour 100 000 habitants pour lesquelles l'aide juridique a été accordée: 2 374 affaires, dont 80 % sont pénales. Au deuxième rang se trouvent les **Pays-Bas**, avec 1 882 affaires, dont 66 % sont autres que pénales. Les Etats comptant le moins d'affaires sont la **Hongrie**, la **Slovaquie** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». En **Espagne**, les données relatives au nombre d'affaires contentieuses non pénales bénéficiant de l'aide judiciaire n'étaient pas disponibles.

**Tableau 2.48 Nombre d'affaires non contentieuses bénéficiant de l'aide judiciaire entre 2012-2016 (Q20)**

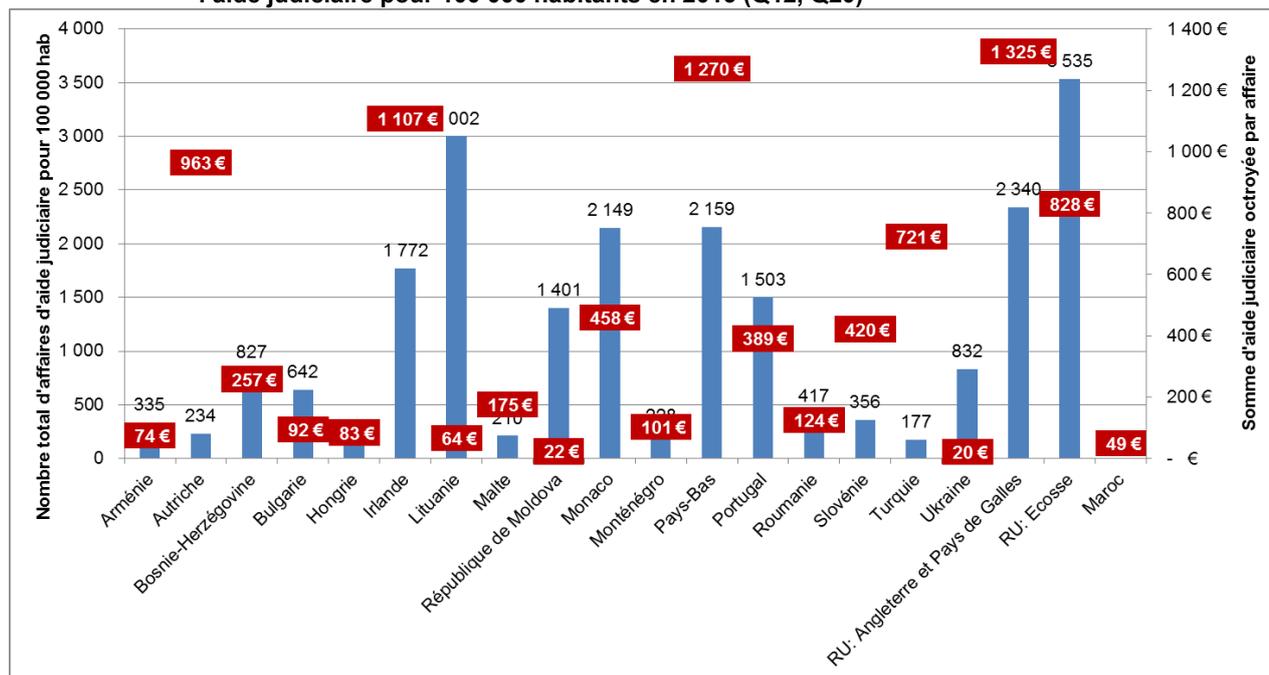
Etats / Entités	Nombre total d'affaires non portées devant les tribunaux pour lesquelles de l'aide judiciaire a été octroyée			Variations	
	2012	2014	2016	2012-2014	2014-2016
Albanie	NA	NA	NA	NA	NA
Andorre	NA	NA	NA	NA	NA
Arménie	172	2 620	6 064	1423,26%	131,45%
Autriche	nap	NAP	NAP	NA	NA
Azerbaïdjan	NAP	NA	NA	NA	NA
Belgique	58 050	NA	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	NA	19 418	20 314	NA	4,61%
Bulgarie	2 112	190	3 106	-91,00%	1534,74%
Croatie	465	NA	NA	NA	NA
Chypre	NA	NA	NA	NA	NA
République tchèque	NA	NA	NA	NA	NA
Danemark	NA	NA	NA	NA	NA
Estonie	NA	NA	NA	NA	NA
Finlande	34 794	39 253	NA	12,82%	NA
France	NA	NA	NA	NA	NA
Géorgie	121	201	NA	66,12%	NA
Allemagne	767 278	748 001	NA	-2,51%	NA
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	12 414	10 663	8 677	-14,11%	-18,63%
Islande	NA	NQ	NAP	NA	NA
Irlande	NA	NA	16 649	NA	NA
Italie	NA	NA	NA	NA	NA
Lettonie	NA	NA	NA	NA	NA
Lituanie	44 195	45 443	44 445	2,82%	-2,20%
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	NA
Malte	NA	NAP	NAP	NA	NA
République de Moldova	20 526	29 904	38 741	45,69%	29,55%
Monaco	NAP	NAP	NAP	NA	NA
Monténégro	63	NA	642	NA	NA
Pays-Bas	60 312	54 908	47 132	-8,96%	-14,16%
Norvège	19 048	19 612	27 889	2,96%	42,20%
Pologne	NAP	NAP	NA	NA	NA
Portugal	1 359	1 681	1 594	23,69%	-5,18%
Roumanie	NA	NA	NAP	NA	NA
Fédération de Russie	NA	NA	NA	NA	NA
Serbie	NAP	NA	NA	NA	NA
Slovaquie	13	NA	NA	NA	NA
Slovénie	698	848	731	21,49%	-13,80%
Espagne	NA	NA	NA	NA	NA
Suède	NA	NA	NA	NA	NA
Suisse	NA	NA	NA	NA	NA
ERYMacédoine	NAP	NAP	NA	NA	NA
Turquie	NAP	NAP	NAP	NA	NA
Ukraine	NAP	29 525	239 164	NA	710,04%
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	858 970	833 546	NA	-2,96%
RU: Ecosse	NA	72 720	62 720	NA	-13,75%
Israël	NA	NA	NA	NA	NA
Maroc			NAP	NA	NA
<b>Moyenne</b>	63 851	120 872	90 094	124%	183%
<b>Médiane</b>	7 263	24 569	20 314	8%	-2%
<b>Minimum</b>	13	190	642	-91%	-19%
<b>Maximum</b>	767 278	858 970	833 546	1423%	1535%

Les données sur le nombre d'affaires non contentieuses pour lesquelles l'aide judiciaire a été accordée ne sont disponibles que pour 20 Etats ou entités. L'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** est confirmée comme étant l'entité avec le plus grand nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire, suivie par l'**Allemagne** en 2014 et l'**Ukraine** en 2016.

#### 2.6.3.4 Nombre d'affaires (contentieuses ou non) bénéficiant de l'aide judiciaire et montant de l'aide judiciaire allouée par affaire

Afin d'affiner l'analyse des politiques liées à l'accès au droit et à la justice par l'aide judiciaire, la CEPEJ a cherché à lier la demande (le nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants, pour les procédures contentieuses et non contentieuses) avec les montants accordés par affaire. L'information est disponible pour 20 Etats et entités.

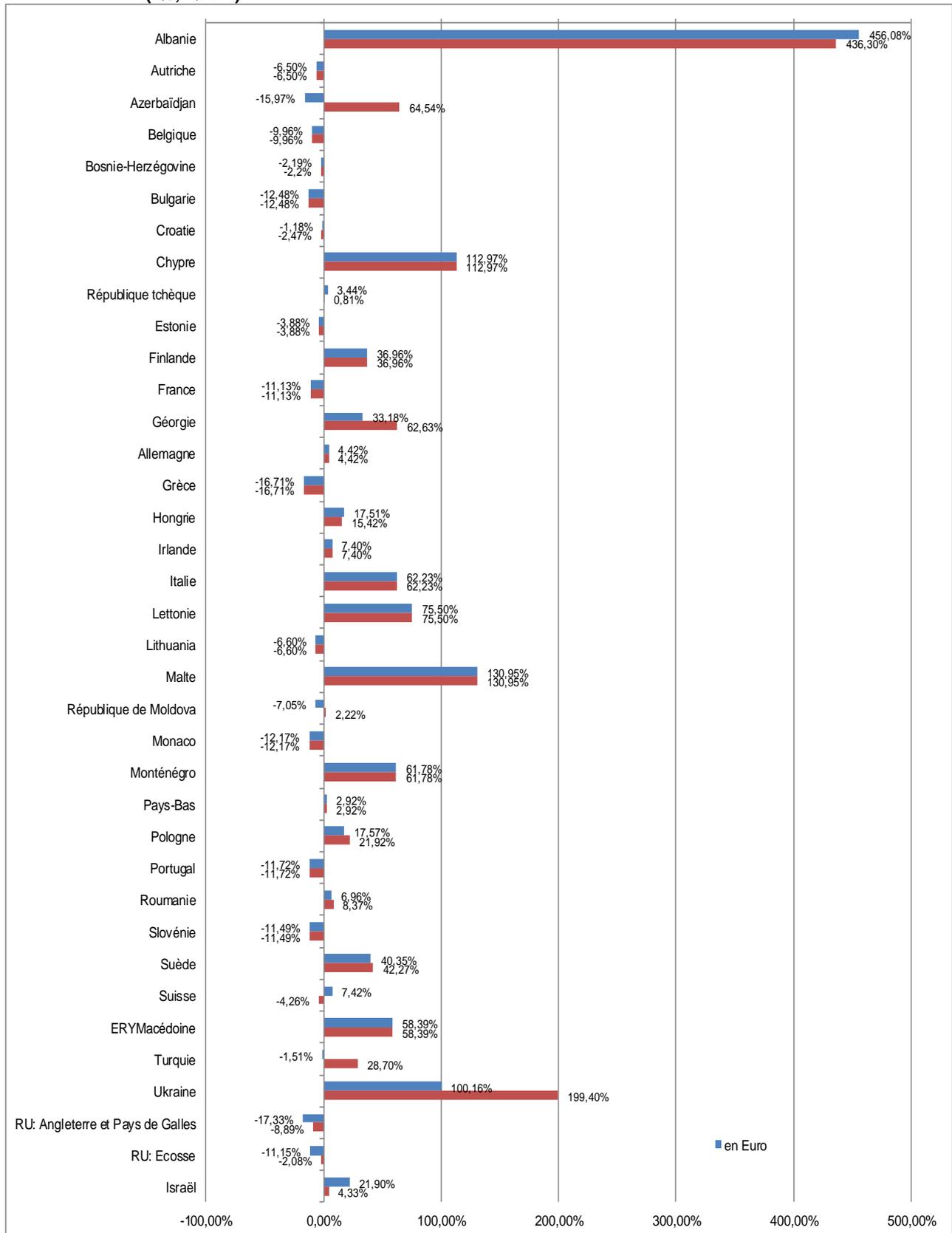
**Graphique 2.49 Montant de l'aide judiciaire exécutée par affaire (en €) et nombre total d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants en 2016 (Q12, Q20)**



Comme lors des derniers cycles d'évaluation, de nombreux Etats n'ont pas été en mesure de fournir de telles informations. L'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, les **Pays-Bas** et l'**Irlande** sont les Etats et entités les plus généreux en termes de montant par affaire alloué à l'aide judiciaire, tandis que l'**Ecosse (RU)**, **Monaco** et le **Portugal** ont un nombre élevé d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants avec un montant inférieur alloué. Dans une moindre mesure, la **Lituanie**, la **Bulgarie**, la **République de Moldova**, la **Roumanie** et l'**Ukraine** étendent l'éligibilité à un nombre relativement important de cas mais limitent le montant alloué.

Enfin, l'**Arménie**, la **Hongrie** et **Malte** limitent à la fois le nombre d'affaires éligibles et le montant dépensé par affaire.

**Graphique 2.50 Variation du budget exécuté de l'aide judiciaire en Euro et en monnaie locale entre 2014 et 2016 (Q5, Q12-1)**



La tendance générale est positive et montre que de nouveaux investissements ont été faits pour promouvoir et améliorer l'accès à la justice et l'accès au droit dans toute l'Europe afin de se conformer aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Malgré cela, il convient de souligner que la médiane est de 2 €, ce qui signifie que près de la moitié des Etats ou des entités ont réduit le budget de l'aide judiciaire mis en œuvre entre 2014 et 2016.

Selon les variations considérées en euros et sans tenir compte du paramètre d'inflation, 17 Etats et entités ont réduit leur budget d'aide judiciaire, tandis que 19 Etats et entités l'ont augmenté. En **Azerbaïdjan**, la diminution du budget alloué à l'aide judiciaire (approuvée et mise en œuvre) est due à deux dévaluations de la monnaie nationale. En monnaie locale, le budget a augmenté.

Deux tendances opposées peuvent être détectées :

- les Etats ou entités dotés des systèmes d'aide juridique les plus généreux qui tendent à mettre en œuvre des politiques limitant le budget alloué à l'aide judiciaire;
- les Etats ou entités disposant d'un budget inférieur alloué à l'aide judiciaire et mettant en œuvre des politiques visant à étendre le nombre de personnes bénéficiant de l'aide judiciaire.

Les **Pays-Bas**, le **Portugal** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** appartiennent au premier groupe: aux **Pays-Bas**, le Secrétariat d'Etat à la Sécurité et à la Justice a développé une politique de restriction budgétaire structurelle incluant des mesures limitant l'accès et le coût de l'aide judiciaire (par exemple réduction des honoraires d'avocat dans les affaires qui prennent du temps) ; au **Portugal**, la situation économique et financière a entraîné une limitation budgétaire ; en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, la « loi LASPO » a supprimé plusieurs domaines du droit civil et de la famille du champ de l'aide judiciaire. De même en **Croatie**, le budget alloué à l'aide judiciaire pour les affaires non contentieuses a été volontairement réduit.

La **Lettonie** et l'**Ukraine** font partie du deuxième groupe : en **Lettonie**, des fonds supplémentaires ont été alloués par le budget de l'Etat pour étendre l'aide judiciaire aux victimes. En **Ukraine**, le gouvernement a entamé la réforme de l'aide judiciaire et augmenté le budget.

Dans d'autres pays, tels que la **Bulgarie**, **Chypre**, la **Finlande**, l'**Italie**, le **Monténégro**, l'**Espagne** et la **Suède**, l'augmentation du budget alloué à l'aide judiciaire est due à un nombre croissant de nouvelles affaires, en particulier de réfugiés.

Tableau 2.51 Evolution du budget approuvé de l'aide judiciaire entre 2010 et 2016 (Q12)

Etats / Entités	Budget approuvé pour l'aide judiciaire				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	21 429 €	60 253 €	62 143 €	202 096 €	
Andorre	NA	387 485 €	NA	580 000 €	
Arménie	294 140 €	NA	NA	736 571 €	
Autriche	18 400 000 €	19 000 000 €	19 000 000 €	19 500 000 €	
Azerbaïdjan	345 054 €	457 000 €	820 000 €	708 872 €	
Belgique	75 326 000 €	87 024 000 €	84 628 000 €	82 869 725 €	
Bosnie-Herzégovine	5 906 637 €	7 128 234 €	NA	NA	
Bulgarie	3 867 730 €	3 579 030 €	4 306 647 €	4 202 804 €	
Croatie	11 160 557 €	8 071 016 €	11 464 658 €	10 810 000 €	
Chypre	NA	1 526 738 €	NA	2 076 200 €	
République tchèque	28 361 213 €	24 142 835 €	NA	NA	
Danemark	87 896 311 €	83 643 048 €	129 010 156 €	139 692 531 €	
Estonie	2 982 213 €	3 835 000 €	3 835 000 €	3 835 000 €	
Finlande	58 100 000 €	67 697 000 €	65 276 000 €	89 400 000 €	
France	361 197 138 €	367 180 000 €	366 887 166 €	365 684 483 €	
Géorgie	1 080 548 €	1 428 885 €	1 302 966 €	2 075 877 €	
Allemagne	NA	344 535 431 €	686 978 779 €	725 056 049 €	
Grèce	2 500 000 €	8 300 000 €	10 225 994 €	10 321 925 €	
Hongrie	304 823 €	907 974 €	570 980 €	804 784 €	
Islande	4 004 810 €	3 555 654 €	NA	NA	
Irlande	87 435 000 €	83 159 000 €	80 126 000 €	82 390 000 €	
Italie	127 055 510 €	153 454 322 €	NA	NA	
Lettonie	842 985 €	962 294 €	1 650 291 €	2 514 338 €	
Lituanie	3 906 105 €	4 543 826 €	5 900 767 €	5 500 227 €	
Luxembourg	3 000 000 €	3 500 000 €	3 000 000 €	4 000 000 €	
Malte	85 000 €	49 500 €	70 000 €	100 000 €	
République de Moldova	314 034 €	1 211 570 €	1 219 308 €	1 111 624 €	
Monaco	224 400 €	294 400 €	370 000 €	370 000 €	
Monténégro	169 921 €	NA	375 943 €	NA	
Pays-Bas	481 655 000 €	495 300 000 €	430 000 000 €	440 400 000 €	
Norvège	213 990 000 €	270 501 300 €	177 083 000 €	161 000 000 €	
Pologne	23 244 000 €	24 107 000 €	25 029 000 €	65 738 000 €	
Portugal	51 641 260 €	55 184 100 €	33 403 315 €	31 816 000 €	
Roumanie	7 915 238 €	7 958 050 €	9 518 975 €	10 306 534 €	
Fédération de Russie	105 836 124 €	120 873 284 €	120 844 668 €	80 318 998 €	
Serbie	NA	NA	NA	NA	
Slovaquie	1 357 776 €	1 771 287 €	NA	NA	
Slovénie	5 834 338 €	5 514 089 €	3 414 646 €	3 200 000 €	
Espagne	237 898 199 €	253 034 641 €	237 581 907 €	260 079 600 €	
Suède	195 683 782 €	236 399 146 €	244 442 713 €	332 168 392 €	
Suisse	100 061 055 €	108 609 657 €	152 756 877 €	158 323 883 €	
ERYMacédoine	NA	304 741 €	222 213 €	282 880 €	
Turquie	79 338 098 €	89 840 624 €	89 776 024 €	90 761 996 €	
Ukraine	NA	NA	3 472 684 €	8 052 860 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	2 521 000 000 €	2 717 785 054 €	2 275 552 132 €	1 792 000 000 €	
RU: Ecosse	NA	179 000 000 €	132 130 000 €	148 199 930 €	
Israël		39 771 572 €	55 055 454 €	88 530 589 €	
Maroc				1 413 228 €	
<b>Moyenne</b>	125 903 498 €	139 186 130 €	146 278 620 €	131 722 876 €	
<b>Médiane</b>	7 915 238 €	8 185 508 €	11 464 658 €	10 321 925 €	
<b>Minimum</b>	21 429 €	49 500 €	62 143 €	100 000 €	
<b>Maximum</b>	2 521 000 000 €	2 717 785 054 €	2 275 552 132 €	1 792 000 000 €	

Tableau 2. 52 Evolution du budget exécuté pour l'aide judiciaire entre 2010 et 2016 (Q12)

Etats / Entités	Budget exécuté pour l'aide judiciaire				Evolution
	2010*	2012*	2014	2016	
Albanie	21 429 €	60 253 €	35 714 €	198 600 €	
Andorre	NA	387 485 €	NA	487 022 €	
Arménie	294 140 €	NA	NA	736 571 €	
Autriche	18 400 000 €	19 000 000 €	21 070 101 €	19 700 000 €	
Azerbaïdjan	345 054 €	457 000 €	734 600 €	617 312 €	
Belgique	75 326 000 €	87 024 000 €	91 998 158 €	82 832 591 €	
Bosnie-Herzégovine	5 906 637 €	7 128 234 €	7 636 209 €	7 469 095 €	
Bulgarie	3 867 730 €	3 579 030 €	4 796 175 €	4 197 520 €	
Croatie	11 160 557 €	8 071 016 €	10 939 335 €	10 809 907 €	
Chypre	NA	1 526 738 €	895 700 €	1 907 617 €	
République tchèque	28 361 213 €	24 142 835 €	20 433 489 €	21 135 536 €	
Danemark	87 896 311 €	83 643 048 €	134 146 776 €	129 857 618 €	
Estonie	2 982 213 €	3 835 000 €	3 989 764 €	3 835 000 €	
Finlande	58 100 000 €	67 697 000 €	65 276 000 €	89 400 000 €	
France	361 197 138 €	367 180 000 €	381 268 078 €	338 820 356 €	
Géorgie	1 080 548 €	1 428 885 €	1 302 966 €	1 735 348 €	
Allemagne	NA	344 535 431 €	647 401 631 €	676 027 512 €	
Grèce	2 500 000 €	8 300 000 €	7 348 223 €	6 120 564 €	
Hongrie	304 823 €	907 974 €	970 353 €	1 140 272 €	
Islande	4 004 810 €	3 555 654 €	NA	NA	
Irlande	87 435 000 €	83 159 000 €	85 346 304 €	91 666 000 €	
Italie	127 055 510 €	153 454 322 €	143 915 571 €	233 477 724 €	
Lettonie	842 985 €	962 294 €	1 159 625 €	2 035 197 €	
Lituanie	3 906 105 €	4 543 826 €	5 883 027 €	5 494 755 €	
Luxembourg	3 000 000 €	3 500 000 €	NA	NAP	
Malte	85 000 €	49 500 €	70 000 €	161 662 €	
République de Moldova	314 034 €	1 211 570 €	1 169 715 €	1 087 297 €	
Monaco	224 400 €	294 400 €	421 100 €	369 850 €	
Monténégro	169 921 €	NA	88 577 €	143 299 €	
Pays-Bas	481 655 000 €	495 300 000 €	455 000 000 €	468 300 000 €	
Norvège	213 990 000 €	270 501 300 €	NA	NA	
Pologne	23 244 000 €	24 107 000 €	23 328 000 €	27 427 000 €	
Portugal	51 641 260 €	55 184 100 €	68 342 718 €	60 335 899 €	
Roumanie	7 915 238 €	7 958 050 €	9 511 348 €	10 173 620 €	
Fédération de Russie	105 836 124 €	120 873 284 €	NA	NA	
Serbie	NA	NA	NA	NA	
Slovaquie	1 357 776 €	1 771 287 €	NA	NA	
Slovénie	5 834 338 €	5 514 089 €	3 492 487 €	3 091 043 €	
Espagne	237 898 199 €	253 034 641 €	NA	262 316 223 €	
Suède	195 683 782 €	236 399 146 €	257 883 019 €	361 941 952 €	
Suisse	100 061 055 €	108 609 657 €	149 445 510 €	160 540 482 €	
ERYMacédoine	NA	304 741 €	156 322 €	247 592 €	
Turquie	79 338 098 €	89 840 624 €	103 638 593 €	102 074 069 €	
Ukraine	NA	NA	3 472 684 €	6 950 954 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	2 521 000 000 €	2 717 785 054 €	2 189 363 139 €	1 810 000 000 €	
RU: Ecosse	NA	179 000 000 €	177 976 260 €	158 138 180 €	
Israël		39 771 572 €	72 090 759 €	87 877 559 €	
Maroc				154 372 €	
Moyenne	125 903 498 €	139 186 130 €	137 294 791 €	129 075 031 €	
Médiane	7 915 238 €	8 185 508 €	9 511 348 €	8 821 358 €	
Minimum	21 429 €	49 500 €	35 714 €	143 299 €	
Maximum	2 521 000 000 €	2 717 785 054 €	2 189 363 139 €	1 810 000 000 €	

\* Pour ces cycles, seules les données du budget approuvé ont été collectées. Cependant, de nombreux Etats et entités ont fourni les données du budget exécuté.

La même tendance peut être détectée lors de l'examen de l'évolution du budget approuvé pour l'aide judiciaire, avec quelques écarts par rapport au budget approuvé et exécuté en raison d'un nombre variable de nouvelles affaires.

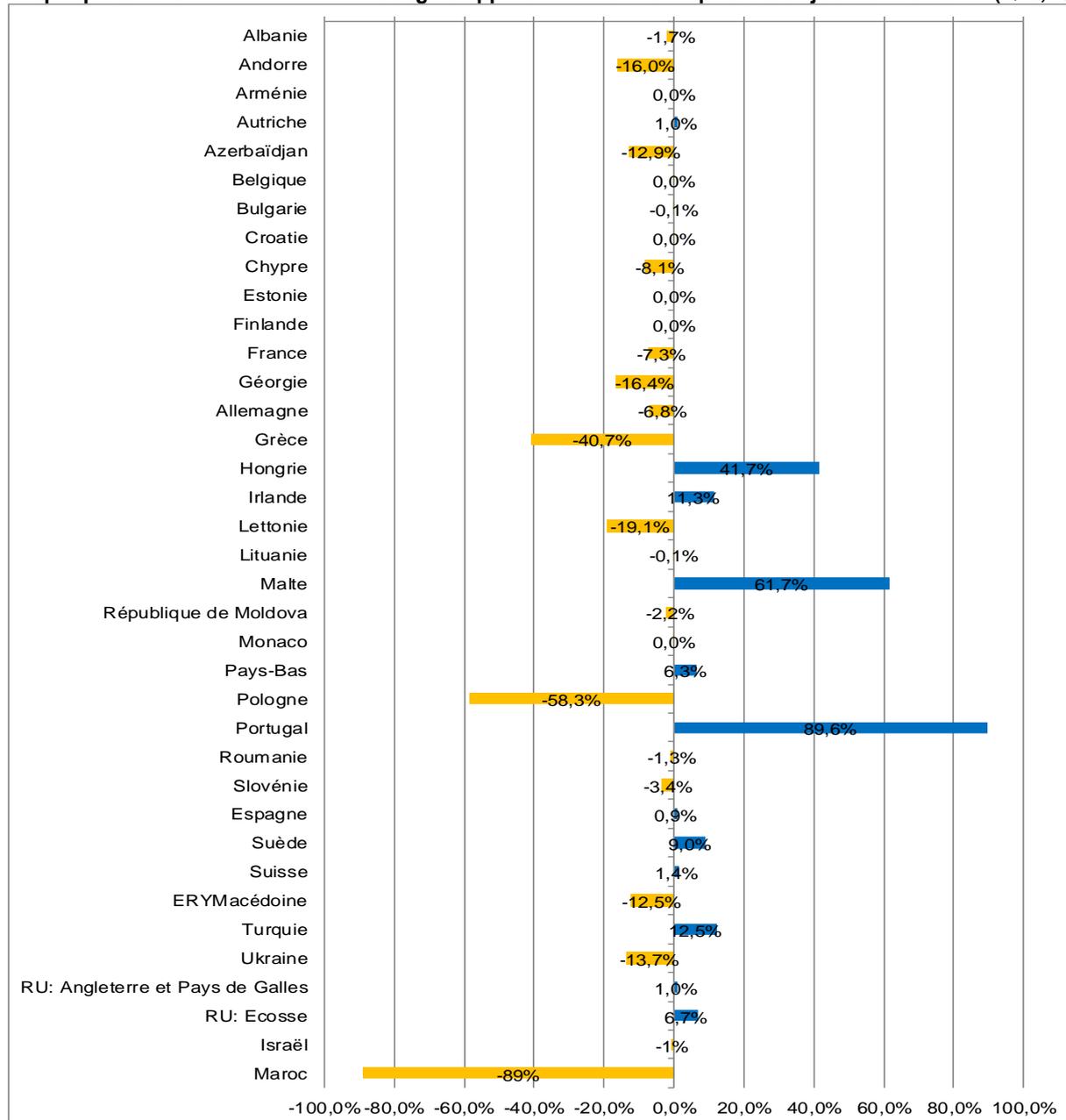
Au cours de la période 2012-2016, il convient de souligner les efforts soutenus de l'**Albanie**, de l'**Autriche**, de la **Finlande**, de la **Géorgie**, de la **Grèce**, de la **Lettonie**, du **Luxembourg**, de **Malte**, de **Monaco**, de la **Pologne**, de la **Roumanie**, de la **Suisse**, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de la **Turquie**, de l'**Ukraine** et d'**Israël**. La variation en **Allemagne** est due au fait que les données de 2010 et 2012 sont incomplètes et non comparables aux données de 2014 et 2016.

La **Belgique**, la **Norvège**, la **Slovénie** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** ont des budgets pour l'aide judiciaire qui sont en baisse constante depuis 2012.

Certains Etats qui ont fait des efforts significatifs en matière d'aide juridique entre 2010 et 2014 ont limité leur budget entre 2014 et 2016. Il s'agit de l'**Azerbaïdjan**, de la **Bulgarie**, de la **Croatie**, de la **Lituanie** et de la **Fédération de Russie**.

En revanche, d'autres Etats ou entités ont augmenté le budget alloué à l'aide juridique entre 2014 et 2016, l'ayant diminué entre 2012 et 2014: **Irlande**, **Pays-Bas** et **Ecosse (RU)**.

**Graphique 2.53 Différence entre les budgets approuvés et exécutés pour l'aide judiciaire en 2016 (Q12, Q12-1)**



Pour la plupart d'entre eux, il n'y avait pas de variations majeures, alors que dans 13 Etats, l'écart était supérieur à 10 %.

En **Hongrie**, à **Malte**, au **Portugal** et en **Suède**, le budget exécuté était supérieur au budget approuvé. Cela peut s'expliquer par le fait que le nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire était plus élevé que prévu.

À l'inverse, en **Andorre**, **Azerbaïdjan**, **France**, **Grèce**, **Lettonie**, **Pologne**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en **Ukraine**, le budget exécuté était inférieur au budget approuvé. Dans certains pays, cette différence est due à un retard de paiement (par exemple en **Grèce** et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »), tandis que dans d'autres pays (**Lettonie** et **Pologne**), le nombre d'affaires entrantes et les coûts de l'aide judiciaire étaient plus faibles que prévu. En **France**, des coupes budgétaires significatives ont affecté le budget de l'aide judiciaire, de plus, le modèle de financement de l'aide judiciaire est en cours de réforme.

## Tendances et conclusions

Dans la plupart des Etats et entités, l'évolution du budget alloué au système judiciaire suit l'évolution des dépenses publiques. Globalement, la tendance européenne consiste en une augmentation progressive, modérée et continue (lissée sur une décennie) des budgets des systèmes judiciaires.

L'évaluation des budgets alloués aux systèmes judiciaires révèle des situations fortement contrastées en Europe. Pour certains Etats ou entités, le budget judiciaire augmente indépendamment de la compression des dépenses publiques, et, au contraire, dans d'autres Etats et entités, la diminution du budget du système judiciaire est supérieure à la réduction des dépenses publiques. Plusieurs Etats qui avaient connu des baisses dans les budgets des systèmes judiciaires à cause de la crise économique et financière à partir de 2008 semblent désormais sortis de cette logique ; certains d'entre eux continuent progressivement à tendre vers les niveaux connus avant la crise.

La moyenne européenne concernant les budgets des systèmes judiciaires est de 64 € par habitant en 2016 (6 € par habitant de plus qu'en 2014). Cette augmentation résulte en grande partie de la disponibilité pour ce cycle des données d'**Andorre**, de l'**Allemagne**, de l'**Islande** et de **Monaco**, qui sont parmi les pays les plus riches qui investissent dans leur système judiciaire des montants supérieurs à la moyenne européenne. En outre, dans 5 Etats les dépenses par habitant sont inférieures à 10 €, alors que dans les 7 Etats ou entités, les dépenses sont supérieures à 100 €. Les différences entre niveaux de richesse mesurés par le PIB expliquent évidemment ces écarts en valeur absolue. Mais il convient de noter que les Etats les plus riches ne sont pas nécessairement ceux qui ont les efforts budgétaires les plus importants en ce qui concerne leur système judiciaire. Toutefois, au moins en ce qui concerne le **Luxembourg** et la **Norvège**, les budgets alloués au système judiciaire semblent remarquables en volume.

D'une manière générale, le budget des tribunaux représente la plus grande partie du budget alloué au système judiciaire : 66 % en moyenne (le même pourcentage qu'en 2014). Bien qu'il existe de grandes différences entre les Etats et les entités, la rémunération du personnel (juges et non-juges) est l'élément le plus important des budgets des tribunaux en 2016 : 69 % en moyenne des budgets alloués aux tribunaux. Par rapport à la moyenne européenne, dans les pays d'Europe orientale, une part plus importante du budget judiciaire (environ 30 %) est allouée au ministère public, tandis que les pays du nord investissent davantage dans l'aide judiciaire (plus de 30 % du budget du système judiciaire).

On note le développement récent d'une tendance à externaliser certains services, afin d'optimiser les ressources budgétaires pour l'administration des tribunaux, mais aussi, parfois, pour renforcer la spécialisation et l'expertise dans certains domaines.

Tous les Etats ou entités ont mis en place un système d'aide judiciaire en matière pénale, conformément aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Presque tous les Etats ou entités ont mis en place un système d'aide judiciaire dans les affaires non pénales. En règle générale, ce système comprend la représentation par avocat devant les tribunaux, mais aussi les conseils juridiques. En ce qui concerne l'évolution des budgets alloués à l'aide judiciaire, il est possible de distinguer deux tendances caractérisant les Etats et entités européens: ceux dotés des systèmes les plus généreux tendent à restreindre le budget alloué à l'aide judiciaire et ceux dont les montants alloués à l'aide judiciaire sont les plus bas tendent à augmenter le budget de l'aide judiciaire.

Le paiement des frais de justice est une caractéristique clé du système judiciaire en Europe : le contribuable n'est pas le seul à financer le système, car l'utilisateur du tribunal est également invité à contribuer. Seuls la **France**, le **Luxembourg** et désormais l'**Espagne** prévoient l'accès au tribunal sans frais. Les revenus générés par les frais de justice varient de moins de 1 % à plus de 50 % du budget des tribunaux et même, dans certains Etats, représentent plus de la moitié du budget du système judiciaire. Pour la majorité des Etats membres, en particulier ceux où les juridictions perçoivent les recettes des registres (des entreprises et des affaires commerciales ou des transferts immobiliers, par exemple), celles-ci représentent une ressource importante couvrant une grande partie des frais de fonctionnement des tribunaux et, dans le cas de l'**Autriche**, pour des montants qui dépassent de loin les coûts de fonctionnement de l'ensemble du système judiciaire.



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

Ce chapitre s'intéresse aux personnels de justice et aux avocats, à leurs modalités de recrutement, à la durée de leurs fonctions, à leur formation, à leur rémunération, à leur statut afin de mesurer les efforts continus faits par les Etats et entités pour améliorer les conditions de travail des professions judiciaires et contribuer ainsi à l'amélioration de la qualité du service rendu au public dans le domaine de la justice. Il n'est toutefois pas toujours aisé de déterminer, dans les pays qui intègrent une justice administrative autonome, ce qui en relève spécifiquement. Une attention particulière est consacrée dans ce chapitre à la question de la parité.

### 3.1 Juges

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

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

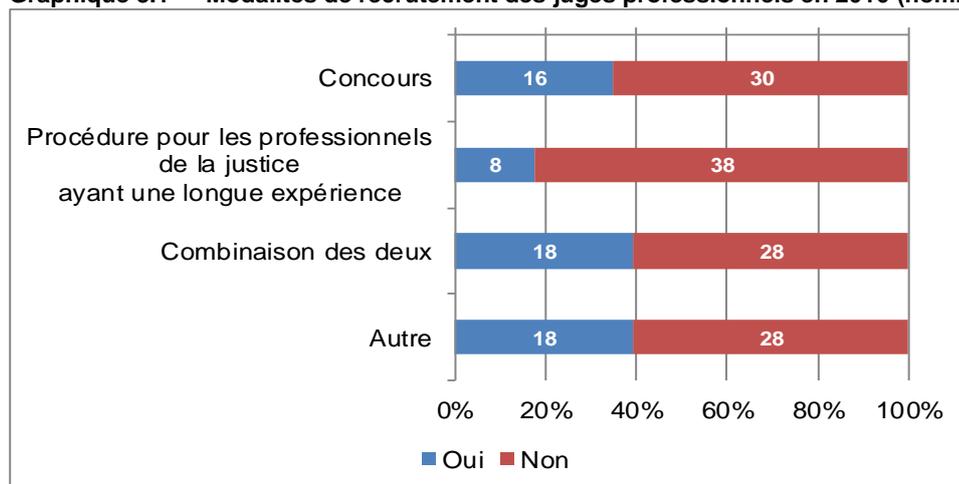
- les juges professionnels sont « ceux qui ont été formés et qui sont rémunérés comme tels » et dont la fonction principale est de travailler comme juges et non comme procureurs ; le fait de travailler à temps plein ou à temps partiel est sans conséquence sur leur statut ;
- les juges professionnels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

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

La qualité et l'efficacité de la justice dépendent largement du système de recrutement des juges, mais aussi de leur formation initiale et continue, de leur nombre, du statut qui doit garantir leur indépendance, du nombre de personnels qui travaillent dans les tribunaux, soit auprès d'eux comme assistants, soit dans l'exercice d'une activité juridictionnelle. Si les modes de recrutement des juges n'ont guère varié depuis la dernière étude, on peut constater que certains Etats peinent à mettre en place une formation continue générale et/ou obligatoire. Le statut formel des juges garantit en principe leur indépendance. Le principe d'inamovibilité est largement consacré. La possibilité de déplacer un juge sans son accord existe dans plusieurs Etats et entités au nom d'une réorganisation des juridictions; il convient de veiller à ce qu'elle reste compatible avec le principe d'indépendance.

### 3.1.1 Le recrutement des juges professionnels

Graphique 3.1 Modalités de recrutement des juges professionnels en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q110)



Le concours est le mode de droit commun de recrutement de juges choisi par 34 Etats et entités : 16 à titre exclusif (**Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Bulgarie, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Italie, République de Moldova, Monaco, Roumanie, Serbie, Espagne, Turquie.**) et 18 en combinaison avec une autre procédure de recrutement de professionnels de la justice ayant une longue expérience dans le domaine (**Andorre, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Ukraine et Ecosse (RU)**). Au **Maroc**, les juges sont également recrutés via un concours mais peut se faire également par le biais d'un recrutement direct suite à une enquête et un entretien de présélection.

8 connaissent une procédure faisant appel à l'expérience et à l'ancienneté de juristes, sans organiser de concours (**Albanie, Autriche, Irlande, Malte, Norvège, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU)**) ainsi qu'**Israël**).

Il est à noter que, souvent, la loi nationale fixe la durée minimale de l'expérience requise. L'expérience juridique peut être interprétée de manière large, ce qui est le plus souvent le cas (juristes, avocats, notaires, consultants juridiques, greffier et autres professions dans le domaine du droit), ou étroite (anciens magistrats, les postes qui impliquent l'exercice des fonctions juridictionnelles – référendaire, juge assistant, juge associé, juge stagiaire, etc.).

Par exemple, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** mais aussi en **Irlande**, il n'existe pas d'examen formel d'entrée à la magistrature et l'expérience professionnelle des candidats est un paramètre essentiel de l'évaluation effectuée par l'autorité compétente. En **Suisse**, il n'y a aucun cursus officiel donnant accès à la fonction de juge. En règle générale, les magistrats sont choisis parmi des juristes expérimentés exerçant les professions d'avocats, de juristes dans l'administration ou dans des entreprises, de greffiers. Même si depuis 2009 il existe une Académie suisse de la magistrature, la formation proposée n'est pas obligatoire (sauf dans quelques cantons). A **Malte**, les juges et les *Magistrates* sont choisis parmi les avocats, une expérience de 12 ans étant nécessaire pour devenir juge et de 7 ans pour être *Magistrate*.

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

Au **Portugal**, toute expérience pertinente dans le domaine du droit peut donner accès à la fonction de juge. Dans certains Etats, la dispense de l'examen d'entrée à la magistrature bénéficie aux Docteurs en droit et aux anciens magistrats (la **Lituanie** en ce qui concerne les anciens juges de la Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle et les juridictions européennes ; la **Fédération de Russie**). En **Croatie**, des personnes

ayant précédemment travaillé comme magistrat, avocat ou notaire peuvent être nommés juges dans certaines juridictions, après avoir passé un examen devant le Conseil de la magistrature, autre que l'examen de sortie de l'Ecole de la magistrature. En **France**, il existe une possibilité de recrutement hors concours réservée aux candidats justifiant d'une expérience professionnelle particulièrement qualifiante pour l'exercice des fonctions judiciaires, après avis favorable d'une commission composée exclusivement de magistrats de l'ordre judiciaire, la « commission d'avancement ».

Il n'est pas exclu qu'une qualification autre que juridique puisse s'avérer pertinente comme par exemple la fonction de membre du Parlement en **Islande** ou fonctionnaire de l'administration fiscale au regard des juridictions administratives et fiscales (**Finlande**, certains Länder en **Allemagne**).

D'autres procédures de recrutement sont utilisées dans 18 Etats et entités, en combinaison avec les procédures susmentionnées (14 Etats et entités) ou de manière exclusive (seulement 4 Etats et entités).

Certains Etats, comme l'**Azerbaïdjan**, indiquent que le recrutement se fait d'une autre manière que le concours ou l'expérience professionnelle, mais le mécanisme retenu s'apparente à un examen. En **France**, des concours complémentaires de recrutement des magistrats ouverts à des candidats justifiant d'une expérience professionnelle antérieure peuvent avoir lieu, devant des jurys comportant également des personnalités extérieures au corps judiciaire. En **Estonie**, la formation initiale des candidats sélectionnés suite à un premier concours est sanctionnée par un examen. Si tous les candidats doivent passer cette épreuve, ceux qui peuvent se prévaloir d'une expérience en tant qu'avocat, procureur, consultant à la cour, greffier ou juge, voient leur période de formation réduite. De même, un avocat expérimenté et reconnu qui a passé l'examen peut être directement nommé magistrat dans une Cour d'appel. La combinaison de plusieurs mécanismes est pratiquée en **Géorgie** : examen de qualification, puis concours et intégration de la Haute Ecole de justice. La **Hongrie** n'a pas mis en place un système de recrutement par concours: le conseil judiciaire local (composé de juges élus par leurs pairs) établit un classement des candidats et le président de la juridiction suggère au Président de l'Office national de justice de nommer une personne comme juge ; cette proposition est ensuite transmise au Président de la République. L'**Islande** n'a pas retenu non plus le mécanisme du concours: un comité apprécie les capacités des prétendants à un poste de juge. Le **Monténégro** retient un mécanisme qui fait intervenir le Conseil judiciaire (examen puis entretiens, classement par le Conseil). La **Pologne** utilise, lors de la période examinée (2016), une combinaison de plusieurs systèmes avec un rôle majeur reconnu au Conseil judiciaire (nomination de juges adjoints, au bout de 36 mois évaluation pour devenir juge). La **Fédération de Russie** a retenu un mécanisme de qualification valable trois ans. En **Autriche**, pour le recrutement de magistrats au sein d'une cour administrative (elles ont été créées en 2014), il faut disposer d'une expérience professionnelle de 5 ans ; seuls les meilleurs candidats sont sélectionnés pour faire partie de la *short-list* de trois candidats établi par le comité judiciaire des cours administratives pour un recrutement par le Bureau de l'Administration.

Dans certains Etats, il n'existe pas d'examen spécifique d'entrée à la magistrature et la nomination initiale des juges est conditionnée par la double exigence d'expérience juridique antérieure et de réussite à l'examen du barreau (**Monténégro**, **Slovénie**).

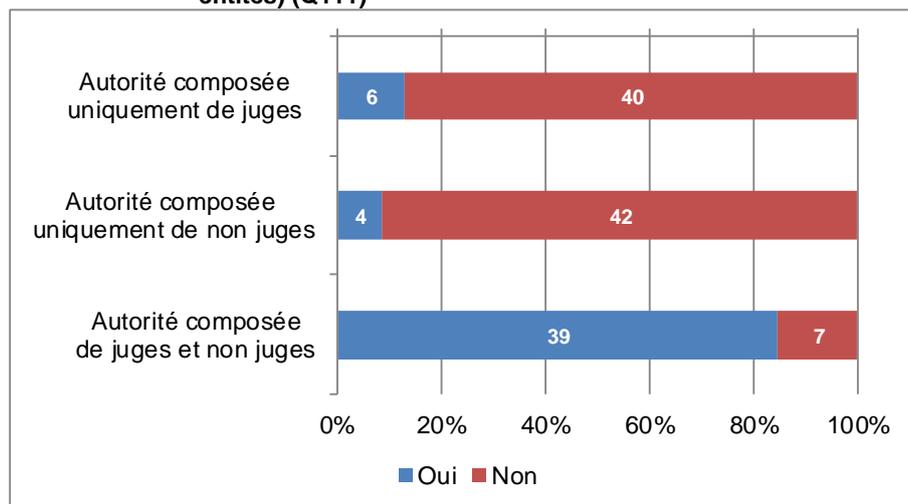
Certains Etats fédéraux, comme l'**Allemagne**, pratiquent différentes méthodes puisque les recrutements dépendent des textes applicables dans chaque Land. **Monaco** présente une particularité puisqu'il distingue le recrutement des magistrats monégasques et les magistrats détachés par un autre Etat (notamment la **France**) pour exercer à **Monaco**.

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

### ***Autorité responsable du recrutement initial et de la nomination***

L'ensemble des Etats et entités insistent sur le fait que l'autorité en charge des modalités de recrutement doit être indépendante. Et certains distinguent donc selon l'autorité formelle qui peut être celle qui nomme effectivement (par exemple le président de la République ou le ministre de la Justice), et l'autorité réellement en charge du processus de recrutement, qui doit bénéficier d'une indépendance par rapport aux autorités exécutives.

**Graphique 3.2 Autorités responsables du recrutement initial et de la nomination en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q111)**



L'autorité responsable du recrutement initial et de la nomination des juges est une autorité composée uniquement de juges (6 Etats : **Chypre**, l'**Allemagne**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie** et la **Suisse**), une autorité composée uniquement de non-juges (4 Etats: **Andorre**, **République tchèque**, **Allemagne**, **Suisse**), ou une autorité composée de juges et de non-juges (39 Etats et entités dont : **Arménie**, **Autriche**, **Azerbaïdjan**, **Belgique**, **Bosnie-Herzégovine**, **Bulgarie**, **Croatie**, **Danemark**, **Estonie**, **Finlande**, **France**, **Géorgie**, **Allemagne**, **Grèce**, **Islande**, **Irlande**, **Italie**, **Luxembourg**, **Malte**, **République de Moldova**, **Monaco**, **Monténégro**, **Pays-Bas**, **Norvège**, **Pologne**, **Portugal**, **Roumanie**, **Fédération de Russie**, **Serbie**, **Slovaquie**, **Slovénie**, **Espagne**, **Suède**, **Suisse**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », **Turquie**, **Ukraine**, **Angleterre et Pays de Galle (RU)**, **Ecosse (RU)**, **Israël**, **Maroc**). En **Allemagne** et en **Suisse**, les trois types d'autorités sont présents au niveau des entités fédérées, suivant leurs systèmes autonomes.

Au-delà des différents systèmes de nomination adoptés par les Etats, un consensus européen de plus en plus marqué se dégage au regard de la place et du rôle d'un « Conseil supérieur de la magistrature politiquement neutre ou un organe équivalent en tant qu'instrument effectif destiné à veiller au respect des principes démocratiques fondamentaux »<sup>12</sup>. Dans plusieurs Etats et entités, un Conseil de la magistrature (**Albanie**, **Andorre**, **Arménie**, **Belgique**, **Bosnie-Herzégovine**, **Bulgarie**, **Croatie**, **Chypre**, **France**, **Géorgie**, **Hongrie**, **Italie**, **Lituanie**, **République de Moldova**, **Monaco**, **Monténégro**, **Pologne**, **Portugal**, **Roumanie**, **Serbie**, **Slovaquie**, **Slovénie**, **Espagne**, **Suisse** (pour les cantons qui possèdent un Conseil supérieur de la magistrature), « l'ex-République yougoslave de Macédoine », **Turquie**, **Ukraine**) ou une commission spéciale de sélection/évaluation/nomination des juges (**Azerbaïdjan**, **Danemark**, **Estonie**, **Finlande**, **Irlande**, **Lituanie**, **Lettonie**, **Luxembourg**, **Norvège**, **Fédération de Russie**, **Suède**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, **Ecosse (RU)** et **Israël**) jouent un rôle central. Il s'agit d'institutions, souvent composées d'une majorité de membres du corps judiciaire – garantie essentielle de leur indépendance – et de praticiens du droit dont la participation est un gage de légitimité démocratique. **Andorre** constitue une exception avec un Conseil supérieur de la Justice composé exclusivement de non-juges. L'existence d'une commission de sélection n'exclut pas l'implication du Conseil de la Justice dans la procédure de nomination (**Azerbaïdjan**, **Lituanie**, **Slovaquie**). En **Lituanie** par exemple, le président de la République nomme les juges autres que ceux de la Cour Suprême sur recommandation d'une commission de sélection établi par lui-même, avec l'accord du Parlement et après avoir consulté le Conseil de la Justice. Si le degré d'intervention des conseils de la magistrature ou autres commissions de nomination varie – de la compétence de proposition (la grande majorité des Etats membres) à celle de nomination formelle (**Andorre**, **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, **Chypre** (sauf pour les juges de la Cour Suprême), **Espagne**, **Monténégro**, **Slovénie**, **Turquie**) – elles contribuent incontestablement à la qualité de la justice en tant que garantie initiale d'indépendance fonctionnelle des juges.

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

<sup>12</sup> Commission de Venise, *Nominations Judiciaires*, Rapport adopté lors de la 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), CDL-AD(2007)028, Strasbourg, 22 Juin 2007, § 22.

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

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

Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, la nomination de juges par le pouvoir exécutif ou législatif est admissible à condition qu'une fois nommés, ils ne reçoivent ni pressions ni instructions dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles<sup>13</sup>.

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

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

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

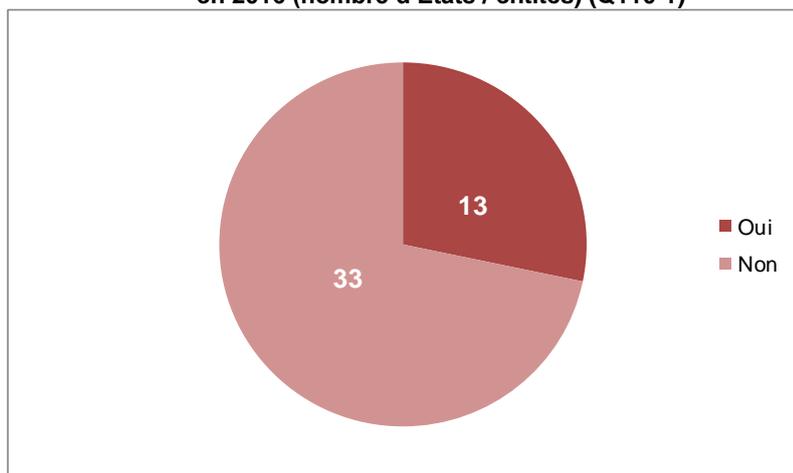
Dans le cas de tribunaux spécialisés, certains Etats ont choisi de faire élire les juges par leurs pairs (**France**: c'est le cas des juges des tribunaux de commerce, ou des conseillers prud'homaux en matière de droit du travail). Mais ces derniers ne sont pas des juges professionnels ; ils ne reçoivent qu'une compensation pour le travail effectué mais pas de salaire.

---

<sup>13</sup> CEDH, *Flux c. Moldova* (no 2), req. n° 31001/03, 3/10/2007, § 27.

## Parité et recrutement

Graphique 3.3 Mesures pour assurer la parité femmes/hommes lors du recrutement de juges professionnels en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q110-1)



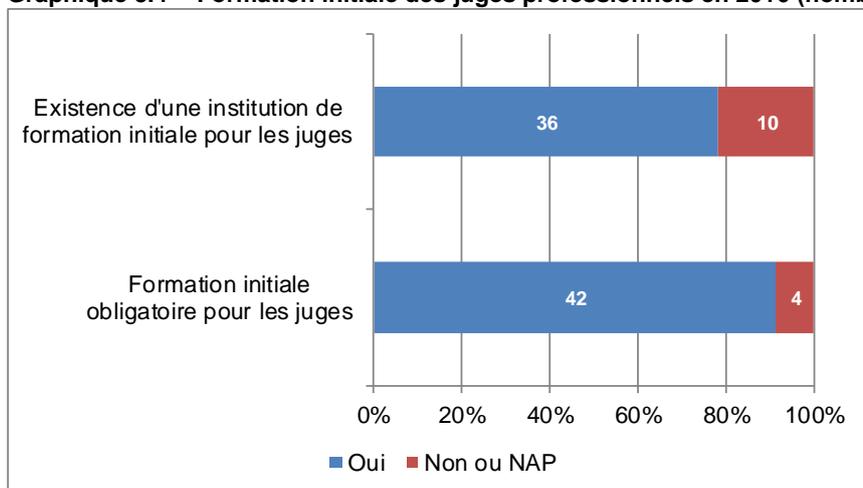
13 Etats et entités indiquent tenir compte de la parité dans le processus de recrutement et de nomination (contre 7 lors du précédent exercice). L'**Arménie**, l'**Autriche**, la **Bosnie-Herzégovine**, le **Danemark**, la **Géorgie**, l'**Allemagne**, l'**Islande**, le **Monténégro**, la **Norvège**, la **Serbie**, l'**Espagne**, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, l'**Ecosse (RU)** et **Israël** indiquent avoir mis en place des règles spécifiques dans ce sens. Par exemple, en **Arménie**, la parité hommes/femmes est l'une des préoccupations lors de l'établissement de la liste de candidats juges qui ne doit pas contenir moins de 25 % de représentants de l'un des sexes. En **Bosnie-Herzégovine**, la loi portant sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs poursuit également l'objectif de parité exprimé sous forme d'obligation du Conseil lors des procédures de nomination et de promotion des magistrats. De la même manière, le Conseil de la Justice du **Monténégro** est lié par une obligation légale de veiller à la parité hommes/femmes dans le cadre de la procédure de nomination. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, il s'agit d'une responsabilité statutaire du *Lord Chancellor* et le *Lord Chief Justice*.

Ces réponses doivent cependant être appréciées avec prudence, dans la mesure où, dans bien des cas, les autorités en charge du recrutement ne font qu'appliquer le principe de non-discrimination en fonction du sexe; très peu d'Etats et entités ont commencé à construire une politique qui tiendrait effectivement compte du genre, soit sous forme de quotas imposés, soit sous forme d'incitation à recruter des personnes du sexe sous-représenté, à compétences égales.

### 3.1.2 La formation des juges professionnels

#### Formation initiale obligatoire des juges et institution en charge de la formation initiale

Graphique 3.4 Formation initiale des juges professionnels en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q127, Q131)



Avant d'exercer leurs fonctions, les juges suivent, dans une très grande majorité d'Etats et entités, une formation spécifique. Elle est obligatoire dans 42 Etats et entités. Elle n'est pas obligatoire dans 4 Etats et entités (la formation initiale obligatoire de 4 ans aux **Pays-Bas** a été supprimée en 2014).

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

Des divergences existent quant à la période où la formation initiale a lieu, à savoir avant ou après la nomination/élection du juge à titre définitif. Il est possible de distinguer entre une formation initiale obligatoire avant la nomination des candidats magistrats qui ont réussi les examens d'entrée (c'est le cas dans une grande majorité d'Etats ayant recours à un concours d'admission) et une formation initiale obligatoire suivie après leur nomination (**Estonie, France, Irlande, Lituanie, Fédération de Russie, Slovénie**).

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

Pour assurer cette formation initiale des juges, l'existence d'institutions tend à se généraliser en Europe, 36 Etats et entités disposant de telles institutions (de même qu'en **Israël** et au **Maroc**). **Andorre, l'Autriche, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, Monaco, la Norvège, la Suisse** ne disposent pas de telles institutions. La formation initiale est relativement longue dans les pays où elle est assurée par une Ecole de la magistrature, une institution similaire ou à travers des programmes obligatoires de stage (**Bulgarie** – 9 mois, **France** – 31 mois, **Croatie** – 2 ans, **Autriche** – 4 ans). En revanche, dans les pays où les juges sont issus des rangs des professionnels expérimentés, la formation (qui est d'ailleurs une qualification initiale) ne prend que quelques jours (pour les pays de la *common law*), ou bien elle est complètement absente (**Malte** où une expérience d'avocat de 12 ans est requise pour exercer la fonction de juge).

Dans 4 Etats et entités la formation initiale est facultative (**Finlande, Serbie, Suède, Suisse** où la formation proposée par l'Académie de la magistrature n'est obligatoire que dans quelques cantons). Si la **Finlande** et la **Suède** ont indiqué comme facultative la formation initiale des magistrats, il ne faut pas oublier que l'accès à la profession dans ces Etats est soumise à une longue formation pratique au sein des juridictions préalablement à la nomination. Cela signifie que la formation proposée après la nomination peut être qualifiée de formation continue plutôt que de formation initiale. En outre, en **Suède** il existe une voie alternative pour devenir juge qui est une formation initiale de quatre ans à l'Académie judiciaire. En **Serbie**, un examen d'entrée à la magistrature organisé par le Conseil Supérieur de la Justice a été introduit. De manière alternative, un candidat juge qui a suivi la formation initiale à l'Académie est dispensé de cet examen et ses compétences et expertise sont évaluées lors de l'examen final à l'Académie. Enfin, en **Slovaquie**, la formation initiale préalable à l'examen d'admission est obligatoire, mais les candidats sont autorisés aussi à atteindre les programmes de formation continue proposés sur une base optionnelle.

### **Formation continue des juges**

Outre la formation initiale, la totalité des Etats et entités offre la possibilité à leurs juges de se former pendant leur carrière (formation continue), cette formation étant obligatoire dans 19 Etats et entités. Seulement 3 Etats ne proposent pas de formation continue (**Irlande, Malte et Espagne**). En **Irlande**, les juges n'exercent pas de fonctions de gestion administrative, ils ne nécessitent pas de formation dans ce domaine. En **Finlande**, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, chaque juge a le devoir de maintenir ses connaissances juridiques à jour et de se former. Cependant, même lorsqu'elle est facultative, la formation continue intéresse généralement une proportion considérable des juges. Ainsi, en **Autriche**, plus de 70 % des juges suivent la formation générale continue chaque année. Dans certains Etats, le fait de suivre des formations continues alors qu'elles sont optionnelles constitue un plus dans le CV du juge qui souhaite accéder à d'autres fonctions.

Cette formation continue est soit occasionnelle (dans 7 Etats et entités comme par exemple à **Malte** où les juges organisent entre eux des activités occasionnelles par le biais du Comité d'études judiciaires), soit régulière tout au long de la carrière (dans 38 Etats et entités). Parfois, les législations nationales prévoient un intervalle de temps pendant lequel chaque magistrat a le devoir de suivre une formation continue : la durée de formation ne doit pas être : inférieure à 5 jours par an et de 20 jours au plus en **Albanie**, 4 jours par an au minimum en **Bosnie-Herzégovine**, 5 jours par an en **France**, tous les 5 ans en **Lituanie**, une fois tous les trois ans en **Fédération de Russie**, 5 jours par an en **Ecosse (RU)**. La loi néerlandaise est à la fois

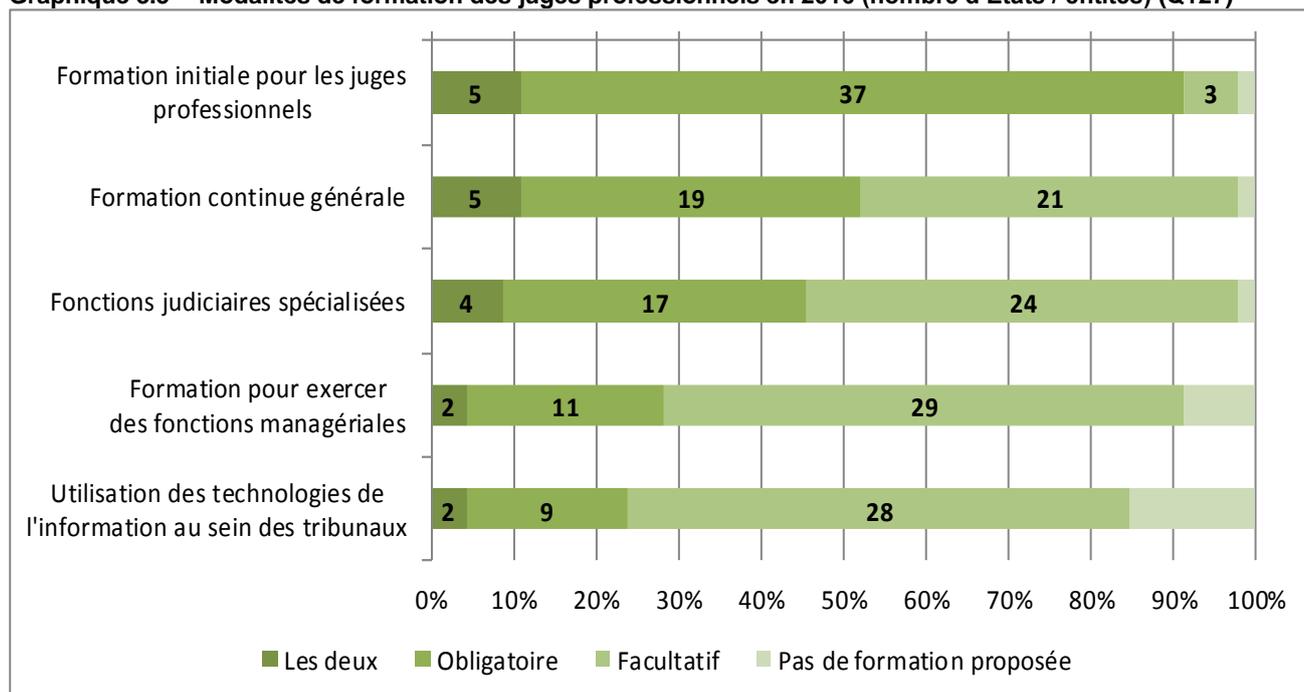
très précise et souple – 90 heures pour une période de 3 ans. Il est à noter qu'en **Lituanie**, la formation continue est obligatoire au-delà du critère des 5 ans en cas de promotion, de transfert d'un tribunal de juridiction générale à un tribunal spécialisé, ou bien encore en cas de changement dans la qualification du magistrat, *etc.*

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

Des formations continues spécifiques (obligatoires ou facultatives) sont également organisées pour remplir des fonctions judiciaires spécialisées (42 Etats et entités) au regard des différents domaines du droit mais aussi des particularités liées à une matière donnée (la justice des mineurs, nouvelles formes de criminalité, le statut des victimes, la protection des droits de l'enfant *etc.*), ou pour exercer des fonctions managériales (41 Etats et entités), essentiellement en ce qui concerne les postes de présidents et d'administrateurs de juridiction, ou pour optimiser l'utilisation des technologies de l'information au sein des tribunaux (38 Etats et entités). En **Bosnie-Herzégovine**, il existe une obligation de formation continue pour les magistrats qui se spécialisent comme juges pour enfants. 5 jours de formation en matière de management public sont obligatoires en **Slovénie** pour les nouveaux chefs de juridiction. On peut observer que les formations proposées présentent de plus en plus un caractère pluridisciplinaire. Ainsi, en **Autriche**, les magistrats sont invités à développer leur compétence économique. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, une formation ciblée est offerte aux juges statuant sur des questions économiques et administratives. Les formations continues sont également de plus en plus internationalisées. Les **Pays-Bas** ont développé un programme de formation continue particulièrement complet (programme d'étude global sur le développement de la direction et de la gestion, élaboré à la demande du Conseil de la Justice et du Conseil des procureurs généraux, l'accent étant mis sur le leadership personnel).

Le droit européen – Conseil de l'Europe et Union européenne – fait partie intégrante des programmes nationaux dans une majorité convaincante de pays. De même, ces deux organisations régionales offrent de multiples possibilités de formations aux juges nationaux par le biais de stages, séminaires, visites d'études, *etc.*

**Graphique 3.5 Modalités de formation des juges professionnels en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q127)**



## Tendances et conclusions

D'une manière générale, en matière de recrutement des juges, les normes européennes semblent être bien ancrées dans les normes constitutionnelles et législatives nationales. Les garanties d'indépendance relatives aux autorités de recrutement, à la procédure suivie, au rôle du Conseil de la Justice ou d'un organe similaire, ainsi qu'aux conditions auxquelles est soumis l'accès à la fonction de juge, sont bien présentes et cela, quels que soient le mode de nomination choisi et la conception en droit interne du principe de séparation des pouvoirs. Il conviendra toutefois de suivre les évolutions dans ce domaine au regard de réformes engagées depuis 2016 dans certains Etats.

La formation continue se développe. Les magistrats sont incités à renforcer leur formation et leurs connaissances, de manière souvent pluridisciplinaire. Si la formation continue reste plutôt facultative, son caractère obligatoire se renforce pour accéder à des postes ou fonctions spécialisées (juge pour enfant ou chef de cour par exemple).

L'une des tendances à observer concerne la place de plus en plus importante accordée à l'expérience des candidats juges lors du processus de sélection. A l'origine caractéristique des pays de la *common law*, ce paramètre est davantage mis en avant dans la quasi-totalité des Etats.

### 3.1.3. Nombre de juges

Les catégories de la CEPEJ distinguent les juges professionnels à temps complet, les juges professionnels siégeant occasionnellement et les juges non professionnels (*lay-judges*). Les citoyens siégeant dans les jurys populaires (19 Etats et entités) doivent en principe être traités en dehors de ces catégories.

#### *Les juges professionnels*

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

#### *Les juges professionnels siégeant occasionnellement*

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

Les pays de *common law* recourent traditionnellement à cette catégorie particulière de juges professionnels (**Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU)**). De même, ce type de magistrats compose le *Tribunal de Corts* en **Andorre** et la Cour de révision et le Tribunal suprême de **Monaco**. A **Malte**, outre les *Commissioners for Justice* engagés à temps partiel, le tribunal des litiges mineurs est présidé par un avocat nommé pour 5 ans à temps partiel. Le **Monténégro** invoque la possibilité pour le Conseil de la Justice de transférer temporairement (ou à titre définitif) des magistrats d'un tribunal à un autre.

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

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

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

Beaucoup d'Etats confient des activités juridictionnelles à des magistrats non-professionnels. Cette démarche est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a statué dans ces termes: « *le fait que des magistrats non-professionnels siègent dans un tribunal n'est pas en soi contraire à l'article 6§1* »<sup>14</sup>.

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

---

<sup>14</sup> CEDH, *Ibrahim Gürkan c. Turkey*, req. N°10987/10, 3/ A07/2012, § 18.

**Tableau 3.6 Catégories et nombre de juges en 2016 (Q1, Q46, Q48, Q49, Q50)**

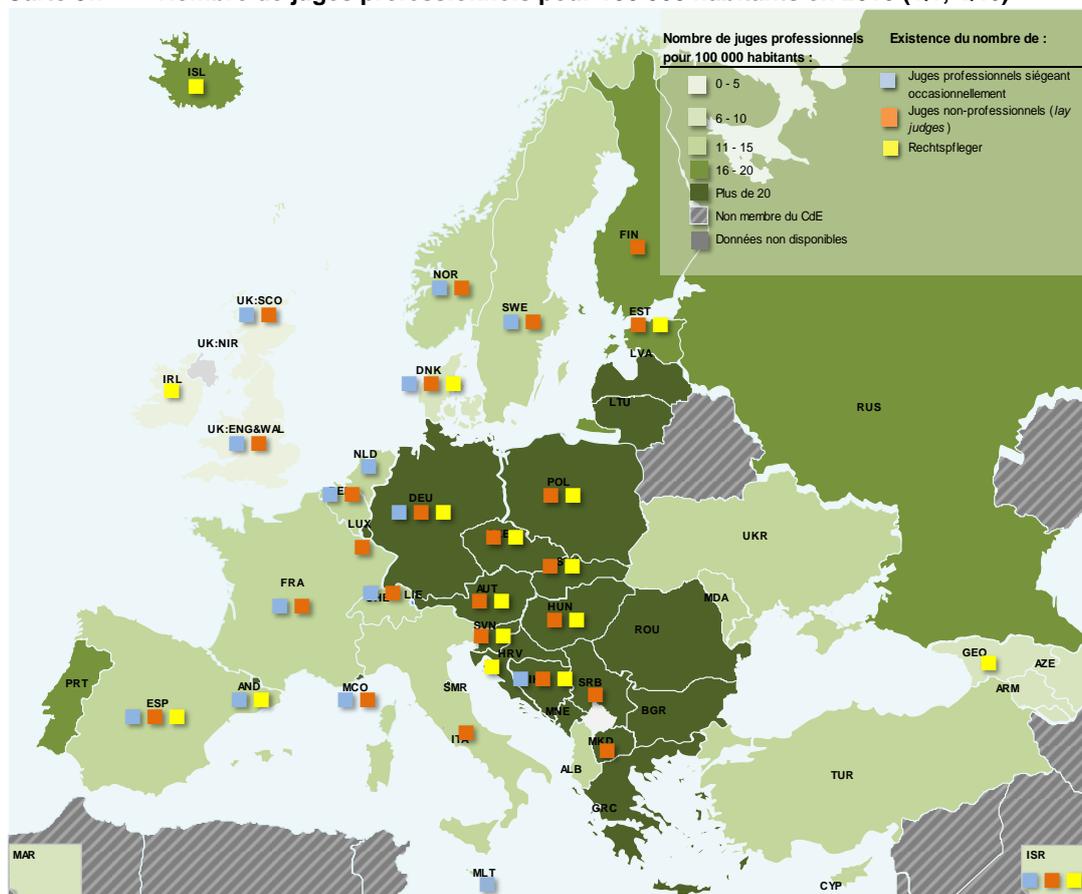
Etats / Entités	Juges professionnels (ETP)		Juges professionnels siégeant occasionnellement (chiffres bruts)		Juges non-professionnels ( <i>lay judges</i> ) (chiffres bruts)		Jury
	Valeur absolue	Pour 100 000 hab.	Valeur absolue	Pour 100 000 hab.	Valeur absolue	Pour 100 000 hab.	
Albanie	363	13	NAP	NAP	NAP	NAP	
Andorre	26	36	2	3	NAP	NAP	
Arménie	231	8	NAP	NAP	NAP	NAP	
Autriche	2 397	27	NAP	NAP	823	9	
Azerbaïdjan	509	5	NAP	NAP	NAP	NAP	
Belgique	1 600	14	66	1	3 653	32	
Bosnie-Herzégovine	1 014	29	91	3	171	5	
Bulgarie	2 255	32	NAP	NAP	NAP	NAP	
Croatie	1 797	43	NAP	NAP	NAP	NAP	
Chypre	111	13	NAP	NAP	NAP	NAP	
République tchèque	3 005	28	NAP	NAP	5 796	55	
Danemark	372	6	NA	NA	10 000	174	
Estonie	232	18	NAP	NAP	502	38	
Finlande	1 068	19	NAP	NAP	1 738	32	
France	6 995	10	477	1	24 925	37	
Géorgie	278	7	NAP	NAP	NAP	NAP	
Allemagne	19 867	24	NA	NA	91 717	112	
Grèce	2 780	26	NAP	NAP	NAP	NAP	
Hongrie	2 811	29	NAP	NAP	4 440	45	
Islande	53	16	NAP	NAP	NAP	NAP	
Irlande	162	3	NAP	NAP	NAP	NAP	
Italie	6 395	11	NAP	NAP	3 522	6	
Lettonie	503	26	NAP	NAP	NAP	NAP	
Lituanie	778	27	NAP	NAP	NAP	NAP	
Luxembourg	187	32	NAP	NAP	28	5	
Malte	45	10	20	5	NAP	NAP	
République de Moldova	418	12	NAP	NAP	NAP	NAP	
Monaco	37	99	16	43	148	394	
Monténégro	318	51	NAP	NAP	NAP	NAP	
Pays-Bas	2 331	14	1 074	6	NAP	NAP	
Norvège	559	11	63	1	45 000	856	
Pologne	9 980	26	NAP	NAP	12 977	34	
Portugal	1 986	19	NAP	NAP	NAP	NAP	
Roumanie	4 628	24	NAP	NAP	NAP	NAP	
Fédération de Russie	26 443	18	NAP	NAP	NAP	NAP	
Serbie	2 707	38	NAP	NAP	2 478	35	
Slovaquie	1 311	24	NAP	NAP	1 972	36	
Slovénie	880	43	NAP	NAP	3 445	167	
Espagne	5 367	12	946	2	7 692	17	
Suède	1 179	12	NA	NA	8 363	84	
Suisse	1 251	15	2 988	35	1 554	18	
ERYMacédoine	566	27	NAP	NAP	739	36	
Turquie	11 218	14	NAP	NAP	NAP	NAP	
Ukraine	6 203	15	NAP	NAP	NAP	NAP	
RU: Angleterre et Pays de Galles	1 760	3	6 479	11	16 296	28	
RU: Ecosse	200	4	79	1	450	8	
Israël	735	9	53	1	440	5	
Maroc	2 938	8	NAP	NAP	NAP	NAP	
Moyenne	2 939	22	1 025	9	10 351	94	
Médiane	1 124	18	85	3	3 484	35	
Minimum	26	3	2	1	28	5	
Maximum	26 443	99	6 479	43	91 717	856	

Le tableau met en évidence des disparités considérables, y compris entre des pays de taille et de niveau de revenu comparables. Cette situation s'explique en partie par la diversité des organisations juridictionnelles. En effet, d'un Etat à l'autre, les juges professionnels connaissent d'une part très variable des procédures, du fait notamment que des juges non-professionnels peuvent être en charge d'importants contentieux comme en **Belgique, République tchèque, au Danemark, en Estonie, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Norvège, Pologne, Serbie, Slovénie, Suède**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Si majoritairement ces magistrats non-professionnels statuent en matière pénale, certains Etats comme l'**Autriche, la Belgique, la France, la Hongrie, Monaco, la Slovénie** et l'**Espagne** leur attribuent le contentieux du travail, le contentieux social, le contentieux commercial, ou une partie du contentieux familial. En revanche une quinzaine d'Etats, dont certains sont de jeunes démocraties, confient l'intégralité de leurs contentieux aux juges professionnels et n'ont donc pas recours aux juges non-professionnels. Ainsi, le contraste déjà constaté entre les pays de l'Europe orientale dotés d'un appareil juridictionnel largement ou entièrement professionnalisé et les pays de l'Europe occidentale est toujours d'actualité, tout autant que la conclusion du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) selon laquelle les Etats sortant d'un régime autoritaire trouvent dans le droit, la justice et le contrôle juridictionnel une légitimité indispensable à la reconstruction démocratique<sup>15</sup>.

La disparité du nombre de juges professionnels par Etat ou entité qui est mise en évidence dans ce tableau résulte aussi, évidemment, de la différence des moyens humains alloués au sein de chacun des Etats pour le fonctionnement des juridictions. Le nombre moyen de 22 juges professionnels pour 100 000 habitants (donnée relativement stable sur une décennie) doit donc être apprécié au regard de l'ensemble de ces différents éléments.

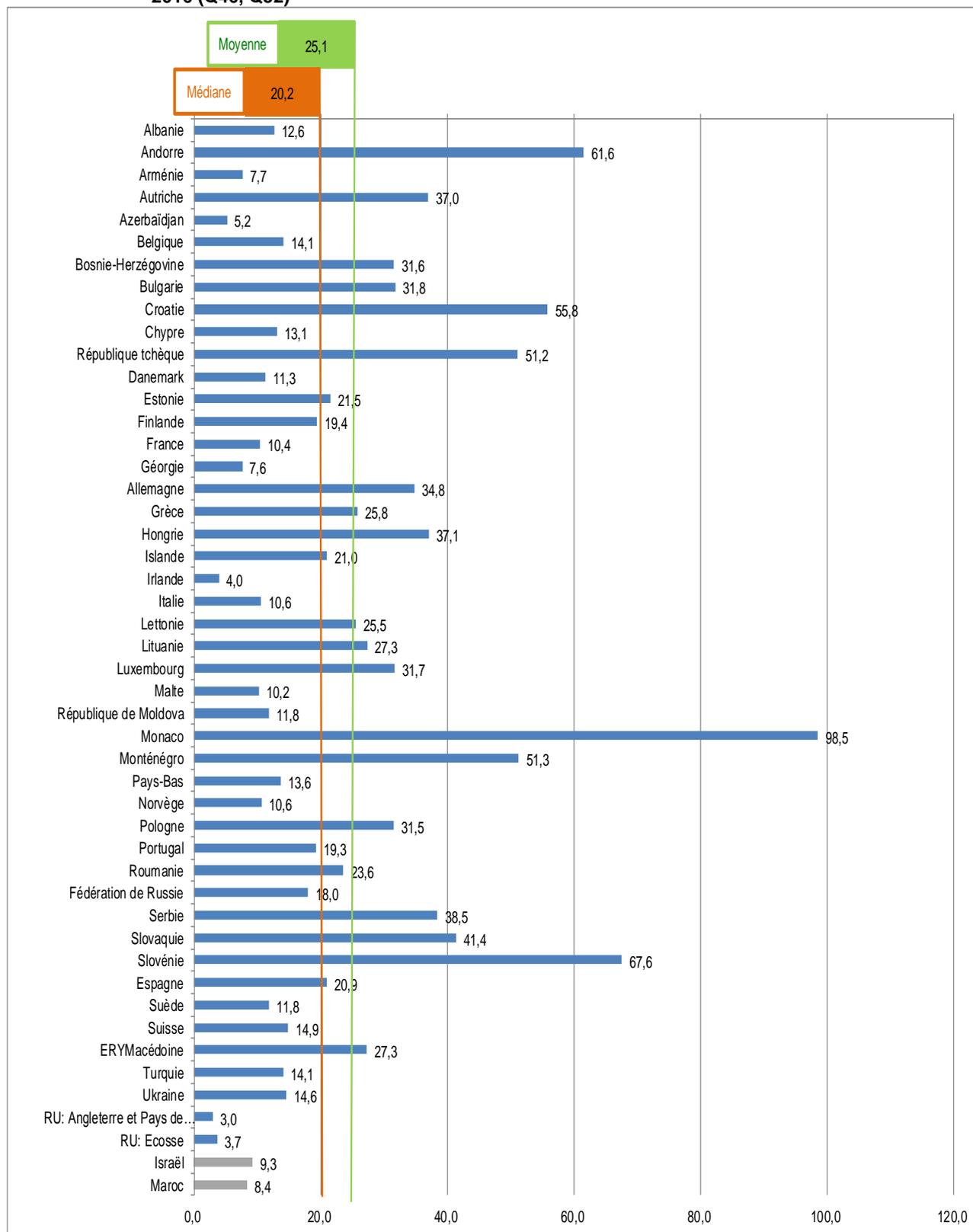
Pour tenter de mieux cerner ce que peut représenter le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants, alors qu'une partie variable des contentieux peut être assurée selon les Etats par des juges professionnels exerçant à titre occasionnel, par des juges non-professionnels et par des *Rechtspfleger*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

**Carte 3.7 Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants en 2016 (Q1, Q46)**



<sup>15</sup> CCJE, Avis n°3(2002) sur *Les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité*, 19 novembre 2002, §11.

**Graphique 3.8 Nombre cumulé de juges professionnels et de *Rechtspfleger* pour 100 000 habitants en 2016 (Q46, Q52)**



L'évolution du nombre de juges professionnels pour la période 2014-2016 suit l'évolution déjà amorcée pour la période précédente. Les données sont cohérentes au regard des autres éléments mentionnés. Ainsi, on note une augmentation significative de l'évolution en **Autriche** (+ 45 %), au **Monténégro** (+ 25 %), en **Turquie** (+ 24 %), ce qui s'explique par la création de nouvelles juridictions. La **Grèce** connaît une variation de + 25 % pour des raisons principalement techniques (en 2014, de nombreux juges n'avaient pas été correctement comptabilisés dans les statistiques et les juges administratifs n'avaient pas été comptabilisés).

**Tableau 3.9 Evolution du nombre de juges professionnels entre 2010 et 2016 (Q46)**

Etats / Entités	Juges professionnels pour 100 000 habitants				Variations		
	2010	2012	2014	2016	2012 - 2014	2012 - 2016	2014 - 2016
Albanie	11,7	13,5	12,5	12,6	-7%	-6%	1%
Andorre	28,2	31,5	31,2	35,6	-1%	13%	14%
Arménie	6,7	7,2	7,5	7,7	4%	7%	3%
Autriche	17,8	18,3	18,9	27,4	3%	50%	45%
Azerbaïdjan	6,7	6,5	6,3	5,2	-3%	-19%	-17%
Belgique	14,8	14,3	14,3	14,1	0%	-1%	-1%
Bosnie-Herzégovine	24,4	25,1	25,9	28,9	3%	15%	11%
Bulgarie	30,0	30,7	30,8	31,8	0%	3%	3%
Croatie	42,8	45,3	44,4	43,3	-2%	-5%	-3%
Chypre	12,9	11,9	11,3	13,1	-5%	10%	16%
République tchèque	29,1	29,1	28,8	28,4	-1%	-2%	-1%
Danemark	6,7	6,6	6,7	6,5	0%	-3%	-3%
Estonie	16,7	17,7	17,6	17,6	-1%	-1%	0%
Finlande	18,0	18,1	18,1	19,4	0%	7%	7%
France	10,7	10,7	10,5	10,4	-2%	-3%	0%
Géorgie	5,2	5,4	6,8	7,5	26%	39%	10%
Allemagne	24,3	24,7	23,9	24,2	-3%	-2%	1%
Grèce	29,3	23,3	20,6	25,8	-12%	11%	25%
Hongrie	29,0	27,9	28,5	28,7	2%	3%	1%
Islande	16,3	17,1	NA	15,7	NA	-8%	NA
Irlande	3,2	3,1	3,5	3,5	10%	11%	0%
Italie	11,0	10,6	11,4	10,6	7%	-1%	-8%
Lettonie	21,2	21,5	24,4	25,5	14%	19%	5%
Lituanie	23,9	25,6	25,8	27,3	1%	7%	6%
Luxembourg	32,0	34,1	32,7	31,7	-4%	-7%	-3%
Malte	9,3	9,5	9,5	10,2	1%	8%	7%
République de Moldova	12,4	12,4	10,8	11,8	-13%	-5%	9%
Monaco	100,3	102,4	95,2	98,5	-7%	-4%	3%
Monténégro	41,9	42,4	41,0	51,3	-3%	21%	25%
Pays-Bas	15,2	14,4	14,0	13,6	-3%	-5%	-2%
Norvège	11,2	11,0	10,8	10,6	-2%	-4%	-2%
Pologne	27,8	26,2	26,2	26,0	0%	-1%	-1%
Portugal	18,4	19,2	19,2	19,3	0%	1%	0%
Roumanie	19,0	20,2	20,5	23,6	2%	16%	15%
Fédération de Russie	22,6	23,2	17,8	18,0	-23%	-22%	1%
Serbie	33,7	40,5	38,0	38,5	-6%	-5%	1%
Slovaquie	24,9	24,2	24,4	24,1	1%	0%	-1%
Slovénie	49,9	47,1	44,8	42,6	-5%	-10%	-5%
Espagne	10,2	11,2	11,5	11,5	3%	3%	0%
Suède	11,5	11,8	11,8	11,8	0%	0%	0%
Suisse	14,5	15,8	15,7	14,9	-1%	-6%	-5%
ERYMacédoine	32,3	32,4	30,4	27,3	-6%	-16%	-10%
Turquie	10,6	10,7	11,4	14,1	6%	31%	24%
Ukraine	16,9	17,1	18,8	14,6	10%	-15%	-23%
RU: Angleterre et Pays de Galles	3,6	3,6	3,3	3,0	-7%	-15%	-9%
RU: Ecosse	3,5	3,5	3,3	3,7	-5%	6%	12%
Israël		8	8,3	8,5	1%	4%	3%
Maroc				8,4			
<b>Moyenne</b>	20,9	21,3	20,9	21,5	-1%	2%	3%
<b>Médiane</b>	17,3	17,9	18,1	17,8	-1%	-1%	1%
<b>Minimum</b>	3,2	3,1	3,3	3,0	-23%	-22%	-23%
<b>Maximum</b>	100,3	102,4	95,2	98,5	26%	50%	45%

Le nombre de juges professionnels reste globalement stable dans les différents Etats et entités. Ce sont les personnes qui ont été recrutées pour exercer à titre principal la fonction de juge. Certaines évolutions dans quelques Etats s'expliquent de manière particulière. Le nombre de juges est également revu en **Albanie**, car le nombre de juges d'appel a augmenté à la suite de l'entrée en vigueur d'une nouvelle procédure d'appel en 2013. On note une différence importante pour l'**Autriche**, le nombre de juges passant de 1 620 à 2 397 ; l'explication réside dans le fait que des cours administratives ont été établies en 2014, ce qui fait que le nombre de juges a mécaniquement augmenté puisque ces magistrats ont été comptabilisés pour la première fois dans les statistiques de 2016 ; de plus, dans les statistiques données en 2014, des juges avaient été comptabilisés deux fois parce qu'ils intervenaient dans des champs différents ; depuis lors, l'**Autriche** a modifié son système de comptage pour le mettre en accord avec les méthodes de la CEPEJ. En **Bosnie-Herzégovine**, le Haut Conseil de la Justice a augmenté le nombre de juges dans plusieurs tribunaux au regard du nombre d'affaires à traiter et pour éviter les délais excessifs de jugement. La **Turquie** met également en évidence un nombre en nette augmentation. Cette différence est due au fait que, en 2015, les cours d'appel n'étaient pas encore opérationnelles et donc qu'aucun juge n'avait encore été recruté à ce niveau. L'**Ukraine** accuse une forte diminution du nombre de juges, notamment due à la mise en œuvre d'une réforme judiciaire d'ampleur en 2016.

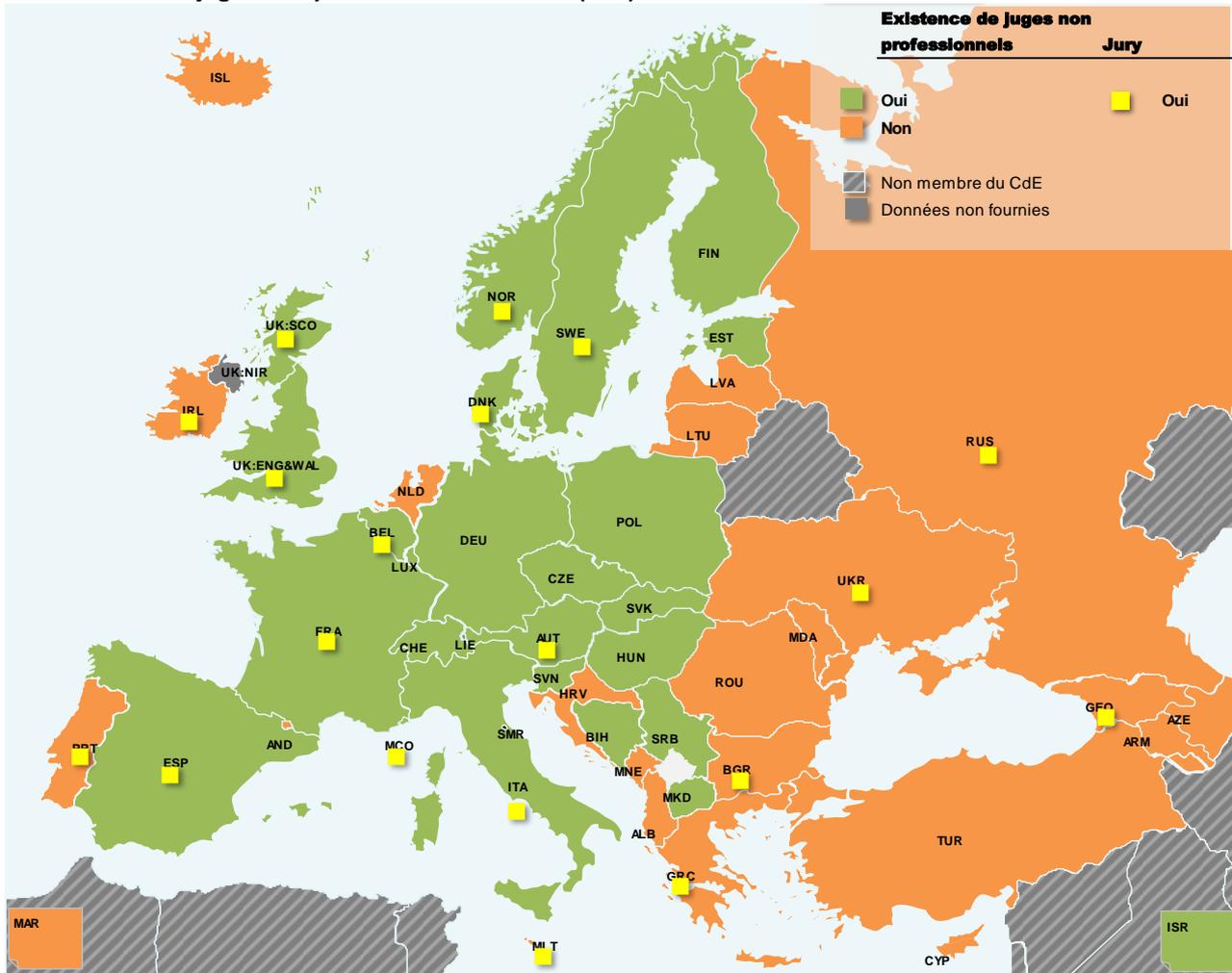
Les pays d'Europe orientale ont traditionnellement un taux de juges et de fonctionnaires beaucoup plus élevé par habitant.

Le nombre réduit de juges professionnels par habitant en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (3 pour 100 000 habitants), tout comme en **Ecosse (RU)** et en **Irlande** s'explique, de façon constante, par la part très importante des affaires jugées par les *magistrates* non-professionnels. En **France**, les juges siégeant en droit du travail et dans les tribunaux de commerce sont non-professionnels.

Il est à noter que, malgré le fait que les Etats ont souvent insisté sur les réformes engagées dans leur système judiciaire, par exemple avec des regroupements de juridictions, l'influence sur le nombre de juges professionnels est restée limitée. La **Bosnie-Herzégovine** en constitue un exemple, le nombre de juges a augmenté du fait non seulement de la réorganisation judiciaire, mais aussi et surtout du fait d'une méthode de comptage qui ne repose plus sur une simple estimation mais sur des effectifs réels. Le **Luxembourg** connaît une petite baisse du fait de la création d'une Cour supérieure de justice regroupant, depuis 2016, Cour d'appel et Cour de cassation.

Le nombre de juges professionnels siégeant occasionnellement n'a pas connu d'évolutions très significatives. La **Belgique** connaît une faible évolution (de 61 à 66), des juges partis à la retraite pouvant exercer la fonction de juge siégeant occasionnellement. La **Suisse** passe de 1 900 juges professionnels siégeant occasionnellement à presque 3 000 ; l'explication réside d'une part dans une meilleure catégorisation des juges en réponse au questionnaire de la CEPEJ, et, d'autre part, dans le nombre d'affaires nouvelles en nette augmentation ayant nécessité le recours à des juges occasionnels.

Carte 3.10 Les juges non-professionnels en 2016 (Q49)



Sur les 48 Etats et entités concernés, 19 disposent de jurys composés de jurés non-magistrats. Siégeant le plus souvent avec un ou plusieurs magistrats professionnels, ces jurés connaissent principalement des infractions pénales, souvent les plus graves. Dans les pays de la *common law*, un procès avec jury est possible au regard de certains contentieux civils (par exemple en **Irlande** pour les affaires de diffamation devant la *High Court*). Cependant, les procès avec jury en matière civile demeurent rares (1 % des affaires civiles devant la *Court of Session* de l'**Ecosse (RU)**). Il convient de noter que parfois la distinction entre jurés et juges assesseurs est difficile à faire, notamment lorsqu'il s'agit d'un panel mixte d'un ou plusieurs juges professionnels et un nombre limité de juges non-professionnels (majoritaires) statuant ensemble sur le verdict et la peine. Au **Danemark** les jurés et les juges assesseurs sont désignés à partir du même *pool* de personnes préalablement sélectionnées.

Tableau 3.11 Les juges non-professionnels et tâches leur étant dévolues, en 2016 (Q49, Q49.1)

Etats / Entités	Nombre de juges non-professionnels	Juges non-professionnels par type d'affaires									Nombre total de sous-éléments
		Crimes	Délits et/ou petites infractions	Contentieux familial	Contentieux civil	Contentieux du travail	Contentieux social	Contentieux commercial	Affaires de faillite	Autres affaires	
Albanie	NAP										NAP
Andorre	NAP										NAP
Arménie	NAP										NAP
Autriche	823										5
Azerbaïdjan	NAP										NAP
Belgique	3653										8
Bosnie-Herzégovine	171										2
Bulgarie	NAP										NAP
Croatie	NAP										NAP
Chypre	NAP										NAP
République tchèque	5796										3
Danemark	10000										1
Estonie	502										1
Finlande	1738										1
France	24925										6
Géorgie	NAP										NAP
Allemagne	91717										6
Grèce	NAP										NAP
Hongrie	4440										2
Islande	NAP										NAP
Irlande	NAP										NAP
Italie	3522										2
Lettonie	NAP										NAP
Lituanie	NAP										NAP
Luxembourg	28										1
Malte	NAP										NAP
République de Moldova	NAP										NAP
Monaco	148										5
Monténégro	NAP										NAP
Pays-Bas	NAP										NAP
Norvège	45000										8
Pologne	12977										12977
Portugal	NAP										NAP
Roumanie	NAP										NAP
Fédération de Russie	NAP										NAP
Serbie	2478										6
Slovaquie	1972										2
Slovénie	3445										3
Espagne	7692										2
Suède	8363										5
Suisse	1554										8
ERYMacédoine	739										6
Turquie	NAP										NAP
Ukraine	NAP										NAP
RU: Angleterre et Pays de Galles	16296										4
RU: Ecosse	450										1
Israël	440										1
Maroc	NAP										NAP
<b>Siégeant sans juge professionnel</b>		7	7	3	6	5	2	4	1	3	
<b>En échevinage (siégeant avec un juge professionnel)</b>		12	4	4	2	8	8	5	2	5	
Aucun		27	35	39	38	33	36	37	43	38	

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

Le nombre de juges non-professionnels n'a pas connu de variations significatives. Seule l'**Estonie** met en évidence une diminution importante du nombre de ces juges, sans explication particulière. En **Allemagne**, le nombre de juges non-professionnels a décru, mais ceux-ci participent de manière importante aux procédures. La **Finlande** souligne que le nombre de juges non-professionnels est en diminution du fait de la modification de la composition des juridictions (il y avait un juge professionnel et 3 juges non-professionnels, ce nombre a été ramené à 2).

Il est également possible que certains Etats aient classé parmi les juges non-professionnels des citoyens membres de jurys populaires, non comptés comme tels par d'autres Etats. Ceci peut notamment affecter la comparabilité des informations en matière pénale (crimes graves), où il est difficile de savoir si le tableau reflète un système d'échevinage (juges non-professionnels siégeant avec un juge professionnel), de jury populaire ou de juges non-professionnels siégeant (régulièrement) sans juge professionnel. Les jurys populaires existent dans 19 Etats et entités.

Les contentieux qui peuvent être jugés par des juridictions comprenant des juges non-professionnels ou composées uniquement de juges non-professionnels sont divers, avec et sans échevinage. Ainsi en est-il des contentieux familiaux, civils, de droit du travail, sociaux, des litiges commerciaux et de faillite.

Le système de sélection et de nomination des juges non-professionnels varie énormément d'un Etat à un autre. Dans certains cas, ces juges non-professionnels peuvent être élus : **République tchèque, Estonie, Slovaquie, Slovénie, Espagne** (les juges de paix sont considérés comme des juges non-professionnels ; ils sont placés dans des villages où il n'existe pas de juridictions professionnelles ; ils sont compétents pour statuer sur des litiges de très faibles montants).

### **Tendances et conclusions**

Le nombre de juges professionnels reste globalement stable, alors que de nombreux Etats se sont engagés dans des politiques de regroupements de juridictions. Dans certains Etats cependant, les réformes ont conduit à une augmentation significative du nombre de juges professionnels, parfois pour combler un retard pris dans les années antérieures. La mise en place de nouvelles procédures (création de cours d'appel) ou de nouvelles juridictions (administratives) ont conduit à une augmentation du nombre de juges.

La différence, perçue dans les études antérieures, entre pays de l'Europe orientale et pays de l'Europe occidentale se confirme quant au recours à des juges non-professionnels. Les systèmes judiciaires des Etats de l'Europe orientale fonctionnent avec un ratio de juges professionnels par habitant supérieur à celui des Etats de l'Europe occidentale. Le recours à des magistrats non-professionnels demeure une caractéristique essentielle des pays de *common law* et ceux du Nord de l'Europe. Au niveau européen, la professionnalisation des juges se renforce, avec une tendance à la baisse du nombre d'Etats qui ont recours à des juges non-professionnels. Il semble surtout que ce soit les missions confiées aux juges non-professionnels qui aient tendance à évoluer. Si le système de l'échevinage est couramment pratiqué pour la résolution de certains litiges, certains Etats y ont renoncé.

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

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

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

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

Le Comité des Ministres a adopté la « Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes »<sup>16</sup>. Ce programme transversal doit renforcer l'impact et la visibilité des normes en matière d'égalité en soutenant leur application dans les Etats membres à travers des mesures et initiatives concrètes dans un certain nombre de domaines prioritaires. La CEPEJ a complété le questionnaire relatif à l'objectif d'égalité entre femmes et hommes afin que l'ensemble des professions judiciaires soient impliquées et pour dégager les actions mises en place pour améliorer l'égalité professionnelle entre hommes et femmes (cf. infra).

La moyenne de juges professionnels en première instance est de 81 %, de 14 % en deuxième instance et de 6% au niveau des cours suprêmes. Les modifications s'expliquent pour la **Turquie** puisque la réforme créant les cours d'appel est entrée en vigueur en 2016. Le nombre de juges d'appel a légèrement augmenté en **Albanie**, car une nouvelle procédure d'appel a été mise en place en 2013, et ce devant une cour administrative d'appel. Pour d'autres pays, comme la **Lituanie**, le pourcentage est délicat à établir car certaines juridictions fonctionnent comme des cours d'appel et comme des juridictions de première instance. L'approche peut être différente pour certains pays qui ne connaissent pas une division en trois niveaux mais en quatre : la **Pologne** indique ainsi qu'elle connaît quatre niveaux de juridictions mais trois instances ; les cours régionales peuvent ainsi statuer en première et deuxième instance, les juges interviennent donc aux deux niveaux. Une particularité de même nature se retrouve en **Roumanie**, avec un enchevêtrement de compétences entre tribunaux de première et deuxième instance. Dans plusieurs pays, les juridictions de première instance statuent en juge unique, la collégialité n'existant qu'à compter de la deuxième instance.

<sup>16</sup> La Stratégie 2018-2023, qui suit la Stratégie 2014-2017, a été adoptée le 7 mars 2018 par le Comité des Ministres.

Tableau 3.12 Répartition des juges professionnels par instance en 2016 (Q46)

Etats / Entités	Total des juges professionnels (ETP)	Juges professionnels de 1ère instance	Juges professionnels de 2ème instance	Juges professionnels de cours suprêmes
Albanie	363	71%	26%	3%
Andorre	26	65%	35%	NAP
Arménie	231	77%	16%	7%
Autriche	2 397	81%	14%	6%
Azerbaïdjan	509	68%	25%	7%
Belgique	1 600	80%	19%	2%
Bosnie-Herzégovine	1 014	67%	21%	12%
Bulgarie	2 255	79%	12%	8%
Croatie	1 797	71%	27%	2%
Chypre	111	88%	NAP	12%
République tchèque	3 005	61%	36%	3%
Danemark	372	68%	27%	5%
Estonie	232	72%	19%	8%
Finlande	1 068	78%	17%	5%
France	6 995	70%	25%	5%
Géorgie	278	74%	22%	5%
Allemagne	19 867	77%	20%	2%
Grèce	2 780	63%	32%	5%
Hongrie	2 811	60%	37%	3%
Islande	53	81%	NAP	19%
Irlande	162	88%	6%	6%
Italie	6 395	76%	18%	6%
Lettonie	503	62%	28%	9%
Lituanie	778	89%	7%	4%
Luxembourg	187	76%	21%	2%
Malte	45	80%	20%	NAP
République de Moldova	418	73%	20%	7%
Monaco	37	41%	16%	43%
Monténégro	318	70%	24%	6%
Pays-Bas	2 331	77%	23%	NA
Norvège	559	67%	29%	4%
Pologne	9 980	94%	5%	1%
Portugal	1 986	74%	21%	4%
Roumanie	4 628	44%	53%	2%
Fédération de Russie	26 443	NA	NA	NA
Serbie	2 707	87%	12%	1%
Slovaquie	1 311	66%	29%	6%
Slovénie	880	73%	24%	4%
Espagne	5 367	71%	28%	2%
Suède	1 179	67%	31%	3%
Suisse	1 251	64%	33%	3%
ERYMacédoine	566	77%	19%	4%
Turquie	11 218	73%	10%	16%
Ukraine	6 203	78%	21%	0%
RU: Angleterre et Pays de Galles	1 760	NA	NA	1%
RU: Ecosse	200	92%	9%	NAP
Israël	735	70%	28%	2%
Maroc	2 938	69%	25%	7%
<b>Moyenne</b>	<b>2 939</b>	<b>73%</b>	<b>22%</b>	<b>6%</b>
<b>Médiane</b>	<b>1 124</b>	<b>73%</b>	<b>21%</b>	<b>5%</b>
<b>Minimum</b>	<b>26</b>	<b>41%</b>	<b>5%</b>	<b>0%</b>
<b>Maximum</b>	<b>26 443</b>	<b>94%</b>	<b>53%</b>	<b>43%</b>

La répartition en pourcentage des juges professionnels par instance et par sexe ne fait pas apparaître de retournement de situation notable par rapport aux exercices précédents qui serait le résultat d'une politique volontariste en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. S'agissant du nombre total de juges professionnels, la moyenne globale est de 49 % d'hommes et 51 % de femmes, avec une tendance générale à une augmentation du pourcentage de femmes au sein de la justice professionnelle.

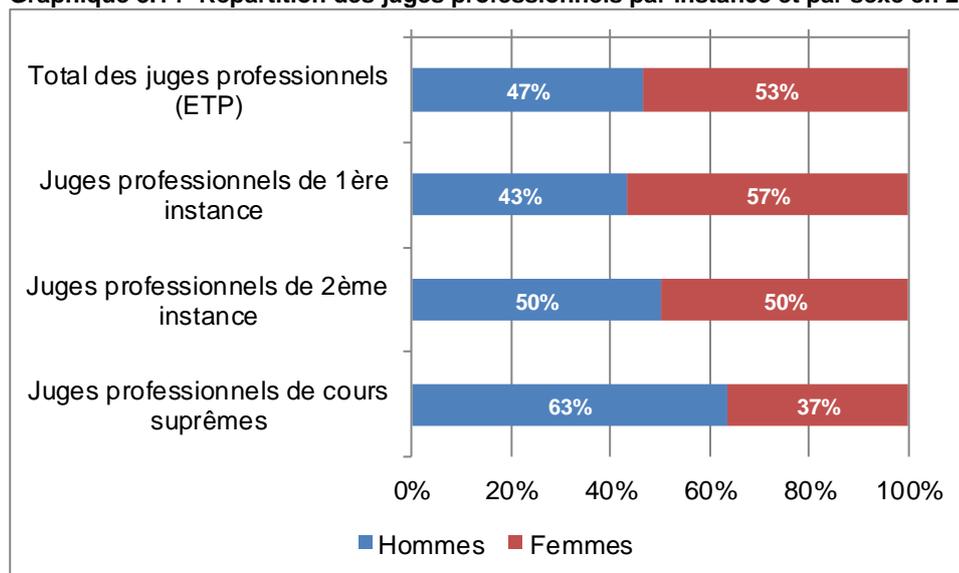
Les Etats et entités qui connaissent le pourcentage le plus élevé de femmes dans la magistrature sont la **Belgique**, la **Croatie**, la **République Tchèque**, l'**Estonie**, la **France**, la **Grèce**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, les **Pays-Bas**, la **Roumanie**, la **Serbie**, la **Slovaquie**, la **Slovénie**. La féminisation ne s'est pas encore fait sentir en **Arménie**, **Azerbaïdjan**, **Irlande**, **Malte**, **Norvège**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et en **Ecosse (RU)**. Globalement, les pays de *common law* continuent à bénéficier d'un pourcentage très élevé d'hommes dans les fonctions de juge. Mais cette proportion élevée d'hommes se retrouve également dans des pays d'Europe orientale (comme l'**Arménie**).

Cependant, malgré les efforts déployés par le Conseil de l'Europe et par certains Etats, ce phénomène global de féminisation des fonctions de magistrat connaît une limite, le plafond de verre, que le rapport de la CEPEJ a mis en évidence depuis 2014. Plus le niveau hiérarchique s'élève, plus le nombre de femmes (et donc le pourcentage) diminue. Pour les juges professionnels de première instance, la moyenne est de 43 % d'hommes et de 57 % de femmes, la proportion passe à 50-50 pour les juges professionnels de deuxième instance, ce qui constitue un progrès depuis 2014 où la proportion était de 53-47 en faveur des hommes. Au niveau des cours suprêmes, la répartition se fait à 63% d'hommes et 37 % de femmes (contre 65-35 en 2014). L'autre aspect tient dans le fait que moins de femmes sont nommées aux postes de responsabilité (cf. infra).

**Tableau 3.13 Répartition des juges professionnels par instance et par sexe en 2016 (Q46)**

Etats / Entités	Total des juges professionnels (ETP)		Juges professionnels de 1ère instance		Juges professionnels de 2ème instance		Juges professionnels de cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	53%	47%	49%	51%	60%	40%	91%	9%
Andorre	42%	58%	29%	71%	67%	33%	NAP	NAP
Arménie	75%	25%	75%	25%	76%	24%	71%	29%
Autriche	51%	49%	48%	52%	56%	44%	70%	30%
Azerbaïdjan	88%	12%	88%	12%	88%	12%	84%	16%
Belgique	47%	53%	46%	54%	50%	50%	72%	28%
Bosnie-Herzégovine	36%	64%	37%	63%	33%	67%	39%	61%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	30%	70%	27%	73%	35%	65%	59%	41%
Chypre	51%	49%	50%	50%	NAP	NAP	62%	38%
République tchèque	39%	61%	33%	67%	46%	54%	77%	23%
Danemark	49%	51%	44%	56%	58%	42%	68%	32%
Estonie	37%	63%	30%	70%	44%	56%	74%	26%
Finlande	45%	55%	44%	56%	46%	54%	66%	34%
France	36%	64%	33%	67%	40%	60%	51%	49%
Géorgie	51%	49%	51%	49%	50%	50%	62%	38%
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	71%	29%
Grèce	29%	71%	27%	73%	28%	72%	55%	45%
Hongrie	31%	69%	28%	72%	34%	66%	50%	50%
Islande	62%	38%	58%	42%	NAP	NAP	80%	20%
Irlande	65%	35%	64%	36%	80%	20%	56%	44%
Italie	46%	54%	43%	57%	48%	52%	70%	30%
Lettonie	22%	78%	19%	81%	24%	76%	32%	68%
Lituanie	38%	62%	35%	65%	57%	43%	69%	31%
Luxembourg	35%	65%	34%	66%	33%	68%	100%	0%
Malte	58%	42%	50%	50%	89%	11%	NAP	NAP
République de Moldova	52%	48%	53%	47%	48%	52%	55%	45%
Monaco	57%	43%	40%	60%	33%	67%	81%	19%
Monténégro	42%	58%	42%	58%	43%	57%	33%	67%
Pays-Bas	42%	58%	39%	61%	54%	46%	NA	NA
Norvège	59%	41%	56%	44%	64%	36%	67%	33%
Pologne	NA	NA	36%	64%	47%	53%	NA	NA
Portugal	41%	59%	33%	67%	59%	41%	80%	20%
Roumanie	26%	74%	28%	72%	26%	74%	17%	83%
Fédération de Russie	40%	60%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Serbie	30%	70%	30%	70%	25%	75%	42%	58%
Slovaquie	38%	62%	37%	63%	39%	61%	41%	59%
Slovénie	21%	79%	18%	82%	25%	75%	58%	42%
Espagne	47%	53%	40%	60%	63%	37%	88%	12%
Suède	48%	52%	51%	49%	42%	58%	67%	33%
Suisse	59%	41%	54%	46%	68%	32%	68%	32%
ERYMacédoine	40%	60%	39%	61%	45%	55%	48%	52%
Turquie	58%	42%	58%	42%	68%	32%	53%	47%
Ukraine	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	66%	34%	NA	NA	NA	NA	83%	17%
RU: Ecosse	74%	27%	74%	26%	65%	35%	NAP	NAP
Israël	48%	52%	45%	55%	54%	46%	71%	29%
Maroc	73%	27%	68%	32%	85%	15%	80%	20%
<b>Moyenne</b>	47%	53%	43%	57%	50%	50%	63%	37%
<b>Médiane</b>	46%	54%	40%	60%	48%	52%	67%	33%
<b>Minimum</b>	21%	12%	18%	12%	24%	11%	17%	0%
<b>Maximum</b>	88%	79%	88%	82%	89%	76%	100%	83%

**Graphique 3.14 Répartition des juges professionnels par instance et par sexe en 2016 (Q46)**



L'inégalité entre hommes et femmes est particulièrement marquée dans l'accès aux postes de responsabilité. Depuis 2014, la CEPEJ mesure le plafond de verre par la répartition en pourcentage des présidents de tribunaux par instance.

Il est utile de signaler que la notion de président de tribunal est interprétée de manière spécifique en **Grèce** puisque cette notion désigne un titre et non pas une personne en charge du management d'une juridiction. Les données 2016 comprennent les personnes qui sont effectivement responsables de l'organisation et de la gestion d'un tribunal, tandis que les données précédentes désignaient les présidents de tribunal comme un titre (rang).

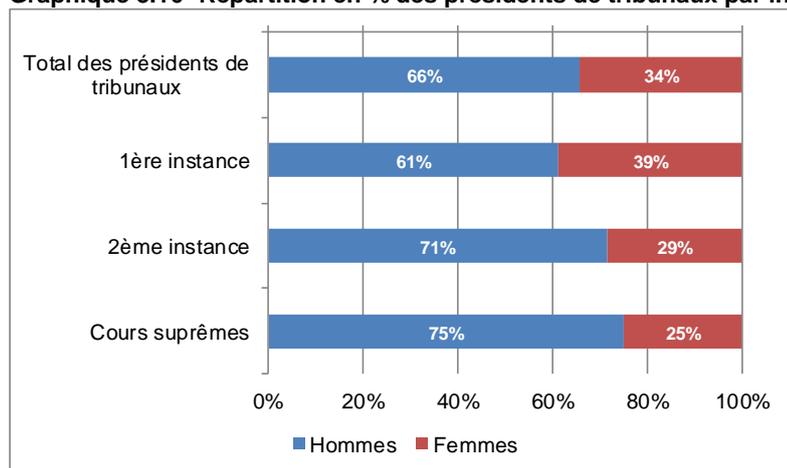
En moyenne, le pourcentage d'hommes chefs de cour ou de juridiction s'établit globalement à 66 % contre 34 % de femmes (le pourcentage était de 67-33 en 2014). Pour les chefs de juridiction de première instance, le ratio est de 61-39 en faveur des hommes (64-36 en 2014). En **Lettonie**, la réforme des juridictions a entraîné une réduction du nombre de juridictions, et donc une réduction du nombre de chefs de juridiction. C'est aussi le cas en **Lituanie** avec des regroupements de juridictions, effectifs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. On note aussi une différence du nombre de chefs de juridiction aux **Pays-Bas** du fait de quelques regroupements effectués. A l'inverse, la **Serbie** a augmenté de manière très importante le nombre de tribunaux de bases ; il y a donc eu une augmentation du nombre de présidents depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. En **Espagne**, il n'y a pas de présidents de juridiction de première instance dans la mesure où ces tribunaux sont composés d'un juge unique ; pour les présidents de juridiction de deuxième instance, le pourcentage est de 71 % d'hommes et de 29 % de femmes (75-25 en 2014). La **Finlande** précise que la baisse du nombre de présidents hommes de tribunaux de deuxième instance s'explique par la fusion de deux cours d'appel en 2014 ; de plus, une femme a été désignée présidente en 2014. Le pourcentage est de 75 % d'hommes et de 25 % de femmes au niveau de la présidence des cours suprêmes (82-18 en 2014).

L'évolution existe, de manière à peine perceptible, mais le vivier de femmes augmentant dans presque tous les pays, il est logique de penser que la progression dans la carrière va suivre. 11 Etats indiquent que 100 % des présidents de cours d'appel sont des hommes. Les femmes occupent 50 % des emplois de juges professionnels de deuxième instance, mais 29 % des postes de présidents de ces juridictions. Des mesures supplémentaires doivent donc être prises pour faciliter les évolutions de carrière. On signalera cependant que certains Etats ont connu des modifications du nombre de chefs de cours par rapport aux années antérieures : c'est le cas de la **Belgique**, qui a effectué une réforme de la carte judiciaire qui a concerné principalement les tribunaux de première instance. En **Estonie**, toutes les juridictions n'ont pas de président.

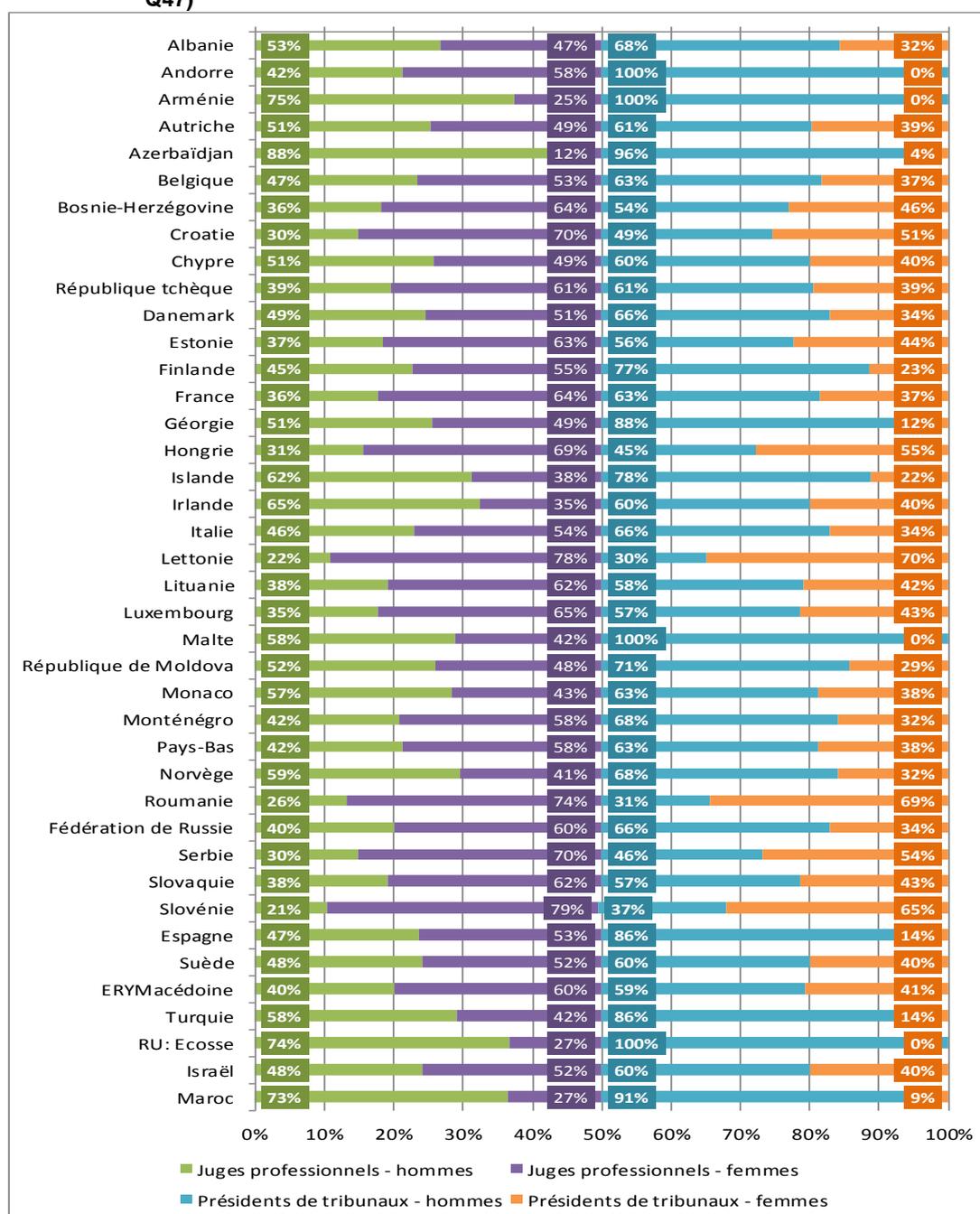
Tableau 3.15 Répartition des présidents de tribunaux par instance et par sexe en 2016 (Q47)

Etats / Entités	Total des présidents de tribunaux		1ère instance		2ème instance		Cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	68%	32%	66%	34%	75%	25%	100%	0%
Andorre	100%	NAP	100%	NAP	100%	NAP	NAP	NAP
Arménie	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
Autriche	61%	39%	61%	39%	55%	45%	100%	0%
Azerbaïdjan	96%	4%	97%	3%	83%	17%	100%	0%
Belgique	63%	37%	63%	37%	60%	40%	100%	0%
Bosnie-Herzégovine	54%	46%	57%	43%	47%	53%	33%	67%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	49%	51%	37%	63%	86%	14%	100%	0%
Chypre	60%	40%	58%	42%	NAP	NAP	100%	0%
République tchèque	61%	39%	55%	45%	100%	0%	100%	0%
Danemark	66%	34%	64%	36%	67%	33%	100%	0%
Estonie	56%	44%	50%	50%	50%	50%	100%	0%
Finlande	77%	23%	76%	24%	80%	20%	100%	0%
France	63%	37%	61%	39%	72%	28%	100%	0%
Géorgie	88%	12%	91%	9%	100%	0%	0%	100%
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	45%	55%	44%	56%	48%	52%	100%	0%
Islande	78%	22%	75%	25%	NAP	NAP	100%	0%
Irlande	60%	40%	67%	33%	100%	0%	0%	100%
Italie	66%	34%	66%	34%	60%	40%	100%	0%
Lettonie	30%	70%	27%	73%	33%	67%	100%	0%
Lituanie	58%	42%	55%	45%	100%	0%	100%	0%
Luxembourg	57%	43%	40%	60%	100%	0%	100%	0%
Malte	100%	0%	100%	0%	100%	0%	NAP	NAP
République de Moldova	71%	29%	70%	30%	75%	25%	100%	0%
Monaco	63%	38%	60%	40%	0%	100%	100%	0%
Monténégro	68%	32%	65%	35%	100%	0%	0%	100%
Pays-Bas	63%	38%	40%	60%	100%	0%	NA	NA
Norvège	68%	32%	68%	32%	83%	17%	0%	100%
Pologne	50%	50%	50%	50%	45%	55%	0%	100%
Portugal	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Roumanie	31%	69%	32%	68%	29%	71%	0%	100%
Fédération de Russie	66%	34%	66%	34%	NAP	NAP	100%	0%
Serbie	46%	54%	46%	54%	50%	50%	100%	0%
Slovaquie	57%	43%	56%	44%	75%	25%	0%	100%
Slovénie	37%	65%	33%	67%	80%	20%		
Espagne	86%	14%	NAP	NAP	86%	14%	100%	0%
Suède	60%	40%	59%	41%	60%	40%	100%	0%
Suisse	NA	NA	61%	39%	NA	NA	100%	0%
ERYMacédoine	59%	41%	68%	32%	20%	80%	0%	100%
Turquie	86%	14%	85%	15%	100%	0%	67%	33%
Ukraine	NA	NA	NA	NA	80%	20%	100%	0%
RU: Angleterre et Pays de Galles	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Ecosse	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Israël	60%	40%	50%	50%	86%	14%	0%	0%
Maroc	91%	9%	89%	11%	96%	4%	100%	0%
Moyenne	66%	35%	62%	39%	72%	29%	75%	25%
Médiane	63%	38%	61%	39%	78%	25%	100%	0%
Minimum	30%	0%	27%	0%	0%	0%	0%	0%
Maximum	100%	70%	100%	73%	100%	100%	100%	100%

**Graphique 3.16 Répartition en % des présidents de tribunaux par instance en 2016 (Q47)**



**Tableau 3.17 Répartition en % des juges professionnels et des présidents de tribunaux par sexe en 2016 (Q46, Q47)**



## Tendances et conclusions

La féminisation des fonctions de juge professionnel est une tendance européenne qui se confirme, même si elle reste moins évidente dans les pays de *common law*. Le plafond de verre pour l'accès aux fonctions de responsabilité de chefs de juridiction est toujours une réalité et le pourcentage de femmes diminue au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie judiciaire. Des Etats ont pris conscience de ce déséquilibre et ont commencé à mettre en place des mécanismes pour favoriser, à compétences égales, le recrutement de femmes à des postes hiérarchiquement élevés (cf. infra). Dans ces cas, il faut concilier le principe du recrutement au mérite pour les chefs de juridiction ou les chefs de cour et la prise en compte du sexe pour tenter de favoriser le sexe sous-représenté.

Le renforcement de la formation continue consacrée aux fonctions de management serait un outil encourageant les femmes à s'intéresser plus tôt aux postes de responsabilité.

### 3.1.5 Durée des fonctions des juges

Le Comité consultatif des juges européens (CCJE) avait indiqué, dans son Avis n°1<sup>17</sup>, que les nominations à plein temps jusqu'à l'âge légal de la retraite sont la règle, ce qui est sans doute le meilleur moyen de garantir l'indépendance des juges. Cependant, certains Etats pratiquent la nomination pour une durée limitée ; dans ce cas, et toujours dans la perspective de garantir l'indépendance du juge, l'instance en charge de la nomination doit présenter toutes les garanties d'objectivité, d'impartialité et de transparence pour éviter que ce mécanisme ne conduise en réalité à soumettre les juges au pouvoir politique. La situation de la **Suisse**, où les juges sont élus dans un système consensuel, est tout à fait spécifique.

---

<sup>17</sup> Avis N°1 (2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges.

Tableau 3.18 Mandat des juges en 2016 (Q121, Q122, Q125)

Etats / Entités	Mandat des juges			
	Période probatoire	Nomination jusqu'à la retraite	Contrat renouvelable	Âge de la retraite
Albanie				65+
Andorre				
Arménie				65
Autriche				65
Azerbaïdjan				66
Belgique				67 ou 70
Bosnie-Herzégovine				70
Bulgarie				65
Croatie				70
Chypre				65
République tchèque				70
Danemark				70
Estonie				68
Finlande				68
France				67 ans
Géorgie				65
Allemagne				65-67
Grèce				65 ou 67
Hongrie				65-70
Islande				70
Irlande				70
Italie				70
Lettonie				70
Lituanie				65
Luxembourg				68
Malte				65
République de Moldova				65
Monaco				65
Monténégro				67
Pays-Bas				70
Norvège				70
Pologne				60 ou 65
Portugal				70
Roumanie				65
Fédération de Russie				70
Serbie				65 ou 67
Slovaquie				65
Slovénie				70
Espagne				72
Suède				67
Suisse				
ERYMacédoine				64
Turquie				65
Ukraine				65
RU: Angleterre et Pays de Galles				70
RU: Ecosse				70
Israël				70
Maroc				65
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>46</b>	<b>44</b>	
<b>Nbre de Oui</b>	<b>18</b>	<b>44</b>	<b>5</b>	
<b>Nbre de Non ou NAP</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>39</b>	
<b>Nbre de NA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

Les modalités de désignation à temps plein ou non pour les juges professionnels sont diverses. 44 Etats et entités pratiquent la nomination des juges pendant toute la durée de leur activité, soit jusqu'à l'âge de la retraite ; seuls **Andorre** et la **Suisse** ne connaissent pas cette durée indéterminée. Dans ces deux Etats, les juges sont nommés pour une durée déterminée et renouvelable, un mandat de 6 ans pour **Andorre** (art. 90 de la Constitution) ; le Conseil supérieur de la Justice accorde le renouvellement du mandat, sauf si la personne y renonce elle-même ; ce même Conseil peut également décider du non-renouvellement du mandat si la personne a commis des fautes graves. Le mandat de juge est également à temps déterminé en **Suisse** : il est alors de 4 ans (dans la majorité des cantons) ou 6 à 10 ans (dans d'autres), mais le renouvellement est possible sans limitation.

Lorsque le juge est nommé sans limitation de durée, la détermination de l'âge de la retraite varie selon les Etats, avec possibilité, dans certains d'entre eux, de repousser la limite d'âge. L'âge souvent retenu de départ à la retraite est de 65 ans (**Autriche, Bulgarie, en Hongrie** il évolue progressivement de 70 à 65 ans, en **Irlande** (pour la *District Court* uniquement), **Turquie**) et peut parfois être prolongé pour des fonctions judiciaires spécifiques (à la Cour suprême par exemple) et/ou selon des modalités spécifiques (par exemple en **Irlande** (pour la *District Court* uniquement), **République de Moldova, Roumanie, Turquie, Ukraine**). Il est fixé à 67 ans en **France** (sauf exceptions) et en **Allemagne** ; à 68 ans en **Estonie** avec possibilité de prolongation de 2 ans pour des raisons exceptionnelles, et au **Luxembourg** ; à 70 ans en **Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Islande, Irlande** (pour les *Circuit Court* et *Superior Court*), **Norvège, Fédération de Russie, Slovénie, en Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Il est fixé à 72 ans en **Espagne** (depuis 2015, date à laquelle l'âge limite a été reculé). En **Belgique**, le juge qui est parvenu à l'âge de la retraite peut exercer la fonction de juge suppléant à titre occasionnel. Aucun âge de départ à la retraite n'est fixé en **Slovaquie**, mais lorsque le juge atteint l'âge de 65 ans, le Conseil judiciaire peut saisir le Président de la République qui peut statuer sur la prolongation du mandat.

L'âge limite peut varier selon le niveau auquel est arrivé le juge, les juges des instances supérieures pouvant rester en fonction plus longtemps (par exemple en **Azerbaïdjan, à Chypre, en Géorgie, Serbie, Italie**).

Dans 18 Etats existe une période probatoire. Pour les Etats qui pratiquent cette période probatoire, les durées sont diverses : 3 ans en **Azerbaïdjan** et en **Géorgie**, 2 ans au **Portugal**, 1 an à **Chypre**, entre 6 et 9 mois en **Lettonie**. Au **Danemark**, la période de probation n'existe que pour les juges de la Cour suprême (3 mois).

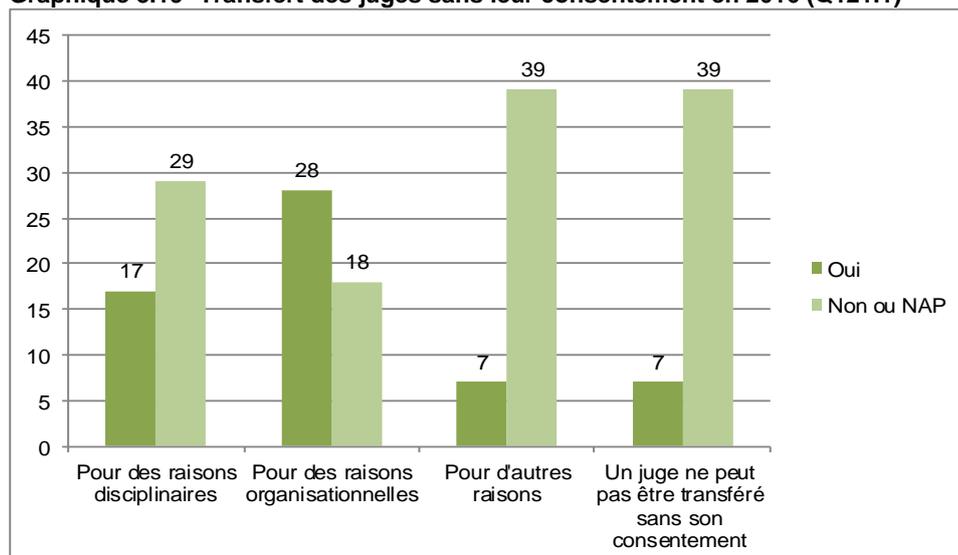
En **République de Moldova**, le juge est d'abord recruté pour une période initiale de 5 ans ; il est ensuite évalué à la fin de cette période et peut alors être recruté jusqu'à l'âge de la retraite.

Certaines fonctions sont exercées par un juge pendant une durée limitée. Ainsi en **Finlande**, depuis 2017, tous les présidents de cours suprêmes sont recrutés pour une durée de 7 ans, mais leur mandat est renouvelable. On retrouve la même situation en **France** pour les présidents de juridiction (7 ans), pour des conseillers en service extraordinaire (10 ans).

Si le principe d'inamovibilité est évidemment largement présent, des dérogations valables à ce principe existent, accompagnées de garanties. L'ensemble des Etats énumèrent les motifs de révocation ou de destitution des juges (cf. infra point 3.3).

Il convient d'accorder une attention particulière aux modalités permettant de changer un juge d'affectation sans son consentement. Le principe d'inamovibilité implique en effet qu'un juge ne peut pas recevoir une nouvelle affectation sans son consentement. Cette mutation peut toutefois être prononcée sans son consentement si elle intervient après une procédure disciplinaire devant une instance indépendante. 17 Etats utilisent cette possibilité : **Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, France, Allemagne, Italie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Turquie, Ecosse (RU), Israël, Maroc**.

**Graphique 3.19 Transfert des juges sans leur consentement en 2016 (Q121.1)**



Mais il semble que de plus en plus d'Etats admettent le changement d'affectation des juges sans leur consentement pour des raisons organisationnelles. 31 Etats et entités permettent cette procédure, encadrée par des modalités spécifiques (**Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Finlande, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Lettonie, Lituanie, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Portugal, Fédération de Russie, Serbie, Slovénie, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU)**).

### Tendances et conclusions

Dans la plupart des Etats et entités, les juges sont recrutés pour une durée illimitée, jusqu'à l'âge de leur retraite. Cet âge a tendance à reculer, ce qui semble être en lien avec l'élévation de la durée de vie et les contraintes budgétaires. Cet âge de la retraite varie parfois au regard du niveau de responsabilités auquel est parvenu le juge. Il est important que l'âge de la retraite, et son évolution, ne puisse pas être un moyen détourné de remettre en cause l'inamovibilité des juges.

Plusieurs Etats imposent aux juges une limitation de durée dans l'exercice de certaines fonctions, au sein de la même juridiction par exemple. Cela peut être utile pour éviter l'appropriation d'un poste, mais cette mobilité doit être entourée de garanties pour éviter que ce mécanisme ne soit utilisé pour se défaire d'un juge.

Le principe de transfert du juge sans son consentement « pour des raisons organisationnelles » est accepté dans de nombreux Etats et semble être une tendance qui se développe. Là aussi, il est important d'encadrer ces procédures par des garanties suffisantes afin que la recherche d'efficacité du système ne prenne pas le pas sur les principes fondamentaux de l'indépendance du juge.

### 3.1.6 Salaire des juges

Le niveau de salaire est un élément qui contribue à l'indépendance des juges. La rémunération qu'ils perçoivent doit correspondre à leur statut et à leurs responsabilités. Elle se compose dans la plupart des cas d'un traitement principal, auquel s'ajoutent des primes et certains avantages matériels ou financiers.

La Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, relative à l'indépendance, l'efficacité et aux responsabilités du juge dispose que la rémunération des juges doit être garantie par la loi et être « à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités, et être de niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions »<sup>18</sup>. Ainsi, la question de la rémunération des juges nécessite une approche globale qui au-delà de l'aspect purement économique

<sup>18</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, Recommandation CM/Rec(2010)12, *op. cit.*, §§ 53 et 54.

s'intéresse à l'impact que celle-ci peut avoir sur l'efficacité de la justice en termes d'indépendance et par là même sur la lutte contre la corruption au sein et en dehors du système judiciaire.

Les comparaisons de la CEPEJ reposent sur deux indicateurs : d'abord le traitement d'un juge en début de carrière, afin d'intégrer comme paramètre le mécanisme de recrutement ; en effet, si un juge est recruté à la sortie d'une école de formation à la suite d'un concours, il débute relativement jeune dans la carrière et le traitement qu'il reçoit est un salaire de début de carrière ; ce ne sera pas la même chose si le juge est recruté après une longue expérience professionnelle, la rémunération sera nécessairement plus élevée. Le second indicateur est le traitement moyen des juges à la Cour suprême, qui constitue le sommet de la hiérarchie judiciaire.

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

**Note: concernant l'analyse des salaires, l'évolution du taux de change des monnaies nationales au regard de l'euro pour les Etats qui n'appartiennent pas à la zone euro doit être prise en compte avant de tirer des conclusions à partir de ces données toutes exprimées en euros. Ainsi, il conviendra par exemple de relativiser une augmentation du salaire brut en valeur absolue si une variation du taux de change est constatée sur la même période. Pour relativiser par rapport au niveau de richesse de chaque Etat, le ratio entre salaire du juge et salaire moyen du pays concerné permet une mesure plus objective.**

Tableau 3.20 Salaire brut moyen des juges, en valeur absolue et par rapport au salaire brut moyen national en 2016 (Q4, Q132)

Etats / Entités	Salaire brut des juges en début de carrière		Salaire brut des juges de la Cour suprême	
	Valeur absolue	par rapport au salaire moyen	Valeur absolue	par rapport au salaire moyen
Albanie	9 324 €	2,06	15 535 €	3,42
Andorre	59 098 €	2,69	88 660 €	4,04
Arménie	16 955 €	4,31	32 043 €	8,14
Autriche	51 962 €	1,64	126 594 €	3,99
Azerbaïdjan	12 930 €	4,02	19 718 €	6,13
Belgique	68 856 €	1,66	125 904 €	3,03
Bosnie-Herzégovine	23 996 €	3,01	41 830 €	5,24
Bulgarie	18 867 €	3,20	33 055 €	5,60
Croatie	23 128 €	1,87	50 927 €	4,12
Chypre	76 939 €	3,41	136 756 €	6,07
République tchèque	30 377 €	2,48	69 174 €	5,65
Danemark	121 830 €	2,90	207 700 €	4,95
Estonie	41 250 €	3,00	53 040 €	3,86
Finlande	62 000 €	1,53	130 000 €	3,22
France	44 864 €	1,27	119 376 €	3,37
Géorgie	17 180 €	NA	25 770 €	NA
Allemagne	47 469 €	0,94	81 565 €	1,62
Grèce	31 710 €	1,95	87 256 €	5,37
Hongrie	16 916 €	1,61	37 958 €	3,60
Islande	132 731 €	1,97	173 583 €	2,58
<b>Irlande</b>	114 711 €	3,11	182 895 €	4,95
Italie	56 263 €	1,91	186 637 €	6,35
Lettonie	19 764 €	1,92	37 888 €	3,68
Lituanie	23 571 €	2,51	36 149 €	3,84
Luxembourg	83 626 €	1,26	172 172 €	2,60
<b>Malte</b>	68 649 €	3,98	76 130 €	4,41
République de Moldova	7 648 €	2,81	12 747 €	4,69
Monaco	46 457 €	1,11	95 202 €	2,27
Monténégro	20 669 €	2,29	38 457 €	4,27
Pays-Bas	74 000 €	1,29	NA	NA
<b>Norvège</b>	120 459 €	2,10	190 170 €	3,31
Pologne	21 435 €	NA	NA	NA
Portugal	35 699 €	2,22	85 820 €	5,34
Roumanie	28 987 €	4,09	58 695 €	8,28
Fédération de Russie	18 675 €	3,14	NA	NA
Serbie	14 923 €	2,42	34 870 €	5,65
Slovaquie	33 377 €	3,05	48 212 €	4,41
Slovénie	32 628 €	1,72	63 660 €	3,35
Espagne	48 154 €	2,11	122 818 €	5,39
Suède	71 064 €	1,73	133 438 €	3,24
<b>Suisse</b>	145 711 €	2,00	331 854 €	4,56
ERYMacédoine	17 713 €	2,77	22 699 €	3,54
Turquie	24 103 €	NA	44 241 €	NA
Ukraine	7 318 €	3,08	9 514 €	4,00
<b>RU: Angleterre et Pays de Galles</b>	124 800 €	3,75	250 800 €	7,53
<b>RU: Ecosse</b>	155 547 €	4,03	240 874 €	6,24
<b>Israël</b>	112 799 €	3,88	164 213 €	5,65
<b>Maroc</b>	22 408 €	1,73	47 975 €	3,70
<b>Moyenne</b>	50 529 €	2,46	96 102 €	4,53
<b>Médiane</b>	34 538 €	2,29	76 130 €	4,27
<b>Minimum</b>	7 318 €	0,94	9 514 €	1,62
<b>Maximum</b>	155 547 €	4,31	331 854 €	8,28
	<b>Juges recrutés après une longue expérience professionnelle</b>			

En **Roumanie**, l'augmentation des rémunérations résulte d'une évolution de l'interprétation de la loi sur les rémunérations dans la fonction publique donnée par la Cour constitutionnelle. Les salaires ont été gelés en **Slovaquie** du fait de la crise. En revanche, les budgets de la justice et les salaires des juges ont augmenté en **Lituanie** du fait de la fin de la crise économique.

Il faut signaler qu'en **Andorre**, une loi de 2016 sur le salaire des juges, des magistrats, des procureurs et des membres du Conseil supérieur de Justice a diminué les rémunérations des juges en début de carrière et prévoit désormais la rémunération des magistrats à temps plein. Une réduction de la rémunération des juges a été décidée en **Irlande**. Certains Etats insistent davantage sur l'ancienneté acquise par le juge plutôt que sur la juridiction dans laquelle il se trouve affecté en fin de carrière ; c'est le cas en **Italie** où seule l'ancienneté compte pour déterminer la rémunération. Un nouveau système de rémunération des juges et des procureurs a été mis en place en **République de Moldova**, qui entraîne une augmentation importante de la rémunération du juge en début de carrière comme en fin de carrière.

Afin d'apprécier le niveau de rémunération des juges, il est important de le ramener au salaire moyen dans l'Etat/entité concerné(e). Il convient aussi de tenir compte de la richesse de l'Etat/entité qui peut influencer le niveau du salaire moyen. Pour analyser les rémunérations en début de carrière, il convient également de dissocier les Etats/entités où les juges sont recrutés parmi les juristes expérimentés et ceux recrutés au sortir d'une formation judiciaire.

On peut alors distinguer plusieurs groupes d'Etats et entités :

- les salaires des juges sont les moins élevés en début de carrière, au regard du salaire moyen (moins de 2 fois le salaire moyen) en **Belgique, Allemagne, Islande, Lettonie, Pays-Bas, Slovaquie, Suède** - il convient de relativiser ces informations pour les Etats où le salaire moyen est particulièrement élevé ;

mais un rattrapage important peut être noté en cours de carrière (salaire des juges de la plus haute instance multiplié par 2 à 2,5 au regard du début de carrière) en **Autriche, Croatie, Finlande, Hongrie, Luxembourg, Monaco, Maroc**, et encore davantage (salaire des juges de la plus haute instance multiplié par plus de 2,5 au regard du début de carrière) en **France, Grèce, Italie** ;

- les salaires des juges sont assez élevés en début de carrière, au regard du salaire moyen (entre 2 et 4 fois le salaire moyen) en **Albanie, Andorre, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie**, à **Chypre**, au **Danemark**, en **Estonie, Lituanie, République de Moldova**, au **Monténégro**, en **Fédération de Russie, Slovaquie**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en **Ukraine** ;

et en **République tchèque**, au **Portugal**, en **Serbie**, en **Espagne**, les salaires augmentent de manière plus importante en cours de carrière (salaire des juges de la plus haute instance multiplié par plus de 2 au regard du début de carrière) ;

il convient de relativiser ce montant en **Irlande**, à **Malte**, en **Norvège, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU), Israël** du fait du recrutement des juges parmi des juristes déjà expérimentés ;

- les salaires des juges sont élevés (en début de carrière les juges gagnent plus de 4 fois le salaire moyen, et en fin de carrière, plus de 6 fois le salaire moyen) en **Arménie, Azerbaïdjan, Roumanie** ;

en **Ecosse (RU)**, il convient de relativiser ce montant du fait du recrutement des juges parmi des juristes déjà expérimentés.

## 3.2 Procureurs

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

L'Avis n° 9 du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) considère que l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>20</sup>. Le rapport analyse également la réalité du fonctionnement des ministères publics, leurs missions et les moyens dont ils disposent, de manière à mesurer leur efficacité et leur contribution à l'efficacité du système judiciaire. Le nombre de personnels affectés aux procureurs doit être évoqué à ce sujet. De même, le fait que dans certains Etats et entités existent des personnels effectuant des tâches similaires à celles des procureurs.

Souvent les Etats et entités n'ont pas apporté de commentaires propres aux procureurs et distincts des juges, ce qui ne permet pas d'approfondir les analyses autant que souhaité. La problématique de l'égalité entre femmes et hommes fait en revanche l'objet d'une attention particulière, les fonctions de procureur impliquant des contraintes particulières qui peuvent constituer des barrières pour l'exercice par les femmes de certaines fonctions.

### 3.2.1 Statut des procureurs

Conformément à l'avis n°9 du CCPE précité selon lequel « l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire » et « la tendance générale à renforcer l'indépendance et l'autonomie effective du ministère public devrait être encouragée », il convient d'analyser l'évolution du statut des procureurs dans les Etats et entités.

---

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

<sup>20</sup> CCPE, Normes et principes européens concernant les procureurs, Avis n°9 (2014), 17 décembre 2014.

Tableau 3.21 Statut des procureurs en 2016 (Q115 et Q115.1)

Etats / Entités	Statut des procureurs			Régulation prohibant que des instructions spécifiques de poursuivre ou de ne pas poursuivre soient données à un procureur?
	Statutairement indépendant	Sous l'autorité du ministre de la Justice ou d'une autre autorité centrale	Autre	
Albanie				
Andorre				
Arménie				
Autriche				
Azerbaïdjan				
Belgique				
Bosnie-Herzégovine				
Bulgarie				
Croatie				
Chypre				
République tchèque				
Danemark				
Estonie				
Finlande				
France				
Géorgie				
Allemagne				
Grèce				
Hongrie				
Islande				
Irlande				
Italie				
Lettonie				
Lituanie				
Luxembourg				
Malte				
République de Moldova				
Monaco				
Monténégro				
Pays-Bas				
Norvège				
Pologne				
Portugal				
Roumanie				
Fédération de Russie				
Serbie				
Slovaquie				
Slovénie				
Espagne				
Suède				
Suisse				
ERYMacédoine				
Turquie				
Ukraine				
RU: Angleterre et Pays de Galles				
RU: Ecosse				
Israël				
Maroc				
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
<b>Oui</b>	<b>30</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>28</b>
<b>Non ou NAP</b>	<b>16</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>18</b>
<b>NA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Le rapport s'intéresse à une approche statutaire formelle, distinguant l'indépendance statutaire du rattachement à l'autorité d'un ministère, avec une précision relative aux instructions données dans des affaires particulières, qui permet d'approcher le type d'intervention dans les affaires juridictionnelles. Mais cela dépend aussi beaucoup des pratiques, liées aux traditions culturelles des différents Etats et entités. La répartition dans les différentes catégories effectuée par les Etats doit être éclairée par les précisions qu'ils apportent. Les hésitations légitimes mettent en évidence la complexité des situations nationales pour lesquelles le statut réel de relative autonomie ou non du ministère public dépend parfois plus des pratiques et traditions que des textes.

On observe 30 Etats et entités dans lesquels le procureur est déclaré statutairement indépendant.

Certains Etats soulignent la complexité de la situation, avec un ministère public déclaré statutairement indépendant mais placé en même temps sous l'autorité d'une autre autorité centrale (comme le ministère de la Justice). En **Belgique**, la Constitution précise que le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. En **Allemagne**, si le ministre de la Justice exerce un contrôle administratif sur les parquets, en règle générale, aucune instruction individuelle relative aux activités du ministère public n'est donnée dans la pratique établie. Le **Luxembourg** s'inscrit aussi dans ce contexte.

9 Etats déclarent que le ministère public est statutairement placé sous l'autorité formelle du ministère de la Justice ou d'une autre autorité, tout en précisant le plus souvent que les procureurs gardent un certain degré d'indépendance. La **Finlande** précise que le ministère public est placé sous l'autorité administrative du ministère de la Justice, mais en ce qui concerne la compétence, il est indépendant. La **France** précise qu'est inscrit dans la loi le principe d'interdiction des instructions du ministre de la Justice au ministère public dans des affaires individuelles. Le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le gouvernement, veille à la cohérence de son application sur le territoire, et à cette fin adresse aux procureurs des instructions générales. En **Géorgie**, la Constitution prévoit que le ministère public est placé sous l'égide du ministère de la Justice. Toutefois, la législation garantit sa pleine indépendance et son autonomie, le ministre de la Justice n'étant pas habilité à intervenir dans les enquêtes et les poursuites. A **Monaco**, les procureurs sont placés sous l'autorité du Directeur des Services Judiciaires, qui dirige l'action publique, sans pouvoir ni l'exercer lui-même, ni en arrêter ou en suspendre le cours. La **Norvège** affirme que les services du ministère public sont officiellement placés sous l'autorité du ministère de la Justice. Selon la loi sur le statut des juges et des procureurs en **Roumanie**, les procureurs sont indépendants. Conformément à la loi sur l'organisation judiciaire, les procureurs exercent leur activité selon les principes de légalité, d'impartialité et de contrôle hiérarchique, sous l'autorité du ministre de la justice. En **Suède**, le ministère public est placé sous l'autorité du ministre de la Justice, mais son indépendance fonctionnelle est garantie. Le gouvernement peut émettre des règlements généraux aux autorités mais ne doit pas donner des directives dans les affaires courantes. **Israël** précise que les services de poursuite sont placés sous l'autorité du Ministère de la Justice ou de la police, mais sont indépendants sur le plan professionnel. Le **Maroc** souligne que les procureurs sont placés sous l'autorité du ministre de la justice dans la mesure où ils sont tenus de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données, mais peuvent développer librement les observations orales qu'ils jugent nécessaires à l'intérêt de la justice.

9 Etats et entités répondent « Autre », c'est-à-dire ni statutairement indépendant ni sous l'autorité du ministère de la Justice ou d'une autre autorité centrale, car ils ne se reconnaissent ni dans l'un ni dans l'autre, même si leur classement se rapprocherait davantage de la catégorie « statutairement indépendant ». Ainsi, l'**Ecosse (RU)** précise que le *Lord Advocate* est le chef du système de poursuites et que son indépendance en tant que procureur est consacrée par la loi. A **Malte**, le Bureau du Procureur Général est indépendant du gouvernement et, bien qu'il agisse également en tant que conseiller du gouvernement, il gère les poursuites indépendamment de toute autre autorité ou ministère. En **Andorre**, le ministère public peut recevoir des instructions de caractère général de la part du gouvernement pour exercer l'action publique, mais il conserve une large autonomie fonctionnelle. La Constitution du **Monténégro** prévoit que le ministère public est une autorité de l'État unique et indépendante qui s'occupe de la poursuite des auteurs d'infractions pénales et d'autres actes punissables qui sont poursuivis d'office. En **Pologne**, les services de poursuite sont en principe sous l'autorité du gouvernement – ministère de la Justice, mais la coutume veut que le gouvernement s'abstienne de donner des instructions dans des affaires individuelles. En **Serbie**, la définition constitutionnelle et légale est « autonome ». Il est dit à juste titre qu'en certaines occasions, le cadre juridique utilise le mot « indépendance ». En effet, les procureurs et leurs adjoints sont indépendants à l'égard de toute personne extérieure au ministère public, alors qu'ils ne sont pas autonomes à l'intérieur du ministère public, puisque les procureurs de rang supérieur peuvent donner des instructions obligatoires pour la gestion des affaires. Dans « **l'ex-République yougoslave Macédoine** », les procureurs ont exactement

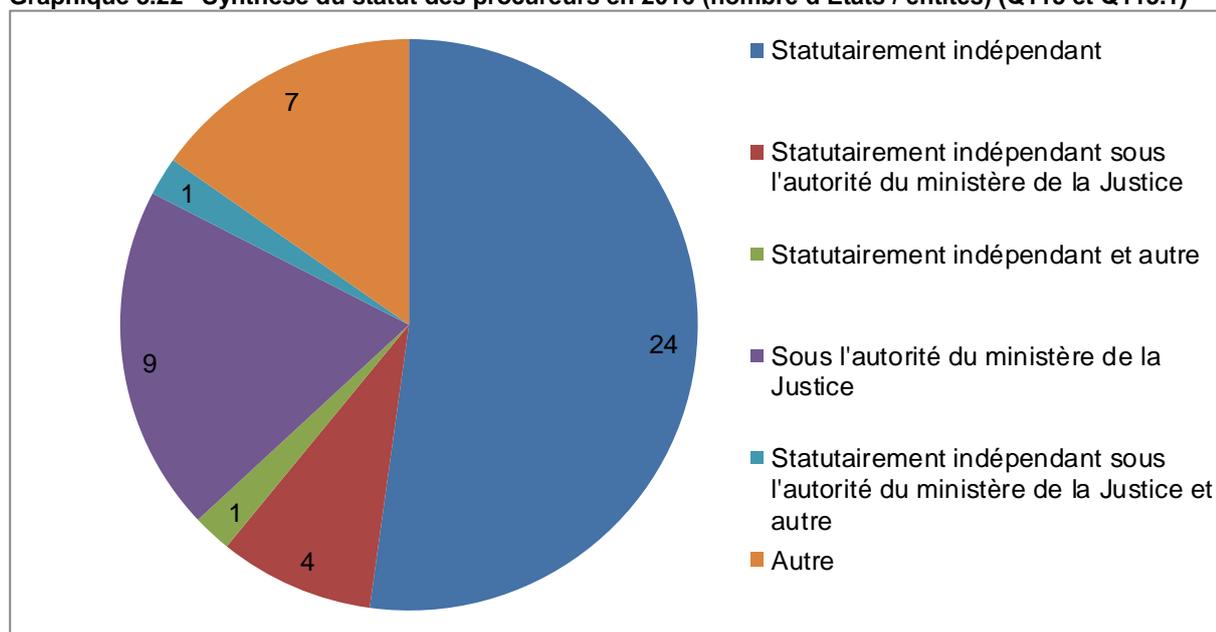
le même statut professionnel que les juges. Il ne peut y avoir d'ordonnance de non-poursuite ni de la hiérarchie interne ni du ministre de la Justice. En **Turquie** les procureurs ont le même statut constitutionnel que les juges. Ils sont totalement indépendants dans l'accomplissement de leurs tâches judiciaires.

En **Suisse**, 10 cantons sur 26 ont un procureur statutairement indépendant, 6 sur 26 ont un procureur sous l'autorité du ministre de la Justice ou une autre autorité centrale et 8 cantons se classent dans la catégorie « Autre ».

28 Etats et entités ont mis en place une réglementation qui interdit d'adresser des instructions spécifiques aux procureurs de poursuivre ou non. Cela montre combien cette question est devenue sensible dans les rapports entre le pouvoir exécutif et les procureurs, nécessitant un texte spécifique.

En tout état de cause, des conclusions quant à l'indépendance des procureurs ne pourraient être établies qu'au travers d'une mise en perspective du statut des procureurs avec les règles de nomination et de promotion qui les concernent.

**Graphique 3.22 Synthèse du statut des procureurs en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q115 et Q115.1)**



### 3.2.2 Durée des fonctions des procureurs

Table 3.23 Mandat des procureurs en 2016 (Q 123, 124 et 126)

Etats / Entités	Mandat des procureurs		
	Période probatoire	Nomination jusqu'à la retraite	Contrat renouvelable
Albanie			
Andorre			
Arménie			
Autriche			
Azerbaïdjan			
Belgique			
Bosnie-Herzégovine			
Bulgarie			
Croatie			
Chypre			
République tchèque			
Danemark			
Estonie			
Finlande			
France			
Géorgie			
Allemagne			
Grèce			
Hongrie			
Islande			
Irlande			
Italie			
Lettonie			
Lituanie			
Luxembourg			
Malte			
République de Moldova			
Monaco			
Monténégro			
Pays-Bas			
Norvège			
Pologne			
Portugal			
Roumanie			
Fédération de Russie			
Serbie			
Slovaquie			
Slovénie			
Espagne			
Suède			
Suisse			
ERYMacédoine			
Turquie			
Ukraine			
RU: Angleterre et Pays de Galles			
RU: Ecosse			
Israël			
Maroc			
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
<b>Oui</b>	<b>24</b>	<b>42</b>	<b>4</b>
<b>Non ou NAP</b>	<b>22</b>	<b>4</b>	<b>42</b>
<b>NA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

24 Etats et entités déclarent une période probatoire pour exercer la fonction de procureur, la période de probation semblant s'étendre de 6 mois à 5 ans. En **Irlande**, comme pour tous les fonctionnaires, au moment de la nomination, tous les procureurs sont assujettis à une période probatoire d'un an avant la confirmation de leur nomination. A **Malte**, la période de probation est de 6 mois. En **Pologne**, l'évaluation correspond à la période de vérification de l'aptitude à la profession de procureur (procureur stagiaire). En **Serbie**, la période d'essai ne concerne que les procureurs adjoints. En **Espagne**, la période de probation est de 8 mois. En **Suisse**, il existe de telles périodes de probation dans 13 cantons, dont les durées varient de 1 mois à 1 an, avec une période moyenne de 3 mois. En **Turquie**, il n'y a pas de période de probation pour les procureurs, mais il y a une période de stage avant d'être nommé procureur. En **Israël**, la période de probation concerne les procureurs de la Division des poursuites de la police.

L'âge de départ en retraite se situe généralement entre 65 et 70 ans, les procureurs pouvant parfois être maintenus en fonction selon certaines modalités et, souvent, pour certaines fonctions spécifiques. Souvent les Procureurs Généraux sont nommés pour une période définie, renouvelable ou non. Dans tous les Etats et entités, les procureurs peuvent être relevés de leurs fonctions dans un cadre disciplinaire.

**Andorre**, la **Fédération de Russie**, la **Suisse** (pour certains cantons) et **Israël** indiquent que les procureurs, ou certains d'entre eux, sont nommés pour des mandats renouvelables. Dans certains cantons **suisses**, les procureurs sont élus pour un mandat déterminé. A **Malte**, après que le bureau du Procureur général a été transformé en une agence relevant de la compétence du gouvernement, les procureurs ont été employés au moyen d'un contrat de travail, mais après un exercice de plus de trois ans, leur emploi est considéré comme indéfini.

### 3.2.3 Nombre de procureurs

Tableau 3.24 Variation du nombre de procureurs entre 2010 et 2016 (Q1, Q55)

Etats / Entités	Nombre de procureurs pour 100 000 habitants							
	2010	2012	2014	2016	Variation 2010-2010	Variation 2012-2014	Variation 2014 - 2016	Variation 2010 - 2016
Albanie	9,8	11,7	11,2	11,2	19%	-4%	-1%	14%
Andorre	3,5	5,2	6,5	6,8	49%	24%	5%	94%
Arménie	10,1	10,5	10,1	10,6	5%	-4%	5%	6%
Autriche	4,1	4,1	4,0	4,1	0%	-3%	2%	0%
Azerbaïdjan	11,0	11,6	11,3	11,3	5%	-3%	0%	2%
Belgique	7,7	7,4	7,6	7,6	-4%	3%	0%	-1%
Bosnie-Herzégovine	8,0	8,1	9,7	10,9	1%	20%	12%	35%
Bulgarie	19,8	20,1	20,4	21,3	2%	1%	5%	8%
Croatie	14,0	14,5	13,4	14,6	3%	-8%	9%	4%
Chypre	13,2	12,9	12,8	13,7	-2%	-1%	7%	4%
République tchèque	11,8	11,8	11,7	11,7	0%	-1%	0%	0%
Danemark	13,5	10,1	12,2	12,1	-25%	21%	-1%	-10%
Estonie	13,1	13,1	12,8	13,0	0%	-2%	2%	0%
Finlande	6,9	7,4	6,6	6,8	7%	-10%	2%	-2%
France	3,0	2,9	2,8	2,9	-4%	-2%	3%	-3%
Géorgie	8,0	9,0	11,8	11,8	13%	31%	-1%	48%
Allemagne	6,4	6,5	6,5	6,7	2%	-1%	4%	4%
Grèce	4,8	5,0	5,3	5,5	3%	8%	4%	15%
Hongrie	17,4	18,3	19,0	19,2	5%	4%	1%	10%
Islande	25,4	25,2	NA	20,7	-1%	NA	NA	-19%
Irlande	1,8	1,9	1,9	2,2	8%	-1%	13%	22%
Italie	3,3	3,2	3,4	3,5	-2%	8%	3%	8%
Lettonie	17,5	22,1	22,8	22,9	26%	4%	0%	31%
Lituanie	25,7	25,5	24,6	24,4	-1%	-3%	-1%	-5%
Luxembourg	9,0	8,8	8,3	8,0	-3%	-5%	-5%	-11%
Malte	2,6	3,6	2,8	4,1	35%	-21%	46%	55%
République de Moldova	20,7	20,9	19,6	19,2	1%	-6%	-2%	-7%
Monaco	11,1	13,8	10,6	13,3	24%	-24%	26%	19%
Monténégro	20,8	14,7	17,4	16,6	-29%	19%	-5%	-20%
Pays-Bas	4,7	4,7	4,7	5,4	0%	0%	15%	16%
Norvège	11,7	12,2	NA	13,8	4%	NA	NA	18%
Pologne	14,8	15,7	15,3	15,2	6%	-3%	0%	2%
Portugal	13,9	14,9	14,2	14,5	8%	-5%	2%	5%
Roumanie	10,9	12,0	11,8	13,4	11%	-2%	13%	23%
Fédération de Russie	22,1	22,8	23,4	25,2	3%	3%	7%	14%
Serbie	8,4	9,2	9,2	8,8	9%	1%	-5%	5%
Slovaquie	17,2	16,7	17,5	17,1	-3%	5%	-2%	0%
Slovénie	8,0	9,2	9,4	10,5	14%	3%	12%	31%
Espagne	5,2	5,3	5,2	5,3	1%	-2%	2%	2%
Suède	10,6	10,6	10,4	9,6	0%	-2%	-8%	-10%
Suisse	5,5	10,4	10,8	10,4	89%	4%	-4%	89%
ERYMacédoine	9,8	10,0	9,7	8,3	3%	-4%	-14%	-15%
Turquie	5,8	5,8	6,8	6,0	-1%	19%	-12%	3%
Ukraine	24,9	29,8	30,6	23,8	20%	3%	-22%	-4%
RU: Angleterre et Pays de Galles	5,2	4,5	3,9	3,6	-14%	-13%	-9%	-31%
RU: Ecosse	NA	10,4	8,8	8,7	NA	-16%	-1%	NA
Israël	..	7	7,3	14,2	..	-2%	95%	..
Maroc	..	..	..	2,8	..	..	..	..
<b>Moyenne</b>	11,2	11,6	11,3	11,7	6%	1%	2%	10%
<b>Médiane</b>	10,1	10,5	10,5	11,0	3%	-1%	1%	4%
<b>Minimum</b>	1,8	1,9	1,9	2,2	-29%	-24%	-22%	-31%
<b>Maximum</b>	25,7	29,8	30,6	25,2	89%	31%	46%	94%

En moyenne comme en médiane, on constate une augmentation du nombre de procureurs pour 100 000 habitants.

28 Etats et entités ont connu une tendance à la hausse des effectifs des procureurs depuis 2010. La **Bosnie-Herzégovine** précise que le nombre de procureurs au niveau de la Cour suprême a été augmenté en 2015 afin d'accroître leur capacité d'enquêter sur les types de crimes les plus graves (c'est-à-dire les affaires de criminalité organisée et de terrorisme). En ce qui concerne la **Géorgie**, l'augmentation n'est qu'apparente et provient davantage de la diminution importante de la population. La loi relative au ministère public en **Slovénie** (2011) a créé un service de poursuite spécialisé en matière de criminalité organisée, crimes économiques et financiers, corruption, terrorisme, trafic d'êtres humains, etc. La forte augmentation en **Suisse** est due à des changements dans la procédure pénale (les procureurs ont été dotés des pouvoirs d'investigation auparavant dévolus aux juges d'instruction). Les variations notées en **Andorre** ne sont pas significatives exprimées en pourcentage, car le nombre de procureurs est très limité.

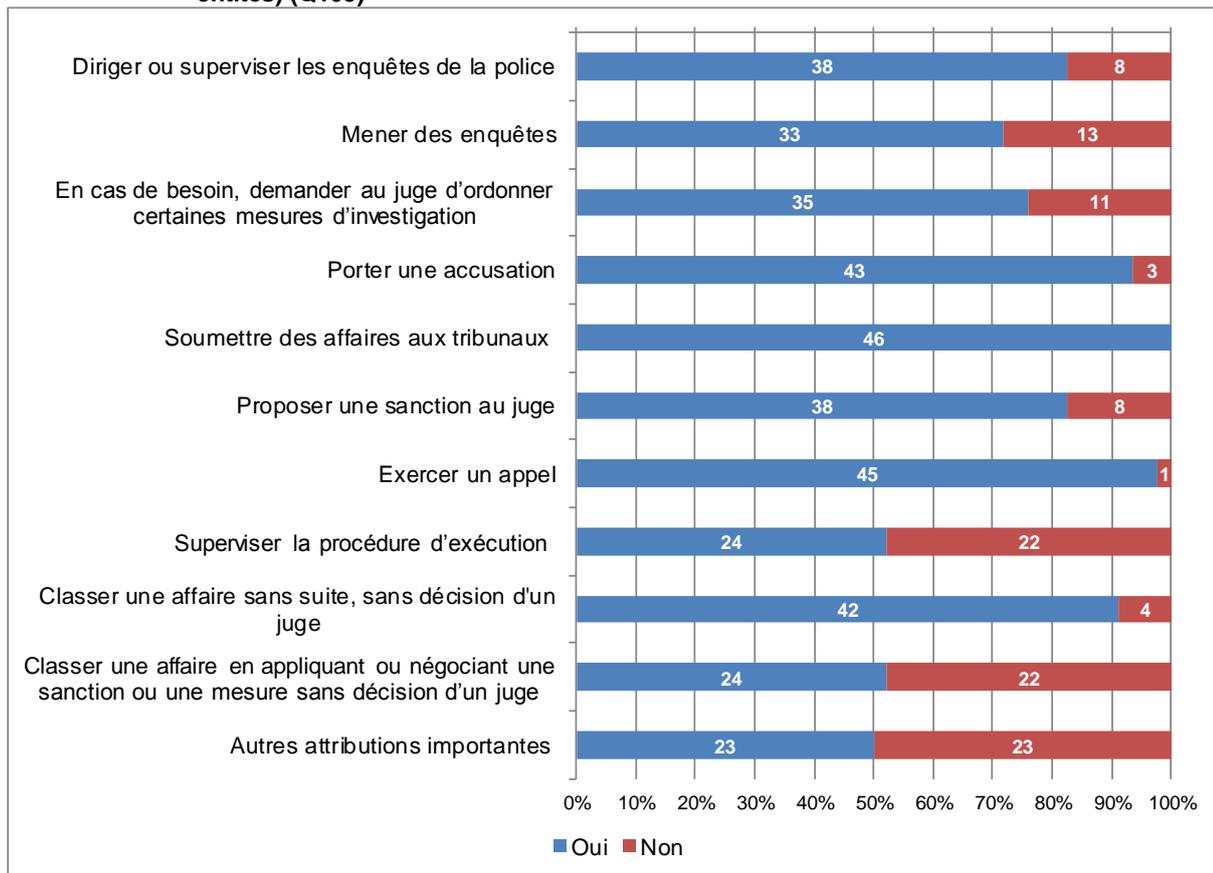
13 Etats ont subi une variation négative du nombre de procureurs entre 2010 et 2016 : **Danemark, Finlande, France, Islande, Lituanie, Luxembourg, République de Moldova, Monténégro, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Le nombre de procureurs n'a pas baissé en **Belgique**, la légère diminution constatée dans le tableau étant liée à l'évolution de la population dans un ratio calculé pour 100 000 habitants. Le **Danemark** précise que les écarts observés sont dus à des changements ordinaires dans la dotation en personnel. La **République de Moldova** précise que les données de 2016 ne sont pas comparables aux données précédentes parce que le Parlement a adopté une loi sur le ministère public en décembre 2016 qui implique une nouvelle conception de l'organisation et du fonctionnement du ministère public. Le **Monténégro** explique la différence par la création en 2015 du Bureau du Procureur général spécial, qui a repris les activités du Département de la lutte contre la criminalité organisée. « **L'ex-République yougoslave de Macédoine** » indique que des procureurs sont partis à la retraite et il n'y avait pas assez de candidats pour combler leurs postes. **L'Angleterre et Pays de Galles (RU)** évoquent le fait que les données de ce cycle et du cycle précédent peuvent ne pas être comparables en raison des changements apportés à la méthodologie.

### 3.2.4 Etendue des missions des procureurs

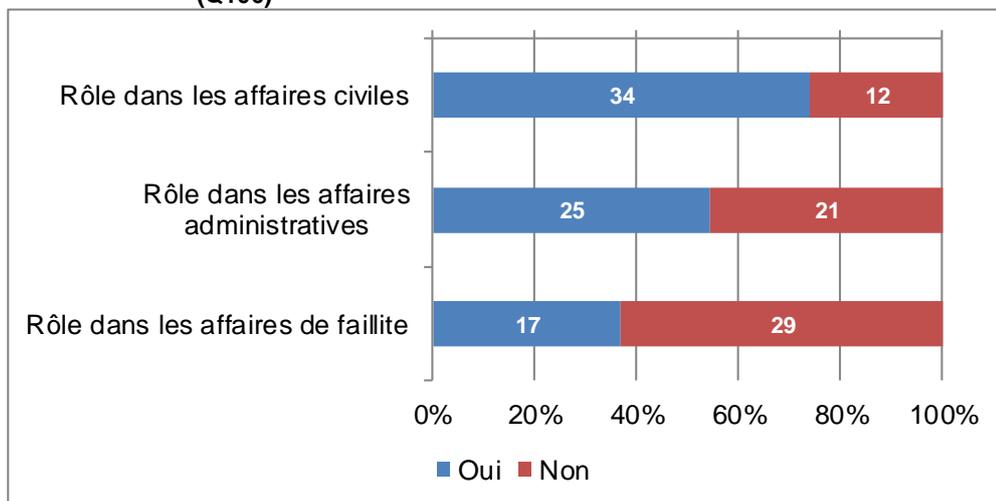
Tableau 3.25 Rôles des procureurs en 2016 (Q105, Q106 et Q36)

Etats / Entités	Rôle des procureurs											Rôle dans les différents types d'affaires		
	Diriger ou superviser les enquêtes de la police	Mener des enquêtes	En cas de besoin, demander au juge d'ordonner certaines mesures d'investigation	Porter une accusation	Soumettre des affaires aux tribunaux	Proposer une sanction au juge	Exercer un appel	Superviser la procédure d'exécution	Classer une affaire sans suite, sans décision d'un juge	Classer une affaire en appliquant ou négociant une sanction ou une mesure sans décision d'un juge	Autres attributions importantes	Rôle dans les affaires civiles	Rôle dans les affaires administratives	Rôle dans les affaires de faillite
Albanie														
Andorre														
Arménie														
Autriche														
Azerbaïdjan														
Belgique														
Bosnie-Herzégovine														
Bulgarie														
Croatie														
Chypre														
République tchèque														
Danemark														
Estonie														
Finlande														
France														
Géorgie														
Allemagne														
Grèce														
Hongrie														
Islande														
Irlande														
Italie														
Lettonie														
Lituanie														
Luxembourg														
Malte														
République de Moldova														
Monaco														
Monténégro														
Pays-Bas														
Norvège														
Pologne														
Portugal														
Roumanie														
Fédération de Russie														
Serbie														
Slovaquie														
Slovénie														
Espagne														
Suède														
Suisse														
ERYMacédoine														
Turquie														
Ukraine														
RU: Angleterre et Pays de Galles														
RU: Ecosse														
Israël														
Maroc														
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
<b>Oui</b>	<b>38</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>46</b>	<b>38</b>	<b>45</b>	<b>24</b>	<b>42</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>34</b>	<b>25</b>	<b>17</b>
<b>Non ou NAP</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>4</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>29</b>
<b>Nbre de NA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**Graphique 3.26 Synthèse des rôles et attributions des procureurs en matière pénale en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q105)**



**Graphique 3.27 Synthèse des autres rôles et attributions des procureurs en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q106)**



Les graphiques et le tableau ci-dessus permettent de mesurer les écarts de compétence entre les procureurs des différents Etats et entités.

Dans 2 Etats (**Hongrie** et **Monaco**), les procureurs assurent l'intégralité des quatorze missions énumérées. Une seule de ces compétences n'est pas exercée dans 6 autres Etats : en **Bulgarie** (mettre fin à l'affaire en imposant ou en négociant une pénalité ou une mesure sans qu'une décision judiciaire ne soit nécessaire), **France** (pas de rôle en matière d'affaires administratives), **Lettonie** (rôle dans les affaires d'insolvabilité), **Lituanie**, **Portugal** (mettre fin à l'affaire en imposant ou en négociant une pénalité ou une mesure sans qu'une décision judiciaire ne soit nécessaire), **Slovaquie** (superviser la procédure d'exécution)

A l'inverse, dans 5 Etats et entités, les procureurs ne sont compétents que pour la moitié ou moins de ces missions : **Chypre**, **Finlande**, **Irlande**, **Malte**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)**.

Dans tous les Etats et entités, les procureurs sont chargés de soumettre des affaires aux tribunaux. A l'exception de l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** (sauf pour les crimes les plus sérieux, selon des modalités spécifiques), les procureurs de tous les Etats et entités peuvent faire appel. Ils portent l'accusation dans tous les Etats et entités, à l'exception de l'**Arménie**, de la **Fédération de Russie** et de l'**Ecosse (RU)**.

Dans 38 Etats, les procureurs peuvent diriger ou superviser les enquêtes de la police, dans 33 Etats et entités, ils sont compétents pour mener eux-mêmes les enquêtes et dans 35 Etats et entités, ils peuvent demander au juge d'ordonner certaines mesures d'investigation.

Au **Danemark**, en **Finlande**, **Irlande**, à **Malte**, en **Fédération de Russie**, **Slovénie**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, les procureurs n'interviennent pas en matière d'investigation qui relève de la compétence de la police ou autres organes spécifiques. Toutefois, en **Finlande**, les procureurs coopèrent avec la police et assument les fonctions dirigeantes lors de l'enquête dans les cas où le suspect est un policier. De même, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, les procureurs peuvent adresser des conseils ou suggérer des lignes de conduite au regard des enquêtes. En **Ecosse (RU)**, les procureurs n'ont aucune autorité sur la police, mais ont compétence pour mener les enquêtes au regard des affaires compliquées de décès. En outre, en **Slovénie**, les services de police sont techniquement indépendants dans la conduite des investigations quant aux choix de moyens et de méthodes mais les procureurs peuvent formuler des lignes directrices, leur fournir des avis et des propositions. Ils peuvent également diriger des équipes d'enquête mixtes au niveau national et international.

Les procureurs peuvent classer une affaire sans suite, sans décision d'un juge, dans la quasi-totalité d'Etats et entités, excepté **Andorre**, l'**Italie**, la **Fédération de Russie** et l'**Espagne**.

Seuls 24 Etats et entités permettent aux procureurs de classer une affaire en appliquant ou négociant une sanction ou une mesure sans décision d'un juge. En **Autriche** et **Slovénie**, il s'agit de mesures alternatives proposées par le procureur au suspect et qui sont davantage des sanctions que des peines. La **Bosnie-Herzégovine** se réfère aux recommandations formulées dans un but éducatif au regard des mineurs pour les infractions punissables d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement inférieure à 3 ans. Parmi les pays ayant répondu par la négative, la **Finlande** précise que dans le cadre d'une procédure simplifiée concernant des affaires claires, le procureur est compétent pour imposer une amende ou une sanction de confiscation, à condition que le suspect ne demande pas que son cas soit tranché par le tribunal. Au **Portugal**, le procureur peut décider la suspension temporaire de l'affaire sous réserve de l'exécution par le suspect de plusieurs ordres de paiement et avec l'accord du suspect et du juge. En **Suisse**, le procureur est compétent pour prononcer des sanctions jusqu'à six mois de peine privative de liberté par ordonnance pénale.

Les procureurs de 38 Etats et entités sont habilités à proposer une sanction au juge. En **Irlande**, le procureur peut attirer l'attention du juge sur la jurisprudence de principe des juridictions supérieures concernant les sentences. En **Autriche**, le procureur n'est pas habilité à demander une peine concrète, mais à plaider au regard de la sentence en invoquant des circonstances aggravantes ou atténuantes, ou bien la possibilité d'une peine de probation. En **Suède**, le procureur n'est pas obligé de proposer une peine au juge, mais il existe une pratique bien établie dans ce sens.

Le rôle des procureurs dans les affaires pénales est évident mais il est également important en dehors du champ du droit pénal. Ainsi, ils interviennent en matière civile et/ou administrative dans 34 Etats et entités et en matière de faillite dans 17 Etats et entités.

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

protéger les droits individuels et, par là même, de contribuer à ce que l'Etat de droit soit garanti<sup>21</sup>. De manière plus particulière, les procureurs peuvent être amenés à participer à une procédure civile et/ou administrative pour assurer la défense de l'Etat, ses entités ou ses institutions (par exemple **Croatie, Chypre, République de Moldova, Portugal, Fédération de Russie**).

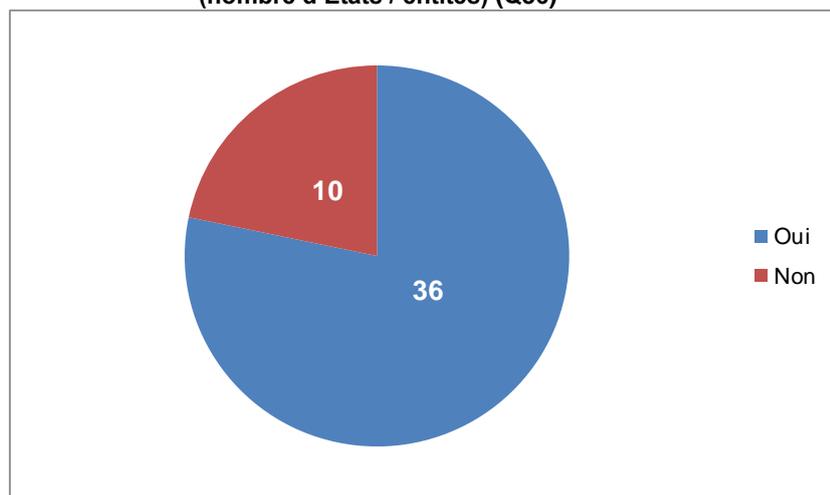
Dans les affaires civiles, le ministère public défend souvent les intérêts des personnes vulnérables comme les mineurs, les victimes, les handicapés, les incapables et les personnes disparues ou absentes. Il intervient généralement, au nom de l'intérêt public et dans les conditions déterminées par la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

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

Dans 17 Etats et entités, les procureurs interviennent également dans les procédures de faillite. Toutefois, en **Allemagne** et **Lituanie**, le ministère public n'est impliqué que si la procédure de faillite résulte d'une violation du droit pénal. En **Italie** et en **France**, cette compétence est limitée aux seules affaires où un intérêt public est en cause. En **Espagne**, les procureurs interviennent dans des procédures de faillite afin d'étayer des faits liés à l'établissement d'une responsabilité civile spécifique du débiteur (négligence ou malversation).

Les procureurs peuvent intervenir en dehors du système de la justice pénale de différentes manières. Pour certaines matières ou certains types d'affaires, ils sont habilités à initier les procédures ; pour d'autres, ils peuvent rejoindre la procédure en cours et devenir partie. Parfois, leur compétence est limitée à la formulation d'avis juridiques.

**Graphique 3.28 Synthèse de la possibilité de recours des victimes contre les décisions des procureurs en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q36)**



<sup>21</sup> CCPE, *Normes et principes européens concernant les procureurs*, Avis n°9 (2014), *op. cit.*, Charte de Rome, points I et II.

La possibilité de recours des victimes contre les décisions de classement sans suite des affaires par les procureurs continue de s'étendre. 36 Etats et entités permettent aux victimes de contester une décision du procureur. Les **Pays-Bas** précisent en effet désormais que le Code pénal prévoit que les victimes (ou toute personne ayant un intérêt dans l'affaire) peuvent déposer un recours contre la décision du procureur auprès d'une juridiction.

Des Etats ont d'ailleurs réformé leur système de recours à l'égard des décisions prises par les procureurs. En **Irlande**, lorsqu'elle sera promulguée, la loi de 2017 sur la justice pénale (victimes d'actes criminels) donnera aux plaignants le droit de demander des informations et un résumé des motifs de la décision d'abandonner les poursuites. Au **Monténégro**, le Code de procédure pénale introduit une "Plainte contre une décision de rejet des accusations criminelles". En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, il existe depuis 2013 un système de droit de révision des victimes qui permet de demander une révision des décisions de ne pas porter plainte, d'abandonner ou de mettre fin de toute autre manière à la procédure. En **Ecosse (RU)**, jusqu'en juillet 2015, il n'y avait pas de droit de contestation d'une décision du ministère public, mais une personne pouvait demander que la décision fasse l'objet d'un contrôle juridictionnel.

### 3.2.5 Charge de travail des procureurs en 2016

Tableau 3.29 Nombre des procureurs, tâches des procureurs et nombre de procédures reçues par les ministères publics en 2016 (Q1, Q55, Q105, Q106, Q107)

Etats / Entités	Nombre de procureurs pour 100 000 habitants	Nombre de rôles des procureurs	Nombre d'affaires reçues pour 100 habitants
Albanie	11,2	11	1,5
Andorre	6,8	9	6,5
Arménie	10,6	9	0,1
Autriche	4,1	10	5,9
Azerbaïdjan	11,3	9	NA
Belgique	7,6	12	NA
Bosnie-Herzégovine	10,9	12	1,9
Bulgarie	21,3	13	1,8
Croatie	14,6	12	1,7
Chypre	13,7	7	NA
République tchèque	11,7	12	2,3
Danemark	12,1	7	3,0
Estonie	13,0	10	NA
Finlande	6,8	6	1,5
France	2,9	13	7,5
Géorgie	11,8	10	1,2
Allemagne	6,7	10	6,3
Grèce	5,5	10	NA
Hongrie	19,2	14	1,9
Islande	20,7	9	2,0
Irlande	2,2	6	0,3
Italie	3,5	8	5,2
Lettonie	22,9	13	0,7
Lituanie	24,4	13	2,7
Luxembourg	8,0	12	9,7
Malte	4,1	6	NA
République de Moldova	19,2	11	1,9
Monaco	13,3	14	6,2
Monténégro	16,6	12	1,5
Pays-Bas	5,4	12	1,1
Norvège	13,8	8	6,5
Pologne	15,2	11	2,3
Portugal	14,5	13	4,3
Roumanie	13,4	12	3,5
Fédération de Russie	25,2	6	0,6
Serbie	8,8	11	1,6
Slovaquie	17,1	13	1,4
Slovénie	10,5	11	3,3
Espagne	5,3	11	NA
Suède	9,6	8	4,6
Suisse	10,4	10	6,9
ERYMacédoine	8,3	7	1,4
Turquie	6,0	11	4,2
Ukraine	23,8	10	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	3,6	5	0,9
RU: Ecosse	8,7	8	3,6
Israël	14,2	11	4,0
Maroc	2,8	12	4,2
<b>Moyenne</b>	11,7	10	3,1
<b>Médiane</b>	11,0	11	2,2
<b>Minimum</b>	2,2	5	0,1
<b>Maximum</b>	25,2	14	9,7

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

On note ainsi que les parquets les plus chargés se trouvent toujours incontestablement en **France**, qui compte en Europe quasiment le plus petit nombre de procureurs (2,8 pour 100 000 habitants), mais doit en même temps faire face au plus grand nombre de procédures reçues (7,45 pour 100 habitants), tout en ayant à remplir un nombre record de fonctions différentes (13). En tenant compte de ces mêmes critères, l'**Autriche** et l'**Italie** ont également des parquets particulièrement chargés. Il convient toutefois de nuancer le

propos en soulignant que dans ces pays, d'autres personnels exercent des tâches similaires à celles des procureurs, même s'il n'est pas possible, à partir des informations disponibles, de mesurer l'impact de ce phénomène sur la charge des parquets. Les **Pays-Bas** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** font face également à un petit nombre de procureurs, mais le nombre de procédures reçues est moindre – et les compétences des procureurs en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** plus restreintes.

A l'inverse, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale connaissent des parquets bien dotés en personnel (plus de 10, voire plus de 20 procureurs pour 100 000 habitants), pour un nombre relativement peu élevé de procédures reçues (moins de 3 pour 100 habitants), même si leur champ de compétence est large (autour de 10 compétences différentes). L'histoire de ces pays explique en partie cette situation. C'est en particulier le cas de la **Fédération de Russie** (plus de 25 procureurs pour 100 000 habitants et 0,65 procédure pour 100 habitants à traiter), de la **Bulgarie**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, la **République de Moldova**, du **Monténégro** de la **Pologne** et la **Slovaquie**. Ce phénomène est accentué dans certains pays où d'autres personnels exercent, en outre, des fonctions similaires à celles des procureurs.

**Tableau 3.30 Affaires de première instance traitées par les procureurs en 2016 (Q1, Q107)**

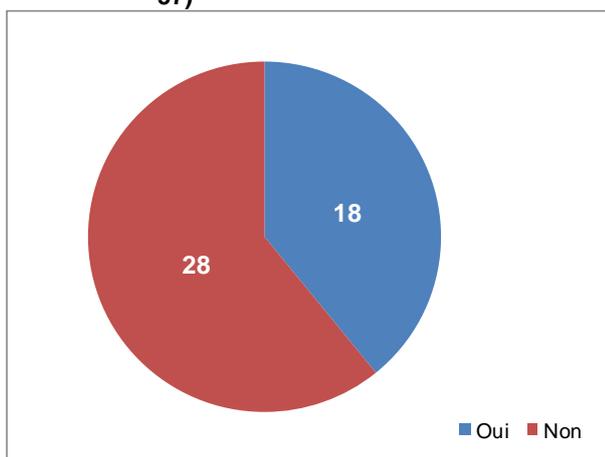
Etats / Entités	Affaires reçues par le procureur		Affaires classées sans suite par le procureur		Affaires terminées par une sanction ou par une mesure imposée ou négociée par le procureur		Affaires portées par les procureurs devant les tribunaux	
	pour 100 hab.	par procureurs de 1ère instance	pour 100 hab.	par procureurs de 1ère instance	pour 100 hab.	par procureurs de 1ère instance	pour 100 hab.	par procureurs de 1ère instance
Albanie	1,5	153	1,2	126	NAP	NAP	0,5	47
Andorre	6,5	NAP	NAP	NAP	NA	NA	NA	NA
Arménie	0,1	NAP	0,2	NAP	NAP	NAP	0,1	NAP
Autriche	5,9	1624	4,8	1323	0,2	60	0,8	206
Azerbaïdjan	NA	NA	0,1	NA	NAP	NAP	0,1	NA
Belgique	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	1,9	229	0,3	37	0,4	48	0,4	46
Bulgarie	1,8	145	1,7	137	NAP	NAP	0,5	39
Croatie	1,7	162	0,7	72	0,0	0	0,4	42
Chypre	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
République tchèque	2,3	290	1,6	196	0,2	24	0,7	83
Danemark	3,0	325	0,4	47	0,9	93	2,5	267
Estonie	NA	NA	1,0	NAP	0,2	NAP	0,5	NAP
Finlande	1,5	NAP	0,5	NAP	0,0	NAP	0,9	NAP
France	7,5	3465	4,9	2293	0,9	403	0,9	413
Géorgie	1,2	NAP	0,6	NAP	0,3	NAP	0,4	NAP
Allemagne	6,3	1045	3,7	618	0,2	35	1,2	202
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	1,9	163	0,3	22	0,1	9	1,7	141
Islande	2,0	NA	0,2	NA	NA	NA	1,7	NA
Irlande	0,3	NAP	0,1	NAP	NA	NA	0,1	NAP
Italie	5,2	1737	3,6	1224	0,0	7	0,9	303
Lettonie	0,7	49	0,1	4	0,1	6	0,5	34
Lituanie	2,7	121	1,0	46	NAP	NAP	1,2	53
Luxembourg	9,7	1636	3,6	610	NA	NA	1,9	324
Malte	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	3,6	NAP
République de Moldova	1,9	139	0,4	26	0,2	15	0,4	30
Monaco	6,2	NAP	3,6	NAP	0,4	NAP	1,3	NAP
Monténégro	1,5	134	0,5	47	0,1	11	0,6	52
Pays-Bas	1,1	225	0,2	51	0,2	50	0,6	123
Norvège	6,5	554	2,9	243	1,4	118	1,4	121
Pologne	2,3	235	0,8	80	0,4	38	0,7	74
Portugal	4,3	317	NA	NA	NA	NA	0,5	36
Roumanie	3,5	581	2,7	444	0,5	76	0,2	41
Fédération de Russie	0,6	NAP	0,0	NAP	NAP	NAP	0,6	NAP
Serbie	1,6	202	1,0	119	0,4	45	0,6	74
Slovaquie	1,4	118	0,5	41	0,0	3	0,5	40
Slovénie	3,3	418	0,8	104	0,1	11	0,5	62
Espagne	NA	NA	NAP	NAP	NA	NA	NA	NA
Suède	4,6	NAP	1,7	NAP	0,6	NAP	1,8	NAP
Suisse	6,9	NAP	1,2	NAP	5,6	NAP	0,2	NAP
ERYMacédoine	1,4	211	0,5	76	0,0	3	0,9	129
Turquie	4,2	743	1,4	241	NA	NA	0,9	155
Ukraine	NA	NA	NA	NA	NAP	NAP	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	0,9	NAP	0,1	NAP	NAP	NAP	1,0	NAP
RU: Ecosse	3,6	NA	0,9	NA	1,0	NA	NA	NA
Israël	4,0	NAP	1,4	NAP	0,0	NAP	1,9	NAP
Maroc	4,2	2 103	1,5	317	0,6	317	1,6	794
<b>Moyenne</b>	<b>3,1</b>	<b>578</b>	<b>1,3</b>	<b>329</b>	<b>0,5</b>	<b>53</b>	<b>0,9</b>	<b>121</b>
<b>Médiane</b>	<b>2,2</b>	<b>232</b>	<b>0,8</b>	<b>104</b>	<b>0,2</b>	<b>30</b>	<b>0,6</b>	<b>74</b>
<b>Minimum</b>	<b>0,1</b>	<b>49</b>	<b>0,0</b>	<b>4</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>30</b>
<b>Maximum</b>	<b>9,7</b>	<b>3 465</b>	<b>4,9</b>	<b>2 293</b>	<b>5,6</b>	<b>403</b>	<b>3,6</b>	<b>413</b>

Pour compléter les commentaires relatifs à la charge de travail des procureurs, il est intéressant d'analyser aussi la part des alternatives aux poursuites et le nombre d'affaires portées effectivement devant les tribunaux. Ceci permet de mesurer aussi la charge de travail assumée par les seuls procureurs par rapport à celle confiée aux juges, pour les affaires dont les auteurs ont été identifiés.

Là encore, on constate qu'une part importante de l'activité judiciaire repose sur les seuls procureurs en **France** : les procureurs français sont ceux qui procèdent au plus grand nombre de classements sans suite (4,9 affaires pour 100 habitants, pour 7,5 affaires reçues) et prononcent un nombre élevé d'alternatives aux poursuites (sanction prononcée par le procureur ou mesure négociée imposée par le procureur). Moins d'une affaire sur sept traitée par le ministère public arrive au tribunal. On retrouve également dans ce cas l'**Autriche**, l'**Allemagne** et l'**Italie**.

On peut noter également un nombre élevé d'alternatives aux poursuites prononcées par les procureurs en **Suisse** (5,6 pour 100 habitants, pour 6,9 affaires reçues). L'importance des alternatives aux poursuites prononcées permet de limiter le nombre de procédures traitées par les tribunaux (seulement 0,2 affaire pour 100 habitants, pour 6,9 affaires reçues par le ministère public), alors même que le taux de classements sans suite reste limité (1,2 affaire pour 100 habitants).

**Tableau 3.31 Autres personnels ayant des tâches similaires à celles des procureurs (nombre d'Etats / entités) (Q 57)**



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

18 Etats et entités disposent de personnels ayant des tâches similaires à celles des procureurs. Il peut s'agir notamment des services de police. Deux Etats précisent d'ailleurs qu'ils ont été intégrés dans le nombre de procureurs (**Chypre** et **France**).

Ces derniers agissent au nom du procureur devant les tribunaux au **Danemark** en ce qui concerne certaines infractions mineures. Il en va de même en **Grèce** pour les infractions routières et à **Malte** pour les procès devant la *Court of Magistrates*. En **Israël**, les fonctions de poursuite sont principalement partagées entre le ministère public et la police. En outre, en **France**, devant le tribunal de police et la juridiction de proximité, les fonctions du ministère public sont exercées par un officier du ministère public en la personne du commissaire de police compétent dans le ressort de leurs juridictions. **Monaco** connaît une organisation comparable devant le tribunal de police avec un commissaire de police de la sûreté publique.

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

Le personnel exerçant des fonctions similaires à celles des procureurs fait parfois partie des bureaux du ministère public comme c'est le cas des *Bezirksanwälte* en **Autriche** ayant un statut très proche de celui de *Rechtspfleger* : des fonctionnaires de justice avec une formation juridique et qui sont autorisés à agir au nom du bureau du procureur sous la supervision d'un procureur. En **Serbie**, les assistants des procureurs assurent certains actes de procédure en vertu d'une autorisation préalable du procureur. Ils sont nommés pour une période indéterminée. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, les procureurs associés sont employés par les services de poursuite du Royaume pour intervenir devant les tribunaux inférieurs au regard

des procès simples et des affaires non contentieuses et devant les *Magistrates' Courts* pour les affaires de routine, sans pour autant être habilités à instituer des poursuites criminelles ou décider de continuer des poursuites initiées par la police. En **Allemagne**, il s'agit des procureurs associés intervenant au niveau des tribunaux locaux mais aussi des procureurs stagiaires qui peuvent exercer certaines fonctions de procureur ou d'officier du ministère public dans des affaires individuelles et sous leur supervision.

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

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

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

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

Il serait utile pour affiner l'analyse de connaître le nombre des personnes exerçant des fonctions comparables à celles du procureur. Ceci reste toutefois difficile à établir. Outre la difficulté liée à la définition de cette catégorie de personnel en fonction des particularités des systèmes nationaux, souvent il s'agit des agents désignés à titre temporaire et rémunérés selon les prestations effectives.

### **Tendances et conclusions**

On dispose en 2016 en moyenne et en médiane d'un nombre de procureurs pour 100 000 habitants légèrement plus élevé, et d'un nombre d'affaires reçues pour 100 habitants constant par rapport à 2014. Cela traduit peut-être une légère amélioration de la situation des procureurs en termes de charge de travail. Mais leurs attributions sont particulièrement nombreuses, le nombre de procureurs relativement faible et le nombre d'affaires reçues toujours élevé.

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

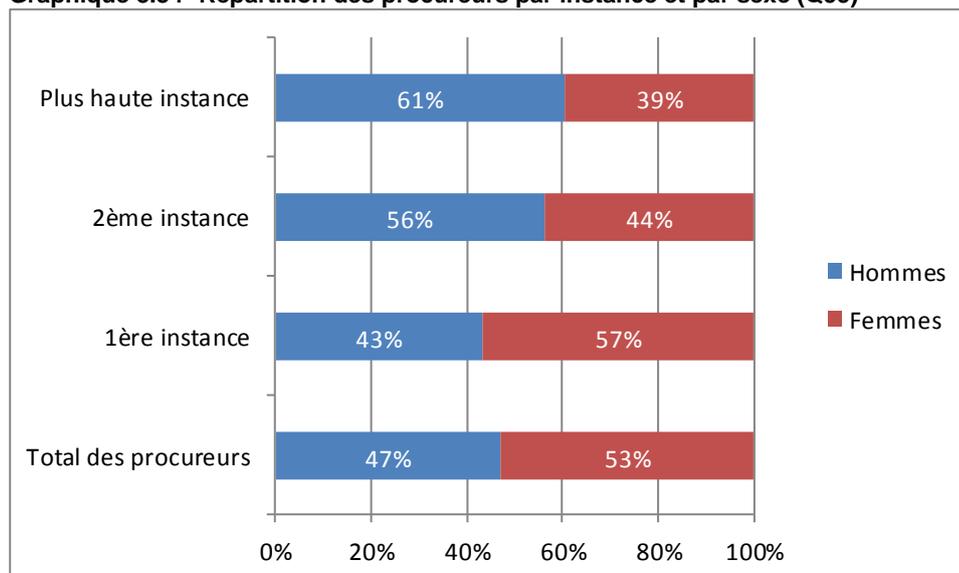
Tableau 3.32 Répartition des procureurs par instance en 2016 (Q55)

Etats / Entités	Total des procureurs	1ère instance	2ème instance	Cours suprêmes
Albanie	321	86%	9%	5%
Andorre	5	NAP	NAP	NAP
Arménie	318	NAP	NAP	NAP
Autriche	360	88%	7%	5%
Azerbaïdjan	1092	NA	NA	NA
Belgique	862	81%	18%	2%
Bosnie-Herzégovine	381	78%	NAP	22%
Bulgarie	1511	59%	33%	8%
Croatie	607	70%	26%	4%
Chypre	116	NAP	NAP	NAP
République tchèque	1243	68%	28%	4%
Danemark	697	76%	15%	9%
Estonie	171	NAP	NAP	NAP
Finlande	372	NAP	NAP	NAP
France	1955	74%	23%	3%
Géorgie	437	NAP	NAP	NAP
Allemagne	5505	91%	7%	2%
Grèce	597	66%	31%	4%
Hongrie	1882	61%	32%	6%
Islande	70	NA	NA	NA
Irlande	102	NAP	NAP	NAP
Italie	2138	84%	12%	4%
Lettonie	451	66%	17%	17%
Lituanie	696	90%	NAP	10%
Luxembourg	47	74%	NAP	26%
Malte	18	NAP	NAP	NAP
République de Moldova	681	70%	3%	26%
Monaco	5	NAP	NAP	NAP
Monténégro	103	66%	26%	8%
Pays-Bas	927	91%	9%	NA
Norvège	727	85%	13%	2%
Pologne	5839	66%	33%	1%
Portugal	1499	93%	6%	1%
Roumanie	2622	45%	35%	20%
Fédération de Russie	36978	NAP	NAP	NAP
Serbie	617	91%	7%	2%
Slovaquie	931	67%	21%	13%
Slovénie	217	76%	19%	5%
Espagne	2473	NAP	NAP	2%
Suède	959	NAP	NAP	1%
Suisse	877	NAP	NAP	NAP
ERYMacédoine	173	80%	14%	6%
Turquie	4800	94%	3%	3%
Ukraine	10133	NAP	NAP	NAP
RU: Angleterre et Pays de Galles	2080	NAP	NAP	NAP
RU: Ecosse	471	NA	NA	NA
Israël	1226	NAP	NAP	NAP
Maroc	982	70%	26%	4%
<b>Moyenne</b>	<b>2067</b>	<b>76%</b>	<b>18%</b>	<b>8%</b>
<b>Médiane</b>	<b>689</b>	<b>76%</b>	<b>17%</b>	<b>5%</b>
<b>Minimum</b>	<b>5</b>	<b>45%</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>
<b>Maximum</b>	<b>36978</b>	<b>94%</b>	<b>35%</b>	<b>26%</b>

Tableau 3.33 Répartition des procureurs par instance et par sexe en 2016 (Q55)

Etats / Entités	Total des procureurs		1ère instance		2ème instance		Cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	39%	61%	32%	68%	86%	14%	73%	27%
Andorre	40%	60%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Arménie	91%	9%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Autriche	49%	51%	47%	53%	67%	33%	61%	39%
Azerbaïdjan	95%	5%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Belgique	45%	55%	41%	59%	59%	41%	92%	8%
Bosnie-Herzégovine	49%	51%	48%	52%	NAP	NAP	52%	48%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	32%	68%	28%	72%	41%	59%	46%	54%
Chypre	19%	81%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République tchèque	50%	50%	46%	54%	59%	41%	67%	33%
Danemark	32%	68%	30%	70%	41%	59%	27%	73%
Estonie	29%	71%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Finlande	45%	55%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
France	47%	53%	43%	57%	55%	45%	68%	32%
Géorgie	71%	29%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Allemagne	54%	46%	53%	47%	66%	34%	67%	33%
Grèce	45%	55%	38%	62%	55%	45%	81%	19%
Hongrie	40%	60%	35%	65%	46%	54%	56%	44%
Islande	43%	57%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Irlande	43%	57%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Italie	57%	43%	54%	46%	71%	29%	72%	28%
Lettonie	38%	62%	35%	65%	42%	58%	47%	53%
Lituanie	49%	51%	50%	50%	NAP	NAP	41%	59%
Luxembourg	53%	47%	57%	43%	NAP	NAP	42%	58%
Malte	39%	61%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République de Moldova	68%	32%	67%	33%	65%	35%	73%	27%
Monaco	60%	40%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Monténégro	36%	64%	38%	62%	26%	74%	50%	50%
Pays-Bas	39%	61%	37%	63%	53%	46%	NA	NA
Norvège	43%	57%	40%	60%	60%	40%	64%	36%
Pologne	48%	52%	43%	57%	57%	43%	66%	34%
Portugal	38%	62%	37%	63%	59%	41%	59%	41%
Roumanie	48%	52%	47%	53%	48%	52%	49%	51%
Fédération de Russie	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Serbie	45%	55%	44%	56%	52%	48%	58%	42%
Slovaquie	51%	49%	48%	52%	55%	45%	58%	42%
Slovénie	32%	68%	27%	73%	45%	55%	55%	45%
Espagne	36%	64%	NAP	NAP	NAP	NAP	63%	37%
Suède	40%	60%	NAP	NAP	NAP	NAP	57%	43%
Suisse	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
ERYMacédoine	41%	59%	37%	63%	50%	50%	70%	30%
Turquie	68%	32%	67%	33%	90%	10%	80%	20%
Ukraine	65%	35%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Angleterre et Pays de Galles	45%	55%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Ecosse	34%	66%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Israël	36%	64%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Maroc	84%	16%	80%	20%	95%	5%	92%	8%
Moyenne	47%	53%	43%	57%	56%	44%	61%	39%
Médiane	45%	55%	43%	57%	55%	45%	60%	40%
Minimum	19%	5%	27%	33%	26%	10%	27%	8%
Maximum	95%	81%	67%	73%	90%	74%	92%	73%

**Graphique 3.34 Répartition des procureurs par instance et par sexe (Q55)**



Si la répartition entre hommes et femmes du chiffre total des procureurs était égale en 2014, il est désormais au bénéfice des femmes en 2016 avec 53 % pour les femmes et 47 % pour les hommes en moyenne. On assiste à une féminisation croissante de la profession de procureur du fait des recrutements des dernières années. En première instance, le chiffre est le même qu'en 2014, avec 53 % de femmes et 47 % d'hommes, donc plus de femmes que d'hommes. En deuxième instance, en 2014 le ratio s'inversait déjà au bénéfice des hommes (58 % d'hommes pour 42 % de femmes). En 2016, on constate que si le ratio est toujours favorable aux hommes, un rééquilibrage commence à s'opérer puisqu'il y a 56 % d'hommes et 44 % de femmes. En dernière instance, le rééquilibrage est aussi en marche puisqu'en 2014, on comptabilisait 63 % d'hommes et 38 % de femmes, et en 2016, 61 % d'hommes et 39 % de femmes. La féminisation est donc bien continue et cela a un effet progressif sur les postes plus élevés.

Cependant, certains Etats n'ont encore aucune femme procureur en deuxième instance (**Turquie**) et en dernière instance (**Azerbaïdjan**). Dans certains Etats (**Azerbaïdjan, Bulgarie, Islande, Pays-Bas, Ecosse (RU)**) les chiffres ne seraient pas disponibles pour toutes les instances.

On constate une forte féminisation de la fonction de procureurs (plus de 60 % de femmes) dans plusieurs Etats et entités : **Chypre** notamment (81 %), **Estonie** (71 %), **Danemark** (68 %), **Slovénie** (68 %), **Ecosse (RU)** (66 %), **Espagne, Israël, Monténégro** (64 %), **Lettonie** (62 %), **Portugal** (62 %), **Albanie** (61 %), **Malte** (61 %), **Pays-Bas** (61 %), **Andorre** (60 %), **Hongrie** (60 %), **Suède** (60 %).

**Tableau 3.35 Répartition du nombre de chefs de ministère public par instance en 2016 (Q56)**

Etats / Entités	Nombre total de chefs de ministère public	1ère instance	2ème instance	Cours suprêmes	Nombre de procureurs par chef de ministère public
Albanie	31	74%	23%	3%	10,4
Andorre	1	NAP	NAP	NAP	5,0
Arménie	16	NAP	NAP	NAP	19,9
Autriche	30	80%	17%	3%	12,0
Azerbaïdjan	NA	NA	NA	NA	NA
Belgique	29	76%	21%	3%	29,7
Bosnie-Herzégovine	18	83%	NAP	17%	21,2
Bulgarie	153	75%	25%	1%	9,9
Croatie	32	53%	44%	3%	19,0
Chypre	9	NAP	NAP	NAP	12,9
République tchèque	94	88%	11%	1%	13,2
Danemark	18	78%	17%	6%	38,7
Estonie	5	NAP	NAP	NAP	34,2
Finlande	13	NAP	NAP	NAP	28,6
France	202	82%	18%	0%	9,7
Géorgie	53	NAP	NAP	NAP	8,2
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA
Grèce	83	76%	23%	1%	7,2
Hongrie	139	81%	19%	1%	13,5
Islande	11	82%	9%	9%	6,4
Irlande	1	NAP	NAP	NAP	102,0
Italie	159	86%	14%	1%	13,4
Lettonie	61	67%	16%	16%	7,4
Lituanie	81	86%	NAP	14%	8,6
Luxembourg	3	67%	NAP	33%	15,7
Malte	1	NAP	NAP	NAP	18,0
République de Moldova	42	76%	17%	7%	16,2
Monaco	1	NAP	NAP	NAP	5,0
Monténégro	17	76%	18%	6%	6,1
Pays-Bas	61	97%	3%	NA	15,2
Norvège	13	0%	92%	8%	55,9
Pologne	414	86%	14%	0%	14,1
Portugal	NA	NA	NA	NA	NA
Roumanie	426	34%	48%	18%	6,2
Fédération de Russie	2923	NA	NA	NA	12,7
Serbie	90	94%	4%	1%	6,9
Slovaquie	63	86%	13%	2%	14,8
Slovénie	13	92%	NAP	8%	16,7
Espagne	88	NA	NA	9%	28,1
Suède	39	NAP	NAP	8%	24,6
Suisse	120	NAP	NAP	NAP	7,3
ERYMacédoine	26	81%	15%	4%	6,7
Turquie	237	92%	6%	1%	20,3
Ukraine	195	NAP	NAP	NAP	52,0
RU: Angleterre et Pays de Galles	18	NAP	NAP	NAP	115,6
RU: Ecosse	8	NA	NA	NA	58,9
Israël	20	NAP	NAP	NAP	61,3
Maroc	102	75%	24%	1%	9,6
<b>Moyenne</b>	140	76%	21%	7%	22,0
<b>Médiane</b>	32	81%	17%	4%	14,1
<b>Minimum</b>	1	0%	3%	0%	5,0
<b>Maximum</b>	2923	97%	92%	33%	115,6

Dès lors qu'il s'agit de la direction des ministères publics, la tendance se confirme d'une forte présence masculine.

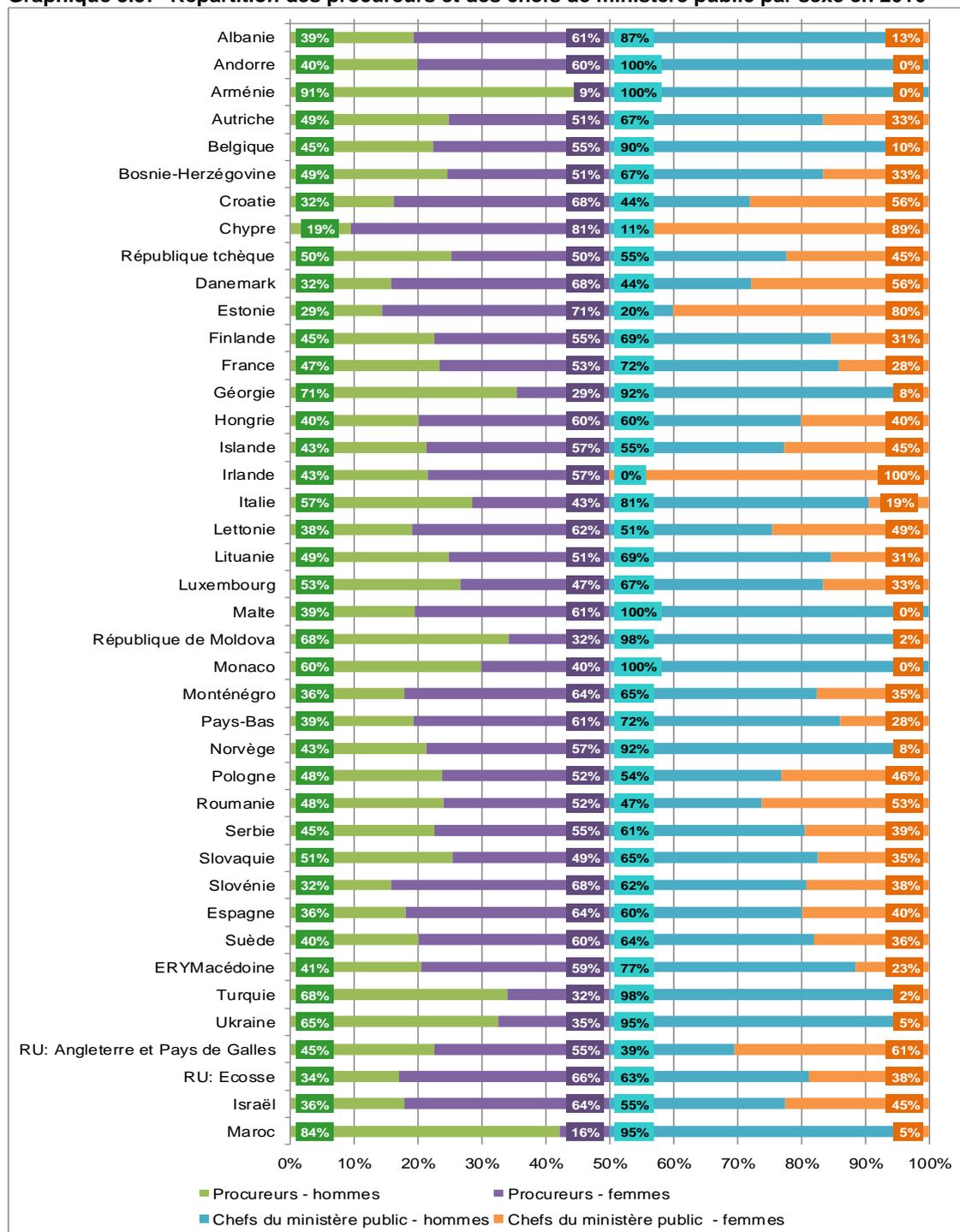
**Tableau 3.36 Répartition du nombre de chefs de ministère public par instance et par sexe en 2016 (Q56)**

Etats / Entités	Nombre de chefs du ministère public		1ère instance		2ème instance		Cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	87%	13%	87%	13%	86%	14%	100%	0%
Andorre	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Arménie	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Autriche	67%	33%	63%	38%	80%	20%	100%	0%
Azerbaïdjan	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Belgique	90%	10%	86%	14%	100%	0%	100%	0%
Bosnie-Herzégovine	67%	33%	60%	40%	NAP	NAP	100%	0%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	44%	56%	41%	59%	43%	57%	100%	0%
Chypre	11%	89%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République tchèque	55%	45%	53%	47%	70%	30%	100%	0%
Danemark	44%	56%	36%	64%	67%	33%	100%	0%
Estonie	20%	80%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Finlande	69%	31%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
France	72%	28%	74%	26%	61%	39%	100%	0%
Géorgie	92%	8%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	60%	40%	54%	46%	85%	15%	100%	0%
Islande	55%	45%	56%	44%	100%	0%	0%	100%
Irlande	0%	100%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Italie	81%	19%	79%	21%	91%	9%	100%	0%
Lettonie	51%	49%	49%	51%	50%	50%	60%	40%
Lituanie	69%	31%	67%	33%	NAP	NAP	82%	18%
Luxembourg	67%	33%	100%	0%	NAP	NAP	0%	100%
Malte	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République de Moldova	98%	2%	97%	3%	100%	0%	100%	0%
Monaco	100%	0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Monténégro	65%	35%	62%	38%	67%	33%	100%	0%
Pays-Bas	72%	28%	69%	29%	100%	0%	NA	NA
Norvège	92%	8%	0%	0%	92%	8%	100%	0%
Pologne	54%	46%	50%	50%	75%	25%	100%	0%
Portugal	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Roumanie	47%	53%	39%	61%	49%	51%	59%	41%
Fédération de Russie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Serbie	61%	39%	61%	39%	75%	25%	0%	100%
Slovaquie	65%	35%	65%	35%	63%	38%	100%	0%
Slovénie	62%	38%	58%	42%	NAP	NAP	0%	0%
Espagne	60%	40%	NA	NA	NA	NA	75%	25%
Suède	64%	36%	NAP	NAP	NAP	NAP	33%	67%
Suisse	79%	21%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
ERYMacédoine	77%	23%	71%	29%	100%	0%	100%	0%
Turquie	98%	2%	98%	2%	100%	0%	100%	0%
Ukraine	95%	5%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Angleterre et Pays de Galles	39%	61%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Ecosse	63%	38%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Israël	55%	45%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Maroc	95%	5%	94%	6%	100%	0%	100%	0%
Moyenne	67%	33%	63%	33%	79%	21%	77%	19%
Médiane	67%	33%	61%	38%	80%	20%	100%	0%
Minimum	0%	0%	0%	0%	43%	0%	0%	0%
Maximum	100%	100%	100%	64%	100%	57%	100%	100%

Les chiffres ne sont pas aussi équilibrés au niveau de la direction des ministères publics qu'au niveau du nombre total de procureurs. Si le nombre de femmes chefs de ministère public a augmenté par rapport à 2014 de 31 % à 33 %, le pourcentage de femmes est resté le même en première instance; en deuxième instance et devant les cours suprêmes, il a diminué. Il convient de préciser qu'il a également diminué pour les hommes. C'est la raison pour laquelle le ratio hommes/femmes global semble plus favorable au rééquilibrage.

Il convient également de préciser que tous les Etats n'ont pas fourni de réponses.

**Graphique 3.37 Répartition des procureurs et des chefs de ministère public par sexe en 2016**



Ce graphique est particulièrement illustratif du déséquilibre au niveau de la direction des parquets. Alors que l'on constate globalement une féminisation du ministère public en Europe, le plafond de verre reste fortement en place pour les plus hautes fonctions.

### Tendances et conclusions

L'augmentation de la féminisation chez les procureurs confirme la tendance observée en 2014. Le plafond de verre pour l'accès des femmes aux postes de chefs de ministère public reste aussi une réalité malgré une légère tendance à se résorber du fait du nombre de femmes qui progresse lentement dans les niveaux hiérarchiques.

### 3.2.7 Salaire des procureurs

Tableau 3.38 Salaire brut moyen des procureurs en valeur absolue et par rapport au salaire brut moyen national en 2016 (Q4, Q132)

Etats / Entités	Salaire brut des procureurs en début de carrière		Salaire brut des procureurs au niveau de la Cour Suprême	
	Valeur absolue	par rapport au salaire moyen	Valeur absolue	par rapport au salaire moyen
Albanie	9 324 €	2,1	11 652 €	2,6
Andorre	59 098 €	2,7	88 660 €	4,0
Arménie	9 576 €	2,4	NAP	NAP
Autriche	55 139 €	1,7	126 594 €	4,0
Azerbaïdjan	3 283 €	1,0	10 684 €	3,3
Belgique	68 856 €	1,7	128 209 €	3,1
Bosnie-Herzégovine	23 996 €	3,0	41 830 €	5,2
Bulgarie	18 867 €	3,2	33 055 €	5,6
Croatie	23 128 €	1,9	50 927 €	4,1
Chypre	34 030 €	1,5	NAP	NAP
République tchèque	27 313 €	2,2	59 339 €	4,8
Danemark	52 000 €	1,2	88 160 €	2,1
Estonie	22 440 €	1,6	53 040 €	3,9
Finlande	48 800 €	1,2	NAP	NAP
France	45 780 €	1,3	119 376 €	3,4
Géorgie	9 834 €	NA	31 452 €	NA
Allemagne	47 469 €	0,9	81 565 €	1,6
Grèce	31 710 €	2,0	87 256 €	5,4
Hongrie	16 916 €	1,6	34 750 €	3,3
Islande	NA	NA	136 995 €	2,0
Irlande	30 520 €	0,8	NAP	NAP
Italie	56 263 €	1,9	186 637 €	6,4
Lettonie	19 368 €	1,9	24 112 €	2,3
Lituanie	20 967 €	2,2	30 425 €	3,2
Luxembourg	83 626 €	1,3	172 172 €	2,6
Malte	30 628 €	1,8	NAP	NAP
République de Moldova	6 189 €	2,3	7 381 €	2,7
Monaco	46 457 €	1,1	95 202 €	2,3
Monténégro	21 438 €	2,4	37 749 €	4,2
Pays-Bas	66 451 €	1,2	99 997 €	1,7
Norvège	66 362 €	1,2	115 640 €	2,0
Pologne	21 435 €	NA	43 184 €	NA
Portugal	35 699 €	2,2	85 820 €	5,3
Roumanie	28 987 €	4,1	43 663 €	6,2
Fédération de Russie	NA	NA	NA	NA
Serbie	13 907 €	2,3	30 313 €	4,9
Slovaquie	31 523 €	2,9	48 212 €	4,4
Slovénie	32 103 €	1,7	53 454 €	2,8
Espagne	48 154 €	2,1	114 181 €	5,0
Suède	51 912 €	1,3	104 328 €	2,5
Suisse	121 566 €	1,7	174 088 €	2,4
ERYMacédoine	18 445 €	2,9	20 404 €	3,2
Turquie	24 103 €	NA	44 241 €	NA
Ukraine	4 138 €	1,7	10 480 €	4,4
RU: Angleterre et Pays de Galles	38 399 €	1,2	NAP	NAP
RU: Ecosse	35 067 €	0,9	NA	NA
Israël	30 037 €	1,0	99 492 €	3,4
Maroc	22 408 €	1,7	47 975 €	3,7
<b>Moyenne</b>	35 483 €	1,9	71 717 €	3,6
<b>Médiane</b>	31 076 €	1,7	53 247 €	3,3
<b>Minimum</b>	3 283 €	0,8	7 381 €	1,6
<b>Maximum</b>	121 566 €	4,1	186 637 €	6,4

Le salaire perçu par les procureurs est évidemment marqué par la diversité qui caractérise leur situation statutaire au sein des Etats et entités ainsi que des observateurs, ce qui rend les comparaisons plus difficiles que pour les juges.

Dans certains Etats, les procureurs se trouvent dans une situation similaire à celle des juges, alors que dans d'autres Etats, l'activité du ministère public est assurée au moins en partie par des services de police. De ce fait, les niveaux de rémunération sont nettement différents. En **Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie**, au **Luxembourg**, à **Monaco**, au **Portugal**, en **Slovaquie, Espagne** et **Turquie**, la rémunération des juges et celle des procureurs est quasi identique, tant en début de carrière, qu'à la Cour suprême.

Pour les autres Etats et entités, le salaire des juges est en moyenne supérieur à celui des procureurs. Toutefois, ce constat doit être nuancé en début de carrière par le fait que la moyenne calculée au regard des juges inclut les Etats et entités qui recrutent les juges parmi les juristes d'expérience, donc parmi des professionnels plus âgés et dont les salaires en début de carrière sont déjà très significatifs (**Danemark, Irlande, Norvège, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU), Ecosse (RU)**). Outre ces différences expliquées par le système de recrutement des juges, les plus grandes disparités (en faveur des juges) peuvent être notées en **Azerbaïdjan**, à **Chypre, Malte**, en **Norvège, Israël**, mais également en début de carrière seulement en **Estonie** et en **Ukraine**.

Comme pour les juges, afin d'apprécier le niveau de rémunération des procureurs, il est important de le ramener au salaire moyen dans l'Etat/entité concerné(e) et de tenir compte de sa richesse qui peut influencer le niveau du salaire moyen.

#### **Tendances et conclusions**

Les grandes disparités statutaires qui affectent la situation des procureurs des Etats et entités, rendent difficile une comparaison pertinente entre leur situation et celle des juges. Néanmoins, la tendance qui se dessine depuis quelques années traduit un rapprochement des salaires des juges et procureurs aussi bien en début de carrière qu'en fin de carrière. Les divergences qui demeurent trouvent leur explication soit dans la procédure de recrutement des magistrats du siège (lorsque l'expérience juridique constitue le paramètre principal de sélection) soit dans les spécificités des services de poursuite (lorsque le ministère public exerce ses responsabilités en concurrence avec d'autres organes, tels que la police, ou inversement, lorsque pour des raisons historiques les procureurs jouissent d'un statut renforcé).

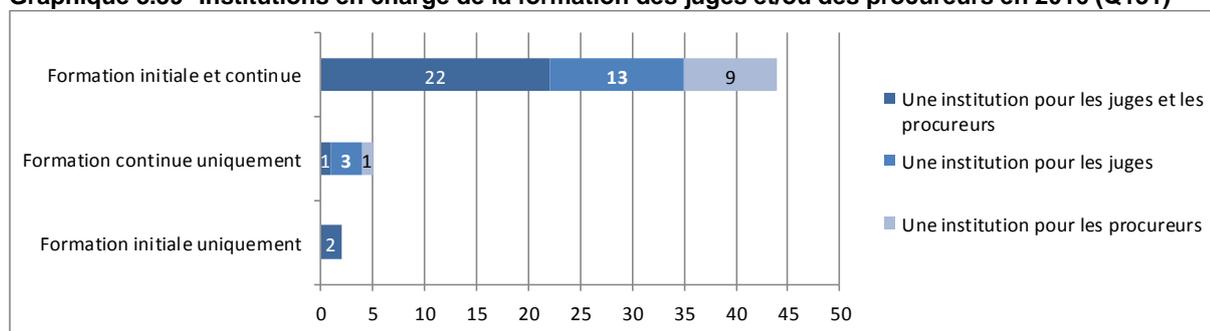
### 3.3 Eléments communs aux juges et procureurs en matière de formation, d'éthique et de responsabilité

#### 3.3.1 Formation des juges et procureurs

40 Etats et entités disposent d'une institution de formation. 24 Etats et entités disposent d'une institution de formation unique pour la formation des juges et des procureurs. 17 Etats ont une institution pour les seuls juges et 11 pour les seuls procureurs. L'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Suède, l'Angleterre et Pays de Galle (RU) disposent d'une institution de formation pour les juges, mais non pour les procureurs. Certains Etats, du fait du petit nombre de magistrats concernés, ne disposent pas d'une institution propre dédiée à la formation : ainsi le Luxembourg a passé des accords pour que les juges participent à des actions de formation de l'ENM française et de l'ERA à Trèves (Allemagne).

Ce n'est pas toujours la même institution qui assure la formation initiale et continue. L'institution en charge de la formation continue peut être une juridiction ou une instance judiciaire (à Chypre la Cour suprême). Pour la Suisse, les formations sont dispensées par les Universités ou par des institutions privées ; une fondation Suisse pour la formation continue des juges a été créée.

Graphique 3.39 Institutions en charge de la formation des juges et/ou des procureurs en 2016 (Q131)



#### Financement de la formation des juges/procureurs

**Note :** le budget des institutions en charge de la formation est difficile à apprécier selon les pratiques des différents Etats ; en effet, l'institution n'est pas toujours autonome du ministère de la Justice, ce qui fait qu'elle n'est pas nécessairement dotée d'un budget propre. L'institution peut être en charge de la formation des juges et non de celle des procureurs, et il est alors important d'additionner les différents budgets alloués. Certains Etats ne disposent d'aucune institution de formation (ni initiale, ni continue). Il convient également de rappeler que, dans plusieurs Etats, cette part du budget des tribunaux est allouée à la formation non seulement des juges, mais aussi du personnel non-juge (par exemple en République de Moldova). En outre, il existe également des Etats où la part du budget des tribunaux allouée à la formation est entièrement consacrée à la formation du personnel non-juge, étant donné que la formation des juges est financée par un budget séparé (par exemple en Italie et en France).

Les éléments du tableau ci-dessous doivent donc être interprétés avec précaution. De plus, les budgets de ces institutions ne sont pas dédiés parfois aux seules actions de formation, puisque les structures peuvent être en charge d'autres missions sans lien avec la formation initiale ou continue. A l'inverse, une structure peut être en charge de la formation, mais elle peut ne pas être seule sur cette mission, d'autres étant susceptibles d'intervenir également, ce qui fait que le budget alloué à la formation peut être supérieur à celui alloué à la structure seule.

Par exemple, les commentaires de la Bosnie-Herzégovine, de l'Italie, de la Lituanie, du Monténégro, de la Serbie et de la Slovénie insistent sur le fait que la part du budget allouée à la formation judiciaire ne reflète pas le budget total alloué à la formation des juges et procureurs, qui est dispensée en Italie par la Haute Ecole pour la Justice, en Bosnie-Herzégovine, en Lituanie, au Monténégro, en Slovénie par le Centre de formation judiciaire et en Serbie par l'Académie judiciaire.

Globalement, les moyens consacrés à la formation des juges/procureurs plafonnent à une part trop faible du budget des tribunaux (1 % en moyenne). Mais de plus en plus d'Etats sont dotés d'une institution de formation des juges/procureurs, avec des moyens financiers variables.

**Tableau 3.40 Institutions de formation et budgets de formation en 2016 (Q6, Q131-0)**

Etats / Entités	Budget public annuel total pour l'ensemble des tribunaux * (Q6)	Institutions de formation pour les juges et procureurs					Budget public annuel total alloué à la formation et l'éducation (budget des tribunaux)	Budget alloué à la formation des tribunaux plus budget des institutions de formation	
		Institution de formation séparée pour les juges	Institution de formation séparée pour les procureurs	Une institution de formation pour les juges et les procureurs	Pas d'institution de formation	Budget total pour ces institutions		Valeur absolue	per inhabitant
Albanie	15 903 916 €					900 000 €	17 258 €	917 258 €	0,32 €
Andorre	NA				Pas d'institut de formation	NAP	NA	NA	NA
Arménie	17 179 503 €					517 679 €	401 687 €	919 366 €	0,31 €
Autriche	NA				Pas d'institut de formation	NAP	NA	NA	NA
Azerbaïdjan	43 281 253 €					1 516 007 €	949 772 €	2 465 779 €	0,25 €
Belgique	NA					4 381 000 €	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	86 590 466 €					550 878 €	NA	NA	NA
Bulgarie	154 970 220 €					1 854 199 €	35 231 €	1 889 430 €	0,27 €
Croatie	166 408 056 €					734 000 €	441 551 €	1 175 551 €	0,28 €
Chypre	28 107 307 €					NA	83 720 €	83 720 €	0,10 €
République tchèque	411 012 953 €					2 442 847 €	139 504 €	2 582 351 €	0,24 €
Danemark	242 289 742 €					2 330 000 €	2 152 013 €	4 482 013 €	0,78 €
Estonie	41 340 192 €				Pas d'institut de formation	NAP	303 662 €	303 662 €	0,23 €
Finlande	285 425 000 €				Pas d'institut de formation	NAP			
France	3 238 063 225 €					31 000 000 €	93 596 131 €	124 596 131 €	1,86 €
Géorgie	21 718 668 €					471 531 €	538 604 €	1 010 135 €	0,27 €
Allemagne	NA					NA	NA	NA	NA
Grèce	NA					2 532 857 €	NA	NA	NA
Hongrie	299 893 343 €					NA	NAP	NA	NA
Islande	16 722 689 €					NA	NA	NA	NA
Irlande	113 172 000 €					310 000 €	310 000 €	310 000 €	0,07 €
Italie	2 971 094 830 €					10 537 499 €	256 310 €	10 793 809 €	0,18 €
Lettonie	53 365 154 €					260 854 €	288 054 €	548 908 €	0,28 €
Lituanie	74 237 182 €					227 000 €	755 369 €	982 369 €	0,34 €
Luxembourg	NA				Pas d'institut de formation	NAP	NAP	NAP	NAP
Malte	13 870 800 €					9 000 €	1 000 €	10 000 €	0,02 €
République de Moldova	19 555 856 €					1 016 562 €	37 485 €	1 054 047 €	0,30 €
Monaco	5 665 100 €				Pas d'institut de formation	NAP	58 800 €	58 800 €	1,57 €
Monténégro	27 664 139 €					379 724 €	23 000 €	402 724 €	0,65 €
Pays-Bas	1 046 578 000 €					20 100 000 €	20 229 000 €	40 329 000 €	2,36 €
Norvège	235 000 000 €				Pas d'institut de formation	NAP	2 600 000 €	2 600 000 €	0,49 €
Pologne	1 445 686 000 €					10 528 000 €	5 718 000 €	16 246 000 €	0,42 €
Portugal	441 024 845 €					9 136 275 €	7 090 257 €	16 226 532 €	1,57 €
Roumanie	392 582 194 €					5 402 826 €	140 935 €	5 543 761 €	0,28 €
Fédération de Russie	2 614 827 293 €					3 156 447 €	5 828 787 €	8 985 234 €	0,06 €
Serbie	NA					2 272 696 €	NAP	2 272 696 €	0,32 €
Slovaquie	186 576 657 €					771 009 €	- €	771 009 €	0,14 €
Slovénie	162 731 138 €					860 867 €	642 715 €	1 503 582 €	0,73 €
Espagne	3 145 396 555 €					20 420 052 €	17 345 639 €	37 765 691 €	0,81 €
Suède	697 033 550 €					6 000 000 €	NA	NA	NA
Suisse	1 137 821 098 €				Pas d'institut de formation	NAP	5 089 816 €	5 089 816 €	0,60 €
ERYMacédoine	29 899 055 €					638 081 €	NAP	638 081 €	0,31 €
Turquie	NA					5 691 914 €	NA	NA	NA
Ukraine	219 392 178 €					721 721 €	16 249 €	737 970 €	0,02 €
RU: Angleterre et Pays de Galles	2 215 993 000 €					12 374 461 €	5 692 000 €	18 066 461 €	0,31 €
RU: Ecosse	153 313 246 €					187 580 €	363 136 €	550 716 €	0,10 €
Israël	441 926 855 €					1 418 221 €	2 620 621 €	4 038 842 €	0,47 €
Maroc	NA					4 058 905 €	NA	NA	NA
<b>Moyenne</b>						4 712 752 €	5 348 303 €	9 173 900 €	50%
<b>Médiane</b>						1 685 103 €	382 412 €	1 339 567 €	30%
<b>Minimum</b>						9 000 €	- €	10 000 €	2%
<b>Maximum</b>						31 000 000 €	93 596 131 €	124 596 131 €	236%

\*Irlande : le budget de la formation pour l'Irlande est pris uniquement sous la forme du budget Q6 pour les tribunaux puisque le même montant est également rapporté dans Q130-0. Le Comité d'études judiciaires est l'organisme responsable de la formation judiciaire, mais son budget est fourni au moyen de la votation des tribunaux et, par conséquent, la ligne budgétaire doit être présentée dans les deux.

Dans 9 Etats, la part du budget des tribunaux consacrée à la formation judiciaire est de 1 % ou plus : **France** (2,9 %), **Géorgie** (2,5 %), **Arménie** (2,3 %), **Azerbaïdjan** (2,2 %), **Pays-Bas** (1,9 %), **Portugal** (1,6 %), **Norvège** (1,1 %), **Monaco** (1 %) et **Lituanie** (1 %).

Cette part se situe entre 0,1 % et 1 % au **Danemark** (0,9 %), en **Estonie** (0,7 %), **Espagne** (0,6 %), **Israël** (0,6 %), en **Lettonie** (0,5 %), **Suisse** (0,4 %), **Pologne** (0,4 %), **Slovénie** (0,4 %), **Suisse** (0,4 %) à **Chypre** (0,3 %), en **Irlande** (0,3 %), **Croatie** (0,3 %), en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (0,3 %), **Ecosse (RU)** (0,2 %), **Fédération de Russie** (0,2 %), **République de Moldova** (0,2 %), **Albanie** (0,1 %) et au **Monténégro** (0,1 %). En **Roumanie**, **République tchèque**, **Bulgarie**, **Italie**, **Ukraine**, à **Malte** et en **Slovaquie**, la part du budget des tribunaux consacrée à la formation des juges et des procureurs est inférieure à 0,1 %.

Afin de représenter un cadre susceptible de contribuer à mieux évaluer l'effort budgétaire effectif pour la formation judiciaire assurée par les Etats et entités, il est possible de dégager trois groupes d'Etats :

- le premier groupe regroupe les Etats dont le budget pour la formation des juges et des procureurs est entièrement inclus dans le budget des tribunaux : **Chypre, Estonie, Monaco, Norvège, Suisse** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)** – la plupart de ces Etats et entités ne possèdent pas d'institution de formation ;
- le deuxième groupe comprend les Etats dont le budget de formation judiciaire est entièrement (**Serbie, Slovaquie, Maroc**) ou presque entièrement (**Albanie, Arménie, Bulgarie, République tchèque, Italie, Malte, République de Moldova, Monténégro** et **Roumanie**) affecté à un budget séparé ;
- le troisième groupe regroupe les Etats et entités dont le budget de formation judiciaire est inclus, à divers degrés, dans le budget des tribunaux ou dans un budget séparé : **Azerbaïdjan, Croatie, Danemark, France, Géorgie, Israël, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Fédération de Russie, Slovénie, Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine** et **Écosse (RU)**.

En **France**, le budget total alloué à la formation judiciaire, exprimé en valeur absolue, est le plus remarquable en Europe (124 596 131 €, dont 93 596 131 € inclus dans le budget des tribunaux, 31 000 000 € inclus dans un budget séparé). Aux **Pays-Bas** et en **Espagne**, les budgets totaux alloués à la formation judiciaire sont respectivement de 40 329 000 € et de 34 990 649 €, dont la moitié est incluse dans le budget des tribunaux et l'autre moitié est allouée à un budget séparé. Au **Danemark**, en **Géorgie, Irlande** et **Lettonie**, les budgets de formation judiciaire sont également partagés entre le budget des tribunaux et un budget séparé. La **Pologne** et le **Portugal** allouent à la formation judiciaire un budget presque identique (légèrement inférieur à 16 500 000 €), mais en **Pologne**, seulement un tiers constitue une composante du budget des tribunaux, tandis qu'au **Portugal**, la tendance est à une répartition égale. Il peut être noté qu'en **Italie**, le budget de la formation judiciaire (10 793 809 €) est presque entièrement affecté à un budget séparé.

**Tableau 3.41 Evolution du budget approuvé des tribunaux alloué à la formation entre 2010 et 2016, en € (Q6)**

Etats / Entités	Budget annuel approuvé des tribunaux alloué à la formation				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	33 069 €	26 000 €	21 746 €	17 258 €	
Andorre	23 418 €	30 000 €	26 991 €	NA	
Arménie	360 226 €	306 176 €	NA	401 687 €	
Autriche	NA	NA	NA	NA	
Azerbaïdjan	1 293 230 €	2 950 650 €	3 707 657 €	949 772 €	
Belgique	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	152 175 €	106 601 €	89 319 €	NA	
Bulgarie	25 799 €	25 427 €	24 450 €	35 231 €	
Croatie	1 624 490 €	475 248 €	603 604 €	441 551 €	
Chypre	98 929 €	92 480 €	25 560 €	83 720 €	
République tchèque	101 057 €	455 033 €	114 013 €	139 504 €	
Danemark	2 012 585 €	2 106 506 €	2 109 194 €	2 152 013 €	
Estonie	214 574 €	177 645 €	285 683 €	303 662 €	
Finlande	NA	897 000 €	866 000 €	NA	
France	58 068 026 €	67 420 185 €	89 230 729 €	93 596 131 €	
Géorgie	428 188 €	453 189 €	717 702 €	538 604 €	
Allemagne	56 770 990 €	69 721 400 €	NA	NA	
Grèce	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	247 356 €	318 785 €	NAP	NAP	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	1 172 000 €	550 000 €	425 000 €	310 000 €	
Italie	755 313 €	229 971 €	228 646 €	256 310 €	
Lettonie	211 718 €	249 939 €	309 624 €	288 054 €	
Lituanie	234 882 €	311 973 €	161 091 €	755 369 €	
Luxembourg	NA	NA	NA	NAP	
Malte	2 000 €	1 000 €	1 000 €	1 000 €	
République de Moldova	201 043 €	25 625 €	31 716 €	37 485 €	
Monaco	NA	NA	80 000 €	58 800 €	
Monténégro	NAP	28 454 €	94 000 €	23 000 €	
Pays-Bas	20 522 000 €	29 897 000 €	25 004 000 €	20 229 000 €	
Norvège	2 470 205 €	3 900 000 €	2 700 000 €	2 600 000 €	
Pologne	2 329 000 €	2 822 000 €	5 252 000 €	5 718 000 €	
Portugal	22 594 517 €	7 289 829 €	6 080 423 €	7 090 257 €	
Roumanie	421 975 €	3 554 195 €	165 410 €	140 935 €	
Fédération de Russie	7 929 817 €	16 252 538 €	9 791 847 €	5 828 787 €	
Serbie	NAP	NAP	1 021 €	NAP	
Slovaquie	1 336 296 €	1 414 040 €	1 169 989 €	0 €	
Slovénie	1 229 741 €	645 870 €	484 628 €	642 715 €	
Espagne	NA	NA	NA	17 345 639 €	
Suède	6 873 752 €	7 706 415 €	6 008 451 €	NA	
Suisse	3 464 996 €	3 759 005 €	4 864 654 €	5 089 816 €	
ERYMacédoine	421 588 €	567 970 €	568 228 €	NAP	
Turquie	NA	NA	NA	NA	
Ukraine	NA	NA	933 105 €	16 249 €	
RU: Angleterre et Pays de Galles	1 000 000 €	1 326 282 €	1 417 565 €	5 692 000 €	
RU: Ecosse	1 170 000 €	662 202 €	561 000 €	363 136 €	
Israël	- €	1 329 309 €	2 952 477 €	2 620 621 €	
Maroc	- €	- €	- €	NA	
<b>Moyenne</b>	<b>5 758 675 €</b>	<b>6 298 795 €</b>	<b>4 559 890 €</b>	<b>5 348 303 €</b>	
<b>Médiane</b>	<b>877 657 €</b>	<b>558 985 €</b>	<b>522 814 €</b>	<b>382 412 €</b>	
<b>Minimum</b>	<b>2 000 €</b>	<b>1 000 €</b>	<b>1 000 €</b>	<b>- €</b>	
<b>Maximum</b>	<b>58 068 026 €</b>	<b>69 721 400 €</b>	<b>89 230 729 €</b>	<b>93 596 131 €</b>	

Certains Etats et entités disposent d'établissements de formation dotés de budgets distincts qui ne figurent pas dans le budget des tribunaux. Pour un aperçu complet du budget de formation en 2016, voir le tableau 3.40 ci-dessus.

**Tableau 3.42 Evolution du budget approuvé des tribunaux alloué à la formation, en monnaie locale entre 2010 et 2016 (Q6)**

Etats / Entités	Budget annuel approuvé des tribunaux alloué à la formation en monnaie locale				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	4 588 985	3 615 040	3 044 005	2 329 830	
Arménie	173 326 342	147 319 644	NA	205 744 081	
Azerbaïdjan	1 365 651	3 003 762	3 530 431	1 770 755	
Bosnie-Herzégovine	304 350	208 493	174 693	NA	
Bulgarie	50 458	49 731	47 820	68 906	
Croatie	11 995 717	3 586 504	4 622 223	3 337 150	
République tchèque	2 532 488	11 439 530	3 161 010	3 769 398	
Danemark	14 999 997	15 715 377	15 699 996	16 000 001	
Géorgie	1 015 148	989 991	1 642 174	1 504 860	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Lituanie	811 001	1 077 180	556 215	NAP	
République de Moldova	3 237 697	409 915	602 496	783 043	
Norvège	19 786 342	28 538 250	24 435 540	23 541 180	
Pologne	9 223 539	11 536 900	22 385 600	25 273 560	
Roumanie	1 808 078	15 692 837	741 384	640 000	
Fédération de Russie	328 989 076	653 816 850	494 096 600	431 685 211	
Serbie	NAP	NAP	123 498	NAP	
Suède	61 520 080	66 034 729	56 673 512	NA	
Suisse	4 332 631	4 537 871	5 851 692	5 456 792	
ERYMacédoine	25 759 027	34 930 155	34 946 022	NAP	
Turquie	NA	NA	NA	NA	
Ukraine	NA	NA	17 728 995	461 797	
RU: Angleterre et Pays de Galles	850 600	1 081 530	1 104 000	4 885 444	
RU: Ecosse	995 202	539 999	436 907	311 680	
Israël	0	6 540 998	13 949 273	10 597 267	
Maroc	0	0	0	NA	
<b>Moyenne</b>	<b>33 482 565 €</b>	<b>49 895 055 €</b>	<b>32 933 563 €</b>	<b>42 797 864 €</b>	
<b>Médiane</b>	<b>3 785 164 €</b>	<b>4 076 455 €</b>	<b>3 161 010 €</b>	<b>3 337 150 €</b>	
<b>Minimum</b>	<b>50 458 €</b>	<b>49 731 €</b>	<b>47 820 €</b>	<b>68 906 €</b>	
<b>Maximum</b>	<b>328 989 076 €</b>	<b>653 816 850 €</b>	<b>494 096 600 €</b>	<b>431 685 211 €</b>	

À **Chypre**, la très forte augmentation de la part du budget des tribunaux allouée à la formation judiciaire entre 2014 et 2016 s'explique en partie par la fin des mesures d'austérité globales adoptées au fil des années jusqu'en 2014. L'augmentation du budget des tribunaux alloué à la formation judiciaire est également notable en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, **Lituanie** et **République de Moldova**. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, l'augmentation du budget de formation est encore plus élevée en monnaie locale : elle s'explique par la nécessité de former la majorité du personnel des tribunaux à l'utilisation du nouveau système informatique en cours de développement pour numériser les tribunaux. En ce qui concerne l'augmentation impressionnante du budget notée en **République de Moldova**, d'après les informations fournies par le commentaire, cela pourrait s'expliquer par le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie pour la justice 2011-2016.

En **France**, l'augmentation croissante du budget alloué à la formation judiciaire s'explique d'une part par l'augmentation massive du recrutement, d'autre part par l'extension au personnel non judiciaire de la formation dispensée par l'École nationale de la magistrature. L'**Italie** explique que l'augmentation des dépenses de formation entre 2014 et 2016 était destinée à la formation de nouveaux personnels non-juges d'autres

administrations qui ont rejoint le ministère de la Justice. En **Roumanie**, malgré la diminution de la part du budget des tribunaux allouée à la formation, une augmentation globale du budget total de formation peut être constatée en 2016 en raison de l'augmentation significative de la participation aux formations.

En **Géorgie**, la part du budget des tribunaux allouée à la formation judiciaire a diminué entre 2014 et 2016, mais il convient de tenir compte du fait qu'en 2014, le budget alloué à la Haute Ecole de Justice a augmenté grâce à des ressources supplémentaires investies dans des fonds spéciaux. Au **Monténégro**, l'importante diminution du budget constatée entre 2014 et 2016 est consécutive à l'allocation de ressources supplémentaires au fonctionnement du Centre de formation judiciaire mis en place entre 2012 et 2014 afin d'avoir une institution indépendante de la Cour Suprême. La **Fédération de Russie** explique que la baisse du budget des tribunaux allouée à la formation est le résultat d'un examen des dépenses de voyage et d'hébergement.

Enfin, certains Etats affirment être prêts à accorder une priorité budgétaire élevée à la formation judiciaire en 2017. C'est le cas d'**Israël**, malgré la baisse du budget constatée entre 2014 et 2016.

### 3.3.2 Ethique des juges et procureurs

S'il n'existe pas de question sur la thématique spécifique de l'éthique, certains Etats en font mention dans leurs commentaires. Le thème de l'éthique est abordé à trois niveaux différents : l'élaboration de standards, le recrutement et la formation. En **Bosnie-Herzégovine**, les compétences du Haut Conseil de Justice s'étendent à une réflexion sur un code d'éthique et sur les procédures ; il supervise d'ailleurs la formation des juges et des procureurs. Une commission d'éthique professionnelle intervient dans le recrutement des juges en **Bulgarie**. La **Lettonie** dispose d'une institution spécifique en charge de la formation des juges, le Centre de formation judiciaire ; celui-ci propose chaque année une formation en éthique, en ouverture, compétence et impartialité. La **Slovénie** propose aux juges des formations dans le domaine de l'éthique (Centre judiciaire de formation).

### 3.3.2 Responsabilité des juges et procureurs

Quelques Etats précisent les mécanismes de responsabilité professionnelle des juges et des procureurs.

Si le principe d'inamovibilité est évidemment largement présent, des dérogations à ce principe existent et l'ensemble des Etats énumèrent les motifs de révocation ou de destitution des juges. Ces motifs sont soit explicités dans le texte même de la Constitution, soit dans des dispositions législatives. Lorsque la révocation est prononcée pour motif disciplinaire, c'est en principe un Conseil supérieur de justice ou équivalent, en tout cas une instance dont l'indépendance et l'impartialité sont garanties, qui prononcera cette sanction, après un respect scrupuleux de la procédure offrant les garanties nécessaires.

En **Andorre**, le rôle majeur du Conseil supérieur de la justice consiste à ne pas renouveler un mandat de juge si la personne intéressée a été sanctionnée disciplinairement pour deux fautes graves ou très graves. Un Conseil suprême de la justice a été créé en **Arménie** en 2015, mais semble ne pas disposer de pouvoirs disciplinaires sur les magistrats. En **Bosnie-Herzégovine**, il semble que le Haut Conseil de la justice exerce un pouvoir disciplinaire essentiellement à l'égard des procureurs et non à l'égard des juges. Le Conseil de la justice dispose d'un pouvoir disciplinaire classique à l'égard des juges en **Croatie**, puisqu'il peut démettre un juge de ses fonctions en cas de manquement disciplinaire particulièrement grave. Un juge peut être démis de ses fonctions en cas de conduite inappropriée ou d'incapacité sérieuse, mais il n'est pas indiqué si cette révocation est le fait du Conseil supérieur de la Justice à **Chypre**. En **République tchèque**, la révocation d'un juge est une sanction disciplinaire possible, mais elle n'est pas prononcée par un conseil supérieur puisqu'il n'en existe pas dans ce pays. C'est la Cour spéciale d'accusation et de révision qui peut démettre un juge au **Danemark** pour un grave manquement, pour un grave problème physique ou en cas de démence. La chambre disciplinaire des juges peut aussi révoquer un juge en **Estonie** ; la procédure est complexe pour un juge qui semble incapable de remplir ses fonctions, avec une intervention de la Cour suprême en banc. En **France**, c'est devant le Conseil supérieur de la magistrature que se déroule toute procédure disciplinaire pour les juges ; ainsi les sanctions de déplacement d'office et de retrait des fonctions, qui peuvent conduire à la mutation d'un juge, ne peuvent être prononcées qu'à l'issue de la procédure disciplinaire prévue par la loi et par le Conseil supérieur de la magistrature dans sa formation compétente pour les magistrats du siège. La procédure est contradictoire et ses décisions sont susceptibles de recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Une procédure d'*impeachment* peut être engagée à l'égard d'un juge en **Allemagne** uniquement devant la Cour constitutionnelle fédérale ; mais des procédures disciplinaires sont engagées contre les juges selon la loi judiciaire allemande. Des sanctions disciplinaires qui vont jusqu'à la révocation sont possibles en **Grèce**, la révocation pouvant être prononcée pour incompétence professionnelle. En **Islande**, un juge qui n'assume pas de fonctions de gestion d'une juridiction ne peut être

démis de ses fonctions que par une décision de justice (art. 61 de la Constitution). C'est un autre processus qu'a retenu l'**Irlande**, puisqu'un juge ne peut être révoqué qu'après une résolution édictée par les deux chambres du Parlement pour incapacité ou en cas de faute grave dans ses fonctions. En **Lituanie**, la révocation est une sanction disciplinaire qui peut être prononcée à l'encontre d'un juge qui, par son comportement, a jeté le discrédit sur la fonction. La sanction de révocation ne peut être prononcée que par la Cour supérieure de justice au **Luxembourg**. Une procédure quasi-juridictionnelle peut être menée contre un juge à **Malte** pour identifier les charges qui pèsent contre lui et éventuellement le révoquer, à la suite d'un vote de la chambre des représentants à la majorité des deux tiers. Différentes sanctions sont prises par le Conseil supérieur de justice en **République de Moldova** à l'égard des juges. A **Monaco**, le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats est exercé par le Haut conseil de la magistrature, sur saisine du directeur des services judiciaires. Il peut prononcer les sanctions de mise à la retraite d'office et de révocation qui entraînent la perte de la qualité de magistrat. Le Conseil judiciaire exerce également le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges au **Monténégro**. C'est une procédure devant le Conseil national de la justice qui conduit à infliger à un juge une sanction disciplinaire en **Pologne**. La **Roumanie** dispose dans les textes qu'un juge peut être démis de ses fonctions pour insuffisance professionnelle ou à titre de sanction disciplinaire, ce qui est également le cas en **Serbie**. C'est une chambre disciplinaire qui prononce la révocation d'un juge en **Slovaquie** à la suite d'une condamnation pour infraction grave. L'**Espagne** connaît un système en trois points : les infractions sont non-sérieuses, sérieuses ou très sérieuses. La révocation est aussi une sanction disciplinaire en **Suède**. Les cas dans lesquels un juge peut être révoqué en **Ukraine** sont explicités dans les amendements à la Constitution.

Les commentaires des Etats ne permettent pas toujours de distinguer la responsabilité professionnelle des procureurs de celle des juges. Quelques Etats précisent néanmoins les mécanismes de responsabilité professionnelle des procureurs. L'**Albanie** précise qu'un procureur est déchargé de ses fonctions lorsqu'il est puni par une décision judiciaire pour la commission d'une infraction pénale ; à la suite d'une mesure disciplinaire ; il est jugé incompétent conformément à la procédure prévue par la loi. En **Belgique**, la loi prévoit que la mesure disciplinaire de licenciement ne peut être utilisée que dans les cas où une infraction disciplinaire grave est constatée et où la gravité de l'infraction montre clairement que le délinquant est inapte ou indigne de continuer à exercer ses fonctions. La **Bosnie-Herzégovine** a précisé que le Conseil supérieur de la magistrature a les compétences suivantes : recevoir les plaintes contre les procureurs, mener les procédures disciplinaires, déterminer la responsabilité disciplinaire et imposer des mesures disciplinaires aux procureurs ; statuer sur les appels dans les procédures disciplinaires ; décider des suspensions des procureurs ; statuer sur les questions d'incompatibilité d'autres fonctions exercées par les procureurs. En **Allemagne**, le service d'un procureur général prend fin si la mesure disciplinaire de révocation de l'emploi dans la fonction publique est imposée au procureur général en raison d'une infraction grave commise dans l'exercice de ses fonctions. Le service d'un procureur se termine par exemple par un jugement pénal ayant force de loi par lequel le procureur public a été condamné à au moins un an d'emprisonnement en raison d'un délit intentionnel de clôture. En **Italie**, un procureur peut être démis de ses fonctions à la suite d'une procédure disciplinaire engagée par le Procureur général de la Cour de cassation ou à la demande du ministre de la Justice. Si des accusations sont portées, la section disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature entend et tranche l'affaire. La procédure a un caractère judiciaire, le droit de la défense est garanti à tous les stades et le Code de procédure pénale (tel qu'en vigueur avant 1989) s'applique. La décision disciplinaire peut faire l'objet d'un recours devant les Chambres civiles paritaires de la Cour de cassation. Au **Monténégro**, le procureur de la République est relevé de ses fonctions pour avoir commis l'infraction disciplinaire la plus grave si : 1) il est reconnu coupable d'une infraction qui le rend indigne d'exercer la fonction de procureur ; 2) il/elle exerce une fonction de procureur de manière non professionnelle ou inconsciente.

### Tendances et conclusions

Un juge, tout comme un procureur, peut ainsi être démis de ses fonctions en cas de faute particulièrement grave et cette révocation est en général le fruit d'une procédure disciplinaire menée devant une institution présentant toutes les garanties d'impartialité. De même, une mutation peut être décidée par cette institution pour un motif disciplinaire, le juge ou le procureur ayant évidemment été invité à s'expliquer. Il reste qu'il est essentiel que les mesures de sanctions soient prononcées par une instance indépendante selon des règles garantissant de manière très stricte les exigences d'impartialité.

### 3.4 Autres personnels des tribunaux

L'existence aux côtés des juges d'un personnel compétent avec des fonctions définies et un statut reconnu est une condition essentielle pour un fonctionnement efficace du système judiciaire.

Comme à l'occasion des rapports précédents, une distinction a été opérée entre cinq types de personnel non-juge :

- la fonction de **Rechtspfleger**, inspirée du modèle allemand et autrichien, est, selon l'Union Européenne des Greffiers de Justice et *Rechtspfleger* (EUR), un organe judiciaire indépendant, ancré dans l'ordre constitutionnel et remplissant les fonctions déléguées par la loi ; il n'assiste pas le juge mais il peut se voir confier par lui des tâches juridictionnelles, par exemple, en matière familiale ou successorale ; il peut prendre de manière indépendante des décisions en matière d'attribution de la nationalité, d'injonctions de payer, d'exécution des décisions, de ventes forcées, ou d'exécution de décisions pénales ; il peut enfin être compétent pour assurer des missions d'administration judiciaire ; il se situe en quelque sorte entre le juge et le personnel non-juge comme le greffier ;
- le personnel non-juge qui assiste le juge directement. Conseillers judiciaires ou greffiers, ces personnels assistent le juge dans ses activités juridictionnelles (audiences notamment) et peuvent avoir mission d'authentifier leurs actes ;
- les personnes responsables des questions administratives ainsi que de la gestion des tribunaux ;
- le personnel technique responsable des services informatiques, de la sécurité ou du nettoyage ;
- les autres personnels non-juges.

La distinction entre personnels attachés aux juges et personnels attachés aux procureurs n'est pas toujours possible, en particulier dans les Etats où tout ou partie des services attachés aux tribunaux et au ministère public sont communs.

#### 3.4.1 Personnels affectés auprès des juges

S'agissant des personnels non-juges par juge professionnel, les chiffres montrent une assez grande stabilité ; seule la **Grèce** connaît une situation particulière, sans doute à mettre en relation avec la grave crise économique et financière.

**Tableau 3.43 Personnel non-juge par juge professionnel entre 2010 et 2016 (Q46, Q52)**

Etats / Entités	Nombre de personnel non-juge par juge professionnel				Variations		
	2010	2012	2014	2016	2012 - 2014	2012 - 2016	2014 - 2016
Albanie	2,1	2,1	2,4	2,5	11%	18%	6%
Andorre	4,7	4,4	4,4	4,1	-1%	-8%	-7%
Arménie	2,8	2,8	10,3	10,1	266%	260%	-2%
Autriche	3,1	3,0	2,9	2,3	-3%	-23%	-20%
Azerbaïdjan	3,8	3,9	4,3	5,1	12%	33%	19%
Belgique	3,5	3,4	3,3	3,2	-3%	-8%	-4%
Bosnie-Herzégovine	3,2	3,2	3,1	3,1	-3%	-3%	0%
Bulgarie	2,7	2,7	2,7	2,7	1%	2%	1%
Croatie	3,7	3,2	3,2	3,2	0%	0%	0%
Chypre	4,5	4,1	4,6	3,9	12%	-4%	-15%
République tchèque	3,1	3,0	3,1	3,2	3%	8%	5%
Danemark	NA	4,9	4,7	4,4	-5%	-10%	-5%
Estonie	4,4	4,2	4,4	3,8	5%	-10%	-14%
Finlande	2,4	2,3	2,2	2,0	-3%	-10%	-7%
France	3,0	3,1	3,2	3,2	4%	5%	1%
Géorgie	6,9	4,8	4,6	5,1	-3%	6%	10%
Allemagne	2,7	2,7	2,8	2,7	2%	-1%	-3%
Grèce	2,0	2,1	2,5	1,5	19%	-26%	-38%
Hongrie	2,7	2,9	2,9	2,8	-3%	-3%	0%
Islande	NA	0,8	NA	1,1	NA	42%	NA
Irlande	7,0	6,6	5,8	6,0	-12%	-8%	4%
Italie	NA	3,7	3,2	3,3	-15%	-11%	5%
Lettonie	3,4	3,7	3,2	3,1	-12%	-14%	-3%
Lituanie	3,4	3,4	3,5	3,5	1%	3%	2%
Luxembourg	NA	NA	1,1	1,1	NA	NA	0%
Malte	9,6	9,0	9,5	8,5	5%	-5%	-10%
République de Moldova	3,5	3,4	4,9	4,4	42%	29%	-10%
Monaco	1,1	1,1	1,3	1,2	13%	10%	-3%
Monténégro	4,1	4,0	3,4	3,0	-16%	-25%	-10%
Pays-Bas	2,6	2,6	3,1	3,1	21%	21%	0%
Norvège	1,5	1,5	1,5	1,6	5%	9%	4%
Pologne	3,4	4,0	4,1	4,3	2%	7%	5%
Portugal	3,4	3,0	2,9	2,8	-6%	-6%	-1%
Roumanie	2,1	2,2	2,2	2,2	3%	3%	0%
Fédération de Russie	3,0	2,9	3,7	3,7	29%	29%	0%
Serbie	4,5	3,5	3,7	3,5	4%	-3%	-7%
Slovaquie	3,3	3,4	3,4	3,4	-1%	0%	1%
Slovénie	3,2	3,4	3,6	3,8	6%	10%	4%
Espagne	NA	8,7	9,1	9,2	5%	6%	1%
Suède	NA	4,6	4,2	4,1	-9%	-11%	-1%
Suisse	3,8	3,4	3,6	3,6	5%	6%	1%
ERYMacédoine	3,5	3,5	3,7	3,9	6%	13%	6%
Turquie	2,8	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	NA	4,2	NA	3,8	NA	-10%	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	10,3	8,6	9,4	9,0	10%	4%	-5%
RU: Ecosse	8,1	7,4	8,0	7,7	9%	5%	-4%
Israël	..	5,8	5,5	5,2	-5%	-9%	-4%
Maroc	..	..	..	3,2	..	..	..
<b>Moyenne</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>	<b>-2%</b>
<b>Médiane</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>
<b>Minimum</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>-16%</b>	<b>-26%</b>	<b>-38%</b>
<b>Maximum</b>	<b>10,3</b>	<b>9,0</b>	<b>10,3</b>	<b>10,1</b>	<b>266%</b>	<b>260%</b>	<b>19%</b>

Il en est de même pour la variation du nombre de personnels non-juges pour 100 000 habitants.

Tableau 3.44 Personnels non-juges pour 100 000 habitants entre 2010 et 2016 (Q1, Q52)

Etats / Entités	Nombre de personnel non-juge pour 100 000 habitants				Variations		
	2010	2012	2014	2016	2012 - 2014	2012 - 2016	2014 - 2016
Albanie	24,3	28,7	29,7	31,6	3,5%	10,1%	6,4%
Andorre	132,9	139,0	136,5	145,0	-1,8%	4,3%	6,3%
Arménie	18,9	20,4	77,5	78,5	279,7%	284,5%	1,3%
Autriche	55,3	54,8	54,8	63,4	0,0%	15,8%	15,7%
Azerbaïdjan	25,5	25,0	27,2	26,9	8,9%	7,5%	-1,3%
Belgique	52,0	48,9	47,2	44,6	-3,5%	-8,7%	-5,4%
Bosnie-Herzégovine	77,7	80,4	81,0	89,9	0,7%	11,8%	11,1%
Bulgarie	79,7	82,6	83,5	86,9	1,1%	5,3%	4,1%
Croatie	157,4	146,3	143,4	140,3	-1,9%	-4,1%	-2,2%
Chypre	57,5	49,0	52,2	51,5	6,6%	5,2%	-1,3%
République tchèque	90,3	86,9	88,4	91,8	1,8%	5,6%	3,8%
Danemark	NA	32,5	31,0	28,6	-4,7%	-12,2%	-7,8%
Estonie	72,8	74,4	77,4	66,7	4,1%	-10,4%	-13,9%
Finlande	42,5	40,8	39,5	39,4	-3,2%	-3,4%	-0,2%
France	32,5	33,2	33,7	33,9	1,6%	2,2%	0,6%
Géorgie	36,3	25,7	31,4	37,8	22,3%	47,2%	20,3%
Allemagne	65,6	66,9	66,0	64,7	-1,3%	-3,2%	-1,9%
Grèce	59,8	48,2	50,5	39,3	4,8%	-18,4%	-22,2%
Hongrie	77,2	82,2	81,4	81,7	-0,9%	-0,6%	0,4%
Islande	NA	13,4	NA	17,4	NA	30,5%	NA
Irlande	22,4	20,6	20,0	20,9	-2,6%	1,4%	4,1%
Italie	NA	39,7	36,0	35,0	-9,2%	-11,9%	-3,0%
Lettonie	71,8	78,6	78,8	80,3	0,3%	2,2%	1,9%
Lituanie	81,9	87,2	89,3	96,2	2,4%	10,3%	7,8%
Luxembourg	NA	NA	34,8	33,9	NA	NA	-2,7%
Malte	89,6	85,4	90,6	87,0	6,0%	1,8%	-4,0%
République de Moldova	44,1	42,5	52,8	51,9	24,2%	22,3%	-1,6%
Monaco	105,9	116,2	121,7	122,5	4,7%	5,4%	0,7%
Monténégro	171,8	169,5	137,7	154,5	-18,7%	-8,8%	12,2%
Pays-Bas	40,1	37,3	43,9	42,8	17,9%	15,0%	-2,4%
Norvège	16,2	16,3	16,7	17,1	2,8%	5,3%	2,5%
Pologne	94,1	106,0	107,9	112,3	1,8%	6,0%	4,1%
Portugal	62,3	58,3	54,9	54,8	-5,7%	-5,9%	-0,2%
Roumanie	39,6	43,6	45,5	52,4	4,5%	20,3%	15,1%
Fédération de Russie	67,3	66,6	65,7	66,8	-1,4%	0,3%	1,8%
Serbie	151,4	143,7	140,3	132,7	-2,3%	-7,6%	-5,4%
Slovaquie	82,2	82,8	82,4	82,5	-0,5%	-0,5%	0,1%
Slovénie	159,7	161,7	162,8	161,2	0,6%	-0,3%	-1,0%
Espagne	NA	97,3	104,6	105,7	7,5%	8,7%	1,1%
Suède	NA	54,1	49,2	48,6	-9,1%	-10,2%	-1,2%
Suisse	55,5	53,6	55,7	53,5	4,1%	-0,1%	-4,0%
ERYMacédoine	111,9	113,1	112,6	107,3	-0,5%	-5,2%	-4,7%
Turquie	30,3	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	NA	72,1	NA	55,2	NA	-23,5%	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	37,1	30,6	31,1	27,0	1,8%	-11,7%	-13,3%
RU: Ecosse	28,7	25,6	26,6	28,5	4,0%	11,3%	7,0%
Israël		47,1	45,4	44,7	-3,6%	-5,1%	-1,5%
Maroc				26,6			
<b>Moyenne</b>	69,8	67,8	69,6	68,7	8,3%	8,9%	0,7%
<b>Médiane</b>	62,3	56,5	55,7	55,2	1,4%	2,0%	0,1%
<b>Minimum</b>	16,2	13,4	16,7	17,1	-18,7%	-23,5%	-22,2%
<b>Maximum</b>	171,8	169,5	162,8	161,2	279,7%	284,5%	20,3%

Certains Etats ont mis en place des *Rechtspfleger*, la question étant même de créer un corps de cette nature au niveau européen. Selon le « Livre blanc pour un *Rechtspfleger* pour l'Europe » publié en 2016 par l'Union européenne des *Rechtspfleger* (UER), « il s'agit de fonctionnaires de justice, qui dans les tribunaux, sont chargés de tâches juridictionnelles aux côtés des juges et procureurs, de soutien de l'activité juridictionnelle

et du management des tribunaux. Le terme de *Rechtspfleger* figurant dans notre sigle correspond à la dénomination professionnelle des collègues allemands et autrichiens qui exercent dans les tribunaux des fonctions à caractère juridictionnel par suite d'un transfert de tâches des juges et qui fait de cette profession un acteur à part entière de la justice ». L'extension de cette fonction dans des pays qui ne la connaissent pas permettrait de réduire la charge de travail des juges, en confiant les contentieux liés à certaines affaires à ces personnels.

Les Etats qui recourent au *Rechtspfleger* sont : **Andorre, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Islande, Irlande, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Espagne et Israël** (17 Etats).

Les autres personnels non juges ont des missions plus dispersées. L'**Arménie** précise que l'augmentation de l'effectif du personnel technique est due à la mise en place de 7 tribunaux administratifs et que la donnée fournie en 2012 ne comprenait que le personnel qui assiste directement les juges, contrairement aux suivantes qui comprennent également les fonctionnaires des tribunaux, les responsables de la discipline judiciaire et les prestataires de services techniques. En **Autriche**, les juridictions administratives créées en 2014 ont été prises en compte pour la première fois. L'**Azerbaïdjan** précise que la création du nouveau poste « d'assistant de juge », l'augmentation du nombre de consultants en informatique dans les tribunaux, etc. font partie des mesures visant à accroître la productivité des juges se traduisant par une augmentation du nombre d'employés non juges de 3 à 4 par juge professionnel. L'augmentation du nombre d'agents chargés des différentes tâches administratives et de la gestion des tribunaux est particulièrement due à l'augmentation du nombre d'agents chargés de l'application du système de tribunal électronique. Pour la **Croatie**, le nombre total d'employés non-juges est le résultat d'une déduction et ne comprend que le personnel en activité. Ainsi, le total ne comprend pas le personnel en congé, suspendu après des procédures disciplinaires, transféré à d'autres organes de l'État (par exemple le ministère de la Justice ou l'Académie judiciaire). La raison de la fluctuation et des différences dans le nombre de *Rechtspflegers* est qu'ils travaillent pendant 2 ans, puis ils sont prolongés de 5 ans et ensuite ils obtiennent ou non un poste permanent. A **Chypre**, le nombre total d'employés autres que les juges comprend le personnel de bureau et les huissiers de justice. En **République tchèque**, les variations concernant les données relatives aux différentes catégories de personnel non-juge sont dues à la différence de méthodologie de présentation des données utilisées pour 2014 et les évaluations précédentes. Au **Danemark**, le poste de *Rechtspfleger* semble similaire à celui de juge suppléant dans les tribunaux danois. Il est précisé que l'écart entre les données 2014 et 2016 est dû à une erreur dans la donnée 2014. La **Géorgie** précise qu'en raison de l'adoption d'amendements à la législation concernant l'interrogatoire des témoins devant les tribunaux, et en raison de l'augmentation très importante du nombre d'affaires reçues en général, le nombre de personnels non-juges a augmenté en 2016. Les données de l'**Allemagne** incluent les employés (équivalent temps plein) en congé sans solde accordé à des fins de formation/formation continue, les membres du personnel libérés pour travailler dans les organes de représentation du personnel, en tant que représentants du personnel handicapé et en tant que commissaires à l'égalité entre les hommes et les femmes, employés dans un établissement spécial, employés en tant que personnel d'accueil/sécurité, employés par le standard téléphonique du tribunal, le personnel de covoiturage, les personnels d'entretien et autres personnels non-salariés. La **Hongrie** inclut les secrétaires de la Cour qui sont des employés similaires au *Rechtspfleger*. Il s'agit d'avocats qui, après avoir obtenu un diplôme d'une faculté de droit, ont réussi l'examen du barreau (qui exige au moins 3 ans de pratique professionnelle). Ils sont habilités à exercer les fonctions de juge dans les cas spécifiquement définis par la loi. Lorsqu'un secrétaire de tribunal traite une affaire, il jouit de la même indépendance qu'un juge. L'**Italie** précise que la catégorie « autres personnels non-juges » comprend les assistants, les réceptionnistes, les porteurs et autres personnels de justice. D'une manière générale, il convient de souligner que le pourcentage élevé d'« autres personnels non-juges » est dû à une interprétation très stricte de la définition des principales catégories. Pour la **Lettonie**, les données 2014, 2015 et 2016 révèlent une tendance à la baisse des effectifs techniques, en particulier des effectifs féminins, mais aucune explication de ces variations n'est disponible à ce stade. La Lettonie précise également que les tâches administratives générales concernant les tribunaux ordinaires sont centralisées au niveau du Bureau du Procureur Général. Il en va de même pour le personnel technique. Parmi les 192 personnes qui assistent les juges, 117 sont des femmes. La **Lituanie** indique que le nombre d'employés techniques a diminué alors que, dans le même temps, le nombre d'employés assistant les juges a augmenté. Pour **Malte**, les membres du personnel qui ne sont pas des juges comprennent les directeurs des tribunaux civils et du personnel, le directeur de la Cour pénale et de son personnel, le Greffe de la Cour pénale, le maréchal principal et en chef, les maréchaux, conducteurs judiciaires et le personnel de « Subasti ». La **République de Moldova** explique que les écarts de données peuvent s'expliquer par la rotation du personnel, notamment due aux bas salaires. Au **Monténégro**, cette catégorie comprend les conseillers judiciaires, les secrétaires, les assistants techniques, les agents de livraison et les comptables. En **Pologne**, les autres membres du personnel non-juges comportent 5859 personnes dont 5212 agents de probation professionnels et 647 employés au sein de l'équipe consultative de spécialistes judiciaires. En **Roumanie**, le nombre indiqué pour

la catégorie « personnel non judiciaire assistant les juges » comprend les commis aux tâches judiciaires ; le nombre indiqué pour le « personnel chargé des tâches administratives » concerne les commis à l'enregistrement, les commis documentaires, les commis statisticiens, les commis archivistes et les fonctionnaires ; le nombre indiqué pour le « personnel technique » comprend le personnel informatique, le personnel contractuel et les autres personnels (chauffeurs, huissiers, agents de procédure, etc.). La **Slovaquie** précise que le ministère de la Justice classe les membres du personnel qui ne sont pas juges en différentes catégories qui diffèrent des catégories énumérées dans le questionnaire de la CEPEJ. Mais aux fins du présent questionnaire, les chiffres comprennent les *Rechtspfleger* (huissiers de justice supérieurs), au niveau des tribunaux de district et des tribunaux régionaux, les assistants de tribunal (greffiers) et les secrétaires de tribunal. Au niveau de la Cour suprême, elle comprend les assistants judiciaires (avocats qui aident les juges dans la recherche juridique, la rédaction des décisions et le soutien juridique) et les greffiers. A également été inclus dans cette catégorie le reste du nombre total d'employés des tribunaux qui ne sont pas des juges. Il s'agit notamment des fonctionnaires responsables de l'administration des tribunaux, de la supervision du personnel, des contacts avec le public (centre d'information, bureau de classement), des archives, du personnel technique, des chauffeurs, etc. En **Slovénie**, les définitions des catégories sont les suivantes : 1. La catégorie « *Rechtspfleger* » comprend uniquement le personnel (assistants judiciaires et conseillers judiciaires) ayant compétence autonome pour adopter des décisions finales (décisions sur le fond de l'affaire), fixées explicitement dans les lois procédurales. 2. La catégorie « personnel autre que les juges » comprend le personnel dont les tâches sont généralement fixées par la Loi sur les tribunaux. Il s'agit des assistants judiciaires (dépôt des demandes et des déclarations des parties au dossier et, par ordonnance d'un juge, effectuer des tâches moins exigeantes liées à la préparation du procès ou d'autres actes de procédure, au calcul des coûts, à la préparation des projets de décisions et à l'exécution d'autres tâches dans les procédures judiciaires sous les ordres d'un juge) et des conseillers judiciaires (exécution de travaux liés à l'examen des parties, des témoins et des experts, en dehors des audiences principales), exécution de travaux préparatoires plus complexes pour les audiences, rédaction de rapports lors des réunions de groupes spéciaux, rédaction de décisions, conduite des audiences sous la direction d'un juge et exécution d'autres travaux sous la direction d'un juge et d'une ordonnance d'un juge). Tous les autres membres du personnel, non mentionnés ci-dessus et ne correspondant pas à 4) « Personnel technique » sont inclus dans 3) « Personnel administratif ». Ce dernier comprend, outre le personnel d'administration judiciaire, le personnel de soutien administratif. La **Slovénie** précise en outre qu'entre les années, le personnel des tribunaux peut être affecté à différents départements et tâches et, par conséquent, la variation des catégories et le ratio hommes/femmes à l'intérieur des catégories peuvent changer, même si aucune embauche ou licenciement majeur pour différentes catégories de personnel des tribunaux n'a eu lieu. En **Espagne**, la donnée pour les autres membres du personnel non-juges comprend les fonctionnaires judiciaires qui sont chargés du traitement des dossiers, des actes de communication et d'autres tâches, et sont répartis en trois catégories (*Auxilio Judicial, Tramitación Procesal, Gestión Procesal*). Les médecins légistes sont un corps spécial (non inclus dans la donnée fournie dans cette question). La **Suisse** inclut les stagiaires, auditeurs, personnel administratif spécialisé dans les questions de protection de l'adulte et de l'enfant, personnels spécialisés des parquets. Il est précisé que la baisse du nombre d'autres personnels non-juges s'explique par le fait que ce nombre est dépendant de la politique d'engagement au sein des autorités judiciaires. L'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** ne peut fournir une ventilation des effectifs telle que décrite par la CEPEJ. En revanche, il fournit une répartition des sexes, pour l'ensemble des catégories : hommes = 29 % ; femmes = 71 %. **Israël** inclut notamment la Garde judiciaire, une unité de sécurité protectrice placée sous les auspices de l'appareil judiciaire, chargée de maintenir l'ordre dans les tribunaux ainsi que la sécurité des juges. D'autres services, tels que l'entretien et le nettoyage, ont été délégués à des prestataires privés.

Il convient de souligner le commentaire de l'**Estonie** qui montre l'intérêt d'un effort sur le recrutement de ces personnels alors qu'une tendance à la baisse se dessine. Un projet pilote a été mis en place en 2013 dans un tribunal de comté, consistant à doter chaque juge d'un assistant juridique personnel. Après la première année du projet pilote, le temps de procédure moyen dans les affaires civiles de ce tribunal est passé de 201 jours à 160 jours ; après la deuxième année, le temps de procédure moyen est tombé à 132 jours. En 2015, le projet a été étendu à tous les tribunaux de première et deuxième instance. Mais aussi des efforts faits par les Etats sur les nouvelles technologies : en 2015, une réforme du Département de l'enregistrement et de l'enregistrement foncier a été menée, au cours de laquelle les quatre districts ont été regroupés au Tribunal du comté de Tartu, créant ainsi un département de l'enregistrement foncier et un bureau d'enregistrement. La réforme s'est traduite par une optimisation significative des processus de travail et des dossiers, ce qui a entraîné une réduction du personnel travaillant dans les registres.

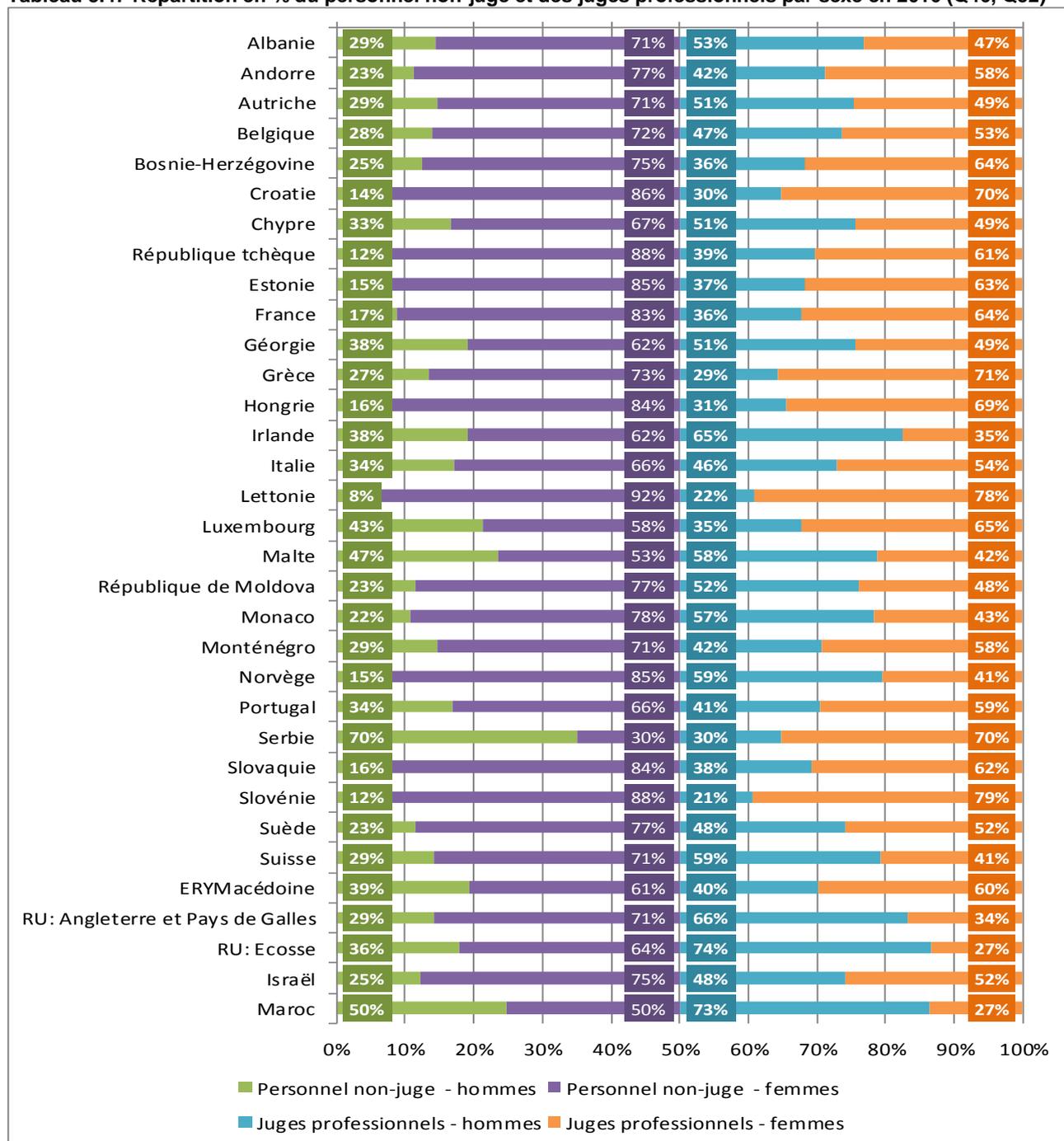
**Tableau 3.45 Nombre de personnels non-juges pour 100 000 habitants par catégorie en 2016 (Q1, Q52)**

Etats / Entités	Total des personnels non-juges travaillant dans les tribunaux (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	1. Rechtspfleger (ou instances similaires)	2. Personnel non-juge chargés d'assister les juges	3. Personnel chargé des tâches relatives à l'administration et à la gestion des tribunaux	4. Personnel technique	5. Autres personnels non-juges
Albanie	31,6	NAP	15,1	4,8	8,6	3,0
Andorre	145,0	26,0	90,3	21,9	6,8	NAP
Arménie	78,5	NAP	22,0	12,4	18,6	25,4
Autriche	63,4	9,6	5,7	7,8	0,6	39,8
Azerbaïdjan	26,9	NAP	11,2	11,4	4,3	NAP
Belgique	44,6	NAP	17,2	20,6	6,8	NAP
Bosnie-Herzégovine	89,9	2,7	34,7	43,0	9,5	NAP
Bulgarie	86,9	NAP	63,1	16,4	6,8	0,7
Croatie	140,3	12,6	99,3	12,0	16,4	NAP
Chypre	51,5	NAP	16,3	15,9	15,3	4,0
République tchèque	91,8	22,8	42,5	19,8	6,2	0,6
Danemark	28,6	4,8	0,2	22,4	1,1	0,1
Estonie	66,7	3,9	46,7	6,2	6,7	3,1
Finlande	39,4	NAP	NA	NA	NA	NA
France	33,9	NAP	28,2	3,9	1,4	0,4
Géorgie	37,8	0,2	15,1	2,3	20,2	NAP
Allemagne	64,7	10,6	34,2	7,9	2,3	9,7
Grèce	39,3	NAP	NA	NA	NA	NA
Hongrie	81,7	8,4	9,2	NA	NA	64,2
Islande	17,4	5,3	NAP	NA	NA	NA
Irlande	20,9	0,5	16,9	3,4	0,0	NAP
Italie	35,0	NAP	21,9	6,7	0,6	5,7
Lettonie	80,3	NAP	54,4	18,0	7,2	0,7
Lituanie	96,2	NAP	53,6	30,0	9,6	3,1
Luxembourg	33,9	NAP	22,2	11,2	0,5	NAP
Malte	87,0	NAP	51,5	13,4	1,6	20,4
République de Moldova	51,9	NAP	27,2	16,3	8,4	NAP
Monaco	122,5	NAP	53,3	37,3	26,6	5,3
Monténégro	154,5	NAP	101,4	NA	NA	53,1
Pays-Bas	42,8	NAP	NA	NA	NA	NA
Norvège	17,1	NAP	NA	NA	NA	NA
Pologne	112,3	5,6	63,0	20,0	8,5	15,2
Portugal	54,8	NAP	51,8	0,9	2,0	0,1
Roumanie	52,4	NAP	31,5	8,3	9,3	3,4
Fédération de Russie	66,8	NAP	33,7	18,8	14,3	NAP
Serbie	132,7	NAP	55,6	47,7	29,4	NAP
Slovaquie	82,5	17,2	39,4	NA	NA	25,8
Slovénie	161,2	25,0	40,0	86,9	9,3	NAP
Espagne	105,7	9,4	NAP	NAP	NAP	96,3
Suède	48,6	NAP	33,4	7,1	1,0	7,1
Suisse	53,5	NAP	21,8	27,8	1,2	2,7
ERYMacédoine	107,3	NAP	26,6	63,1	8,1	9,5
Turquie	NA	NAP	NA	NA	NA	NA
Ukraine	55,2	NAP	14,9	36,0	4,3	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	27,0	NAP	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	28,5	NAP	25,6	2,9	NAP	NAP
Israël	44,7	0,8	9,0	22,4	4,2	8,3
Maroc	26,6	NAP	NA	NA	NA	NA
<b>Moyenne</b>	<b>68,7</b>	<b>10,3</b>	<b>36,6</b>	<b>19,6</b>	<b>8,0</b>	<b>16,0</b>
<b>Médiane</b>	<b>55,2</b>	<b>8,9</b>	<b>32,5</b>	<b>15,9</b>	<b>6,8</b>	<b>5,3</b>
<b>Minimum</b>	<b>17,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Maximum</b>	<b>161,2</b>	<b>26,0</b>	<b>101,4</b>	<b>86,9</b>	<b>29,4</b>	<b>96,3</b>

**Tableau 3.46 Nombre de personnels non-juges par sexe et répartition du total entre les différentes catégories en 2016 (Q52)**

Etats / Entités	Total personnels non-juges travaillant dans les tribunaux (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	Genre		Catégories de personnels non-juges				
		Hommes	Femmes	1. Rechtspfleger (ou instances similaires)	2. Personnel non-juge chargé d'assister les juges	3. Personnel chargé des tâches relatives à l'administration et à la gestion des tribunaux	4. Personnel technique	5. Autres personnels non-juges
Albanie	908	29%	71%	NAP	48%	15%	27%	10%
Andorre	106	23%	77%	18%	62%	15%	5%	NAP
Arménie	2 344	NA	NA	NAP	28%	16%	24%	32%
Autriche	5 544	29%	71%	15%	9%	12%	1%	63%
Azerbaïdjan	2 610	NA	NA	NAP	42%	42%	16%	NAP
Belgique	5 054	28%	72%	NAP	39%	46%	15%	NAP
Bosnie-Herzégovine	3 156	25%	75%	3%	39%	48%	11%	NAP
Bulgarie	6 174	NA	NA	NAP	73%	19%	8%	1%
Croatie	5 827	14%	86%	9%	71%	9%	12%	NAP
Chypre	437	33%	67%	NAP	32%	31%	30%	8%
République tchèque	9 714	12%	88%	25%	46%	22%	7%	1%
Danemark	1 642	NA	NA	17%	1%	78%	4%	0%
Estonie	877	15%	85%	6%	70%	9%	10%	5%
Finlande	2 170	NA	NA	NAP	NA	NA	NA	NA
France	22 712	17%	83%	NAP	83%	12%	4%	1%
Géorgie	1 405	38%	62%	0%	40%	6%	53%	NAP
Allemagne	53 181	NA	NA	16%	53%	12%	4%	15%
Grèce	4 236	27%	73%	NAP	NA	NA	NA	NA
Hongrie	8 003	16%	84%	10%	11%	NA	NA	79%
Islande	59	NA	NA	31%	NAP	NA	NA	NA
Irlande	975	38%	62%	2%	81%	17%	0%	NAP
Italie	21 182	34%	66%	NAP	63%	19%	2%	16%
Lettonie	1 582	8%	92%	NAP	68%	22%	9%	1%
Lituanie	2 740	NA	NA	NAP	56%	31%	10%	3%
Luxembourg	200	43%	58%	NAP	66%	33%	2%	NAP
Malte	383	47%	53%	NAP	59%	15%	2%	23%
République de Moldova	1 844	23%	77%	NAP	52%	31%	16%	NAP
Monaco	46	22%	78%	NAP	43%	30%	22%	4%
Monténégro	958	29%	71%	NAP	66%	NA	NA	34%
Pays-Bas	7 317	NA	NA	NAP	NA	NA	NA	NA
Norvège	900	15%	85%	NAP	NA	NA	NA	NA
Pologne	43 176	NA	NA	5%	56%	18%	8%	14%
Portugal	5 652	34%	66%	NAP	95%	2%	4%	0%
Roumanie	10 297	NA	NA	NAP	60%	16%	18%	6%
Fédération de Russie	98 091	NA	NA	NAP	50%	28%	21%	NAP
Serbie	9 344	70%	30%	NAP	42%	36%	22%	NAP
Slovaquie	4 482	16%	84%	21%	48%	NA	NA	31%
Slovénie	3 330	12%	88%	15%	25%	54%	6%	NAP
Espagne	49 186	NA	NA	9%	NAP	NAP	NAP	91%
Suède	4 859	23%	77%	NAP	69%	15%	2%	15%
Suisse	4 504	29%	71%	NAP	41%	52%	2%	5%
ERYMacédoine	2 225	39%	61%	NAP	25%	59%	8%	9%
Turquie	NA	NA	NA	NAP	NA	NA	NA	NA
Ukraine	23 492	NA	NA	NAP	27%	65%	8%	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	15 772	29%	71%	NAP	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	1 540	36%	64%	NAP	90%	10%	NAP	NAP
Israël	3 856	25%	75%	2%	20%	50%	9%	19%
Maroc	9 255	50%	50%	NAP	NA	NA	NA	NA
Moyenne	10 005,2	27%	73%	13%	51%	27%	11%	19%
Médiane	3 330,0	28%	72%	13%	51%	19%	8%	9%
Minimum	46,0	8%	30%	0%	1%	2%	0%	0%
Maximum	98 091,0	70%	92%	31%	95%	78%	53%	91%

Tableau 3.47 Répartition en % du personnel non-juge et des juges professionnels par sexe en 2016 (Q46, Q52)



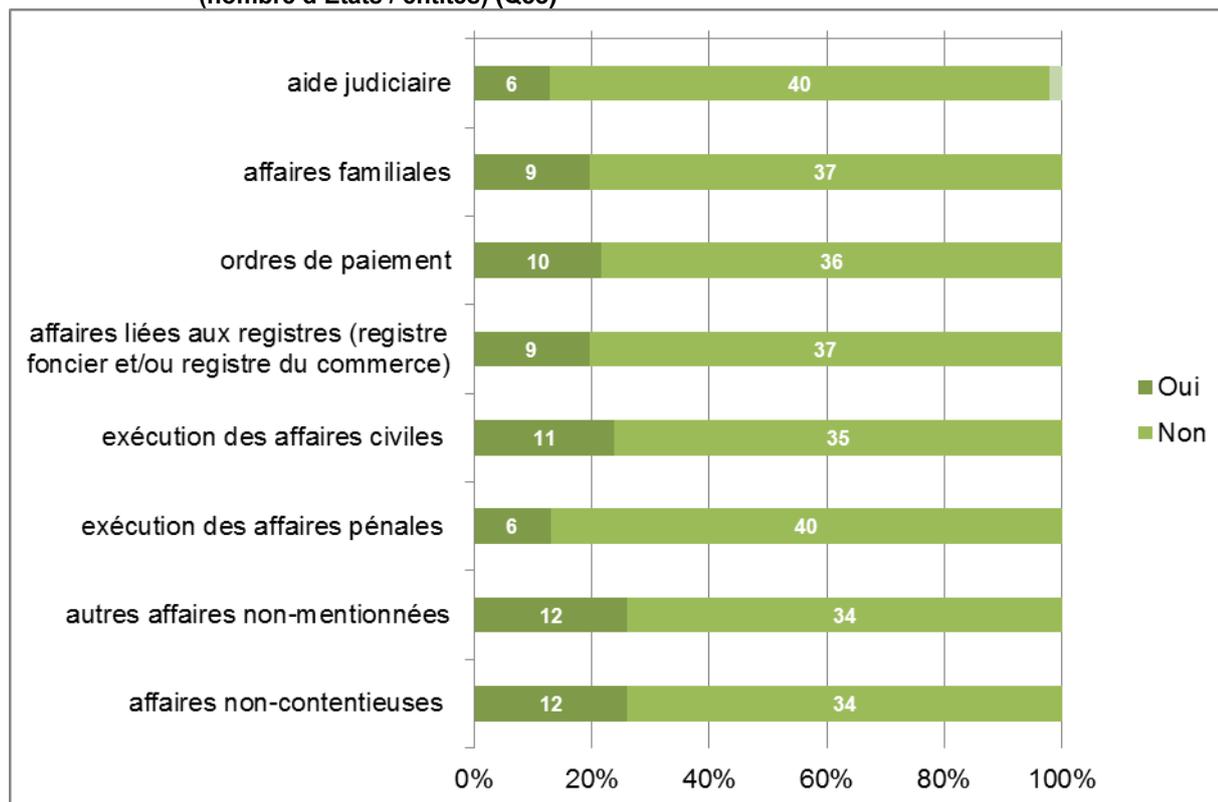
Les missions des *Rechtspfleger* varient. Dans 6 Etats, ils statuent en matière d'aide légale (**Andorre, Autriche, Allemagne, Islande, Pologne, Espagne**) ; dans 9 Etats, ils statuent en matière d'affaires familiales (**Andorre, Autriche, République Tchèque, Allemagne, Hongrie, Islande, Irlande, Slovaquie, Espagne**) ; dans 10 Etats et entités, ils statuent sur des injonctions de payer ; dans 9 Etats et entités, ils statuent sur les registres ; dans 11 Etats et entités, sur la mise en état des affaires civiles ; dans 6, sur les affaires pénales ; dans 12, sur des affaires d'une autre nature et dans 12 également dans des affaires gracieuses.

On peut indiquer que l'**Allemagne**, l'**Autriche**, le **Danemark** et l'**Espagne** font intervenir les *Rechtspfleger* dans la quasi-totalité des champs possibles. En matière pénale en particulier, l'**Allemagne** et l'**Espagne** ont confié des missions aux *Rechtspfleger* qui jouent alors un rôle de véritable organe juridictionnel dans le domaine de l'exécution des peines par exemple. De manière plus générale, ils prennent en charge des tâches de prévoyance et de protection en qualité d'organe indépendant (affaires familiales, tutelles, curatelles, successions, biens matrimoniaux, registre foncier, registres, insolvabilité, exécution forcée...). En **Espagne**, les secrétaires judiciaires (*secretarios judiciales*) sont devenus des *Letrados de la Administracion de Justicia* et se sont vus confier des compétences élargies dans tous les domaines, sauf dans les registres.

Tableau 3.48 Domaines d'intervention des *Rechtspfleger* (ou organes équivalents) en 2016 (Q53)

Etats / Entités	Différents rôles des <i>Rechtspfleger</i>								Nombre total des sub-catégories
	aide judiciaire	affaires familiales	ordres de paiement	affaires liées aux registres (registre foncier et/ou registre du	exécution des affaires civiles	exécution des affaires pénales	autres affaires non-mentionnées	affaires non-contentieuses	
Albanie									0
Andorre									7
Arménie									0
Autriche									6
Azerbaïdjan									0
Belgique									0
Bosnie-Herzégovine									4
Bulgarie									0
Croatie									1
Chypre									0
République tchèque									5
Danemark									1
Estonie									2
Finlande									0
France									0
Géorgie									2
Allemagne									8
Grèce									0
Hongrie									6
Islande									7
Irlande									3
Italie									0
Lettonie									0
Lituanie									0
Luxembourg									0
Malte									0
République de Moldova									0
Monaco									0
Monténégro									0
Pays-Bas									0
Norvège									0
Pologne									6
Portugal									0
Roumanie									0
Fédération de Russie									0
Serbie									0
Slovaquie									7
Slovénie									3
Espagne									7
Suède									0
Suisse									0
ERYMacédoine									0
Turquie									0
Ukraine									0
RU: Angleterre et Pays de Galles									0
RU: Ecosse									0
Israël									4
Maroc									0
<b>Oui</b>	6	9	10	9	11	6	12	12	
<b>Non</b>	40	37	36	37	35	40	34	34	
<b>Total</b>	46	46	46	46	46	46	46	46	

**Graphique 3.49 Synthèse des domaines d'intervention des *Rechtspfleger* (ou organes équivalents) en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q53)**



Les Etats qui ont adopté le *Rechtspfleger* en font un véritable organe juridictionnel aux côtés du juge ou du magistrat. Il est alors indispensable, pour garantir le principe effectif de la séparation des pouvoirs, que ces personnels soient recrutés comme de véritables organes juridictionnels.

### Tendances et conclusions

Le nombre d'Etats ayant mis en place un *Rechtspfleger* ou un personnel équivalent est stable. Les réformes dans l'administration de la justice, très présentes dans les commentaires de certains pays, ne conduisent pas à une définition de l'office du juge et des métiers de la justice permettant d'identifier ce qui ne peut relever que d'un juge ou d'un procureur, et ce qui peut relever d'un personnel non-magistrat. Il n'existe pas de tendance de fond qui porterait une telle réforme dans un très grand nombre de pays.

La diversité des missions confiées aux *Rechtspflegers* s'étend, et plusieurs Etats leur confient des missions très générales, dans des domaines très variés ; tel est le cas essentiellement de l'**Allemagne** et de l'**Espagne**, mais aussi de l'**Islande**, de la **Slovaquie**, et dans une certaine mesure, d'**Andorre**.

Les données sont trop lacunaires dans le domaine précis de l'administration des juridictions pour identifier des tendances. Il est certain que plusieurs Etats confient à ces personnels des missions de gestion des tribunaux, mais sans que l'on connaisse l'étendue exacte de cette tâche.

### 3.4.2 Personnels affectés auprès du ministère public

Tableau 3.50 Variation du nombre de personnel non-procureur par procureur entre 2010 et 2016 (Q55, Q60)

Etats / Entités	Nombre de personnel non-procureur par procureur				Variations		
	2010	2012	2014	2016	2012 - 2014	2012 - 2016	2014 - 2016
Albanie	NAP	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Andorre	1,7	1,0	1,0	0,8	0%	-20%	-20%
Arménie	NAP	0,5	0,6	0,5	14%	8%	-5%
Autriche	1,0	1,1	1,2	1,0	9%	-12%	-19%
Azerbaïdjan	1,2	0,7	0,7	NA	0%	NA	NA
Belgique	3,3	3,3	2,9	3,0	-11%	-8%	4%
Bosnie-Herzégovine	1,8	2,0	1,7	1,8	-15%	-9%	7%
Bulgarie	NA	2,0	2,0	NA	-2%	NA	NA
Croatie	NA	1,8	1,8	1,6	3%	-9%	-12%
Chypre	0,9	0,7	0,6	0,6	-14%	-17%	-4%
République tchèque	1,2	1,2	1,2	1,2	3%	2%	-1%
Danemark	NA	NA	0,7	0,5	NA	NA	-19%
Estonie	0,5	0,5	0,5	0,6	-6%	13%	21%
Finlande	0,5	0,4	0,4	0,4	0%	-16%	-16%
France	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Géorgie	0,7	NA	0,8	0,9	NA	NA	1%
Allemagne	2,0	2,0	2,2	2,1	11%	6%	-5%
Grèce	NA	NA	NA	2,7	NA	NA	NA
Hongrie	1,3	1,5	1,5	1,4	-1%	-5%	-4%
Islande	NAP	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Irlande	1,3	0,9	1,0	0,8	10%	-20%	-27%
Italie	4,8	4,7	4,2	4,1	-10%	-13%	-4%
Lettonie	1,0	0,9	0,9	0,9	-2%	0%	1%
Lituanie	0,9	0,7	0,8	0,8	17%	17%	0%
Luxembourg	0,8	2,4	2,3	2,4	-2%	3%	6%
Malte	2,3	1,7	1,7	1,2	0%	-27%	-27%
République de Moldova	0,6	0,5	0,5	0,5	-15%	-13%	2%
Monaco	1,5	1,0	1,5	1,4	50%	40%	-7%
Monténégro	1,0	1,5	1,5	1,8	-2%	19%	22%
Pays-Bas	4,9	5,0	4,7	4,0	-7%	-21%	-15%
Norvège	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Pologne	1,3	1,2	1,2	1,3	1%	7,3%	6%
Portugal	1,2	1,1	1,1	1,1	0%	-1%	-1%
Roumanie	1,3	1,2	1,3	1,2	9%	2%	-6%
Fédération de Russie	0,4	0,4	NA	NA	NA	NA	NA
Serbie	1,7	1,7	1,8	2,0	10%	22%	11%
Slovaquie	0,8	1,0	1,0	1,1	-3%	4%	8%
Slovénie	1,4	1,2	1,4	1,4	18%	14%	-4%
Espagne	0,8	1,0	0,8	0,8	-20%	-14%	7%
Suède	0,4	0,4	0,4	0,5	4%	15,2%	11%
Suisse	1,7	1,9	1,9	1,9	1%	-3%	-4%
ERYMacédoine	1,0	1,0	1,2	2,3	28%	137%	86%
Turquie	3,1	3,0	2,5	NA	-15%	NA	NA
Ukraine	NA	NA	0,4	0,4	NA	NA	-15%
RU: Angleterre et Pays de Galles	1,7	1,5	1,7	1,6	12%	10%	-2%
RU: Ecosse	NA	2,1	2,3	1,9	11%	-9%	-18%
Israël		0,9	0,9	0,7	-1%	-24,4%	-24%
Maroc				3,7			
Moyenne	1,5	1,5	1,4	1,4	2%	3%	-1%
Médiane	1,2	1,2	1,2	1,2	0%	-1%	-4%
Minimum	0,4	0,4	0,4	0,4	-20%	-27%	-27%
Maximum	4,9	5,0	4,7	4,1	50%	137%	86%

Ces données montrent une diminution en moyenne sur la période 2014-2016 (- 1 %, la médiane étant à - 3 %), la diminution la plus importante est de - 27 % (**Irlande, République de Moldova** et l'augmentation la plus significative est de 86 % (« **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ») Le nombre de personnel affecté auprès du procureur est en moyenne d'1,4 en 2016, le minimum étant 0,4 (**Finlande**) et le maximum 4,1 (**Italie**).

Tableau 3.51 Variation du nombre de personnel non-procureur pour 100 000 habitants entre 2010 et 2016 (Q1, Q60)

Etats / Entités	Nombre de personnel non-procureur pour 100 000 habitants				Variations		
	2010	2012	2014	2016	2012 - 2014	2012 - 2016	2014 - 2016
Albanie	NAP	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Andorre	5,9	5,2	6,5	5,5	23,9%	4,3%	-15,8%
Arménie	NAP	5,3	5,8	5,8	10,0%	9,6%	-0,3%
Autriche	4,0	4,5	4,8	4,0	5,9%	-12,4%	-17,3%
Azerbaïdjan	12,9	8,0	7,8	NA	-2,6%	NA	NA
Belgique	25,5	24,2	22,0	22,9	-9,1%	-5,7%	3,7%
Bosnie-Herzégovine	14,3	15,9	16,1	19,3	1,6%	21,9%	20,0%
Bulgarie	NA	41,0	40,5	NA	-1,2%	NA	NA
Croatie	NA	25,7	24,4	23,6	-4,9%	-8,1%	-3,3%
Chypre	12,4	9,6	8,2	8,4	-14,9%	-12,7%	2,6%
République tchèque	14,5	13,6	13,8	13,7	1,8%	0,9%	-0,9%
Danemark	NA	NA	8,1	6,5	NA	NA	-19,7%
Estonie	6,0	6,5	6,0	7,4	-7,9%	12,9%	22,6%
Finlande	3,1	3,2	2,8	2,4	-10,6%	-23,2%	-14,0%
France	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Géorgie	5,4	NA	10,0	10,1	NA	NA	0,3%
Allemagne	12,6	12,9	14,1	14,0	9,9%	8,7%	-1,1%
Grèce	NA	NA	NA	14,8	NA	NA	NA
Hongrie	22,5	27,1	27,8	27,1	2,6%	0,2%	-2,3%
Islande	NAP	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Irlande	2,3	1,8	2,0	1,6	8,7%	-10,0%	-17,2%
Italie	15,5	15,0	14,6	14,4	-3,0%	-3,9%	-0,9%
Lettonie	17,7	19,2	19,6	19,9	1,9%	3,6%	1,7%
Lituanie	23,9	17,4	19,8	19,5	13,2%	11,9%	-1,2%
Luxembourg	7,2	20,8	19,4	19,5	-6,7%	-6,2%	0,6%
Malte	6,0	5,9	4,7	5,0	-21,5%	-15,8%	7,2%
République de Moldova	11,4	11,2	9,0	9,0	-19,9%	-20,3%	-0,5%
Monaco	16,7	13,8	15,9	18,6	14,7%	34,7%	17,4%
Monténégro	21,6	22,6	26,3	30,5	16,4%	35,0%	16,0%
Pays-Bas	22,9	23,7	22,1	21,6	-6,7%	-8,7%	-2,1%
Norvège	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Pologne	19,4	19,0	18,7	19,7	-1,8%	3,7%	5,5%
Portugal	16,5	15,9	15,2	15,3	-4,7%	-4,0%	0,8%
Roumanie	14,2	14,1	15,1	16,0	6,8%	13,4%	6,2%
Fédération de Russie	8,3	8,3	NA	NA	NA	NA	NA
Serbie	14,6	15,1	16,8	17,7	11,1%	17,1%	5,4%
Slovaquie	13,0	16,9	17,2	18,1	1,8%	7,3%	5,4%
Slovénie	11,0	11,0	13,3	14,3	21,0%	29,9%	7,4%
Espagne	4,2	5,2	4,1	4,5	-21,0%	-14,0%	8,9%
Suède	4,7	4,4	4,5	4,6	1,8%	4,2%	2,4%
Suisse	9,2	20,2	21,1	19,6	4,7%	-3,0%	-7,4%
ERYMacédoine	10,0	9,6	11,8	18,9	22,8%	96,9%	60,3%
Turquie	17,9	17,2	17,3	NA	0,7%	NA	NA
Ukraine	NA	NA	13,1	8,6	NA	NA	-34,1%
RU: Angleterre et Pays de Galles	8,7	6,7	6,5	5,8	-2,7%	-12,7%	-10,4%
RU: Ecosse	22,7	21,7	20,4	16,5	-6,2%	-24,2%	-19,1%
Israël		6,6	6,4	9,5	-2,7%	44,0%	48,0%
Maroc				10,5			
Moyenne	12,7	14,2	14,2	13,8	1,0%	3,9%	0,7%
Médiane	12,8	14,0	14,4	14,6	1,6%	0,6%	0,3%
Minimum	2,3	1,8	2,0	1,6	-21,5%	-24,2%	-34,1%
Maximum	25,5	41,0	40,5	30,5	23,9%	96,9%	60,3%

Ici les données ne montrent pas une diminution du nombre du personnel non procureur sur la période 2010-2016 mais en revanche une diminution moyenne en 2016 par rapport à 2014 et 2012. « **L'ex-République yougoslave de Macédoine** » a connu la plus forte hausse sur la période 2010-2016, tandis que **Andorre**, **l'Autriche**, le **Danemark**, la **Finlande**, **l'Irlande**, **l'Ecosse (RU)** ont connu d'importantes diminutions.

Le **Danemark** précise que le personnel du ministère public (autres que les procureurs) est réparti entre la police et les parquets (première instance). La **France** rappelle que le personnel qui assiste le ministère public est composé de l'ensemble du personnel du greffe sous la direction d'un directeur du greffe. Ce dernier travaille en étroite collaboration avec le président du tribunal et le procureur au tribunal. Par conséquent, les données sur le personnel du ministère public ne peuvent être, à ce jour, distinguées de celles du personnel des tribunaux. En revanche, certains services très spécialisés du ministère public peuvent être confiés à des assistants spécialisés, parfois d'autres juridictions, pour les aider à traiter les procédures les plus complexes. Ces assistants spécialisés sont au nombre de 60, plus 49 juristes assistants. Pour **l'Allemagne**, la donnée comprend le nombre de procureurs associés (c'est-à-dire les fonctionnaires du ministère public avec un droit d'audience uniquement devant les tribunaux locaux - en allemand : *Amtsanwälte*). Il couvre les parquets et les parquets associés basés dans les tribunaux régionaux (première instance), les parquets basés dans les tribunaux régionaux supérieurs (deuxième instance) et le Parquet général fédéral (en l'espèce : nombre de personnes, et non etp). En **Irlande**, parmi les effectifs du Bureau du directeur du ministère public, 77 étaient des grades administratifs. La **Lettonie** prend en compte le directeur administratif, les adjoints du directeur administratif et d'autres membres du personnel du bureau du directeur administratif - personnel de la Chancellerie, interprètes, spécialistes en informatique, personnels spécialisés, chauffeurs de voitures, auditeurs, ainsi que les assistants du procureur. Les assistants des procureurs n'ont pas de pouvoirs procéduraux en matière de poursuites. Leur compétence et leur juridiction sont strictement limitées. La **Lituanie** prend en compte les assistants et les juristes qui travaillent directement avec les procureurs (363 au total : 81 hommes et 282 femmes). A **Malte**, les données concernent spécifiquement le personnel travaillant au sein du Bureau du Procureur Général. Le nombre d'agents non procureurs déclaré se répartit comme suit : personnel greffier de soutien para-juridique ; juristes agissant en qualité d'avocats. En **Roumanie**, les données comprennent les greffiers, les légistes, le personnel auxiliaire, les fonctionnaires et les agents contractuels. La **Slovénie** rappelle qu'il y a eu une augmentation substantielle du nombre d'emplois dans les parquets en 2014 du fait de la décision du Gouvernement de renforcer la lutte contre la corruption et d'autres domaines de la criminalité définis dans la politique de poursuite : 40 conseillers judiciaires principaux ont pris leurs fonctions, ainsi que 7 autres types de fonctionnaires. En 2015, ont été admis 15 stagiaires. Dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », afin d'intégrer les compétences de la nouvelle loi sur la procédure pénale (applicable depuis 2013), le nombre de personnels du ministère public a augmenté en 2014. En 2016, l'augmentation est due à la prise en compte du personnel du nouveau ministère public spécial (40 employés). Il convient également de noter que ce nombre ne comprend pas les enquêteurs qui travaillent pour le ministère public en tant que membres de la police judiciaire et qui sont employés principalement par le ministère de l'Intérieur. La **Turquie** ne peut séparer le nombre d'employés non-juges du nombre d'employés (autres que les procureurs) affectés au ministère public, mais elle précise que le nombre total d'agents non-juges et d'agents du ministère public est de 55 085. **L'Ecosse (RU)** précise avoir réalisé diverses économies d'échelle au fil des ans, en tenant compte de l'utilisation accrue des solutions numériques, ce qui a permis de réaliser des économies de personnel. En **Israël**, les données fournies comprennent le nombre d'agents non-procureurs rattachés à la fois au Bureau du Procureur général et au parquet de la police. Les données concernant le Bureau du Procureur général n'incluent pas les volontaires du service national et les étudiants.

### 3.5 Avocats

Le respect de la mission de l'avocat est une condition essentielle de l'Etat de droit. La Recommandation Rec (2000)21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat définit l'avocat comme « *une personne qualifiée et habilitée conformément au droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique* »<sup>22</sup>.

Conformément à cette définition, un avocat peut avoir la tâche de représenter ses clients devant le tribunal, mais également d'apporter une assistance juridique.

Dans certains pays, il existe d'autres définitions de l'avocat, notamment le *sollicitor* (qui dispense des conseils juridiques et prépare les documents juridiques) et le *barrister* (qui représente son client devant le tribunal). En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, dans les années 1990, les *sollicitors* ont obtenu la qualification complémentaire de *sollicitor-advocate* et ont été autorisés à plaider devant les tribunaux supérieurs. Concernant l'**Irlande**, les *sollicitors* ont obtenu le droit plein et entier de plaider devant les tribunaux dès le début des années 1970. Le terme *attorney* est également utilisé et se rapproche davantage du concept de l'avocat tel qu'appréhendé dans ce rapport (une personne pouvant pratiquer le droit, introduire des requêtes en justice et dispenser des conseils juridiques).

Pour des raisons pratiques, le rapport fait référence à la définition de l'avocat telle qu'elle ressort de la Recommandation Rec (2000)21, dans la mesure où la possibilité d'agir en justice au nom d'un client conditionne l'activité des tribunaux. Le cas échéant, une distinction entre les catégories susmentionnées a été opérée.

La qualité de la justice passe notamment par l'existence au profit du justiciable d'une défense assurée par un professionnel formé, compétent, disponible, offrant des garanties déontologiques et travaillant pour un coût raisonnable.

---

<sup>22</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, La liberté d'exercice de la profession d'avocat, Recommandation Rec(2000)21, 25 octobre 2000.

### 3.5.1 Nombre d'avocats

Tableau 3.52 Variation du nombre d'avocats pour 100 000 habitants entre 2010 et 2016 (Q1, Q146 et Q147)

Etats / Entités	Nombre d'avocats pour 100 000 habitants				Variation			Nombre d'avocats incluant les conseillers juridiques qui ne peuvent pas représenter les clients devant le tribunal (en 2016)
	2010	2012	2014	2016	2012-2014	2012-2016	2014-2016	
Albanie	157	216	86	79	-60%	-63%	-9%	
Andorre	179	219	242	274	10%	25%	12%	
Arménie	35	45	53	62	17%	36%	14%	
Autriche	66	68	69	70	2%	3%	1%	
Azerbaïdjan	8	9	10	9	10%	7%	-3%	
Belgique	152	155	162	164	4%	5%	1%	
Bosnie-Herzégovine	34	35	37	46	6%	29%	18%	
Bulgarie	161	165	176	190	7%	15%	7%	
Croatie	94	103	106	113	3%	10%	6%	
Chypre	298	295	363	425	23%	44%	15%	
République tchèque	97	104	113	107	8%	3%	-5%	
Danemark	105	107	108	108	1%	1%	0%	
Estonie	59	66	71	75	8%	15%	6%	
Finlande	35	36	39	69	8%	93%	44%	
France	80	86	94	98	9%	14%	4%	
Géorgie	78	83	102	120	23%	46%	15%	
Allemagne	190	201	202	200	1%	0%	-1%	
Grèce	370	381	388	390	2%	3%	1%	
Hongrie	121	131	132	114	1%	-13%	-15%	
Islande	302	323	NA	321	..	0%	..	
Irlande	239	241	251	262	4%	9%	4%	
Italie	350	379	368	378	-3%	0%	3%	
Lettonie	61	66	68	63	4%	-5%	-9%	
Lituanie	51	60	68	78	14%	30%	12%	
Luxembourg	372	385	387	403	1%	5%	4%	
Malte	383	332	346	301	4%	-9%	-15%	
République de Moldova	47	49	51	57	4%	15%	10%	
Monaco	70	86	82	93	-4%	9%	12%	
Monténégro	100	114	122	134	7%	18%	9%	
Pays-Bas	98	102	105	102	3%	1%	-2%	
Norvège	135	138	142	147	3%	7%	4%	
Pologne	101	114	137	126	20%	10%	-9%	
Portugal	259	270	283	296	5%	9%	4%	
Roumanie	96	98	104	118	6%	20%	12%	
Fédération de Russie	46	48	48	49	0%	4%	3%	
Serbie	108	112	118	129	6%	15%	8%	
Slovaquie	84	96	107	113	12%	17%	5%	
Slovénie	63	69	79	83	15%	20%	5%	
Espagne	272	285	291	305	2%	7%	5%	
Suède	53	55	57	58	4%	5%	1%	
Suisse	129	135	140	142	4%	5%	1%	
ERYMacédoine	103	121	108	121	-11%	0%	10%	
Turquie	97	99	112	126	14%	28%	11%	
Ukraine	224	244	NA	83	..	-66%	..	
RU: Angleterre et Pays de Galles	299	308	253	259	-18%	-16%	3%	
RU: Ecosse	206	209	209	209	0%	0%	0%	
Israël		637	684	738	7%	16%	8%	
Maroc				35				
Moyenne	143	150	151	162	6%	12%	5%	
Médiane	102	113	110	119	4%	7%	4%	
Minimum	8	9	10	9	-60%	-66%	-15%	
Maximum	383	385	388	425	23%	93%	44%	

Le nombre d'avocats pour 100 000 habitants a encore augmenté en 2016, comme lors des trois exercices précédents. Cependant, l'augmentation moyenne pour la période 2010-2016 n'est que de 3 %. Il semblerait que la tendance soit au ralentissement.

Les commentaires ne permettent pas toujours d'expliquer ces baisses que l'on constate en **Albanie, Azerbaïdjan, République tchèque, Allemagne, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Ukraine, Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Une partie de l'explication tient sans doute davantage dans un changement de classification en réponse au questionnaire de la CEPEJ, qu'à une réelle diminution des effectifs (**Malte**). L'**Albanie** a expliqué la baisse par une modification des exigences en matière de formation des avocats, et donc une plus forte sélection. **Malte** explique la diminution de ses données en 2016 : l'adhésion à la Chambre des avocats, qui est l'unique barreau de Malte, n'est pas obligatoire. Ainsi, au cours des derniers mois, le ministère de la Justice a dressé la première liste complète des avocats avec et sans mandat. Le travail est toujours en cours, il est donc important de noter que le chiffre cité ci-dessus, qui est inférieur à celui présenté dans l'évaluation précédente, reflète une représentation plus fidèle du nombre d'avocats titulaires d'un mandat. L'**Ukraine** explique que l'activité d'un nombre important d'avocats a été suspendue ou supprimée en raison de poursuites disciplinaires. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, le nombre de *barristers* a augmenté alors que le nombre de *solicitors* a diminué, or les *barristers* peuvent seulement exercer au Royaume-Uni alors que les *solicitors* peuvent exercer partout dans l'Union européenne. Le Barreau irlandais a par ailleurs fait savoir que le nombre d'enregistrements d'avocats anglais et gallois en **Irlande** est en augmentation de 275 % en 2016 par rapport à 2015. Que cela soit lié au fait que le Royaume-Uni quitte l'Union européenne reste une question ouverte pour le moment.

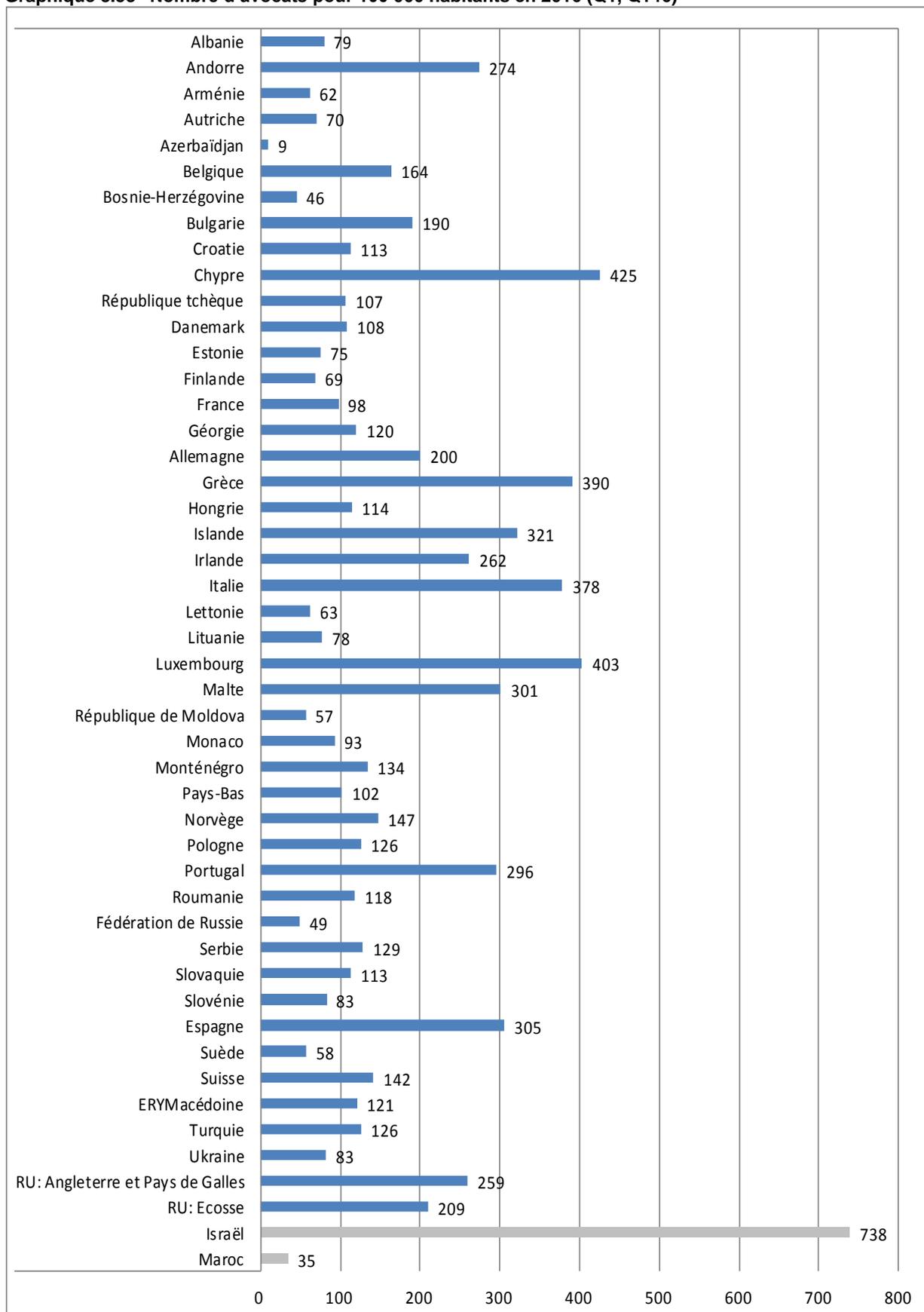
A l'inverse, **Chypre** précise que trois universités offrant des diplômes en droit ont été créées, ce qui a permis d'augmenter le nombre d'avocats inscrits.

Il existe surtout un grand écart entre les Etats, qui s'explique aussi par les traditions juridiques, la définition et le champ des compétences des avocats, ainsi que par le développement ancien ou récent de l'Etat de droit. Le plus petit nombre en 2016 est de 9 avocats pour 100 000 habitants en **Azerbaïdjan** et le plus important étant de 425 avocats à **Chypre**, lequel inclut cependant les juristes qui conseillent leurs clients mais ne les représentent pas devant les tribunaux. Plusieurs autres Etats se rapprochent des 400 avocats pour 100 000 habitants : **Luxembourg** (403), **Grèce** (390), **Italie** (378). Les chiffres tombent ensuite, l'**Islande** en dénombant 321 pour 100 000 habitants, l'**Espagne** 305, **Malte** 301, le **Portugal** 296, **Andorre** 274, l'**Irlande** 262, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** 259, l'**Ecosse (RU)** 209, l'**Allemagne** 200, *etc.* La moyenne en 2016 est de 161 avocats pour 100 000 habitants, la médiane précisant même 119 avocats pour 100 000 habitants.

L'**Autriche** précise que les données ne comprennent que les avocats inscrits sur la liste des avocats autrichiens (6 132), les avocats inscrits sur la liste des avocats européens établis (84) inscrits au 31 décembre 2016. Il ne comprend pas les avocats ni les conseillers juridiques, étant donné que ces professions ou types de prestataires de services n'existent pas. La **Belgique** précise 7 930 avocats pour l'Ordre des barreaux francophone et germanophone au 1<sup>er</sup> décembre 2016 et 10 602 avocats aux barreaux flamands. En **Finlande**, le nombre d'avocats indiqué pour 2012 et 2014 se référait aux membres du barreau finlandais ayant le droit d'utiliser les titres professionnels *advokat* (avocat). Les cabinets d'avocats emploient également des associés. En outre, les bureaux d'aide juridique emploient également des conseillers juridiques qui ne sont pas tous membres de l'ordre des avocats. Jusqu'en 2014, les juristes (personnes titulaires d'une maîtrise en droit) pouvaient offrir des services juridiques similaires à ceux des membres du Barreau. Depuis le début de l'année 2014, seuls les avocats, les avocats de l'aide juridique publique et les avocats qui ont obtenu la licence mentionnée dans la Loi sur les avocats agréés sont autorisés à représenter un client devant le tribunal. En 2016, le nombre total d'avocats (3 791) comprend 2 119 membres de l'Ordre des avocats finlandais, 1 540 avocats agréés et 229 avocats de l'aide juridique publique (97 avocats de l'aide juridique publique sont également membres de l'Ordre des avocats finlandais). Seuls les membres de l'ordre des avocats finlandais ont désormais le droit d'utiliser le titre professionnel d'« avocat ». En **Allemagne**, tous les avocats sont habilités à plaider devant les tribunaux. Aucune distinction n'est faite entre les différents groupes d'avocats. Outre les avocats, certaines autres personnes peuvent également comparaître en justice en tant que « conseillers juridiques » mais il n'existe pas de données statistiques sur ces personnes. En **Hongrie**, les avocats sont ceux qui sont titulaires d'un diplôme en droit, qui ont réussi l'examen du Barreau et sont membres de l'ordre des avocats local. Un avocat ne peut travailler qu'en tant qu'avocat indépendant, ou en tant que membre d'un cabinet d'avocats, il ne peut pas être un employé. Les avocats qui travaillent en tant qu'employés d'une entreprise sont appelés « conseillers juridiques ». Ils ont le droit de représenter leurs employeurs dans toute procédure, la limitation étant qu'ils ne peuvent agir qu'au nom de leurs employeurs et ne peuvent avoir d'autres clients. Une nouvelle loi sur les avocats entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les données de l'**Irlande** présentent le nombre actuel de membres du *Bar Council of Ireland* et de la *Law Society of Ireland*. La **Lituanie** précise que le nombre d'avocats en exercice

est fourni par l'ordre des avocats mais qu'il y a aussi 870 assistants d'avocats qui fournissent des services juridiques. Les données de **Malte** se réfèrent au nombre d'avocats sous mandat qui sont également membres de la Chambre des avocats, à la fin de 2016. Le **Portugal** précise que seuls les avocats inscrits sont autorisés à exercer la profession d'avocat et à représenter des personnes devant les tribunaux. Le nombre d'avocats fournis ne comprend pas les juristes de compétence reconnue et les professeurs de droit (conseillers juridiques). Ces professionnels sont inscrits au barreau et peuvent donner des conseils juridiques. En **Serbie**, les avocats sont membres de leur barreau local/régional et de l'ordre des avocats national. En **Suède**, les données comprennent tous les membres de l'ordre des avocats suédois (*advokater*) et les avocats associés dans les cabinets d'avocats. Seuls ceux qui sont qualifiés et qui ont répondu à toutes les exigences obligatoires peuvent être admis comme membres de l'Ordre des avocats suédois. Seuls les membres du barreau suédois peuvent donner des conseils juridiques et représenter le client devant les tribunaux sous le titre professionnel « *Advokat* ». Une caractéristique intéressante de la profession d'avocat est d'avoir un marché ouvert et libre et aucun monopole pour les avocats ; chacun peut agir en tant que conseiller en matière juridique et représenter les clients dans un tribunal. L'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** compte 16 045 *barristers* et 135 309 *solicitors*, soit 151 354 avocats au total. **Israël** explique que le nombre total d'avocats en exercice comprend toutes les personnes titulaires d'une licence en droit enregistrée auprès du Barreau israélien, et pas seulement les avocats en exercice. Ce nombre comprend également les avocats de l'administration publique (procureurs de l'État, avocats de la défense publique et conseillers juridiques), ainsi que les conseillers juridiques des entreprises privées.

**Graphique 3.53 Nombre d'avocats pour 100 000 habitants en 2016 (Q1, Q146)**



### 3.5.2 Monopole des avocats pour la représentation légale

Tableau 3.54 Synthèse du monopole de la représentation en justice devant les tribunaux de première instance en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q149)

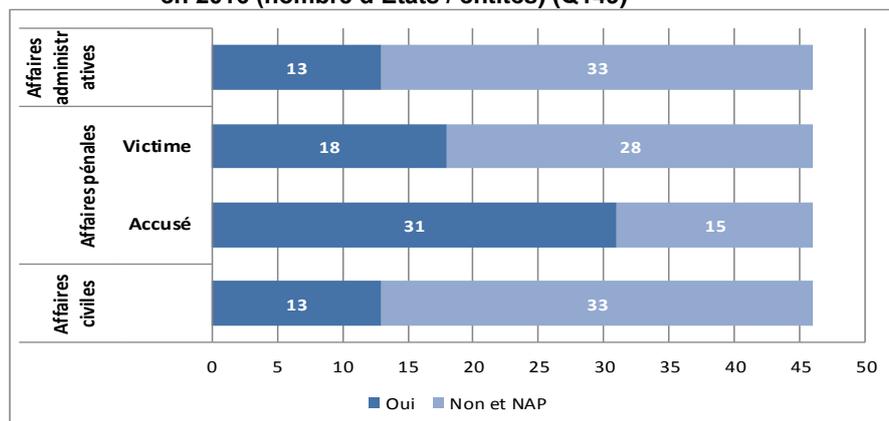


Tableau 3.55 Synthèse du monopole de la représentation en justice devant les tribunaux de deuxième instance en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q149)

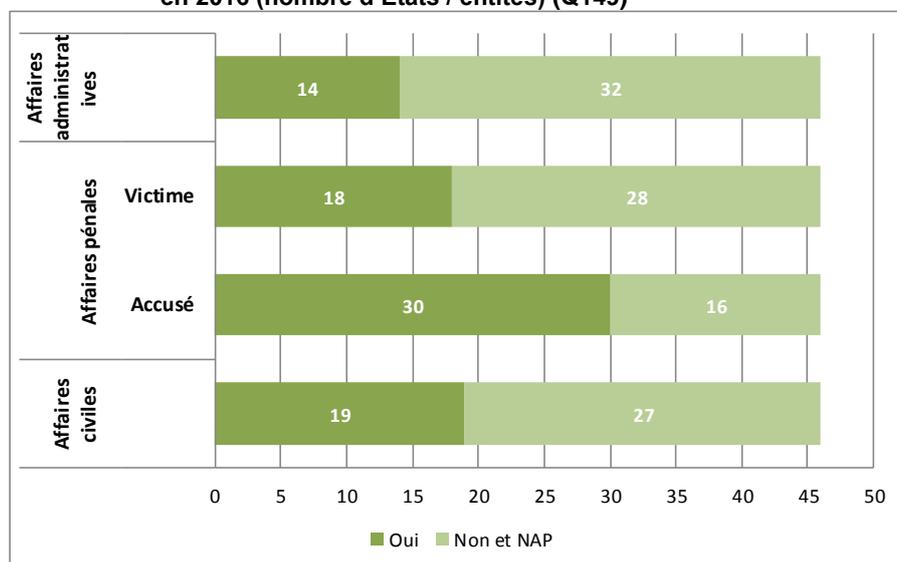
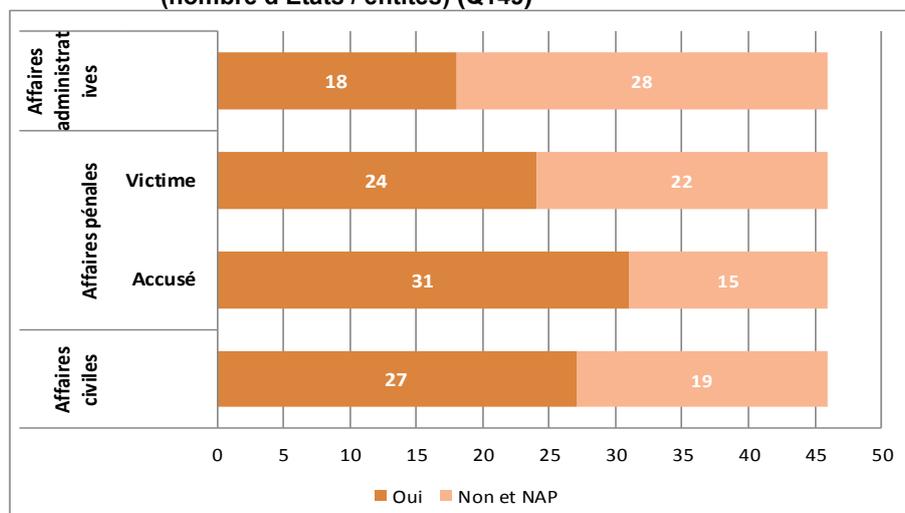


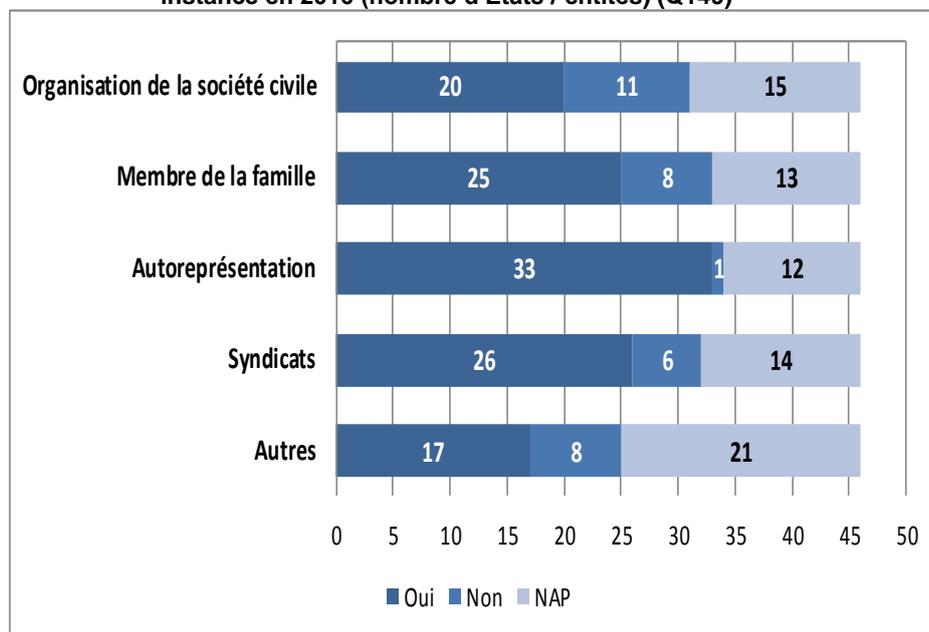
Tableau 3.56 Synthèse du monopole de la représentation en justice devant la plus haute instance en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q149)



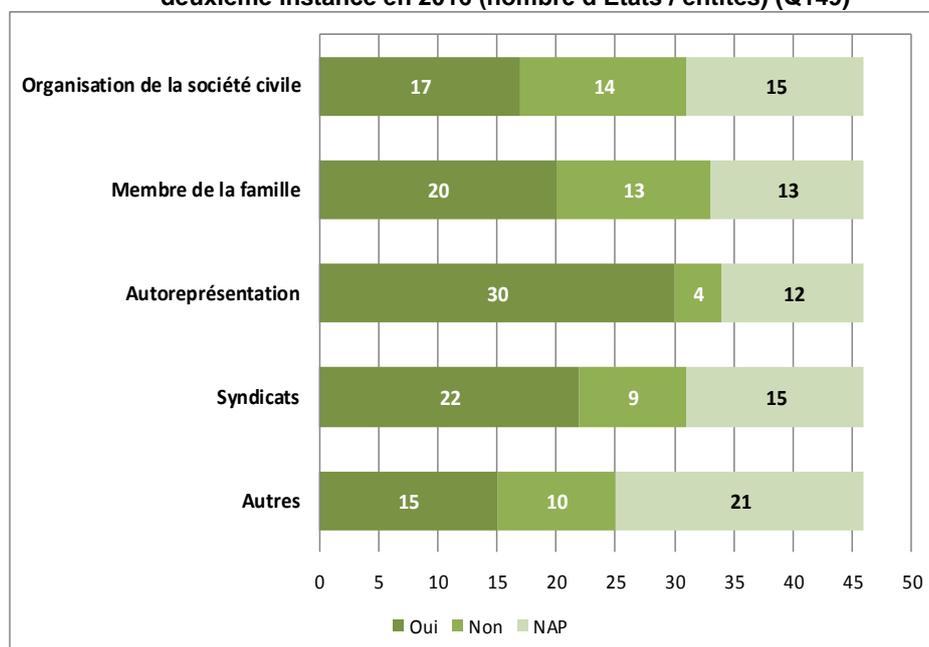
C'est au niveau de la dernière instance qu'il y a le plus de représentation obligatoire. 18 Etats et entités ont déclaré qu'il existe un monopole de la représentation légale en troisième instance dans les affaires civiles, les affaires pénales (à l'égard des victimes en tant que défendeurs) et des affaires administratives. Ils ne sont plus que 13 au niveau de la deuxième instance et 11 au niveau de la première instance.

Ce sont surtout les accusés dans les affaires pénales qui sont représentés obligatoirement par un avocat (31 Etats en première instance, 30 Etats en deuxième instance et 31 en dernière instance). Pour les affaires civiles et administratives, le monopole s'illustre surtout au niveau de la troisième instance (respectivement 27 et 18 Etats et entités). C'est aussi le cas pour la représentation des victimes en troisième instance (le monopole existe dans 24 Etats et entités alors qu'il existe dans 18 en première instance).

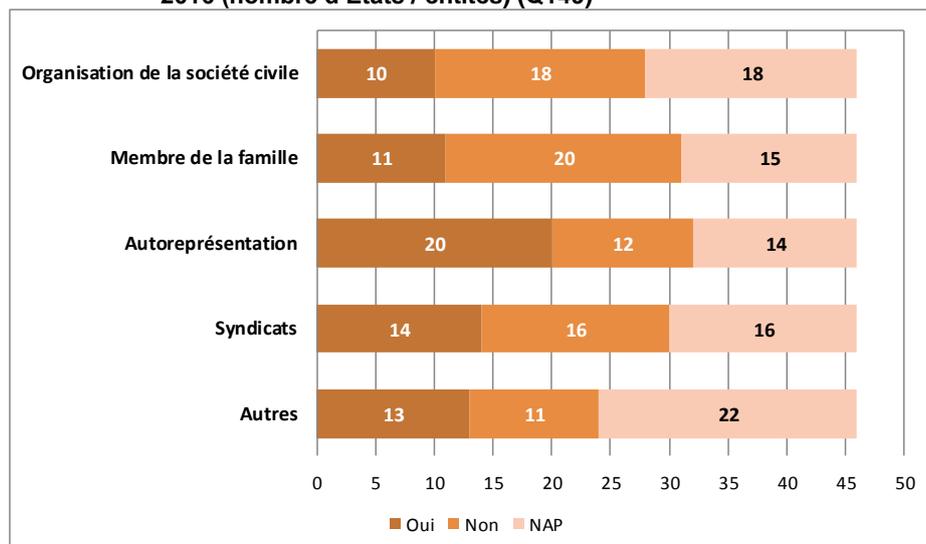
**Tableau 3.57 Autres organismes ou personnes pouvant représenter les clients devant les tribunaux de première instance en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q149)**



**Tableau 3.58 Autres organismes ou personnes pouvant représenter les clients devant les tribunaux de deuxième instance en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q149)**



**Tableau 3.59 Autres organismes ou personnes pouvant représenter les clients devant la plus haute instance en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q149)**



Plus rares en revanche sont les pays qui diversifient réellement la nature des organisations ou des personnes qui peuvent représenter un client devant une cour. Il n'y a que 9 Etats et entités à déclarer en première instance une représentation par une organisation de la société civile, par une personne de la famille, par soi-même, par un syndicat ou autre, 6 en deuxième instance et 5 au niveau de la plus haute instance. Parmi ces cinq exceptions au monopole de représentation des avocats, la représentation par soi-même est la plus élevée au niveau de toutes les instances (33 en première instance, 30 en deuxième instance et 20 pour l'instance la plus haute).

### Tendances et conclusions

Le nombre d'avocats augmente encore en Europe, avec des écarts importants entre Etats et entités.

L'augmentation du nombre d'avocats dans plusieurs Etats d'Europe centrale et orientale reflète le développement de l'Etat de droit. Le développement généralisé de l'aide judiciaire, bien qu'inégal entre les Etats et entités, peut également expliquer une part de l'augmentation du nombre d'avocats.

On constate toujours un nombre important d'avocats dans les pays d'Europe du sud, où les sociétés sont davantage judiciairisées.

Le monopole des avocats n'est pas une tendance marquée, surtout en première instance. Il a tendance à augmenter au niveau de la plus haute instance.

### **3.6 La parité dans le secteur de la justice**

Comme précédemment indiqué, la CEPEJ axe particulièrement cette année son étude sur la problématique de la répartition femmes/hommes au sein des professions du secteur de la justice. L'étude repose sur une combinaison des réponses au questionnaire général et d'un questionnaire spécifique sur cette question.

Le nombre de réponses reçues au questionnaire spécifique à la thématique de l'égalité femmes/hommes a été important : 38 Etats et entités sur 48 ont entièrement répondu, 2 partiellement ; seuls 8 n'ont pas répondu. En revanche, les actions menées par les Etats et entités en matière d'égalité entre hommes et femmes dans le secteur de la justice sont rares. Souvent les mesures ne sont pas propres au système judiciaire mais plus largement à toutes les professions publiques, et même plus largement toutes les professions, y compris dans le secteur privé. Quelques exemples intéressants propres au secteur de la justice méritent toutefois d'être mentionnés.

L'analyse des questionnaires permet de dresser un constat et d'envisager des pistes d'actions pour les Etats et entités, ainsi que des outils à développer. Des causes d'inégalité peuvent également être identifiées, à partir des exemples rencontrés, mais les études sont encore insuffisantes et doivent être affinées.

### 3.6.1 Répartition hommes/femmes dans les différentes professions

Certains tableaux et graphiques déjà mentionnés dans les paragraphes relatifs aux juges et aux procureurs sont rappelés.

Tableau 3.60 Répartition des juges professionnels par instance et par sexe en 2016 (Q46)

Etats / Entités	Total des juges professionnels (ETP)		Juges professionnels de 1ère instance		Juges professionnels de 2ème instance		Juges professionnels de cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	53%	47%	49%	51%	60%	40%	91%	9%
Andorre	42%	58%	29%	71%	67%	33%	NAP	NAP
Arménie	75%	25%	75%	25%	76%	24%	71%	29%
Autriche	51%	49%	48%	52%	56%	44%	70%	30%
Azerbaïdjan	88%	12%	88%	12%	88%	12%	84%	16%
Belgique	47%	53%	46%	54%	50%	50%	72%	28%
Bosnie-Herzégovine	36%	64%	37%	63%	33%	67%	39%	61%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	30%	70%	27%	73%	35%	65%	59%	41%
Chypre	51%	49%	50%	50%	NAP	NAP	62%	38%
République tchèque	39%	61%	33%	67%	46%	54%	77%	23%
Danemark	49%	51%	44%	56%	58%	42%	68%	32%
Estonie	37%	63%	30%	70%	44%	56%	74%	26%
Finlande	45%	55%	44%	56%	46%	54%	66%	34%
France	36%	64%	33%	67%	40%	60%	51%	49%
Géorgie	51%	49%	51%	49%	50%	50%	62%	38%
Allemagne	NA	NA	NA	NA	NA	NA	71%	29%
Grèce	29%	71%	27%	73%	28%	72%	55%	45%
Hongrie	31%	69%	28%	72%	34%	66%	50%	50%
Islande	62%	38%	58%	42%	NAP	NAP	80%	20%
Irlande	65%	35%	64%	36%	80%	20%	56%	44%
Italie	46%	54%	43%	57%	48%	52%	70%	30%
Lettonie	22%	78%	19%	81%	24%	76%	32%	68%
Lituanie	38%	62%	35%	65%	57%	43%	69%	31%
Luxembourg	35%	65%	34%	66%	33%	68%	100%	0%
Malte	58%	42%	50%	50%	89%	11%	NAP	NAP
République de Moldova	52%	48%	53%	47%	48%	52%	55%	45%
Monaco	57%	43%	40%	60%	33%	67%	81%	19%
Monténégro	42%	58%	42%	58%	43%	57%	33%	67%
Pays-Bas	42%	58%	39%	61%	54%	46%	NA	NA
Norvège	59%	41%	56%	44%	64%	36%	67%	33%
Pologne	NA	NA	36%	64%	47%	53%	NA	NA
Portugal	41%	59%	33%	67%	59%	41%	80%	20%
Roumanie	26%	74%	28%	72%	26%	74%	17%	83%
Fédération de Russie	40%	60%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Serbie	30%	70%	30%	70%	25%	75%	42%	58%
Slovaquie	38%	62%	37%	63%	39%	61%	41%	59%
Slovénie	21%	79%	18%	82%	25%	75%	58%	42%
Espagne	47%	53%	40%	60%	63%	37%	88%	12%
Suède	48%	52%	51%	49%	42%	58%	67%	33%
Suisse	59%	41%	54%	46%	68%	32%	68%	32%
ERYMacédoine	40%	60%	39%	61%	45%	55%	48%	52%
Turquie	58%	42%	58%	42%	68%	32%	53%	47%
Ukraine	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	66%	34%	NA	NA	NA	NA	83%	17%
RU: Ecosse	74%	27%	74%	26%	65%	35%	NAP	NAP
Israël	48%	52%	45%	55%	54%	46%	71%	29%
Maroc	73%	27%	68%	32%	85%	15%	80%	20%
Moyenne	47%	53%	43%	57%	50%	50%	63%	37%
Médiane	46%	54%	40%	60%	48%	52%	67%	33%
Minimum	21%	12%	18%	12%	24%	11%	17%	0%
Maximum	88%	79%	88%	82%	89%	76%	100%	83%

Tableau 3.61 Répartition de différentes professions judiciaires par sexe en 2016 (Q46, G1)

Etats / entités	Total des juges professionnels (FTE)		Procureurs		Avocats		Notaires		Agents d'exécution	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	53%	47%	39%	61%						
Andorre	42%	58%	40%	60%						
Arménie	75%	25%	91%	9%	58%	42%	30%	70%	84%	16%
Autriche	51%	49%	49%	51%	71%	29%	NA	NA	NA	NA
Azerbaïdjan	88%	12%	95%	5%	85%	15%	NA	NA	NA	NA
Belgique	47%	53%	45%	55%	NA	NA				
Bosnie-Herzégovine	36%	64%	49%	51%	71%	29%	49%	51%	NA	NA
Bulgarie	NA	NA	NA	NA						
Croatie	30%	70%	32%	68%	54%	46%	38%	62%	63%	37%
Chypre	51%	49%	19%	81%	47%	53%	NA	NA	86%	14%
République tchèque	39%	61%	50%	50%	61%	39%	NA	NA	NA	NA
Danemark	49%	51%	32%	68%						
Estonie	37%	63%	29%	71%	53%	47%	22%	78%	41%	59%
Finlande	45%	55%	45%	55%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
France	36%	64%	47%	53%	45%	55%	61%	39%	66%	34%
Géorgie	51%	49%	71%	29%	53%	47%	17%	83%	63%	37%
Allemagne	NA	NA	54%	46%	60%	40%	84%	16%	NA	NA
Grèce	29%	71%	45%	55%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hongrie	31%	69%	40%	60%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Islande	62%	38%	43%	57%						
Irlande	65%	35%	43%	57%	51%	49%	79%	21%	73%	27%
Italie	46%	54%	57%	43%	53%	47%	66%	34%	48%	52%
Lettonie	22%	78%	38%	62%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Lituanie	38%	62%	49%	51%	62%	38%	14%	86%	44%	56%
Luxembourg	35%	65%	53%	47%						
Malte	58%	42%	39%	61%	42%	58%	42%	58%	NA	NA
République de Moldova	52%	48%	68%	32%	71%	29%	28%	77%	56%	44%
Monaco	57%	43%	60%	40%	66%	34%	33%	67%	0%	100%
Monténégro	42%	58%	36%	64%	73%	27%	40%	60%	70%	30%
Pays-Bas	42%	58%	39%	61%						
Norvège	59%	41%	43%	57%	67%	31%	NA	NA	85%	15%
Pologne	NA	NA	48%	52%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Portugal	41%	59%	38%	62%	46%	54%	24%	76%	35%	65%
Roumanie	26%	74%	48%	52%						
Fédération de Russie	40%	60%	NA	NA	59%	41%	16%	84%	21%	79%
Serbie	30%	70%	45%	55%	64%	36%	43%	57%	60%	40%
Slovaquie	38%	62%	51%	49%	58%	42%	30%	70%	66%	34%
Slovénie	21%	79%	32%	68%	55%	45%	41%	59%	89%	11%
Espagne	47%	53%	36%	64%	NA	NA	69%	31%	NA	NA
Suède	48%	52%	40%	60%	70%	30%	67%	33%	37%	63%
Suisse	59%	41%	NAP	NAP	71%	29%	80%	20%	30%	70%
ERYMacédoine	40%	60%	41%	59%	58%	42%	44%	56%	57%	43%
Turquie	58%	42%	68%	32%	58%	42%	54%	46%	69%	31%
Ukraine	NA	NA	65%	35%	64%	36%	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	66%	34%	45%	55%	51%	48%	72%	28%	NA	NA
RU: Ecosse	74%	27%	34%	66%	46%	54%	49%	51%	NA	NA
Israël	48%	52%	36%	64%	54%	46%	76%	24%	NA	NA
Maroc	73%	27%	84%	16%	77%	23%	84%	16%	87%	13%
Moyenne	47%	53%	47%	53%	59%	40%	46%	54%	57%	43%
Médiane	46%	54%	45%	55%	58%	42%	43%	57%	61%	39%
Minimum	21%	12%	19%	5%	42%	15%	14%	16%	0%	11%
Maximum	88%	79%	95%	81%	85%	58%	84%	86%	89%	100%

Tableau 3.62 Répartition des procureurs par instance et par sexe en 2016 (Q55)

Etats / entités	Total des procureurs		1ère instance		2ème instance		Cours suprêmes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Albanie	39%	61%	32%	68%	86%	14%	73%	27%
Andorre	40%	60%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Arménie	91%	9%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Autriche	49%	51%	47%	53%	67%	33%	61%	39%
Azerbaïdjan	95%	5%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Belgique	45%	55%	41%	59%	59%	41%	92%	8%
Bosnie-Herzégovine	49%	51%	48%	52%	NAP	NAP	52%	48%
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	32%	68%	28%	72%	41%	59%	46%	54%
Chypre	19%	81%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République tchèque	50%	50%	46%	54%	59%	41%	67%	33%
Danemark	32%	68%	30%	70%	41%	59%	27%	73%
Estonie	29%	71%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Finlande	45%	55%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
France	47%	53%	43%	57%	55%	45%	68%	32%
Géorgie	71%	29%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Allemagne	54%	46%	53%	47%	66%	34%	67%	33%
Grèce	45%	55%	38%	62%	55%	45%	81%	19%
Hongrie	40%	60%	35%	65%	46%	54%	56%	44%
Islande	43%	57%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Irlande	43%	57%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Italie	57%	43%	54%	46%	71%	29%	72%	28%
Lettonie	38%	62%	35%	65%	42%	58%	47%	53%
Lituanie	49%	51%	50%	50%	NAP	NAP	41%	59%
Luxembourg	53%	47%	57%	43%	NAP	NAP	42%	58%
Malte	39%	61%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République de Moldova	68%	32%	67%	33%	65%	35%	73%	27%
Monaco	60%	40%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Monténégro	36%	64%	38%	62%	26%	74%	50%	50%
Pays-Bas	39%	61%	37%	63%	53%	46%	NA	NA
Norvège	43%	57%	40%	60%	60%	40%	64%	36%
Pologne	48%	52%	43%	57%	57%	43%	66%	34%
Portugal	38%	62%	37%	63%	59%	41%	59%	41%
Roumanie	48%	52%	47%	53%	48%	52%	49%	51%
Fédération de Russie	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Serbie	45%	55%	44%	56%	52%	48%	58%	42%
Slovaquie	51%	49%	48%	52%	55%	45%	58%	42%
Slovénie	32%	68%	27%	73%	45%	55%	55%	45%
Espagne	36%	64%	NAP	NAP	NAP	NAP	63%	37%
Suède	40%	60%	NAP	NAP	NAP	NAP	57%	43%
Suisse	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
ERYMacédoine	41%	59%	37%	63%	50%	50%	70%	30%
Turquie	68%	32%	67%	33%	90%	10%	80%	20%
Ukraine	65%	35%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Angleterre et Pays de Galles	45%	55%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Ecosse	34%	66%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Israël	36%	64%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Maroc	84%	16%	80%	20%	95%	5%	92%	8%
Moyenne	47%	53%	43%	57%	56%	44%	61%	39%
Médiane	45%	55%	43%	57%	55%	45%	60%	40%
Minimum	19%	5%	27%	33%	26%	10%	27%	8%
Maximum	95%	81%	67%	73%	90%	74%	92%	73%

Ces tableaux montrent que la répartition par sexe parmi les juges et procureurs est en faveur des femmes, le métier se féminisant largement, alors même que cette augmentation de femmes ne se retrouve pas dans la hiérarchie judiciaire : plus on s'élève dans la hiérarchie et moins on trouve de femmes, et encore moins aux

postes de chefs de juridictions. Mais les chiffres de 2016 sont tout de même meilleurs que ceux de 2014 y compris pour les fonctions hiérarchiquement plus élevés, même si l'amélioration reste faible.

En revanche, dans les autres professions judiciaires, la féminisation est moins importante. Les hommes sont assez largement majoritaires dans la profession d'avocat (59 % - 41 %) et parmi les agents d'exécution (57 % - 43 %). Ce sont les hommes qui sont plus souvent majoritaires chez les avocats : la proportion dépasse 70 % en **Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, République de Moldova, au Monténégro**, en **Suède, Suisse** et au **Maroc**. S'agissant des agents d'exécution, la proportion d'hommes est parfois considérable et il est difficile d'avoir une explication ; ainsi par exemple 84 % d'agents d'exécution sont des hommes en **Arménie**, c'est presque le même pourcentage à **Chypre**, en **Norvège, Slovénie** ou encore au **Maroc**. Les femmes apparaissent majoritaires dans la profession de notaire (54 % - 46 %) mais les résultats sont obtenus sur un nombre de réponses insuffisant. Il est intéressant cependant de noter que le pourcentage dépasse parfois les 70 % de femmes dans la profession de notaire : **Arménie, Estonie, Géorgie, Lituanie, République de Moldova, Portugal, Fédération de Russie, Slovaquie**. Il semblerait donc que la féminisation des notaires soit remarquable dans les pays de l'Est de l'Europe, pour des raisons peut-être liées à la stabilité de la profession par rapport à celle d'avocat.

### Tendances et conclusions

Alors que les juges et les procureurs sont de plus en plus souvent des femmes, les avocats, les notaires et les agents d'exécution sont majoritairement des hommes. Les conditions de recrutement, ainsi que les conditions de travail, dans ces différentes professions peuvent expliquer certaines situations.

Il est possible en effet que la profession de juge soit considérée plus stable que celle d'avocat ainsi que l'évoque une étude élaborée pour le Parlement européen<sup>23</sup>, et ainsi plus sécurisante pour les femmes. Le rapport établi pour la Commission européenne dans le cadre du projet « *Handle with care : assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice* » (Ed. F. Contini, janvier 2018) propose également une explication de cette nature.

En revanche, dans les niveaux supérieurs de la hiérarchie, la part de femmes et d'hommes change de manière significative, là où, comme le précise le rapport, le prestige et le salaire du juge augmentent<sup>24</sup>. Une étude récente menée par deux sociologues, Yoann Demoli et Laurent Willemez, publiée par le ministère de la Justice française (Infostat Justice n° 161, avril 2018) tendrait à confirmer cette thèse pour les juges français. On y apprend que le parquet (que l'on peut considérer comme plus contraignant en termes d'horaires de travail) apparaît comme une fonction bien plus souvent choisie par les hommes que celui de juge. Les positions de chef de juridiction montrent aussi que les hommes deviennent chefs de juridiction bien plus fréquemment que les femmes, et plus jeunes. Si 1,5 % des hommes de 35-39 ans sont déjà chefs de juridiction, c'est le cas de quatre fois moins de femmes (le ratio concernant la part de femmes et d'hommes diminue ensuite légèrement pour s'établir à 2 : les hommes étant deux fois plus souvent chefs de cour, à chaque âge, que les femmes). L'étude montre aussi que les hommes sont plus nombreux dans le grade le plus élevé. Si la pyramide des âges joue un rôle sur ce point du fait de la logique d'ancienneté de l'avancement en **France** (66 % des magistrats sont des femmes mais l'effectif des hommes augmente avec l'âge), l'étude montre que les différences de trajectoires professionnelles entre hommes et femmes jouent un rôle très important. L'étude émet en effet l'hypothèse que les hommes connaîtraient, par exemple, des postes plus nombreux, plus diversifiés, fonctionnellement comme géographiquement, et les différences pourraient s'expliquer par des contraintes familiales que les hommes et les femmes vivent différemment.

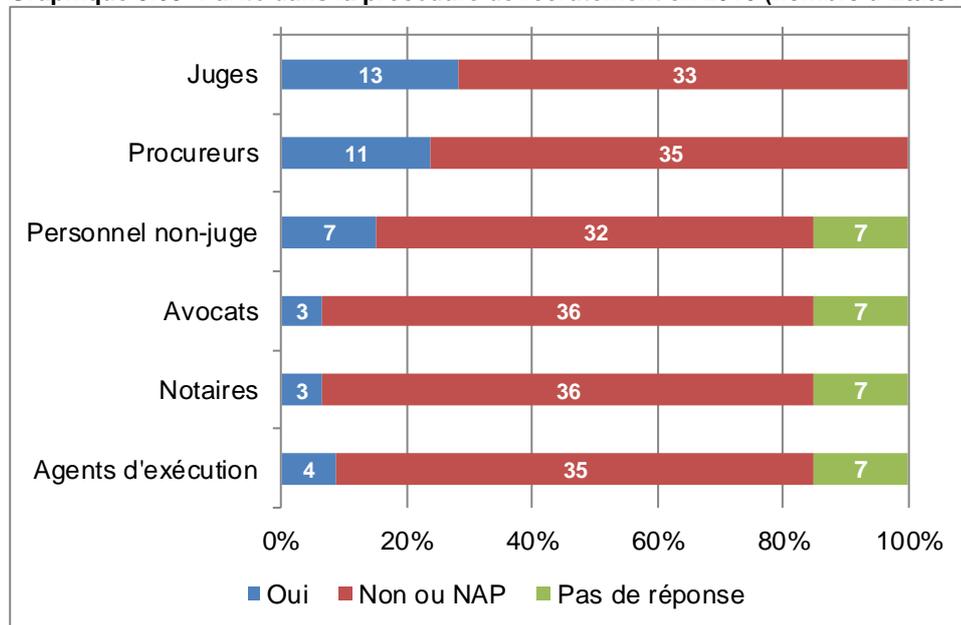
<sup>23</sup> « Judicial careers might be more attractive for some women in the first instance than careers in private practice. Judicial careers offer a salaried and fixed income and, at the lower levels, fixed hours. Private practice might not offer either of these things. Judicial careers might seem to be a choice with less stress (i.e. a managed rather than a self-generated workload) less pressure and a clear career path. Advancement in the career judicial may seem less contingent on participation in after-hours social events and the demands of male culture », Mapping the Representation of Women and Men in Legal Professions Across the EU, Wheeler Sally, Irvina Lisa, Hauptfleisch Renate, Korolkova Katja ; Natter Monika, Schultz Urike, European Parliament, 2017, p. 87.

<sup>24</sup> « Handle with care : assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice » Ed. F. Contini, janvier 2018, p. 144 et 148.

### 3.6.2 Dispositions particulières pour faciliter la parité hommes/femmes dans le cadre des procédures de recrutement

Les données ne sont pas toutes disponibles et il est alors délicat de donner des lignes directrices en particulier pour les professions judiciaires autres que juges et procureurs.

**Graphique 3.63 Parité dans la procédure de recrutement en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q110-1, Q117-1, G2)**



S'agissant des juges, 11 Etats indiquent qu'ils ont mis en œuvre des dispositions particulières pour faciliter la parité entre les femmes et les hommes dans le cadre des procédures de recrutement. Pour la **Bosnie-Herzégovine**, les données produites en 2014 précisait que la loi portant sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs poursuivait l'objectif de parité exprimé sous forme d'obligation lors des procédures de nomination et de promotion des magistrats. Pour le **Monténégro**, il ne semble pas qu'il y ait de dispositifs particuliers, excepté le fait que la Constitution et la loi imposent et garantissent l'égalité des sexes dans les procédures de recrutement, ce qui ne constitue pas des éléments spécifiques à la justice ; cependant, les informations fournies en 2014 indiquaient que le Conseil de la justice était lié par une obligation légale de veiller à la parité femmes/hommes lors de la procédure de nomination.

Des dispositions existent en **Autriche**, au **Danemark**, en **Islande**. En **Allemagne**, des dispositions générales favorisent la parité, en particulier pour favoriser le recrutement du sexe sous-représenté, mais ces dispositions n'apparaissent pas spécifiques à la justice et aux juges ; des dispositions particulières favorisent également la parité pour le recrutement des avocats, des notaires et des agents d'exécution. L'**Allemagne** est le seul pays à présenter une stratégie globale en matière de parité. En **Norvège**, des dispositions tentent de faciliter la parité dans le recrutement : la loi relative à l'égalité des sexes et contre les discriminations impose aux autorités publiques de faire des efforts systématiques pour promouvoir l'égalité des sexes lors des recrutements ; le même principe s'applique au recrutement de personnel non-juge recruté par chaque juridiction. En **Serbie** il semble qu'il n'existe pas de dispositions spécifiques, mais simplement l'application du principe général de non-discrimination. Ce principe s'applique alors dans de nombreux Etats, comme en **Slovaquie**, **Turquie** (il existe un Comité sur l'égalité entre les femmes et les hommes de l'Assemblée de Turquie, chargé de promouvoir l'égalité, mais sa mission semble s'effectuer essentiellement au travers de dépôt de plaintes dont il est saisi), **Ukraine**, **Ecosse (RU)** (comités de recrutement mixtes pour favoriser la parité dans les recrutements d'avocats), **Israël**. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)** existent des dispositions pour inciter à des recrutements favorisant la parité, non pas par un mécanisme de quotas mais par des incitations à la diversification des professions. Les possibilités pour des juges de travailler à temps partiel ont été renforcées pour favoriser le recrutement de femmes. Le Lord Chief Justice est intervenu dans la nomination des « *magistrates* » (juges de paix non-professionnels), pour qu'il soit tenu compte des aptitudes, mais aussi de l'équilibre entre les sexes ; ce mécanisme a ainsi permis que de très nombreuses femmes accèdent à cette qualité (dès 2011, plus de 50 % des *magistrates* étaient des femmes).

La **République de Moldova** a mis en place des dispositions particulières pour favoriser la parité dans le recrutement du personnel non-juge. De plus, une modification des textes a eu lieu en 2017 pour renforcer

l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans les mécanismes de recrutement et de promotion. La **Suisse** ne pratique pas de mécanismes spécifiques, mais il est intéressant de noter que, dans certains cantons, des quotas ont été mis en place pour favoriser le recrutement de femmes. La **Suède** a mis en place des dispositions de nature à garantir l'égalité pour le recrutement des agents d'exécution : ainsi les recrutements se font désormais par des tests qui semblent garantir plus objectivement le respect du principe d'égalité.

### Tendances et conclusions

Il existe peu d'Etats et entités dans lesquels des dispositions spécifiques en faveur de la parité dans les recrutements du secteur de la justice ont été édictées et mises en œuvre. Dans la plupart des cas, ce sont des dispositions ou des mécanismes généraux qui s'appliquent pour éviter des discriminations en fonction du sexe. Seule l'**Allemagne** semble avoir construit une politique globale en faveur de la parité, tant pour le recrutement des juges que des avocats, des notaires et des agents d'exécution.

### 3.6.3 Dispositions particulières pour faciliter la parité hommes/femmes dans le cadre des procédures de promotion

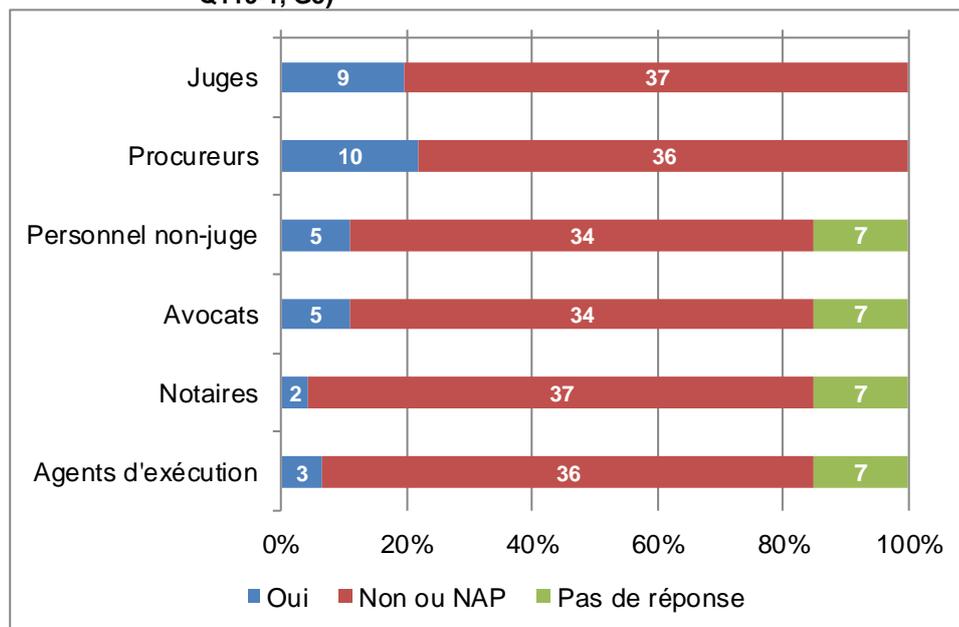
Les résultats doivent, là encore, être maniés avec un certain recul. 9 Etats et entités indiquent avoir mis en place des mesures permettant d'assurer la parité dans les mécanismes de promotion des juges (**Arménie, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Allemagne, Monténégro, Serbie, Espagne, Turquie, Angleterre et Pays de Galles (RU)**, ainsi qu'**Israël**). 10 l'indiquent pour la promotion des procureurs (**Bosnie-Herzégovine, Danemark, Allemagne, Monténégro, Norvège, Fédération de Russie, Slovaquie, Suède, Turquie, Ecosse (RU)**, ainsi qu'**Israël**).

Pour la promotion des personnels non-juges, ils ne sont plus que 5 Etats et entités indiquant avoir pris des mesures pour favoriser la parité dans les mécanismes de promotion (**Allemagne, Irlande, République de Moldova, Norvège, Angleterre et Pays de Galles (RU)**). 5 Etats et entités affirment également avoir pris de telles mesures pour favoriser la parité dans la promotion des avocats (**Italie, Norvège, Suède, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU)**). Pour les notaires, seule la **Norvège** précise avoir pris certaines dispositions ; 3 Etats en ont pris pour les agents d'exécution (**Allemagne, Norvège, Suède**).

Dans ces différents cas, l'**Allemagne** est l'Etat qui se distingue puisque, conformément à sa politique globale en faveur de la parité entre les femmes et les hommes, il a mis en place des dispositifs particuliers permettant de favoriser la parité dans les mécanismes de promotion pour le personnel non-juge et les agents d'exécution, et pour les procureurs, mais pas pour les avocats et les notaires, ce qui peut se comprendre du fait des particularités de la profession (libérale). En **Irlande**, un plan a été mis en place en 2014 pour favoriser la parité concernant les promotions ; de nouvelles mesures ont été annoncées en janvier 2017, avec un objectif de promotion à 50/50, et une incitation forte à donner la priorité aux femmes à compétences égales.

La **Norvège** insiste sur les mécanismes mis en place pour favoriser l'équilibre entre les femmes et les hommes pour les promotions aux postes de management dans la police, grâce à un plan quinquennal. La **Suède** a mis en place des mesures incitatives pour la promotion des femmes au sein de la profession d'avocat : des lignes directrices ont été données par le bureau du Barreau pour favoriser la parité. Des tests de sélection ont été instaurés pour permettre la promotion des agents d'exécution en favorisant l'absence de discrimination.

**Graphique 3.64 Parité dans le cadre de la procédure de promotion en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q112-1, Q119-1, G3)**



Pour les autres Etats indiqués, il s'agit bien souvent de dispositions interdisant toute discrimination fondée sur le sexe en matière de promotion, mais ces dispositions ne sont pas spécifiques au domaine de la justice.

### Tendances et conclusions

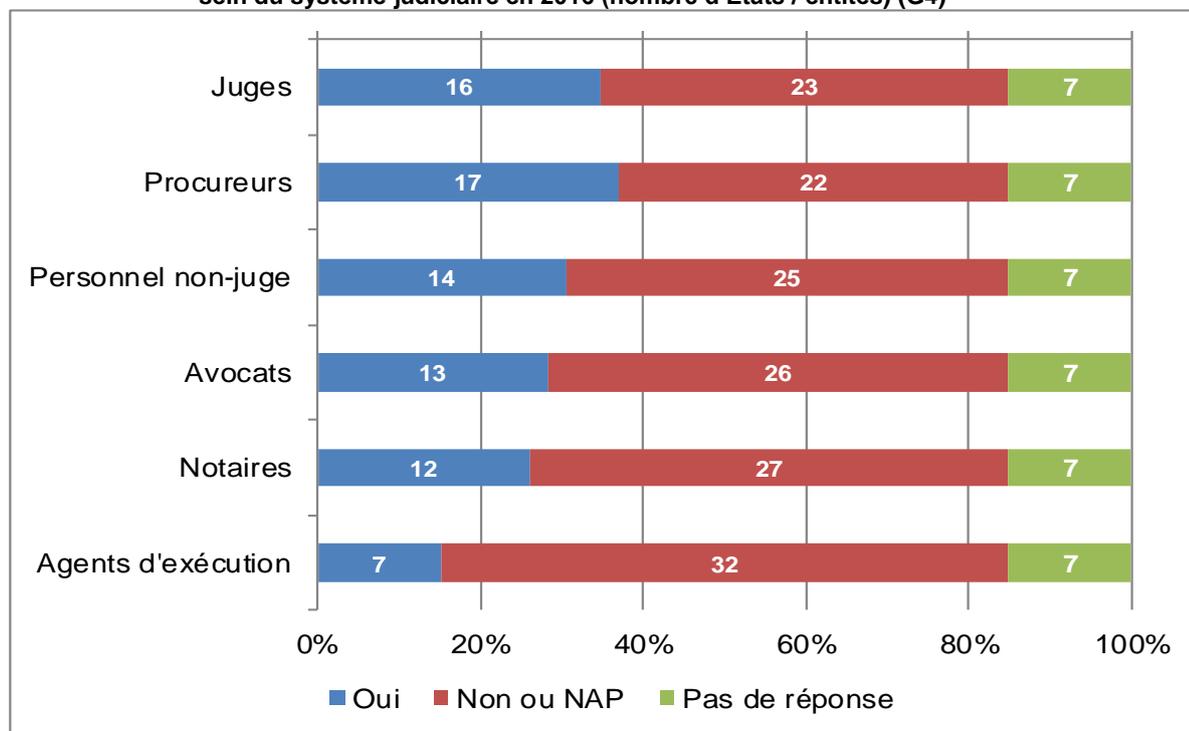
Les indications figurant dans les réponses aux questionnaires ne sont pas suffisamment précises pour en tirer des conclusions parfaitement fiables. Cependant il est évident que certains Etats et entités apparaissent comme particulièrement soucieux d'assurer la parité dans les mécanismes de promotion, pour les juges et les procureurs, mais aussi plus largement dans la majorité des professions de justice. L'**Allemagne**, la **Norvège** et la **Suède** semblent prendre en compte cette exigence dans les dispositions mises en place. En revanche, il est impossible de déterminer l'efficacité de ces mécanismes ou mesures ; si l'on s'en tient aux seules données fournies, il n'est pas certain que les dispositifs soient utiles, l'**Allemagne** par exemple souffrant de déséquilibres évidents dans la répartition d'hommes et de femmes dans les différentes catégories. Il manque également le pourcentage de femmes et d'hommes promus chaque année au regard du pourcentage de femmes et d'hommes éligibles à une promotion. Il serait également intéressant d'avoir connaissances d'éventuelles différences de salaires femmes-hommes.

Il n'existe pas de mécanisme spécifique permettant aux femmes d'accéder à des postes de responsabilité au sein des juridictions ; l'organisation des systèmes judiciaires ne répond pas actuellement à cet objectif, à de très rares exceptions près. Cela impliquerait effectivement de revoir la formation initiale, la formation continue des magistrats, les méthodes de management internes pour parvenir à mettre en place de nouvelles organisations de travail, donc une réflexion d'ensemble qui ne semble pas encore avoir été menée par les Etats et entités.

### 3.6.4 Enquêtes ou rapports récents concernant, en tout ou partie, la répartition hommes/femmes au sein du système judiciaire

Les Etats et entités ne disposent pas tous des outils leur permettant d'identifier précisément les domaines dans lesquels il faudrait agir pour favoriser la parité.

**Graphique 3.65 Enquêtes ou rapports récents concernant - en tout ou partie - la répartition hommes/femmes au sein du système judiciaire en 2016 (nombre d'Etats / entités) (G4)**



L'**Espagne** a indiqué par exemple que le Conseil de la justice effectue les enquêtes pour la répartition entre les femmes et les hommes s'agissant des juges, le ministre de la Justice pour les procureurs, les académies privées ou les régions autonomes s'agissant des personnels non-juges, et la Direction générale pour le Notariat (au sein du Ministère de la Justice) pour les notaires. En **Italie**, le Conseil Supérieur de la Magistrature fournit les données pour les juges et les procureurs, le Barreau national pour les avocats, le Conseil des Notaires pour les notaires et le Ministre de la justice pour les agents d'exécution et les personnels non juges. La **Finlande** a effectué ce type d'enquêtes essentiellement pour les avocats ; le Barreau a même fait réaliser une enquête sur les salaires des hommes et des femmes au sein de la profession (2017-2018), enquête qui a été inspirée par la campagne #metoo. La **France** indique disposer seulement d'un rapport de l'Inspection générale de la Justice sur la féminisation des métiers du ministère de la justice (2017). En **Géorgie**, le Haut Conseil de Justice fournit un certain nombre de statistiques sur la répartition femmes/hommes pour les juges ; il semble que ce type d'enquête fasse prendre conscience du problème, avec un début d'augmentation du nombre de femmes à certains postes importants ; une autre institution est en charge de cette enquête pour les personnels non-juges. En **Irlande**, l'enquête existe pour les avocats, avec un rapport annuel du Barreau. En **Lituanie**, une enquête nationale sur la répartition entre les femmes et les hommes a été faite pour les procureurs (pas pour les juges). Un rapport a ainsi été présenté au Parlement en 2016. Au **Monténégro**, un rapport national sur la répartition entre les femmes et les hommes pour les procureurs existe ; le Conseil judiciaire dispose de ces éléments ; le rapport annuel du Conseil des procureurs contient des informations sur la parité en 2016. La **Norvège** dispose de données sur la répartition entre les femmes et les hommes pour les juges et le personnel non-juge dans le rapport annuel de chaque tribunal. Au **Portugal**, le Centre des Etudes judiciaires fournit chaque année, depuis 2004, une étude qui intègre les questions de parité pour les juges et les procureurs. Ces enquêtes et rapports existent globalement en **République de Moldova**, ces statistiques étant nécessaires dans le cadre du programme de développement des Nations-Unies. La **Serbie** dispose d'enquêtes sur le fonctionnement de la justice depuis 2014 : le constat est qu'il y a plus de femmes que d'hommes dans les tribunaux et à tous les niveaux de la hiérarchie, y compris au sein de la Cour suprême. « **L'ex-République yougoslave de Macédoine** » précise que les enquêtes existent pour toutes les professions judiciaires. En **Turquie**, le Conseil des juges et des procureurs publie un rapport annuel avec des données sur la parité.

### Tendances et conclusions

Il n'existe pas toujours de stratégie globale dans les enquêtes menées en matière de répartition entre les femmes et les hommes dans les différentes professions. Il existe souvent un souci de prendre en compte la question de la parité, mais pas de manière organisée. Les données sont collectées sans réelle planification et avec des objectifs qui ne sont pas toujours clairement mis en évidence.

### 3.6.5 Programme national ou document d'orientation visant à promouvoir l'égalité hommes/femmes dans le système judiciaire

13 Etats et entités indiquent avoir un programme national ou un document d'orientation visant à promouvoir la parité entre les femmes et les hommes dans le système judiciaire.

Peu d'Etats et entités reconnaissent l'existence d'un programme spécifique à la parité dans la justice. En **Arménie**, il s'agit d'un document pour favoriser la parité dans les candidatures depuis 2014 ; un plan d'action a été décidé pour 2015-2017. L'**Autriche** dispose d'un programme spécifique. La **Géorgie** réfléchit à un tel programme : le plan d'action 2014-2016 était en faveur de la parité. Il a été envisagé d'inclure les questions relatives à la parité pour les mécanismes de recrutement dans les tribunaux et la production de statistiques. Ces statistiques sont envisagées dans le plan 2018-2020 ; une base de données sur la parité serait alimentée au niveau des juridictions. La **Norvège** ne dispose pas de programme spécifique, mais le Bureau de recrutement judiciaire tente de mettre en place une politique de promotion de la parité dans la nomination des juges. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, la réforme constitutionnelle de 2005 a encouragé de manière générale la diversité et donc la parité entre les femmes et les hommes ; la Commission de nomination judiciaire insiste sur la nécessité de recrutements au mérite et cherche à encourager la diversité dans les recrutements. Un programme existe en **Suède**. Le **Maroc** met en évidence une initiative, la Charte de la réforme du système judiciaire, dans laquelle la parité est envisagée par le conseil du Barreau, pour la profession d'avocat. Plus généralement, il existe un plan gouvernemental pour l'égalité (2012-2016), qui a conduit à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan de mise en œuvre de l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans la fonction publique.

La plupart des Etats et entités admettent qu'il existe un programme en faveur de la parité, mais qui s'applique à la justice comme dans les autres domaines, sans spécificités (notamment **Azerbaïdjan, Espagne, Italie, Lituanie, République de Moldova, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine**).

### Tendances et conclusions

Une grande majorité des Etats et entités appliquent un programme général, valable dans toute la fonction publique, ou même dans la société dans son ensemble, sans dispositions spécifiques au domaine de la justice. Cela signifie que ces Etats et entités traitent les professions judiciaires comme n'importe quelle autre profession, sans tenir compte de certaines caractéristiques des professions de justice.

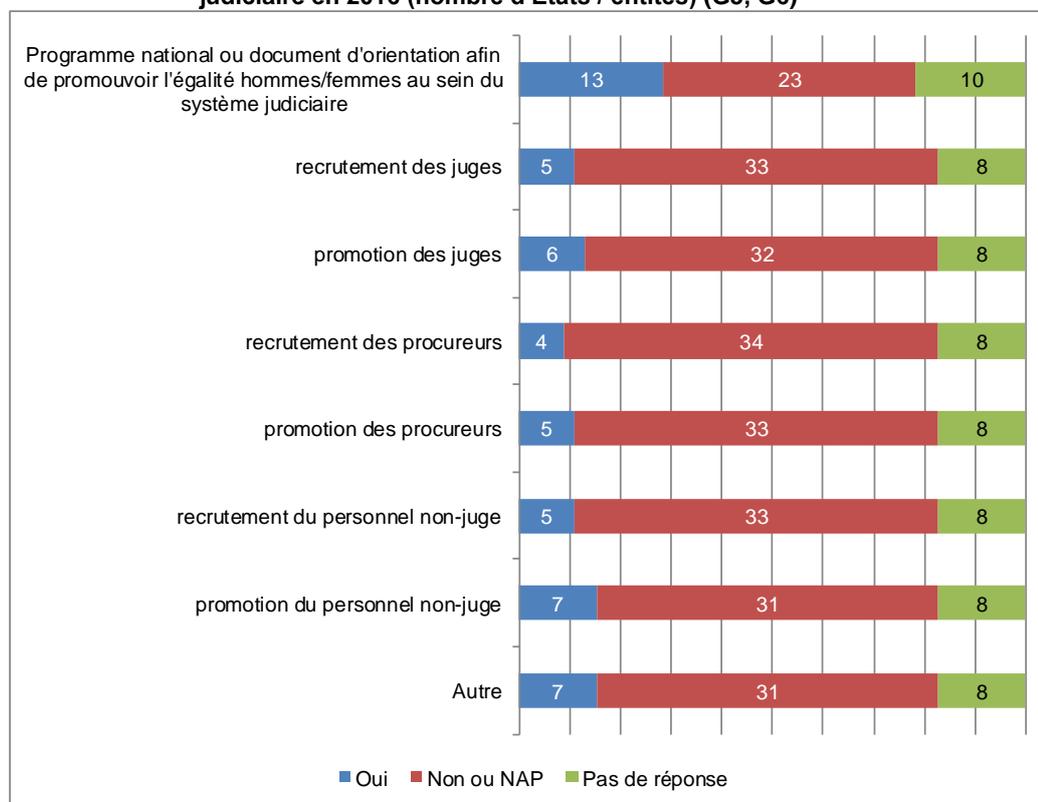
A part l'**Irlande**, aucun Etat ne semble avoir entamé de réflexions sur le développement des formations des magistrats en faveur de la parité ; ces formations, qui pourraient être organisées dans le contexte de séminaires d'éthique, ne paraissent pas prévues.

### 3.6.6 Institution spécifiquement chargée des questions de parité dans le système judiciaire

6 Etats et entités indiquent disposer d'une institution spécialement en charge des questions de parité dans le recrutement des juges (**Autriche, France, Allemagne, Espagne, Angleterre et Pays de Galles (RU)**, ainsi qu'**Israël**) ; il faut ajouter l'**Italie** pour la promotion des juges. 3 Etats indiquent disposer d'une institution spécifique pour le recrutement des procureurs (**Autriche, France, Allemagne**, ainsi qu'**Israël**) ; il faut ajouter l'**Italie** pour la promotion des procureurs. La **Suisse** dispose d'une telle institution pour la parité dans le recrutement et la promotion des personnels non-juges. L'**Ecosse (RU)** dispose d'une instance spécifique pour les procureurs, mais seulement au niveau des juridictions (ambassadeur pour la parité). La **France** précise qu'un haut fonctionnaire à l'égalité entre les femmes et les hommes, au ministère de la Justice, est membre du Haut Conseil à l'égalité. Le Haut Conseil, créé en 2013, établit un rapport annuel sur l'état du sexisme et intervient en particulier au stade de l'évaluation des études d'impact des lois dans le domaine de l'égalité ; il peut émettre des recommandations au Premier ministre ; il dispose donc de pouvoirs consultatifs

et peut s'autosaisir. L'**Italie** a une instance spécifique pour la promotion des juges et celle des procureurs au sein du Conseil supérieur de la magistrature, qui développe des critères en faveur de la parité. Il existe également une instance spécifique pour le personnel non-juge, composée de membres du corps judiciaire et de représentants des syndicats. Cette instance a des relais au plan local, au niveau des tribunaux. En **Serbie**, une commission pour la promotion de l'égalité intervient pour les personnels non-juges, à la suite d'une affaire particulière ; c'est une instance indépendante avec des pouvoirs de recommandation. L'**Espagne** dispose d'un organe spécifique au sein du Conseil de la magistrature qui peut recommander à l'assemblée plénière des mesures à prendre pour mettre en œuvre activement le principe de parité. En outre, au sein du ministère de la Santé, des services sociaux et de l'égalité, l'Institut de la femme et notamment l'Observatoire pour l'égalité des chances, composé de représentants des différents ministères (dont le ministère de la Justice), propose des politiques visant à améliorer la situation des femmes dans différents domaines. L'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** dispose de la Commission de nomination judiciaire, une agence du ministère de la Justice qui inclut un comité pour la diversité, relayé au niveau local par un collège judiciaire, responsable de la formation des juges, qui inclut l'égalité et la diversité. Il a produit un Guide sur l'égalité de traitement.

**Graphique 3.66 Programme national ou document d'orientation afin de promouvoir la parité au sein du système judiciaire en 2016 (nombre d'Etats / entités) (G5, G6)**



Certains Etats disposent non d'une instance spécifique mais d'une instance générale : **Bosnie-Herzégovine** (Agence pour la parité, en charge des litiges liés à des discriminations), **Estonie** (Commission pour la parité et l'égalité de traitement), **Finlande** (ombudsman sur les questions d'égalité), **Géorgie** (Conseil pour la parité au Parlement), **Irlande** (Commission pour l'égalité et les droits de l'homme), **Lituanie** (ombudsman pour l'égalité des genres dans les secteurs public et privé), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (Représentant légal pour la protection de l'égalité des droits entre femme et homme, Ombudsman et Commission de lutte contre anti-discrimination), **Malte** (Commission nationale pour la promotion de l'égalité), **Monaco** (Haut-commissaire à la protection des droits et libertés et à la médiation), en **Norvège** (ombudsman pour l'égalité et la non-discrimination ; un tribunal anti-discrimination est entré en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 2018), **République de Moldova** (Commission pour la parité), **Suède** (l'administration nationale dispose d'un chef de projet pour la parité), **Suisse** (Bureau fédéral et bureaux cantonaux de l'égalité), **Turquie** (ombudsman qui connaît des plaintes liées à la violation des droits de l'homme), **Ukraine** (Conseil sur la parité et la non-discrimination).

## Tendances et conclusions

La très grande majorité des Etats et entités indiquent l'existence d'institutions en charge de la parité mais qui ne sont pas spécifiques au domaine de la justice. Il existe en réalité très peu de structures totalement dédiées à la parité entre les femmes et les hommes au sein du système judiciaire. L'**Allemagne** et l'**Italie** disposent d'autorités qui agissent au niveau local.

### 3.6.7 Institution spécifiquement chargée de veiller au respect de l'égalité hommes/femmes concernant l'organisation du travail judiciaire au niveau des tribunaux ou des services de poursuite

Voir la section précédente.

2 Etats méritent toutefois une attention particulière. En **Allemagne**, les juridictions disposent de commissaires à l'égalité des chances, y compris dans les plus hautes juridictions, qui sont compétents à l'égard des juges, des procureurs et du personnel non-juge, et qui peuvent intervenir en matière de recrutement et de promotion. Cela concerne l'Etat fédéral comme les Länder. Au niveau fédéral, ceci est organisé par la loi du 24 avril 2015 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'administration fédérale et dans les entreprises et les tribunaux fédéraux ([http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_bgleig/englisch\\_bgleig.html#p0059](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgleig/englisch_bgleig.html#p0059)). Un responsable de l'égalité des chances et un adjoint sont élus dans chaque juridiction qui compte normalement au moins 100 employés du secteur public. La responsable de l'égalité des chances est membre de la direction et rend compte directement au président. Au plus haut niveau des autorités fédérales, elle peut également rendre compte au chef du département central. La responsable de l'égalité des chances n'est pas liée par des instructions dans l'exercice de ses fonctions. Elle est chargée de promouvoir et de contrôler l'application de la loi précitée ainsi que de la loi générale sur l'égalité de traitement en ce qui concerne la protection des fonctionnaires contre la discrimination fondée sur le sexe, en particulier la discrimination à l'égard des femmes.

L'**Ecosse (RU)** dispose d'une instance spécifique mais seulement pour les procureurs : l'ambassadeur pour l'égalité. Le *Crown Office and Procurator Fiscal Service* a nommé une équipe d'ambassadeurs de l'égalité pour représenter toutes les caractéristiques protégées par la loi sur l'égalité. En plus de représenter le personnel, ils fournissent des conseils au personnel lorsqu'il s'agit de victimes et de témoins et des conseils d'experts sur les questions relatives aux poursuites judiciaires contre ceux qui ont une caractéristique protégée. 12 ambassadeurs représentent les caractéristiques protégées : des ambassadeurs représentant l'âge, le sexe, la grossesse et la maternité, la religion et les croyances, la communauté musulmane, la communauté juive, la communauté LGBT, transgenre et non binaire, la communauté des gens du voyage, les personnes handicapées, la santé mentale, les réfugiés et les demandeurs d'asile, et chacun d'entre eux a un rôle à jouer pour atteindre les groupes d'égalité en tant que point de contact. Le travail s'effectue en grande partie avec les communautés et dans les écoles afin de mieux faire connaître les rôles et responsabilités en tant que service de poursuites. Le *Crown Office and Procurator Fiscal Service* travaille pour améliorer la proportion de femmes aux postes de cadres supérieurs : promotion pendant la grossesse et le congé de maternité et horaires de travail flexibles. Ils développent actuellement un projet pilote sur le travail à domicile en s'appuyant sur un plus grand usage des TIC.

### 3.6.8 Modifications concrètes dans l'organisation du travail judiciaire liée à la féminisation de certaines fonctions au sein des tribunaux ou des ministères publics

Malgré une féminisation générale des fonctions au sein de la justice, certains Etats et entités indiquent ne pas avoir modifié l'organisation du travail judiciaire : **Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Estonie, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Monténégro, Norvège, Pologne, République de Moldova, Slovaquie, Slovénie, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Ecosse (RU).**

**Tableau 3.67 Conséquences de la féminisation de certaines fonctions au sein des tribunaux ou du ministère public (G8)**

Etats / Entités	La féminisation de certaines fonctions, si elle existe dans votre pays, au sein des tribunaux ou des Parquets, a-t-elle conduit à des modifications concrètes dans l'organisation du travail judiciaire dans les domaines suivants :						
	Affectation dans les différents postes	Répartition de la charge de travail	Horaires de travail	Modalités du télé-travail et présence dans les locaux de travail	Remplacement des personnes absentes	Organisation des audiences	Autres
Albanie							
Andorre							
Arménie							
Autriche							
Azerbaïdjan							
Belgique							
Bosnie-Herzégovine							
Bulgarie							
Croatie							
Chypre							
République tchèque							
Danemark							
Estonie							
Finlande							
France							
Géorgie							
Allemagne							
Grèce							
Hongrie							
Islande							
Irlande							
Italie							
Lettonie							
Lituanie							
Luxembourg							
Malte							
République de Moldova							
Monaco							
Monténégro							
Pays-Bas							
Norvège							
Pologne							
Portugal							
Roumanie							
Fédération de Russie							
Serbie							
Slovaquie							
Slovénie							
Espagne							
Suède							
Suisse							
ERYMacédoine							
Turquie							
Ukraine							
RU: Angleterre et Pays de Galles							
RU: Ecosse							
Israël							
Maroc							
<b>Oui</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
<b>Non ou NAP</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>36</b>	<b>38</b>
<b>Pas de réponse</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
<b>% de NA</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>

Certains Etats ont pris des mesures : **République tchèque** (possibilité de mi-temps ou de travail à la maison pour le juge ou le procureur à cause de la garde des enfants, cette mesure s'appliquant aussi bien aux hommes qu'aux femmes), **Finlande**, **France** (horaires à la maison et télétravail), **Géorgie** (quelques facilités d'organisation de leur travail pour les femmes), **Hongrie** (affectation sur certains postes, horaires de travail, remplacement des personnes absentes), **Italie** (horaires de travail réduits pour les mères de famille, travail à la maison, remplacement des personnes absentes, organisation des audiences), **Malte** (le tribunal doit favoriser le travail à la maison pour faciliter la vie de famille), **Portugal** (il est possible de remplacer les personnes absentes pour congé de maternité dans les juridictions administratives et fiscales), **Serbie** (remplacement des personnes absentes), **Espagne** (horaires de travail, travail à la maison ou télétravail), **Suisse** (pas d'étude précise, mais les mécanismes évoluent sur l'affectation à certains postes, sur la répartition de la charge de travail, les horaires, le travail à la maison et le remplacement des personnes absentes), **Turquie** (répartition de la charge de travail, horaires).

### Tendances et conclusions

Malgré le phénomène assez général de féminisation de la plupart des professions de justice, l'organisation du travail au sein du système judiciaire n'a pas beaucoup évolué. La mise en place du télétravail est loin d'être généralisée, le remplacement des personnes en congé de maternité ne semble pas systématique. Il semble que l'organisation du travail mérite une attention particulière au niveau des juridictions de première instance, où les femmes sont significativement plus nombreuses.

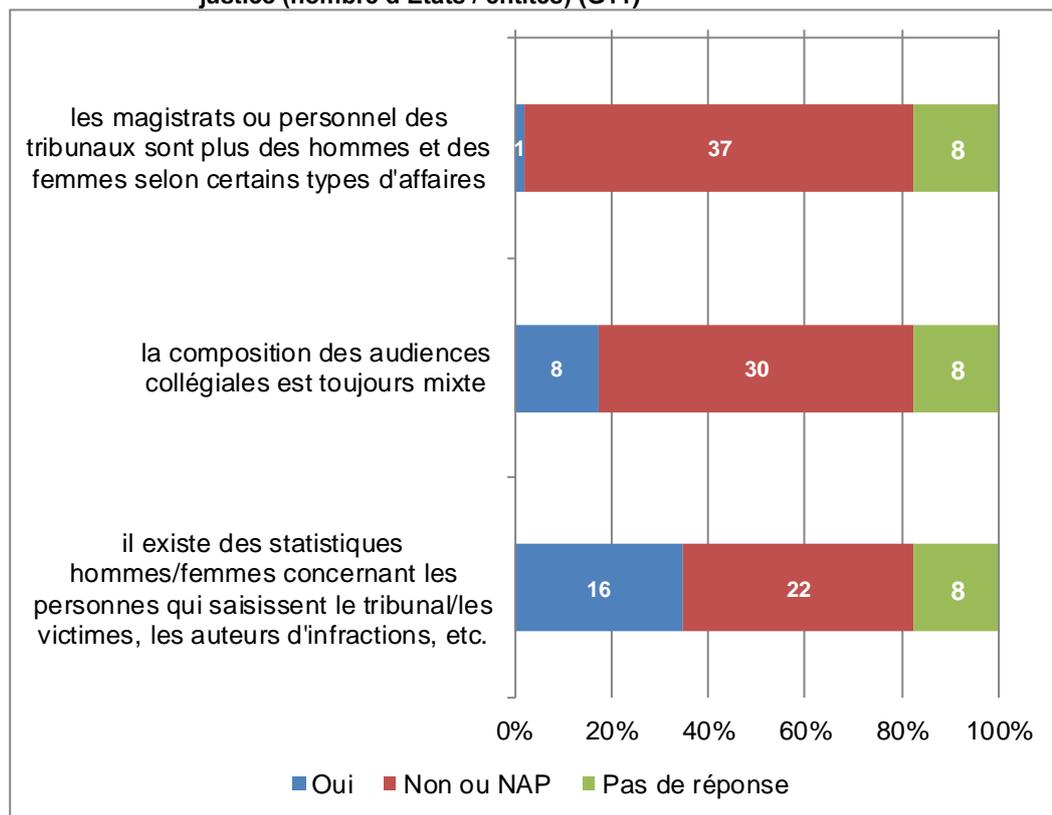
Là encore, l'absence de stratégie d'ensemble paraît conduire les Etats à prendre une succession de mesures les unes après les autres, plutôt que de réfléchir à un plan d'ensemble sur la réorganisation du travail judiciaire.

### 3.6.9 Attention particulière portée à la question de la parité vis-à-vis du public ou des usagers de la justice

La **Finlande** a modifié l'organisation des audiences du fait de la féminisation ; il est de coutume d'assurer la parité dans leur composition. En **Italie**, la composition des audiences collégiales est mixte. En **Lituanie**, la composition des juridictions se fait de manière transparente. En **Norvège**, la composition des audiences collégiales est toujours mixte (principe inscrit dans la loi). La **Suède** fait un effort pour que la composition des cours soit mixte. En **Suisse**, les magistrats sont plus des hommes ou des femmes selon le type d'affaires (enquête menée sur les cantons). La composition des audiences collégiales est toujours mixte dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». La composition des audiences collégiales est traditionnellement mixte en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. La répartition des magistrats au **Maroc** se fait selon des critères objectifs ; la composition des audiences collégiales est parfois mixte. De plus, le principe de parité, contenu dans la loi organique, assure la représentation des femmes parmi les 10 membres élus au prorata de leur présence dans le corps de la magistrature ; 4 femmes siègent au sein du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (3 élues et une désignée par le Roi).

La **République tchèque** tient des statistiques sur le sexe de la victime et de l'auteur de l'infraction dans les procédures pénales ; il existe aussi des statistiques en procédure civile dans certains cas particuliers. La **Hongrie** dispose de statistiques sur le genre des personnes qui saisissent les tribunaux. En **Italie**, il existe des statistiques sur les personnes qui saisissent la justice (enquête récente du ministère de la Justice sur les procédures liées au genre). En **Lituanie**, il existe des statistiques sur les personnes qui saisissent la justice. La **République de Moldova** tient des statistiques sur le sexe des personnes accusées. La **Serbie** tient des statistiques sur les auteurs d'infractions pénales et leurs victimes. La **Slovaquie** n'établit ces statistiques de sexe que pour les personnes accusées. La **Turquie** tient des statistiques sur le sexe des accusés et des victimes dans les procédures pénales. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, des statistiques relatives au genre existent mais uniquement pour la personne accusée. Au **Maroc**, le système informatique de gestion au niveau des tribunaux contient des champs relatifs au sexe des parties.

**Graphique 3.68 Attention particulière portée à la question de la parité vis-à-vis du public ou des usagers de la justice (nombre d'Etats / entités) (G11)**



### Tendances et conclusions

De manière générale, même si les actions menées pour rééquilibrer les sexes au sein des professions du secteur de la justice sont peu nombreuses, les données suggèrent une prise en compte du problème dans une grande majorité d'Etats et entités. Cette observation est appuyée par la multiplication d'études qui explorent le sujet et apportent des réponses, mais soulèvent également d'autres questions.

Les mesures les plus urgentes semblent à envisager dans le domaine de la parité pour les fonctions de responsabilité, où les inégalités sont les plus criantes. Des règles ou des solutions pour mieux répondre au phénomène de féminisation doivent également être édictées pour que les femmes ne soient pas pénalisées dans l'accès aux fonctions à responsabilité.

Un effort est fait sur la composition des juridictions collégiales pour faire en sorte qu'elles siègent de manière paritaire ; seuls 7 Etats pratiquent une obligation de parité femmes/hommes dans cette composition des juridictions collégiales. Mais il ne semble pas exister une approche d'ensemble sur la manière dont les usagers peuvent percevoir la parité au sein du système judiciaire.

Il existe souvent des statistiques tenues sur le sexe des accusés et condamnés, parfois sur les victimes, mais de manière moins généralisée. La CEPEJ pourrait approfondir ses analyses sur cette base dans ses travaux futurs.

Bien qu'il s'agisse le plus souvent de professions libérales, on ne peut qu'encourager les organisations professionnelles représentant les avocats, notaires et agents d'exécution de mettre en œuvre des modalités de recrutement, de promotion et de conditions de travail plus favorables aux femmes.



## Chapitre 4. Organisation des tribunaux

### 4.1 Organisation judiciaire

Un *tribunal* est défini dans la note explicative comme « une instance établie par la loi, dans laquelle siège(nt) un ou plusieurs juge(s) de manière permanente ou temporaire, chargé(s) de trancher des litiges spécifiques ».

Dans cette section, les tribunaux sont envisagés en tenant compte des éléments suivants :

- les *tribunaux de droit commun* (entités juridiques): ces juridictions traitent toutes les questions qui ne sont pas attribuées à des juridictions spécialisées, ainsi que les affaires spécifiques de compétence commune visées dans le présent chapitre,
- les *tribunaux spécialisés* (entités juridiques),
- tous les tribunaux considérés comme des *implantations géographiques*: il existe des locaux ou des bâtiments judiciaires où se déroulent les audiences. S'il y a plusieurs tribunaux dans un même lieu (ville/district, comté, département, région, etc.), il faut en tenir compte. Les chiffres comprennent les emplacements des tribunaux de première instance de droit commun et des tribunaux spécialisés de première instance, des tribunaux de deuxième instance (cours d'appel) ainsi que les emplacements des tribunaux de grande instance et/ou des cours suprêmes,
- la *carte judiciaire* au niveau national, et son évolution consistant en la restructuration du réseau des tribunaux sur le territoire national,
- les tribunaux accomplissent des *tâches différentes* selon les pouvoirs décrits dans le droit de chaque État. En principe, les tribunaux sont chargés de traiter (i) les affaires civiles (contentieux entre personnes et/ou personnes morales), les affaires pénales et les affaires administratives (personnes et/ou personnes morales contre l'État ou les autorités de l'État),
- en outre, les tribunaux peuvent avoir la responsabilité de la tenue des registres (foncier, commercial, civil, etc.) et disposer de services spéciaux pour l'exécution des affaires. Par exemple, en **Bosnie-Herzégovine**, les tribunaux sont également compétents pour l'enregistrement des sociétés, en **Pologne**, les tribunaux de district s'occupent des registres fonciers et des hypothèques, et en **Espagne** il y a 26 tribunaux spécialisés en matière de registre civil.

Les données contenues dans ce chapitre doivent être traitées avec précaution car la compétence d'un tribunal ou la dénomination d'une affaire peut correspondre à des concepts différents selon les États ou entités. Pour certains, par exemple, les tribunaux de paix ne sont pas considérés comme des tribunaux de première instance. Outre les différences liées aux définitions, la densité géographique peut constituer aussi un facteur de différenciation pour les pays comparables en termes de développement de leur système judiciaire. Du fait des faibles distances, les juridictions sont plus regroupées et donc moins nombreuses. Ainsi des États à forte densité de population peuvent avoir mécaniquement un nombre faible de juridictions par habitant (**Pays-Bas** 0,2 ; **Danemark** 0,5) contrairement à d'autres plus étendus (**France** 1,0, **Allemagne** 1,3).

#### 4.1.1 Population et nombre de tribunaux

La comparaison des données concernant le nombre total de tribunaux comptabilisées en tant qu'entités géographiques pour 100 000 habitants, totalisant toutes les instances (tableau 4.1 ci-dessous) montre une moyenne de 1,9 tribunaux et le fait qu'il y a entre 1 et 2 tribunaux dans 20 États et entités (**Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, République de Moldova, Norvège, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »** et l'**Ukraine**). Certains pays ont un nombre élevé de tribunaux par habitant : en particulier la **Croatie** (4,9) ou le **Monténégro** (4,0). Dans le sens contraire, les **Pays-Bas** (0,2) ou le **Maroc** (0,3) ont un nombre très faible de tribunaux par habitant.

La comparaison effectuée sur la base des données comptabilisant les tribunaux en tant qu'entité juridique ou que structure administrative pourrait permettre davantage de se faire une idée précise du nombre de tribunaux, au sens commun du terme. S'agissant des entités juridiques, les données de la CEPEJ se limitent cependant aux tribunaux de première instance et ne permettent pas de tenir compte des nombreux tribunaux de deuxième instance ou cours d'appel, ainsi que des cours suprêmes, en général au nombre de une par Etat ou entité.

Il est néanmoins utile de constater que si les deux façons de comptabiliser les tribunaux aboutissent à donner une idée générale approchante du nombre de tribunaux par Etats et entités, certains Etats ont un nombre total de tribunaux (implantations géographiques) bien inférieur au nombre de tribunaux de première instance (en tant qu'entité juridique), ce qui laisse à penser que les Etats ont déjà fait des efforts de regroupements des instances, facilitant ainsi l'accès à la justice des personnes et rationalisant probablement certains coûts de fonctionnement : **Autriche, France, Portugal, Fédération de Russie, Espagne, Suisse, Turquie et Israël**. Il en est de même à **Malte et Monaco**, où cette rationalisation géographique est plus évidente. Il peut s'agir, selon les Etats et entités, d'une organisation judiciaire ancienne, ou d'une réforme de la carte judiciaire (voir également partie 4.2 ci-après).

Tableau 4.1 Nombre de tribunaux de première instance en tant qu'entités juridiques et nombre total de tribunaux en tant qu'implantations géographiques, en 2016 (Q1, Q42)

Etats / Entités	Tribunaux de 1ère instance de droit commun (entités juridiques)		Nombre total de tribunaux (implantations géographiques)	
	Valeur absolue	pour 100 000 habitants	Valeur absolue	pour 100 000 habitants
Albanie	22	0,8	38	1,3
Andorre	2	2,7	3	4,1
Arménie	16	0,5	21	0,7
Autriche	129	1,5	103	1,2
Azerbaïdjan	86	0,9	112	1,2
Belgique	13	0,1	267	2,4
Bosnie-Herzégovine	67	1,9	98	2,8
Bulgarie	113	1,6	182	2,6
Croatie	22	0,5	203	4,9
Chypre	6	0,7	22	2,6
République tchèque	86	0,8	98	0,9
Danemark	24	0,4	29	0,5
Estonie	4	0,3	21	1,6
Finlande	27	0,5	73	1,3
France	786	1,2	641	1,0
Géorgie	26	0,7	29	0,8
Allemagne	761	0,9	1 102	1,3
Grèce	289	2,7	319	3,0
Hongrie	111	1,1	157	1,6
Islande	8	2,4	11	3,3
Irlande	3	0,1	95	2,0
Italie	515	0,8	836	1,4
Lettonie	28	1,4	42	2,1
Lituanie	54	1,9	62	2,2
Luxembourg	5	0,8	8	1,4
Malte	1	0,2	2	0,5
République de Moldova	46	1,3	53	1,5
Monaco	1	2,7	1	2,7
Monténégro	15	2,4	25	4,0
Pays-Bas	11	0,1	40	0,2
Norvège	63	1,2	72	1,4
Pologne	363	0,9	401	1,0
Portugal	292	2,8	253	2,5
Roumanie	233	1,2	243	1,2
Fédération de Russie	10 039	6,8	3 823	2,6
Serbie	93	1,3	162	2,3
Slovaquie	54	1,0	64	1,2
Slovénie	55	2,7	77	3,7
Espagne	2 223	4,8	763	1,6
Suède	60	0,6	95	1,0
Suisse	167	2,0	290	3,4
ERYMacédoine	25	1,2	34	1,6
Turquie	4 472	5,6	668	0,8
Ukraine	663	1,6	765	1,8
RU: Angleterre et Pays de Galles	393	0,7	396	0,7
RU: Ecosse	77	1,4	NA	NA
Israël	37	0,4	69	0,8
Maroc	67	0,2	112	0,3
<b>Moyenne</b>	135	1,22	264	1,9
<b>Médiane</b>	54	1,13	95	1,6
<b>Minimum</b>	1	0,1	1	0,2
<b>Maximum</b>	10 039	6,8	3 823	4,9

\*La Fédération de Russie, l'Espagne et la Turquie ne sont pas incluses dans les moyennes et médianes relatives aux tribunaux de première instance en raison de leur méthodologie particulière pour compter le nombre de tribunaux.

#### 4.1.2 Tribunaux de droit commun et tribunaux spécialisés

Les systèmes d'organisation des tribunaux en Europe peuvent être classés en deux grands groupes :

- les Etats et entités dans lesquels la plupart ou la totalité des contentieux et des affaires sont traités par des tribunaux de droit commun,
- les Etats et entités dans lesquels une partie importante des litiges est traitée par des tribunaux spécialisés.

Le tableau 4.2 ci-dessous montre que dans 19 Etats et entités, il n'y a que des tribunaux de droit commun et pas de tribunaux spécialisés de première instance (par exemple **Andorre, République tchèque, Géorgie**) ou peu (moins de 10 % par rapport aux tribunaux de droit commun) de tribunaux spécialisés de première instance (**Arménie (1), Bosnie-Herzégovine (5), Danemark (1), Lettonie (1), Lituanie (5), République de Moldova (2), Pays-Bas (1), Norvège (2), Pologne (26), Roumanie (9), Fédération de Russie (1), Slovénie (5), Ukraine (54), RU-Angleterre et Pays de Galles (3), RU-Ecosse (1)**).

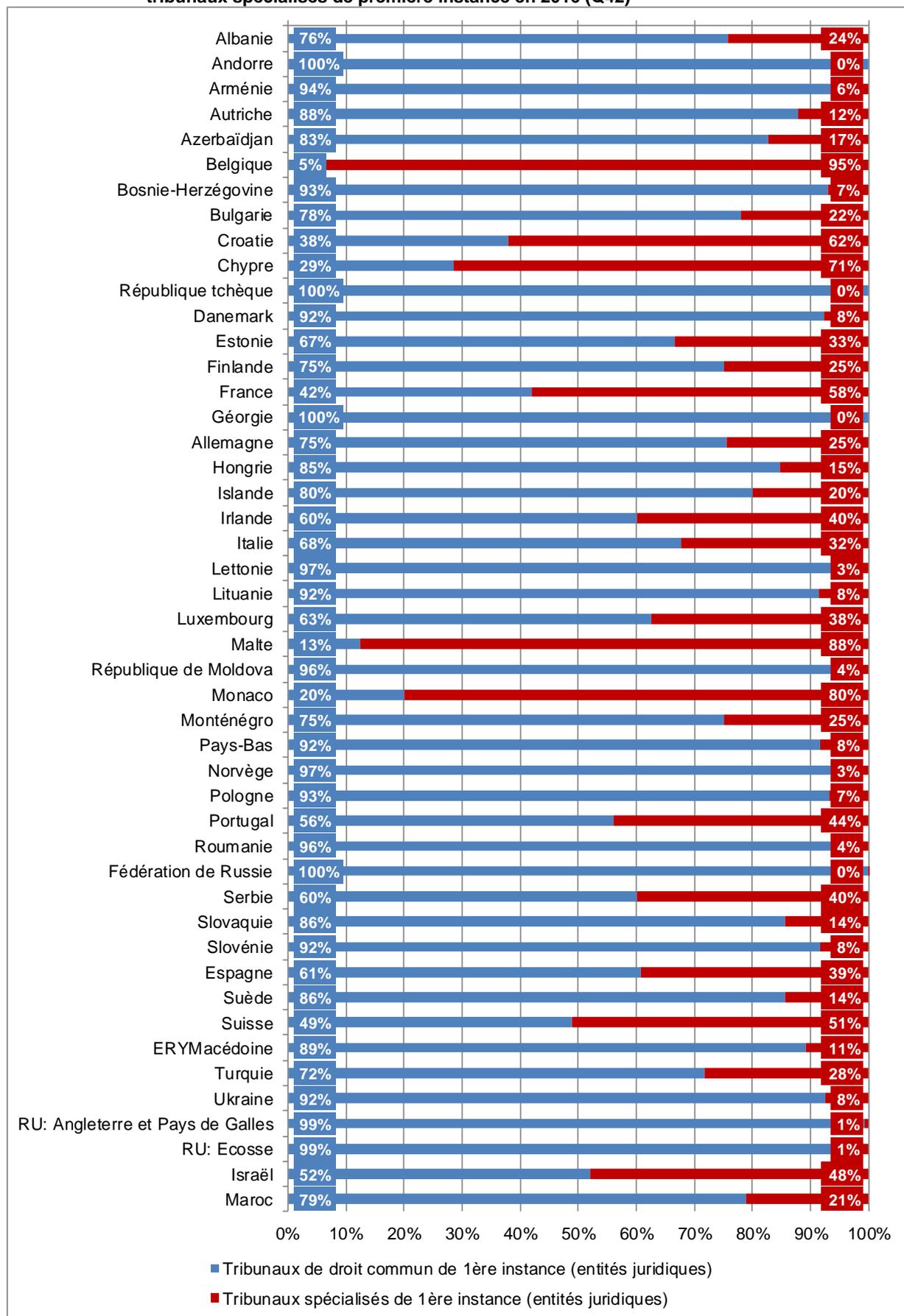
Au contraire, les tribunaux spécialisés représentent plus de 30 % des tribunaux de première instance en **Estonie (33 %), Irlande (40 %), Italie (32 %)**, au **Portugal (44 %)**, en **Serbie (40 %), Espagne (39 %)** ou **Israël (48 %)**, voire plus de la moitié notamment en **Belgique (95 %), Croatie (62 %), France (58 %)** ou **Suisse (51 %)**.

**Tableau 4.2 Nombre de tribunaux de droit commun de première instance et nombre de tribunaux spécialisés de première instance en 2016 en valeurs absolues et pour 100 000 habitants (Q1, Q42)**

Etats / Entités	Nombre total de tribunaux de 1ère instance		Tribunaux de droit commun de 1ère instance		Tribunaux spécialisés de 1ère instance		% de tribunaux spécialisés de 1ère instance
	Valeur absolue	pour 100 000 habitants	Valeur absolue	pour 100 000 habitants	Valeur absolue	pour 100 000 habitants	
Albanie	29	1,0	22	0,8	7	0,2	24%
Andorre	2	2,7	2	2,7	NAP	NA	NAP
Arménie	17	0,6	16	0,5	1	0,0	6%
Autriche	147	1,7	129	1,5	18	0,2	12%
Azerbaïdjan	104	1,1	86	0,9	18	0,2	17%
Belgique	238	2,1	13	0,1	225	2,0	95%
Bosnie-Herzégovine	72	2,1	67	1,9	5	0,1	7%
Bulgarie	145	2,0	113	1,6	32	0,5	22%
Croatie	58	1,4	22	0,5	36	0,9	62%
Chypre	21	2,5	6	0,7	15	1,8	71%
République tchèque	86	0,8	86	0,8	NAP	NA	NAP
Danemark	26	0,5	24	0,4	2	0,0	8%
Estonie	6	0,5	4	0,3	2	0,2	33%
Finlande	36	0,7	27	0,5	9	0,2	25%
France	1 872	2,8	786	1,2	1 086	1,6	58%
Géorgie	26	0,7	26	0,7	NAP	NA	NAP
Allemagne	1 008	1,2	761	0,9	247	0,3	25%
Grèce	NA	NA	289	2,7	NA	NA	NA
Hongrie	131	1,3	111	1,1	20	0,2	15%
Islande	10	3,0	8	2,4	2	0,6	20%
Irlande	5	0,1	3	0,1	2	0,0	40%
Italie	760	1,3	515	0,8	245	0,4	32%
Lettonie	29	1,5	28	1,4	1	0,1	3%
Lituanie	59	2,1	54	1,9	5	0,2	8%
Luxembourg	8	1,4	5	0,8	3	0,5	38%
Malte	8	1,8	1	0,2	7	1,6	88%
République de Moldova	48	1,4	46	1,3	2	0,1	4%
Monaco	5	13,3	1	2,7	4	10,7	80%
Monténégro	20	3,2	15	2,4	5	0,8	25%
Pays-Bas	12	0,1	11	0,1	1	0,0	8%
Norvège	65	1,2	63	1,2	2	0,0	3%
Pologne	389	1,0	363	0,9	26	0,1	7%
Portugal	520	5,0	292	2,8	228	2,2	44%
Roumanie	242	1,2	233	1,2	9	0,0	4%
Fédération de Russie	10 040	6,8	10 039	6,8	1	0,0	0%
Serbie	155	2,2	93	1,3	62	0,9	40%
Slovaquie	63	1,2	54	1,0	9	0,2	14%
Slovénie	60	2,9	55	2,7	5	0,2	8%
Espagne	3 657	7,9	2 223	4,8	1 434	3,1	39%
Suède	70	0,7	60	0,6	10	0,1	14%
Suisse	342	4,1	167	2,0	175	2,1	51%
ERYMacédoine	28	1,4	25	1,2	3	0,1	11%
Turquie	6 240	7,8	4 472	5,6	1 768	2,2	28%
Ukraine	717	1,7	663	1,6	54	0,1	8%
RU: Angleterre et Pays de	396	0,7	393	0,7	3	0,0	1%
RU: Ecosse	78	1,4	77	1,4	1	0,0	1%
Israël	71	0,8	37	0,4	34	0,4	48%
Maroc	85	0,2	67	0,2	18	0,1	21%
<b>Moyenne</b>	193	1,89	135	1,22	65	0,7	26%
<b>Médiane</b>	62	1,35	54	1,13	7	0,2	16%
<b>Minimum</b>	2	0,1	1	0,1	1	0,0	0%
<b>Maximum</b>	10 040	13,3	10 039	6,8	1 768	10,7	95%

\*La Fédération de Russie, l'Espagne et la Turquie ne sont pas incluses dans les moyennes et médianes relatives aux tribunaux de première instance en raison de leur méthodologie particulière pour compter le nombre de tribunaux.

**Graphique 4.3 Nombre de tribunaux de droit commun de première instance par rapport au nombre de tribunaux spécialisés de première instance en 2016 (Q42)**



Ces données très disparates entre tribunaux de droit commun et tribunaux spécialisés sont à relativiser car elles résultent souvent d'une différence d'appellations ou d'une divergence d'interprétation du terme « spécialisé » (tribunal spécialisé ou chambre spécialisée ou juge spécialisé dans un tribunal de droit commun), tout en montrant une même réalité au sein de l'organisation judiciaire.

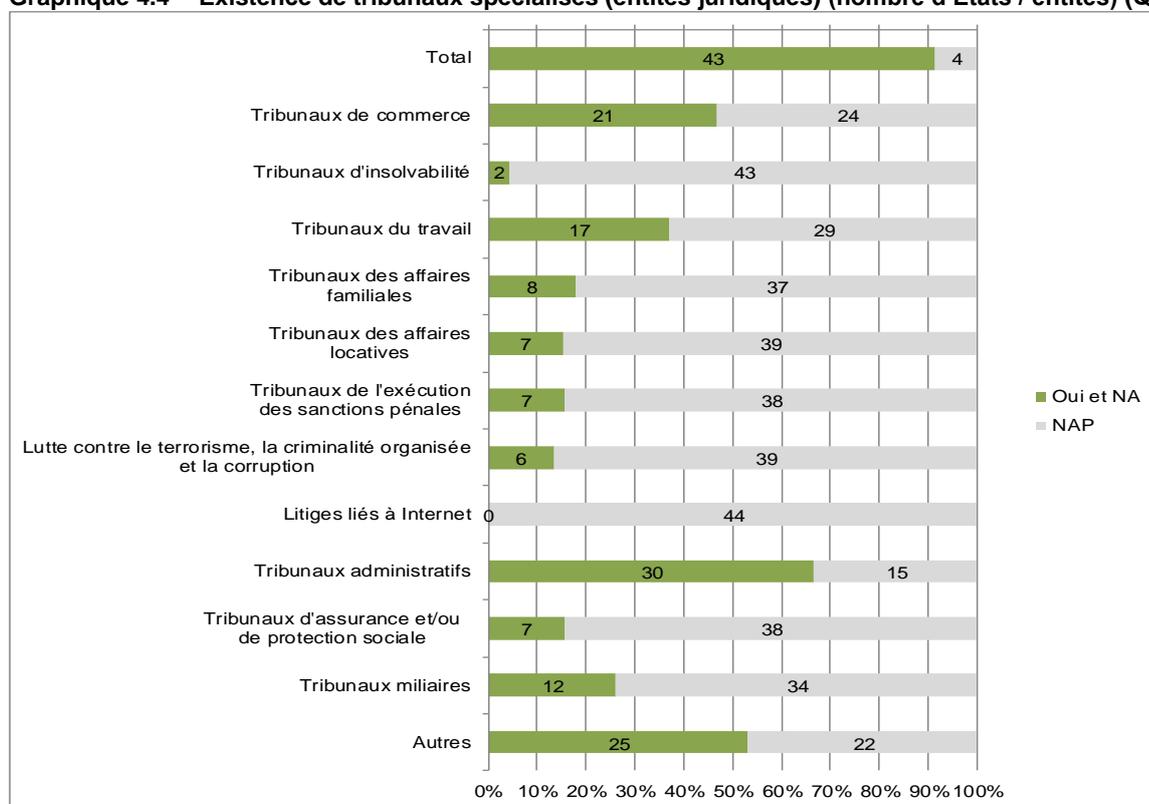
Les précisions données par les Etats et entités quant aux matières traitées par ces juridictions permettent de fournir une image concrète de ces tribunaux spécialisés (de première instance). Sur les 42 Etats et entités ayant répondu qu'ils disposaient de tribunaux spécialisés, ceux-ci sont des:

- tribunaux administratifs (pour 31 Etats et entités)
- tribunaux de commerce (pour 21 Etats et entités)
- tribunaux du travail (pour 17 Etats et entités)
- tribunaux militaires (pour 11 Etats et entités)

**Israël** a notamment indiqué disposer de tribunaux du travail et de tribunaux militaires et le **Maroc** de tribunaux administratifs et tribunaux de commerce.

Pour le reste, ces tribunaux sont des tribunaux de la famille, des baux, de la sécurité sociale, etc. (voir ci-dessous graphique 4.4).

**Graphique 4.4 Existence de tribunaux spécialisés (entités juridiques) (nombre d'Etats / entités) (Q42)**



La catégorie « autres » tribunaux spécialisés est intéressante puisqu'elle concerne 22 Etats et entités qui en énumèrent un nombre important (ce qui permet de suggérer un changement à l'avenir des catégories proposées) : on peut citer en exemple la **Finlande** avec la *High court of Impeachment* qui est chargé de juger les comportements illégaux des hauts responsables de l'Etat, qui n'a pas un caractère permanent, et qui probablement existe dans plusieurs Etats. Il y a en **Espagne** de nombreux tribunaux compétents en matière de violence contre les femmes et en **Israël** une vingtaine de tribunaux religieux. La **Belgique** intègre dans la catégorie des tribunaux spécialisés les Juges de Paix.

Le nombre de tribunaux spécialisés de première instance a, entre 2014 et 2016, augmenté notamment en **Croatie, Irlande, Italie, au Monténégro, en Suisse et Israël**.

Si la comparaison par Etat montre une image diversifiée sans tendance générale vers une spécialisation, il est néanmoins utile de mentionner que les tribunaux, chambres ou juges spécialisés peuvent offrir à l'organisation judiciaire en place une adaptation plus rapide aux contentieux modernes et ainsi, une réponse plus rapide au justiciable. Il conviendrait ainsi d'assurer aux magistrats et personnel des tribunaux une formation continue dans des domaines très pointus et techniques (aucun Etat ou entité ne mentionne encore par exemple l'existence d'un tribunal spécialisé en matière d'internet).

**Tableau 4.5 Nombre de tribunaux spécialisés de première instance et réformes envisagées dans l'organisation des tribunaux en 2016 (Q43, Q44)**

Etats / Entités	Nombre de tribunaux spécialisés de 1ère instance (entités juridiques)													
	Total	Tribunaux de commerce	Tribunaux des faillites	Tribunaux du travail	Tribunaux des affaires familiales	Tribunaux des affaires locales	Tribunaux de l'exécution des sanctions pénales	Lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la corruption	Litiges liés à Internet	Tribunaux administratifs	Tribunaux d'assurance et/ou de protection sociale	Tribunaux militaires	Autres	Réformes envisagées dans l'organisation des tribunaux
Albanie	7	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	6	NAP	NAP	NAP	
Andorre	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
Arménie	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NAP	NAP	
Autriche	19	2	NAP	1	NAP	NAP	2	NAP	11	1	NAP	2		
Azerbaïdjan	18	7	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	7	NAP	6	5	
Belgique	225	9	NAP	9	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	5	NAP	NAP	202	
Bosnie-Herzégovine	5	5	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
Bulgarie	32	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	28	NAP	3	1	
Croatie	36	8	NAP	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	4	NAP	NAP	23	
Chypre	15	NAP	NAP	3	3	2	NAP	NAP	NAP	1	NAP	1	5	
République tchèque	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
Danemark	2	1	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	
Estonie	2	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	2	NAP	NAP	NAP	
Finlande	9	1	NAP	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	6	1	NAP	NAP	
France	1086	143	NAP	216	NAP	281	50	8	NAP	42	141	NAP	200	
Géorgie	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
Allemagne	247	NAP	NAP	110	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	51	68	NAP	18	
Grèce	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	30	NAP	NA	NA	
Hongrie	20	NAP	NAP	20	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	20	NAP	NAP	NAP	
Islande	2	NAP	NAP	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	
Irlande	2	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	2	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
Italie	245	22	NAP	NAP	NAP	NAP	58	NAP	NAP	29	NAP	4	132	
Lettonie	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NAP	NAP	
Lituanie	5	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	5	NAP	NAP	NAP	
Luxembourg	13	2	NAP	3	2	3	NAP	NAP	NAP	1	1	1	NAP	
Malte	7	NAP	NAP	NAP	1	1	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NAP	4	
République de Moldova	2	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	
Monaco	4	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	1	
Monténégro	5	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NAP	3	
Pays-Bas	1	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
Norvège	2	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	2	
Pologne	26	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	17	NAP	9	NAP	
Portugal	248	20	NAP	44	45	NAP	5	NAP	NAP	20	NAP	NAP	114	
Roumanie	9	3	NAP	NAP	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	5	NAP	
Fédération de Russie	1	1	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
Serbie	62	16	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NAP	45	
Slovaquie	9	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	8	NAP	NAP	NAP	
Slovénie	5	NAP	NAP	4	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	1	NAP	NAP	
Espagne	1434	64	NAP	345	104	NAP	18	7	NAP	241	NAP	NAP	655	
Suède	10	NAP	NAP	1	NAP	8	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	
Suisse	175	4	16	39	16	39	4	1	0	21	9	8	18	
ERYMacédoine	3	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NAP	2	
Turquie	1768	192	NAP	322	307	NAP	145	NAP	NAP	127	NAP	28	647	
Ukraine	54	27	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	27	NAP	NAP	NAP	
RU: Angleterre et Pays de Galles	3	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	
RU: Ecosse	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	2	
Israël	34	NAP	NAP	5	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	7	22	
Maroc	18	8	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	7	NAP	NAP	3	
Oui	42	21	2	17	8	7	7	6	0	30	7	11	24	32
NAP	4	24	43	29	37	39	38	39	44	15	38	34	22	14
NA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	

### 4.1.3 Traitement des affaires courantes : petites créances, affaires de licenciement, vol avec violence

Afin d'apporter un aperçu comparatif de l'organisation, la CEPEJ a proposé d'identifier des catégories spécifiques d'affaires courantes et d'indiquer l'organisation judiciaire qui en découle.

**Tableau 4.6 Nombre de tribunaux de première instance compétents pour les affaires concernant les petites créances, les licenciements et les vols avec violence (implantations géographiques) en 2016 (Q1, Q45)**

Etats / Entités	Recouvrement des petites créances		Licenciements		Vols avec violence	
	Valeur absolue	pour 100 000 habitants	Valeur absolue	pour 100 000 habitants	Valeur absolue	pour 100 000 habitants
Albanie	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Andorre	1	1,4	1	1,4	1	1,4
Arménie	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Autriche	115	1,3	16	0,2	16	0,2
Azerbaïdjan	86	0,9	86	0,9	5	0,1
Belgique	208	1,8	34	0,3	27	0,2
Bosnie-Herzégovine	56	1,6	51	1,5	51	1,5
Bulgarie	113	1,6	113	1,6	145	2,0
Croatie	87	2,1	23	0,6	64	1,5
Chypre	6	0,7	3	0,4	6	0,7
République tchèque	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Danemark	24	0,4	24	0,4	24	0,4
Estonie	17	1,3	16	1,2	16	1,2
Finlande	27	0,5	27	0,5	27	0,5
France	307	0,5	216	0,3	168	0,3
Géorgie	26	0,7	26	0,7	26	0,7
Allemagne	646	0,8	110	0,1	761	0,9
Grèce	155	1,4	NA	NA	NA	NA
Hongrie	111	1,1	20	0,2	131	1,3
Islande	8	2,4	8	2,4	8	2,4
Irlande	92	2,0	NAP	NAP	91	1,9
Italie	370	0,6	145	0,2	145	0,2
Lettonie	28	1,4	28	1,4	28	1,4
Lituanie	49	1,7	54	1,9	49	1,7
Luxembourg	3	0,5	3	0,5	2	0,3
Malte	2	0,5	2	0,5	2	0,5
République de Moldova	47	1,3	46	1,3	47	1,3
Monaco	1	2,7	1	2,7	1	2,7
Monténégro	15	2,4	15	2,4	17	2,7
Pays-Bas	11	0,1	11	0,1	11	0,1
Norvège	64	1,2	64	1,2	64	1,2
Pologne	318	0,8	131	0,3	318	0,8
Portugal	1	0,0	23	0,2	23	0,2
Roumanie	176	0,9	42	0,2	176	0,9
Fédération de Russie	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Serbie	83	1,2	67	1,0	93	1,3
Slovaquie	54	1,0	8	0,1	54	1,0
Slovénie	55	2,7	4	0,2	11	0,5
Espagne	1 788	3,8	345	0,7	1 545	3,3
Suède	48	0,5	48	0,5	48	0,5
Suisse	108	1,3	98	1,2	85	1,0
ERYMacédoine	26	1,3	26	1,3	26	1,3
Turquie	NAP	NAP	322	0,4	335	0,4
Ukraine	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Angleterre et Pays de Galles	235	0,4	NA	NA	98	0,2
RU: Ecosse	NAP	NAP	NAP	NAP	39	0,7
Israël	32	0,4	5	0,1	6	0,1
Maroc	248	0,7	70	0,2	70	0,2
Moyenne	99	1,2	45	0,8	76	1,0
Médiane	55	1,2	26	0,5	34	0,9
Minimum	1	0,0	1	0	1	0
Maximum	1 788	3,8	345	3	1 545	3

\*L'Espagne et la Turquie ne sont pas incluses dans les moyennes et médianes en raison de leur méthodologie particulière pour compter le nombre de tribunaux.

Dans certains Etats et entités, les tribunaux de droit commun sont compétents en matière de recouvrement de petites créances, licenciement et vol qualifié. C'est le cas par exemple de la **France** (où les tribunaux de première instance sont compétents à compter de 2017), de la **Croatie**, du **Danemark** ou de la **Serbie**. Le recouvrement des petites créances relève dans certains Etats de la compétence des tribunaux spécialisés : **Finlande**, **Pays-Bas**. **Malte**, par exemple, dispose d'un tribunal spécifique pour les petites créances.

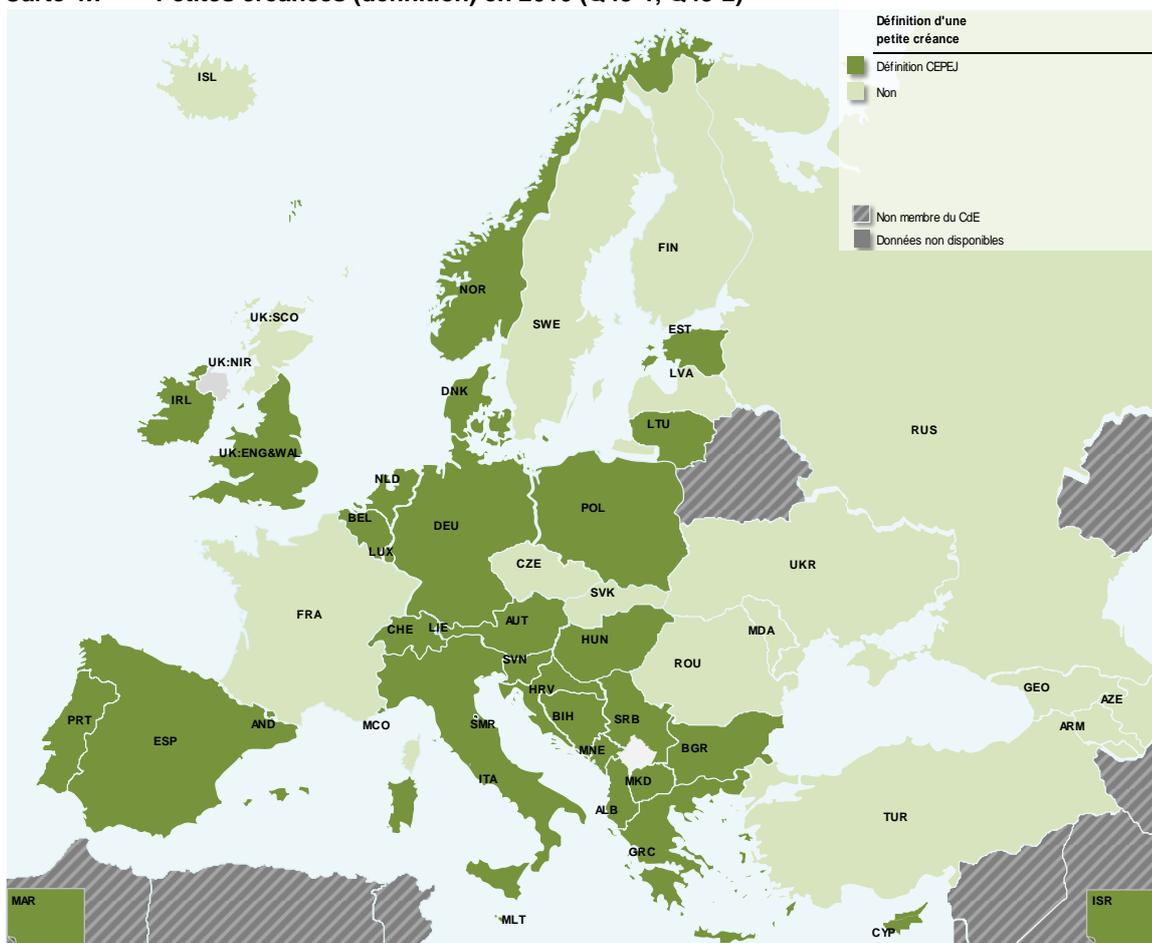
En ce qui concerne les affaires de licenciement, elles sont traitées par des tribunaux (du travail) spécialisés là où il en existe, comme par exemple en **Slovénie** et en **Écosse (RU)**. En **Suisse**, certains cantons attribuent les affaires de licenciement aux tribunaux de droit commun. D'autres cantons les mènent devant les tribunaux du travail. Dans la plupart des Etats et entités, le vol qualifié relève de la compétence des tribunaux pénaux de droit commun.

S'agissant plus spécifiquement d'une petite créance et de son recouvrement, qui constitue un bon exemple de litige « du quotidien », pour lequel le justiciable attend et est en droit d'attendre une réponse rapide de la part des tribunaux, il est constaté que le montant en dessous duquel une créance est considérée comme « une petite créance » sert généralement de critère pour désigner la compétence procédurale (souvent des juges de paix ou de proximité). L'analyse de ce contentieux donne, en général, une bonne indication sur la charge de travail des tribunaux de première instance.

La valeur des petites créances varie considérablement d'un État à l'autre, qu'il faut bien entendu aussi rapporter au PIB : 18 € en **Albanie**, 354 € en **Arménie** et 370 € en **République tchèque**, alors qu'il est de 12 703 € en **Norvège**, 15 000 € en **Autriche** et 25 000 € aux **Pays-Bas**. Pour le reste des Etats et entités qui ont répondu, la valeur des petites créances se situe approximativement entre 2 000 et 6 000 €.

Certains Etats n'ont pas de définition spécifique dans leurs législations nationales concernant le montant ou la gestion des petites créances (par exemple **Armenia**, **Azerbaïdjan**, **Islande**, **Slovaquie**), tout en prévoyant que pour les petites créances, l'appel n'est pas autorisé (**République tchèque**). Les membres de l'Union européenne s'en tiennent au Règlement N°861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges. D'autres Etats envisagent une réforme visant à mettre en place une procédure spécifique pour les petites affaires (**Arménie**). D'autres Etats par contre, prévoient différents montants en fonction de la nature de la créance (**Croatie**, **France**, **Géorgie**) ou différents domaines dans lesquels on considère qu'il y a une petite créance, sans pour autant fixer de montant (**Finlande**).

Carte 4.7 Petites créances (définition) en 2016 (Q45-1, Q45-2)

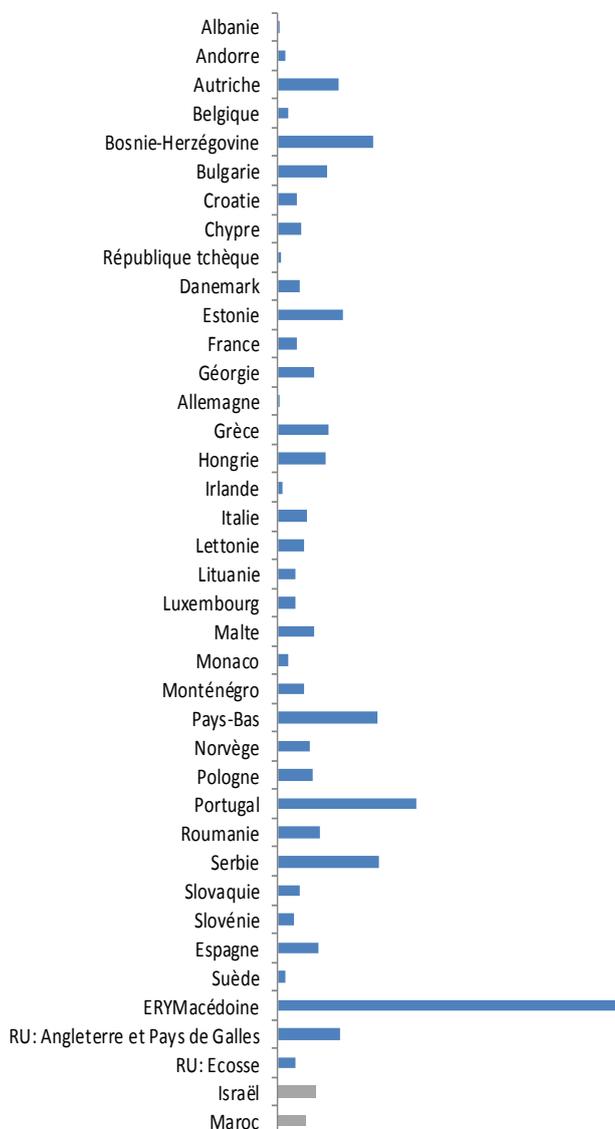


**Tableau 4.8 Petites créances (définition et valeur) et ratio de la valeur d'une petite créance par rapport au PIB par habitant en 2016 (Q45-1, Q45-2)**

Etats / entités	Définition d'une petite créance selon celle utilisée dans la note explicative	Valeur d'une petite créance en euros	Ratio valeur d'une petite créance par rapport au PIB par habitant
Albanie		18 €	0,005
Andorre		1 200 €	0,046
Autriche		15 000 €	0,371
Belgique		2 500 €	0,067
Bosnie-Herzégovine		2 500 €	0,574
Bulgarie		2 000 €	0,301
Croatie		1 328 €	0,121
Chypre		3 000 €	0,141
République tchèque		370 €	0,022
Danemark		6 718 €	0,139
Estonie		6 400 €	0,399
France		4 000 €	0,120
Géorgie		716 €	0,219
Allemagne		600 €	0,016
Grèce		5 000 €	0,310
Hongrie		3 232 €	0,289
Irlande		2 000 €	0,034
Italie		5 000 €	0,181
Lettonie		2 100 €	0,165
Lituanie		1 500 €	0,111
Luxembourg		10 000 €	0,110
Malte		5 000 €	0,221
Monaco		4 600 €	0,064
Monténégro		1 000 €	0,157
Pays-Bas		25 000 €	0,606
Norvège		12 703 €	0,193
Pologne		2 380 €	0,209
Portugal		15 000 €	0,838
Roumanie		2 202 €	0,256
Serbie		3 000 €	0,612
Slovaquie		2 000 €	0,134
Slovénie		2 000 €	0,104
Espagne		6 000 €	0,250
Suède		2 317 €	0,050
ERYMacédoine		9 756 €	2,080
RU: Angleterre et Pays de Galles		11 650 €	0,375
RU: Ecosse		3 495 €	0,109
Israël		8 260 €	0,234
Maroc		471 €	0,170
<b>Moyenne</b>		<b>4 029 €</b>	<b>0,271</b>
<b>Médiane</b>		<b>2 260 €</b>	<b>0,161</b>
<b>Minimum</b>		<b>- €</b>	<b>0,005</b>
<b>Maximum</b>		<b>25 000 €</b>	<b>2,080</b>

\*L'Espagne et la Turquie ne sont pas incluses dans les moyennes et médianes en raison de leur méthodologie particulière pour compter le nombre de tribunaux.

**Graphique 4.9 Ratio valeur d'une petite créance par rapport au PIB par habitant (Q3, Q45-1, Q45-2)**



#### 4.1.4 Carte judiciaire

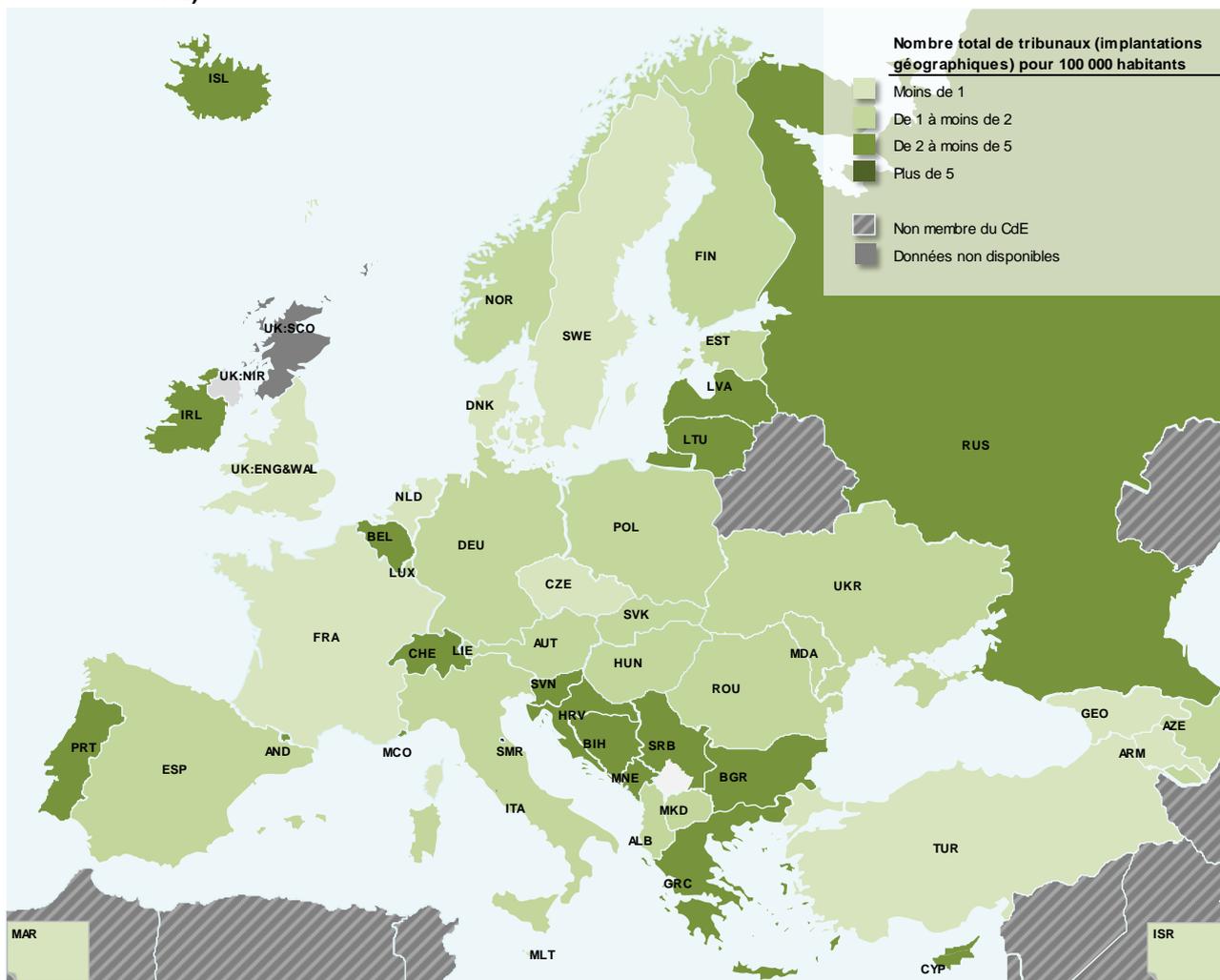
L'accès aux tribunaux est un élément essentiel du principe fondamental de l'accès à la justice. C'est pourquoi il est intéressant d'examiner la manière dont le système judiciaire est organisé sur les territoires des Etats et entités concernés, et ainsi comment les justiciables peuvent physiquement accéder au juge.

Les remarques effectuées plus haut sur la densité géographique des pays et donc la distance à parcourir pour les usagers pour accéder à une juridiction sont également utiles ici en tant que variable explicative.

Certains Etats ont fait le choix de concentrer leur système judiciaire et de conserver un petit nombre de grands tribunaux, tandis que d'autres ont fait le choix de répartir des tribunaux plus petits à travers le territoire.

Pour évaluer ce phénomène, il est proposé, dans un premier temps, d'examiner tout d'abord la densité des tribunaux sur le territoire en analysant le nombre total d'implantations géographiques des tribunaux (étant entendu que le nombre de cours d'appel et de cours suprêmes, qui sont incluses dans les données ci-dessous, n'ont pas un impact significatif sur le ratio, sauf pour les petits Etats disposant d'un petit nombre de tribunaux de première instance).

**Carte 4.10** Nombre total des tribunaux (implantations géographiques) pour 100 000 habitants en 2016 (Q1, Q42)



Les Etats ayant la plus forte densité de tribunaux sont la **Croatie** (4,9), le **Monténégro** (4,0), la **Slovénie** (3,7) et la **Suisse** (3,4). La plus faible densité de tribunaux par habitant concerne les **Pays-Bas** (0,2), le **Maroc** (0,3) et le **Danemark** (0,5).

Dans de nombreux Etats et entités, l'organisation judiciaire est ancienne. Pour tenir compte de l'évolution démographique, des nouveaux moyens techniques de transport et de communication des usagers de la justice et de la spécialisation accrue des juges, de nombreux Etats ont récemment mis en place une nouvelle répartition des compétences juridictionnelles ou sont en réflexion à ce sujet pour permettre d'améliorer l'efficacité de la justice, tout en créant des économies d'échelle (32 Etats et entités notent que des changements dans l'organisation judiciaire sont prévus).

Ces réformes de la carte judiciaire vont généralement de pair avec le recours aux modes d'information et de communication par internet, la dématérialisation des documents, qui se développent rapidement dans de nombreux pays, accompagnant parfois des transformations importantes en termes d'organisation du travail : par exemple, en **Albanie**, les technologies de l'administration seront administrées par des institutions indépendantes du système judiciaire, en **Arménie**, un nouveau système de distribution automatique d'affaires est appliqué, en **République tchèque**, un système audiovisuel d'enregistrement des affaires civiles est prévu dans la nouvelle loi ainsi qu'un générateur d'assignation automatique d'affaires au hasard, en **République de Moldova**, un système de distribution d'affaires est en place ainsi qu'un système d'enregistrement audio. En **Angleterre et Pays de Galles (RU)** des systèmes on-line d'assistance aux tribunaux sont en cours de mise en place.

Logiquement, plus les Etats ont une forte densité de tribunaux sur leur territoire, notamment dans ceux où la densité de population est forte, plus ils devraient être tentés d'engager des réformes de la carte judiciaire. Ce n'est pas toujours ce critère qui domine, d'autres entrant en ligne de compte notamment la tradition juridique d'aller ou non facilement devant un tribunal. A noter également qu'il est plus facile d'engager une réforme menant à la suppression de tribunaux dans un Etat de petite taille, dans lequel le fait de devoir se rendre dans un autre tribunal n'entraîne, ni pour le justiciable, ni pour le personnel des tribunaux, de désagrément trop important.

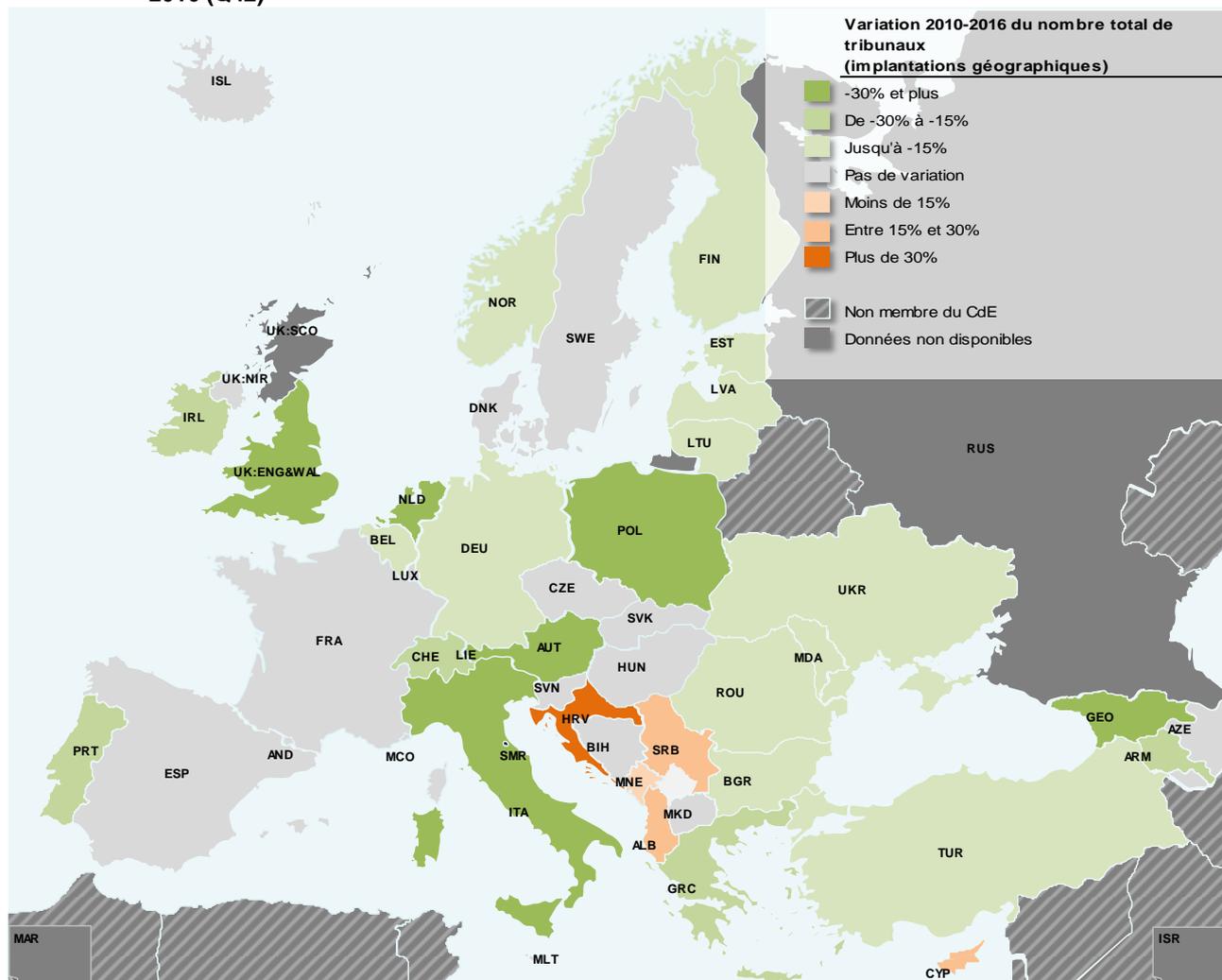
Ces réformes du système judiciaire sont souvent conçues pour permettre une meilleure gestion des actifs immobiliers, en regroupant des juridictions sur un même site sur lequel sont regroupés les personnels des différents petits tribunaux. Ces réformes n'ont pas toujours généré les économies escomptées, ni n'ont été mises en œuvre en consultation avec le personnel du tribunal ou les avocats et autres auxiliaires de justice.

Les modifications de la carte judiciaire constituent un véritable défi pour la répartition des tribunaux sur le territoire et pour l'égalité d'accès à la justice pour les usagers, et même pour la redéfinition des pouvoirs et compétences entre les différents tribunaux. La conceptualisation ou la mise en œuvre de cette carte judiciaire doit être entreprise avec précaution (voir notamment les *Lignes directrices révisées de la CEPEJ relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité* - Document CEPEJ(2013)7Rev1).

**Tableau 4.11 Variation du nombre de tribunaux 2010-2016 (Q42)**

Etats / Entités	Tribunaux de 1ère instance de droit commun					Tribunaux spécialisés de 1ère instance					Ensemble des tribunaux (implantations géographiques)				
	2010	2012	2014	2016	2010-2016	2010	2012	2014	2016	2010-2016	2010	2012	2014	2016	2010-2016
Albanie	22	22	22	22	0,0%	1	1	7	7	600,0%	33	31	38	38	15,2%
Andorre	2	2	2	2	0,0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	3	3	3	3	0,0%
Arménie	16	16	16	16	0,0%	1	1	1	1	0,0%	27	21	21	21	22,2%
Autriche	154	154	129	129	-16,2%	7	7	18	18	157,1%	149	149	103	103	30,9%
Azerbaïdjan	85	86	87	86	1,2%	18	18	18	18	0,0%	111	111	112	112	0,9%
Belgique	27	27	13	13	-51,9%	262	262	225	225	-14,1%	288	288	288	267	-7,3%
Bosnie-Herzégovine	64	67	67	67	4,7%	5	5	5	5	0,0%	98	98	98	98	0,0%
Bulgarie	NA	113	113	113	NA	34	34	32	32	-5,9%	184	170	168	182	-1,1%
Croatie	66	67	65	22	-66,7%	70	74	74	36	-48,6%	154	158	203	203	31,8%
Chypre	6	6	6	6	0,0%	11	14	13	15	36,4%	18	21	21	22	22,2%
République tchèque	86	86	86	86	0,0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	98	98	98	98	0,0%
Danemark	24	24	24	24	0,0%	2	2	2	2	0,0%	29	29	29	29	0,0%
Estonie	4	4	4	4	0,0%	2	2	2	2	0,0%	22	22	22	21	-4,5%
Finlande	27	27	27	27	0,0%	11	11	9	9	-18,2%	82	82	81	73	-11,0%
France	774	778	786	786	1,6%	1157	1156	1094	1086	-6,1%	630	640	643	641	1,7%
Géorgie	40	26	26	26	-35,0%	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	43	29	29	29	32,6%
Allemagne	777	765	761	761	-2,1%	256	250	247	247	-3,5%	1126	1108	1101	1102	-2,1%
Grèce	462	402	298	289	-37,4%	4	NA	NA	NA	NA	462	402	329	319	31,0%
Hongrie	131	131	111	111	-15,3%	20	20	20	20	0,0%	157	157	157	157	0,0%
Islande	8	8	8	8	0,0%	2	2	2	2	0,0%	10	10	10	11	10,0%
Irlande	3	3	3	3	0,0%	1	1	1	2	100,0%	119	105	94	95	20,2%
Italie	1231	1231	515	515	-58,2%	116	116	245	245	111,2%	1378	1378	836	836	39,3%
Lettonie	34	34	34	28	-17,6%	1	1	1	1	0,0%	48	48	48	42	-12,5%
Lituanie	59	59	54	54	-8,5%	5	5	5	5	0,0%	67	67	62	62	-7,5%
Luxembourg	5	5	5	5	0,0%	5	3	3	3	-40,0%	8	8	8	8	0,0%
Malte	1	1	1	1	0,0%	7	7	7	7	0,0%	2	2	2	2	0,0%
République de Moldova	46	46	46	46	0,0%	2	2	2	2	0,0%	55	54	53	53	-3,6%
Monaco	1	1	1	1	0,0%	4	4	4	4	0,0%	1	1	1	1	0,0%
Monténégro	17	15	15	15	-11,8%	3	3	3	5	66,7%	22	22	22	25	13,6%
Pays-Bas	19	19	11	11	-42,1%	1	1	1	1	0,0%	64	60	40	40	37,5%
Norvège	66	66	64	63	-4,5%	2	2	2	2	0,0%	74	73	73	72	-2,7%
Pologne	365	287	287	363	-0,5%	28	26	26	26	-7,1%	705	827	NA	401	43,1%
Portugal	217	231	292	292	34,6%	109	102	228	228	109,2%	336	318	253	253	24,7%
Roumanie	235	233	233	233	-0,9%	10	10	10	9	-10,0%	246	244	244	243	-1,2%
Fédération de Russie	9978	9329	9460	10039	0,6%	NAP	NAP	NAP	1	NAP	NA	3393	3455	3823	NA
Serbie	60	60	93	93	55,0%	62	62	62	62	0,0%	129	129	162	162	25,6%
Slovaquie	54	54	54	54	0,0%	9	9	9	9	0,0%	64	64	64	64	0,0%
Slovénie	55	55	55	55	0,0%	5	5	5	5	0,0%	77	77	77	77	0,0%
Espagne	2243	2349	2224	2223	-0,9%	1433	1459	1443	1434	0,1%	749	763	763	763	1,9%
Suède	60	60	60	60	0,0%	12	12	12	10	-16,7%	95	95	95	95	0,0%
Suisse	259	198	167	167	-35,5%	81	140	109	175	116,0%	405	359	301	290	28,4%
ERYMacédoine	25	25	25	25	0,0%	3	3	3	3	0,0%	34	34	34	34	0,0%
Turquie	4298	4349	4337	4472	4,0%	1437	2107	1938	1768	23,0%	750	652	652	668	10,9%
Ukraine	665	665	665	663	-0,3%	54	54	54	54	0,0%	766	766	766	765	-0,1%
RU: Angleterre et Pays de Galles	627	497	479	393	-37,3%	4	3	3	3	-25,0%	631	500	482	396	37,2%
RU: Ecosse	99	99	74	77	22,2%	NAP	NAP	1	1	NAP	64	64	40	NA	NA
Israël		29	28	37			5	5				43	39	69	
Maroc				67										112	
<b>Moyenne</b>	522	495	476	490	-8%	128	150	145	138	28%	236	298	271	284	-7%
<b>Médiane</b>	60	60	62	58	0%	7	8	9	8	0%	95	97	94	95	-1%
<b>Minimum</b>	1	1	1	1	-67%	1	1	1	1	-49%	1	1	1	1	-43%
<b>Maximum</b>	9978	9329	9460	10039	55%	1437	2107	1938	1768	600%	1378	3393	3455	3823	32%

**Carte 4.12 Variation du nombre absolu de l'ensemble des tribunaux (implantation géographique) entre 2010 et 2016 (Q42)**



Pour analyser le phénomène de concentration des juridictions, il est plus précis d'étudier les éventuelles variations du nombre de tribunaux par implantation géographique. Mais l'analyse du nombre d'entités juridiques (tribunaux de première instance de droit commun et spécialisés) permettra de comprendre s'il s'agit d'un phénomène d'ampleur ou si les réductions ou les augmentations de tribunaux ne concernent que quelques tribunaux (par exemple en **Albanie**, l'augmentation du nombre d'implantation géographique de 22,6 % et du nombre de tribunaux spécialisés de 600 % ne correspondent en réalité qu'à la création de 6 nouveaux tribunaux spécialisés entre 2012 et 2014).

Le tableau 4.11 ci-dessus est en ce sens éclairant car il présente une sorte de bilan de l'organisation des tribunaux en Europe de 2010 à 2016 (sans données pour **Israël** en 2010, et pour le **Maroc** de 2010 à 2014).

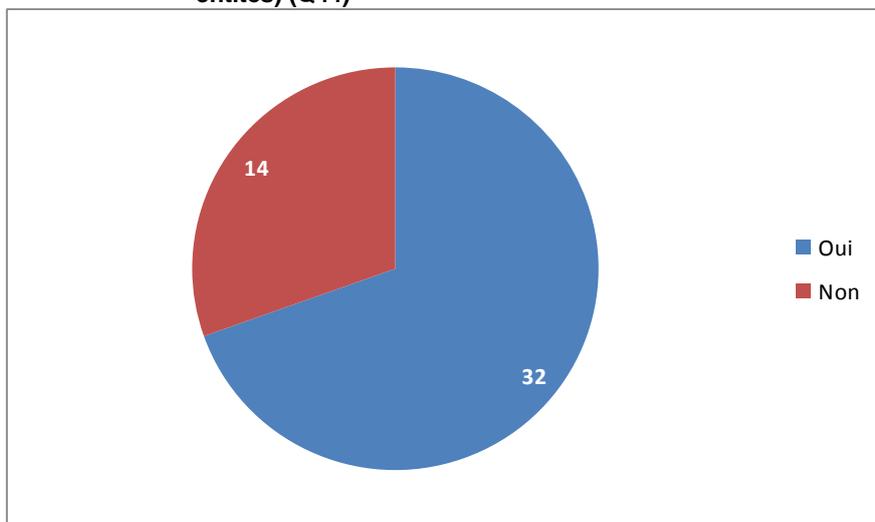
Celui-ci permet notamment de comprendre si depuis 2010 les Etats et entités engagés dans une réforme de la carte judiciaire ont décidé, dans ce cadre, de supprimer les petits tribunaux (tribunaux de première instance). Ceux-ci, disséminés sur l'ensemble du territoire, peuvent entraîner des coûts d'entretien élevés pour l'Etat, mais ils présentent l'avantage d'être proches des usagers et plus abordables que les cités judiciaires pour les personnes qui ne font appel à la justice en général qu'une seule fois dans leur vie. C'est le cas de l'**Autriche**, la **Belgique**, la **Géorgie**, la **Grèce**, l'**Italie**, la **Lettonie**, des **Pays-Bas**, de la **Suisse** et de l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**.

Il convient également de noter que des Etats, dans leur réforme judiciaire, ont pris le parti d'augmenter le nombre de tribunaux spécialisés : entre 2010 et 2016 en **Italie**, le nombre de tribunaux spécialisés de première instance a augmenté de 111 % (alors que dans le même temps, les tribunaux de droit commun ont baissé de plus de 58 %), au **Portugal** de 109 % (contre 35 % seulement d'augmentation pour les tribunaux de droit commun) et en **Suisse** (avec une augmentation de 116 % de tribunaux spécialisés et une réduction de 35 % des tribunaux de droit commun), ces chiffres concernant la création de près d'une centaine de tribunaux entre 2012 et 2014.

A noter que la **Croatie** a considérablement diminué le nombre de ses tribunaux (entités juridiques) suite à sa réforme de la carte judiciaire en 2015, tout en ayant un nombre d'implantations géographiques en augmentation, dû à un changement de compétence juridictionnelle en matière d'appel. L'**Arménie**, pour sa part, a choisi de transférer aux notaires certaines compétences jusque-là dévolues aux tribunaux.

La carte 4.12 présente une image moins détaillée et plus superficielle de la variation des implantations géographiques, même si celle-ci permet de constater que certains Etats ont entamé de réelles réformes de la carte judiciaire dans le sens d'une fusion des tribunaux (par exemple **Italie, Pologne, Pays-Bas**) ou d'une augmentation du nombre des tribunaux (par exemple **Fédération de Russie** ou **Serbie**). Plus généralement, depuis 2010, il est possible de constater que 18 Etats et entités sur 46 ont diminué sensiblement ou de manière plus importante leur nombre de tribunaux entre 2010 en 2016 et 6 Etats seulement ont augmenté le nombre de tribunaux. La tendance générale va donc vers une réduction du nombre des tribunaux en Europe, confirmant les tendances déjà enregistrées lors des exercices antérieurs, notamment dans certains Etats de l'Europe du Nord et de l'Ouest.

**Graphique 4.13 Réformes envisagées en 2016 concernant l'organisation des tribunaux (nombre d'Etats / entités) (Q44)**



Des réformes de la carte judiciaire sont annoncées en **Albanie, Pologne** ou **Ukraine** par exemple, des fusions de tribunaux sont envisagées (**Arménie, Autriche, Croatie, Finlande, Malte**), des rapprochements de tribunaux dans un même lieu (**Andorre**), des changements dans la gestion des biens immobiliers pour la Justice (**Bulgarie**). Plus généralement, certains Etats entendent réformer leur organisation judiciaire, qui inclut une réflexion sur l'optimisation du nombre de tribunaux et de personnels tout en améliorant les moyens de gestion des tribunaux (**Azerbaïdjan, Croatie, France, Géorgie, Italie, République de Moldova, Monténégro, Suisse**). Ces réformes poursuivent le mouvement engagé depuis plusieurs années en Europe touchant à la réorganisation des juridictions.

De manière générale, la tendance européenne va vers une réduction du nombre de tribunaux et une augmentation concomitante de la taille des tribunaux, regroupant davantage de juges et de fonctionnaires, ainsi que vers une spécialisation accrue de juridictions. Ces réformes visant toutes à diminuer les coûts de fonctionnement, en termes de bâtiments notamment, par la mutualisation et la rationalisation des dépenses, elles obligent les justiciables, les personnels des tribunaux et tous les professionnels du droit à faire un effort d'adaptation à ce nouveau mode d'organisation judiciaire. Ils peuvent également y trouver leur compte en bénéficiant de véritables « lieux de justice » plus simples d'utilisation, le développement des outils informatiques amplifiant et accompagnant ces transformations.

Les réformes de la carte judiciaire sont en cours dans quasiment trois-quarts des Etats et entités. Elles s'accompagnent parfois de dispositions nouvelles développant les modes alternatifs de règlement des conflits pouvant éviter de se rendre au tribunal pour régler son litige.

Le regroupement des juridictions va généralement de pair avec le développement du recours aux modes d'information et de communication par internet, la dématérialisation des documents, accompagnant parfois des transformations importantes en termes d'organisation du travail.

## 4.2 Etat du développement des technologies de l'information (TI) dans les systèmes judiciaires européens

L'actuelle vague de transformation numérique de nos sociétés touche de manière encore inégale les tribunaux européens. Si l'utilisation de l'informatique est désormais généralement acquise, l'exploitation des pleines potentialités des dernières technologies est encore extrêmement disparate : de nombreux pays de l'ouest de l'Europe ont déjà développé des approches très sophistiquées (tant sur le plan technologique que législatif), alors que dans d'autres la mise en œuvre d'une simple informatique de gestion efficace constituerait déjà un progrès considérable.

Loin de l'idée intuitive d'une corrélation systématique entre le niveau de développement des technologies de l'information et l'amélioration de l'efficacité, certaines juridictions européennes ont connu en réalité d'importantes difficultés de fonctionnement après le test ou le déploiement de systèmes de gestion électronique d'affaires (*electronic case management system*). Avant de responsabiliser les utilisateurs finaux, qui seraient rétifs à tout changement, ou les concepteurs, qui n'auraient pas été assez à l'écoute des besoins des tribunaux, il convient procéder à une analyse de chaque situation spécifique, par des critères objectifs, afin de tenter d'en comprendre les causes.

L'évaluation de l'impact de l'informatique sur l'efficacité et la qualité de la justice a été l'une des missions confiées à la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe dès sa création, en 2002<sup>25</sup>. Les mesures effectuées en 2016 (données 2014) avaient notamment mis en évidence l'absence de corrélation évidente entre le niveau des investissements financiers en matière informatique et les indicateurs d'efficacité. Les développements sur les données 2016, qui ne font pas l'objet d'un rapport spécifique comme lors du précédent cycle, seront plus succincts et tâcheront cette fois-ci de mettre en relief les grands traits des évolutions actuelles et à venir des technologies de l'information dans les tribunaux européens.

### 4.2.1 Méthodologie de l'évaluation

Comme pour le cycle 2016 (données 2014), le groupe de travail évaluation de la CEPEJ a procédé à une analyse de l'état du développement des technologies de l'information dans les tribunaux européens sur la base d'un questionnaire approfondi d'une quarantaine de questions<sup>26</sup>.

Ces questions ont légèrement évolué depuis le précédent exercice en identifiant de nouveaux champs d'étude : l'*open data* des décisions judiciaires, les domaines précis de collecte statistiques, les preuves électroniques. Les Etats et entités membres ont, de plus, amélioré leur compréhension du questionnaire et ont pu parfois fournir des réponses plus précises, différentes du précédent cycle, pour des réalités identiques. **Ces modifications ont pour conséquence de pas rendre totalement comparables les indicateurs issus des données 2014 et 2016** (voir en annexe la méthode de calcul). Ils sont donc à considérer de manière distincte et aucune évolution ne peut être déduite de la variation de leurs valeurs absolues. Ils autorisent en revanche une estimation, pour chacun des pays ou entités, du niveau d'investissement dans les différentes technologies pour l'année considérée.

Il convient enfin de souligner qu'un haut niveau de développement ne signifie pas nécessairement un haut niveau d'utilisation effective et un impact positif sur l'efficacité des tribunaux : le questionnaire a tenté de quantifier le type de technologies investies et le degré de leur diffusion mais n'a pas recherché à mesurer le degré réel d'utilisation (la réponse à une question directe pouvant se révéler comme hautement subjective). De même, la mise en œuvre d'un nombre élevé de technologies ne se traduit pas en soi en une amélioration de la qualité du service public de la justice. Le niveau de développement est à croiser davantage avec d'autres mesures, telles que la durée de traitement des procédures, pour tenter de dresser des conclusions.

Comme pour l'exercice général d'évaluation, le **Lichtenstein, Saint-Marin et l'Irlande du Nord** n'ont pas communiqué de données sur l'état des technologies de l'information dans leurs systèmes judiciaires. **Israël** et le **Maroc** ont répondu au questionnaire spécialisé en qualité d'Etats observateurs de la CEPEJ. Les initiatives de

<sup>25</sup> Résolution Res(2002)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

<sup>26</sup> <http://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-scheme-for-eva/1680788434>

l'Union européenne (e-justice, e-Codex par exemple), auxquelles participent certains Etats-membres du Conseil de l'Europe, ou les outils du secteur privé, accessibles à des professions judiciaires (dont les juges, procureurs et greffiers), n'ont pas été spécifiquement traitées dans cette étude.

#### 4.2.2 Evolution globale de la situation entre 2014 et 2016

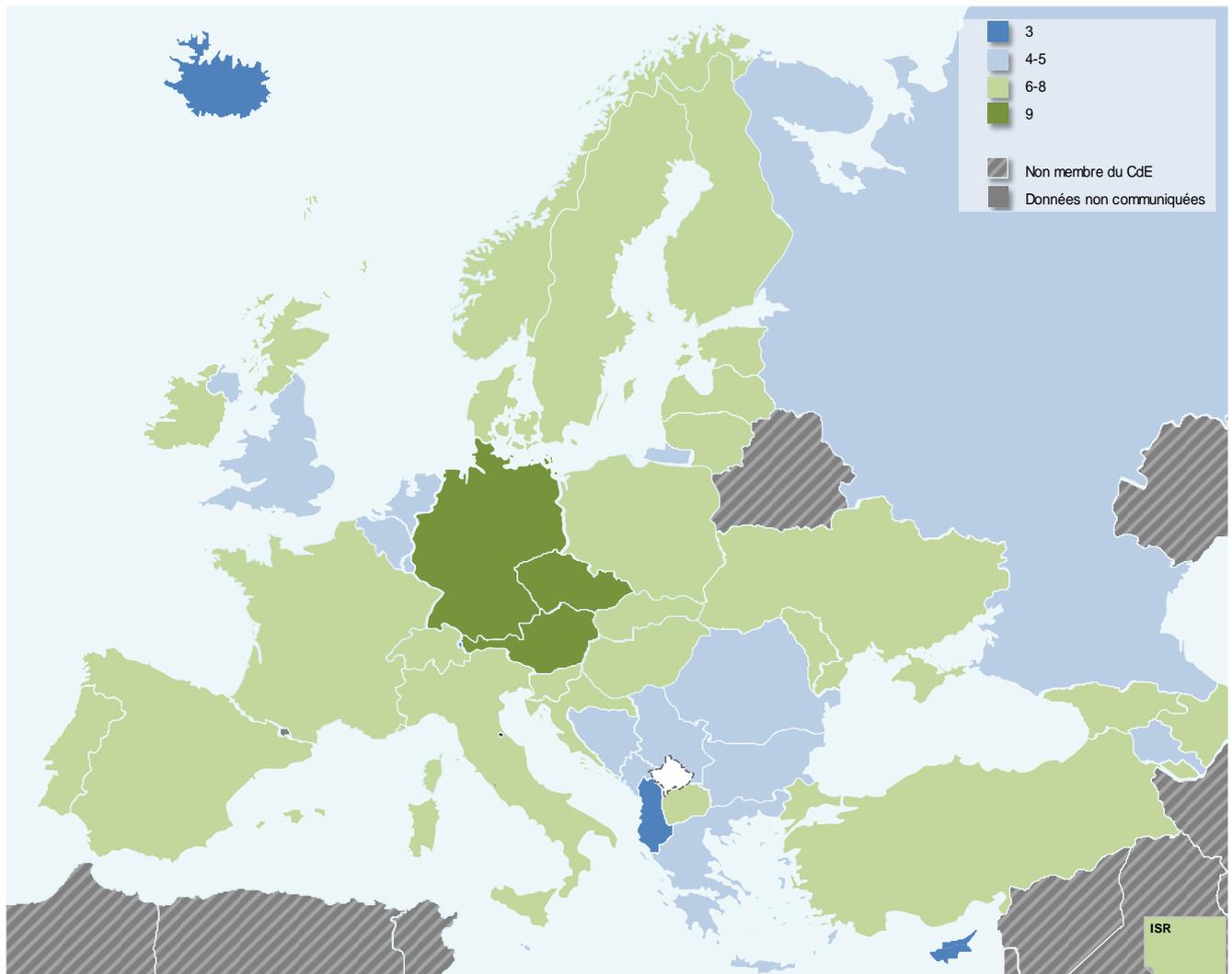
L'indice de développement global présenté ci-dessous regroupe l'équipement technologique (évalué de 1 à 3,3 signifiant un développement important), le cadre législatif de ces technologies (1 à 3) et leur gouvernance (1 à 3). L'indice minimal est donc de 3, le maximum de 9.

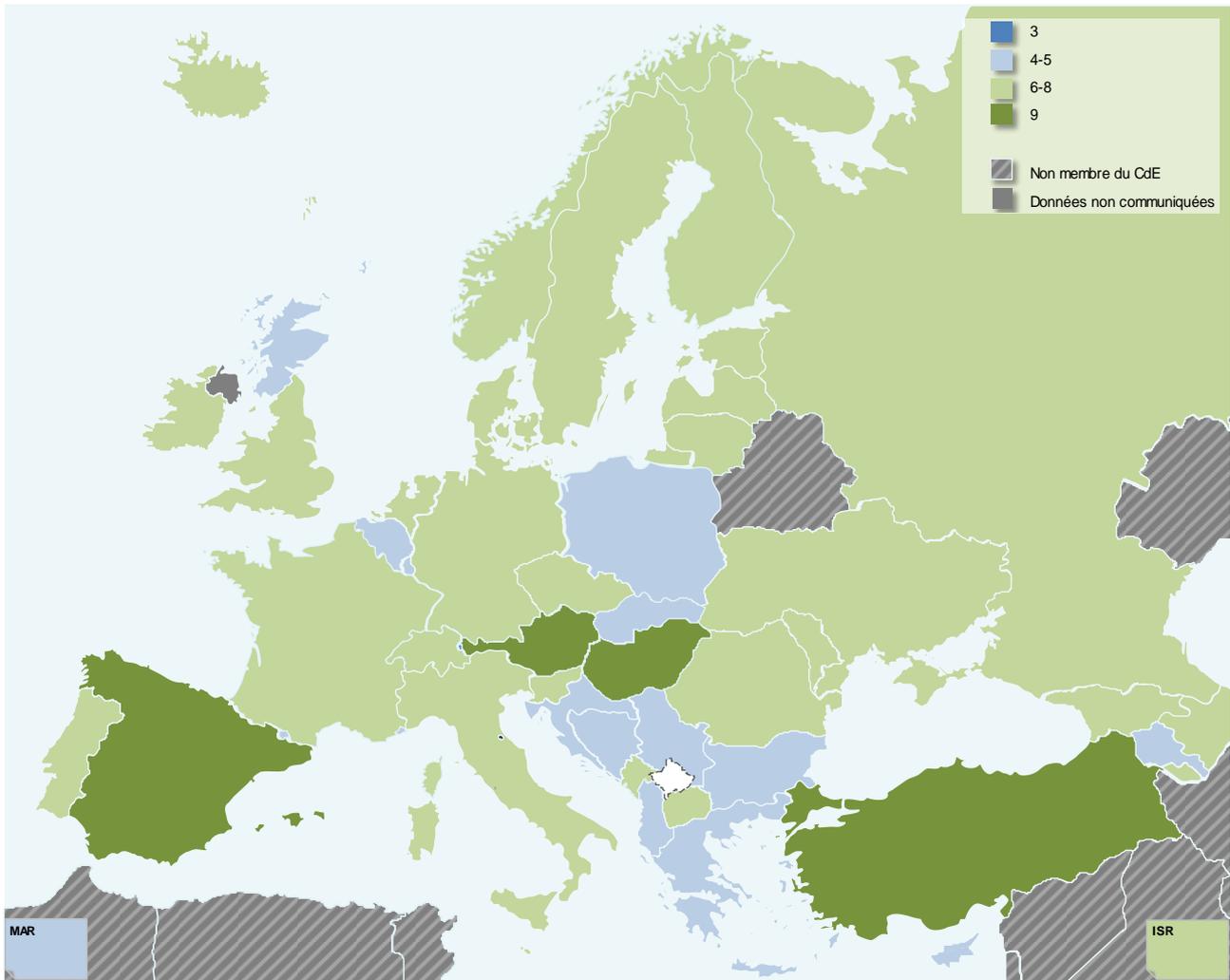
##### *Une poursuite dans les efforts de développement des technologies*

Comme pour les précédents cycles, l'implantation des technologies de l'information s'est globalement poursuivie dans l'ensemble des pays et entités évalués. Même si les indices ne sont pas pleinement comparables (cf. *supra*), il peut être constaté qu'au regard des données 2016, aucun Etat ou entité ne se situe au minimum de l'indice global alors que, sur la base de leurs déclarations pour l'année 2014, 3 s'étaient vu attribuer l'indice minimal de 3 sur 9 (**Albanie, Chypre, Islande**).

**Carte 4.14 Evolution du développement global des technologies de l'information et de leur accompagnement entre 2014 et 2016 (Q62 à Q64)**

2014





### *L'encadrement législatif des technologies de l'information*

S'agissant de l'encadrement législatif, l'analyse des réponses des Etats et entités permet de confirmer qu'il existe généralement un lien entre le niveau d'équipement d'une technologie et l'existence de règles législatives pour encadrer l'utilisation en étant faite. Il peut alors être intéressant d'observer, aux extrêmes, les cas de figure n'entrant pas dans cette analyse, c'est-à-dire les Etats et entités dans lesquels, bien que la technologie soit totalement déployée, le cadre législatif est inexistant et, à l'inverse, les Etats et entités qui, en dépit de l'existence d'un tel encadrement, n'en sont manifestement qu'à une phase d'expérimentation.

La principale nouveauté est l'apparition de cadres législatifs à l'appui de politiques d'ouverture des données (*open data*) qui dépassent la simple incitation à la transparence et révèlent des enjeux fondamentaux (tels que la transformation de la construction jurisprudentielle, cf. 1.4 infra). Ce type de législation est révélateur pour les Etats et entités membres d'une appropriation des technologies comme outil de réforme et de gouvernance de la justice.

### *La gouvernance des systèmes d'information : de la gestion de projet à un pilotage de l'innovation*

La question de la gouvernance apparaît comme devant être particulièrement prise en considération par tous les Etats et entités membres, en ce qu'elle intègre les technologies dans des processus stratégiques pour l'institution judiciaire et non comme une finalité ou un moyen de gestion délégué aux seuls informaticiens. Il a ainsi pu être constaté dans certains pays et entités des investissements importants dans les technologies (comme les systèmes électroniques de gestion électronique d'affaires) qui sont demeurés vains en l'absence de vision globale et de conduite du changement. Les conséquences, désastreuses, tant sur l'efficacité des juridictions que sur les finances publiques sont perceptibles tant des professionnels que de l'opinion publique et contribuent sans nul doute dans ces pays et entités à en dégrader la confiance dans le fonctionnement de la justice.



La question de l'impact de ces investissements sur l'amélioration de l'efficacité et la qualité du service rendu au justiciable s'avère être plus complexe. Le précédent rapport d'évaluation mettait en lumière la multiplicité de facteurs susceptibles d'avoir une influence (changement dans l'organisation du travail, gestion active des affaires dans les tribunaux par exemple) et soulignait que des investissements financiers importants n'étaient pas systématiquement corrélés avec une amélioration de l'efficacité. Aux termes des lignes directrices Cyberjustice de la CEPEJ, la capacité des pays de se placer dans des cycles d'amélioration continue, c'est-à-dire d'évaluer régulièrement les résultats des politiques publiques en place et d'en déduire des mesures correctives, paraît être la meilleure mesure de pilotage efficace et de garantie de succès à long terme.

#### 4.2.3 Efficacité et qualité de la justice : le cas particulier des systèmes électroniques de gestion électronique des affaires

Véritable fil conducteur de l'activité des juridictions, les systèmes électroniques de gestion électronique des affaires sont aujourd'hui implantés dans la quasi-totalité des Etats et entités. Seule **Chypre** a indiqué ne pas disposer d'un tel système.

L'obsolescence de certains de ces outils, implantés parfois depuis la fin des années 90 n'a toutefois pas été mesurée dans le cadre de cette évaluation, tout comme le taux effectif d'utilisation (certains pays continuant à tenir des registres papiers en parallèle de l'informatique).

Les systèmes comme *e-File* en **Estonie** ou *LOVISA* en **Norvège** ont démontré le fort potentiel d'amélioration du fonctionnement de la justice. *E-File* a été l'un des premiers outils en Europe support non seulement des actes de gestion des tribunaux mais aussi de leur dématérialisation complète. *LOVISA*, pour sa part, a contribué à alimenter des bases statistiques et des modèles mathématiques pour évaluer la charge de travail des juridictions et la distribution des moyens, tant financiers qu'humains.

A l'inverse, le système *ICMIS* en **Albanie**, bien qu'implanté dans toutes les juridictions (à l'exception du tribunal de première instance de Tirana), connaît toujours des difficultés significatives aux dires de ses utilisateurs<sup>28</sup>. Des registres papiers continuent à être tenus en parallèle par les greffes et la collation statistique s'appuie sur des comptages manuels, consolidés dans des feuilles Excel qui nécessitent des mises à jour régulières. Les raisons de cette situation, loin d'être singulière en Europe, semblent s'aligner sur plusieurs axes : la délégation du service à un tiers technique, l'absence d'implication effective des utilisateurs dans la conception de l'outil, des politiques de conduite du changement fondées sur de la formation totalement externalisée ou des plans de communication simplement institutionnelle. En effet, ces problèmes sont souvent cités parmi les facteurs causatifs à ces échecs<sup>29</sup>. La réticence des utilisateurs à accepter les changements ne doit évidemment pas être minimisée, mais elle se révèle souvent comme une conséquence de défaillances antérieures et d'une perte de confiance dans la conduite de tels projets.

Il convient également de rappeler que les systèmes électroniques de gestion d'affaires sont aussi le fil conducteur de toute une variété de sous-produits. Ainsi tout service en ligne aux justiciables (saisine de juridiction, suivi d'affaires, délivrance de décision) ou aux avocats (échanges de conclusions) a aujourd'hui vocation à s'appuyer sur cette infrastructure par des échanges automatiques de données ou l'utilisation d'une même base. La production de statistiques fiables est également totalement dépendante de la qualité de la saisie dans le système de gestion d'affaires. Nombre de constats d'erreurs dans les comptages statistiques des tribunaux sont directement imputables à des défaillances techniques ou humaines (erreurs dans la saisie) qui deviennent visibles dans les modules de restitution de ces outils de gestion d'affaires. Les revues par les pairs du groupe de travail évaluation et les programmes de coopération de la CEPEJ ont confirmé ce constat.

Il ne peut donc qu'être recommandé aux Etats et entités de concentrer leurs efforts sur la maîtrise et l'efficacité de leurs systèmes électroniques de gestion d'affaires, en associant étroitement leurs concepteurs des systèmes d'information avec les utilisateurs finaux, avant même d'initier des offres de services plus sophistiquées.

Les Etats et entités sont invités à suivre les prochains développements du groupe de travail qualité de la CEPEJ, qui procède à un approfondissement des lignes directrices Cyberjustice en ce qui concerne ces systèmes de gestion d'affaires.

<sup>28</sup> Voir constat dressé par le consortium Euralius par exemple : [http://www.euralius.eu/pdf/annex/Annex%20123%20The%20Next%20Generation%20CCMS%202016-05-27%20\(Activity%202.3.2\).pdf](http://www.euralius.eu/pdf/annex/Annex%20123%20The%20Next%20Generation%20CCMS%202016-05-27%20(Activity%202.3.2).pdf)

<sup>29</sup> CEPEJ(2016)13, *op.cit.*

#### 4.2.4 Open data, intelligence artificielle, blockchains : distinguer l'effet de mode des potentiels réels

Pour ce cycle, la CEPEJ a tenté de mesurer des politiques et des technologies émergentes dans les tribunaux. Les technologies de l'information suivent des cycles industriels que Gordon Moore estimait à 18 mois<sup>30</sup>. Dans cette course, des technologies présentées comme très prometteuses (comme les systèmes experts dans les années 80-90) ont disparu alors que d'autres se sont affirmées comme des facteurs significatifs.

L'époque contemporaine confirme cette règle et il convient de distinguer ce qui relève de discours commerciaux au support d'un développement industriel de ce qui relève de changements profonds. L'actuelle transformation numérique est plus qualitative que quantitative. Par le biais de l'intelligence artificielle (IA), elle repense la justice dans ce qu'elle a de plus symbolique : la résolution d'un conflit par un acte qualifié (une décision rendue au nom de l'ensemble de la communauté) nourri autant par un algorithme que par la délibération du juge. La place même de la loi est interrogée par des modes de régulations des conflits ne provenant plus de l'Etat mais d'opérateurs privés qui se placent clairement en concurrence avec le service public des tribunaux, sans nécessairement présenter toutes les garanties d'un tribunal telles que définies par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il ne s'agit pas ici de procéder à une critique des modes alternatifs de règlement de litiges (par ailleurs encouragés par la CEPEJ) mais de prêter notamment attention à l'impact de calculs mathématiques pour résoudre les différends ou assister à la prise de décision. Les professions judiciaires dans leur ensemble doivent donc s'acculturer à un nouveau langage et s'approprier ces changements profonds pour imaginer, concevoir et réguler les transformations à venir.

En ce sens, en 2016, trois sujets ont nourri de grandes promesses pour l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de la justice :

- l'*open data* des décisions judiciaires, qui est une politique générale d'ouverture des données au grand public en autorisant le téléchargement de l'intégralité des bases de données contenant des décisions (véritable « carburant » gratuit) ;
- l'IA (moteur de traitement de ce carburant), présentée par certaines entreprises privées comme étant en capacité de procéder à des « prédictions » de décisions juridictionnelles ;
- les *blockchains*, registres distribués de transaction, rendus célèbres par la cryptomonnaie bitcoin mais dont l'utilisation, bien plus large, pourrait révolutionner les métiers des tiers de confiance (notaires et huissiers notamment).

##### *L'open data des décisions judiciaires*

Même si certains critiquent l'analogie, il a souvent été déclaré que les données numériques étaient le pétrole du XXI<sup>e</sup> siècle. Les données numériques de l'*open data* ne sont toutefois pas n'importe quelles données : ce sont des données, publiques ou privées, organisées en base, librement téléchargeables et ré-employables au titre d'une licence d'exploitation sans contrepartie financière.

---

<sup>30</sup> G. Moore, Electronics Magazine, 19 avril 1965.

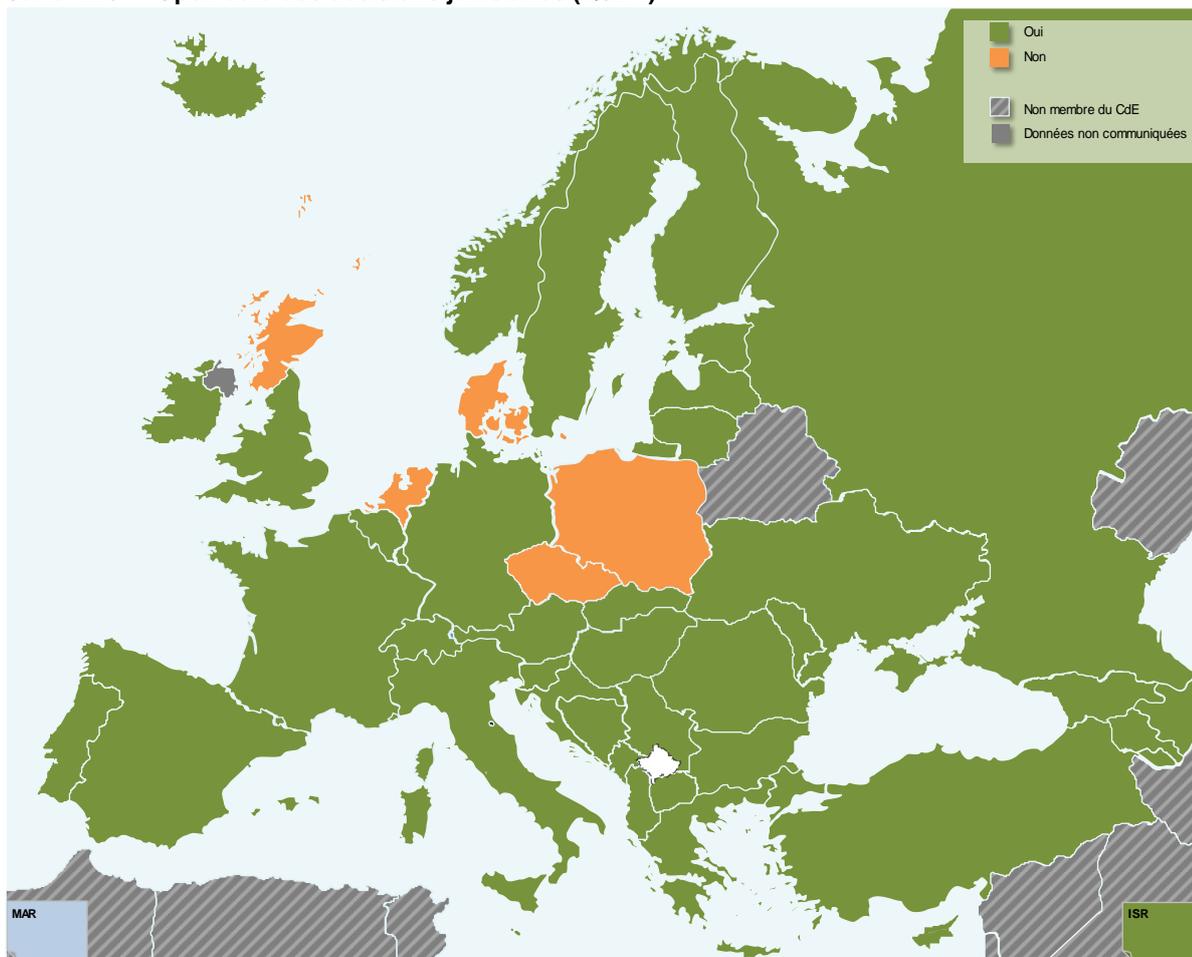
Il ne s'agit toutefois pas de confondre cette mise à disposition de données avec les impératifs de publicité pesant sur un certain nombre d'informations publiques. Assez paradoxalement, l'*open data* est peut-être même assez peu transparent pour délivrer une information signifiante puisqu'il s'agit de la possibilité de cliquer sur un lien pour télécharger un jeu complet de données brutes, totalement incompréhensibles pour la majorité des individus.

Pour conférer une vraie valeur et de la lisibilité à l'*open data*, il faut d'abord espérer que des tiers puissent s'en emparer, sans penser aux coûts que cela impliquerait ou qui supporterait ces coûts. Le modèle économique de données publiques de jurisprudence, traitées par le secteur privé et revendues ensuite sous forme de service aux juridictions, aux professionnels et aux personnes privées, semble donc devoir être considéré avec attention par les décideurs publics dans sa logique et son impact. Le modèle économique d'externalisation d'un service peut naturellement présenter des avantages liés à une réduction des coûts de développement, d'infrastructure et de maintenance mais, comme pour tout partenariat entre le publique et le privé, le coût total de l'opération est à considérer dans la durée.

En ce qui concerne l'*open data* des décisions de justice, la CEPEJ a souhaité interroger pour la première fois l'ensemble des Etats et entités, ainsi que les observateurs sur l'existence de politiques d'ouverture des données des jugements. Cette toute première mesure n'est pas entrée dans le détail des éventuels modes de certification des décisions mises à disposition, de la nature précise des contentieux couverts par ce dispositif, du rythme de mise à jour, de l'autorité responsable de la diffusion, etc.

La question de l'anonymisation des données, dans un cadre large de protection des données telles que définies par le règlement général de protection des données<sup>31</sup> et la Convention 108 du Conseil de l'Europe<sup>32</sup>, a fait l'objet d'une question spécifique afin d'identifier les mesures particulières mises en œuvre par les Etats et entités membres et les observateurs dans ce domaine particulièrement sensible.

**Carte 4.16 Open data des décisions judiciaires (Q62-4)**



<sup>31</sup> RGPD, règlement de l'Union européenne adopté le 14 avril 2016 par le Parlement européen. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.119.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.119.01.0001.01.ENG)

<sup>32</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>

Sur l'ensemble des Etats et entités évalués, seuls 6 ont déclaré ne pas avoir mis en œuvre de politique d'*open data* des décisions judiciaires en 2016. Si ce taux de réponse est à relativiser au regard de la confusion de certaines réponses assimilant l'accès public à une base de décisions à de l'*open data* (**Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Luxembourg, Fédération de Russie, Turquie**), il révèle toutefois une claire volonté de transparence des institutions judiciaires en Europe par la dissémination de la jurisprudence.

L'expérience en **France** est représentative des questionnements posés par cette politique d'ouverture. Il est tout d'abord essentiel de rappeler que la France a légiféré en 2016 pour imposer un cadre obligatoire de diffusion des décisions de justice à ses juridictions et a rompu avec la précédente logique de sélection des décisions diffusées à un large public<sup>33</sup>. Désormais, l'intégralité de la production juridictionnelle est publiable. Les gains attendus d'une très large diffusion ont été promus par la Cour de cassation lors d'un colloque en octobre 2016 : transparence de l'activité judiciaire, meilleure connaissance par l'opinion publique et les professionnels des tendances jurisprudentielles et gain de qualité pour une justice qui se sait ainsi observée<sup>34</sup>.

Cette possible disponibilité idéale de la jurisprudence à l'aide du levier numérique serait toutefois à tempérer au regard de plusieurs éléments, techniques et de fond. Outre les difficultés de collecte des décisions ou de pseudonymisation<sup>35</sup> en l'absence de système d'information homogène et de mécanisme totalement automatisé en France, la transformation de la logique même de production de la jurisprudence a été considérée par certains auteurs<sup>36</sup>. Ils voient la possible édicition d'une véritable « norme issue du nombre » des décisions rendues. Une telle transformation de la hiérarchie des sources du droit supposerait toutefois de pouvoir certifier systématiquement que les méthodes de traitement des données puisse révéler avec exactitude le raisonnement juridique des juges (cf *infra*, l'utilisation de l'intelligence artificielle avec les décisions de justice).

S'agissant de la protection des données personnelles, 23 Etats et entités déclarent procéder à de la pseudonymisation au moins de certains contentieux (état des personnes ou familial par exemple) en oblitérant les données rendant identifiables les parties ou des témoins (noms, adresses, numéros de téléphone, numéros d'identité, numéros de compte en banque, numéros fiscaux, état de santé, etc). Ce travail apparaît être placé sous la responsabilité de personnels judiciaires (par exemple **République de Moldova, Israël**) ou d'opérateurs publics (par exemple **Bosnie-Herzégovine, Espagne**). La **Bosnie-Herzégovine** et la **Hongrie** ont déclaré explicitement publier les noms des professionnels.

Les données collectées ne permettent pas de dresser en l'état une mesure de l'impact de l'*open data*. Une démarche d'évaluation pourrait toutefois être initiée par l'analyse des conséquences des traitements opérés à partir de cet *open data* des décisions judiciaires, dont l'IA.

#### *L'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) avec les décisions de justice*

Parmi les technologies les plus avancées à l'œuvre dans cette grande transformation numérique, l'IA apparaît à la fois comme la plus spectaculaire et la plus discutée<sup>37</sup>, notamment au vu des effets d'annonce de certaines *legaltech* entreprises qui affirment pouvoir prédire l'issue judiciaire d'une affaire<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> L'article R433-3 du code l'organisation judiciaire disposait un principe de sélection des « décisions présentant un intérêt particulier rendues par les autres juridictions de l'ordre judiciaire ». Désormais les Articles 20 et 21 de la loi pour une République numérique posent un principe d'ouverture totale, sauf pour les décisions classées comme non-publiques.

<sup>34</sup> Colloque « La jurisprudence dans le mouvement de l'*open data* », 14 octobre 2016 [https://www.courdecassation.fr/institution\\_1/revolution\\_numerique\\_7985/open\\_data\\_7821/jurisprudence\\_mouvement\\_7886/supplement\\_semaine\\_36233.html](https://www.courdecassation.fr/institution_1/revolution_numerique_7985/open_data_7821/jurisprudence_mouvement_7886/supplement_semaine_36233.html)

<sup>35</sup> Ce terme est apparu dans les débats relatifs à la mise en œuvre du nouveau règlement général de protection des données du 27 avril 2016 qui définit strictement le terme d'anonymisation comme étant l'opération qui empêche toute réidentification directe ou indirecte d'une personne physique. Etant donné l'impossibilité à réaliser ce traitement au sens strict dans les décisions de justice, le terme « pseudonymisation » est entré dans le langage pour qualifier le remplacement dans les décisions de justice publiées du nom par des lettres).

<sup>36</sup> Eloi Buat-Menard et Paolo Giambiasi, « La mémoire numérique des décisions judiciaires », *Recueil Dalloz*, 2017, p. 1483.

<sup>37</sup> Le terme intelligence artificielle désigne de manière commode une technologie d'apprentissage automatisée dite de « *machine learning* »

<sup>38</sup> Des applications en Grande-Bretagne pour évaluer le risque de récidive des individus (HART), inspirées de logiciels en œuvre aux Etats-Unis (COMPAS), seraient également à évoquer mais sont exclus pour l'instant du champ des débats en France au vu des questionnements évidents posés. Le propos sera donc réduit à des questions théoriques générales.

Un premier examen de ce phénomène conduit toutefois à distinguer ce qui relève du discours mercantile d'une réalité de conception, d'utilisation et de déploiement de l'IA. L'utilisation concrète et quotidienne de logiciels « prédictifs » par des juges est inexistante dans les Etats et entités membres du Conseil de l'Europe en 2016. Des expérimentations locales<sup>39</sup> ainsi que des travaux universitaires<sup>40</sup> visant à explorer les potentialités de ces applications ont pu être menées ultérieurement, mais sans aucun développement généralisé. Les décideurs publics commencent néanmoins à être de plus en plus séduits par les potentialités offertes, qu'ils imaginent à même de répondre à des préoccupations assez anciennes telles que la transparence, l'efficacité et la prévisibilité de la justice, ainsi que l'homogénéisation de la jurisprudence. Ces perspectives sont toutefois à modérer au vu de la réalité mécanique de *machine learning*, qui produit des modèles de comportement à partir de corrélations et classifications de groupes lexicaux composant les décisions, sans prétention de modéliser un raisonnement juridique. Le risque donc de transformer « la liberté en destin<sup>41</sup> » sur la base des corrélations fallacieuses du *big data*<sup>42</sup> est à évaluer de manière scientifique.

La CEPEJ (groupe de travail qualité) est en train d'expertiser la situation actuelle par une approche pluridisciplinaire afin de constituer une charte éthique à la lumière des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Les Etats seront invités à décliner les principes de cette charte dans leurs systèmes judiciaires qui, sans entraver l'initiative publique ou privée, viendra au soutien d'un développement respectueux des droits fondamentaux.

### *Les blockchains*

Les technologies de *blockchains* (chaînes de blocs) apparaissent susceptibles d'offrir d'importantes potentialités de transformation numérique, mais il est nécessaire de bien comprendre dans un premier temps leur fonctionnement.

Cette technologie est à comprendre comme un registre informatisé distribué, offrant un grand niveau de sécurité par la réplication des informations de chaque transaction dans des zones spécifiques du réseau constitué par l'ensemble des utilisateurs. Autrement dit, les preuves d'un échange d'information entre un utilisateur A et un utilisateur B sont enregistrées au sein d'un livre qui ne serait pas détenu par une autorité centrale mais dans un livre répliqué en temps réel en de multiples lieux et protégé avec des moyens cryptographiques. Tous les services ne semblent pas nécessairement adaptés à cette technologie complexe, qui trouve parfois des limites de performances en présence d'un très grand nombre de transactions.

L'application la plus connue est celle des cryptomonnaies (comme le *bitcoin*) mais les possibilités d'utilisation sont en réalité beaucoup plus étendues, dont certaines directement utiles pour le fonctionnement de la justice. L'exécution d'une transaction, la certification d'un document, toute preuve d'un acte pourraient techniquement être stockées dans de tels registres. Les professions judiciaires exerçant des fonctions de tiers de confiance (notaires, huissiers) sont les premières touchées puisque cette technologie se propose, de manière automatisée, de certifier non seulement une transaction, mais également le dépôt d'un document, avec presque aucun risque de falsification. Imaginons également des applications au sein des tribunaux, pour conserver de manière dématérialisée, les minutes de décisions. L'autre développement émergent est celui des contrats intelligents (*smarts contracts*) qui automatisent l'exécution de clauses. Ces contrats, enregistrés dans des *blockchains* ne sont pas infalsifiables seulement dans leurs termes, mais aussi dans les conditions de leur exécution.

L'examen par la CEPEJ de la question relative à l'admission des modes électroniques de preuves n'a pas mis en évidence de structure de *blockchains* pleinement opérationnelle dans les systèmes judiciaires en Europe en 2016. Il conviendra d'évaluer, lors des prochains exercices, les domaines et les fonctions pour lesquelles ces technologies semblent le plus investies par les Etats membres.

---

<sup>39</sup> A titre d'exemple les tribunaux des ressorts des cours d'appel de Douai et de Rennes en France ont expérimenté pendant un an le bénéfice de logiciels prédictifs auprès d'un panel de juges en matière civile.

<sup>40</sup> Travaux sur un échantillon de 584 décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme : Nikolaos Aletras, Dimitrios Tsarapatsanis, Daniel Preoțiu-Pietro, Vasileios Lampos, « Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective », publié le 24 octobre 2016, <https://peerj.com/articles/cs-93/>

<sup>41</sup> Antoine Garapon, « La justice prédictive risque de transformer la liberté en destin », dans *LePoint.fr*, entretien publié le 20 septembre 2017, [En ligne], [http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/laurence-neuer/la-justice-predictive-risque-de-transformer-la-liberte-en-destin-20-09-2017-2158486\\_56.php](http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/laurence-neuer/la-justice-predictive-risque-de-transformer-la-liberte-en-destin-20-09-2017-2158486_56.php) (page consultée le 14 décembre 2017).

<sup>42</sup> Cristian S. Calude, Giuseppe Longo, Le déluge des corrélations fallacieuses dans le big data, dans *La toile que nous voulons – Le web néguentropique*, B. Stiegler (dir.) : FYP éd., 2017, p. 156.

Le potentiel des technologies de l'information à servir de support à l'amélioration de l'efficacité et la qualité des systèmes judiciaires est connu et fait l'objet d'importants investissements dans tous les Etats et entités membres et observateurs du Conseil de l'Europe. L'appui de l'Union européenne ou d'autres contributeurs à des projets liés aux systèmes d'information dans les tribunaux européens s'inscrit dans la même logique.

Ce qui est aujourd'hui qualifié de transformation numérique présente toutefois de nouveaux enjeux qui dépassent le seul cadre technique d'outillage d'une administration. Les derniers développements technologiques ne sont pas neutres et la conséquence du traitement de certaines affaires hors les tribunaux par des voies dématérialisées ne sera naturellement pas à examiner sous le seul angle de l'optimisation des flux. La compréhension par les justiciables qu'ils font partie d'un processus judiciaire à un moment donné (avec toutes les garanties de procès équitable inhérentes) n'est pas nécessairement évidente quand une affaire n'est traitée que par des interfaces de site internet ou de la vidéoconférence.

En conséquence, les futures évaluations de la CEPEJ sur l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux européens pourraient dépasser la seule quantification du développement technologique (aujourd'hui acquis dans l'ensemble des pays et entités) pour tenter d'appréhender les conséquences de la transformation numérique dans les domaines les plus significatifs de l'activité judiciaire.

### 4.3 Usagers de Justice

Une étude européenne<sup>43</sup> et une étude internationale<sup>44</sup> ont montré qu'il y a trois facteurs majeurs déterminants la confiance en la justice. Le premier et le plus important facteur est celui de la justice distributive – savoir si la population considère que la loi est appliquée de la même façon pour tous et si les décisions rendues par le système judiciaire sont justes et équitables. Le deuxième facteur est celui de la justice procédurale – savoir si les personnes impliquées dans des procédures judiciaires considèrent qu'elles ont été entendues, qu'elles ont eu l'opportunité de présenter leur version de l'affaire, que le juge et le personnel du tribunal les ont traitées avec dignité et respect, que la procédure était impartiale et juste et que le juge a été légitime en tant que protecteur de la justice et indépendant de toute influence extérieure. Le dernier facteur est la perception de l'efficacité – savoir si la population considère que les procédures judiciaires sont organisées de façon efficace, menées à bien sans délai déraisonnable et que les jugements sont effectivement exécutés. Lorsque la population perçoit le système judiciaire comme un système offrant efficacement une justice distributive et procédurale, ils auront d'autant plus confiance dans le système judiciaire, ce qui mènera à une meilleure coopération avec les autorités judiciaires, à une meilleure acceptation des décisions judiciaires individuelles et des décisions en général.

La légitimité et la confiance dans les tribunaux et le système judiciaire dans son ensemble dépendent d'une interaction complexe entre les activités des tribunaux et des juges d'une part, et des caractéristiques historiques, culturelles et sociales d'une société d'autre part. Même si les médias et les leaders d'opinion influencent en grande partie la perception du système judiciaire au sein d'un pays, la direction des tribunaux, les juges et le personnel de ces tribunaux peuvent tout de même améliorer la qualité du système judiciaire en rendant des décisions justes et de qualité dans le cadre de procédures dirigées efficacement, et en s'enquérant en permanence de besoins et attentes des usagers de justice.

Afin de mettre en évidence l'importance croissante de l'élaboration d'une politique qualitative concernant les tribunaux et le système judiciaire en général, la CEPEJ a créé un groupe de travail spécifique et élaboré une checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux – un outil pratique qui peut être utilisé par les tribunaux pour introduire des mesures spécifiques sur la qualité<sup>45</sup>. L'existence de systèmes et de normes de qualité pour le système judiciaire, les tribunaux, les juges ainsi que l'organisation d'un suivi tant au niveau national qu'au niveau des tribunaux sont des éléments clés pour améliorer la qualité du service public rendu par le système judiciaire aux justiciables et à la société dans son ensemble.

L'accent mis sur les usagers de justice comme étant les parties prenantes les plus importantes d'un système judiciaire peut être observé à travers différentes activités et politiques. Cela peut notamment être mis en évidence par l'accessibilité physique (l'organisation de la carte judiciaire<sup>46</sup>, l'organisation et les caractéristiques des bâtiments des tribunaux<sup>47</sup>, l'orientation et la signalisation, les équipements spécifiques pour les catégories vulnérables d'usagers de la justice, etc.). En outre, l'accent donné aux usagers de justice peut également être observé à travers le travail des juges et du personnel des tribunaux, qui leur fournissent des informations complètes, en temps voulu et compréhensibles (sur la nature et les étapes prévisibles des procédures, sur les conséquences des décisions judiciaires, sur la possibilité d'utiliser des procédures alternatives de résolution des litiges, etc.)<sup>48</sup>. De la même façon, cet accent mis sur les usagers de justice et

---

<sup>43</sup> Voir Enquête sociale européenne (2011). *Module de la cinquième série sur la Confiance dans la Police et les Tribunaux - Modèle de Conception des Questions Finales*. Londres : Centre d'enquêtes sociales comparatives : City University London – [www.europeansocialsurvey.org/docs/round5/questionnaire/ESS5\\_final\\_trust\\_in\\_police\\_courts\\_module\\_template.pdf](http://www.europeansocialsurvey.org/docs/round5/questionnaire/ESS5_final_trust_in_police_courts_module_template.pdf) et Projet EURO Justis <http://www.heuni.fi/en/index/researchareas/confidenceinthecjs/eurojustis-scientificindicatorsofconfidenceinjusticetoolsforpolicyassessment.html>

<sup>44</sup> Voir Tyler, Tom. La justice procédurale et les tribunaux. *Révision judiciaire*, 44 (1/2), 26-31. - <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1254&context=ajacourtreview> Voir aussi Tyler, Tom et Sevier, Justin, 2014. Comment les tribunaux créent-ils une légitimité populaire ? Le rôle d'établir la vérité, de punir avec justice et/ou d'agir par des procédures justes, *Albany Law Review*, 77 (3), 1095-1137. - <http://ssrn.com/abstract=2396945>

<sup>45</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-work/quality-of-justice> - Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux - Document CEPEJ(2008)2. Voir aussi : Mesurer la qualité de la justice - Document 12(2016).

<sup>46</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/documentation/cepej-documents/guidelines> - Lignes directrices relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité – Document CEPEJ(2013)7RevF.

<sup>47</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-work/quality-of-justice> - Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments) - Document CEPEJ(2014)15.

<sup>48</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-work/mediation> - Lignes Directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation existante concernant la médiation en matière pénale- Document CEPEJ(2007)13F, Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre des Recommandations existantes concernant la médiation familiale et en matière civile - Document CEPEJ(2007)14F, Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la

leur perception de la procédure judiciaire peut être améliorée en offrant une formation régulière aux juges et au personnel des tribunaux sur la communication avec les parties et sur des aspects psychologiques spécifiques concernant l'interaction avec ces parties, les résultats possibles de la procédure et leurs conséquences, etc.

Lorsque des informations sont fournies, une attention particulière devrait être portée en permanence à la protection de l'indépendance et de l'impartialité. En parallèle, des informations exhaustives et actualisées sur le fonctionnement du système judiciaire, la législation, la jurisprudence et les décisions judiciaires importantes devraient être fournies au grand public. Les systèmes judiciaires sont encouragés à fournir des informations pertinentes et compréhensibles au grand public grâce à une organisation efficace des relations publiques, à l'utilisation de porte-paroles officiels et des juges chargés des relations avec la presse ainsi qu'une communication proactive via différents canaux (media traditionnels, sites internet, documents écrits, réseaux sociaux, etc.). Dans la mesure où les usagers de justice forment leur perception du fonctionnement du système judiciaire à partir de leur propre expérience d'usagers dans d'autres domaines de leur vie, les tribunaux devraient profiter de l'opportunité qu'offrent les technologies de l'information et de la communication en termes de connectivité et d'interopérabilité.<sup>49</sup> A cette fin, des bonnes pratiques en matière de communication dans d'autres domaines, provenant à la fois du secteur public et privé, pourraient être mises en place s'agissant du travail des tribunaux. En donnant l'opportunité au public d'être informé et de pouvoir communiquer en ligne avec le système judiciaire grâce aux technologies mobiles, tout en préservant la sécurité et la vie privée, les systèmes judiciaires prouvent leur engagement envers les usagers, ainsi que leur capacité à s'adapter et à évoluer. Une attention particulière devrait néanmoins être portée aux catégories vulnérables d'usagers et à ceux qui ne sont pas familiers des nouvelles technologies, pour que l'égal accès à la justice soit garanti.

Les usagers des tribunaux n'incluent pas seulement les parties, les victimes ou les témoins, mais comprennent également les professionnels (avocats, procureurs, experts, interprètes, huissiers de justice, notaires etc.). Les systèmes qui tiennent compte de ces usagers, ainsi que de leurs besoins et de leurs attentes dans leurs activités, grâce à l'organisation régulière d'enquêtes, d'ateliers, d'entretiens, de réunions et d'autres pratiques visant à l'amélioration d'une communication réciproque, se développent organiquement en incluant les intérêts des diverses parties concernées et en ceci promeuvent la qualité et la responsabilité. Dans le même temps, il est important de former de potentiels futurs usagers des tribunaux à travers un large panel d'activités, comme des journées portes ouvertes dans les tribunaux, des simulations de procès pour les écoles et les étudiants, le partage d'expériences personnelles sur le processus de prise de décision par les juges, que ce soit dans les écoles, lors d'événements ou dans les media.

L'importance que les Etats et la CEPEJ accordent aux usagers des tribunaux est évidente lorsque l'on observe le nombre croissant d'initiatives prises et de projets récompensés dans le cadre du concours de la Balance de Cristal.<sup>50</sup> Dès 2005, la Cour d'Appel de Rovaniemi, en **Finlande**, avait préparé un projet-qualité complet, présentant les différents domaines concernés par la qualité de la justice, en incluant les différentes personnes impliquées dans l'élaboration d'une meilleure organisation des tribunaux davantage centrée sur les usagers.<sup>51</sup> Le tribunal régional de Linz, en **Autriche**, a amélioré la qualité de son service en aidant les usagers de la justice à obtenir toutes les informations pertinentes et à effectuer les démarches en un guichet unique au sein du tribunal.<sup>52</sup> Comme le système judiciaire est complexe et que les droits ne peuvent être mis en oeuvre de manière effective que lorsqu'ils sont compris par les usagers, il est important de fournir à ces derniers des informations simples et utiles. Le tribunal administratif de Yambol, en **Bulgarie**, a préparé un projet pour une meilleure compréhension par les justiciables des procédures judiciaires et des informations qui s'y rattachent.<sup>53</sup> L'utilisation des technologies de l'information permettent d'accélérer les procédures et un meilleur accès à la justice. La Cour Suprême de **Slovénie** a amélioré l'efficacité des procédures d'exécution en mettant en place un système automatique et centralisé pour l'exécution des documents officiels.<sup>54</sup> De la même façon, le Conseil Général des Barreaux Espagnols a introduit une aide judiciaire en ligne.<sup>55</sup> Enfin, des

---

Recommandation sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées - Document CEPEJ(2007)15F.

<sup>49</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/documentation/cepej-documents/guidelines> - Lignes directrices sur la conduite du changement vers la Cyberjustice – Document CEPEJ(2016)13F

<sup>50</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/events/crystal-scales-of-justice-prize>.

<sup>51</sup> Voir The Quality Project in the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi, Finland (2005).

<sup>52</sup> Voir Centres et Services du Tribunal Régional de Linz, Autriche (2006).

<sup>53</sup> Voir Tribunal Administratif de Yambol, Bulgarie (2010).

<sup>54</sup> Voir Cour Suprême de Slovénie, Automated system for enforcement of authentic documents (COVL) (2010).

<sup>55</sup> Voir Conseil général des barreaux espagnols - Aide judiciaire en ligne (2014).

questions concernant l'état des bâtiments accueillant les tribunaux et les solutions pour pouvoir inclure les besoins des tribunaux et de ses usagers ont été envisagées par le Conseil supérieur de la magistrature de **Serbie**.<sup>56</sup>

Des bonnes pratiques de la part des Etats membres montrent que l'implication active des usagers des tribunaux dans le processus d'élaboration et de mise en place d'améliorations des services offerts par les tribunaux, a de nombreux effets bénéfiques.

**Les usagers des tribunaux devraient être l'élément central des activités du système judiciaire, pour pouvoir renforcer sa qualité et la légitimité de ces services. La CEPEJ invite les Etats à mettre en place des évaluations régulières des activités pour rassembler des informations sur la satisfaction des usagers, pour bien les informer, d'une manière simple et compréhensible sur leurs droits et obligations dans les procédures spécifiques, sur les délais prévisibles ainsi que sur le fonctionnement du système judiciaire dans son ensemble.**

Dans ce rapport, l'intérêt porté aux usagers des tribunaux est présenté et analysé autour de quatre domaines – l'information donnée aux usagers, les systèmes de compensation pour les usagers, les enquêtes de satisfaction sur les tribunaux et la surveillance des violations de l'article 6 de la CEDH.

#### **4.3.1 Information des usagers des tribunaux**

Des informations pertinentes et complètes sont indispensables pour garantir un accès effectif à la justice. D'un côté, les systèmes judiciaires devraient œuvrer pour informer et éduquer le grand public et de potentiels usagers des tribunaux sur le travail et les compétences de ces tribunaux, sur la nature des procédures judiciaires, sur le rôle des différents professionnels impliqués dans ces procédures, sur la représentation judiciaire, sur les possibilités d'aide judiciaire, les droits et obligations des personnes, les démarches à effectuer pour débiter une procédure, les délais d'une procédure, son coût potentiel et sa durée, la législation et la jurisprudence pertinentes, etc. De plus, une fois la procédure démarrée, les parties devraient avoir libre accès aux informations sur la procédure – ses différentes étapes, le calendrier des audiences, les délais prévus mais également le contenu du dossier.

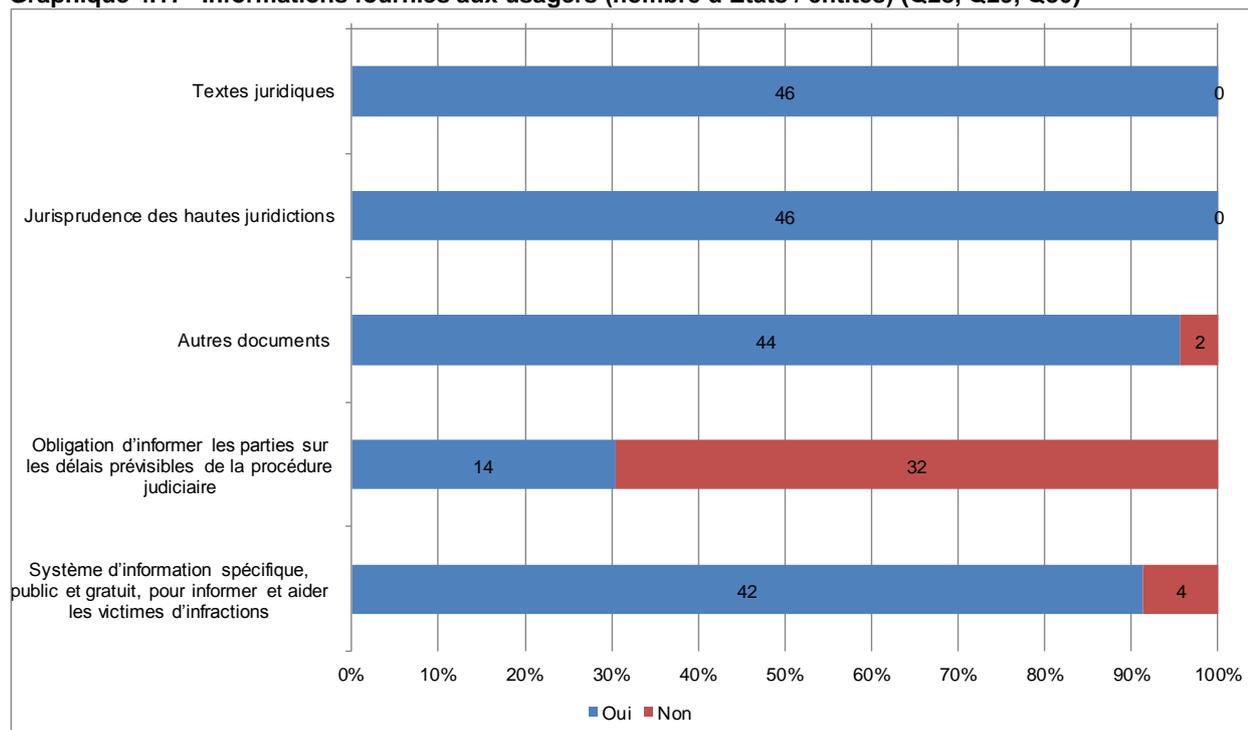
**L'utilisation des outils informatiques peut aider les justiciables à mieux comprendre leur place au sein d'une procédure (et si nécessaire, pouvoir demander une accélération de la procédure en cas de délais excessifs), mais aussi permettre d'accélérer les échanges de documents et d'informations, de réduire les coûts, d'améliorer la responsabilité environnementale et de libérer le personnel de justice de tâches inutiles.<sup>57</sup> Cela permet un accès à l'information sur la législation, aux procédures légales ainsi qu'aux formulaires et documents des tribunaux de façon simple et gratuit. La CEPEJ encourage l'utilisation de nouvelles technologies pour mieux informer les usagers de la justice et pour simplifier la communication entre les personnes concernées au sein du système judiciaire tout en veillant à l'égal accès de tous à ces nouvelles technologies.<sup>58</sup>**

<sup>56</sup> Voir Conseil supérieur de la magistrature de Serbie – Modèle de lignes directrices pour les tribunaux et les cours suprêmes en République de Serbie (2015).

<sup>57</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/documentation/legal-instruments> - Recommandation Rec (2001)3 sur les services des tribunaux et d'autres institutions juridiques fournis aux citoyens par de nouvelles technologies.

<sup>58</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/documentation/cepej-documents/guidelines> - Lignes directrices sur la conduite du changement vers la Cyberjustice – Document CEPEJ(2016)13F

**Graphique 4.17 Informations fournies aux usagers (nombre d'Etats / entités) (Q28, Q29, Q30)**



Chaque Etat et entité a mis en place des sites internet rendant disponibles la législation nationale, la jurisprudence des tribunaux et des informations utiles pour les usagers de la justice. Dans certains pays, cet accès est fourni par les tribunaux, dans d'autres par le ministère de la Justice. L'accès à la jurisprudence diffère considérablement (en fonction du niveau des tribunaux, concernant la part des affaires publiées, la fréquence des nouvelles jurisprudences, la possibilité de fournir des mots-clés ou des identifiants pour faciliter la recherche des jugements, etc.).

La plupart des Etats et entités offrent également d'autres documents (seulement deux Etats ont indiqué ne pas le faire). Il s'agit d'informations pratiques et des modèles de formulaires, mais également d'autres formulaires en ligne (*e-filing*). Des informations pratiques fournies aux usagers peuvent être générales et basiques, ou bien organisées en fonction des événements de la vie ou de faits juridiques, spécialement adaptés en termes de langue(s) utilisée(s), de présentation visuelle, etc. Elles peuvent s'adresser au grand public, ou donner aux particuliers des informations exhaustives sur l'avancement d'une procédure.

Un exemple intéressant d'utilisation de nouvelles technologies pour aider les usagers des tribunaux à mieux comprendre le système judiciaire est la présentation des rôles et fonctions des personnes impliquées dans les différentes formes de procédures grâce à la salle de tribunal virtuelle interactive de **Lituanie**.<sup>59</sup> Un autre exemple vient de **France**, qui offre un système de recherche intuitif et facile à comprendre pour les usagers, permettant de se renseigner sur les procédures et situations juridiques les plus courantes.<sup>60</sup> De la même manière, la **Turquie** a mis en place un site internet répondant aux questions les plus fréquemment posées dans un vocabulaire simple et compréhensible, aussi bien pour les usagers nationaux que pour les étrangers.<sup>61</sup>

Beaucoup d'Etats et d'entités indiquent que leur sites Internet incluent des formulaires types et des documents que les usagers peuvent télécharger (par exemple **Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Géorgie, Grèce, Hongrie, Malte, République de Moldova, Monaco, Portugal, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède**), mais également des services en ligne (qui offrent la possibilité de remplir et de soumettre des demandes, et d'avoir accès au contenu du dossier) qui leurs permettent d'exercer leurs droits (**Arménie, Autriche, Géorgie, Estonie, France, Hongrie, Islande, Malte, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Ukraine**). Les types de demandes peuvent varier, allant de l'aide judiciaire (**Bosnie-Herzégovine, Finlande, République de Moldova et Suède**) aux formulaires de demande, de plainte ou d'appel (**Serbie, Espagne et Suisse**).

<sup>59</sup> Voir <http://sale.teismai.lt/en>, disponible également en anglais, où l'utilisateur peut choisir différents rôles et procédures et suivre une affaire judiciaire typique.

<sup>60</sup> Voir <https://www.justice.fr/>.

<sup>61</sup> Voir [http://www.hukukiyardim.gov.tr/legal\\_aid/index.html](http://www.hukukiyardim.gov.tr/legal_aid/index.html).

Même si la plupart des Etats et entités indiquent qu'ils n'ont pas d'obligation de fournir des informations sur les délais prévisibles des procédures, différentes approches ont été mises en place dans ce domaine (par exemple, des instruments permettant d'informer les parties durant la phase préparatoire des procédures).

La plupart des Etats et entités ont établi un système dédié aux victimes de crimes, en offrant des informations précises et des arrangements spécifiques durant les procédures au sein des tribunaux.

#### *Informations sur les délais de procédure*

La qualité d'un système judiciaire se mesure également d'après le niveau d'information dont disposent les usagers sur l'efficacité des tribunaux. D'une part, cela ressort clairement des rapports réguliers accessibles au public sur la charge des tribunaux et la durée moyenne des différents types et étapes d'une procédure. D'autre part, des informations spécifiques sur les procédures individuelles peuvent être données aux parties, démontrant ainsi l'efficacité et l'équité procédurale. Les procédures judiciaires sont généralement des événements stressants qui se produisent rarement au cours d'une vie et l'obtention d'informations précises, compréhensibles et à jour sur l'évolution d'une procédure augmente le sentiment de contrôle et diminue le stress. Les renseignements précis ne peuvent être fournis que par des systèmes judiciaires dotés d'un dispositif avancé de gestion des affaires permettant d'obtenir des informations détaillées sur l'état d'avancement des procédures, qui peuvent être communiquées aux usagers des tribunaux par différents canaux de communication (idéalement de manière automatique par le système ou sur demande). La **Lettonie**<sup>62</sup>, la **Turquie**<sup>63</sup> et **Israël**<sup>64</sup> par exemple, sont des pays qui fournissent de telles informations.

La CEPEJ soutient la fixation de délais pour différents types de procédures judiciaires et a récemment adopté un guide spécifique<sup>65</sup>. Les délais sont des outils de gestion qui traitent de la charge de travail accumulée d'un tribunal ou d'un système judiciaire. Les délais sont fixés selon les types de procédures et sont une catégorie distincte des dates limites ou des arriérés établis dans la loi. De surcroît, ces délais ne se réfèrent pas non plus au calendrier des audiences, habituellement mis en place pour les audiences préliminaires en début de procès ou pour l'ensemble de la procédure. Les données contenues dans le guide sur les délais de la CEPEJ ne sont qu'une proposition, et il est suggéré aux Etats et entités d'adopter leurs propres délais au niveau national, régional et des tribunaux. La nature des procédures judiciaires ainsi que les spécificités des différents systèmes judiciaires devraient être pris en compte pour fixer des délais réalistes. Une communication transparente entre les tribunaux et les parties prenantes sur la méthodologie est conseillée et une révision régulière des délais doit être établie. La **Slovénie** et la **Turquie** sont deux pays qui ont déclaré avoir fixé des délais conformes aux lignes directrices SATURN de la CEPEJ.

De plus en plus d'Etats et entités, même si leur nombre reste faible (6 dans l'édition 2008, 14 pour cet exercice d'évaluation) sont obligés de fournir des informations sur les délais de procédure, en tout cas dans certaines circonstances particulières. Certains Etats et entités ont recours aux audiences préparatoires ou d'autres instruments similaires pour, notamment, informer les parties sur la dynamique de résolution de leurs affaires (**Albanie, Danemark, Estonie, Finlande, Italie, Lituanie, Norvège, Roumanie, Slovaquie, Suède, Angleterre et Pays de Galles (RU)**), d'autres Etats ont mis en place des outils pour pouvoir suivre la procédure en ligne (**Lettonie, Turquie, Israël**). Certains ont également introduit des échéances dans la loi pour certaines procédures ou étapes dans la procédure (**Arménie, Norvège, Roumanie**).

<sup>62</sup> Le « *Track court proceeding* » letton (« Suivi des procédures judiciaires ») est un service gratuit mis à la disposition du grand public sur le portail des tribunaux (<http://www.tiesas.lv/>) permettant de suivre toutes les procédures judiciaires dans tous les tribunaux de Lettonie. L'information est disponible sur l'état actuel de toute procédure judiciaire spécifique - nom et coordonnées du tribunal, juge assigné, calendrier des audiences prévues, réclamations reçues, décisions judiciaires rendues dans le cadre de la procédure (sans texte intégral) et information sur les procédures judiciaires dans d'autres instances judiciaires. Les informations sont fournies publiquement sans qu'aucune donnée personnelle ne soit exposée.

<sup>63</sup> Le système informatique judiciaire UYAP permet à tous les citoyens, y compris les victimes, d'accéder à l'information sur leurs dossiers en utilisant le portail des citoyens. Les citoyens peuvent se connecter au système au moyen d'une signature électronique ou du numéro d'identification national.

En outre, les victimes, les parties et les autres personnes qui se sont abonnées au système d'information par SMS de l'UYAP reçoivent des informations sur les dossiers et les procédures au moyen d'un SMS. Voir <https://vatandas.uyap.gov.tr/index.html>.

<sup>64</sup> Le système d'information en ligne MENA fournit aux victimes d'actes criminels des informations à jour sur des questions telles que : l'état de la plainte déposée auprès de la police, qui traite la plainte, l'emplacement de l'unité de poursuite du poste de police qui traite la plainte, des informations sur les suspects ou les délinquants (lorsque ces informations sont disponibles). Le système informe également les victimes de leur droit d'exprimer leur opinion au cours des différentes étapes de la procédure pénale.

<sup>65</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-work/saturn-centre-for-judicial-time-management> - Guide de mise en œuvre: Vers des délais-cadres judiciaires européens Document CEPEJ(2016)5F

Les délais fixés devraient permettre aux usagers de mieux comprendre l'administration de la justice et d'avoir des attentes réalistes, tout en offrant aux services de gestion des tribunaux un meilleur aperçu des procédures judiciaires grâce à l'analyse des écarts par rapport aux délais fixés. Ceci participe à améliorer le fonctionnement des tribunaux. Les finalistes du concours de la Balance de Cristal de la justice, la **Slovénie**<sup>66</sup> et l'**Azerbaïdjan**<sup>67</sup>, sont deux exemples de l'utilisation des nouvelles technologies pour aider à la gestion des tribunaux à l'aide d'outils compréhensibles et utiles montrant la performance des tribunaux.

### *Information pour les victimes d'infractions*

Presque tous les Etats et entités concernés, à l'exception d'**Andorre**, de l'**Arménie**, de la **Géorgie** et du **Monténégro**, ont mis en place des systèmes d'information gratuits pour les victimes d'infractions. De tels systèmes incluent des brochures d'information, des sites internet et des formulaires spécifiques ainsi que des liens vers des organisations gouvernementales et non gouvernementales qui se consacrent à l'aide et au soutien pour les victimes d'infractions. Un exemple est l'organisation « *Victim Support Europe* » qui offre des informations pratiques et de l'aide aux victimes à travers l'Union européenne.<sup>68</sup>

Comme le fait de recevoir des informations en temps voulu peut être crucial, certains Etats et entités ont mis en place une ligne téléphonique dédiée à l'aide aux victimes (**Albanie**, **Autriche**, **Croatie**, **France**, **Hongrie**, **Irlande**, **Lettonie**, **République de Moldova**, **Roumanie**, **Israël**). L'aide aux victimes requiert une approche globale, impliquant non seulement le système judiciaire, mais également d'autres institutions, telles que la police, le système national de santé, les services sociaux, le soutien psychologique, etc. Les pays qui ont mis en place ces systèmes interdisciplinaires et multidimensionnels pour mieux coordonner les tâches et services judiciaires et non-judiciaires sont : **Belgique**<sup>69</sup>, **Bosnie-Herzégovine**, **Bulgarie**<sup>70</sup>, **Croatie**<sup>71</sup>, **Danemark**<sup>72</sup>, **Finlande**<sup>73</sup>, **France**<sup>74</sup>, **Irlande**<sup>75</sup>, **Lettonie**<sup>76</sup>, **Lituanie**, **Luxembourg**, **Malte**<sup>77</sup>, **Monaco**, **Norvège**, **Pays-Bas**<sup>78</sup>, **Pologne**<sup>79</sup>, **Roumanie**, **Fédération de Russie**<sup>80</sup>, **Serbie**, **Slovaquie**<sup>81</sup>, **Slovénie**<sup>82</sup>, **Espagne**, **Suède**<sup>83</sup>, **Suisse**<sup>84</sup>, **Turquie**<sup>85</sup>, **Angleterre et Pays de Galles (RU)**<sup>86</sup>, **Ecosse (RU)**<sup>87</sup> et **Israël**<sup>88</sup>. Étant donné que les Etats et les entités représentent un environnement de plus en plus interconnecté, il est conseillé que les informations soient disponibles dans différentes langues (par exemple comme en **Finlande**).

### *Personnes vulnérables*

Une attention particulière est accordée aux enfants et aux mineurs, aux minorités ethniques, aux personnes avec un handicap, aux victimes de crimes sexuels et de violence domestique ainsi qu'aux victimes de la traite d'êtres humains ou du terrorisme. La plupart des Etats et entités offrent des mécanismes d'information

<sup>66</sup> Voir « *The Judicial Data Warehouse and Performance Dashboards* » (La banque de données judiciaires et les tableaux de bord de performance) (2012) : <https://rm.coe.int/judicial-data-warehouse-and-performance-dashboards-supreme-court-of-si/168078b0cb>

<sup>67</sup> Voir « *Court pulse, the management revolution* » (2017): <https://rm.coe.int/court-pulse-the-management-revolution-sharing-best-practice-of-azerbai/168078aa8e>

<sup>68</sup> Voir <http://victimsupport.eu/>, comprenant une présentation vidéo.

<sup>69</sup> Voir [https://www.belgium.be/fr/justice/victime/aide\\_aux\\_victimes/services\\_d\\_aide\\_aux\\_victimes](https://www.belgium.be/fr/justice/victime/aide_aux_victimes/services_d_aide_aux_victimes)

<sup>70</sup> Voir <http://www.compensation.bg/en>

<sup>71</sup> Voir <https://pravosudje.gov.hr/podrska-zrtvama-i-svjedocima/6156>

<sup>72</sup> L'Association danoise des victimes est une organisation indépendante qui est financée, *inter alia*, par le Conseil du fonds danois d'aide aux victimes qui, à son tour, est financé par des paiements fixes par toute personne condamnée pour un délit ou une infraction au code de la route.

<sup>73</sup> Voir <https://www.riku.fi/en/home/>, <http://oikeus.fi/en/index/esitteet/josjoudutrikoksenuhriksi/apuajatukea.html> et [https://oikeus.fi/material/attachments/oikeus/tietoarikoksenuhrinoikeuksista2017/6hnlPe2j/Rights\\_of\\_a\\_Crime\\_Victim.pdf](https://oikeus.fi/material/attachments/oikeus/tietoarikoksenuhrinoikeuksista2017/6hnlPe2j/Rights_of_a_Crime_Victim.pdf).

<sup>74</sup> Voir <https://www.gouvernement.fr/guide-victimes>

<sup>75</sup> Voir [www.victimsofcrime.ie](http://www.victimsofcrime.ie)

<sup>76</sup> Voir <http://www.cietusajiem.lv/en/> et <http://www.jpa.gov.lv/par-mums-eng>

<sup>77</sup> Voir [www.victimsupport.org.mt](http://www.victimsupport.org.mt)

<sup>78</sup> Voir [www.slachtofferhulp.nl/](http://www.slachtofferhulp.nl/)

<sup>79</sup> Voir [www.pokrzywdzeni.gov.pl](http://www.pokrzywdzeni.gov.pl)

<sup>80</sup> Voir <http://soprotivlenie.org>

<sup>81</sup> Voir <http://www.pomocobetiam.sk>

<sup>82</sup> Voir <https://www.policija.si/eng/index.php/prevention/105-when-i-become-a-victim-of-a-crime>

<sup>83</sup> Voir <https://www.brottsoffermyndigheten.se/eng>

<sup>84</sup> Voir <http://www.centrelavi-ge.ch/index.php?q=category/theme/centres-lavi-de-suisse>

<sup>85</sup> Voir [http://www.hukukiyardim.gov.tr/legal\\_aid/](http://www.hukukiyardim.gov.tr/legal_aid/) and <http://www.magdur.adalet.gov.tr/>

<sup>86</sup> Voir <https://www.victimsupport.org.uk>

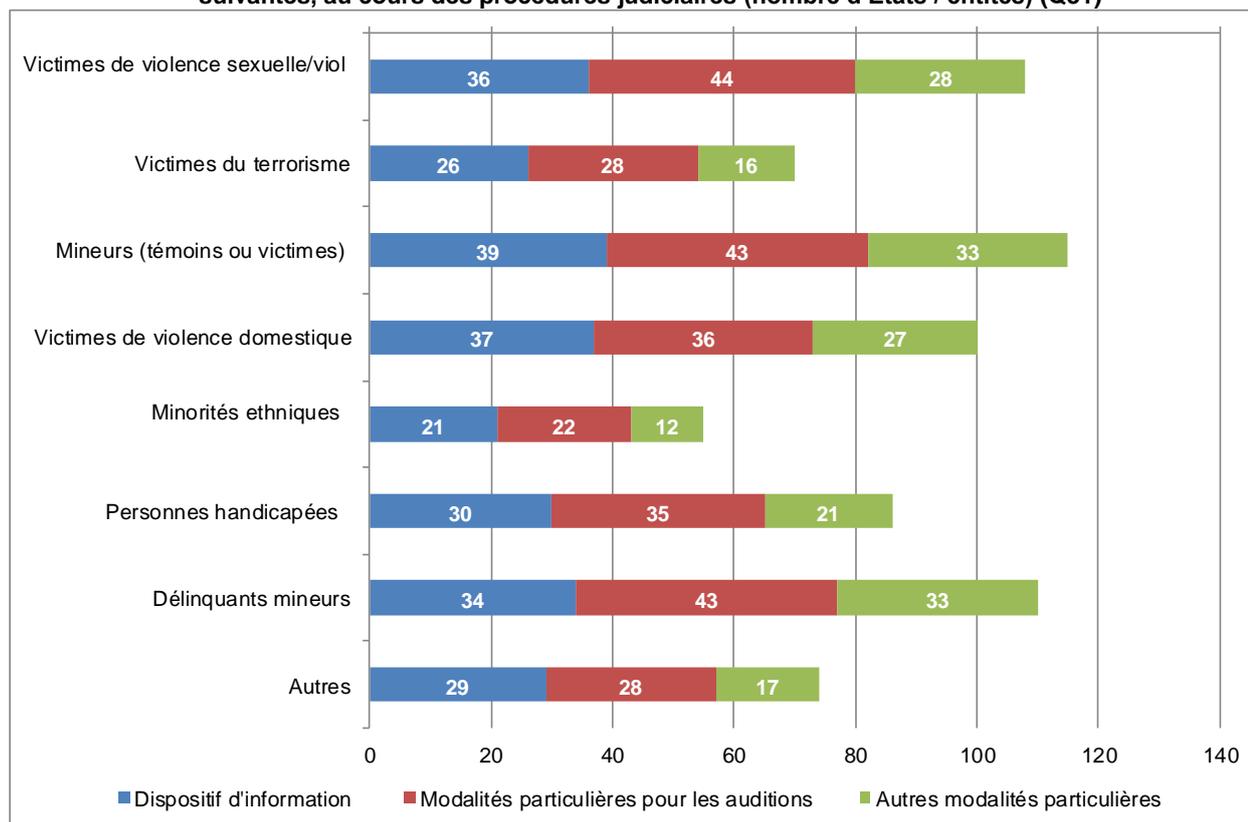
<sup>87</sup> Voir <https://www.mygov.scot/crime-justice-and-the-law/>

<sup>88</sup> Voir [https://www.gov.il/en/service/information\\_system\\_for\\_victims\\_of\\_crime](https://www.gov.il/en/service/information_system_for_victims_of_crime)

pour les catégories de justiciables mentionnés, en particulier pour les mineurs (39), les victimes de violence domestique (37) et les victimes de violence sexuelle (36). Des dispositions spéciales durant les audiences et d'autres arrangements spécifiques sont offerts dans la plupart des pays pour les cinq catégories suivantes : victimes de violence sexuelle (44 + 28), mineurs (43 + 33), délinquants juvéniles (43 + 33), victimes de violence domestique (36 + 27) et personnes avec un handicap (35 + 21).

Les victimes et les témoins ainsi que les membres de leur famille devraient recevoir un soutien approprié, des informations et une protection non seulement avant et pendant le procès, mais aussi après qu'il ait pris fin. Ils devraient être traités avec dignité et respect, être pleinement au courant de leurs droits, être en mesure de prendre part aux procédures et, le cas échéant, recevoir une juste compensation.

**Graphique 4.18 Modalités favorables particulières applicables aux catégories de personnes vulnérables suivantes, au cours des procédures judiciaires (nombre d'Etats / entités) (Q31)**



De plus en plus de documents et d'initiatives internationales et nationales exigeant protection, soutien et des informations adéquates pour les victimes témoignent d'un niveau d'attention croissant accordé aux victimes par les services publics de la justice en Europe.

**La CEPEJ invite les Etats et entités à fournir aux usagers des tribunaux des informations pertinentes, précises, compréhensibles et actualisée sur la nature et la durée des procédures judiciaires. L'utilisation des nouvelles technologies offre divers canaux de communication et permet une information automatisée et personnalisée. Une attention particulière devrait être accordée à l'information et à l'aide aux catégories vulnérables d'usagers des tribunaux, tels que les victimes, les enfants et les personnes avec un handicap.**

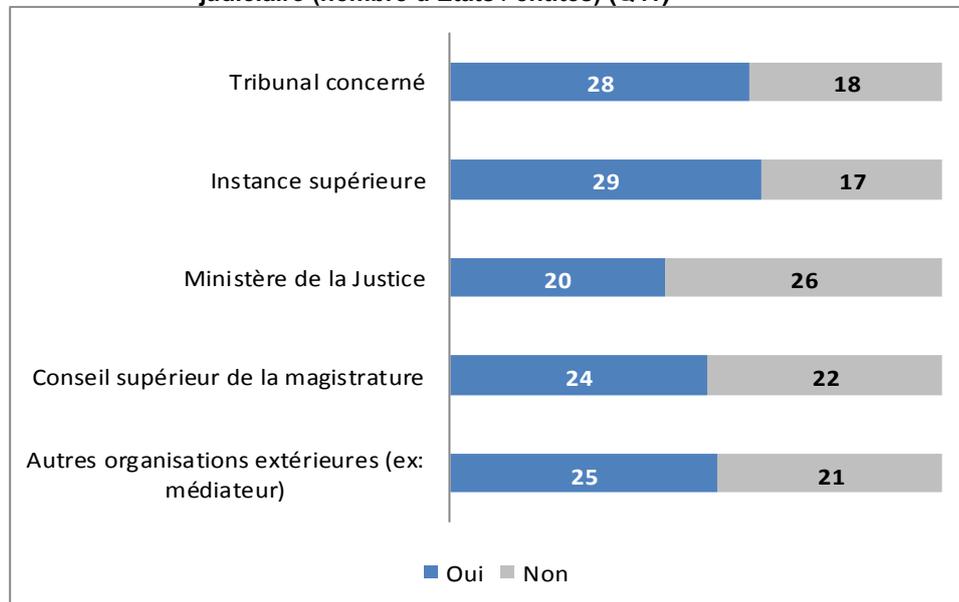
### 4.3.2 Procédures de plainte et systèmes d'indemnisation

#### *Procédures de plainte*

En dehors des recours légaux ordinaires ou extraordinaires qui ciblent les décisions de justice individuelles, les systèmes judiciaires offrent aux justiciables différents moyens de contester l'administration de la justice. Ces procédures varient, car elles sont enclenchées et gérées par différentes institutions. Dans toutes ces procédures, une attention particulière devrait être accordée à la préservation de l'indépendance des juges dans leur prise de décision.

La plupart des Etats et entités ont mis en place un système de plaintes sur le fonctionnement de la justice par le biais du système judiciaire lui-même - soit par l'intermédiaire du tribunal concerné (28), soit par une juridiction supérieure (29). Les plaintes peuvent également être adressées au Conseil supérieur de la magistrature (24), au ministère de la Justice (20) ou à des organes externes tels que le médiateur (24). Les échances pour traiter les plaintes sont les plus fréquentes s'agissant des instances judiciaires. Les données concernant le nombre de plaintes et les montants accordés sont très limitées.

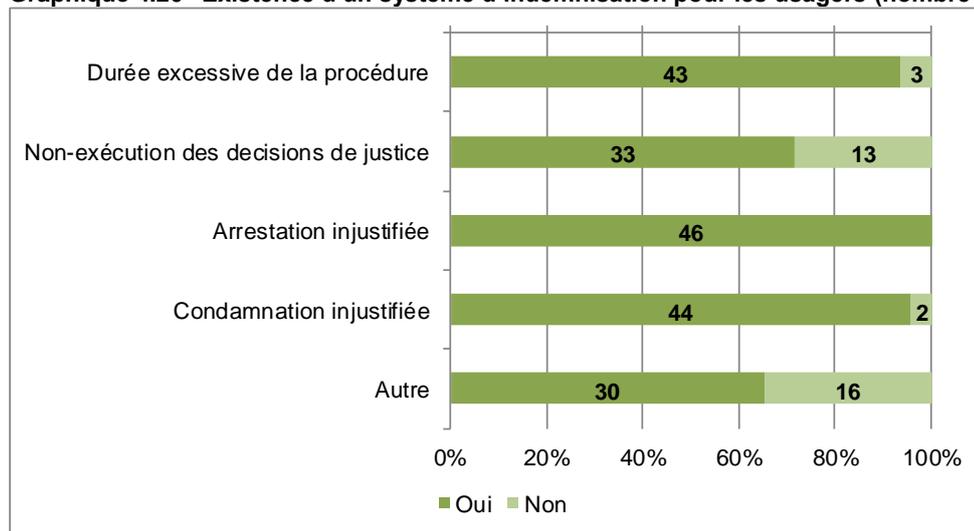
**Graphique 4.19 Autorité compétente pour traiter de la plainte concernant le fonctionnement du système judiciaire (nombre d'Etats / entités) (Q41)**



#### Systemes d'indemnisation

Tous les Etats et entités concernés ont mis en place des systèmes spécifiques qui donnent la possibilité aux usagers des tribunaux d'être indemnisés en cas de dysfonctionnements au sein du système judiciaire les ayant affectés.

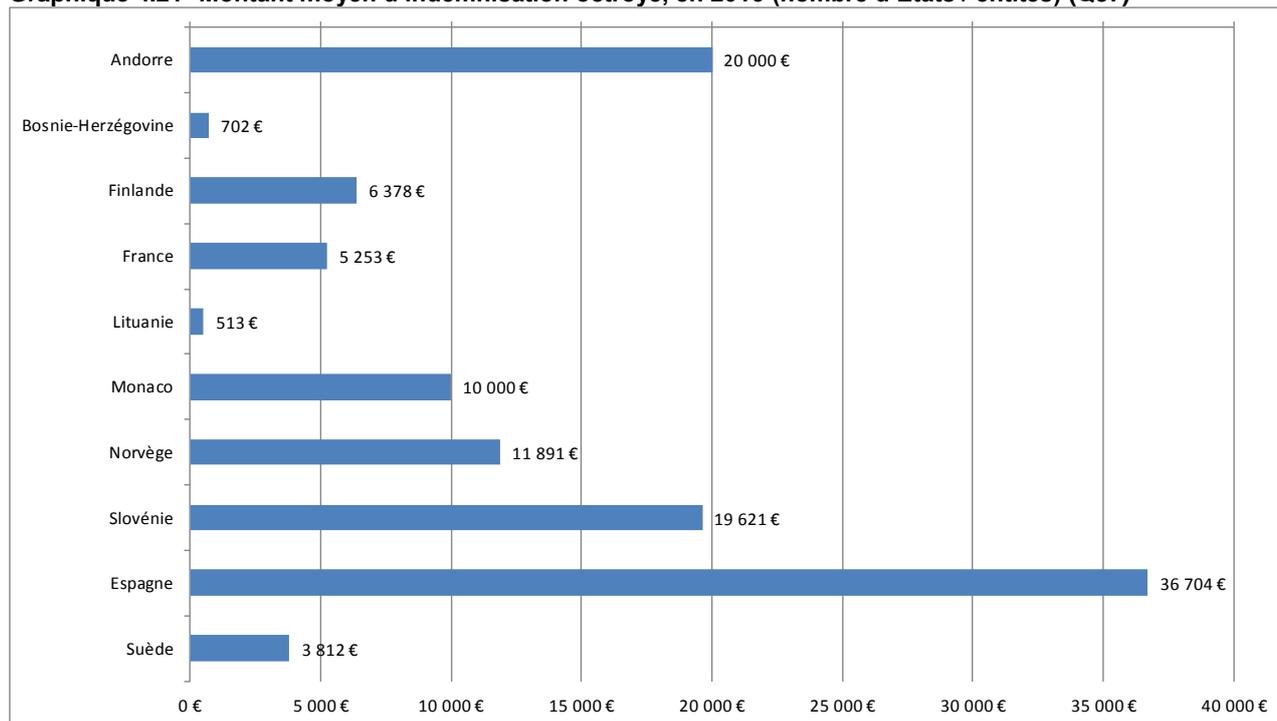
**Graphique 4.20 Existence d'un système d'indemnisation pour les usagers (nombre d'Etats / entités) (Q37)**



Dans le domaine pénal, les arrestations et condamnations injustifiées peuvent être indemnisées dans quasiment tous les Etats. Il existe néanmoins une quantité limitée de données disponibles sur le nombre de demandes d'indemnisation, le nombre de condamnations ainsi que sur les montants d'indemnisation, étant donné que plus de 75 % des Etats et entités n'ont pas réussi à fournir de telles données. D'après les informations fournies par quelques Etats et entités, il apparaît que ces montants varient considérablement.

**La CEPEJ invite les Etats et entités à fournir des données plus détaillées sur de telles procédures, ce qui pourrait permettre une meilleure comparaison entre les systèmes judiciaires.**

**Graphique 4.21 Montant moyen d'indemnisation octroyé, en 2016 (nombre d'Etats / entités) (Q37)**



Les durées excessives des procédures, qui restent le principal motif invoqué par les plaignants devant la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) sur la base de l'article 6 de la CEDH, font l'objet d'une indemnisation dans une grande majorité d'Etats et entités (43). Semblable à la pratique de la CrEDH, les Etats n'ont pas de durée prédéterminée qualifiant automatiquement ce qui constituerait une durée excessive de la procédure, car toutes les circonstances de l'affaire doivent être prises en compte, y compris la complexité du dossier ainsi que le comportement des autorités et du requérant, qui auraient pu prolonger la procédure.<sup>89</sup> Le deuxième principal motif invoqué par les requérants concernant l'article 6 de la CEDH est la non-exécution des décisions des juridictions nationales ; ce dysfonctionnement peut entraîner une indemnisation dans plus de la moitié des Etats et entités concernés (33). S'agissant des arrestations et condamnations injustifiées, seulement un tiers des Etats membres ou entités ont fourni des données sur le nombre de procédures et sur les montants accordés concernant la durée excessive des procédures et la non-exécution des décisions de justice (**Andorre, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Fédération de Russie, Finlande, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Monaco, Monténégro, Norvège, Serbie, Slovénie, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**). Certains Etats 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 établis en fonction des manquements (par exemple, un montant fixe par jour d'arrestation injustifiée) ou peuvent être limités à la hausse (par exemple, en **Croatie** et **Finlande**).

Presque tous les Etats et entités (45) ont établi un système d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Dans la moitié de ces Etats et entités (23), une décision de justice est nécessaire dans le cadre d'une procédure d'indemnisation. L'indemnisation peut provenir de fonds publics (40) ou privés (1) et dans la plupart des pays, les dommages et intérêts proviennent de la personne responsable (31).

### 4.3.3 Enquêtes de satisfaction des tribunaux

Comme le pouvoir judiciaire représente une branche indépendante, il est primordial que les systèmes judiciaires communiquent avec leurs parties prenantes pour comprendre leurs besoins et attentes. En incluant les usagers des tribunaux dans leur travail les systèmes judiciaires prouvent leur légitimité et instaurent un climat de confiance.

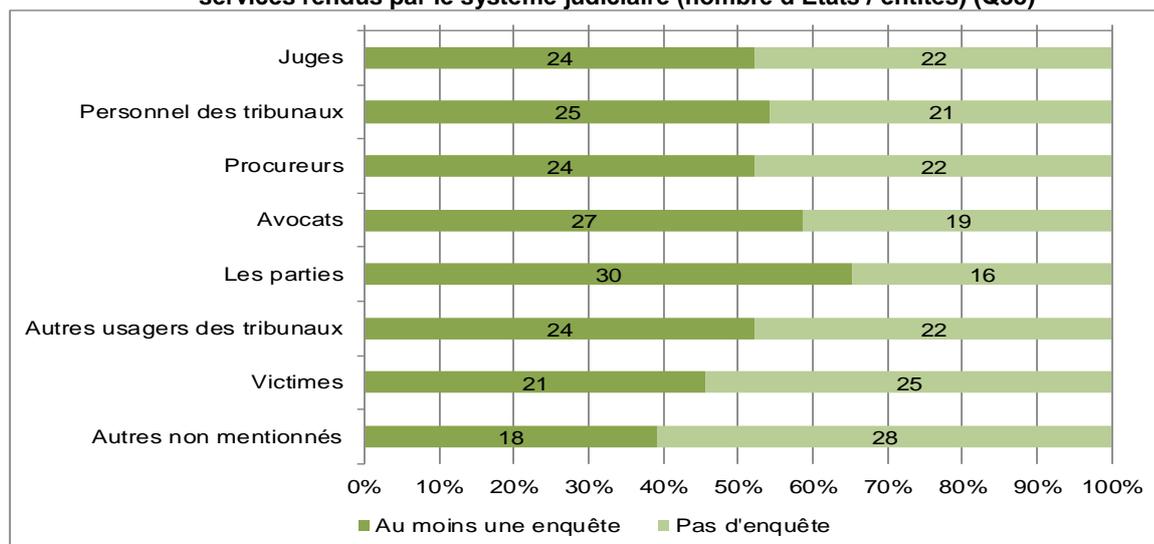
<sup>89</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/documentation/cepej-studies-> Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (2003, révisé en 2011) – Les études de la CEPEJ No.3. Voir aussi : Etude des délais de procédure dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en appel et au niveau des Cours Suprêmes. Edition 2015 (données 2006-2012) – Les études de la CEPEJ No. 17 (en anglais).

Les enquêtes de satisfaction menées au sein des tribunaux sont un outil important pour la politique qualité d'un système judiciaire, et sont utilisées pour mesurer la perception de ses utilisateurs. Ces enquêtes peuvent s'adresser aux différentes personnes concernées (parties, professionnels du droit - avocats, procureurs -, experts, interprètes, grand public, juges et personnel des tribunaux, à des catégories spécifiques d'usagers de la justice, tels que les enfants, les victimes, les personnes handicapées, etc.). Les méthodes utilisées pour recueillir des informations peuvent varier considérablement - des entrevues téléphoniques quantitatives, des questionnaires en ligne, des questionnaires internes en version papier aux diverses approches qualitatives telles que les ateliers, les groupes de discussion, les entrevues guidées en détail, l'observation, l'analyse de l'activité des média sociaux, etc. Chaque méthode présente des avantages et des inconvénients, chacune mesurant différents aspects de la qualité du système judiciaire (le niveau de satisfaction à propos des services pour les personnes qui ont eu un contact concret avec le tribunal d'une part, et la confiance dans le système judiciaire parmi le grand public d'autre part).

Afin d'aider les Etats et entités, ou les tribunaux, à mener des enquêtes de satisfaction, la CEPEJ a adopté un rapport type avec un modèle d'enquête pour les usagers des tribunaux et les avocats, accompagné d'un guide méthodologique.<sup>90</sup> Le document présente les approches de différents pays et, en s'appuyant sur leur expérience, propose une version type de différentes questions. Ces questions concernent les locaux du tribunal, l'organisation du travail, la mise à disposition d'informations, le niveau de service et d'expertise des juges et du personnel judiciaire, la rapidité et la lisibilité des décisions judiciaires, etc. Non seulement les Etats sont invités à mesurer la satisfaction des différents aspects des services judiciaires, mais également l'importance de chaque élément peut être mesurée, en donnant à la direction des tribunaux des informations plus précises sur les besoins des usagers et en définissant les activités à court et à long terme des tribunaux pour pouvoir répondre à ces besoins.

Les enquêtes auprès des usagers des tribunaux peuvent être réalisées au niveau du tribunal, d'une région ou d'un Etat (en fonction de l'organisation du système judiciaire, ou de l'existence de tribunaux spécialisés, etc.). Il est essentiel que de telles enquêtes soient menées périodiquement, afin de pouvoir observer l'évolution de la satisfaction sur des aspects spécifiques des services des tribunaux et, sur la base de l'analyse des résultats, de planifier des mesures d'amélioration spécifiques. La tenue d'enquêtes auprès des usagers des tribunaux une seule fois ou sans que les résultats soient utilisés pour planifier et mettre en œuvre des projets et des mesures de suivi concrets (comme des propositions de réforme législative, la détermination des besoins de formation pour les juges et le personnel, etc.) laisse cet important outil stratégique vide et pratiquement inutile. Les meilleures pratiques montrent que des efforts bien planifiés et organisés pour mieux comprendre et répondre aux besoins des usagers des tribunaux améliorent non seulement le service aux yeux des usagers, mais également la communication et la satisfaction des juges et du personnel judiciaire.

**Graphique 4.22 Existence d'enquêtes pour mesurer la confiance dans la justice et la satisfaction à l'égard des services rendus par le système judiciaire (nombre d'Etats / entités) (Q38)**



<sup>90</sup> Voir [https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-work/quality-of-justice- Rapport sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe - Document CEPEJ\(2010\)2 – Les études de la CEPEJ No. 15. Voir aussi -Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe – Document CEPEJ\(12/2016\) et Checklist pour la formation des tribunaux dans le cadre des enquêtes de satisfaction usagers Document CEPEJ\(12/2013\).](https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-work/quality-of-justice- Rapport sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe - Document CEPEJ(2010)2 – Les études de la CEPEJ No. 15. Voir aussi -Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe – Document CEPEJ(12/2016) et Checklist pour la formation des tribunaux dans le cadre des enquêtes de satisfaction usagers Document CEPEJ(12/2013).)

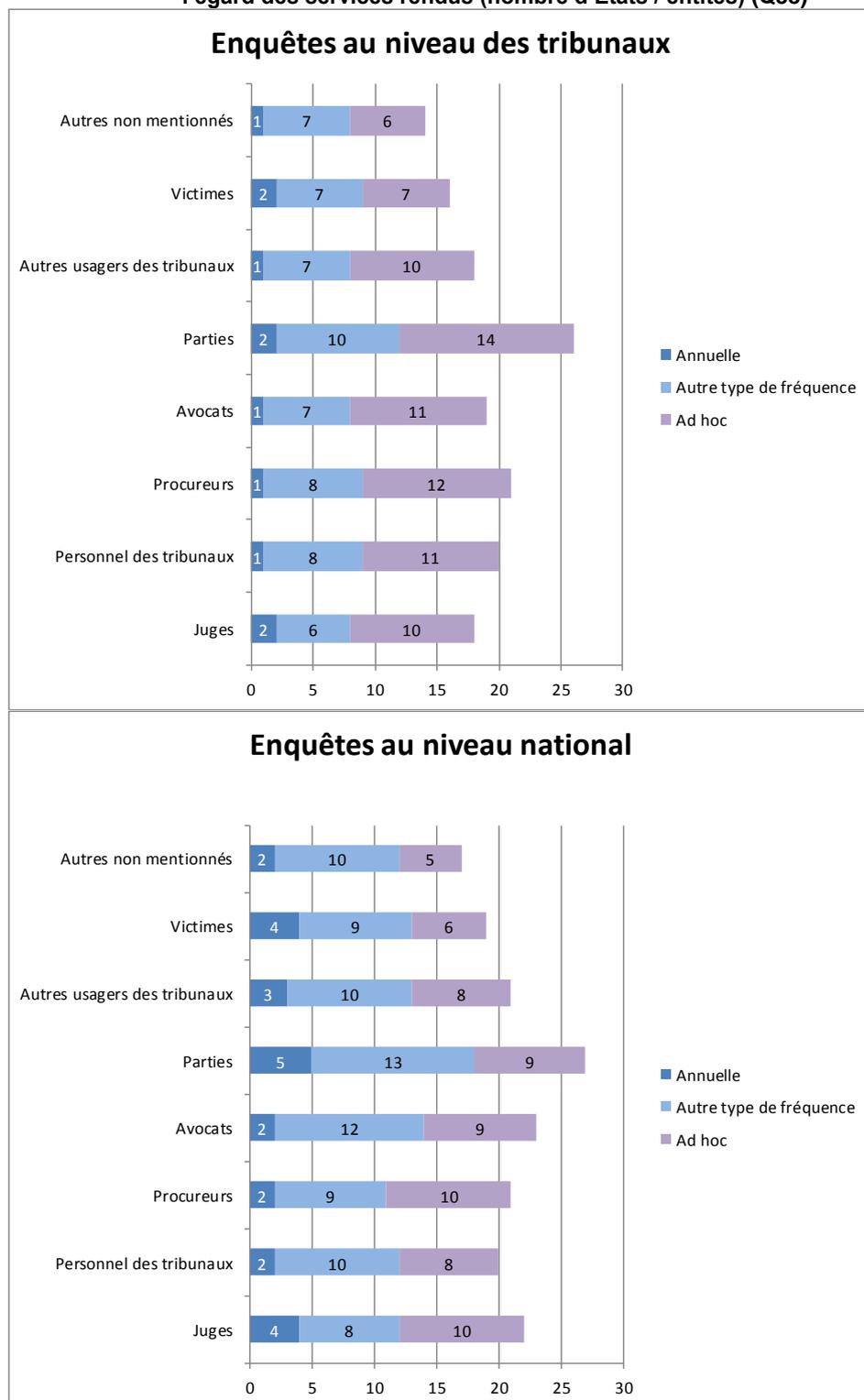
**Tableau 4.23 Mise en place d'enquêtes pour mesurer la confiance dans la justice et la satisfaction à l'égard des services rendus par le système judiciaire (Q38)**

Etats / Entités	Enquêtes de satisfaction à destination de							
	Juges	Personnel des tribunaux	Procureurs	Avocats	Parties	Autres usagers des tribunaux	Victimes	Autres non mentionnés
Albanie								
Andorre								
Arménie								
Autriche								
Azerbaïdjan								
Belgique								
Bosnie-Herzégovine								
Bulgarie								
Croatie								
Chypre								
République tchèque								
Danemark								
Estonie								
Finlande								
France								
Géorgie								
Allemagne								
Grèce								
Hongrie								
Islande								
Irlande								
Italie								
Lettonie								
Lituanie								
Luxembourg								
Malte								
République de Moldova								
Monaco								
Monténégro								
Pays-Bas								
Norvège								
Pologne								
Portugal								
Roumanie								
Fédération de Russie								
Serbie								
Slovaquie								
Slovénie								
Espagne								
Suède								
Suisse								
ERYMacédoine								
Turquie								
Ukraine								
RU: Angleterre et Pays de Galles								
RU: Ecosse								
Israël								
Maroc								
Au moins une enquête	24	25	24	27	30	24	21	18
Pas d'enquête	22	21	22	19	16	22	25	28

Chaque année, de plus en plus d'Etats et entités décident de mener des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux. En 2016, 35 Etats et entités ont mis en place des mécanismes pour évaluer la perception des usagers des services offerts par le système judiciaire. Seuls 11 Etats et entités ont déclaré ne pas avoir mené de telles actions (**Andorre, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, Géorgie, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg et Ecosse (RU)**). Ces enquêtes sont principalement adressées aux parties (30), aux professionnels du droit - avocats (27) et procureurs (24). Les juges (24) et le personnel judiciaire (25) sont également une autre catégorie importante, qui ne doit pas être laissée de côté. D'autres enquêtes incluent également les victimes (21), d'autres usagers des tribunaux (24) ou des catégories spécifiques non mentionnées (18).

L'accent mis sur les parties, les avocats et les procureurs est visible à la fois dans les enquêtes menées au niveau national et au niveau des tribunaux. La fréquence diffère considérablement - certaines sont faites régulièrement à quelques années d'intervalle, d'autres sont réalisées de façon *ad hoc* pour des tribunaux ou des sujets particuliers. Alors que les enquêtes nationales sont le plus souvent régulières, les enquêtes au niveau des tribunaux sont plus fréquemment réalisées *ad hoc*.

**Graphiques 4.24** Fréquence des enquêtes réalisées pour mesurer la confiance dans la justice et la satisfaction à l'égard des services rendus (nombre d'Etats / entités) (Q38)



La **Slovénie** est un exemple d'approche globale en matière de recherche sur la satisfaction des usagers des tribunaux. Des enquêtes quantitatives approfondies sur la satisfaction à propos du fonctionnement des tribunaux en **Slovénie**, réalisées par des établissements universitaires, sont prévues deux fois par an au niveau national (2013, 2015, 2017). Les enquêtes ciblent le grand public, les justiciables dans tous les

tribunaux du pays (non professionnels - parties et autres personnes présentes dans les tribunaux, y compris les victimes), les professionnels du droit (avocats et procureurs) et les employés (juges et personnel des tribunaux). Une analyse approfondie et les résultats complets de toutes les enquêtes sont publiés sur le site internet de la justice slovène.<sup>91</sup> Pour compléter la recherche quantitative, une étude qualitative sur l'équité procédurale et les activités de communication a été introduite en 2017, qui inclut des ateliers avec différentes parties prenantes, des entrevues approfondies avec les usagers des tribunaux, l'observation dans les locaux des tribunaux ainsi que des analyses des réseaux sociaux. Les résultats de ces enquêtes servent de base à des projets et activités spécifiques (tels que des guides simplifiés sur les rôles des tribunaux et les procédures judiciaires, l'amélioration de la signalisation dans les locaux des tribunaux, etc.), étant donné que ces recherches permettent d'identifier plus en détail les domaines susceptibles d'être améliorés dans la gestion des tribunaux.

Tous les Etats et entités qui mènent des enquêtes ne publient pas leurs résultats (la publication a lieu dans les pays suivants : **Arménie, Allemagne, Islande, Lettonie, Lituanie, Monténégro, Norvège, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Espagne, Suède, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU), Israël**). Comme cela a déjà été dit, la fréquence des enquêtes et les activités de suivi sont cruciales pour le succès des enquêtes auprès des usagers des tribunaux.

**La CEPEJ est favorable à l'utilisation des enquêtes auprès des usagers des tribunaux et invite les Etats et entités à effectuer des enquêtes régulières pour différentes catégories d'usagers au niveau des tribunaux et des Etats, et à en publier les résultats. L'ouverture du dialogue entre les tribunaux et les usagers améliore la communication, aide à fournir un meilleur service, renforce et affirme la légitimité et la responsabilité publique du pouvoir judiciaire.**

#### 4.3.4 Suivi des violations de l'Article 6 de la CEDH

L'un des éléments essentiels au bon fonctionnement des tribunaux est le respect du droit fondamental à un procès équitable dans un délai raisonnable (article 6 de la CEDH). Ce principe doit être pleinement pris en compte lorsque l'on considère la charge de travail d'un tribunal, la durée des procédures et les mesures spécifiques pour en réduire la longueur et en améliorer l'efficacité et l'effectivité.<sup>92</sup> Le Conseil de l'Europe et sa Cour européenne des droits de l'homme attachent une attention particulière au « délai raisonnable » des procédures judiciaires et à l'exécution effective des décisions judiciaires. L'un des objectifs de la CEPEJ consiste à prévenir les plaintes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme fondées sur le mauvais fonctionnement des systèmes judiciaires, en contribuant à améliorer le fonctionnement de la justice dans les Etats européens. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs arrêts en se basant sur certains aspects des travaux de la CEPEJ, en particulier ceux qui visaient à prévenir la violation du critère de délais raisonnables des procédures.<sup>93</sup>

La Cour européenne des droits de l'homme a en effet estimé, à plusieurs reprises, que l'un des moyens de garantir l'efficacité et la crédibilité du système judiciaire est de s'assurer du traitement d'une affaire dans un délai raisonnable (*H. c. France*, n° 10073/82, du 24 octobre 1989). Plus récemment, la Cour a estimé que les retards importants et récurrents dans l'administration de la justice représentent un phénomène particulièrement préoccupant à même de compromettre la confiance du public dans l'efficacité du système judiciaire et que, dans des cas exceptionnels, l'absence injustifiée de décision par la juridiction saisie pour une période particulièrement prolongée peut, par la force des choses, s'assimiler à un déni de justice (*Glykantzi c. Grèce*, n° 40150/09, du 30 octobre 2012). En ce qui concerne le droit à l'exécution des décisions de justice, la Cour a affirmé que garantir le « droit à un tribunal » serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et contraignante reste inopérante au détriment d'une partie. Ainsi, l'exécution des décisions de justice « doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 [de la Convention] » (*Hornsby c. Grèce*, du 19 mars 1997).

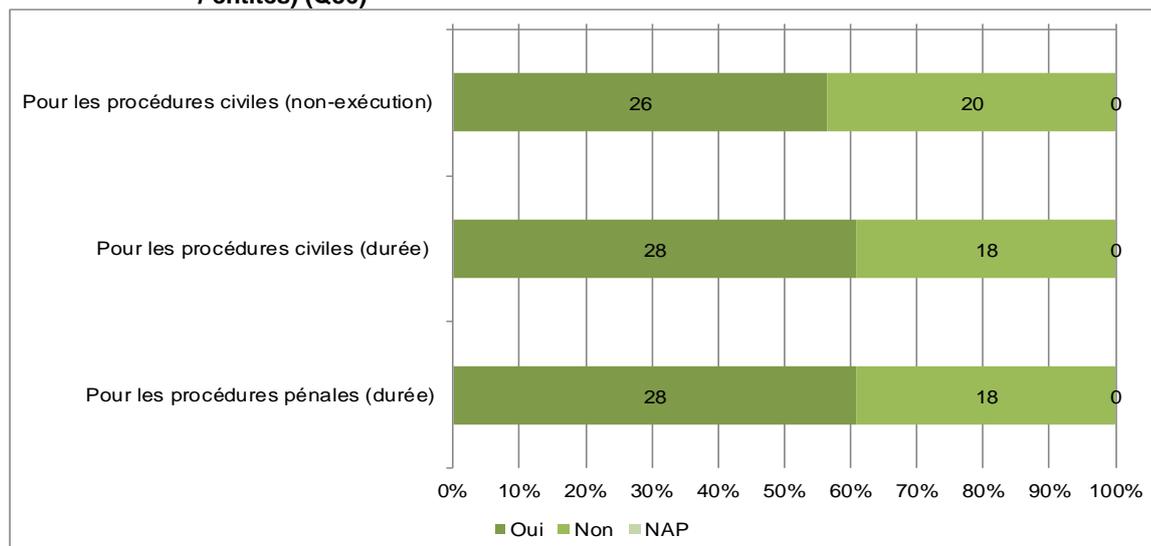
La CEPEJ soutient les Etats dans la création de systèmes de contrôle des violations de l'article 6 de la CEDH. De plus en plus d'Etats et d'entités ont mis en place de tels mécanismes concernant les violations des délais dans les procédures civiles et pénales (28) ainsi que la non-exécution des décisions judiciaires dans les procédures civiles (26).

<sup>91</sup> Voir [http://www.sodisce.si/sodna\\_uprava/statistika\\_in\\_letna\\_porocila/zadovoljstvo\\_javnosti/](http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/zadovoljstvo_javnosti/) (pour le moment n'est disponible qu'en slovène).

<sup>92</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/documentation/cepej-studies-> 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 (2003, révisé en 2011) –Les études de la CEPEJ No.3.

<sup>93</sup> Voir <https://www.coe.int/fr/web/cepej/documentation/echr-judgements>

**Graphique 4.25 Existence d'un système de suivi des violations relatives à l'article 6 de la CEDH (nombre d'Etats / entités) (Q86)**



Les Etats et entités ont été appelés à fournir des informations concernant les affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme en application de l'article 6 de la CEDH, les affaires portées devant les tribunaux nationaux et les mesures destinées à assurer l'efficacité des procédures judiciaires.

La plupart des Etats et entités déclarent avoir mis en place des mécanismes pour adopter des mesures individuelles, mais également des mesures générales pour prévenir des violations futures. Certains pays ont mis en place des mécanismes dans leur législation pour accélérer les procédures (par exemple, **République de Moldova, Monténégro, Fédération de Russie, Slovénie, Espagne**) ou pour réouvrir une affaire, dans le cas d'autres infractions de l'article 6 de la CEDH (par exemple, **Géorgie, Lettonie, Serbie, Slovénie**). Bien que de tels recours ne représentent pas un système de surveillance en soi, ils peuvent permettre aux individus qui ont souffert d'une violation de leurs droits d'entamer des démarches pour remédier à une situation, contribuant ainsi à l'efficacité des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. D'autres pays proposent des mécanismes généraux visant à la prévention globale des violations, tels que le suivi et la diffusion de la jurisprudence de la CrEDH (par exemple : **Autriche, Fédération de Russie, Espagne, Suisse**), son intégration dans les programmes de formation (**Autriche**), des rapports au parlement ou au gouvernement national (**France, Italie, Slovaquie**), la mise en place de changements systématiques ou de plans d'action visant à prévenir de nouvelles violations, etc. Dans la plupart des cas, les mesures sont prises par le ministère de la Justice ou le ministère des Affaires étrangères. Néanmoins, dans certains Etats, ces activités sont menées par d'autres institutions ou des instances spécifiques (par exemple, le Conseil d'experts - représentants de différents organes - en **Croatie**, la Cour constitutionnelle de **Malte**, l'Institut danois des droits de l'homme au **Danemark**, l'Institution nationale des droits de l'homme en **Norvège**, la Commission interministérielle de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »).

**La CEPEJ invite les Etats et entités à poursuivre les travaux sur cette question. Il est essentiel que les Etats membres et entités soient en mesure de fournir des données sur les affaires présentées devant la Cour de Strasbourg qui sont liées à l'article 6 de la CEDH. De tels développements dans les systèmes statistiques constituent un outil essentiel pour remédier aux dysfonctionnements mis en évidence par la Cour et ainsi prévenir de nouvelles violations de la Convention. La CEPEJ soutient la création d'instances spécifiques ou de groupes de travail issus de différents ministères et domaines qui peuvent examiner les arrêts de la Cour sous plusieurs aspects pour garantir la mise en œuvre de mécanismes de prévention au niveau national.**

## **Tendances et conclusions**

**On ne saurait suffisamment insister sur l'importance d'inclure les usagers des tribunaux dans le travail quotidien de la justice. De plus en plus d'Etats et entités fournissent des informations spécifiques aux usagers, aussi bien sur le système judiciaire en général que sur les procédures individuelles, communiquent des informations et des dispositions spécifiques aux catégories vulnérables de justiciables, proposent aux plaignants la possibilité de déposer des plaintes sur le fonctionnement du système judiciaire et des systèmes d'indemnisation, conduisent des enquêtes de satisfaction auprès des usagers et créent des mécanismes de contrôle pour les violations de la CEDH.**

**Afin d'améliorer la responsabilité sociale et la confiance dans le système judiciaire, la CEPEJ invite les Etats et entités à prévoir des ressources et du personnel pour une meilleure communication avec les principales parties prenantes - les usagers de la justice. En exploitant les avantages des technologies de l'information, les Etats peuvent mieux informer les usagers des tribunaux, adapter la disponibilité de l'information et créer une communication bilatérale durable avec les usagers, permettant ainsi de traiter les difficultés soulevées par les usagers. L'analyse et l'utilisation des données, recueillies grâce à des recherches quantitatives et qualitatives sur la satisfaction des usagers, augmente la légitimité des systèmes judiciaires et aide les chefs de juridiction et l'administration à fournir un meilleur service de justice, plus efficace. L'utilisation de systèmes d'information pour soutenir ces activités est cruciale. Cependant, c'est la justice procédurale - le contact humain, le traitement de toutes les personnes impliquées dans les procédures judiciaires avec dignité et respect - qui aide considérablement à rendre des décisions justes et, par conséquent, à bâtir la confiance dans la justice. Chaque système est composé d'individus et la CEPEJ invite les Etats et entités à former, soutenir et investir dans chaque personne au sein de leur système judiciaire afin d'améliorer la qualité globale de la justice.**

## Chapitre 5. Efficacité et qualité de l'activité des tribunaux et du ministère public

L'efficacité d'un tribunal joue un rôle crucial dans le maintien de la primauté du droit, en veillant à ce que toutes les personnes, institutions et entités, tant publiques que privées, y compris l'Etat, aient à répondre de leurs actes et en garantissant des recours rapides, opportuns, justes, et équitables. Elle soutient la bonne gouvernance et peut réduire le risque de corruption et contribuer à renforcer la confiance dans les institutions. Un système judiciaire efficace est un élément essentiel d'un environnement qui permet aux individus de poursuivre leur développement humain par la jouissance effective des droits économiques et sociaux, et qui favorise l'investissement et encourage les entreprises.

Ce chapitre fournit des faits et des chiffres de base sur la performance des tribunaux dans 48 Etats ou entités. L'analyse présentée dans ce chapitre porte sur la performance des tribunaux de première instance, des tribunaux de deuxième instance et des cours suprêmes. Les performances sont évaluées dans le contexte de secteurs spécifiques de la justice, c'est-à-dire pénal, civil (principalement en ce qui concerne les affaires civiles et commerciales contentieuses), administratif, et par rapport à des catégories particulières d'affaires, par exemple, les divorces contentieux, les licenciements, des faillites, les vols qualifiés, les homicides volontaires, les affaires relatives aux demandeurs d'asile et les affaires relatives au droit d'entrée et de séjour des étrangers, les affaires nouvelles et terminées par les tribunaux de première instance.

Des informations ont été recueillies concernant deux catégories générales : « affaires autres que pénales » et « affaires pénales », dont chacune est composée de sous-catégories.

La catégorie des « affaires autres que pénales » comprend : les affaires civiles (et commerciales) contentieuses ; les affaires non contentieuses (y compris les affaires civiles et commerciales générales non contentieuses et les affaires liées aux registres) ; les affaires administratives ; et les autres affaires. Il existe des difficultés de mesure liées aux différences entre les pays qui concernent les définitions et les catégorisations des groupes d'affaires spécifiques. Les distinctions utilisées dans le questionnaire de la CEPEJ permettent, dans une certaine mesure, de séparer les catégories et de faciliter la catégorisation au sein de chaque système.

De même, pour le groupe des « affaires pénales », compte tenu des différentes classifications juridiques des infractions utilisées dans chaque pays, la collecte de données établit une distinction entre les affaires pénales graves et les infractions pénales mineures. A cet égard, la CEPEJ s'appuie sur le *Guide européen du Conseil de l'Europe* comme guide de référence commun concernant les catégories d'affaires pénales dans la majorité des juridictions. Néanmoins, les informations recueillies auprès des Etats et des entités mettent en évidence d'importantes différences dans la manière dont des groupes d'affaires spécifiques sont calculés dans les catégories du questionnaire de la CEPEJ ; il existe également des différences au sein d'un même système national au fil du temps, généralement pour s'adapter à la méthodologie de la CEPEJ. En conséquence, la comparabilité des données d'un Etat à l'autre et l'interprétation des variations sur une période de temps doivent être lues en étroite relation avec les commentaires fournis par les Etats sur les spécificités de chaque juridiction (tant dans le secteur civil que dans le secteur pénal).

Ce chapitre procède à une étude équitable des systèmes judiciaires des Etats et n'a pas pour objectif de promouvoir certain type de système de justice. Toutefois, l'approche adoptée a été conçue à partir de la norme fondamentale du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme), qui est un élément crucial du bon fonctionnement des tribunaux. En conséquence, il s'appuie sur le principe selon lequel, quel que soit le modèle du système de justice national ou la tradition juridique sur laquelle il est fondé, la durée des procédures, le nombre d'affaires pendantes et la capacité des tribunaux à traiter les affaires - sans être exhaustif - sont des paramètres essentiels pour évaluer l'efficacité d'un système judiciaire.

### Indicateurs de performance de la CEPEJ sur l'efficacité des tribunaux

Le Conseil de l'Europe et sa Cour européenne des droits de l'homme attachent une attention particulière au « délai raisonnable » des procédures judiciaires (*H. c. France*, n° 10073/82, 24 octobre 1989). Plus spécifiquement, la Cour de Strasbourg, a établi des critères d'évaluation à prendre en considération pour évaluer le caractère raisonnable de la durée des procédures ainsi que des *règles* permettant de mesurer cette durée<sup>94</sup>. Les premiers critères se réfèrent à la complexité de l'affaire ; au comportement du requérant et/ou celui des autorités compétentes ; au type de l'affaire, qui peut concerner des questions qui intéressent particulièrement le requérant (par exemple, les litiges en matière de droit du travail conduisant à un

<sup>94</sup> « 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 », Françoise Calvez et Nicolas Régis, 2012.

licenciement ou les affaires familiales qui touchent aux relations entre les enfants et les parents). Ensuite, ont été définis des règles relatives aux méthodes de calcul pour la détermination de la durée des procédures. Par exemple, le point de départ pour le calcul concernant les affaires civiles (généralement la date à laquelle l'affaire a été renvoyée au tribunal) est différent de celui des affaires pénales (la date de début peut être la date à laquelle le suspect a été arrêté ou inculpé, ou la date à laquelle l'enquête préliminaire a commencé). De la même manière, la fin de la procédure peut correspondre à la date à laquelle le jugement définitif est rendu et/ou peut prendre en considération, dans certaines affaires, la durée de la procédure d'exécution (*Hornsby c. Grèce*, n° 18357/91, 19 mars 1997). Ces éléments constituent un point de référence utile par rapport auquel les performances des Etats en matière d'efficacité des tribunaux (en ce qui concerne la durée des procédures) peuvent être évaluées.

De plus, et plus concrètement, la CEPEJ a développé deux indicateurs de performance pour évaluer l'efficacité des tribunaux au niveau européen. Le premier indicateur est le taux de variation du stock d'affaires pendantes (*Clearance Rate*), qui mesure l'efficacité avec laquelle les tribunaux d'un Etat ou d'une entité font face au nombre de nouvelles affaires. Le deuxième indicateur correspond au calcul de la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*Disposition Time*), qui mesure le nombre estimatif de jours nécessaires pour clore une affaire. Les deux indicateurs peuvent être étudiés ensemble pour obtenir un premier aperçu général de l'efficacité des tribunaux dans un pays donné. Une analyse de leur évolution au fil du temps permet de mieux comprendre les efforts déployés par la magistrature pour maintenir et/ou renforcer l'efficacité.

### Taux de variation du stock d'affaires pendantes (*Clearance Rate*)

Le taux de variation du stock d'affaires pendantes est un ratio simple, obtenu en divisant le nombre de d'affaires résolues par le nombre de nouvelles affaires, exprimé en pourcentage :

$$\begin{aligned} & \text{Taux de variation du stock d'affaires pendantes (Clearance Rate)(\%)} \\ &= \frac{\text{Affaires résolues dans la période}}{\text{Nouvelles affaires dans la période}} \times 100 \end{aligned}$$

Un *Clearance Rate* proche de 100 % indique la capacité du tribunal ou d'un système judiciaire à résoudre a peu près autant d'affaires qu'il en reçoit de nouvelles dans la période considérée. Un taux supérieur à 100 % indique la capacité du système à résoudre un nombre plus élevé d'affaires nouvelles que d'affaires reçues, réduisant ainsi le nombre d'affaires pendantes à la fin de la période considérée, y compris les éventuels arriérés existants. Enfin, un *Clearance Rate* inférieur à 100 % apparaît lorsque le nombre de nouvelles affaires est supérieur au nombre d'affaires terminées. Dans ce cas, le nombre total d'affaires pendantes augmentera.

Essentiellement, le *Clearance Rate* montre comment le tribunal ou le système judiciaire fait face au flux de nouvelles affaires. Il permet des comparaisons même lorsque les paramètres des affaires concernées dans les différents pays ne sont pas identiques à tous égards.

### Durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*Disposition Time*)

La durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes mesure le temps théorique nécessaire pour qu'une affaire pendante soit résolue devant les tribunaux à la lumière du rythme de travail actuel des tribunaux dans un pays ou une entité.

Le *Disposition Time* est obtenu en divisant le nombre d'affaires pendantes à la fin de la période observée par le nombre d'affaires résolues au cours de la même période multiplié par 365 (jours dans une année):

$$\begin{aligned} & \text{Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes} \\ &= \frac{\text{Nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année}}{\text{Nombre d'affaires résolues dans l'année}} \times 365 \end{aligned}$$

La conversion en jours simplifie la compréhension de la relation entre les affaires pendantes et les affaires terminées pour une période considérée. Le *Disposition Time* calculé montrerait, par exemple, que la durée nécessaire pour résoudre une affaire pendante est passée de 120 jours à 150 jours. Cela permet des comparaisons au sein d'une même juridiction dans le temps et, avec une certaine prudence, entre les systèmes judiciaires de différents pays ou entités. Elle est également pertinente pour évaluer l'efficacité des tribunaux à cet égard à la lumière des normes établies en matière de durée des procédures.

Il convient de noter que cet indicateur n'est pas un calcul du temps moyen nécessaire pour traiter une affaire, mais une estimation théorique du temps nécessaire pour traiter les affaires pendantes. Toutefois, l'indicateur ne montre pas la combinaison, la concentration ou le bien-fondé des affaires. Ainsi, par exemple, si le ratio indique que les affaires pendantes seront terminées dans un délai de 90 jours, certaines affaires pourraient être résolues le 10<sup>ème</sup> jour et d'autres le 90<sup>ème</sup> jour. Des systèmes informatisés permettant d'établir des données sur la durée réelle des affaires sont nécessaires pour examiner ces détails et procéder à une analyse complète. Dans l'intervalle, cette formule peut fournir des informations précieuses sur la durée maximale estimée des affaires pendantes.

## 5.1 Aperçu général du volume d'affaires des tribunaux

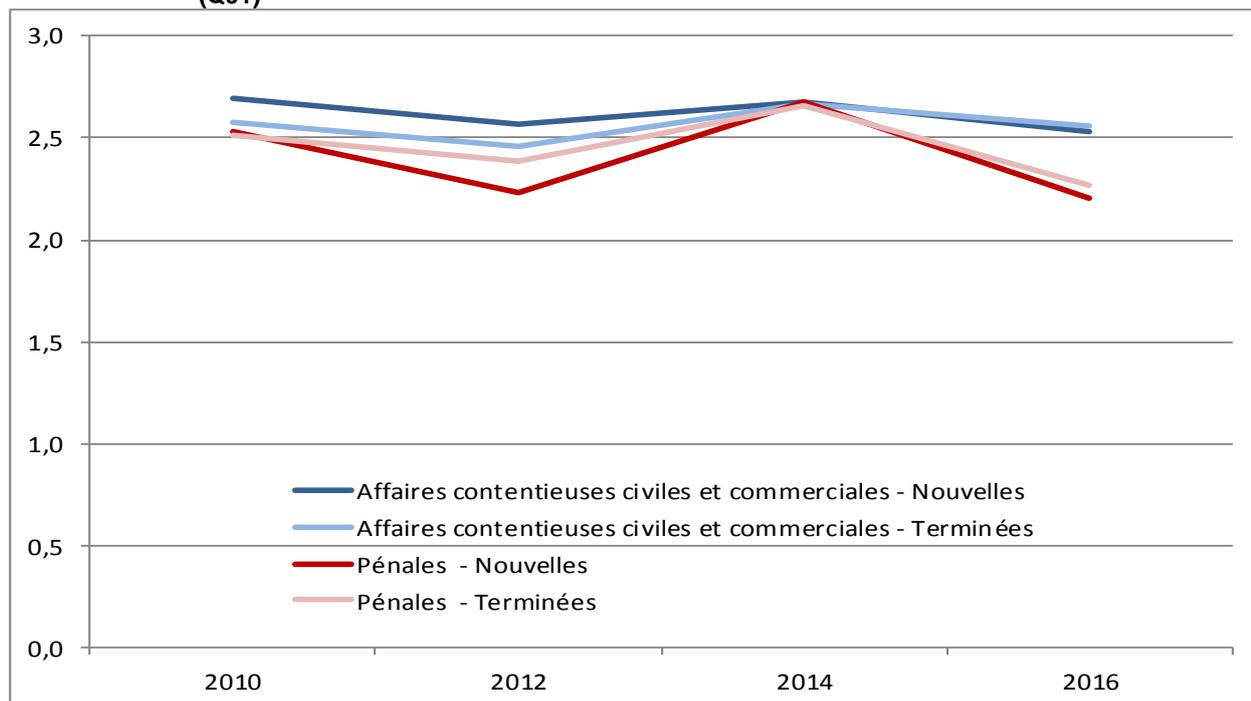
Dans l'évaluation basée sur les données de 2016, 48 Etats ou entités ont fourni des informations sur les affaires pénales (réparties par infractions pénales graves et infractions mineures) et sur les affaires autres que pénales (réparties par affaires civiles et commerciales contentieuses, non contentieuses, administratives et autres). Pour chacune de ces catégories, les Etats et entités ont indiqué le nombre d'affaires pendantes au début de l'année (1er janvier 2016), le nombre de nouvelles affaires au cours de l'année, le nombre d'affaires terminées et le nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année (31 décembre 2016). Cela permet d'évaluer la performance à la lumière des indicateurs de la CEPEJ sur l'efficacité des tribunaux (*Clearance Rate*, *Disposition Time* et nombre d'affaires pendantes).

Les graphiques ci-dessous donnent un aperçu général de l'évolution du volume d'affaires moyen pour les affaires pénales et les affaires civiles et commerciales, au niveau des trois instances - première instance, seconde instance et Cour Suprême - entre 2010 et 2016. Les affaires pénales indiquées en rouge et les affaires civiles et commerciales marquées en bleu sont indiquées séparément. Comme il sera expliqué plus loin, ce chapitre analyse principalement les données relatives aux affaires civiles et commerciales (dans la catégorie des « affaires autres que pénales »), ce qui offre une image plus claire pour des fins de comparaison.

Selon l'année de l'évaluation et l'instance judiciaire, les Etats ou les entités peuvent avoir déclaré des données NA (non disponibles) sur les affaires nouvelles et/ou terminées ; par conséquent, elles ne sont pas incluses dans les graphiques ci-dessous.

**Note : il est possible qu'une partie des évolutions constatées soient davantage liées à des raisons techniques (données rectifiées ou calculées différemment par certains Etats et entités d'une année à l'autre) qu'à des évolutions effectives du nombre d'affaires considérées. Il conviendra donc d'analyser ces évolutions avec précaution.**

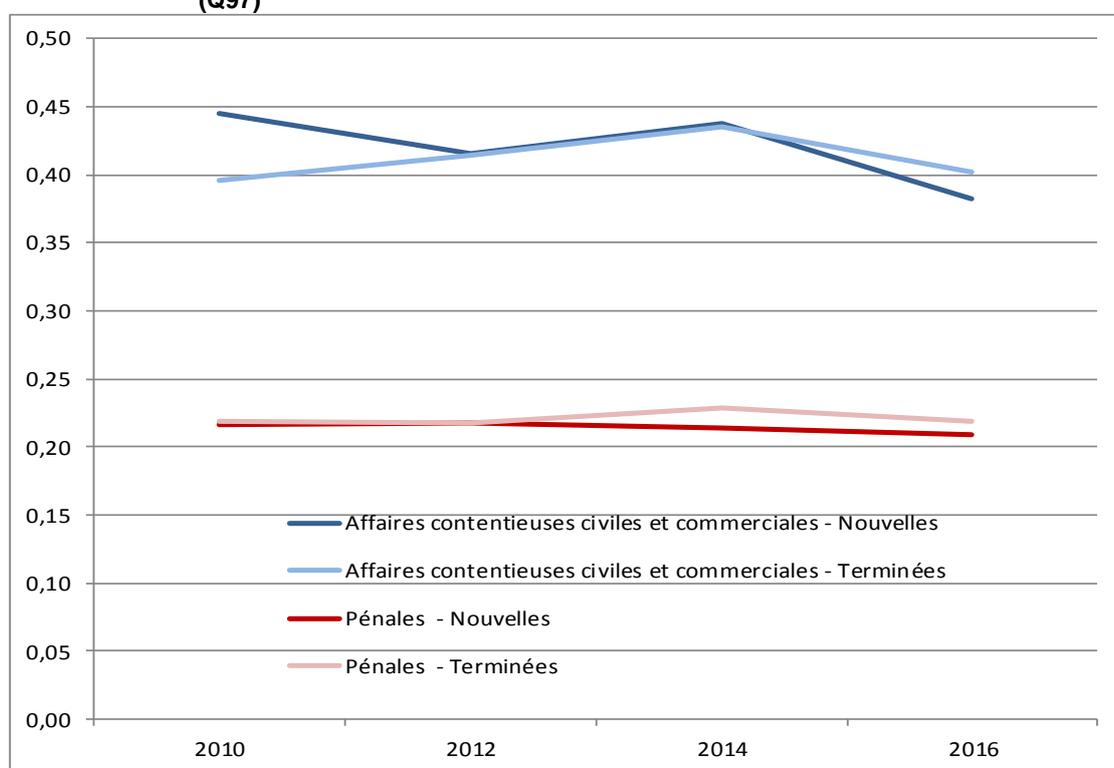
**Graphique 5.1 Evolution du nombre moyen d'affaires en première instance pour 100 habitants en Europe (Q91)**



La tendance moyenne pour les affaires contentieuses civiles et commerciales en première instance montre que le flux d'affaires est resté stable entre 2010 et 2016, tandis que le nombre d'affaires terminées a légèrement diminué, tant sur la période la plus longue (2010-2016) que par rapport au dernier cycle (de 2,7 en 2014 à 2,6 en 2016).

Dans le domaine de la justice pénale, en première instance, le nombre moyen d'affaires nouvelles et terminées a globalement diminué entre 2010 et 2016, malgré une hausse en 2014. Pour chaque cycle d'évaluation, **Chypre** a signalé un taux élevé de nouvelles affaires, ce qui a eu une incidence sur la moyenne. En 2014, la moyenne a également été affectée par une augmentation soudaine et significative des données communiquées par la **Serbie** (de 0,9 en 2010 à 10,6 en 2014) et par **l'Irlande**, qui n'a commencé à communiquer des données qu'au cours des deux derniers cycles. Le nombre d'affaires terminées a également suivi cette tendance. Les chiffres médians et moyens des affaires terminées sont égaux ou supérieurs à ceux des nouvelles affaires, ce qui reflète une bonne performance des tribunaux à chaque évaluation. Toutefois, le nombre moyen d'affaires terminées en 2016 (2,3 affaires) est plus faible qu'en 2010 (2,5 affaires) et en 2014 (2,7 affaires), ce qui indique une capacité réduite des tribunaux à gérer les affaires, tant au cours de la longue période que lors des deux dernières évaluations.

**Graphique 5.2 Evolution du nombre moyen d'affaires en deuxième instance pour 100 habitants en Europe (Q97)**

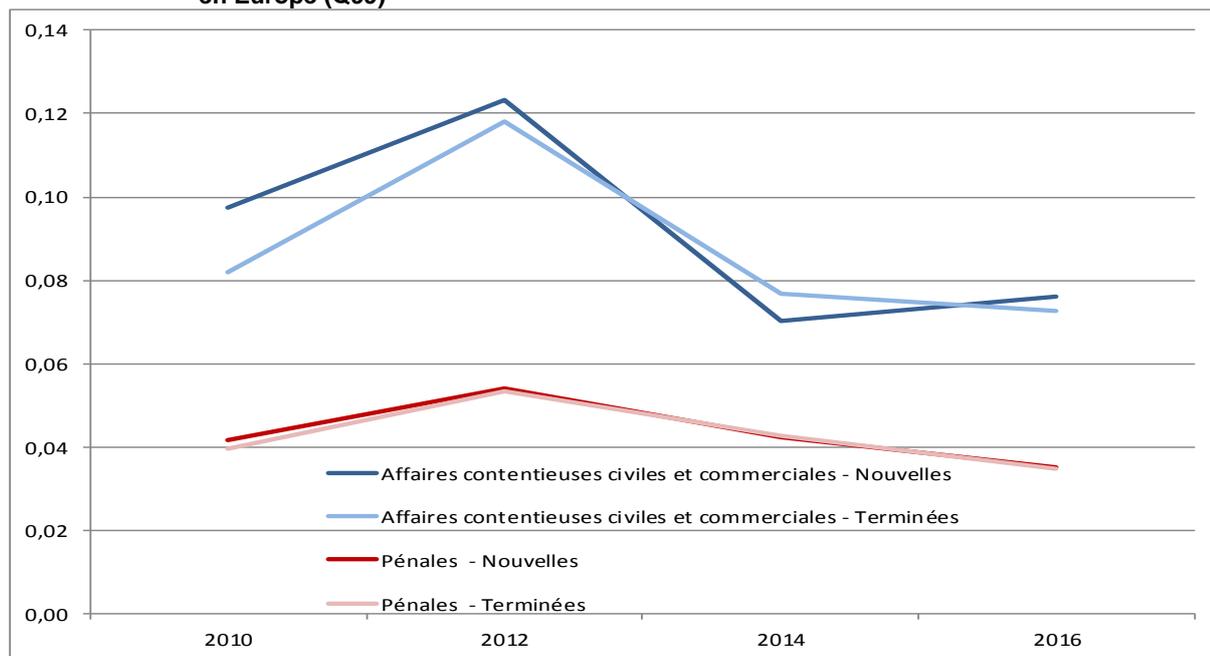


En deuxième instance, le nombre moyen de nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses a varié au cours des quatre cycles d'évaluation et a diminué au cours de la longue période (de 0,45 en 2010 à 0,38 en 2016). En 2010 et 2012, les tribunaux ont terminé moins d'affaires qu'ils n'en ont reçues, mais les performances se sont améliorées au cours des deux derniers cycles. Le graphique 5.2 montre une performance globale positive en 2016 (0,38 affaires reçues ; 0,40 affaires résolues), mais la capacité des tribunaux à terminer les affaires a légèrement diminué, passant de 0,44 affaires en 2014 à 0,40 affaires en 2016. Les chiffres médians, qui sont moins sensibles aux variations significatives dans le spectre des données disponibles, confirment également des tendances similaires.

En deuxième instance, lors des quatre évaluations, les tribunaux ont été en mesure de résoudre un plus grand nombre total d'affaires pénales qu'ils n'ont reçu de nouvelles affaires. Malgré ces résultats positifs, en 2016, les tribunaux ont terminé en moyenne légèrement moins d'affaires que lors du cycle précédent (0,23 affaires en 2014 et 0,22 affaires en 2016), tandis que le nombre de nouvelles affaires est resté stable à 0,21 affaires pour 100 habitants.

Il est possible que ceci soit davantage le résultat de rectifications de données que d'une tendance réelle de fond.

**Graphique 5.3 Evolution du nombre moyen d'affaires au niveau de la plus haute instance pour 100 habitants en Europe (Q99)**



Au niveau de la plus haute instance, malgré les fluctuations, le nombre moyen des affaires civiles et commerciales contentieuses nouvelles et terminées a diminué entre 2010 et 2016. Le graphique 5.3 montre en moyenne, une légère réduction de la capacité des tribunaux à résoudre les affaires depuis la dernière mesure (0,08 affaires en 2014 et 0,07 affaires en 2016).

Au niveau de la plus haute instance, le nombre moyen d'affaires pénales nouvelles et terminées a diminué depuis 2010, malgré une augmentation en 2012. Comme indiqué dans les rapports précédents, les chiffres sur le nombre d'affaires nouvelles et terminées pour 100 habitants donnent une image claire du volume d'affaires et de la productivité des différents systèmes judiciaires européens en général. Toutefois, la capacité des tribunaux à faire face au volume d'affaires est étroitement liée au nombre de juges qui travaillent au sein du système judiciaire et ceci doit être pris en compte.

Un aperçu supplémentaire du fonctionnement des différents systèmes judiciaires en Europe pourrait être obtenu en calculant et en comparant le nombre d'affaires nouvelles et terminées par juge à chaque instance, de préférence en distinguant le nombre de juges par spécialisation (matières pénale, civile, administrative). Cependant, ce ratio peut ne pas toujours être représentatif du fonctionnement d'un système judiciaire spécifique dans la pratique, en raison des différences très pertinentes entre les pays en ce qui concerne le personnel exerçant des fonctions judiciaires et quasi judiciaires - c'est-à-dire les juges professionnels, les juges non professionnels et les *Rechtspfleger* (voir chapitre 3 sur le personnel judiciaire). Le questionnaire de la CEPEJ tient compte de ces différences, mais la qualité des informations obtenues en ce qui concerne le nombre de juges non professionnels et de *Rechtspfleger* n'est pas suffisante pour établir des comparaisons entre Etats ou entités. En outre, il peut y avoir des différences dans la manière dont les autorités compétentes définissent les "juges professionnels" ou dans la méthodologie de présentation des données au cours des différents cycles d'évaluation et, par conséquent, dans les chiffres fournis.

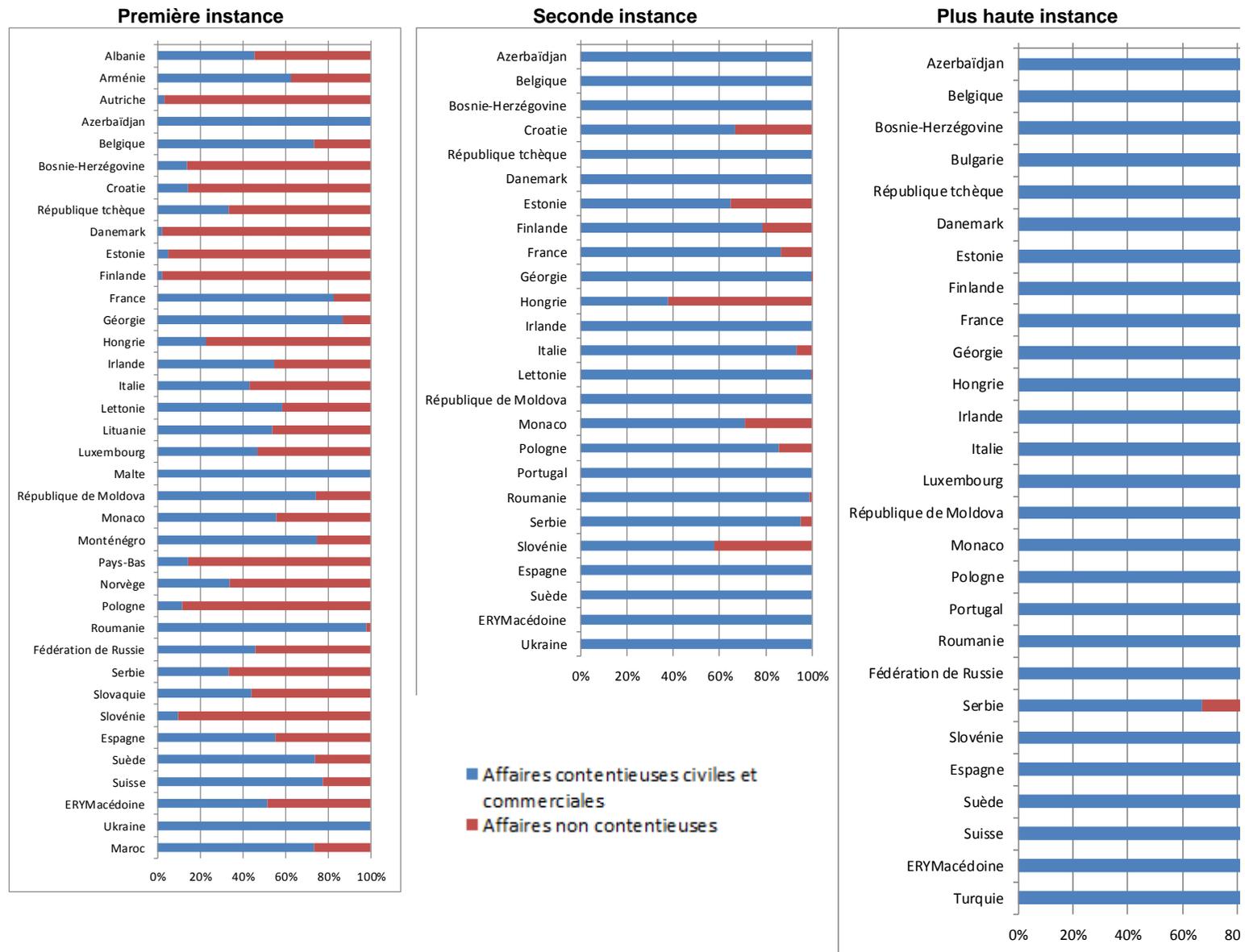
Ces différences sont pertinentes et sont examinées plus en profondeur dans le chapitre consacré au personnel judiciaire. Aux fins de cette partie du rapport, concernant l'efficacité des tribunaux, une simple analyse qui ne tient pas compte des particularités des différents systèmes pourrait conduire à des conclusions injustifiées. Il est possible de mieux comprendre la situation particulière d'un Etat ou d'une entité à partir de rapports spécialisés approfondis sur l'efficacité, qui traitent en détail, séparément pour un Etat ou une entité, les données relatives à l'ensemble du personnel exécutant des tâches judiciaires. Cela permettrait une analyse plus approfondie et ciblée des facteurs ayant un impact sur l'efficacité des tribunaux et ainsi qu'aux juridictions où les tribunaux ont des difficultés à gérer le volume d'affaires, de prendre des décisions en connaissance de cause lors de l'examen de l'organisation judiciaire en vue d'équilibrer la gestion judiciaire des différentes catégories d'affaires. Plusieurs facteurs pourraient entrer en jeu, notamment la réaffectation des ressources financières et humaines entre les différents domaines juridiques et entre les tribunaux pour équilibrer la gestion des flux d'affaires en fonction du volume et des catégories d'affaires, ou la diversification des procédures judiciaires (autres mesures alternatives au règlement des litiges, procédures simplifiées ou négociées).

## 5.2 Justice civile et commerciale (affaires contentieuses) : données 2016 et tendances concernant les indicateurs de performance

Comme indiqué précédemment, ce chapitre analyse principalement les données relatives aux litiges civils et commerciaux. L'examen du volume d'affaires des tribunaux et de l'efficacité de cette sous-catégorie d'affaires est important pour deux raisons principales. Tout d'abord, la catégorie complémentaire des affaires non contentieuses présente des différences considérables entre les Etats interrogés. Dans certaines juridictions, les affaires relatives au registre foncier et au registre des entreprises (qui impliquent principalement une vérification formelle, dans un court laps de temps, avant l'enregistrement et la délivrance d'une attestation) constituent une grande partie de l'activité judiciaire non contentieuse, tandis que dans d'autres, ces tâches sont traitées par d'autres autorités et ne sont donc pas incluses dans les calculs. Cela a une influence sur les conclusions que l'on peut tirer des données recueillies. Le fait de se concentrer sur les litiges civils et commerciaux offre donc une image plus claire à des fins d'analyse comparative. Enfin, étant donné leur complexité, le volume d'affaires directement assigné aux juges chargés de résoudre les affaires contentieuses reflète plus précisément la quantité de travail que les tribunaux consacraient à la résolution des affaires, tant du point de vue quantitatif que qualitatif.

Il existe toutefois des différences notables entre les juridictions, et les tableaux ci-dessous donnent un aperçu de la structure de l'activité judiciaire dans chaque juridiction. 33 Etats et entités ont fourni des données sur le nombre d'affaires civiles et commerciales de première instance, d'une part, et sur le nombre d'affaires non contentieuses (y compris les affaires civiles et commerciales générales non contentieuses, les affaires liées aux registres et autres affaires non contentieuses), d'autre part. L'**Azerbaïdjan**, **Malte**, l'**Ukraine** et **Israël** ont communiqué des réponses NAP (*non applicable*) pour les affaires civiles et commerciales non contentieuses. Les données sur les affaires nouvelles en deuxième et dernière instance étaient plus limitées.

**Graphique 5.4 Ratio entre les nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses et le total des nouvelles affaires non contentieuses pour les trois instances, en 2016 (Q91)**



Les trois diagrammes montrent une répartition égale entre les affaires civiles et commerciales contentieuses et les affaires non contentieuses en première instance dans les différentes juridictions, tandis que les affaires civiles et commerciales contentieuses en deuxième et troisième instances constituent la majorité des affaires traitées par les tribunaux.

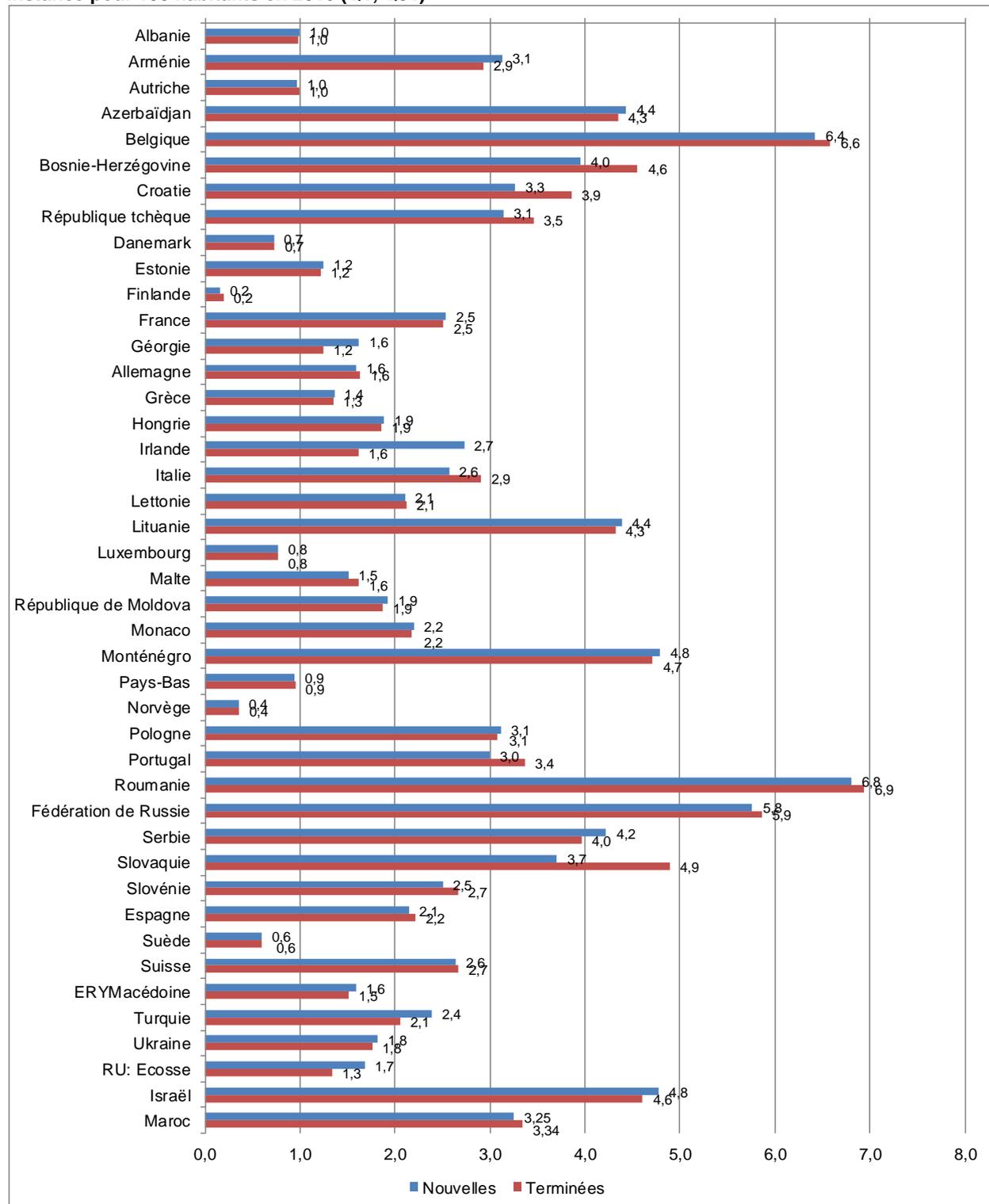
En première instance, sur les 33 Etats et entités concernés, la moitié ont reçu plus d'affaires civiles et commerciales contentieuses que d'affaires non contentieuses. Dans l'autre moitié des Etats et entités, les affaires non contentieuses représentaient la majorité du volume d'affaires traitées par les tribunaux. En particulier, en **Autriche**, **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, au **Danemark**, en **Estonie**, **Finlande**, **Hongrie**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne** et **Slovénie**, plus de 70 % des affaires portées devant les tribunaux de première instance n'étaient pas contentieuses, ce qui a inévitablement une incidence sur l'efficacité globale puisque, ce type d'affaires devrait être résolu plus rapidement.

En outre, le nombre de nouvelles affaires non contentieuses en première instance diffère sensiblement d'un Etat ou d'une entité à l'autre : de 0,1 affaires pour 100 habitants en **Roumanie** à 35,8 affaires au **Danemark**. Cela peut s'expliquer par des différences dans les systèmes statistiques respectifs et/ou les catégorisations juridiques : certains types d'affaires non contentieuses ne sont traitées qu'en deuxième et troisième instance (**Albanie**) ; l'harmonisation du registre des droits immobiliers non judiciaire et judiciaire (**Bosnie-Herzégovine**) ; l'impossibilité de séparer le nombre d'affaires contentieuses et non contentieuses (**Chypre**) ; les affaires non contentieuses du registre du commerce sont traitées par le greffe du tribunal de commerce, dont l'activité ne relève pas du ministère de la Justice (**France**) ; l'exécution non contentieuse, le registre foncier et le registre du commerce qui ne relèvent pas de la compétence des tribunaux de première instance (**Lettonie**) ; l'impossibilité de déterminer si les nouvelles affaires ou les affaires pendantes seront contentieuses ou non contentieuses, ce qui ne peut être fait que pour les affaires terminées (**Pays-Bas**).

## 5.2.1 Affaires civiles et commerciales contentieuses - Première instance

Volume d'affaires des tribunaux et indicateurs de performance en 2016

Graphique 5.5. Nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses, nouvelles et terminées, en première instance pour 100 habitants en 2016 (Q1, Q91)

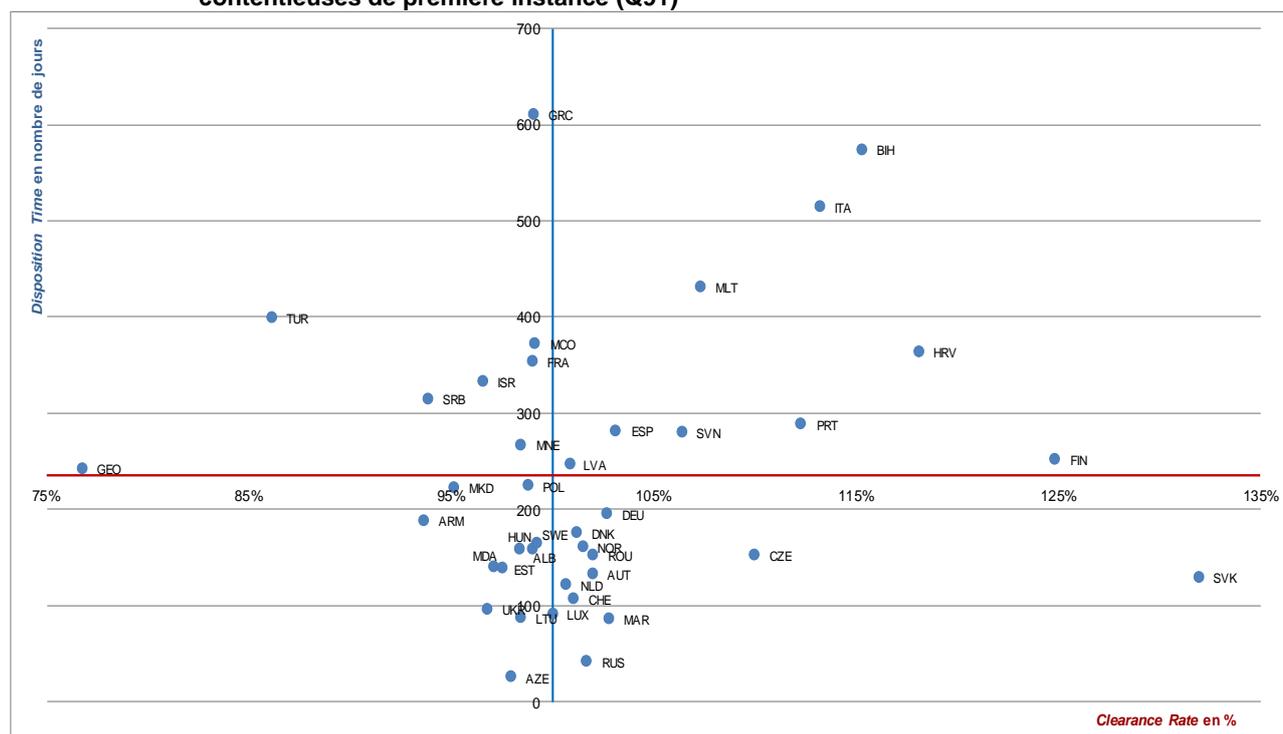


En 2016, les tribunaux de première instance ont reçu en moyenne 2,5 affaires civiles et commerciales contentieuses pour 100 habitants et sont parvenus à résoudre le même nombre d'affaires au cours de l'année, le nombre médian de nouvelles affaires et d'affaires terminées étant légèrement inférieur (2,2).

Néanmoins, il existe des différences importantes entre les Etats et entités évaluées. Le chiffre le plus bas (0,2), qui a été indiqué par la **Finlande**, doit être lu à la lumière du graphique 5.5 ci-dessus, qui montre que seulement 2 % des affaires reçues en première instance sont contentieuses. Les tribunaux de 3 Etats (**Belgique, Roumanie et Fédération de Russie**) ont traité plus de 5 affaires civiles et commerciales pour 100 habitants, tandis que dans 6 Etats (**Danemark, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège et Suède**), les tribunaux ont résolu moins d'une affaire pour 100 habitants. Conformément à l'analyse effectuée lors des deux dernières évaluations, les données du cycle 2018 (données 2016) semblent confirmer que les individus dans les Etats et entités d'Europe du Nord utilisent moins fréquemment le système judiciaire pour résoudre les affaires contentieuses. Il faut toutefois considérer que pour le **Luxembourg, la Norvège** et la **Suède**, le pourcentage représenté par les affaires civiles et commerciales contentieuses est plus important qu'au **Danemark, en Finlande** et aux **Pays-Bas** (voir graphique 5.5 ci-dessus).

En ce qui concerne les indicateurs de performance, l'examen du *Clearance Rate* et du *Disposition Time* permet de dégager des tendances quant au nombre d'affaires pendantes et au temps nécessaire pour les traiter. Pour 5 Etats et entités (**Andorre, Bulgarie, Chypre, Islande et Angleterre et Pays de Galles (RU)**), il n'a pas été possible de calculer le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* pour les affaires civiles et commerciales contentieuses. Pour 3 autres Etats et entités (**Belgique, Irlande et Ecosse (RU)**), il n'a été possible de mesurer que le *Clearance Rate*, mais pas le *Disposition Time*. Le *Clearance Rate* est très faible en **Irlande** (59 %) et **Ecosse (RU)** (79 %), mais pas en **Belgique** (102 %). L'explication du faible *Clearance Rate* en **Irlande** réside dans l'organisation des procédures judiciaires - à moins qu'une affaire n'ait été inscrite au calendrier du tribunal aux fins du procès ou de la fixation d'une date de procès, les parties à une procédure civile ne sont généralement pas tenues d'informer le tribunal qu'une affaire a été réglée ou n'est pas poursuivie. Par conséquent, le *Clearance Rate* calculé semble beaucoup plus bas que le *Clearance Rate* réel puisqu'un nombre important d'affaires terminées ne sont pas enregistrées comme telles. En revanche, la raison pour laquelle l'**Ecosse (RU)** affiche un faible *Clearance Rate* n'est pas claire.

**Graphique 5.6 Clearance Rate au regard du Disposition Time pour les affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance (Q91)**



Le quadrant inférieur droit du graphique 5.6 montre les Etats ou entités qui ont un *Clearance Rate* égal ou supérieur à 100 % et un *Disposition Time* inférieur à la moyenne de 233 jours (la médiane est de 192 jours). Ainsi, 12 Etats ont un niveau satisfaisant de productivité des tribunaux en matière d'affaires contentieuses civiles et commerciales: **Autriche, République tchèque, Danemark, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Suisse et Maroc**. Certains de ces Etats confirment les résultats positifs de la dernière évaluation, avec l'ajout notable de la **Slovaquie**, qui a fait un bond en avant avec un *Clearance Rate* à 132 %. 6 de ces Etats ont, comme la **Slovaquie**, amélioré leur *Clearance Rate* depuis le dernier cycle d'évaluation : **République tchèque** (110 %), **Allemagne** (103 %), **Luxembourg** (100 %), **Pays-Bas** (101 %), **Norvège** (102 %) et **Fédération de Russie** (102 %).

Au-delà de la moyenne de 233 jours de *Disposition Time*, la situation semble gérable dans 6 autres Etats, qui ont un *Clearance Rate* positif (supérieur à 100%) et un *Disposition Time* inférieur à un an (365 jours) : **Croatie, Finlande, Lettonie, Portugal, Slovénie, Espagne.**

Pour un autre groupe d'Etats, le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais le *Disposition Time* peut être considéré comme satisfaisant (inférieur à la moyenne de 233 jours) : **Albanie, Azerbaïdjan, Estonie, Hongrie, Lituanie, République de Moldova, Pologne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine.** Les *Disposition Time* les plus bas concernent l'**Azerbaïdjan** (25 jours) et la **Fédération de Russie** (42 jours). Une attention particulière peut être portée à la **France**, à **Monaco**, au **Monténégro** et à **Israël** où le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais le *Disposition Time* est supérieur à la moyenne - 353 jours en **France**, 372 jours à **Monaco**, 267 jours au **Monténégro** et 333 jours en **Israël**.

La situation est plus sérieuse dans les Etats et entités qui ont un *Clearance Rate* particulièrement faible ou un *Disposition Time* très élevé, ou les deux, car cela montre que les tribunaux ont du mal à faire face au volume de nouvelles affaires. Les affaires pendantes, y compris l'arriéré, et la durée des procédures risquent de s'aggraver à l'avenir si aucune mesure spécifique n'est prise en ce qui concerne l'efficacité des tribunaux dans ces Etats. C'est le cas en **Bosnie-Herzégovine** (*Disposition Time* : 574 jours), **Géorgie** (*Clearance Rate* : 77 %), **Grèce** (*Disposition Time* : 610 jours), **Italie** (*Disposition Time* : 514 jours), à **Malte** (*Disposition Time* : 432 jours) et en **Turquie** (*Clearance Rate* : 86 % ; *Disposition Time* : 399 jours).

Des mesures visant à renforcer la productivité des tribunaux sont déjà en place dans certains de ces Etats, notamment l'introduction d'un système électronique de gestion des affaires et la mise en œuvre d'autres mesures de gestion des affaires en **Géorgie**. Le faible *Clearance Rate* en **Géorgie** s'explique, en outre, par une diminution générale du nombre de juges à la suite de l'expiration de leurs mandats entre 2014 et 2016. Cela a coïncidé avec un changement de gouvernement à la suite des élections législatives de 2012, le nouveau gouvernement lançant de nombreuses réformes du secteur de la justice. En conséquence, le nombre d'affaires pendantes à tous les niveaux d'instance a considérablement augmenté, notamment en ce qui concerne les affaires civiles et commerciales contentieuses. Sur une note positive, et appuyée par l'explication fournie par l'Etat, seulement 1,9 % des affaires civiles et commerciales en première instance ont plus de deux ans.

Une baisse de la performance est observée pour la **Turquie** après 2012. Le nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance n'a pas connu d'augmentation significative depuis le dernier cycle d'évaluation, tandis que le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* se sont détériorés. De plus, le pays est toujours aux prises avec un arriéré d'affaires civiles et commerciales contentieuses, avec 21,9 % de toutes les affaires pendantes depuis plus de deux ans.

En **Bosnie-Herzégovine**, le fait que 45 % des affaires pendantes datent de plus de deux ans peut expliquer en partie le *Disposition Time* élevé de 574 jours. Une remarque similaire peut être faite pour **Monaco** (*Disposition Time* : 372 jours ; 22 % des affaires de plus de 2 ans).

En **Grèce**, le *Disposition Time* élevé peut être le résultat d'une longue grève des avocats en 2016, ce qui se traduit par une réduction du nombre d'affaires nouvelles et terminées (en particulier les affaires civiles et commerciales contentieuses). L'augmentation significative du nombre d'affaires pendantes autres que pénales entre 2012 et 2014 est également due à une longue grève des avocats en 2013 et 2014.

#### *Evolution des indicateurs de performance*

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses entre 2010 et 2016. Les résultats de l'analyse doivent être considérés avec prudence, car la cohérence de certaines données peut changer au cours de la période observée, ce qui peut influencer les variations dans le temps.

Tableau 5.7 *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance entre 2010 et 2016 (Q91)

Etats / Entités	Clearance Rate des affaires contentieuses civiles et commerciales en 1ère instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	93%	97%	100%	99%	
Andorre	99%	95%	103%	NA	
Arménie	101%	103%	75%	94%	
Autriche	100%	101%	103%	102%	
Azerbaïdjan	98%	100%	99%	98%	
Belgique	NA	NA	98%	102%	
Bosnie-Herzégovine	94%	116%	114%	115%	
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	
Croatie	102%	95%	113%	118%	
Chypre	84%	NA	NA	NA	
République tchèque	103%	99%	105%	110%	
Danemark	102%	109%	102%	101%	
Estonie	98%	112%	104%	98%	
Finlande	93%	103%	105%	125%	
France	98%	99%	94%	99%	
Géorgie	96%	102%	93%	77%	
Allemagne	102%	100%	100%	103%	
Grèce	79%	58%	113%	99%	
Hongrie	102%	105%	104%	98%	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	NA	NA	56%	59%	
Italie	118%	131%	119%	113%	
Lettonie	86%	118%	98%	101%	
Lituanie	102%	101%	97%	98%	
Luxembourg	139%	173%	97%	100%	
Malte	89%	114%	101%	107%	
République de Moldova	95%	100%	97%	97%	
Monaco	76%	117%	109%	99%	
Monténégro	92%	102%	84%	98%	
Pays-Bas	NA	NA	99%	101%	
Norvège	101%	100%	97%	102%	
Pologne	95%	89%	99%	99%	
Portugal	102%	98%	NA	112%	
Roumanie	90%	99%	109%	102%	
Fédération de Russie	100%	99%	98%	102%	
Serbie	92%	116%	92%	94%	
Slovaquie	98%	82%	92%	132%	
Slovénie	99%	101%	109%	106%	
Espagne	93%	100%	98%	103%	
Suède	98%	99%	104%	99%	
Suisse	100%	100%	101%	101%	
ERYMacédoine	95%	131%	117%	95%	
Turquie	NA	115%	96%	86%	
Ukraine	104%	106%	102%	97%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	85%	85%	79%	
Israël		101%	102%	97%	
Maroc				103%	
Moyenne	98%	104%	100%	101%	
Médiane	98%	101%	100%	100%	
Minimum	76%	58%	56%	59%	
Maximum	139%	173%	119%	132%	

Les données collectées lors des quatre dernières évaluations montrent une tendance positive à l'amélioration du *Clearance Rate* sur la longue période (2010 à 2016) ainsi qu'une amélioration par rapport au dernier cycle, tant au niveau de la moyenne que de la médiane. Le *Clearance Rate* moyen est passé de 98 % en 2010 à 101 % en 2016 et la médiane de 98 % à 100 %. En 2014, le *Clearance Rate* moyen et médian était de 100 %.

Alors que la plupart des juridictions ont connu une amélioration du *Clearance Rate* entre la première et la dernière évaluation, seuls deux Etats, la **Finlande** et la **Suisse**, ont régulièrement amélioré et/ou maintenu stable leur *Clearance Rate* positif au cours des quatre cycles.

Après des augmentations entre 2010 et 2014, le *Clearance Rate* a diminué en **Autriche**, **Roumanie**, **Slovénie** et **Suède** en 2016. A l'exception de la **Suède** (*Clearance Rate* : 99 % en 2016), la baisse s'est toutefois inscrite dans une fourchette de valeurs positives. Entre 2010 et 2016, le *Clearance Rate* est passé de valeurs positives à des valeurs négatives en **Arménie**, **Hongrie**, **Lituanie** et **Ukraine**. En **Géorgie**, le *Clearance Rate* est resté dans des valeurs négatives en diminuant de manière significative, de 96 % en 2010 à 77 % en 2016. Au **Luxembourg**, le *Clearance Rate* a également diminué au cours de la longue période, mais s'est stabilisé au seuil de 100 % en 2016.

6 Etats ont particulièrement amélioré leurs performances sur la longue période et ont réussi à faire passer le *Clearance Rate* de valeurs négatives à des valeurs positives : **Bosnie-Herzégovine**, **Finlande**, **Malte**, **Slovénie**, **Slovaquie** et **Espagne**. La **Bosnie-Herzégovine** (de 94 % à 115 %) et la **Slovaquie** (de 98 % à 132 %) ont particulièrement amélioré leurs performances. La **Grèce** et **Monaco** ont également amélioré le *Clearance Rate* depuis 2010, qui est maintenant à 99 % pour les deux pays.

Tableau 5.8 *Disposition Time* des affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance entre 2010 et 2016 (Q91)

Etats / Entités	<i>Disposition Time</i> des affaires contentieuses civiles et commerciales en 1ère instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	173	192	171	159	
Andorre	189	264	460	NA	
Arménie	163	168	230	188	
Autriche	129	135	130	133	
Azerbaïdjan	43	52	33	25	
Belgique	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	826	656	603	574	
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	
Croatie	462	457	380	364	
Chypre	513	NA	NA	NA	
République tchèque	128	174	163	153	
Danemark	182	165	177	176	
Estonie	215	167	125	139	
Finlande	259	325	289	252	
France	279	311	348	353	
Géorgie	94	62	100	242	
Allemagne	184	183	198	196	
Grèce	190	469	330	610	
Hongrie	160	97	144	159	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	NA	NA	NA	NA	
Italie	493	590	532	514	
Lettonie	315	241	255	247	
Lituanie	55	88	97	88	
Luxembourg	200	73	103	91	
Malte	849	685	536	432	
République de Moldova	110	106	127	140	
Monaco	743	433	347	372	
Monténégro	271	254	298	267	
Pays-Bas	NA	NA	132	121	
Norvège	158	160	176	161	
Pologne	180	195	203	225	
Portugal	417	369	NA	289	
Roumanie	217	193	146	153	
Fédération de Russie	13	40	37	42	
Serbie	316	242	359	315	
Slovaquie	364	437	524	130	
Slovénie	315	318	270	280	
Espagne	314	264	318	282	
Suède	187	179	157	164	
Suisse	132	127	116	107	
ERYMacédoine	259	175	132	223	
Turquie	NA	134	227	399	
Ukraine	52	70	68	96	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		340	334	333	
Maroc				86	
<b>Moyenne</b>	267	243	238	233	
<b>Médiane</b>	195	188	188	192	
<b>Minimum</b>	13	40	33	25	
<b>Maximum</b>	849	685	603	610	

Le *Disposition Time* moyen des affaires civiles et commerciales contentieuses s'est lentement mais continuellement améliorée au fil du temps (de 267 jours en 2010 à 233 jours en 2016). Les valeurs médianes se sont également légèrement améliorées au cours de la longue période (de 195 jours en 2010 à 192 jours en 2016).

La **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, **Malte**, le **Portugal**, la **Suisse** et **Israël**, ont constamment amélioré leur *Disposition Time* à chaque cycle d'évaluation. Certains de ces pays affichent un *Disposition Time* très élevé, et ont connu des améliorations majeures du *Disposition Time* sur la longue période (2010-2016). En particulier, le *Disposition Time* en **Croatie** a chuté en dessous d'un an, marquant une amélioration significative par rapport niveau enregistré en 2010 (462 jours). Pour **Malte**, le *Disposition Time* est passé de 849 jours en 2010 à 432 jours en 2016 ; en **Bosnie-Herzégovine**, de 826 à 574 jours. La réduction régulière du *Disposition Time* des affaires civiles et commerciales contentieuses en **Bosnie-Herzégovine** (de 826 jours en 2010, à 656 jours en 2012, à 603 jours en 2014 et à 574 jours en 2016) est liée à la mise en œuvre de mesures nationales visant à améliorer l'efficacité des tribunaux. Une initiative de réduction de l'arriéré est en cours depuis 2009, qui vise à faire face au nombre élevé d'affaires pendantes.

En revanche, en **France** et **Pologne**, le *Disposition Time* a augmenté au fil du temps, mais reste inférieur à un an. **Andorre** a également connu une détérioration constante du *Disposition Time*, qui est passé de 189 jours en 2010, à 264 jours en 2012 et à 460 jours en 2014. Les données 2016 n'étant pas disponibles pour **Andorre**, il n'est pas possible de déterminer si la situation a évolué.

Une évolution importante du *Disposition Time* a eu lieu en **Slovaquie** : au cours des trois premiers cycles d'évaluation (de 2010 à 2014), le *Disposition Time* est passé de 364 à 524 jours, mais il a connu au cours du dernier cycle une amélioration significative, passant à 130 jours. Cela pourrait s'expliquer en partie par des changements dans la façon dont le ministère de la Justice structure les données. Une évolution inverse s'est produite en **Géorgie** : à l'exception d'une amélioration entre 2010 et 2012, la situation s'est détériorée depuis lors, et au cours du dernier cycle d'évaluation, le *Disposition Time* a augmenté de 142 %.

La situation de quatre autres Etats doit être mentionnée: **Grèce**, **Italie**, **Monaco** et **Turquie**. En **Grèce**, le *Disposition Time* a augmenté de 420 jours entre 2010 et 2016, et a augmenté de près du double entre 2014 et 2016 (de 330 à 610 jours). Entre 2012 et 2016, la **Turquie** a également connu une augmentation significative du *Disposition Time* pour les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance (données NA pour 2010). En revanche, **l'Italie** a lentement mais constamment amélioré le *Disposition Time* au cours des trois derniers cycles (de 590 jours en 2012 à 514 jours en 2016), à la suite de la mise en œuvre de réformes visant à améliorer les performances et à améliorer la qualité de l'information statistique.

Les variations des chiffres relatifs au *Disposition Time* indiqués ci-dessus doivent également être prises en compte (et peuvent en partie être expliquées) à la lumière de l'évolution du volume des affaires pendantes au cours des trois dernières évaluations. Le tableau ci-dessous présente l'évolution du volume des affaires contentieuses civiles et commerciales de première instance pendantes au 31 décembre entre 2010 et 2016. Il convient de noter que plusieurs Etats et entités ont signalé des divergences et certaines incohérences horizontales dans les données fournies, en raison de plusieurs facteurs, notamment les règles de procédure qui permettent de joindre et de disjoindre les affaires pendant les procédures (par exemple, **Estonie** et **Norvège**) ; les systèmes permettant de rouvrir les affaires sans les compter comme telles (par exemple, **Danemark**) ; les différents moments où les informations sur les affaires nouvelles, terminées et pendantes sont extraites (par exemple, **Pays-Bas**) ; ou les omissions dans les informations statistiques générées par les tribunaux et les changements structurels au sein du système judiciaire (par exemple, **Pologne**).

**Tableau 5.9 Nombre d'affaires pendantes en matière civile et commerciale contentieuse en première instance au 31 décembre pour 100 habitants (Q1, Q91)**

Etats / Entités	Nombre d'affaires contentieuses civiles et commerciales en 1ère instance pendantes au 31 décembre pour 100 habitants (Q1, Q91)				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	0,3	0,3	0,3	0,4	
Andorre	2,7	4,0	9,4	NA	
Arménie	0,4	0,4	1,1	1,5	
Autriche	0,5	0,5	0,4	0,4	
Azerbaïdjan	0,1	0,2	0,2	0,3	
Belgique	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	8,7	7,8	7,8	7,2	
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	
Croatie	4,3	5,1	4,6	3,8	
Chypre	3,9	NA	NA	NA	
République tchèque	1,6	1,6	2,1	1,4	
Danemark	0,6	0,4	0,4	0,4	
Estonie	0,9	0,7	0,5	0,5	
Finlande	0,1	0,2	0,2	0,1	
France	2,1	2,2	2,4	2,4	
Géorgie	0,1	0,1	0,2	0,8	
Allemagne	1,0	1,0	1,0	0,9	
Grèce	1,7	4,3	2,3	2,3	
Hongrie	0,9	1,2	0,8	0,8	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	NA	NA	NA	NA	
Italie	6,3	5,5	4,5	4,1	
Lettonie	1,7	1,7	1,6	1,4	
Lituanie	1,0	0,9	1,0	1,0	
Luxembourg	0,3	0,3	0,2	0,2	
Malte	2,5	2,1	2,3	1,9	
République de Moldova	0,6	0,7	0,7	0,7	
Monaco	4,5	2,6	2,2	2,2	
Monténégro	2,2	2,3	3,0	3,4	
Pays-Bas	NA	NA	0,4	0,3	
Norvège	0,2	0,2	0,2	0,2	
Pologne	1,0	1,3	1,8	1,9	
Portugal	3,4	3,5	NA	2,7	
Roumanie	2,7	2,7	3,0	2,9	
Fédération de Russie	0,3	0,5	0,7	0,7	
Serbie	2,6	2,5	2,9	3,4	
Slovaquie	2,3	2,9	3,7	1,7	
Slovénie	2,8	2,7	2,3	2,0	
Espagne	1,8	2,8	1,8	1,7	
Suède	0,3	0,3	0,3	0,3	
Suisse	0,8	1,0	1,0	0,8	
ERYMacédoine	1,8	1,0	1,1	0,9	
Turquie	NA	0,9	1,6	2,2	
Ukraine	0,5	0,4	0,3	0,5	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		4,2	4,2	4,2	
Maroc				0,8	
<b>Moyenne</b>	1,8	1,8	1,8	1,6	
<b>Médiane</b>	1,3	1,1	1,1	1,2	
<b>Minimum</b>	0,1	0,1	0,2	0,1	
<b>Maximum</b>	8,7	7,8	9,4	7,2	

6 Etats et entités n'ont pu fournir de données pour aucun des quatre cycles : **Belgique, Bulgarie, Islande, Irlande, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Ecosse (RU)**. 5 Etats - **Andorre, Chypre, Pays-Bas, Portugal, Turquie** - ont fourni des données pour certains cycles d'évaluation, mais pas pour d'autres. **Israël** s'est joint à l'exercice en 2012 et le **Maroc** en 2016.

La majorité des Etats et entités (23) pour lesquels des données ont été collectées ont réduit le volume des affaires pendantes au cours du dernier cycle, tandis que les autres (15) ont enregistré une augmentation par rapport aux données de 2014. La même tendance se manifeste également sur la longue période. Toutefois, les tendances des moyennes et médianes indiquent que le nombre absolu d'affaires pendantes a augmenté au cours de la longue période (2010 à 2016) ainsi que par rapport au dernier cycle. Cet écart s'explique par la différence notable entre la moyenne et la médiane (en 2016, la moyenne est de 313 403 affaires alors que la médiane est de 49 475 affaires). Les valeurs standardisées (moyenne et médiane) sont quant à elles passées de 1,8 affaires en moyenne pour 100 habitants entre 2010 et 2014 à 1,6 affaires en 2016. Les médianes sont passées de 1,3 en 2010 à 1,2 affaires pour 100 habitants en 2016.

Dans 9 Etats - **Autriche, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Allemagne, Italie, Lettonie, Portugal, Slovénie et Suède** - le nombre d'affaires pendantes a progressivement diminué entre 2010 et 2016. Une performance particulièrement positive peut être notée dans les Etats où le nombre d'affaires pour 100 habitants est particulièrement élevé, à savoir la **Bosnie-Herzégovine** (de 8,7 à 7,2), l'**Italie** (de 6,3 à 4,1) et la **Croatie** (de 4,3 à 3,8).

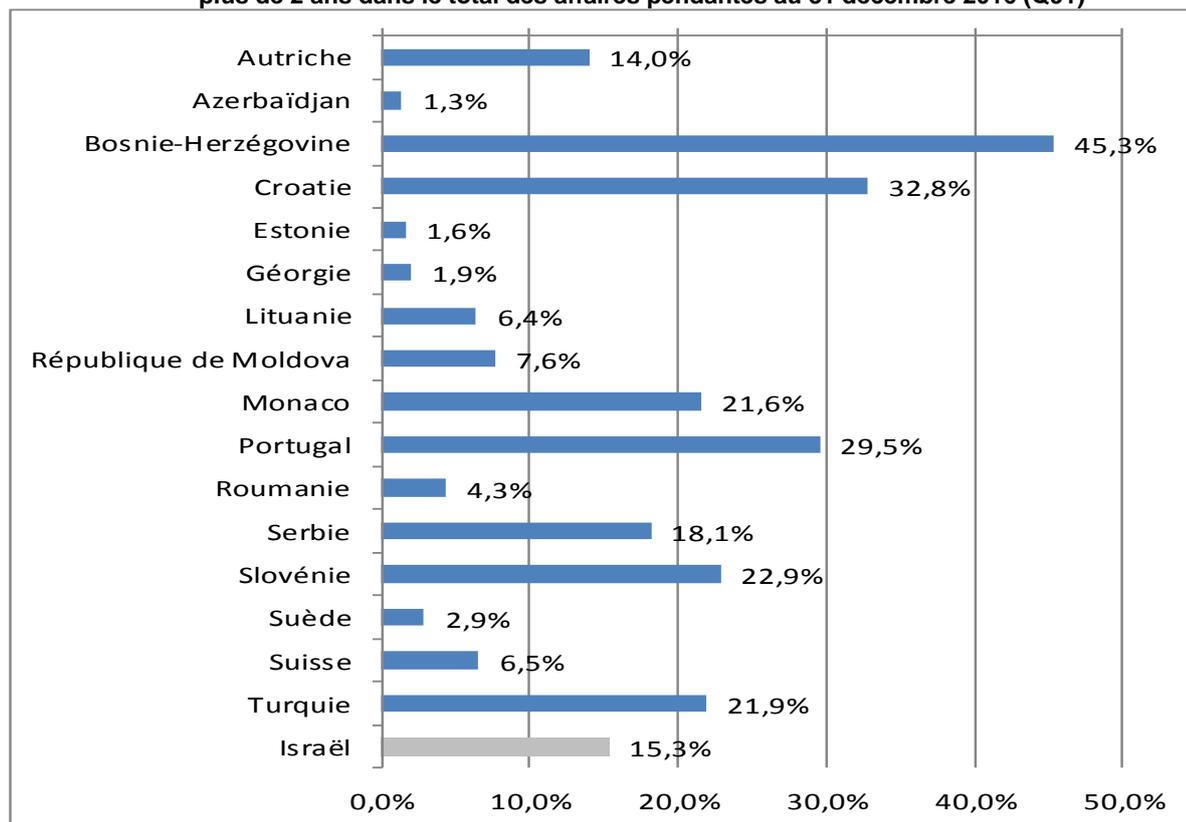
En revanche, la **Pologne** et la **Serbie**, et dans une moindre mesure la **Géorgie**, ont connu une augmentation particulièrement importante du nombre d'affaires pendantes. En **Pologne**, le nombre d'affaires pendantes a augmenté progressivement depuis 2010. Dans le contexte de l'exercice 2018, ceci s'explique par les problèmes rencontrés avec le système d'information utilisé dans les procédures électroniques. En **Géorgie**, le nombre d'affaires pendantes est passé de 0,1 à 0,8 affaires pour 100 habitants au cours des quatre cycles d'évaluation (soit une augmentation de plus de 22 000 affaires). Pour ce pays, une augmentation significative du nombre de nouvelles affaires a entraîné une nouvelle augmentation du nombre d'affaires pendantes et ce malgré l'introduction d'un système électronique de gestion des affaires et la mise en œuvre d'autres mesures pour assurer le traitement des affaires en temps voulu. La **France** (de 2,1 à 2,4), la **Grèce** (de 1,7 à 2,3) et le **Monténégro** (de 2,2 à 3,4) ont également connu une augmentation du nombre d'affaires pendantes au cours de la longue période. **Andorre** n'a pas été en mesure de fournir des données pour le dernier cycle, mais dans les évaluations précédentes, le nombre d'affaires pendantes est passé de 2,7 à 9,4 affaires pour 100 habitants entre 2010 et 2014 (environ 5 000 affaires).

Une meilleure compréhension des données concernant les affaires pendantes afin de garantir le « délai raisonnable » peut être obtenue à partir de l'analyse des affaires datant de plus de deux ans à chaque instance<sup>95</sup>. L'exercice d'évaluation de 2018 (données 2016) recueille, pour la première fois, de telles données.

---

<sup>95</sup> Voir « 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 », Françoise Calvez et Nicolas Régis, 2012.

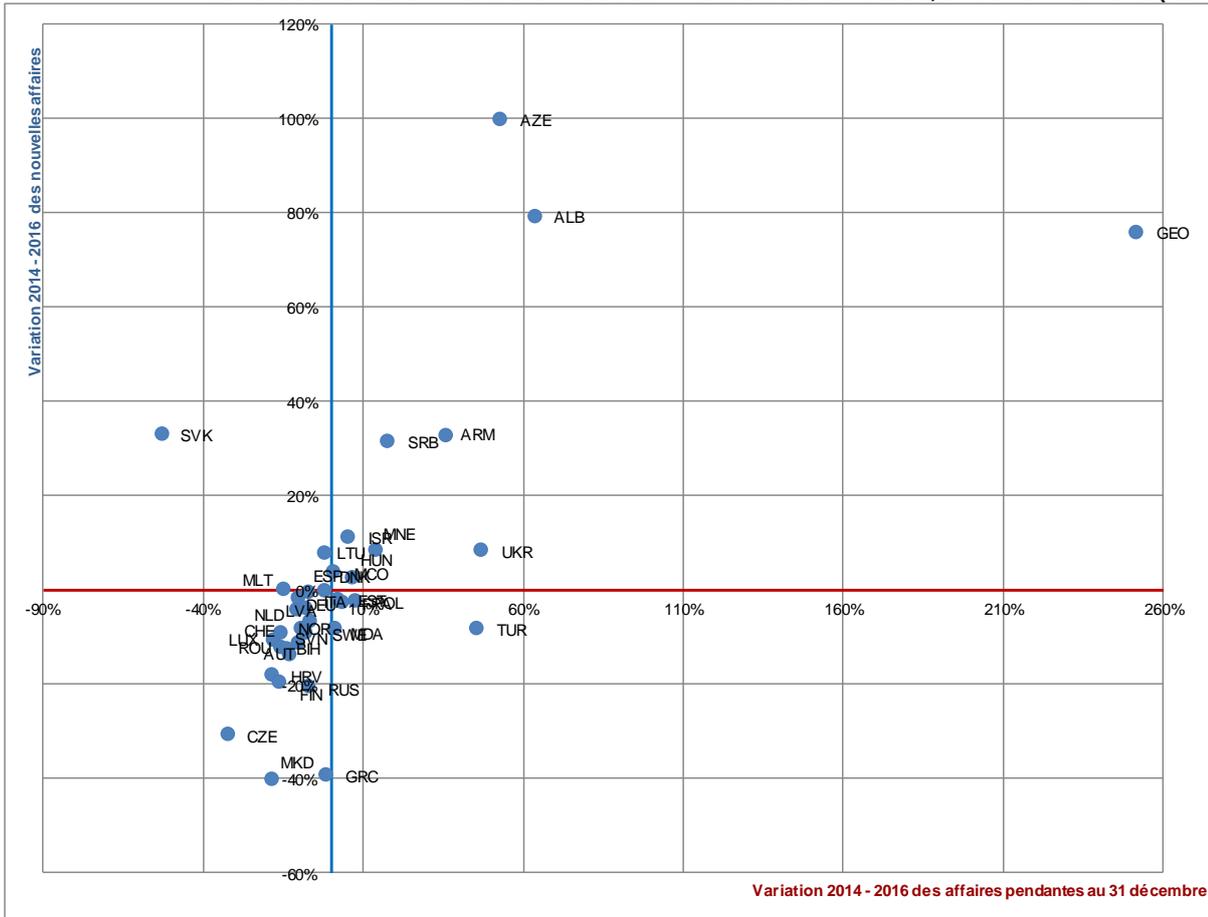
**Graphique 5.10 Part des affaires civiles et commerciales contentieuses de première instance pendantes depuis plus de 2 ans dans le total des affaires pendantes au 31 décembre 2016 (Q91)**



Le graphique 5.10. donne un aperçu supplémentaire de l'âge des affaires pendantes. Il est important de souligner que 17 Etats ont été en mesure de fournir des données sur les affaires de plus de 2 ans. Les résultats positifs de la **Bosnie-Herzégovine** et de la **Croatie**, mis en évidence plus haut dans ce rapport, doivent être lus en parallèle avec le fait qu'un pourcentage élevé des affaires pendantes dans ces pays ont plus de deux ans.

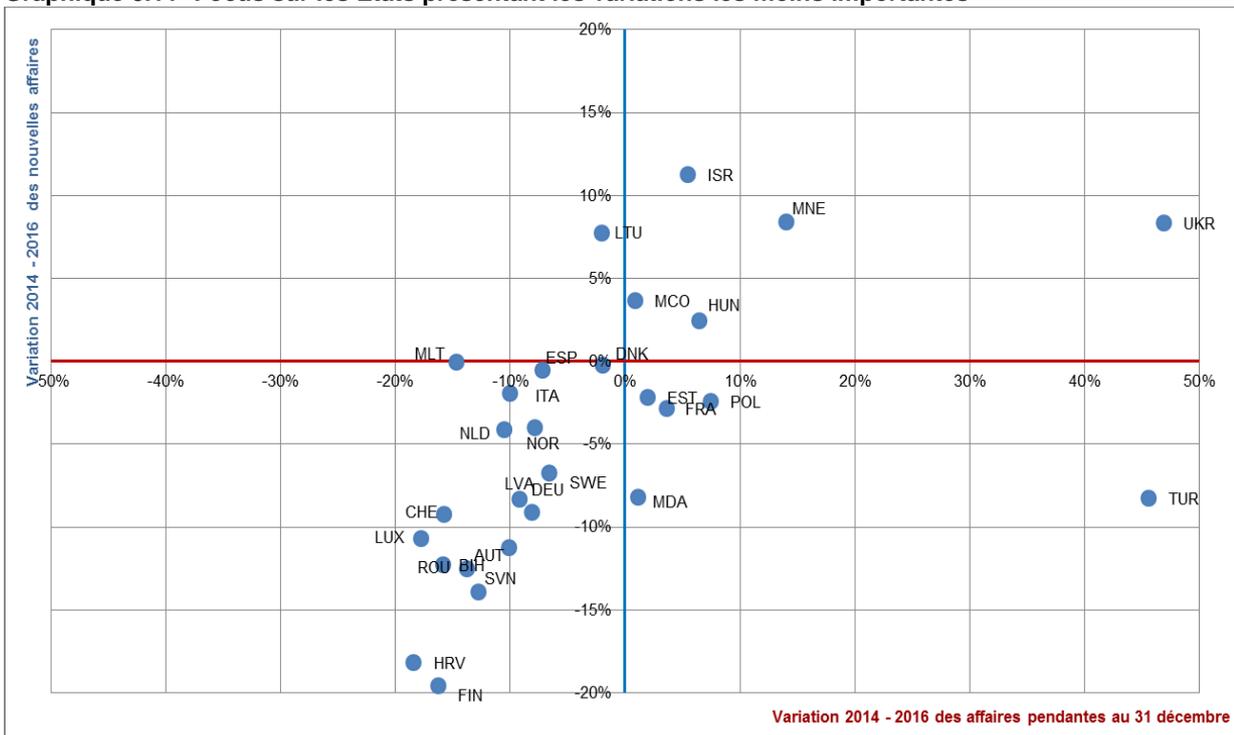
Enfin, une meilleure compréhension de l'évolution des affaires pendantes dans le temps et des raisons de l'efficacité (ou de l'absence d'efficacité) de la performance des tribunaux peut être obtenue en analysant la variation des affaires pendantes entre les deux derniers cycles par rapport au nombre d'affaires reçues. Celle-ci complète le constat qui se dégage de l'analyse du *Clearance Rate* en montrant une image dynamique de la capacité des tribunaux à gérer le volume d'affaires et à réduire les arriérés, malgré l'augmentation du volume d'affaires nouvelles d'une évaluation à l'autre. La majorité des Etats ont été en mesure de réduire le nombre d'affaires pendantes, mais cela doit être lu à la lumière de la diminution simultanée du volume des nouvelles affaires.

**Graphique 5.11 Variation des affaires de première instance pendantes au 31 décembre par rapport aux nouvelles affaires en matière civile et commerciale contentieuse, entre 2014 et 2016 (Q91)**



Pour une meilleure visibilité, le deuxième graphique présente les pays dont les variations sont moins importantes.

**Graphique 5.11 Focus sur les Etats présentant les variations les moins importantes**



Dans le graphique 5.11, le quadrant supérieur gauche montre une performance positive de la **Lituanie** et, de façon encore plus notable, de la **Slovaquie** pour ce qui est de réduire le nombre d'affaires pendantes malgré une augmentation du nombre de nouvelles affaires. En revanche, le quadrant inférieur droit montre les Etats et entités où le nombre d'affaires pendantes a augmenté malgré une diminution du nombre de nouvelles affaires, comme la **France**, l'**Estonie**, la **République de Moldova**, la **Pologne** et la **Turquie**. Une attention particulière peut être portée à la situation dans ces Etats ainsi que dans ceux où le nombre d'affaires pendantes a augmenté considérablement plus que le nombre de nouvelles affaires (la **Géorgie** et la **Serbie**, n'apparaissent pas dans le graphique en raison des variations importantes).

Certains Etats ont communiqué des statistiques sur le recours à la médiation et autres mesures alternatives au règlement des litiges dans le domaine de la justice civile et commerciale. Les données sont rares et insuffisamment détaillées pour évaluer l'impact des autres mesures alternatives au règlement des litiges sur la catégorie spécifique des affaires civiles et commerciales contentieuses. Entre 2014 et 2016, la **Bosnie-Herzégovine** a enregistré la plus forte augmentation des procédures de médiation. Dans « l'**ex-République yougoslave de Macédoine** » et en **Espagne** le recours aux procédures de médiation a augmenté. Toutefois, ces augmentations apparaissent importantes parce que les chiffres absolus sont faibles et en raison de l'introduction récente de cet instrument dans ces pays. Le nombre absolu d'affaires est passé de 0 à 1 800 en **Bosnie-Herzégovine**, de 119 à 951 en **Espagne** et de 36 à 137 dans « l'**ex-République yougoslave de Macédoine** ».

### 5.2.2 Catégories spécifiques d'affaires civiles et commerciales contentieuses – première instance

Les données relatives à trois catégories spécifiques d'affaires civiles, à savoir les divorces contentieux, les licenciements et les faillites permettent une meilleure compréhension du volume d'affaires des tribunaux en Europe, ainsi qu'une comparaison plus fiable des chiffres. Ces catégories ont été sélectionnées pour faire l'objet d'une analyse supplémentaire dans le cadre de l'exercice d'évaluation, en partant de l'hypothèse qu'elles sont traitées de manière assez similaire dans l'ensemble des juridictions européennes. Les trois catégories sont définies comme suit dans la note explicative de la grille d'évaluation :

*Divorce contentieux* : la dissolution d'un contrat de mariage entre deux personnes, par décision d'une juridiction compétente. La donnée ne doit pas inclure: les divorces par voie d'accord prévoyant la séparation des époux et toutes ses conséquences (procédure par consentement mutuel, même si elle est de la compétence du tribunal) ou organisés par une procédure administrative.

*Licenciement* : affaires relatives à la fin d'un (contrat de) travail à l'initiative de l'employeur (opérant dans le secteur privé). Ceci n'inclut pas les fins de contrat des agents publics, suite à une procédure disciplinaire par exemple.

*Faillite* : statut légal d'une personne ou d'une organisation qui n'arrivent pas à rembourser les dettes dues aux créanciers. Les données doivent comprendre les déclarations de faillite prononcées par un tribunal ainsi que toutes les affaires liées à la faillite (recouvrement de crédits, liquidation de biens, paiement de créanciers, etc.).

En ce qui concerne des catégories spécifiques d'affaires civiles et commerciales contentieuses, les Etats et entités ont été invités à fournir des chiffres sur la durée moyenne des procédures, en plus du *Clearance Rate* et du *Disposition Time*. Cet indicateur correspond à la durée moyenne des affaires terminées à l'instance concernée au cours de l'année de référence et donne une indication réelle de la durée des procédures par rapport au *Disposition Time*, qui est un chiffre estimatif. La durée moyenne, cependant, dépend fortement de la méthodologie utilisée dans chaque pays pour fixer le point de départ et le terme pour mesurer la durée des procédures.

#### **Divorce contentieux**

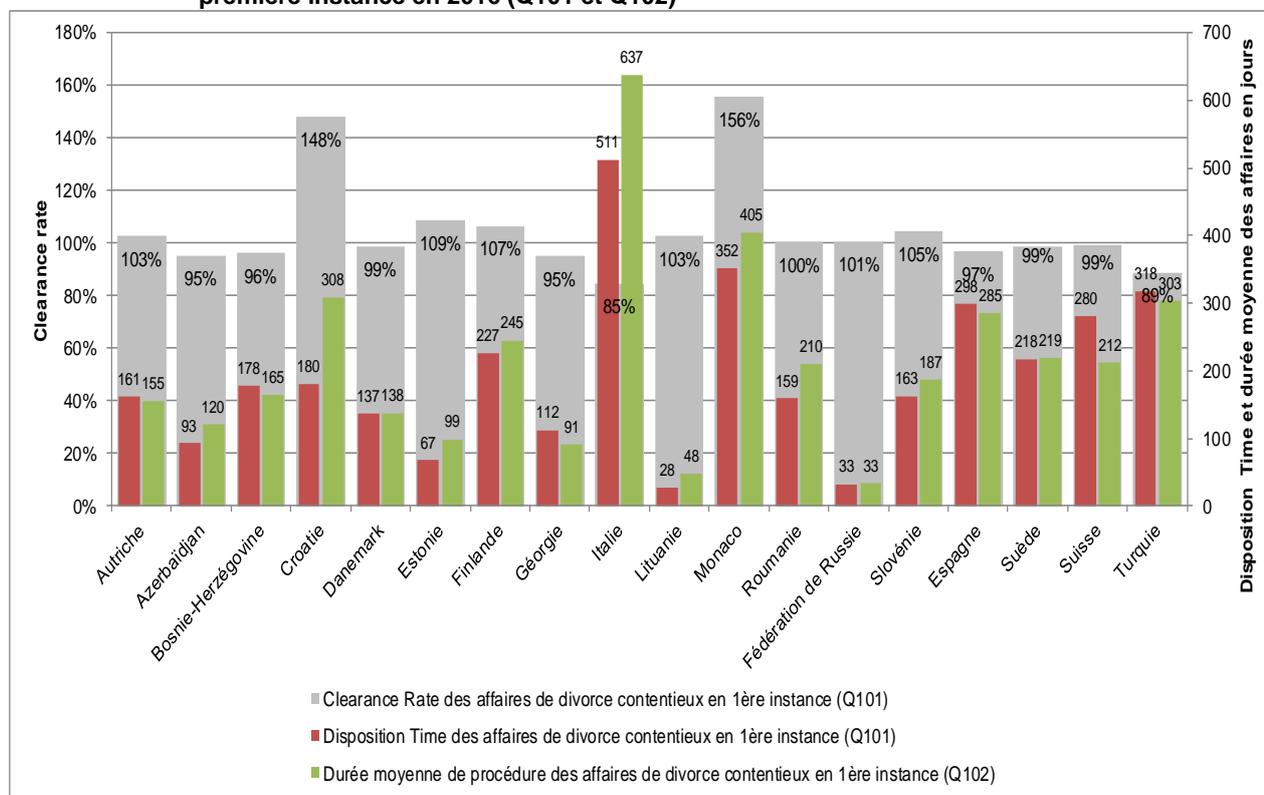
La moitié des Etats ou entités pour lesquels des données concernant les affaires de divorces contentieux étaient disponibles ont enregistré un *Clearance Rate* positif en 2016 (20 sur 40) et dans 15 autres Etats, le *Clearance Rate* se situe entre 95 % et 99 %. Seules l'**Irlande**, l'**Italie**, la **Slovaquie** et la **Turquie** ont enregistré un *Clearance Rate* négatif, inférieur à 90 %, l'**Irlande** affichant le taux le plus bas à 78 %. Toutefois, comme mentionné précédemment, l'explication du faible *Clearance Rate* en **Irlande** réside dans l'organisation des procédures judiciaires - à moins qu'une affaire n'ait été inscrite dans le calendrier du tribunal aux fins du procès ou de la fixation d'une date de procès, les parties à une procédure civile ne sont généralement pas tenues d'informer le tribunal qu'une affaire a été réglée ou n'est pas poursuivie. Par

conséquent, le *Clearance Rate* calculé apparaît beaucoup plus faible que le *Clearance Rate* réel puisqu'un nombre important d'affaires classées ne sont pas enregistrées comme telles.

Une performance particulièrement positive peut être notée à **Monaco** qui a augmenté le *Clearance Rate* de 70 % depuis le dernier cycle d'évaluation pour l'établir à 156 %. Un autre exemple est celui de la **Croatie** qui a continué à augmenter son *Clearance Rate* déjà élevé - de 123 % à 148 % entre 2014 et 2016. Cette évolution positive peut s'expliquer, d'une part, par le changement de méthodologie de catégorisation entre les différents types d'affaires, qui permet d'obtenir des informations plus précises et détaillées, et, d'autre part, par des efforts supplémentaires de la part des juges pour augmenter le nombre d'affaires terminées. Le rapport précédent mettait l'accent sur une procédure obligatoire de conseil et de médiation familiale pour les conjoints ayant des enfants mineurs qui a été introduite en juin 2014, et qui a permis de réduire le nombre d'affaires entrantes et d'améliorer le *Clearance Rate* en tant que conséquence connexe.

Au cours des quatre cycles d'évaluation, la situation s'est améliorée ou est restée plus ou moins stable dans de nombreux Etats et entités, tels que l'**Estonie**, la **Lituanie**, le **Monténégro**, la **Fédération de Russie**, la **Slovénie** et la **Suède**. Les tribunaux ont du mal à faire face au nombre de divorces contentieux en **Irlande** et **Slovaquie** et, dans une moindre mesure, en **Italie** et **Turquie**. Le système particulier par lequel le nombre d'affaires terminées et pendantes est calculé en **Irlande** a déjà été mis en évidence.

**Graphique 5.12 *Clearance Rate*, *Disposition Time* et durée moyenne des affaires de divorce contentieux en première instance en 2016 (Q101 et Q102)**



Le graphique 5.12 montre le *Clearance Rate*, le *Disposition Time* et la durée moyenne des procédures pour quelques Etats et entités qui ont fourni des données sur les trois indicateurs.

Tant la durée moyenne des procédures que le *Disposition Time* calculé varient considérablement d'un Etat et d'une entité à l'autre, en fonction des procédures de droit de la famille qui s'appliquent dans chaque système, de la méthode de calcul de la durée moyenne et du volume d'affaires traitées par les tribunaux. En raison de ces différences significatives entre les Etats et entités, le *Disposition Time* est plus utile pour comparer la durée possible des procédures entre les Etats, tandis que la durée moyenne permet d'expliquer l'évolution au sein d'un même Etat au cours des différents cycles d'évaluation.

Des procédures rapides (*Disposition Time* inférieur à 100 jours) peuvent être notées en **Albanie**, **Azerbaïdjan**, **Estonie**, **Lituanie**, **République de Moldova**, au **Monténégro**, en **Fédération de Russie** (dont la durée moyenne des procédures est la plus courte : 33 jours) et **Ukraine**, et des procédures plus longues en **Italie** (durée moyenne de 637 jours en 2016). Il est intéressant de noter que le *Disposition Time*

et la durée moyenne de la procédure calculée par les Etats ou entités en fonction de la durée réelle des affaires de divorce contentieux coïncident dans une large mesure pour 13 Etats ou entités (sur 18) pour lesquels des données étaient disponibles. Il existe une différence importante (environ 2 mois ou plus) entre ces indicateurs pour seulement 5 Etats (**Croatie, Italie, Monaco, Roumanie et Suisse**).

### **Licenciements**

Sur les 31 Etats et entités qui ont fourni des données pour calculer le *Clearance Rate* pour les licenciements, la moitié (16) ont affiché un taux supérieur à 100 %. Plus généralement, entre 2010 et 2016, le *Clearance Rate* des affaires de licenciement est passé de 96 % à 105 %. La médiane a suivi une tendance similaire et a été fixée à 103 % en 2016.

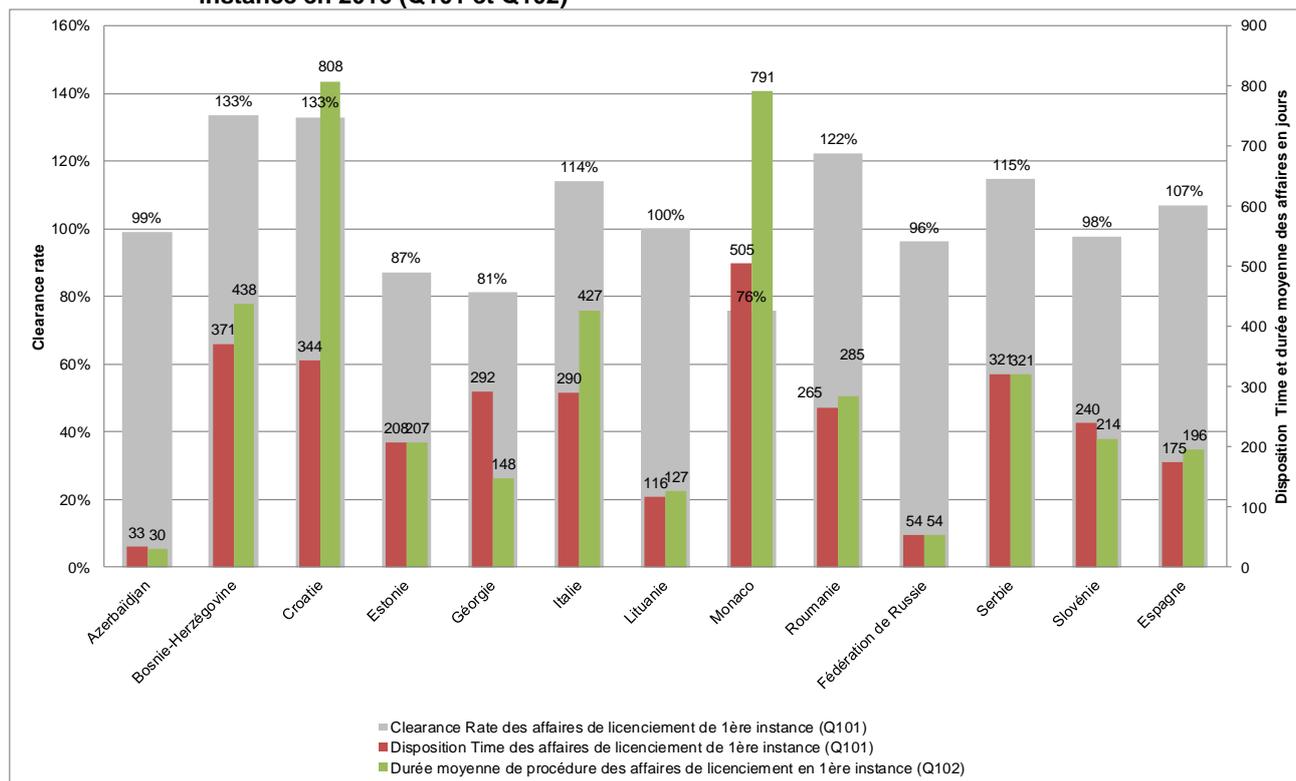
La capacité des tribunaux à réduire l'arriéré grâce à un *Clearance Rate* positif a été particulièrement élevée en **Bosnie-Herzégovine, Croatie, France, Hongrie, Italie, Lettonie, au Luxembourg, en République de Moldova, au Monténégro, Portugal, en Roumanie, Serbie, Slovaquie** et au **Maroc** (*Clearance Rate* supérieur à 110 %). En particulier, entre 2014 et 2016, la **Bosnie-Herzégovine** (de 88 % à 133 %) et la **Croatie** (de 92 % à 133 %) ont connu des améliorations significatives de leur *Clearance Rate*. Ces chiffres sont les plus élevés de tous les Etats et entités et ont contribué à la réduction du *Disposition Time*, qui reste élevé dans ces juridictions (371 jours pour la **Bosnie-Herzégovine** et 344 jours pour la **Croatie** en 2016). La durée moyenne des procédures pour cette catégorie d'affaires en **Croatie** (808 jours) est alarmante.

3 Etats, l'**Arménie, Chypre et Monaco**, ont un faible *Clearance Rate* et un *Disposition Time* et/ou une durée moyenne des procédures élevés (plus d'un an). En **Arménie**, le *Disposition Time* est de 420 jours alors qu'à **Chypre**, il est supérieur à 1 000 jours. Les tribunaux de ces pays ont manifestement du mal à faire face au volume d'affaires dans cette catégorie, ce qui a entraîné des retards et de l'arriéré. Ces Etats encourent un risque plus élevé de violation de la « durée raisonnable » (art. 6 CEDH) étant donné que la Cour européenne des droits de l'homme classe souvent les affaires de licenciement comme des affaires prioritaires, qui doivent être résolues en moins de deux ans. La **Belgique** et la **Bosnie-Herzégovine** ont également des difficultés à faire face au volume d'affaires parce que, malgré un *Clearance Rate* proche ou supérieur à 100 %, le *Disposition Time* est élevé (plus d'un an).

Sur les 20 Etats et entités qui ont pu fournir des données sur la durée moyenne en première instance, l'**Azerbaïdjan, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Fédération de Russie** ont signalé des périodes très courtes (moins de 100 jours), tandis que la durée moyenne pour cette catégorie d'affaires est supérieure à 300 jours en **Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Finlande, France, Italie, à Monaco et en Serbie**. Aucune raison particulière n'a été donnée pour expliquer ces données. Dans quelques Etats, il existe des différences importantes entre le *Disposition Time* calculé et la durée moyenne rapportée : **Bosnie-Herzégovine** (*Disposition Time* : 371, durée moyenne : 438), **Croatie** (*Disposition Time* : 344, durée moyenne : 808), **Géorgie** (*Disposition Time* : 292, durée moyenne : 148), **Italie** (*Disposition Time* 290, durée moyenne : 427) et **Monaco** (*Disposition Time* : 505, durée moyenne : 791).

Seulement 13 Etats et entités ont fourni des chiffres sur le *Clearance Rate*, le *Disposition Time* et la durée moyenne des procédures liées aux affaires de licenciement, comme le montre le graphique 5.13.

**Graphique 5.13 Clearance Rate, Disposition Time et durée moyenne des affaires de licenciement en première instance en 2016 (Q101 et Q102)**



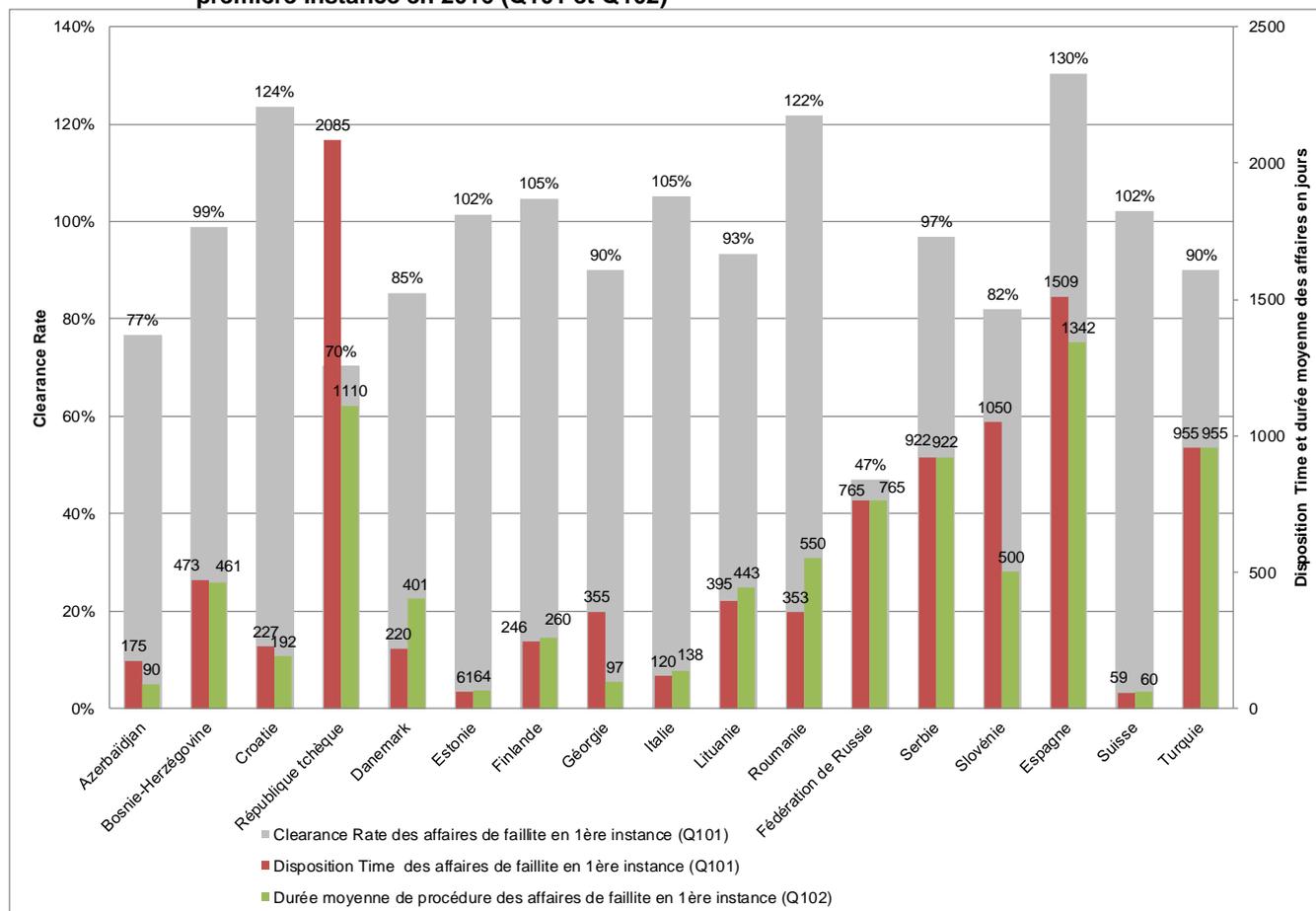
### Affaires de faillite

Sur les 36 Etats et entités pour lesquels le *Clearance Rate* était disponible en 2016, un peu moins de la moitié (17) affichent un chiffre de 100 % ou plus, ce qui témoigne d'une performance positive. La performance de l'**Estonie**, du **Portugal** et de la **Suisse** doit être saluée, avec un *Clearance Rate* positif ainsi qu'un *Disposition Time* très court (moins de 100 jours). Le *Clearance Rate* est particulièrement élevé en **Croatie**, **Lettonie**, à **Monaco**, au **Monténégro**, en **Roumanie** et **Espagne** (plus de 110 %). Cela s'accompagne généralement d'un bon *Disposition Time*, à l'exception de l'**Espagne** (1 509 jours) et de la **Lettonie** (791 jours) où les chiffres sont très élevés. En **Espagne**, le *Clearance Rate* positif peut s'expliquer, en partie, par la diminution du nombre de nouvelles affaires en matière de faillite, en raison d'un impact moins grave de la crise économique. En revanche, certains Etats ont un *Clearance Rate* particulièrement faible de 50% ou moins, ce qui est préoccupant : **Arménie**, **Fédération de Russie** et **Israël**. Le *Clearance Rate* en **République tchèque**, **République de Moldova** et **Slovénie** est également préoccupant. Certains de ces Etats disposent d'un très long *Disposition Time* des affaires en matière de faillite : **République de Moldova** (610 jours), **Fédération de Russie** (765 jours), **Slovénie** (1 050 jours), **Israël** (1 521 jours), **Arménie** (1 589 jours) et **République tchèque** (2 085 jours).

La durée moyenne des procédures en 2016 était disponible pour 21 Etats et entités. Sur ce nombre, 9 seulement avaient une durée moyenne inférieure à un an, tandis que tous les autres ont fait état de durées particulièrement longues : plus d'un an en **Bosnie-Herzégovine**, au **Danemark**, en **Slovénie** et **Roumanie**, plus de deux ans en **France**, **Serbie**, aux **Pays-Bas** et en **Turquie**, et plus de trois ans en **République tchèque** (1 110 jours) et **Espagne** (1 342 jours).

Le graphique 5.14 montre les 17 Etats et entités qui ont soumis des chiffres sur les trois indicateurs - taux de variation du stock d'affaires pendantes (*Clearance Rate*), durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*Disposition Time*) et durée moyenne des affaires en matière de faillite.

**Graphique 5.14 Clearance Rate, Disposition Time et durée moyenne des affaires en matière de faillite en première instance en 2016 (Q101 et Q102)**



### 5.2.3 Affaires contentieuses civiles et commerciales - deuxième instance

#### Volume d'affaires des tribunaux et indicateurs de performance en 2016

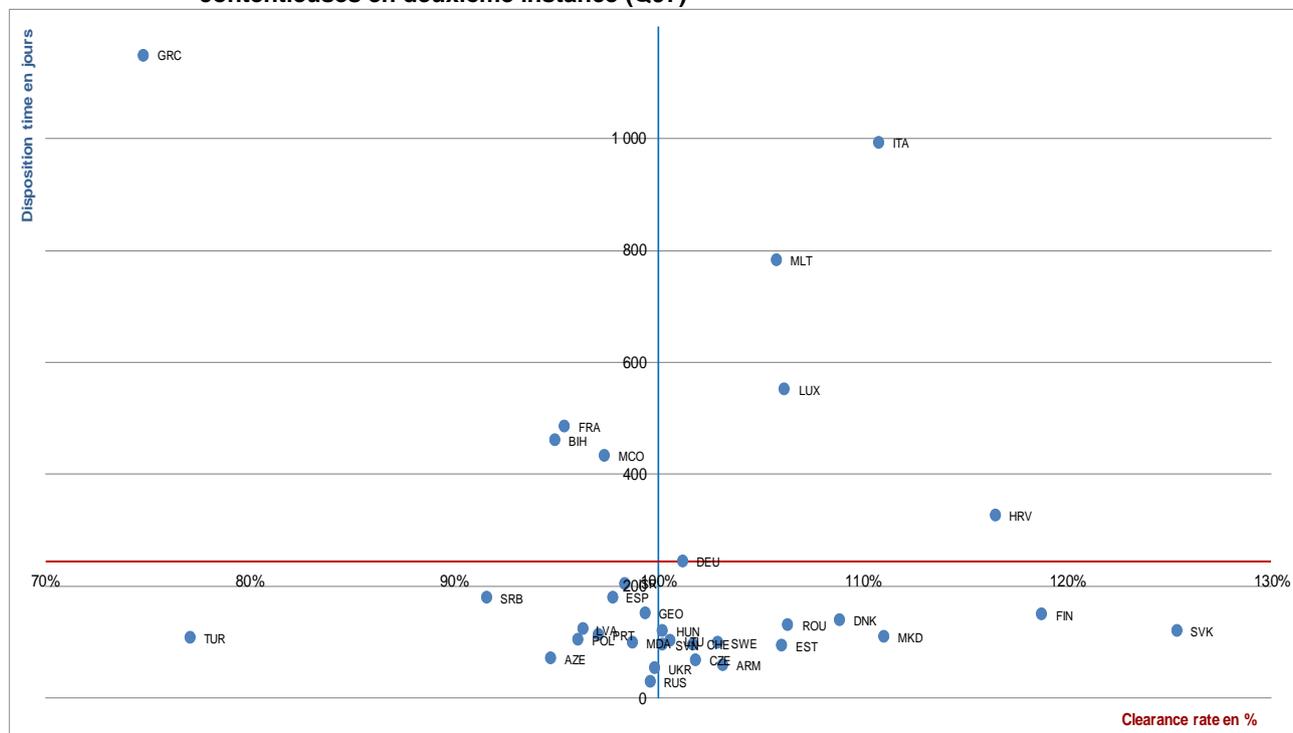
En deuxième instance, en 2016, les tribunaux européens ont reçu en moyenne 0,38 affaires civiles et commerciales contentieuses pour 100 habitants, les tribunaux de 4 Etats (**Bosnie-Herzégovine, Croatie, Roumanie et Serbie**) gérant plus d'une affaire pour 100 habitants et les tribunaux de 6 Etats et entités (**Danemark, Finlande, Irlande, Suède, Turquie et Ecosse (RU)**) traitant moins de 0,1 affaire pour 100 habitants. Le chiffre médian des affaires civiles et commerciales contentieuses de seconde instance en 2016 était de 0,23 affaires par 100 habitants.

Une analyse du taux de recours compléterait l'analyse de l'efficacité de chaque instance et contribuerait à une compréhension globale de l'efficacité et de la qualité des tribunaux des différentes instances. Il y a deux aspects potentiellement pertinents. Premièrement, le pourcentage de décisions susceptibles d'appel peut être un indicateur utile pour évaluer si l'affectation des ressources humaines à chaque instance convient au traitement du volume d'affaires. Cette question est liée au chapitre 3 sur le personnel judiciaire et non judiciaire. Lorsque les tribunaux de seconde (ou troisième) instance ont des constantes difficultés pour gérer le nombre de nouvelles affaires malgré l'adoption de mesures visant à promouvoir l'efficacité, une analyse du taux d'appel au fil des années peut fournir un point de référence utile pour évaluer et planifier une répartition différente des ressources humaines. Deuxièmement, un pourcentage particulièrement élevé ou faible de décisions faisant l'objet d'un appel peut signaler la nécessité d'effectuer des recherches supplémentaires sur les raisons possibles de cette situation, y compris des considérations sur la qualité de la justice dans l'instance précédente, ou sur les obstacles juridiques, financiers ou autres à l'accès à la justice.

Les Etats et les entités participant à l'évaluation ne sont pas tenus de fournir de telles données, sauf en ce qui concerne les catégories spécifiques des affaires susmentionnées. Toutefois, la qualité et la quantité des données communiquées sont plutôt faibles, car très peu d'Etats et d'entités ont communiqué des données sur le pourcentage de décisions susceptibles de recours (**Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, France, Géorgie, Allemagne, Monaco, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie, Espagne, Suisse,**

« l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Maroc). Dans la plupart des Etats qui ont communiqué des données classées par catégorie d'affaires, les affaires de licenciement sont le plus souvent portées en appel, à un taux moyen de 41 %. L'Espagne est une exception : 68 % des affaires en matière de faillite font l'objet d'un appel par les parties.

**Graphique 5.15 Clearance Rate au regard du Disposition Time des affaires civiles et commerciales contentieuses en deuxième instance (Q97)**



Dans l'ensemble, le Clearance Rate en deuxième instance est positif. Le graphique 5.15 montre la répartition des Etats et entités selon la performance des tribunaux en deuxième instance en 2016. Dans le quadrant inférieur droit du graphique, les Etats et entités ont un Clearance Rate égal ou supérieur à 100 % et un Disposition Time inférieur à la moyenne européenne de 244 jours. 16 Etats ont un niveau satisfaisant de productivité des tribunaux : **Arménie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Hongrie, Lituanie, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine.**

Dans 8 autres Etats, le Clearance Rate est légèrement inférieur à 100 %, mais le Disposition Time peut être considéré comme satisfaisant (inférieur à la moyenne de 244 jours) : **Azerbaïdjan, Géorgie, Lettonie, République de Moldova, Pologne, Portugal, Espagne et Israël.**

La **Fédération de Russie** (31 jours), l'**Ukraine** (54 jours) et l'**Arménie** (60 jours) ont un Disposition Time particulièrement bas.

La situation exige une attention particulière dans les Etats ou les entités qui ont un Clearance Rate (CR) particulièrement faible ou un Disposition Time (DT) très élevé, ou les deux : **Bosnie-Herzégovine** (DT : 462 jours ; CR 95 %), **France** (DT : 487 jours ; CR : 95 %), **Italie** (DT : 993 jours, mais CR : 111 %), **Malte** (DT : 783 jours, mais CR : 106 %) et **Turquie** (CR : 77 % mais DT : 109 jours seulement). La situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne la performance des tribunaux de deuxième instance en **Grèce**, avec un Disposition Time de 1149 jours et un Clearance Rate de 75 %.

Certains Etats et entités présentent des données aussi faibles qu'en première instance, la situation s'aggravant généralement en deuxième instance. Il est significatif que le Disposition Time en **Grèce** (n'apparaît pas dans le graphique), **Italie** et à **Malte** a presque doublé en seconde instance. En 2016, le Clearance Rate de la **Turquie** de 86 % en première instance est encore plus bas (à 77 %) en deuxième instance, mais le Disposition Time en deuxième instance (109 jours) est plus court que celui de la première instance (399 jours). Les performances de la **Géorgie** se sont nettement améliorées en deuxième instance, avec un Clearance Rate de 99 %, contre 77 % en première instance.

Tableau 5.16 Clearance Rate des affaires contentieuses civiles et commerciales en deuxième instance entre 2010 et 2016 (Q97)

Etats / Entités	Clearance Rate des affaires contentieuses civiles et commerciales en deuxième instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NA	NA	NA	NA	
Andorre	98%	89%	85%	NA	
Arménie	NA	96%	103%	103%	
Autriche	NA	NA	NA	NA	
Azerbaïdjan	NA	88%	100%	95%	
Belgique	NA	NA	103%	110%	
Bosnie-Herzégovine	96%	92%	87%	95%	
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	
Croatie	94%	89%	96%	116%	
Chypre	72%	63%	NA	NAP	
République tchèque	101%	98%	102%	102%	
Danemark	97%	94%	104%	109%	
Estonie	108%	100%	107%	106%	
Finlande	103%	109%	NA	119%	
France	96%	99%	93%	95%	
Géorgie	106%	100%	89%	99%	
Allemagne	NA	NA	100%	101%	
Grèce	78%	78%	102%	75%	
Hongrie	98%	101%	111%	100%	
Islande	NAP	NAP	NA	NAP	
Irlande	NA	NA	75%	82%	
Italie	83%	104%	119%	111%	
Lettonie	97%	110%	101%	96%	
Lituanie	84%	96%	102%	101%	
Luxembourg	95%	103%	87%	106%	
Malte	100%	55%	87%	106%	
République de Moldova	91%	105%	96%	99%	
Monaco	73%	87%	113%	97%	
Monténégro	NA	94%	95%	NA	
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA	
Norvège	NA	NA	NA	NA	
Pologne	99%	94%	97%	96%	
Portugal	NA	NA	NA	97%	
Roumanie	92%	105%	67%	106%	
Fédération de Russie	NA	98%	97%	100%	
Serbie	NA	108%	102%	92%	
Slovaquie	NA	NA	NA	125%	
Slovénie	97%	100%	106%	100%	
Espagne	100%	97%	105%	98%	
Suède	100%	100%	106%	103%	
Suisse	99%	106%	100%	102%	
ERYMacédoine	107%	105%	94%	111%	
Turquie	NAP	NAP	NAP	77%	
Ukraine	81%	210%	99%	100%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	95%	96%	NA	NA	
RU: Ecosse	74%	NA	NA	NA	
Israël		103%	98%	98%	
Maroc				NA	
<b>Moyenne</b>	94%	99%	98%	101%	
<b>Médiane</b>	97%	98%	100%	100%	
<b>Minimum</b>	72%	55%	67%	75%	
<b>Maximum</b>	108%	210%	119%	125%	

Dans une majorité d'Etats et d'entités, le *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses en deuxième instance s'est amélioré au cours de la longue période (2010 à 2016), à l'instar de la tendance enregistrée en première instance. Parmi ceux-ci, 12 Etats ont fait passer le *Clearance Rate* de négatif à positif : **Arménie, Croatie, Danemark, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie, Suisse** et **Ukraine**. En particulier, la **Croatie**, l'**Italie**, la **Roumanie** et l'**Ukraine** ont fait d'importantes améliorations à cet égard.

Malgré des fluctuations, la **République tchèque**, la **Finlande**, **Malte**, la **Suède** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » ont également amélioré leur *Clearance Rate* au cours de la longue période, mais ces pays avaient déjà un *Clearance Rate* positif en 2010. L'**Azerbaïdjan**, l'**Irlande**, la **République de Moldova** et **Monaco** ont amélioré le *Clearance Rate* entre 2010 et 2016, bien que les tribunaux de deuxième instance de ces pays aient encore du mal à traiter les nouvelles affaires.

En revanche, la **Grèce** a maintenu un *Clearance Rate* négatif sur la longue période. Malgré une performance positive en 2014 (*Clearance Rate* : 102 %), le *Clearance Rate* a chuté à 75 % en 2016, ce qui est encore plus bas que le niveau enregistré en 2010 (78 %). Par ailleurs, la **Serbie** montre une diminution constante du *Clearance Rate* - de 108 % en 2012, à 102 % en 2014, à 92 % en 2016.

Tableau 5.17 *Disposition Time* des affaires contentieuses civiles et commerciales de deuxième instance entre 2010 et 2016 (Q97)

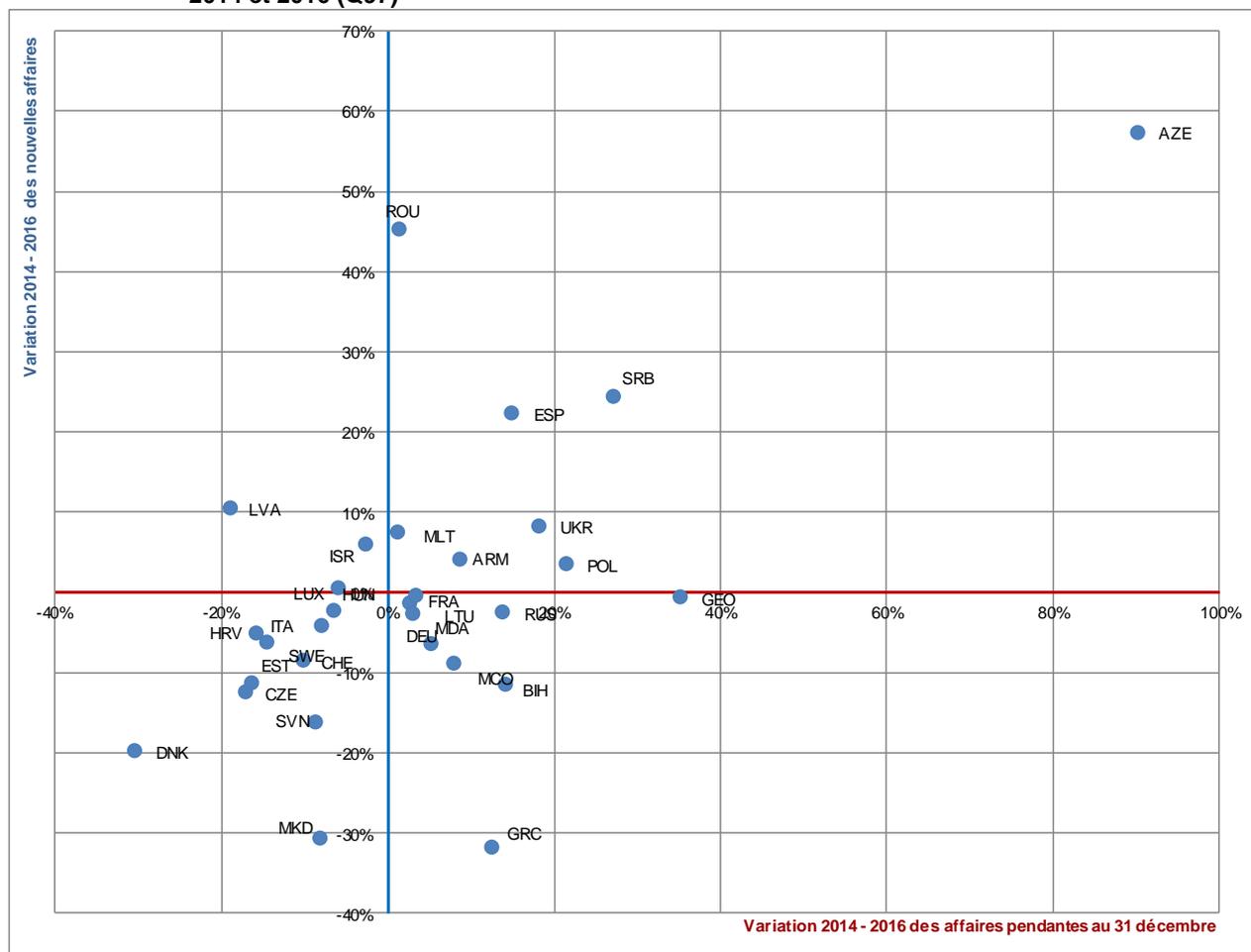
Etats / Entités	Disposition Time des affaires contentieuses civiles et commerciales en deuxième instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NA	NA	NA	NA	
Andorre	146	169	245	NA	
Arménie	NA	65	57	60	
Autriche	NA	NA	NA	NA	
Azerbaïdjan	NA	100	56	72	
Belgique	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	299	348	392	462	
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	
Croatie	322	370	448	328	
Chypre	1 194	340	NA	NAP	
République tchèque	75	70	73	69	
Danemark	151	158	170	141	
Estonie	102	107	100	95	
Finlande	223	204	NA	150	
France	359	405	477	487	
Géorgie	54	53	125	153	
Allemagne	NA	NA	233	245	
Grèce	298	834	509	1 149	
Hongrie	114	125	114	121	
Islande	NAP	NAP	NA	NAP	
Irlande	NA	NA	NA	NA	
Italie	1 268	1 161	959	993	
Lettonie	237	133	160	124	
Lituanie	191	151	97	103	
Luxembourg	472	511	722	553	
Malte	470	1 065	1 010	783	
République de Moldova	125	82	92	100	
Monaco	798	557	315	435	
Monténégro	NA	108	105	NA	
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA	
Norvège	NA	NA	NA	NA	
Pologne	45	71	89	105	
Portugal	NA	NA	NA	114	
Roumanie	221	218	299	131	
Fédération de Russie	NA	18	27	31	
Serbie	NA	164	158	180	
Slovaquie	NA	NA	NA	121	
Slovénie	101	122	84	97	
Espagne	189	211	178	181	
Suède	111	122	106	100	
Suisse	144	127	100	97	
ERYMacédoine	102	79	98	111	
Turquie	NAP	NAP	NAP	109	
Ukraine	101	21	50	54	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		204	225	205	
Maroc				NA	
<b>Moyenne</b>	293	258	247	244	
<b>Médiane</b>	189	142	125	121	
<b>Minimum</b>	45	18	27	31	
<b>Maximum</b>	1268	1161	1010	1149	

Le *Disposition Time* moyen des affaires civiles et commerciales contentieuses en deuxième instance a lentement diminué au fil du temps, comme c'est le cas des affaires en première instance. Sur les 9 Etats qui ont connu une amélioration constante du *Disposition Time* entre 2010 et 2014, dans la mesure où les données sont disponibles, seules la **République tchèque** et la **Suisse** ont poursuivi cette évolution positive. En revanche, l'**Italie**, la **Lituanie** et la **Serbie** ont connu une légère augmentation du *Disposition Time* entre 2014 et 2016, **Monaco** connaissant une augmentation plus importante de 120 jours.

3 Etats ont constaté une détérioration continue du *Disposition Time* calculé au cours des quatre cycles d'évaluation. La situation en **Pologne** peut être considérée comme acceptable car le *Disposition Time* n'est que légèrement supérieur à 100 jours. En revanche, le *Disposition Time* en **Bosnie-Herzégovine** est passé à 462 jours et à 487 jours en **France**.

La situation est plus problématique en **Grèce**, où le *Disposition Time* a plus que doublé entre 2014 et 2016, comme c'était également le cas des affaires en première instance - ceci est lié à un *Clearance Rate* très faible comme souligné ci-dessus. En revanche, le **Danemark**, l'**Estonie**, la **Lettonie**, la **Suède** et **Israël** ont connu une légère réduction entre les deux derniers cycles, avec des améliorations plus significatives en **Croatie**, au **Luxembourg**, en **Roumanie** et surtout à **Malte** (de 1 010 jours en 2014 à 783 jours en 2016).

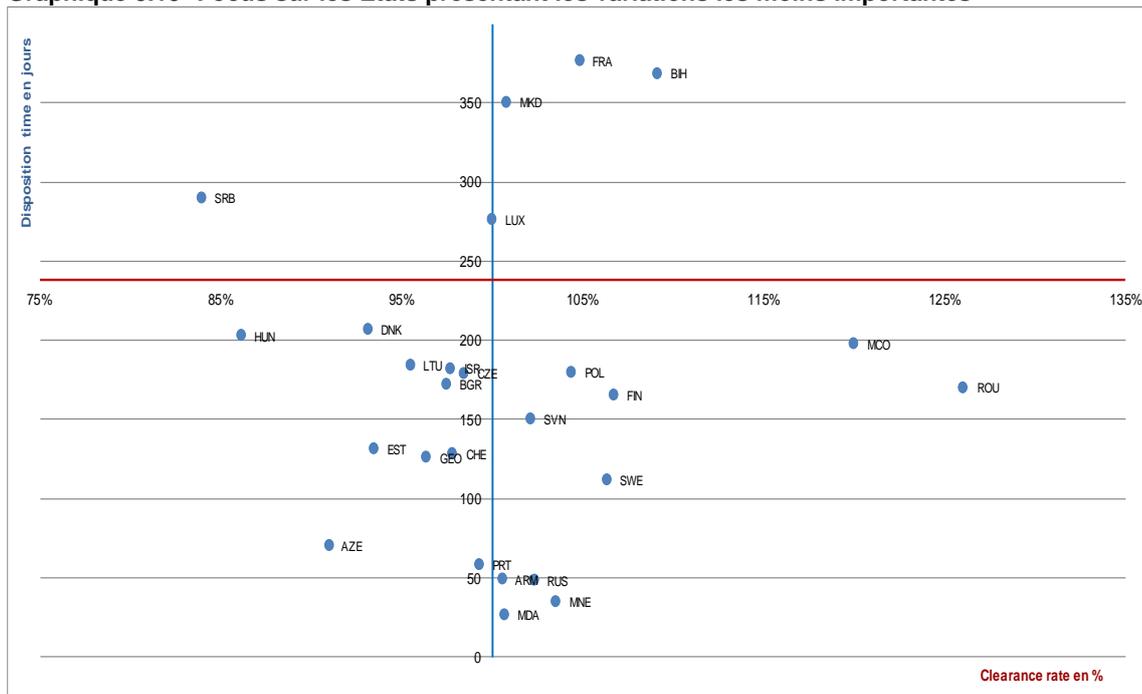
**Graphique 5.18** Variation des affaires de deuxième instance civiles et commerciales contentieuses pendantes au 31 décembre par rapport aux nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses, entre 2014 et 2016 (Q97)



Le graphique 5.18 montre la variation des affaires pendantes entre 2014 et 2016 par rapport à la variation des nouvelles affaires au cours de la même période. Le quadrant supérieur gauche du graphique montre une performance positive de la **Lettonie** et d'**Israël** en ce qui concerne la réduction du nombre d'affaires pendantes malgré une augmentation du nombre de nouvelles affaires. Le nombre de nouvelles affaires reçues au **Luxembourg** est resté le même, tandis que le nombre d'affaires pendantes a été réduit (- 6 %), ce qui est également notable. La **Roumanie** affiche également une performance positive : alors que le nombre de nouvelles affaires a augmenté de 45 % entre 2014 et 2016, le nombre d'affaires pendantes n'a augmenté que de 1 %. De même, bien que dans une moindre mesure, le nombre d'affaires pendantes a augmenté à **Malte** à un rythme moindre que celui des nouvelles affaires.



**Graphique 5.19 Focus sur les Etats présentant les variations les moins importantes**



Le quadrant inférieur droit de la graphique 5.19 montre les Etats ou entités qui ont un *Clearance Rate* égal ou supérieur à 100 % et un *Disposition Time* inférieur à la moyenne de 238 jours. 12 Etats et entités présentent un niveau satisfaisant de productivité des tribunaux en ce qui concerne les affaires civiles et commerciales contentieuses au niveau de l'instance suprême : **Arménie, Finlande, Irlande, Lettonie, République de Moldova, Monaco, Monténégro, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie et Suède**. C'est le même nombre d'Etats et entités qui présentent un niveau satisfaisant de productivité des tribunaux en matière d'affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance, le nombre d'Etats allant jusqu'à 16 en deuxième instance.

Au-delà de la moyenne du *Disposition Time* de 238 jours, la situation au **Luxembourg** et dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » semble gérable, les deux pays affichant un *Clearance Rate* positif combiné à un *Disposition Time* inférieur à un an.

Dans 7 Etats, le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais le *Disposition Time* peut être considéré comme satisfaisant (inférieur à la moyenne de 238 jours) : **Bulgarie, République tchèque, Géorgie, Lituanie, Portugal, Suisse et Israël**.

Les *Disposition Time* les plus bas concernent la **République de Moldova** (27 jours), le **Monténégro** (35 jours), la **Fédération de Russie** (48 jours) et l'**Arménie** (49 jours). La faible *Disposition Time* des affaires civiles et commerciales contentieuses se retrouve à tous les niveaux d'instance en **Fédération de Russie** (42 jours en première instance et 31 jours en seconde instance).

La situation devrait être suivie de près dans les Etats et entités qui ont un *Clearance Rate* particulièrement faible (quadrants de gauche) ou un *Disposition Time* très élevé (quadrants supérieurs), ou les deux, car cela montre que les tribunaux ont du mal à faire face au volume d'affaires reçues. L'arriéré et la durée des procédures risquent de s'aggraver à l'avenir si aucune mesure spécifique n'est prise en ce qui concerne l'efficacité des tribunaux dans ces Etats. La situation en **Italie** (*Clearance Rate* : 92 %, *Disposition Time* : 1442 jours, n'apparaît pas dans le graphique), **Espagne** (*Clearance Rate* : 84 %, *Disposition Time* : 513 jours), **Turquie** (*Clearance Rate* : 69 %, *Disposition Time* : 437 jours) et au **Maroc** (*Disposition Time* : 455 jours) méritent une attention particulière. Les Etats ayant un *Disposition Time* très élevé mais un *Clearance Rate* au-dessus de 100 %, comme la **Belgique** (*Clearance Rate* : 111 %, *Disposition Time* : 464 jours), la **Bosnie-Herzégovine** (*Clearance Rate* : 109 %, *Disposition Time* : 368 jours) et la **France** (*Clearance Rate* : 105 %, *Disposition Time* : 376 jours), doivent continuer leurs efforts pour réduire le stock d'affaires.

Sur ces 7 Etats, 4 ont affiché des données tout aussi faibles en première et seconde instance, la situation s'aggravant dans chaque cas au niveau de la plus haute instance. En particulier, le *Disposition Time* pour l'**Italie** a augmenté de près de 450 jours entre la deuxième et la plus haute instance, après avoir presque

doublé de la première à la deuxième instance. Après une amélioration du *Disposition Time* (mais pas du *Clearance Rate*) de la première à la deuxième instance, la **Turquie** montre encore une fois au niveau de la plus haute instance une détérioration du *Clearance Rate* ainsi que du *Disposition Time* (qui présente un niveau supérieur à celui enregistré pour la première instance). Le *Disposition Time* en **France** augmente de près de 100 jours entre la seconde et la dernière instance.

#### Evolution des indicateurs de performance

Tableau 5.20 *Clearance Rate* des affaires contentieuses civiles et commerciales au niveau de la plus haute instance entre 2010 et 2016 (Q99)

Etats / Entités	Clearance Rate des affaires contentieuses civiles et commerciales de la plus haute instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NA	97%	NA	NA	.
Andorre	NAP	NAP		NAP	
Arménie	NA	100%	96%	101%	
Autriche	NA	NA	NA	NA	
Azerbaïdjan	NA	96%	99%	91%	
Belgique	NA	NA	107%	111%	
Bosnie-Herzégovine	116%	101%	83%	109%	
Bulgarie	NA	NA	NA	97%	.
Croatie	76%	NA	NA	NA	.
Chypre	NAP	NAP	NAP	NA	
République tchèque	108%	128%	96%	98%	
Danemark	135%	NA	132%	93%	
Estonie	85%	102%	98%	93%	
Finlande	NA	88%	93%	107%	
France	98%	96%	92%	105%	
Géorgie	95%	99%	82%	96%	
Allemagne	NA	NA	97%	NA	.
Grèce	NA	108%	NA	NA	.
Hongrie	98%	94%	102%	86%	
Islande	NAP	NA	NA	NA	
Irlande	NA	42%	152%	190%	
Italie	95%	86%	93%	92%	
Lettonie	NA	NA	85%	146%	
Lituanie	85%	88%	83%	95%	
Luxembourg	NA	NA	NA	100%	.
Malte	NA	NAP	NAP	NAP	
République de Moldova	97%	97%	107%	101%	
Monaco	NA	102%	91%	120%	
Monténégro	103%	100%	98%	104%	
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA	
Norvège	NA	NA	NA	NA	
Pologne	NA	NA	94%	104%	
Portugal	NA	NA	NA	99%	.
Roumanie	92%	100%	166%	126%	
Fédération de Russie	NA	97%	NA	102%	.
Serbie	119%	107%	82%	84%	
Slovaquie	NA	NA	NA	NA	
Slovénie	118%	128%	111%	102%	
Espagne	115%	103%	77%	84%	
Suède	106%	101%	99%	106%	
Suisse	99%	100%	96%	98%	
ERYMacédoine	75%	111%	114%	101%	
Turquie	NA	NA	NA	69%	.
Ukraine	64%	98%	NA	NA	
RU: Angleterre et Pays de Galles	78%	NA	NA	NA	.
RU: Ecosse	106%	NAP	NAP	NAP	.
Israël		102%	109%	98%	
Maroc				88%	
<b>Moyenne</b>	98%	99%	101%	104%	
<b>Médiane</b>	98%	100%	96%	101%	
<b>Minimum</b>	64%	42%	77%	69%	
<b>Maximum</b>	135%	128%	166%	190%	

Les données recueillies pour les quatre dernières évaluations montrent une amélioration continue du *Clearance Rate* moyen des affaires civiles et commerciales contentieuses au niveau de la plus haute instance, entre 2010 et 2016. Toutefois, seules la **Finlande** et l'**Irlande** ont connu une amélioration constante du *Clearance Rate* (dans les deux cas, les données d'un cycle d'évaluation n'étaient pas disponibles).

Après des augmentations entre 2010 et 2014, le *Clearance Rate* a diminué au cours du dernier cycle au **Danemark**, en **République de Moldova**, **Roumanie**, dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et en **Israël**. Le *Clearance Rate* du **Danemark** a connu une baisse significative, passant de 132 % à 93 % entre 2014 et 2016. En **Israël**, le *Clearance Rate* est passé de 102 % à 98 %, tandis qu'en **République de Moldova**, **Roumanie** et dans « **l'ex-République Yougoslave de Macédoine** », la réduction du *Clearance Rate* s'est produite dans une fourchette de valeurs positives.

L'**Estonie** a enregistré une baisse continue du *Clearance Rate* au cours des trois derniers cycles, passant d'un taux positif (102 %) en 2012 à un taux négatif (93 %) en 2016. L'évolution du *Clearance Rate* en **Espagne** devrait également être soulignée : le pays a fait état de chiffres positifs lors des deux premiers cycles d'évaluation, le *Clearance Rate* diminuant à 77 % en 2014 et s'améliorant légèrement à 84 % en 2016.

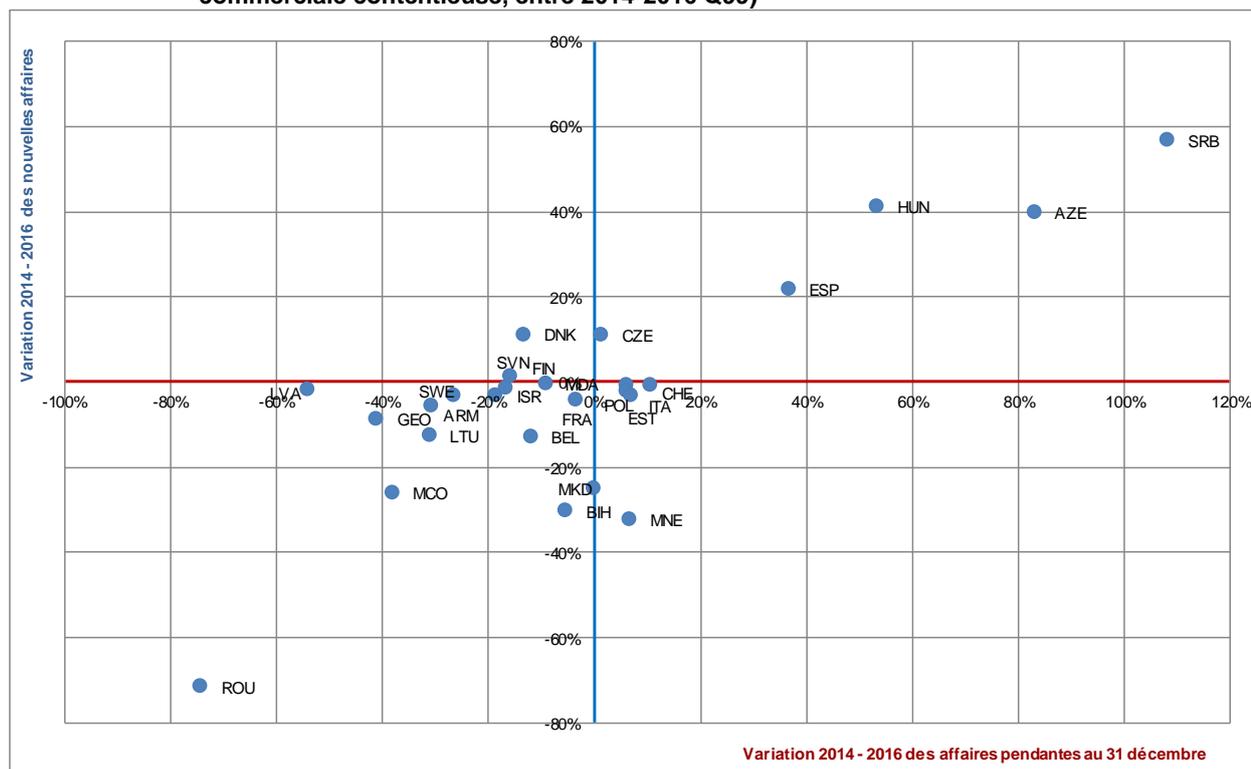
Tableau 5.21 *Disposition Time* des affaires civiles et commerciales contentieuses au niveau de la plus haute instance entre 2010 et 2016 (Q99)

Etats / Entités	Disposition Time des affaires contentieuses civiles et commerciales de la plus haute instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NA	183	NA	NA	.
Andorre	NAP	NAP	..	NAP	
Arménie	NA	33	70	49	
Autriche	NA	NA	NA	NA	
Azerbaïdjan	NA	65	49	70	
Belgique	NA	NA	480	464	
Bosnie-Herzégovine	223	239	359	368	
Bulgarie	NA	NA	NA	172	.
Croatie	420	NA	NA	NA	.
Chypre	NAP	NAP	NAP	NA	
République tchèque	287	221	201	179	
Danemark	NA	NA	187	207	
Estonie	133	70	114	132	
Finlande	NA	210	224	165	
France	342	378	425	376	
Géorgie	108	71	230	126	
Allemagne	NA	NA	358	NA	.
Grèce	NA	346	NA	NA	.
Hongrie	148	208	158	203	
Islande	NAP	NA	NA	NA	
Irlande	NA	846	NA	219	.
Italie	1 231	1 470	1 316	1 442	
Lettonie	NA	NA	559	153	
Lituanie	144	188	268	184	
Luxembourg	NA	NA	NA	276	.
Malte	NA	NAP	NAP	NAP	
République de Moldova	78	80	28	27	
Monaco	NA	163	313	198	
Monténégro	19	2	24	35	
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA	
Norvège	NA	NA	NA	NA	
Pologne	NA	NA	187	180	
Portugal	NA	NA	NA	58	
Roumanie	138	188	143	170	
Fédération de Russie	NA	15	NA	48	.
Serbie	214	107	223	290	
Slovaquie	NA	NA	NA	NA	
Slovénie	386	272	167	150	
Espagne	273	320	496	513	
Suède	166	179	159	112	
Suisse	97	104	118	128	
ERYMacédoine	375	449	233	350	
Turquie	NA	NA	NA	437	.
Ukraine	249	17	NA	125	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NAP	NAP	NAP	
Israël		241	195	182	
Maroc				455	.
<b>Moyenne</b>	265	247	273	238	
<b>Médiane</b>	214	186	212	176	
<b>Minimum</b>	19	2	24	27	
<b>Maximum</b>	1231	1470	1316	1442	

Le *Disposition Time* moyen des affaires civiles et commerciales contentieuses au niveau de la plus haute instance s'est amélioré entre 2010 et 2012, puis a légèrement augmenté de 2012 à 2014, pour s'améliorer de nouveau en 2016. Cela contraste avec l'évolution des *Disposition Time* en première et deuxième instance, qui ont tous deux enregistré une amélioration continue. La **République tchèque**, la **Slovénie** et **Israël** ont continuellement amélioré leur *Disposition Time* dans les derniers cycles d'évaluation.

3 autres Etats ont vu leur *Disposition Time* se dégrader régulièrement au cours des quatre cycles d'évaluation. La situation en **Suisse** peut être considérée comme acceptable car le *Disposition Time* reste à 128 jours, ce qui n'est pas indûment long. Le *Disposition Time* en **Espagne** est de 513 jours, et est légèrement supérieur à un an en **Bosnie-Herzégovine**. Il convient de noter la situation dans trois autres Etats. L'**Italie** a connu des fluctuations positives et négatives entre 2010 et 2016, mais son *Disposition Time* demeure à un niveau très élevé de 1 442 jours. La **Turquie** et le **Maroc** n'ont pas fourni de données sur le *Disposition Time* avant 2016, mais au cours du présent cycle, ils ont enregistré des niveaux plutôt élevés (respectivement 437 jours et 455 jours).

**Graphique 5.22 Variation des affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes au niveau de la plus haute instance au 31 décembre par rapport aux nouvelles affaires en matière civile et commerciale contentieuse, entre 2014-2016 Q99)**



Le graphique 5.22 montre comment le nombre d'affaires pendantes a évolué entre 2014 et 2016 par rapport à la variation du nombre d'affaires nouvelles au cours de la même période.

Le quadrant supérieur gauche du graphique montre une performance positive du **Danemark** et de la **Slovénie** en ce qui concerne la réduction du nombre d'affaires pendantes malgré une augmentation du nombre d'affaires nouvelles. Le nombre de nouvelles affaires en **République de Moldova** est resté le même, tandis que le nombre d'affaires pendantes a diminué, ce qui témoigne également d'une performance positive. La **République tchèque** a également enregistré des résultats positifs, le nombre d'affaires nouvelles ayant augmenté de 11 % au cours des deux derniers cycles et le nombre d'affaires pendantes n'ayant augmenté que de 1 %.

En revanche, le quadrant inférieur droit affiche les Etats et entités où le nombre d'affaires pendantes a augmenté malgré une diminution du volume des nouvelles affaires (**Estonie, Italie, Pologne, Suisse**) et surtout **Monténégro** (affaires nouvelles - 32 %, affaires pendantes + 7 %), ou a augmenté considérablement plus que l'augmentation du nombre de nouvelles affaires (**Serbie et Azerbaïdjan** et, dans une moindre mesure, **Hongrie et Espagne**).

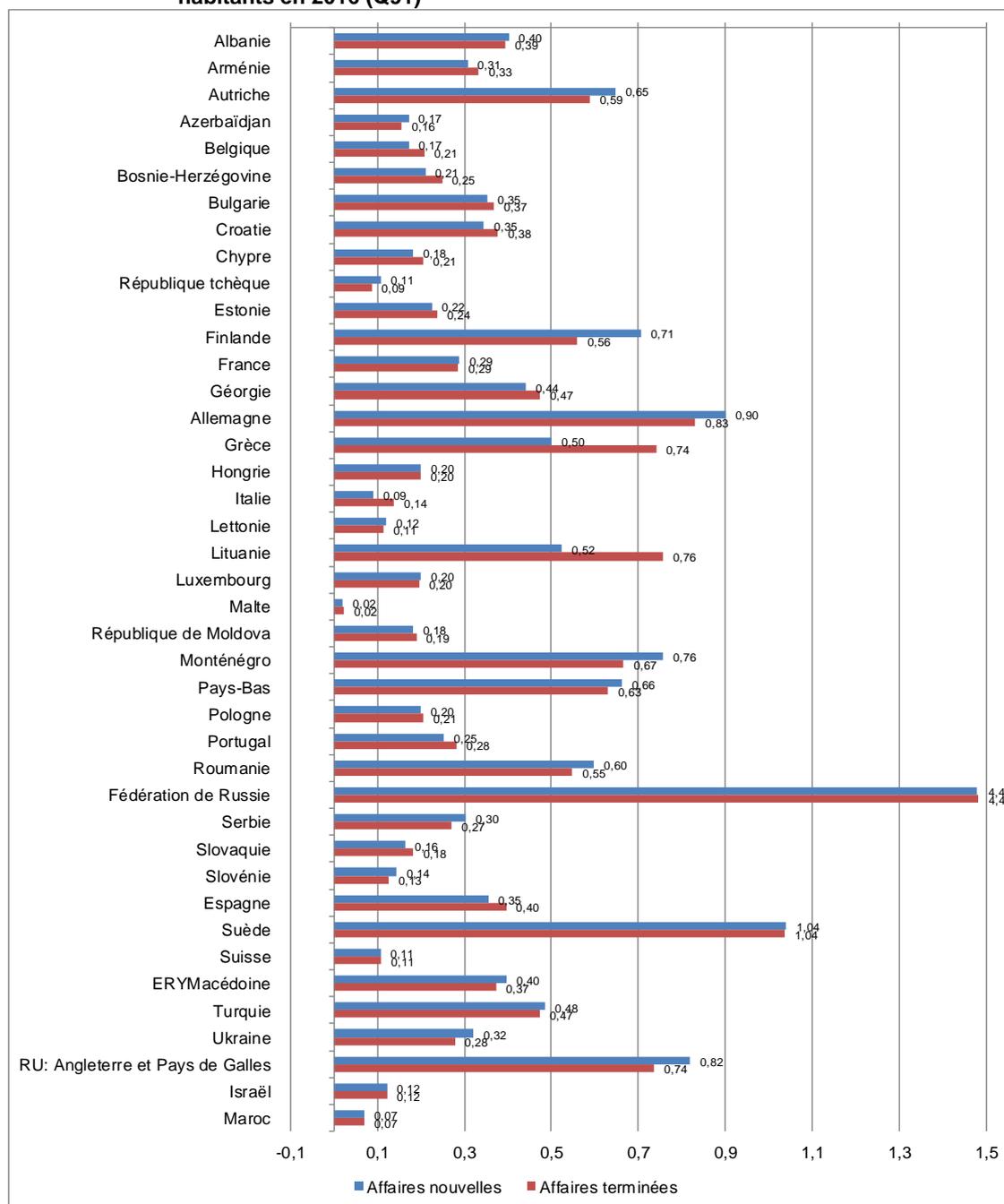
### 5.3 Justice administrative : données 2016 et tendances concernant les indicateurs de performance

Cette section traite du volume d'affaires et de la performance des affaires où l'une des parties au contentieux est une autorité publique. Alors que les litiges entre les citoyens et les autorités publiques peuvent être réglés par des procédures civiles, dans un certain nombre d'Etats le droit administratif est un domaine distinct du droit. Dans ces cas, le règlement des litiges administratifs peut relever de la compétence de tribunaux administratifs spécialisés ou d'unités au sein d'une juridiction de droit commun, ou peut faire l'objet de procédures administratives distinctes.

#### 5.3.1 Affaires administratives - Première Instance

Volume d'affaires dans les tribunaux et indicateurs de performance en 2016

Graphique 5.23 Nombre d'affaires administratives nouvelles et terminées en première instance pour 100 habitants en 2016 (Q91)

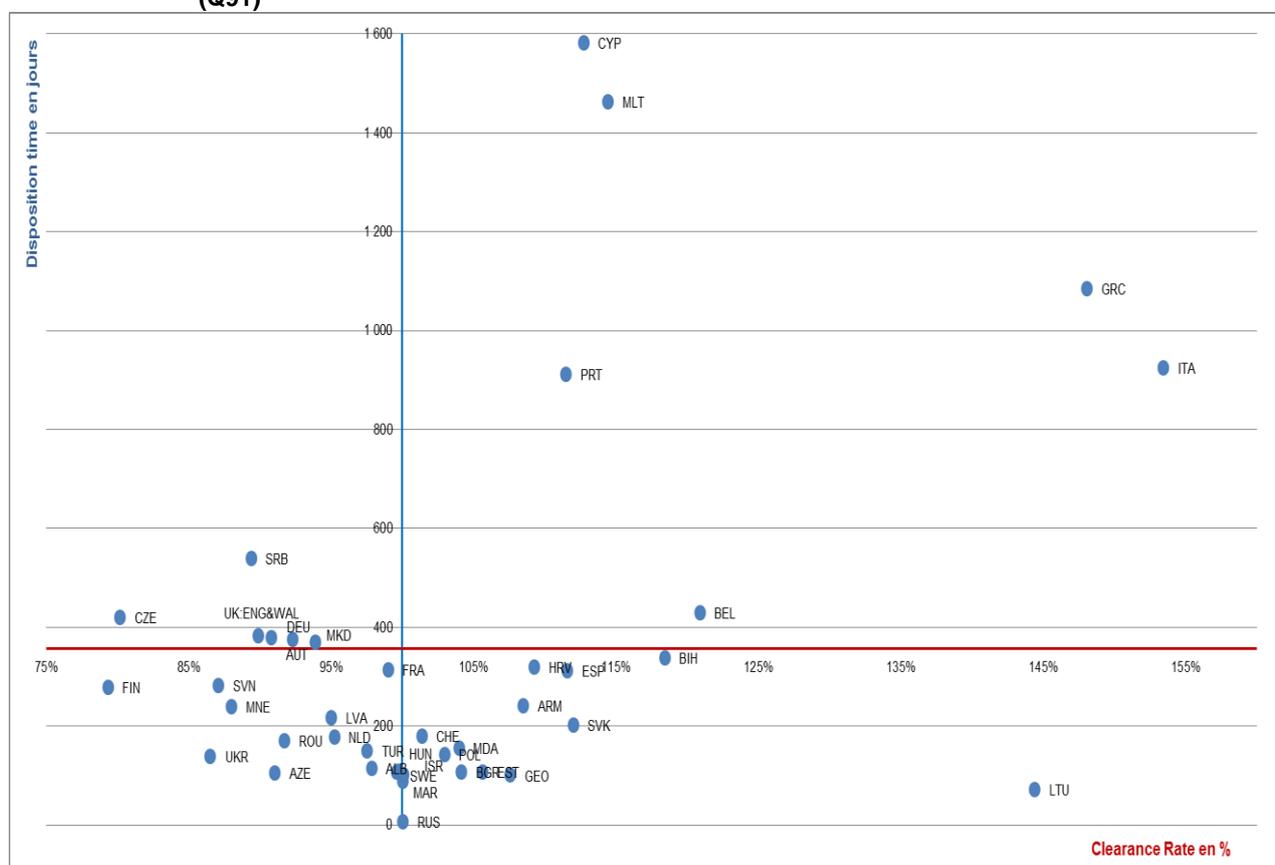


Le graphique 5.23 ci-dessus fournit des informations sur 41 Etats et entités qui ont fourni des données sur des affaires administratives (7 Etats et entités ont fourni des valeurs NA ou NAP). A l'exception de la **Fédération de Russie** et de la **Suède** (respectivement 4,4 et 1,0 affaires pour 100 habitants), les tribunaux de première instance de tous les Etats et entités ont reçu moins d'une affaire administrative pour 100 habitants. La donnée élevée dans le cas de la **Fédération de Russie** peut être liée à la définition large des infractions administratives en vertu du Code fédéral des infractions administratives. La moyenne globale des affaires administratives de première instance dans les Etats ou entités évalués en 2016 est de 0,5 affaires (nouvelles et terminées) pour 100 habitants (la valeur médiane est de 0,3 affaires).

### Indicateurs de performance concernant les affaires administratives

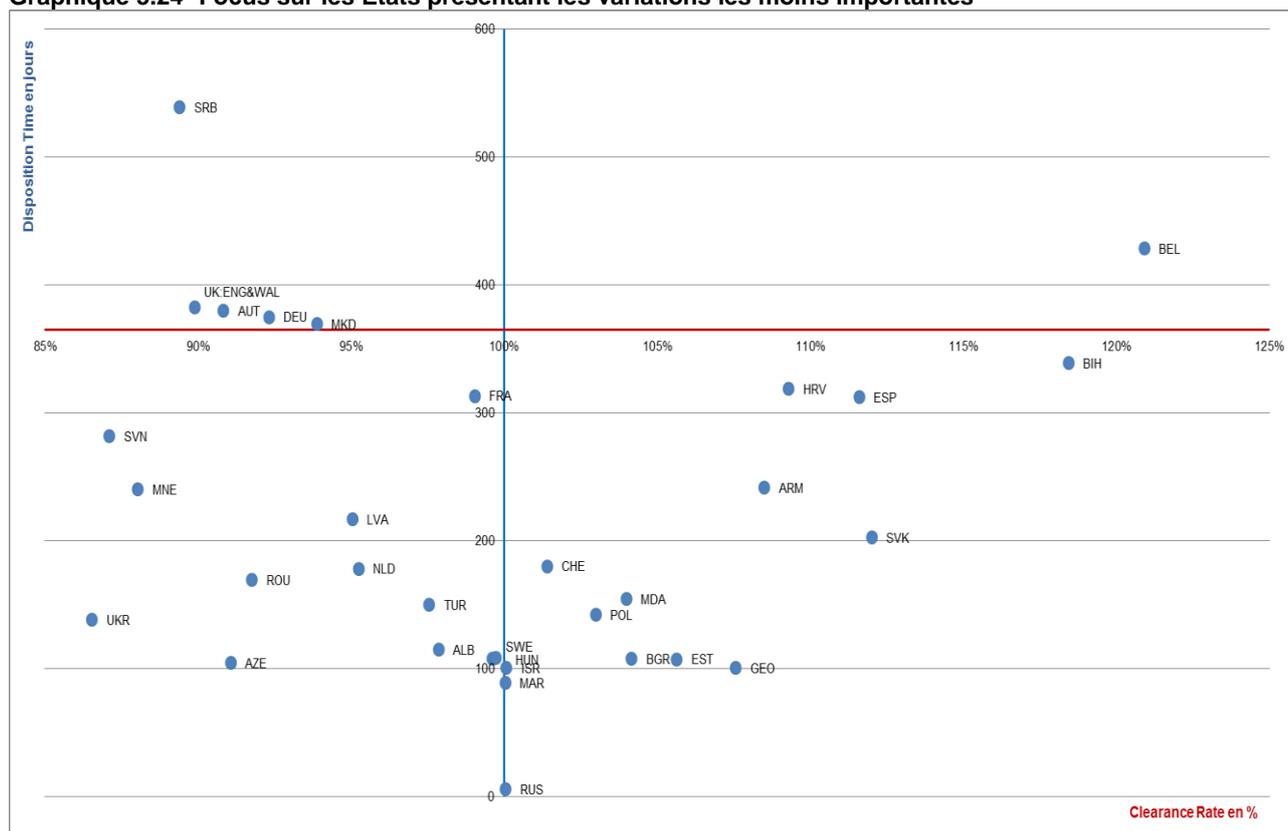
40 Etats et entités ont fourni des données pertinents sur la base desquelles il a été possible de calculer à la fois le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* des affaires administratives en 2016. Le graphique 5.24 ci-dessous montre le *Clearance Rate* et le *Disposition Time* pour chaque pays représenté, dans le but de donner un aperçu de l'évolution possible du volume des affaires pendantes et du temps nécessaire pour les traiter dans des pays spécifiques. Pour faciliter la représentation visuelle des Etats et entités dans le graphique ci-dessous, quatre pays (**Chypre, Lettonie, Malte, Portugal**) n'ont pas été représentés. Les chiffres concernant leur performance seront néanmoins analysés ci-dessous.

**Graphique 5.24 Clearance Rate au regard du Disposition Time des affaires administratives de première instance (Q91)**



Pour une meilleure visibilité, le deuxième graphique présente les Etats dont les variations sont moins importantes.

Graphique 5.24 Focus sur les Etats présentant les variations les moins importantes



En 2016, la majorité des Etats et entités ont été en mesure de faire face de manière satisfaisante au volume des affaires administratives reçues en première instance. 17 Etats du quadrant inférieur droit de la charte (**Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lituanie, République de Moldova, Pologne, Fédération de Russie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, Israël et Maroc**) ont un *Clearance Rate* positif (100 % ou plus) et le *Disposition Time* demeure inférieur à la moyenne européenne de 357 jours. Le *Clearance Rate* est particulièrement élevé en **Lituanie** (144 %) avec un *Disposition Time* de 72 jours seulement. Comme on l'a noté en ce qui concerne les affaires civiles et commerciales contentieuses, le *Disposition Time* dans certains pays, en particulier en **Fédération de Russie** qui enregistre un *Disposition Time* de seulement 6 jours, est particulièrement bas. Une analyse plus poussée est nécessaire pour comprendre les raisons qui sous-tendent ces chiffres.

La situation dans 4 autres Etats adjacents à la partie inférieure de l'axe *Disposition Time* semble gérable et peut également être considérée comme satisfaisante. En **Albanie, Lettonie, aux Pays-Bas** et en **Turquie**, le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais cela ne devrait pas trop affecter l'évolution du volume des affaires pendantes, compte tenu du *Disposition Time* positif (entre 115 et 217 jours) dans ces pays. En **Belgique** (dans le quadrant supérieur droit), le *Clearance Rate* particulièrement positif (121 %) devrait compenser le long *Disposition Time* (429 jours) pour les affaires administratives, si la tendance se maintient.

La situation est plus difficile dans un petit nombre d'Etats et entités qui ont un faible *Clearance Rate* ou un *Disposition Time* particulièrement élevé, ou les deux. Ces Etats et entités éprouvent des difficultés à faire face au volume d'affaires nouvelles, qu'il convient de surveiller et de traiter pour éviter qu'elles ne se détériorent à l'avenir. C'est le cas de l'**Autriche** (*Clearance Rate* : 91 % ; *Disposition Time* : 380 jours), la **République tchèque** (*Clearance Rate* : 80 % ; *Disposition Time* : 421 jours), la **Finlande** (*Clearance Rate* : 79 %), l'**Allemagne** (*Clearance Rate* : 92 % , *Disposition Time* : 375 jours), du **Monténégro** (*Clearance Rate* : 88 %), de la **Serbie** (*Clearance Rate* : 89 % , *Disposition Time* : 539 jours), la **Slovénie** (*Clearance Rate* : 87 %), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (*Clearance Rate* : 94 % ; *Disposition Time* : 370 jours), l'**Ukraine** (*Clearance Rate* : 87 %), **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (*Clearance Rate* : 90 % ; *Disposition Time* : 383 jours). Les *Disposition Time* les plus élevés sont observés à **Chypre** (*Disposition Time* : 1 582 jours), en **Grèce** (*Disposition Time* : 1 086 jours), **Italie** (*Disposition Time* : 925 jours), à **Malte** (*Disposition Time* : 1 464 jours) et au **Portugal** (*Disposition Time* : 911 jours), ces Etats et entités n'étant pas inclus dans le graphique ci-dessus. Des mesures visant à renforcer la productivité des tribunaux sont déjà en place dans certains de ces Etats et entités.

## Evolution des indicateurs de performance

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du *Clearance Rate* des affaires administratives de première instance entre 2010 et 2016. Les données communiquées et les conclusions qui peuvent en être tirées doivent être considérées avec prudence, car la cohérence de certains chiffres peut varier au cours de la période observée, ce qui peut éventuellement affecter l'évolution des performances dans le temps.

**Tableau 5.25 Clearance Rate des affaires administratives de première instance entre 2010 et 2016 (Q91)**

Etats / Entités	Clearance Rate des affaires administratives de 1ère instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	83%	91%	88%	98%	
Andorre	131%	93%	90%	NA	
Arménie	89%	94%	155%	109%	
Autriche	NA	NAP	NA	91%	
Azerbaïdjan	NAP	96%	102%	91%	
Belgique	NA	NA	88%	121%	
Bosnie-Herzégovine	83%	105%	90%	118%	
Bulgarie	98%	92%	101%	104%	
Croatie	108%	41%	86%	109%	
Chypre	74%	74%	103%	113%	
République tchèque	NA	NAP	91%	80%	
Danemark	NA	NAP	NAP	NAP	
Estonie	91%	106%	90%	106%	
Finlande	99%	101%	97%	79%	
France	107%	107%	96%	99%	
Géorgie	108%	113%	102%	108%	
Allemagne	96%	102%	100%	92%	
Grèce	80%	143%	NA	148%	
Hongrie	96%	108%	92%	100%	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	NAP	NAP	NAP	NAP	
Italie	316%	280%	156%	153%	
Lettonie	103%	130%	144%	95%	
Lituanie	83%	98%	89%	144%	
Luxembourg	93%	70%	94%	98%	
Malte	29%	40%	149%	114%	
République de Moldova	92%	105%	104%	104%	
Monaco	NA	NA	NAP	NA	
Monténégro	99%	87%	91%	88%	
Pays-Bas	107%	98%	99%	95%	
Norvège	NAP	NAP	NAP	NA	
Pologne	95%	100%	97%	103%	
Portugal	NA	NA	NA	112%	
Roumanie	71%	78%	161%	92%	
Fédération de Russie	NA	100%	100%	100%	
Serbie	86%	81%	104%	89%	
Slovaquie	102%	47%	125%	112%	
Slovénie	114%	110%	103%	87%	
Espagne	101%	124%	113%	112%	
Suède	88%	105%	103%	100%	
Suisse	105%	107%	100%	101%	
ERYMacédoine	65%	112%	113%	94%	
Turquie	91%	127%	97%	98%	
Ukraine	96%	130%	99%	87%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	85%	85%	192%	90%	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		100%	101%	100%	
Maroc				100%	
<b>Moyenne</b>	99%	102%	108%	103%	
<b>Médiane</b>	95%	101%	100%	100%	
<b>Minimum</b>	29%	40%	86%	79%	
<b>Maximum</b>	316%	280%	192%	153%	

Comme le montre le tableau 5.25, le *Clearance Rate* des affaires administratives en première instance s'est constamment amélioré entre 2010 et 2014, passant de valeurs négatives (99 % en 2010) à des valeurs positives (108 % en 2014), puis diminuant légèrement en 2016 (103 %). Des diminutions importantes du *Clearance Rate* dans quelques Etats et entités (ex. **Arménie, Finlande, Lettonie, Malte, Roumanie, Slovénie, Angleterre et Pays de Galles (RU)**) ont affecté la diminution des valeurs moyennes entre 2014 et 2016. Toutefois, des différences importantes peuvent être mises en évidence entre les Etats et entités représentées.

Seules **Chypre** et la **Grèce** affichent une amélioration régulière de la performance de leurs tribunaux depuis 2010, tandis qu'en **Italie** et **Slovénie**, le *Clearance Rate* a diminué au cours des quatre exercices d'évaluation. Les statistiques pour **Andorre** ne sont pas disponibles en 2016, si bien qu'il n'est pas possible de savoir si la diminution constante s'est poursuivie. La **Fédération de Russie** a maintenu un *Clearance Rate* positif (100 %) au cours des trois derniers cycles.

L'**Arménie**, la **Lettonie**, **Malte**, la **Roumanie**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** ont enregistré une amélioration de leurs performances entre 2010 et 2014, mais ont inversé cette tendance au cours du dernier cycle. En **Lettonie**, le *Clearance Rate* a chuté de 144 % à 95 %, en **Roumanie** de 161 % à 92 %, et notamment en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** de 192 % à 90 %. En revanche, le *Clearance Rate* 2016 pour l'**Arménie** et **Malte** est resté positif, malgré la baisse par rapport au cycle 2014.

Au cours de la période 2014-2016, 13 autres pays ont vu leur *Clearance Rate* diminuer. En **Slovaquie**, **Espagne**, **Suède** et **Israël**, le *Clearance Rate* est resté positif, malgré la tendance à la baisse, tandis qu'en **Azerbaïdjan**, **République tchèque**, **Finlande**, **Allemagne**, au **Monténégro**, aux **Pays-Bas**, en **Serbie**, **Slovénie** et **Ukraine**, l'indicateur est soit entré dans des valeurs négatives en 2016, soit est resté dans les limites des chiffres négatifs. Cette tendance, notamment dans ce dernier groupe d'Etats (en particulier en **République tchèque**, **Finlande**, au **Monténégro**, aux **Pays-Bas** et en **Ukraine**) pourrait menacer les performances des organes judiciaires concernés si elle persistait. Toutefois, comme indiqué plus haut, les données communiquées et leur évolution dans le temps doivent être traitées avec prudence et les conditions spécifiques à chaque pays doivent être prises en considération.

D'importantes améliorations du *Clearance Rate* entre 2014 et 2016 peuvent être observées en **Belgique**, **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, **Estonie**, **Hongrie**, **Lituanie** et **Pologne**. Les tribunaux de ces pays ont été en mesure de faire passer le *Clearance Rate* de valeurs négatives à un seuil au-delà de 100 %.

Tableau 5.26 *Disposition Time* des affaires administratives de première instance entre 2010 et 2016 (Q91)

Etats / Entités	Disposition Time des affaires administratives de 1ère instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	264	287	74	115	
Andorre	222	429	517	NA	
Arménie	223	294	128	242	
Autriche	NA	NAP	NA	380	
Azerbaïdjan	NAP	103	75	105	
Belgique	NA	NA	625	429	
Bosnie-Herzégovine	380	326	379	339	
Bulgarie	113	150	124	108	
Croatie	825	523	426	319	
Chypre	1 340	1 270	1 775	1 582	
République tchèque	NA	NAP	415	421	
Danemark	NA	NAP	NAP	NAP	
Estonie	146	108	141	108	
Finlande	238	248	280	279	
France	338	302	305	314	
Géorgie	36	213	130	101	
Allemagne	373	354	367	375	
Grèce	2 003	1 520	NA	1 086	
Hongrie	202	147	148	109	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	NAP	NAP	NAP	NAP	
Italie	1 037	886	984	925	
Lettonie	439	300	155	217	
Lituanie	160	144	310	72	
Luxembourg	172	NA	NA	NA	
Malte	2 758	1 457	1 408	1 464	
République de Moldova	165	126	186	155	
Monaco	NA	NA	NAP	NA	
Monténégro	119	210	202	240	
Pays-Bas	159	163	171	178	
Norvège	NAP	NAP	NAP	NA	
Pologne	121	112	139	143	
Portugal	NA	NA	NA	911	
Roumanie	269	272	179	170	
Fédération de Russie	NA	11	7	6	
Serbie	535	497	440	539	
Slovaquie	66	733	397	203	
Slovénie	139	130	112	282	
Espagne	473	427	361	312	
Suède	190	126	114	108	
Suisse	229	217	225	180	
ERYMacédoine	797	317	347	370	
Turquie	187	132	212	150	
Ukraine	65	33	51	138	
RU: Angleterre et Pays de Galles	384	446	169	383	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		117	99	101	
Maroc				89	
Moyenne	446	372	336	357	
Médiane	226	272	207	241	
Minimum	36	11	7	6	
Maximum	2758	1520	1775	1582	

En ce qui concerne l'évolution du *Disposition Time* des affaires administratives en première instance, le tableau 5.26 ci-dessus montre qu'en moyenne, la performance des tribunaux par rapport à cet indicateur s'est améliorée régulièrement entre 2010 et 2014, avec une légère détérioration en 2016. Cette tendance contraste avec la tendance mise en évidence dans les affaires civiles et commerciales, pour lesquelles le *Disposition Time* s'est amélioré au cours des quatre cycles d'évaluation. Le *Disposition Time* moyen des affaires administratives en 2016 (357 jours) est également beaucoup plus élevé que celui des affaires civiles et commerciales contentieuses (234 jours).

Seules la **Croatie**, l'**Espagne** et la **Suède** ont connu une amélioration constante du *Disposition Time* des affaires administratives en première instance au cours des quatre cycles d'évaluation. La **Croatie** a connu une performance particulièrement positive, son *Disposition Time* ayant diminué de plus de moitié entre 2010 et 2016. En **Lettonie**, **Malte**, **Serbie** et **Slovénie**, la tendance positive de l'amélioration continue entre 2010 et 2014 s'est inversée en 2016, la **Serbie** et la **Slovénie**, en particulier, dépassant les chiffres du *Disposition Time* initialement enregistrés en 2010. Le *Disposition Time* à **Malte** reste au taux très élevé de 1 464 jours.

Dans 19 Etats (**Belgique**, **Bosnie-Herzégovine**, **Bulgarie**, **Croatie**, **Chypre**, **Estonie**, **Finlande**, **Géorgie**, **Hongrie**, **Italie**, **Lituanie**, **République de Moldova**, **Roumanie**, **Fédération de Russie**, **Slovaquie**, **Espagne**, **Suède**, **Suisse** et **Turquie**), la situation s'est améliorée au cours des deux dernières évaluations. Il s'agit d'une amélioration par rapport au dernier cycle, au cours duquel 10 de ces Etats avaient amélioré leur *Disposition Time* qui est devenu inférieur à 7 mois pour les affaires administratives. En ce qui concerne la **Finlande**, qui a connu une baisse régulière de l'efficacité entre 2010 et 2014, le chiffre s'est amélioré en 2016, mais seulement d'un jour, de sorte qu'il reste à voir si l'amélioration se poursuivra au cours du prochain cycle d'évaluation. Le *Disposition Time* à **Chypre** demeure particulièrement élevé, à 1 582 jours.

Une détérioration constante du *Disposition Time* calculé au cours des quatre cycles d'évaluation peut être observée aux **Pays-Bas**. Toutefois, la situation ne devrait pas être très préoccupante puisque le *Disposition Time* demeure inférieur à 200 jours. La poursuite en 2016 de la tendance précédemment négative en **Andorre** n'est pas certaine puisque les statistiques du dernier cycle d'évaluation ne sont pas disponibles.

Entre 2014 et 2016, le *Disposition Time* des affaires administratives a augmenté dans 16 autres Etats et entités (**Albanie**, **Arménie**, **Azerbaïdjan**, **République tchèque**, **France**, **Allemagne**, **Lettonie**, **Malte**, **Monténégro**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **Serbie**, **Slovénie**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », **Ukraine**, **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et **Israël**). Toutefois, dans ces Etats et entités, à l'exception de 6 Etats et entités - **République tchèque** (*Disposition Time* : 421 jours), **Allemagne** (*Disposition Time* : 375 jours), **Malte** (*Disposition Time* : 1 464 jours), **Serbie** (*Disposition Time* : 539 jours), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (*Disposition Time* : 370 jours) et **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (*Disposition Time* : 383 jours) - la situation peut encore être considérée comme acceptable car le *Disposition Time* maximal reste inférieur à un an.

Les tendances de l'évolution du *Disposition Time* des affaires administratives dont il est question ici devraient être examinées en même temps que l'évolution du volume des affaires pendantes au cours des différentes mesures. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du volume des affaires administratives de première instance au 31 décembre entre 2010 et 2016.

Tableau 5.27 Nombre d'affaires administratives de première instance pendantes au 31 décembre entre 2010 et 2016 (Q91)

Etats / Entités	Nombre d'affaires administratives en 1ère instance pendantes au 31 décembre				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	2 700	3 811	3 841	3 561	
Andorre	145	87	265	NA	
Arménie	4 065	8 912	4 380	6 599	
Autriche	NA	NAP	NA	53 485	
Azerbaïdjan	NAP	2 471	2 946	4 350	
Belgique	NA	NA	37 880	27 615	
Bosnie-Herzégovine	7 837	8 323	9 814	8 094	
Bulgarie	8 261	10 886	8 444	7 714	
Croatie	35 303	7 075	13 976	13 693	
Chypre	5 288	5 395	8 074	7 540	
République tchèque	NA	NAP	9 365	10 555	
Danemark	NA	NAP	NAP	NAP	
Estonie	1 301	890	1 326	921	
Finlande	20 217	18 930	21 058	23 569	
France	173 246	157 470	157 262	164 691	
Géorgie	1 229	5 693	3 149	4 861	
Allemagne	683 432	677 447	662 009	701 598	
Grèce	421 946	383 402	NA	237 593	
Hongrie	7 584	5 479	6 734	5 827	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	NAP	NAP	NAP	NAP	
Italie	509 246	348 896	267 247	212 095	
Lettonie	5 423	4 280	1 461	1 335	
Lituanie	2 806	3 128	10 845	4 270	
Luxembourg	129	NA	NA	NA	
Malte	136	555	683	413	
République de Moldova	2 333	2 460	3 112	2 848	
Monaco	NA	NA	NAP	NA	
Monténégro	1 179	1 701	1 810	2 719	
Pays-Bas	53 410	50 010	51 020	52 649	
Norvège	NAP	NAP	NAP	NA	
Pologne	21 267	22 132	30 991	30 867	
Portugal	NA	NA	NA	72 516	
Roumanie	52 374	133 484	61 838	50 119	
Fédération de Russie	NA	185 166	116 210	110 189	
Serbie	20 296	21 509	24 262	28 161	
Slovaquie	7 838	17 815	15 772	5 509	
Slovénie	2 320	1 936	1 682	2 000	
Espagne	326 948	285 005	203 406	157 476	
Suède	49 538	37 675	33 986	30 669	
Suisse	13 267	15 190	13 016	4 521	
ERYMacédoine	13 810	14 228	8 577	7 826	
Turquie	198 349	69 700	156 595	155 327	
Ukraine	289 486	44 360	32 490	44 796	
RU: Angleterre et Pays de Galles	749 178	894 364	366 403	450 710	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		3483	3276	2909	
Maroc				5922	
Moyenne	108585	98568	65331	71297	
Médiane	10764	14228	11931	12124	
Minimum	129	87	265	413	
Maximum	749178	894364	662009	701598	

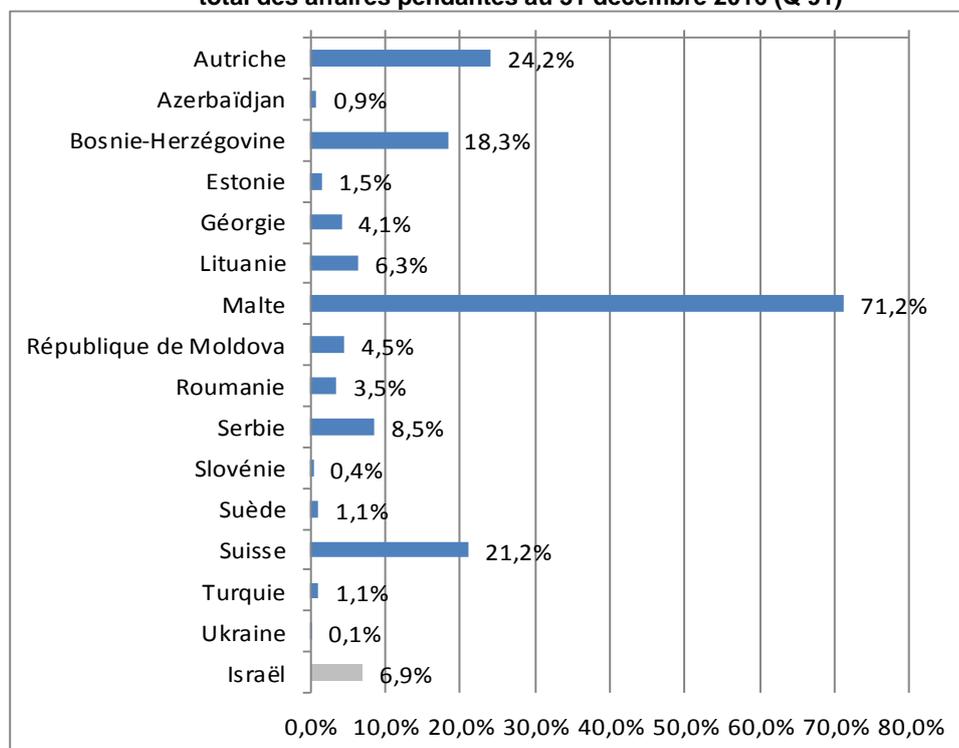
Comme le montre le tableau 5.27 ci-dessus, les données recueillies lors des quatre derniers cycles montrent une diminution générale du nombre d'affaires administratives pendantes entre 2010 et 2014, suivie d'une augmentation en 2016.

Entre 2014 et 2016, 23 Etats et entités ont réduit le volume des affaires pendantes, tandis que 13 ont enregistré une augmentation par rapport aux chiffres de 2014. Toutefois, parmi ces 13 Etats et entités, plusieurs ont enregistré une augmentation significative, ce qui aurait eu une forte incidence sur le nombre moyen d'affaires pendantes au cours du dernier cycle d'évaluation. Sur les 13, seuls 2 ont connu une augmentation de moins de mille affaires (**Monténégro** et **Slovénie**), tandis que des augmentations particulièrement fortes ont été observées en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (augmentation d'environ 85 000 affaires), **Allemagne** (augmentation de près de 40 000 affaires) et **Ukraine** (plus de 12 000 affaires) et, dans une moindre mesure, en **France** (augmentation de plus de 7 000 affaires).

Les résultats obtenus par les tribunaux en ce qui concerne la capacité de réduire l'arriéré des affaires administratives ont été particulièrement positifs en **Albanie**, **Bosnie-Herzégovine**, à **Chypre**, en **Lituanie**, à **Malte**, en **République de Moldova** et **Pologne**. Ces Etats ont été en mesure d'inverser la tendance à l'augmentation du volume des affaires pendantes enregistrées en 2014 et de réduire le nombre de ces affaires lors de la dernière évaluation. En **Lituanie**, l'évolution du nombre d'affaires est principalement liée à l'augmentation du nombre d'affaires administratives terminées dans les tribunaux administratifs de première instance en 2015 et 2016 (période pendant laquelle les tribunaux traitaient l'arriéré des années précédentes) et aux procédures qui ont été suspendues dans les tribunaux de deuxième instance en raison de requêtes devant la Cour Constitutionnelle de la République de Lituanie (liées à des questions telles que les salaires et les pensions des fonctionnaires). Une tendance positive peut également être observée dans 4 autres Etats, où le stock d'affaires pendantes a progressivement diminué entre 2010 et 2016 (**Italie**, **Lettonie**, **Espagne** et **Suède**). La **Lettonie** a souligné que le nombre d'affaires administratives pendantes a diminué à la suite de l'augmentation du nombre d'affaires terminées en 2015. L'**Italie** et l'**Espagne** ont réussi à réduire leur stock d'affaires pendantes, mais les chiffres concernant les deux Etats restent bien au-dessus de la moyenne.

Une meilleure compréhension des données concernant les affaires pendantes afin de garantir le « délai raisonnable » peut être obtenue à partir de l'analyse des affaires datant de plus de deux ans à chaque instance<sup>96</sup>. L'exercice d'évaluation de 2018 (données 2016) recueille, pour la première fois, de telles données.

**Graphique 5.28 Part des affaires administratives de première instance pendantes depuis plus de 2 ans dans le total des affaires pendantes au 31 décembre 2016 (Q 91)**

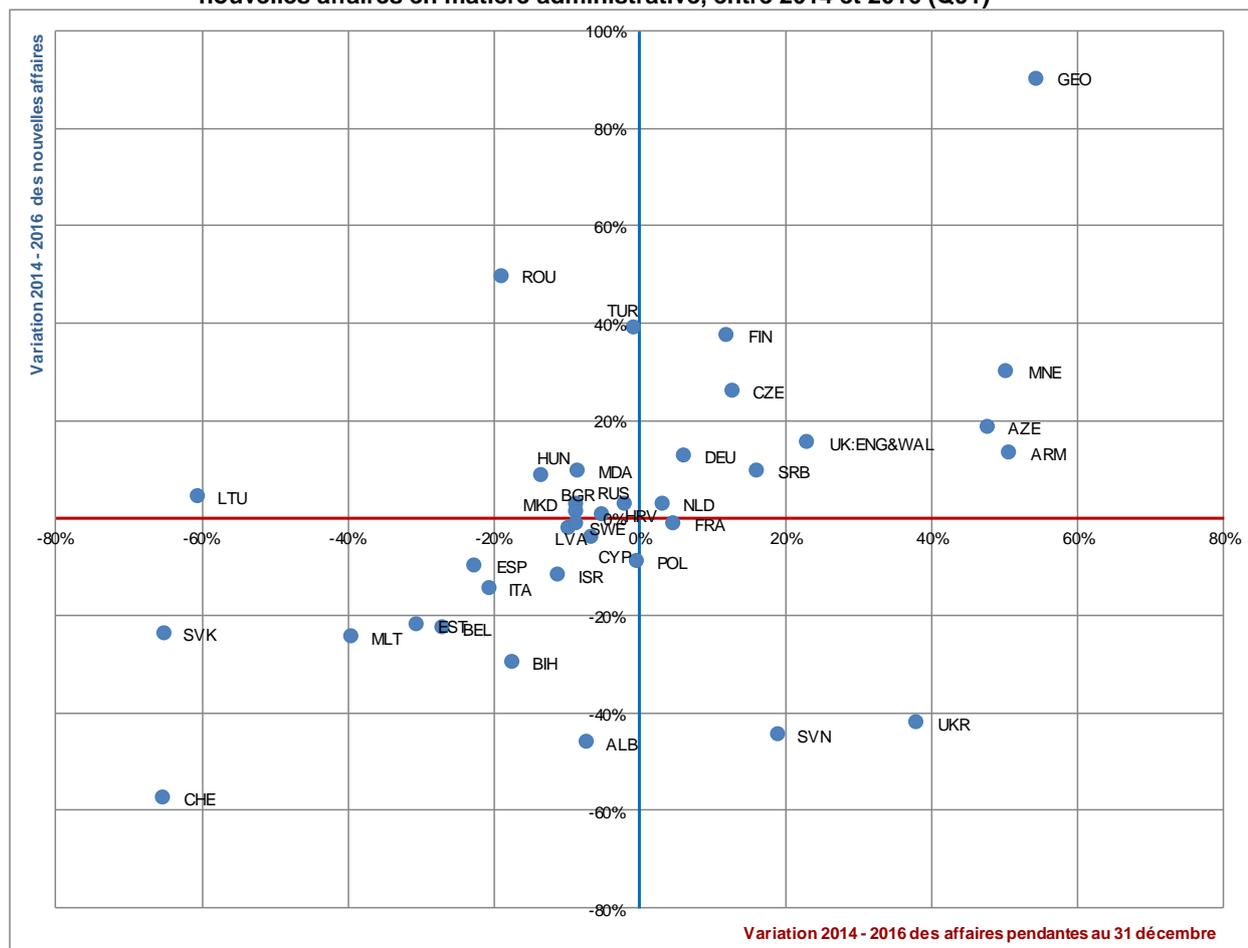


<sup>96</sup> Voir « Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », Françoise Calvez et Nicolas Régis, 2012.

Le graphique 5.28 donne un aperçu supplémentaire de l'âge des affaires pendantes. Il est important de souligner que 16 Etats ont été en mesure de fournir des données sur les affaires de plus de 2 ans.

Une augmentation ou une diminution du volume d'affaires pendantes peut être liée au niveau d'efficacité des tribunaux, mais peut aussi être influencée par d'autres facteurs, y compris le nombre de nouvelles affaires. Le graphique 5.29 ci-dessous illustre la relation possible entre l'évolution dans le temps du stock d'affaires pendantes et le volume d'affaires administratives nouvelles dans des Etats et entités particuliers. Il convient de noter que les variations du nombre d'affaires pendantes peuvent également être causées par d'autres circonstances, tels que des changements dans le contexte social et économique, des changements dans le droit administratif ou d'autres réformes juridiques affectant l'organisation du volume d'affaires des tribunaux.

**Graphique 5.29 Variation des affaires de première instance pendantes au 31 décembre par rapport aux nouvelles affaires en matière administrative, entre 2014 et 2016 (Q91)**



Le graphique montre les résultats positifs d'un groupe d'Etats et entités qui ont été en mesure de réduire le volume des affaires pendantes malgré une augmentation du nombre d'affaires nouvelles : **Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lituanie, République de Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »** et **Turquie**. En ce qui concerne la **Croatie**, en 2014 et 2015, les tribunaux administratifs ont accumulé un grand nombre d'affaires non résolues et, par conséquent, un certain nombre de juges d'autres branches juridiques ont été transférés vers des tribunaux administratifs, ce qui a permis d'obtenir de meilleurs résultats en 2016, avec un plus grand nombre d'affaires terminées. L'importance de ces chiffres doit également tenir compte de l'indicateur de *Disposition Time* surtout lorsqu'il est particulièrement élevé (comme dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » : 370 jours) ou faible (comme en **Fédération de Russie** : 6 jours).

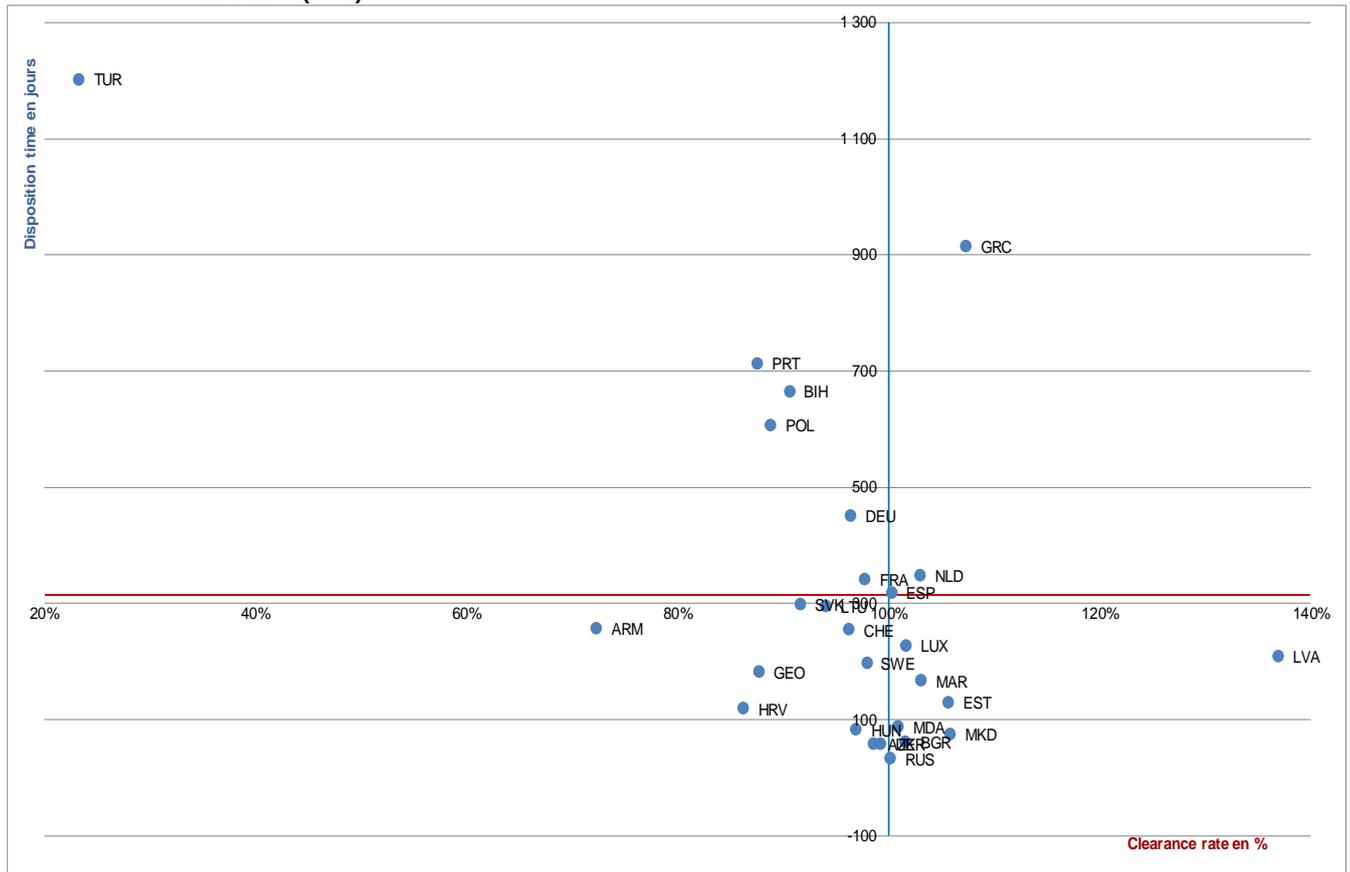
Dans certains Etats et entités le nombre d'affaires pendantes a soit augmenté malgré une diminution du nombre d'affaires nouvelles (**France, Slovénie et Ukraine**), soit augmenté considérablement plus que l'augmentation du nombre de nouvelles affaires (**Arménie, Azerbaïdjan, Monténégro, Serbie et Angleterre et Pays de Galles (RU)**).

### 5.3.2 Affaires administratives - Deuxième instance

#### Volume d'affaires des tribunaux et indicateurs de performance en 2016

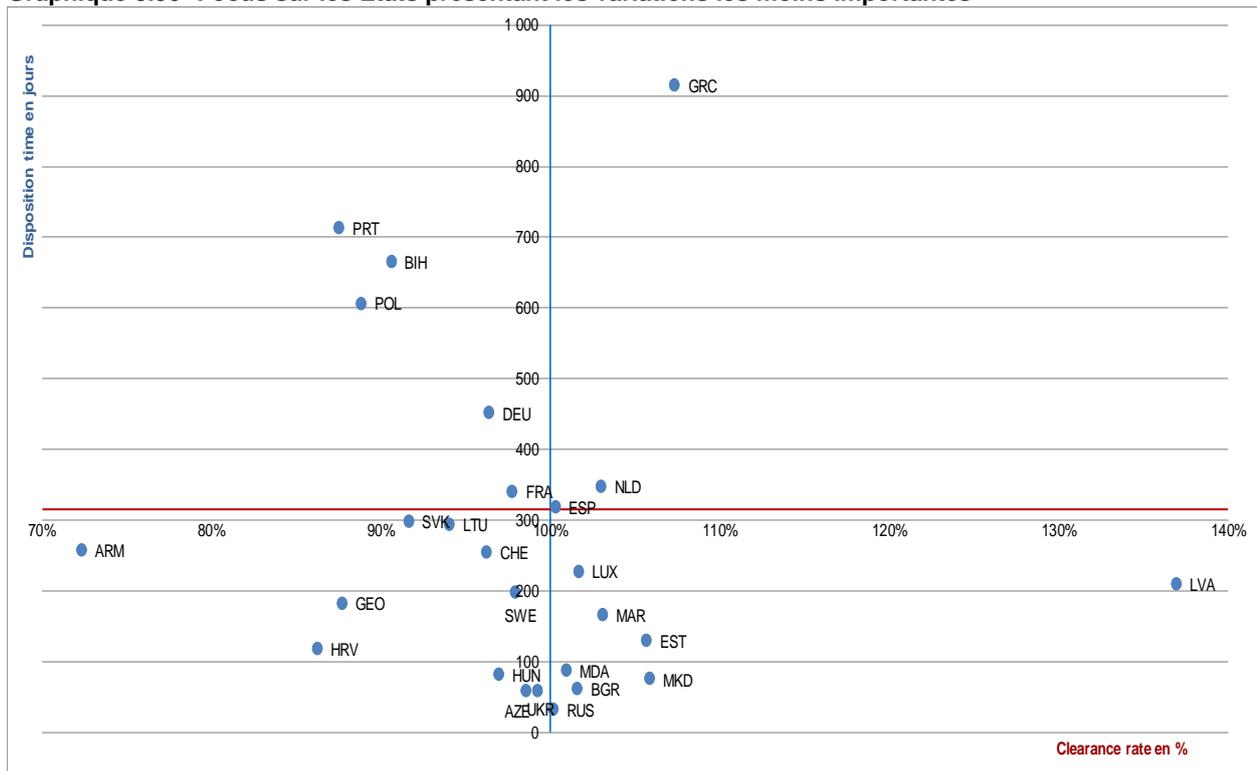
En deuxième instance, en 2016, les tribunaux européens traitant des affaires administratives ont eu des difficultés à faire face à l'afflux d'affaires. Le *Clearance Rate* moyen en 2016 était de 95 % et le chiffre médian de 98 %, ce qui suggère que le chiffre moyen a été influencé négativement par la performance d'un certain nombre d'Etats et entités ayant un *Clearance Rate* particulièrement faible. Les données de certains Etats et entités ne sont pas disponibles car il n'y existe pas de deuxième instance dans les litiges administratifs (par exemple en **Serbie**). Le *Disposition Time* moyen pour cette catégorie d'affaires était de 315 jours (médiane de 241 jours), ce qui est inférieur au chiffre respectif en première instance (357 jours).

**Graphique 5.30 Clearance Rate au regard du Disposition Time des affaires administratives de deuxième instance (Q97)**



Pour une meilleure visibilité, le deuxième graphique présente les Etats dont les variations sont moins importantes.

**Graphique 5.30 Focus sur les Etats présentant les variations les moins importantes**



Le quadrant inférieur droit du graphique 5.30 montre les Etats et entités qui ont un *Clearance Rate* égal ou supérieur à 100 % et un *Disposition Time* inférieur à la moyenne de 315 jours. En conséquence, 8 Etats et entités affichent un bon niveau de performance judiciaire en ce qui concerne les affaires administratives en deuxième instance : **Bulgarie, Estonie, Lettonie, Luxembourg, République de Moldova, Fédération de Russie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »** et **Maroc**.

Au-delà de la moyenne de 315 jours, dans 2 autres Etats, les **Pays-Bas** et l'**Espagne**, la situation semble satisfaisante puisque le *Disposition Time* demeure inférieur à 365 jours et est contrebalancé par un *Clearance Rate* positif. Pour 5 autres Etats, la situation est également gérable : **Azerbaïdjan, Hongrie, Suède, Suisse** et **Ukraine**. Dans ces pays, le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais le *Disposition Time* est inférieur à la moyenne.

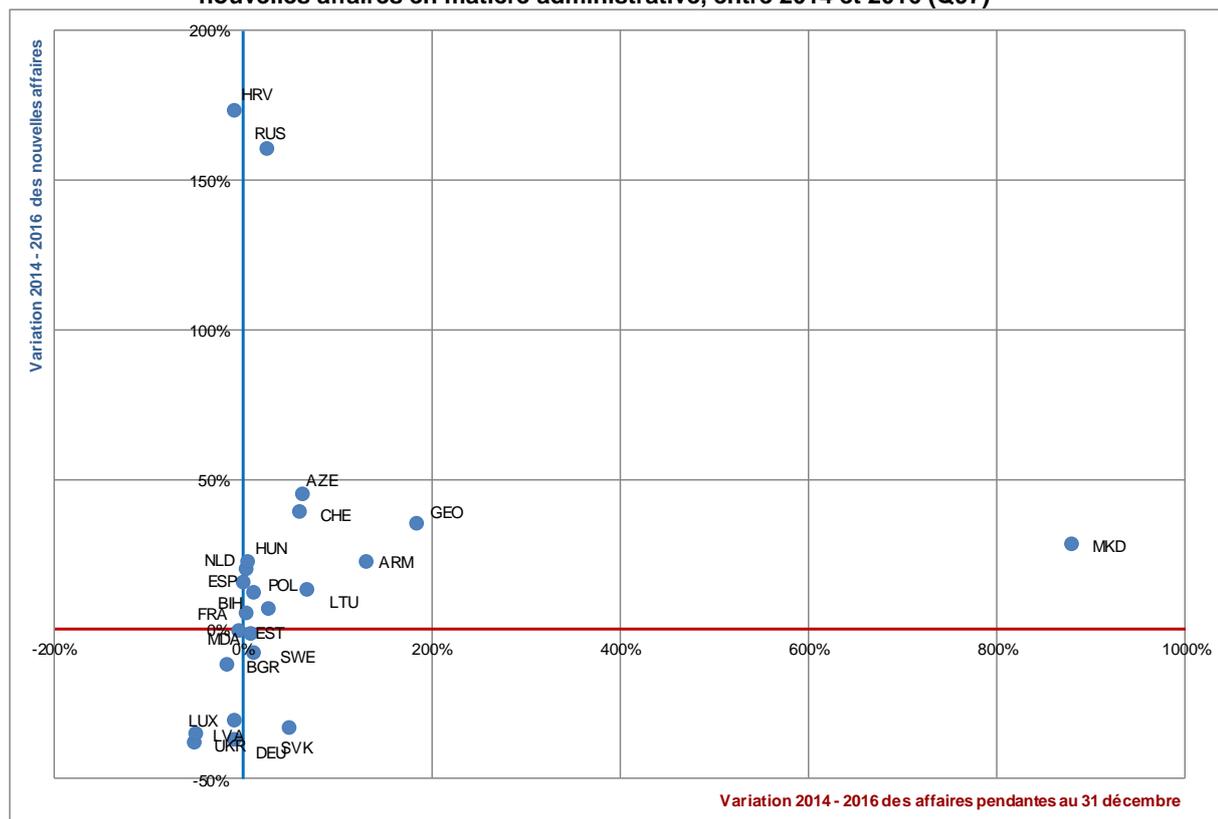
Les *Disposition Time* les plus bas concernent la **Fédération de Russie** (33 jours), l'**Azerbaïdjan** et l'**Ukraine** (59 jours chacun).

La situation de la **France** et de l'**Allemagne**, où le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais où le *Disposition Time* est respectivement de 341 et 452 jours, devrait être surveillée de près.

La situation est beaucoup plus problématique dans les Etats et entités qui ont un *Clearance Rate* particulièrement faible (quadrants de gauche) ou un *Disposition Time* très élevé (quadrants supérieurs), ou les deux, car cela montre que les tribunaux ont du mal à faire face au volume d'affaires nouvelles. Les situations les plus préoccupantes sont celles, de l'**Arménie** (*Clearance Rate* : 72 %), la **Bosnie-Herzégovine** (*Disposition Time* : 666 jours ; *Clearance Rate* : 91 %), la **Grèce** (*Disposition Time* : 915 jours), la **Pologne** (*Disposition Time* : 607 jours ; *Clearance Rate* : 89 %), du **Portugal** (*Disposition Time* : 714 jours ; *Clearance Rate* : 88 %). La situation de la **Turquie** (*Disposition Time* : 1 203 jours ; *Clearance Rate* : 23 %) est à relativiser car il faut tenir compte du fait que les cours d'appel (tribunaux de deuxième instance) n'ont commencé à fonctionner dans les juridictions civiles, pénales et administratives qu'à partir du 20 juillet 2016.

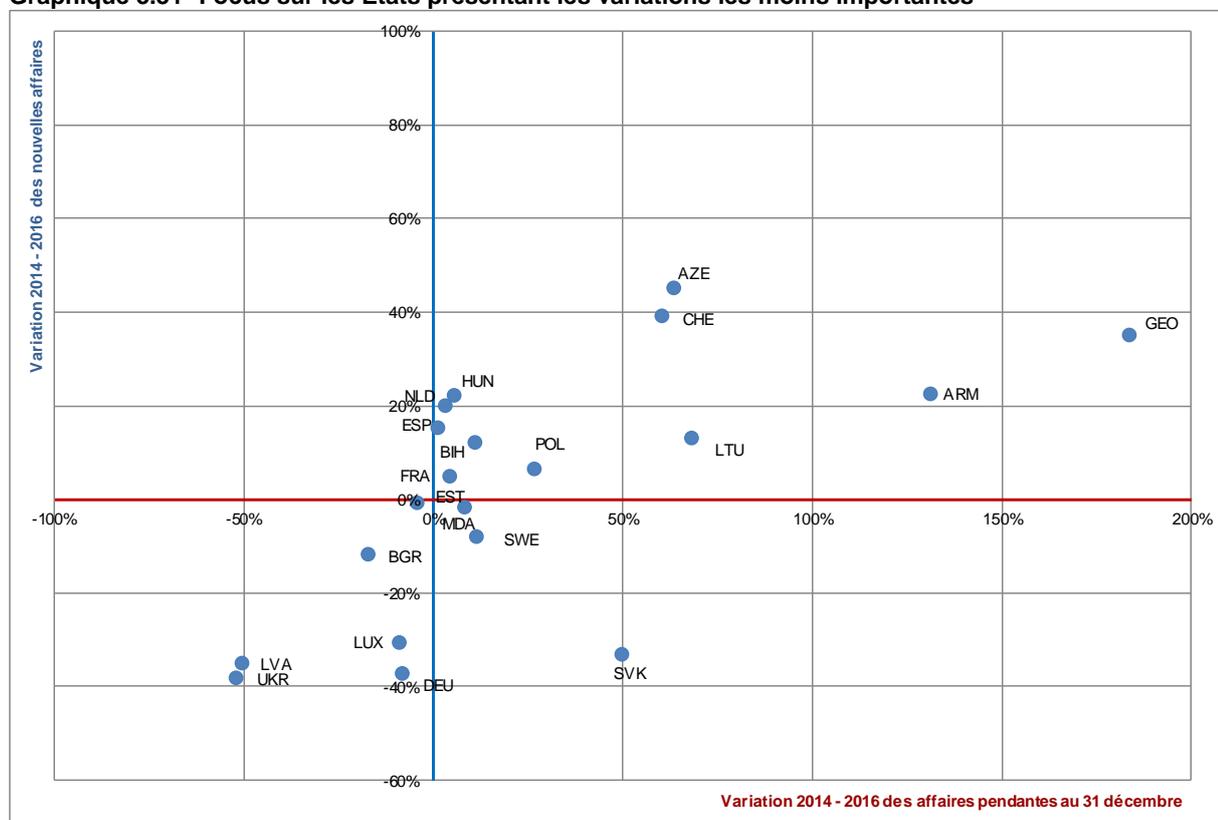
Dans le cas de la **Pologne**, il convient de noter que le nombre d'affaires administratives de deuxième instance coïncide avec le nombre d'affaires administratives de troisième instance, étant donné que la Cour Administrative Suprême est également le tribunal de deuxième instance et que la division chargée des statistiques n'est pas en mesure de diviser ses statistiques sur ces affaires.

**Graphique 5.31 Variation des affaires de seconde instance pendantes au 31 décembre par rapport aux nouvelles affaires en matière administrative, entre 2014 et 2016 (Q97)**



Pour une meilleure visibilité, le deuxième graphique se concentre sur les Etats dont les variations sont les plus faibles.

**Graphique 5.31 Focus sur les Etats présentant les variations les moins importantes**



Si on examine la variation des affaires administratives pendantes par rapport aux nouvelles affaires en deuxième instance entre 2014 et 2016, le graphique 5.31 met en évidence la performance positive d'un seul Etat, la **Croatie**, qui a été en mesure de réduire l'arriéré malgré une augmentation du nombre d'affaires nouvelles. La performance est particulièrement exceptionnelle si l'on considère que la Croatie a réussi à réduire l'arriéré malgré la forte augmentation du nombre d'affaires nouvelles (de 173 %). On retrouve ici la même tendance qu'en première instance de réduction de l'arriéré, en dépit d'une augmentation du nombre d'affaires nouvelles. Il convient toutefois de noter que le *Clearance Rate* en deuxième instance est très faible (86 %), ce qui donne à penser que la réduction du volume des affaires pendantes est liée à des facteurs autres que l'efficacité des tribunaux.

Dans un autre groupe d'Etats, le nombre d'affaires pendantes a soit augmenté malgré une diminution du nombre d'affaires nouvelles (**République de Moldova, Slovaquie** et **Suède**), soit considérablement augmenté plus que l'augmentation du nombre d'affaires nouvelles (**Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Lituanie, Pologne, Suisse** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** »). Les disparités entre les deux séries de chiffres sont particulièrement importantes dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (880 %) en raison d'une augmentation significative des honoraires des avocats ainsi que d'une modification du droit procédural qui indique que dans le cas où une affaire est présentée une deuxième fois, elle doit être résolue par une cour d'appel et non pas renvoyée devant une juridiction de première instance. La variation est, dans une moindre mesure, toujours aussi importante en **Géorgie** (184 %) et **Arménie** (131 %). Dans le cas de la **Suède**, l'augmentation du volume des affaires pendantes devrait être examinée à la lumière du fait que 18,4 % des affaires pendantes en 2016 ont plus de deux ans. Dans le même groupe de pays, l'**Arménie** et l'**Azerbaïdjan** ont affiché leur difficulté face au volume d'affaires pendantes également en première instance.

Tableau 5.32 Clearance Rate des affaires administratives de deuxième instance entre 2010 et 2016 (Q97)

Etats / Entités	Clearance Rate des affaires administratives de 2ème instance				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	NA	NA	NA	NAP	
Andorre	106%	130%	88%	NA	
Arménie	NA	94%	99%	72%	
Autriche	NA	NAP	NA	NAP	
Azerbaïdjan	NA	78%	100%	99%	
Belgique	NA	NA	NAP	NAP	
Bosnie-Herzégovine	101%	65%	82%	91%	
Bulgarie	94%	100%	104%	102%	
Croatie	NA	450%	454%	86%	
Chypre	75%	40%	61%	NAP	
République tchèque	116%	98%	NAP	NAP	
Danemark	NAP	NAP	NAP	NAP	
Estonie	93%	93%	100%	106%	
Finlande	NA	NAP	NAP	NAP	
France	101%	102%	100%	98%	
Géorgie	104%	101%	93%	88%	
Allemagne	98%	97%	93%	96%	
Grèce	66%	69%	NA	107%	
Hongrie	97%	108%	99%	97%	
Islande	NAP	NAP	NA	NAP	
Irlande	NAP	NAP	NAP	NAP	
Italie	NA	NAP	NAP	NAP	
Lettonie	96%	90%	101%	137%	
Lituanie	64%	124%	91%	94%	
Luxembourg	96%	73%	101%	102%	
Malte	NA	NA	NAP	NA	
République de Moldova	104%	95%	92%	101%	
Monaco	NA	NA	NAP	NA	
Monténégro	NAP	87%	NAP	NA	
Pays-Bas	104%	99%	101%	103%	
Norvège	NAP	NAP	NAP	NAP	
Pologne	75%	82%	84%	89%	
Portugal	NA	NA	NA	88%	
Roumanie	NA	NAP	NAP	NAP	
Fédération de Russie	NA	88%	77%	100%	
Serbie	NA	NA	NAP	NAP	
Slovaquie	109%	93%	111%	92%	
Slovénie	NAP	NAP	NAP	NAP	
Espagne	119%	112%	110%	100%	
Suède	111%	110%	90%	98%	
Suisse	102%	101%	101%	96%	
ERYMacédoine	NA	98%	100%	106%	
Turquie	NAP	NAP	NAP	23%	
Ukraine	186%	94%	242%	99%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	86%	92%	NA	97%	
RU: Ecosse	81%	NA	NA	NA	
Israël		NAP	NAP	NAP	
Maroc				103%	
<b>Moyenne</b>	99%	106%	115%	95%	
<b>Médiane</b>	100%	95%	100%	98%	
<b>Minimum</b>	64%	40%	61%	23%	
<b>Maximum</b>	186%	450%	454%	137%	

Les données collectées pour les quatre derniers cycles d'évaluations montrent une amélioration constante du *Clearance Rate* des affaires administratives entre 2010 et 2014, suivie d'une baisse en dessous du seuil d'efficacité au cours du dernier cycle. Ceci reflète la tendance 2010-2014 déjà montrée en première instance pour cette catégorie d'affaires, mais à la différence de la première instance, le chiffre de la deuxième instance en 2016 est négatif (95 %).

Sur les 8 Etats et entités ayant connu une amélioration continue de leur *Clearance Rate* pour les affaires administratives en seconde instance entre 2010 et 2014, 5 Etats et entités ont continué à voir une amélioration également en 2016 : **Estonie**, **Grèce**, **Pologne**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Au contraire, le *Clearance Rate* a chuté en 2016 en **Arménie** (le *Clearance Rate* a chuté de 99 % à 72 %), **Bulgarie** (il est resté dans les limites des valeurs positives, malgré la baisse) et **Croatie** (le *Clearance Rate* a chuté de 454 % à 86 %).

La **Géorgie**, **l'Espagne** et la **Suisse** montrent une réduction constante du *Clearance Rate*, l'indicateur tombant en dessous du niveau d'efficacité (inférieur à 100 %) dans le cas de la **Géorgie** et de la **Suisse**.

La situation dans 3 autres Etats mérite d'être mentionnée. Le *Clearance Rate* en **Bosnie-Herzégovine** a chuté de 101 % en 2010 à 65 % en 2012, mais n'a cessé de s'améliorer depuis lors, tout en restant en dessous du seuil d'efficacité en 2016 (91 %). Le *Clearance Rate* négatif dans ce pays a des conséquences importantes sur l'efficacité du système judiciaire puisque 23,8 % des affaires pendantes ont plus de 2 ans (voir aussi le *Disposition Time* élevé, 666 jours). Dans le cycle d'évaluation 2018 (données 2016), la **France** a montré pour la première fois un *Clearance Rate* négatif. L'**Ukraine**, au contraire, a montré des variations significatives du *Clearance Rate* à travers les quatre cycles, l'indicateur passant de 242 % en 2014 à 99 % en 2016.

Tableau 5.33 *Disposition Time* des affaires administratives de deuxième instance entre 2010 et 2016 (Q97)

Etats / Entités	Disposition Time des affaires administratives de 2ème instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NA	NA	NA	NAP	
Andorre	156	63	122	NA	
Arménie	NA	79	100	257	
Autriche	NA	NAP	NA	NAP	
Azerbaïdjan	NA	135	51	59	
Belgique	NA	NA	NAP	NAP	
Bosnie-Herzégovine	402	656	740	666	
Bulgarie	79	73	65	62	
Croatie	NA	379	68	119	
Chypre	1 362	2 489	2 890	NAP	
République tchèque	319	397	NAP	NAP	
Danemark	NAP	NAP	NAP	NAP	
Estonie	140	199	143	130	
Finlande	NA	NAP	NAP	NAP	
France	379	346	334	341	
Géorgie	43	34	82	183	
Allemagne	437	431	320	452	
Grèce	1 048	1 130	NA	915	
Hongrie	128	60	94	83	
Islande	NAP	NAP	NA	NAP	
Irlande	NAP	NAP	NAP	NAP	
Italie	NA	NAP	NAP	NAP	
Lettonie	233	364	371	210	
Lituanie	562	108	204	295	
Luxembourg	NA	290	175	228	
Malte	NA	NA	NAP	NA	
République de Moldova	60	63	88	88	
Monaco	NA	NA	NAP	NA	
Monténégro	NAP	210	NAP	NA	
Pays-Bas	423	440	411	348	
Norvège	NAP	NAP	NAP	NAP	
Pologne	445	475	537	607	
Portugal	NA	NA	NA	714	
Roumanie	NA	NAP	NAP	NAP	
Fédération de Russie	NA	77	89	33	
Serbie	NA	NA	NAP	NAP	
Slovaquie	79	135	110	299	
Slovénie	NAP	NAP	NAP	NAP	
Espagne	346	357	332	319	
Suède	134	119	178	198	
Suisse	233	232	210	255	
ERYMacédoine	NA	9	10	76	
Turquie	NAP	NAP	NAP	1 203	
Ukraine	95	151	31	59	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		NAP	NAP	NAP	
Maroc				167	
<b>Moyenne</b>	338	339	310	315	
<b>Médiane</b>	233	204	143	241	
<b>Minimum</b>	43	9	10	33	
<b>Maximum</b>	1362	2489	2890	1203	

Le *Disposition Time* moyen des affaires administratives de seconde instance a légèrement augmenté entre 2010 et 2012, a diminué en 2014 et a légèrement augmenté de nouveau en 2016. Sur les 4 Etats qui ont connu une amélioration constante du *Disposition Time* entre 2010 et 2014, seule la **Bulgarie** a poursuivi cette évolution positive. En revanche, la **France** et la **Suisse** ont connu une légère augmentation du *Disposition Time* entre 2014 et 2016, tandis que l'**Allemagne** a connu une augmentation plus importante de 132 jours.

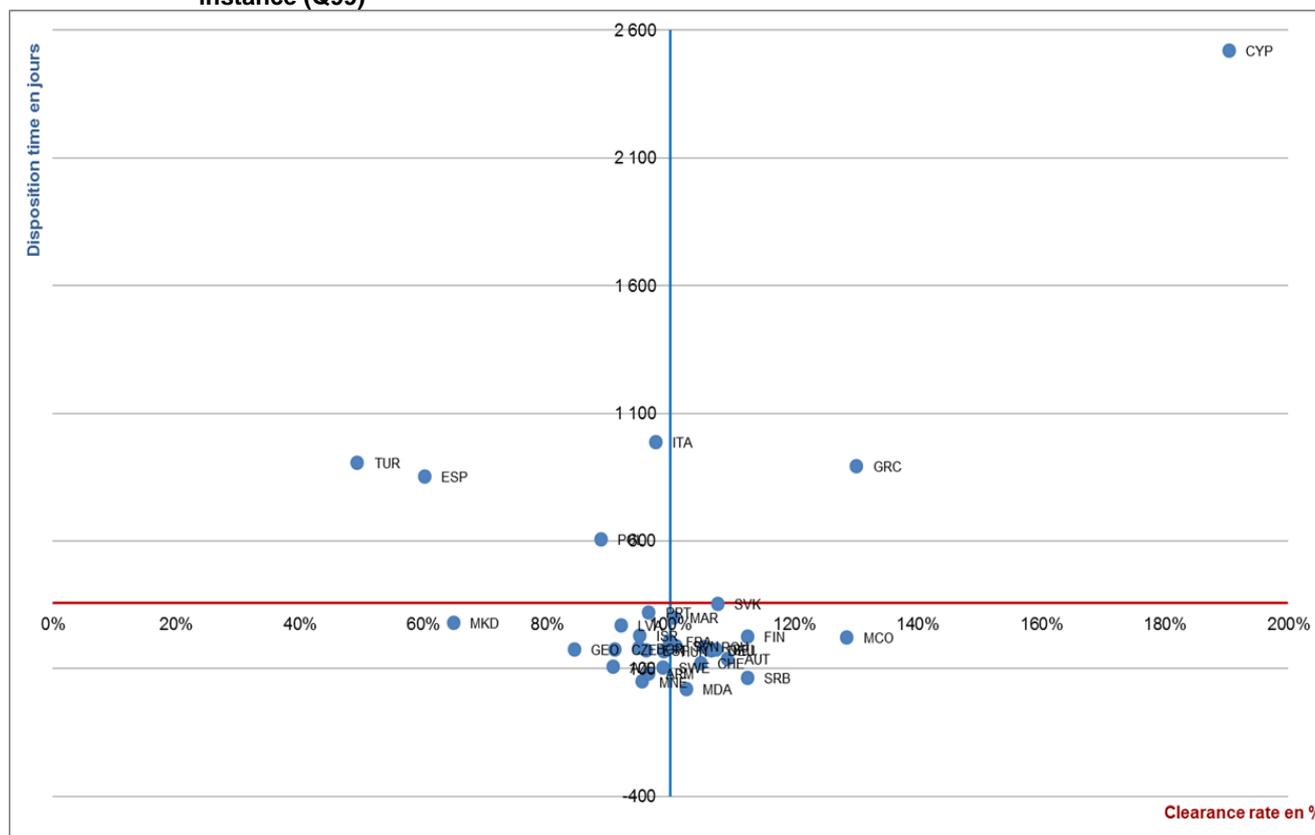
4 Etats ont connu une augmentation continue du *Disposition Time* au cours des cycles d'évaluation. La situation en **Arménie**, **République de Moldova** et dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » peut être considérée comme acceptable parce que le *Disposition Time* reste inférieur à la moyenne des pays évalués. Le *Disposition Time* en **Pologne** (607 jours) est maintenant presque deux fois plus long que la moyenne pour cette catégorie d'affaires.

La situation dans 4 Etats devrait être mentionnée, car le *Disposition Time* a plus que doublé entre 2014 et 2016, ainsi qu'au cours de la longue période : **Arménie**, **Géorgie**, **Slovaquie** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». Les augmentations en **Croatie**, **Allemagne**, **Lituanie** et au **Luxembourg** sont également significatives ; seule l'**Allemagne** a dépassé la moyenne.

### 5.3.3 Affaires administratives - Cour Suprême (plus haute instance)

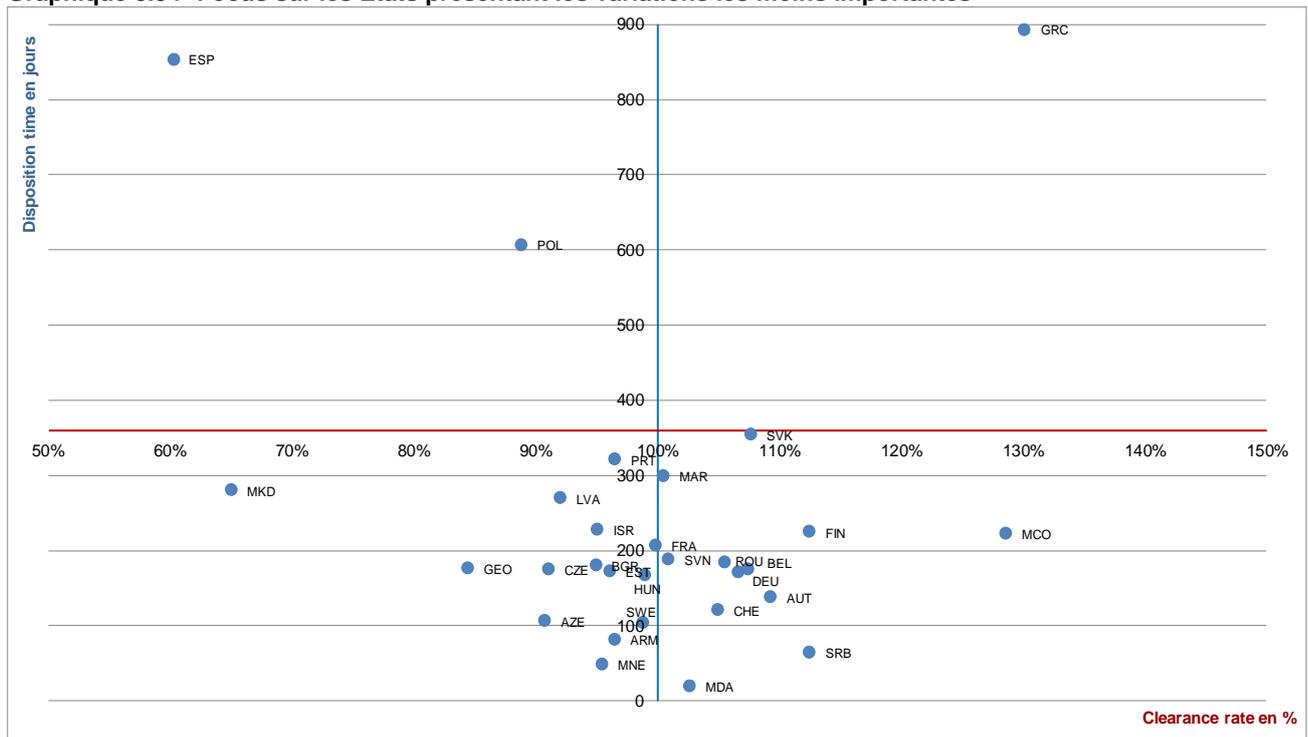
*Volume d'affaires dans les tribunaux et indicateurs de performance en 2016*

**Graphique 5.34 Clearance Rate au regard du *Disposition Time* des affaires administratives de la plus haute instance (Q99)**



Pour une meilleure visibilité, le deuxième graphique présente les Etats dont les variations sont moins importantes.

**Graphique 5.34 Focus sur les Etats présentant les variations les moins importantes**



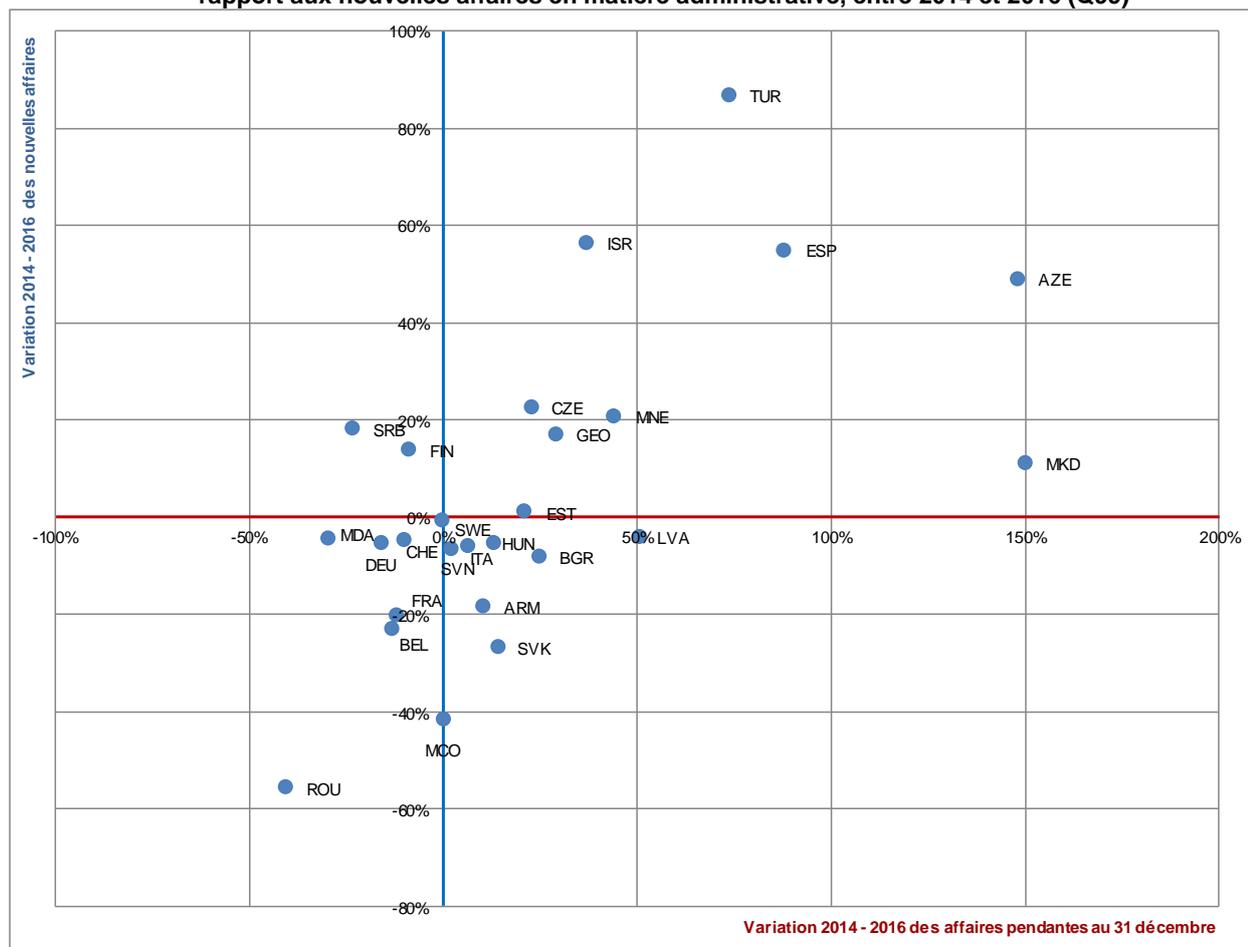
Le quadrant inférieur droit du graphique 5.34 montre les Etats et entités qui ont un *Clearance Rate* égal ou supérieur à 100 % et un *Disposition Time* inférieur à la moyenne de 359 jours. 13 Etats présentent un niveau satisfaisant de productivité des tribunaux en ce qui concerne les affaires administratives au niveau de la plus haute instance : **Autriche, Belgique, Finlande, France, Allemagne, République de Moldova, Monaco, Roumanie, Serbie, Slovénie, Slovaquie, Suisse et Maroc**. Le *Disposition Time* moyen de 359 jours en troisième instance est supérieur à celui de la première (357 jours) et de la deuxième instance (315 jours). En revanche, le *Clearance Rate* moyen de 101 % au niveau de la plus haute instance est une amélioration par rapport à la valeur de 95 % en deuxième instance, mais légèrement inférieur à celui de la première instance (103 %).

Dans 8 autres Etats où le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 % mais où le *Disposition Time* reste inférieur à la moyenne de 359 jours, la situation reste gérable : **Arménie, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Monténégro, Portugal, Suède et Israël**.

Les *Disposition Time* les plus bas concernent la **République de Moldova** (20 jours) et le **Monténégro** (49 jours).

Une surveillance de plus près est nécessaire dans le cas de **l'Italie**, où le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais le *Disposition Time* (986 jours) est plus du double de la moyenne. La situation est encore plus problématique dans les Etats qui ont un *Clearance Rate* particulièrement faible (quadrants de gauche) ou un *Disposition Time* très élevé (quadrants supérieurs), ou les deux, comme pour **Chypre** (*Disposition Time* : 2 522 jours), « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (*Clearance Rate* : 65 %), la **Pologne** (*Clearance Rate* : 89 % ; *Disposition Time* : 607 jours), **l'Espagne** (*Clearance Rate* : 60 % ; *Disposition Time* : 854 jours) et la **Turquie** (*Clearance Rate* : 49 % ; *Disposition Time* : 907 jours).

**Graphique 5.35 Variation des affaires pendantes au 31 décembre au niveau de la plus haute instance par rapport aux nouvelles affaires en matière administrative, entre 2014 et 2016 (Q99)**



Si l'on examine la variation des affaires administratives nouvelles au niveau de la plus haute instance entre 2014 et 2016, et la variation des affaires pendantes pour la même période, le graphique 5.35 met en évidence la performance positive de la **Finlande** et de la **Serbie**, qui ont pu réduire le nombre d'affaires pendantes malgré une augmentation du nombre d'affaires nouvelles. La **Serbie** enregistre une baisse particulièrement forte de 23 % des affaires pendantes, malgré l'augmentation de 18 % du nombre d'affaires nouvelles.

Il convient d'accorder une plus grande attention à la situation des Etats où le nombre d'affaires pendantes a soit augmenté malgré une diminution du nombre d'affaires nouvelles (**Arménie, Bulgarie, Hongrie, Italie, Lettonie, Slovaquie** et **Slovénie**), soit qui a augmenté considérablement plus que l'augmentation du nombre d'affaires nouvelles (**Azerbaïdjan, Estonie, Géorgie, Monténégro, Espagne** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** »). Les disparités entre les deux séries de chiffres sont particulièrement importantes en **Azerbaïdjan** et dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ». L'**Azerbaïdjan**, la **Géorgie** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » ont également eu des difficultés à réduire le volume des affaires pendantes en seconde instance. En **Bulgarie**, 6,9 % des affaires pendantes en 2016 ont plus de deux ans.

Evolution des indicateurs de performance

Tableau 5.36 Clearance Rate des affaires administratives de la plus haute instance entre 2010 et 2016 (Q99)

Etats / Entités	Clearance Rate des affaires administratives de la plus haute instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NAP	90%	NA	NA	
Andorre	NAP	NAP		NAP	
Arménie	NA	102%	95%	96%	
Autriche	NA	NA	NA	109%	
Azerbaïdjan	NA	80%	104%	91%	
Belgique	NA	NA	113%	107%	
Bosnie-Herzégovine	NAP	NAP	NAP	NAP	
Bulgarie	98%	104%	95%	95%	
Croatie	NA	NA	NA	NA	
Chypre	NA	NAP	NAP	190%	
République tchèque	103%	90%	102%	91%	
Danemark	NA	NA	NAP	NAP	
Estonie	92%	84%	110%	96%	
Finlande	92%	100%	102%	112%	
France	106%	101%	101%	100%	
Géorgie	87%	96%	91%	84%	
Allemagne	104%	100%	100%	107%	
Grèce	NA	NA	NA	130%	
Hongrie	95%	89%	108%	99%	
Islande	NAP	NA	NA	NA	
Irlande	NA	NAP	NAP	NAP	
Italie	144%	124%	96%	98%	
Lettonie	95%	NA	84%	92%	
Lituanie	NA	NA	NA	NA	
Luxembourg	NAP	NAP	NAP	NAP	
Malte	NA	NAP	NAP	NAP	
République de Moldova	NA	96%	101%	103%	
Monaco	NA	NA	96%	129%	
Monténégro	99%	96%	96%	95%	
Pays-Bas	96%	NA	98%	NA	
Norvège	NAP	NAP	NAP	NAP	
Pologne	75%	NA	NA	89%	
Portugal	NA	NA	NA	96%	
Roumanie	83%	69%	124%	105%	
Fédération de Russie	NA	96%	NA	NAP	
Serbie	138%	104%	89%	112%	
Slovaquie	111%	88%	79%	108%	
Slovénie	145%	107%	79%	101%	
Espagne	102%	168%	93%	60%	
Suède	108%	94%	112%	99%	
Suisse	102%	97%	98%	105%	
ERYMacédoine	59%	144%	78%	65%	
Turquie	80%	98%	100%	49%	
Ukraine	95%	125%	143%	NA	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NAP	NAP	NAP	
Israël		107%	96%	95%	
Maroc				100%	
<b>Moyenne</b>	100%	102%	100%	101%	
<b>Médiane</b>	98%	97%	98%	99%	
<b>Minimum</b>	59%	69%	78%	49%	
<b>Maximum</b>	145%	168%	143%	190%	

Le Clearance Rate moyen des affaires administratives au niveau de la plus haute instance montre une amélioration entre 2010 et 2012, une légère baisse en 2014 et un retour à des valeurs positives en 2016.

Sur les 3 Etats qui ont connu une amélioration régulière de leur *Clearance Rate* en ce qui concerne les affaires administratives à la plus haute instance de 2010 à 2014, seule la **Turquie** a renversé la tendance positive (de 100 % en 2014, à 49 % en 2016). Il s'agit d'une évolution significative si l'on considère que 8,7 % des affaires pendantes dans ce pays en 2016 avaient plus de 2 ans. 2 autres pays sont concernés même si les données n'ont pas été renseignées pour l'**Ukraine** en 2016 et pour la **République de Moldova** en 2010. La **Finlande** a augmenté le *Clearance Rate* des affaires administratives en plus haute instance dans les quatre cycles d'évaluation, passant de 92 % en 2010 à 112 % en 2016.

En **France**, le *Clearance Rate* a lentement diminué depuis 2010, passant de 106 % à 100 % en 2016. Au **Monténégro**, la diminution a eu lieu dans une fourchette de valeurs négatives, et en **Israël**, le *Clearance Rate* est passé de 107 % en 2012 à 95 % en 2016, ce qui peut avoir un impact sur l'évolution du volume des affaires pendantes. En **Israël**, 14,3 % des affaires administratives pendantes au niveau de la plus haute instance en 2016 avaient plus de deux ans.

**Tableau 5.37 Disposition Time des affaires administratives de la plus haute instance entre 2010 et 2016 (Q99)**

Etats / Entités	Disposition Time des affaires administratives de la plus haute instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NAP	284	NA	NA	.
Andorre	NAP	NAP	..	NAP	
Arménie	NA	23	62	82	
Autriche	NA	NA	NA	138	
Azerbaïdjan	NA	119	56	107	
Belgique	NA	NA	148	176	
Bosnie-Herzégovine	NAP	NAP	NAP	NAP	
Bulgarie	126	107	133	181	
Croatie	NA	NA	NA	NA	
Chypre	NA	NAP	NAP	2 522	.
République tchèque	107	147	156	176	
Danemark	NA	NA	NAP	NAP	
Estonie	115	154	126	173	
Finlande	362	368	312	225	
France	267	271	185	207	
Géorgie	135	151	149	176	
Allemagne	191	197	206	172	
Grèce	NA	NA	NA	893	.
Hongrie	197	280	129	168	
Islande	NAP	NA	NA	NA	
Irlande	NA	NAP	NAP	NAP	
Italie	640	778	886	986	
Lettonie	121	NA	189	270	.
Lituanie	NA	NA	NA	NA	
Luxembourg	NAP	NAP	NAP	NAP	
Malte	NA	NAP	NAP	NAP	
République de Moldova	NA	77	28	20	
Monaco	NA	NA	175	223	
Monténégro	4	27	41	49	
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA	
Norvège	NAP	NAP	NAP	NAP	
Pologne	445	NA	NA	607	.
Portugal	NA	NA	NA	322	.
Roumanie	137	411	117	185	
Fédération de Russie	NA	25	NA	NAP	.
Serbie	153	77	127	65	
Slovaquie	123	202	311	354	
Slovénie	112	83	220	188	
Espagne	566	298	458	854	
Suède	107	149	92	105	
Suisse	118	127	137	122	
ERYMacédoine	287	42	104	281	
Turquie	682	543	481	907	
Ukraine	70	240	254	187	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NAP	NAP	NAP	
Israël		247	258	228	
Maroc				299	
<b>Moyenne</b>	230	207	203	359	
<b>Médiane</b>	136	151	149	185	
<b>Minimum</b>	4	23	28	20	
<b>Maximum</b>	682	778	886	2522	

Le *Disposition Time* moyen des affaires administratives de troisième instance a diminué régulièrement entre 2010 et 2014, mais en 2016, il a connu une forte augmentation de 156 jours par rapport à 2014.

Seule la **République de Moldova**, montre une amélioration continue du *Disposition Time*. La **Turquie** a connu une amélioration constante du *Disposition Time* entre 2010 et 2014, mais en 2016, l'indicateur a augmenté de façon significative (de 481 jours en 2014 à 907 jours en 2016, soit plus du double de la moyenne dans cette catégorie d'affaires).

6 Etats ont connu une détérioration continue du *Disposition Time* au cours des quatre cycles d'évaluation. La situation en **Arménie**, **République tchèque**, **Lettonie**, au **Monténégro** et en **Slovaquie** (*Disposition Time* : 354 jours) peut être considérée comme acceptable car le *Disposition Time* reste inférieur à la moyenne. L'**Italie** a également suivi cette tendance négative : son *Disposition Time* (986 jours) est plus de deux fois supérieur à la moyenne.

La situation devrait également être suivie de près en **Azerbaïdjan** et **Espagne**, où le *Disposition Time* a augmenté d'environ 50 % en 2014 et 2016.

En 2016, 4 Etats ont inversé la tendance négative observée entre 2010 et 2014 : **Allemagne**, **Suisse**, **Ukraine** et **Israël**.

#### **5.3.4 Catégories spécifiques d'affaires : affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit d'entrée et de séjour des étrangers**

Pour le cycle d'évaluation 2016-2018, au regard de l'importance des vagues migratoires en Europe, la CEPEJ a voulu mesurer l'impact spécifique des contentieux relatifs aux demandeurs d'asile et au droit des étrangers (droit d'entrée et droit de séjour) sur les systèmes judiciaires. La grille d'évaluation a donc intégré deux nouvelles catégories d'affaires précisément définies dans la note explicative, invitant les Etats à fournir les explications permettant de comprendre les grandes lignes de la législation applicable et l'impact de ces contentieux sur l'activité juridictionnelle dans chaque Etat et entité au niveau des juridictions de première instance :

- Les affaires relatives aux demandeurs d'asile (statut de réfugié en application de la Convention de Genève de 1951). Pour mesurer l'impact sur les systèmes judiciaires, sont uniquement comptabilisées les affaires pour lesquelles un recours juridictionnel a été introduit ou un jugement a été rendu suite à la décision d'accorder ou non le statut de réfugié à une personne. Ne sont pas intégrées les décisions d'un organisme administratif de premier niveau pouvant attribuer directement ce statut.
- Les affaires relatives au droit d'entrée et au droit de séjour des étrangers. Là encore, sont comptabilisées uniquement les affaires pour lesquelles un recours juridictionnel a été introduit ou un jugement a été rendu suite à la décision d'accorder ou de refuser le droit d'entrée ou au séjour d'une personne non-nationale.

**Tableau 5.38 Nombre absolu, Clearance Rate et Disposition Time des affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit d'entrée et de séjour des étrangers en 2016 (Q101)**

Etats / Entités	Nombre absolu des affaires nouvelles		Clearance Rate		Disposition Time	
	Affaires concernant les demandeurs d'asile	Affaires concernant le droit d'entrée et de séjour des étrangers	Affaires concernant les demandeurs d'asile	Affaires concernant le droit d'entrée et de séjour des étrangers	Affaires concernant les demandeurs d'asile	Affaires concernant le droit d'entrée et de séjour des étrangers
Albanie	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Andorre	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Arménie	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Autriche	1 581	21 383	99%	66%	63	387
Azerbaïdjan	NAP	7	NAP	143%	NAP	37
Belgique	6 626	9 292	90%	148%	174	502
Bosnie-Herzégovine	8	57	75%	75%	122	119
Bulgarie	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatie	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Chypre	NA	NA	NA	NA	NA	NA
République tchèque	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Danemark	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Estonie	316	88	100%	84%	16	168
Finlande	10 418	2 223	34%	120%	769	205
France	39 986	28 511	107%	99%	NA	NA
Géorgie	163	347	63%	52%	394	NA
Allemagne	181 996	NA	59%	NA	374	NA
Grèce	244	1 322	207%	508%	330	886
Hongrie	949	854	105%	96%	40	120
Islande	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Irlande	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Italie	53 462	NAP	27%	NAP	1 343	NAP
Lettonie	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Lituanie	NA	250	NA	101%	NA	88
Luxembourg	333	60	90%	155%	NA	NA
Malte	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
République de Moldova	6	242	167%	96%	1 424	80
Monaco	0	3		100%	..	365
Monténégro	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Norvège	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Pologne	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Portugal	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Roumanie	351	265	101%	99%	157	128
Fédération de Russie	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
Serbie	24	NA	38%	NA	730	NA
Slovaquie	42	NA	105%	NA	58	NA
Slovénie	204	137	97%	110%	39	232
Espagne	601	22 736	95%	111%	434	186
Suède	13 488	12 065	62%	91%	280	84
Suisse	5 204	NA	91%	NA	231	NA
ERYMacédoine	65	NA	135%	NA	71	NA
Turquie	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Ukraine	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Israël	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Maroc	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
<b>Moyenne</b>	14367	5547	93%	125%	371	239
<b>Médiane</b>	342	306	95%	100%	231	168
<b>Minimum</b>	0	3	27%	52%	16	37
<b>Maximum</b>	181996	28511	207%	508%	1424	886

24 Etats ont pu fournir des données. L'impact de ces deux contentieux liés aux migrations apparaît significatif sur le contentieux des juridictions (affaires entrantes) dans 9 pays d'Europe occidentale: **Autriche, Belgique, Finlande, France, Allemagne, Italie, Espagne, Suède et Suisse**, mais avec des différences fortes quant au contentieux concernés.

Le contentieux des juridictions concernant spécifiquement les demandeurs d'asile (recours contre une décision de refus d'attribuer le statut) est renseigné par 21 Etats mais n'a un impact significatif que dans 7 d'entre eux (plus de 5 000 affaires) où les demandeurs souhaitent résider : **Belgique, Finlande, France, Allemagne, Italie, Suède et Suisse**.

La législation et la pratique des demandeurs d'asile explique par exemple que l'impact sur la **Grèce**, pourtant pays d'entrée, ou l'**Espagne**, apparaisse moins important, l'identification de l'arrivant, voire une demande d'asile pouvant être effectuée dans ce pays mais faire l'objet d'une autre demande suivie d'un contentieux dans un autre pays européen.

Concernant le contentieux relatif à l'entrée et au séjour des étrangers, 17 pays ont pu transmettre des données chiffrées, l'impact significatif ne concernant que 5 d'entre eux (plus de 5 000 affaires) : **Belgique** (9 292), **Suède** (12 065), **Autriche** (21 383), **France** (22 511), **Espagne** (22 736).

### ***Efficacité du traitement des contentieux relatifs au droit d'asile, à l'entrée et au séjour des étrangers***

#### *Demandeurs d'asile*

L'analyse des statistiques des affaires concernant les demandes d'asile montrent que 6 Etats ont des délais satisfaisants de traitement dans leurs tribunaux en relation avec ce type d'affaires, en l'occurrence, les Etats avec un *Clearance Rate* de 100 % ou supérieur et un *Disposition Time* inférieur à la moyenne de 371 jours : **Estonie, Grèce, Hongrie, Roumanie, Slovaquie et « l'ex-République Yougoslave de Macédoine »**.

Cependant, 371 jours est une période qui dépasse un an et, pour cette raison, ne révèle pas un bon niveau d'efficacité. Le chiffre moyen ne devrait pas être pris en compte car il y a de fortes chances qu'il ait été affecté par les statistiques de l'**Italie** et de la **République de Moldova** dont les *Disposition Time* sont de 1 343 jours et 1 424 jours respectivement. C'est une situation inquiétante, mais différente selon les deux pays au regard du très grand nombre de personnes concernées par ces retards en **Italie** (plus de 53 000) et du très faible nombre en **République de Moldova** (moins de 300).

Le tableau montre 2 Etats dont le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 % mais le *Disposition Time* peut être considéré comme satisfaisant (inférieur à la moyenne de 371 jours) : **Autriche et Slovaquie** (39 jours).

Seule l'**Espagne** combine un *Clearance Rate* légèrement inférieur à 100 % avec un *Disposition Time* supérieur à la moyenne - 434 jours.

La situation est critique dans les Etats qui ont un *Clearance Rate* particulièrement bas ou un *Disposition Time* très élevé, ou les deux, car cela montre que les tribunaux ont des difficultés à gérer le volume d'affaires nouvelles. L'arriéré et les durées des procédures pourront probablement s'aggraver dans le futur si des mesures spécifiques ne sont pas prises concernant l'efficacité de la justice des Etats. Certains pays nécessitent une attention particulière: **Finlande** (*Disposition Time*: 769 jours; *Clearance Rate*: 34 %), **Allemagne** (*Disposition Time*: 374 jours, *Clearance Rate*: 59 %), **Italie** (*Disposition Time*: 1 343 jours; *Clearance Rate*: 27 %), **Serbie** (*Disposition Time*: 730 jours; *Clearance Rate*: 38 %), **Suède** (*Clearance Rate*: 62 %). L'analyse doit être relativisée dans d'autres pays au vu du faible nombre de personnes concernées et de situations particulières : **Bosnie-Herzégovine** (*Clearance Rate*: 75 %), **Géorgie** (*Disposition Time*: 394 jours, *Clearance Rate*: 63 %), **République de Moldova** (*Disposition Time*: 1 424 jours).

#### *Affaires concernant le droit à l'entrée et au séjour des étrangers*

5 Etats ont des délais de traitement satisfaisants dans leurs tribunaux concernant ce type d'affaires, en l'occurrence, les Etats avec un *Clearance Rate* de 100 % ou supérieur et un *Disposition Time* inférieur à la moyenne de 239 jours (inférieur à la moyenne de 371 jours pour les affaires relatives aux demandeurs d'asile) : **Azerbaïdjan, Finlande, Lituanie, Slovaquie et Espagne**. Il convient de souligner la moyenne très

élevée du *Clearance Rate* (125 %) des affaires portant sur le droit à l'entrée et au séjour des étrangers. Il est probable que cette moyenne ait été affectée par le ratio élevé de 508 % enregistré par la **Grèce**. De plus, le petit nombre d'affaires en **Azerbaïdjan**, **Lituanie** et **Slovénie** doit être pris en compte.

Le tableau montre 3 Etats avec un *Clearance Rate* qui est légèrement inférieur à 100 % mais dont le *Disposition Time* peut être considéré comme satisfaisant (inférieur à la moyenne de 239 jours) – **Hongrie**, **République de Moldova** et **Roumanie**.

La situation est critique dans les Etats qui ont un *Clearance Rate* particulièrement bas ou un *Disposition Time* très élevé, ou les deux, car cela montre que les tribunaux ont des difficultés à gérer le volume d'affaires nouvelles. L'arriéré et les durées des procédures pourront probablement s'aggraver dans le futur si des mesures spécifiques ne sont pas prises. Certains pays demandent une attention particulière: **Autriche** (*Disposition Time*: 387 jours; *Clearance Rate*: 66 %), avec plus de 21 000 affaires, **Belgique** (*Disposition Time*: 502 jours), avec plus de 9 000 affaires, **Grèce** (*Disposition Time*: 886 jours), avec 1 322 affaires. La **Géorgie** et la **Bosnie-Herzégovine** ont un nombre très réduit d'affaires : **Géorgie** (*Clearance Rate*: 52 %) avec 347 affaires, **Bosnie-Herzégovine** (*Clearance Rate*: 75 %) avec 57 affaires. **Monaco** a un nombre d'affaires non significatif (7).

### ***Le cadre juridique et les spécificités de chaque Etats /entité***

Parmi les 24 pays qui ont transmis des données chiffrées à la question 101, la plupart (21) ont précisé les références des textes ou un lien utile. D'autres, qui ont répondu par NA ou NAP ont cependant fourni des explications permettant de déterminer si l'instance de recours était rattachée à l'institution judiciaire et (ou) présidée par un juge et ainsi de disposer d'une première vision comparée documentée des systèmes juridiques relative au droit d'asile dans les pays membres du Conseil de l'Europe. L'ensemble de ces commentaires et références est disponible sur CEPEJ-STAT (<https://www.coe.int/fr/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>).

### **Tendances et conclusions**

Au regard de l'importance des vagues migratoires en Europe, pour la première fois la CEPEJ a mesuré l'impact spécifique sur les systèmes judiciaires des contentieux relatifs aux demandeurs d'asile et au droit des étrangers (entrée et au séjour).

Il en ressort que l'impact de ces deux contentieux liés aux migrations apparaît significatif sur le contentieux des juridictions dans 9 pays d'Europe occidentale : **Autriche**, **Belgique**, **Finlande**, **France**, **Allemagne**, **Italie**, **Espagne**, **Suède**, **Suisse**.

Cet impact dépend aussi des possibilités de recours juridictionnel offertes dans chaque pays et leur utilisation par les demandeurs. Les informations recueillies auprès des Etats permettent de dresser un panorama juridique et organisationnel des contentieux relatifs aux demandes d'asile ainsi qu'à l'entrée et au séjour des étrangers.

#### 5.4 Justice pénale : données 2016 et tendances concernant les indicateurs de performance

Cette section utilise la terminologie du « Recueil Européen de Référence sur les Crimes et la Justice Pénale » (« *European Sourcebook of Crimes and Criminal Justice* »). Elle traite de la gestion des affaires pénales par les tribunaux, y compris par les procureurs.

Les infractions pénales comprennent toutes les infractions définies comme pénales par la loi, y compris les infractions au code de la route (principalement la conduite dangereuse et la conduite sous l'influence de l'alcool au volant). Il s'agit d'actes qui sont normalement poursuivis par un procureur, alors que les infractions qui sont poursuivies directement par la police, telles que les infractions mineures au code de la route et certaines atteintes à l'ordre public, ne sont pas incluses.

Afin d'identifier et de mieux comprendre les principales tendances en Europe, le système d'évaluation des systèmes judiciaires de la CEPEJ établit une distinction entre les affaires pénales mineures et les affaires pénales graves, puisque pour les infractions pénales mineures, des procédures judiciaires plus courtes et/ou d'autres aspects du traitement des affaires peuvent s'appliquer (par exemple, l'imposition d'une amende administrative, une sanction imposée par un procureur sans l'intervention d'un juge, des sanctions policières, etc.). Des tribunaux, des cours ou des juges spéciaux peuvent également être compétents pour connaître d'infractions pénales mineures (par exemple, les tribunaux des délits ou les tribunaux de police). Il peut également être possible de recourir à la médiation, à la conciliation ou à d'autres formes de règlement extrajudiciaire des litiges pour des infractions pénales mineures.

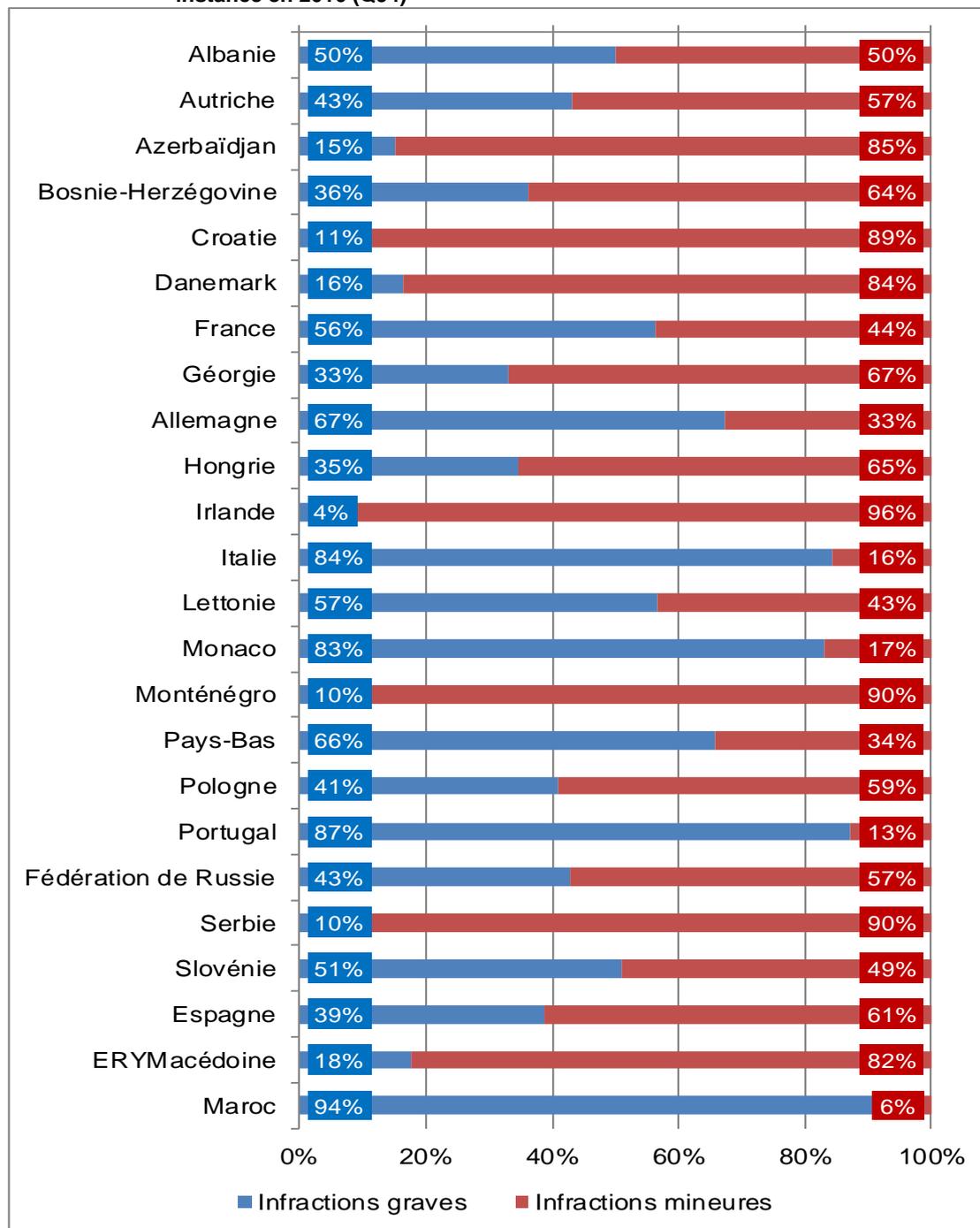
Afin de différencier les « infractions mineures » et les « infractions graves » et d'assurer autant que possible la cohérence et la comparabilité des réponses pour les différents systèmes juridiques étudiés, il a été demandé aux Etats et entités participants de classer comme « mineures » toutes les infractions pour lesquelles il n'est pas possible de prononcer une peine privative de liberté. A l'inverse, les « infractions graves » sont celles qui sont punissables d'une privation de liberté (arrestation et détention, emprisonnement). Parmi les exemples d'affaires pénales graves, on peut citer le meurtre, le viol, la criminalité organisée, la fraude, le trafic de drogue, le trafic d'êtres humains, etc. Les infractions mineures couvrent, par exemple, certaines catégories d'infractions au code de la route, les atteintes à l'ordre public, etc.

L'analyse de la performance des tribunaux dans ce secteur dans différents Etats et entités devrait tenir compte de la part des affaires pénales graves dans le nombre total d'affaires pénales nouvelles, terminées et pendantes. Le tableau 5.39 montre la part des affaires pénales graves et des infractions mineures en première instance dans les 24 Etats qui ont été en mesure de faire cette distinction.

### 5.4.1 Affaires pénales - Première instance

Volume d'affaires du ministère public et des tribunaux et indicateurs de performance en 2016

Graphique 5.39 Part des infractions graves et des infractions mineures au sein des affaires pénales de première instance en 2016 (Q94)



En raison de sa complexité accrue, la catégorie des affaires pénales graves reflète plus étroitement la quantité de travail nécessaire pour éliminer le volume d'affaires dans ce secteur. En revanche, les affaires d'infractions mineures sont généralement plus simples à résoudre et peuvent être traitées dans un délai plus court. En conséquence, lorsque la part des infractions mineures est sensiblement plus élevée que celle des infractions graves, les indicateurs d'efficacité qui en résulteraient donneraient une image plus positive de la situation dans le pays concerné. Cela peut s'appliquer à la situation en **Azerbaïdjan, Croatie, au Danemark, en Irlande, au Monténégro, en Serbie** et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et, dans une certaine mesure, en **Bosnie-Herzégovine, Géorgie et Hongrie**. Cette composition du volume des affaires pénales, en termes de complexité, devrait être prise en compte dans l'analyse qui suit.

Plus généralement, sur les 24 Etats et entités qui ont fourni des données par catégorie sur les affaires pénales en 2016, 14 ont reçu plus d'infractions mineures que d'infractions graves. Dans les 10 autres Etats et entités, les affaires graves représentaient la majorité du volume d'affaires des tribunaux. En particulier, en **Italie**, à **Monaco**, au **Portugal** et au **Maroc**, plus de 70 % des affaires portées devant les tribunaux de première instance étaient des infractions graves, ce qui affecte inévitablement toute conclusion quant à l'efficacité globale puisque, comme nous l'avons déjà noté, ces affaires prennent généralement plus de temps à résoudre.

Le nombre de nouvelles infractions graves diffère également de manière significative entre les Etats et entités, allant de 545 affaires à **Monaco** à plus d'un million d'affaires en **Italie** (1 217 842). En ce qui concerne les infractions mineures, les chiffres vont de 111 affaires à **Monaco** à plus d'un demi-million d'affaires en **Pologne** (545 706).

Le traitement rapide des affaires pénales, conformément aux exigences d'une procédure régulière, revêt une importance particulière pour la sauvegarde des droits fondamentaux, en particulier dans les affaires où des mesures imposant la privation de liberté lors de la phase préparatoire au procès sont en place. Le tableau ci-dessous donne des informations sur le nombre d'affaires pénales traitées par les procureurs pour 100 habitants.

**Tableau 5.40 Nombre d'affaires traitées par le ministère public pour 100 habitants en 2016 (Q107, Q107.1, Q107.1, Q108 et Q109)**

Etats / Entités	Nombre d'affaires pour 100 habitants				Nombre total d'affaires terminées par le procureur par rapport au pourcentage d'affaires reçues (1)+(2)+(3)	Les données comprennent des affaires d'infraction routière
	Reçues par le procureur	Classées sans suite par le procureur (1)	Terminées par une sanction ou par une mesure imposée ou négociée par le procureur (2)	Portées par le procureur devant les tribunaux (3)		
Albanie	1,47	1,21	NAP	0,45	113%	
Andorre	6,51	NAP	NA	NA	NA	
Arménie	0,10	0,15	NAP	0,08	239%	
Autriche	5,91	4,81	0,22	0,75	98%	
Azerbaïdjan	NA	0,08	NAP	0,12	NA	
Belgique	NA	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	1,93	0,32	0,41	0,39	58%	
Bulgarie	1,81	1,71	NAP	0,48	121%	
Croatie	1,67	0,74	0,00	0,43	71%	
Chypre	NA	NA	NA	NA	NA	
République tchèque	2,32	1,57	0,20	0,66	105%	
Danemark	3,01	0,44	0,86	2,47	125%	
Estonie	NA	1,02	0,15	0,52	NA	
Finlande	1,46	0,46	0,01	0,93	97%	
France	7,45	4,93	0,87	0,89	90%	
Géorgie	1,17	0,59	0,31	0,39	110%	
Allemagne	6,34	3,75	0,21	1,23	82%	
Grèce	NA	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	1,93	0,26	0,11	1,66	106%	
Islande	2,00	0,25	NA	1,66	NA	
Irlande	0,28	0,10	NA	0,14	NA	
Italie	5,17	3,64	0,02	0,90	88%	
Lettonie	0,73	0,06	0,09	0,51	89%	
Lituanie	2,65	1,00	NAP	1,16	82%	
Luxembourg	9,69	3,61	NA	1,92	NA	
Malte	NA	NAP	NAP	3,61	NA	
République de Moldova	1,87	0,35	0,20	0,40	51%	
Monaco	6,16	3,61	0,37	1,26	85%	
Monténégro	1,47	0,52	0,12	0,56	81%	
Pays-Bas	1,11	0,25	0,24	0,61	99%	
Norvège	6,53	2,86	1,39	1,43	87%	
Pologne	2,35	0,80	0,38	0,74	82%	
Portugal	4,28	NA	NA	0,49	NA	
Roumanie	3,48	2,66	0,46	0,24	96%	
Fédération de Russie	0,64	0,00	NAP	0,60	94%	
Serbie	1,61	0,95	0,36	0,59	118%	
Slovaquie	1,35	0,46	0,04	0,46	71%	
Slovénie	3,32	0,82	0,08	0,49	42%	
Espagne	NA	NAP	NA	NA	NA	
Suède	4,56	1,70	0,58	1,77	89%	
Suisse	6,92	1,19	5,57	0,17	100%	
ERYMacédoine	1,42	0,51	0,02	0,86	98%	
Turquie	4,20	1,36	NA	0,87	NA	
Ukraine	NA	NA	NAP	NA	NA	
RU: Angleterre et Pays de Galles	0,94	0,10	NAP	1,01	117%	
RU: Ecosse	3,62	0,94	0,96	NA	NA	
Israël	4,00	1,38	0,00	1,87	81%	
Maroc	4,16	1,47	0,63	1,57	88%	
<b>Moyenne</b>	3,14	1,31	0,53	0,87	96%	
<b>Médiane</b>	2,16	0,81	0,22	0,61	94%	
<b>Minimum</b>	0,10	0,00	0,00	0,08	42%	
<b>Maximum</b>	9,69	4,93	5,57	3,61	239%	

Les données collectées pour le cycle d'évaluation 2016-2018 de la CEPEJ montrent que les procureurs ont reçu en moyenne 3,14 affaires pour 100 habitants (une légère diminution par rapport aux 3,4 affaires enregistrées en 2014). Environ 42 % d'entre eux ont été classées sans suite par le ministère public et 28 % ont été portées par les procureurs devant les tribunaux. En 2016, 27 % des affaires ont donné lieu à une sanction ou à une mesure imposée ou négociée par les procureurs.

Les chiffres médians sont plus faibles à cet égard, ce qui s'explique probablement par les très faibles chiffres enregistrés pour certains Etats et entités - par exemple, 0,10 affaires pour 100 habitants reçus par le ministère public en **Arménie**, 0,73 en **Lettonie**, 0,64 en **Fédération de Russie** et 0,94 en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. En ce qui concerne l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, la diminution par rapport aux cycles précédents reflète les tendances récentes de la criminalité enregistrée dans l'ensemble. En outre, certaines modifications récentes de la loi signifient que certaines affaires mineures sont désormais traitées directement par la police plutôt que d'être transmises aux procureurs.

Le taux moyen d'affaires résolues par les procureurs par rapport aux affaires reçues est de 96 %. Les taux varient de 42 % en **Slovénie** à 239 % en **Arménie** (qui a enregistré le plus faible nombre de nouvelles affaires pour 100 habitants en 2016).

C'est au **Luxembourg** que le nombre d'affaires reçues par les procureurs est le plus élevé, soit 9,69 affaires pour 100 habitants. Des chiffres élevés des nouvelles affaires (plus de 6 affaires pour 100 habitants) sont également enregistrés en **Andorre**, **France**, **Allemagne**, à **Monaco**, en **Norvège** et **Suisse**. En **France**, environ deux tiers des affaires reçues par le ministère public sont classées sans suite. D'après les observations présentées par l'Etat, cette situation résulte principalement d'un manque de clarification ou d'une caractérisation insuffisante des affaires. De même, à **Monaco**, environ 59 % des affaires sont classées sans suite - selon les commentaires de l'Etat, un nombre significatif de ces affaires concerne l'émission de chèques sans fonds (toujours une infraction pénale dans le pays). La **Norvège** a signalé des erreurs dans son enregistrement statistique, ce qui peut expliquer le taux élevé des affaires nouvelles. La **Suisse** explique l'augmentation du nombre d'affaires classées sans suite par l'augmentation générale du nombre d'affaires pénales traitées par le ministère public. En **Allemagne**, en ce qui concerne les affaires classées sans suite par le ministère public, l'augmentation entre 2014 et 2016 est principalement due à la méthode de calcul du nombre d'affaires dans ce pays.

Une meilleure compréhension du volume des affaires et de l'efficacité des procureurs dans les différents systèmes étudiés peut être obtenue en examinant le nombre d'affaires impliquant des procédures de plaider coupable, portées devant les tribunaux par le procureur. Toutefois, bien que ces procédures constituent un instrument d'efficacité important dans le secteur de la justice pénale, un recours prolongé à ces procédures peut soulever des préoccupations quant à la qualité de la justice fournie à l'accusé dans un pays donné. En particulier, les systèmes de renonciation au procès peuvent inciter à plaider coupable et à éviter le procès, ainsi qu'à soustraire toute violation éventuelle des droits de l'homme à l'examen dans une salle d'audience publique. Ces considérations doivent donc être prises en compte lors de l'examen des statistiques disponibles.

Tableau 5.41 Nombre d'affaires de procédures du plaider coupable pour 100 habitants en 2016 (Q107, Q107.1, Q108 et Q109)

Etats / Entités	Nombre d'affaires portées par le procureur devant les tribunaux par le biais de la procédure du plaider coupable pour 100 habitants		
	Total	Avant que l'affaire ne soit portée devant les tribunaux	Pendant la procédure judiciaire
Albanie	NA	NA	NA
Andorre	0,97	NA	NA
Arménie	NAP	NAP	NAP
Autriche	NA	NA	NA
Azerbaïdjan	NAP	NAP	NAP
Belgique	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	0,03	0,01	0
Bulgarie	0,29	0,16	0
Croatie	0,01	NA	NA
Chypre	NAP	NAP	NAP
République tchèque	0,001	NA	NA
Danemark	NA	NA	NA
Estonie	NAP	NAP	NAP
Finlande	0,00	NA	NA
France	0,11	NAP	0
Géorgie	0,25	0,14	0
Allemagne	NAP	NAP	NAP
Grèce	NA	NA	NA
Hongrie	NAP	NAP	NAP
Islande	NA	NA	NA
Irlande	NA	NA	NA
Italie	NAP	NAP	NAP
Lettonie	0,07	0,04	0
Lituanie	0,53	0,53	NAP
Luxembourg	NA	NA	NA
Malte	NAP	NAP	NAP
République de Moldova	0,03	0,02	0
Monaco	NAP	NAP	NAP
Monténégro	0,02	NAP	NAP
Pays-Bas	NAP	NAP	NAP
Norvège	0,50	0,50	NAP
Pologne	0,38	0,33	0
Portugal	NA	NA	NA
Roumanie	0,01	0,01	NAP
Fédération de Russie	NA	NA	NA
Serbie	0,07	0,01	0
Slovaquie	0,09	0,08	0
Slovénie	0,02	NA	NA
Espagne	0,37	0,20	0
Suède	NAP	NAP	NAP
Suisse	5,57	5,57	NAP
ERYMacédoine	0,02	0,02	NAP
Turquie	NAP	NAP	NAP
Ukraine	NA	0,00	NA
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA
RU: Ecosse	NA	NA	NA
Israël	0,27	NA	NA
Maroc	NAP	NAP	NAP
<b>Moyenne</b>	0,44	0,51	0,07
<b>Médiane</b>	0,07	0,08	0,05
<b>Minimum</b>	0,001	0,00	0,00
<b>Maximum</b>	5,57	5,57	0,18

Le tableau ci-dessus indique le nombre de procédures du plaider coupable présentées au tribunal par le procureur, en faisant la distinction entre les plaidoyers de culpabilité avant et pendant la procédure judiciaire. Des informations à cet égard ont été recueillies pour la première fois dans le cadre du cycle d'évaluation 2016-2018. Très peu d'Etats et entités ont fourni des données à cet égard. La CEPEJ espère qu'un plus grand nombre d'Etats et entités seront en mesure de produire des statistiques à cet égard lors du prochain cycle d'évaluation.

Parmi les Etats pour lesquels des statistiques sont disponibles, la **Suisse** a le taux le plus élevé de procédures du plaider coupable (5,57 affaires pour 100 habitants) portées devant les tribunaux, ce qui est nettement plus élevé que dans n'importe quel autre Etat ou entité. Ce nombre élevé d'affaires s'explique par le fait que la criminalité est globalement faible en **Suisse** et ne conduit que rarement à prononcer des sanctions supérieures à 6 mois d'emprisonnement. Les procureurs peuvent prononcer de telles sanctions, étant entendu que chaque peine ou mesure prononcée par un procureur peut être portée devant un tribunal pour réexamen de la sanction. Cette augmentation s'explique aussi par l'augmentation du volume d'affaires traitées par le procureur et l'intérêt de l'accusé à ce que l'affaire pénale soit classée rapidement et à éviter la publicité des débats.

En **Croatie**, en 2016, 440 jugements ont été rendus en vertu de l'accord des parties, à la suite d'un plaidoyer de culpabilité de l'accusé. Dans ce pays, une diminution depuis la période d'évaluation précédente, au cours de laquelle l'une des affaires pénales concernant la répression de la corruption et de la criminalité organisée (plus de 300 prévenus) et impliquait un accord avec un grand nombre de prévenus, a été constatée.

En **République de Moldova**, le nombre de procédures du plaider coupable au cours de la procédure judiciaire a diminué en 2016 par rapport à 2014 à la suite de la mise en œuvre d'une procédure simplifiée fondée sur des éléments de preuve administrés au stade de l'enquête (article 364/1 du Code de Procédure Pénale).

En **Roumanie**, l'introduction de nouvelles dispositions sur les procédures du plaider coupable a entraîné une augmentation du nombre d'affaires portées devant les tribunaux par le ministère public, par rapport aux statistiques de 2014. Il y a également eu une prise de conscience accrue concernant cette pratique.

Depuis l'introduction de dispositions sur les procédures de négociation de plaidoyer dans la loi de procédure pénale de 2012, la **Slovénie** a également connu une augmentation constante du nombre d'accords conclus entre les accusés et les procureurs. La proportion de ces accords par rapport aux actes d'accusation a également augmenté (de 1,1 % en 2012, à 2 % en 2014, à 3,8 % en 2016). L'explication générale donnée à cette tendance est que les parties aux procédures pénales ont reconnu que ce nouvel instrument est bénéfique en termes d'accélération du processus de prise de décision finale et de réduction de la sanction qui serait infligée si un procès complet devait avoir lieu.

En outre, d'autres commentaires contribuent à éclaircir la manière dont les procédures du plaider coupable sont utilisées dans les Etats ou entités participants, notamment : la procédures du plaider coupable étant souvent utilisée pour des infractions moins graves (**France**) ; le plaidoyer de culpabilité ne dispense pas le tribunal de son obligation de présenter également d'autres éléments de preuve (**Croatie**); et il n'y a pas de procédures du plaider coupable en tant que telle, bien que si quelqu'un plaide coupable, il existe des procédures spéciales pour accélérer les procédures (**Italie**).

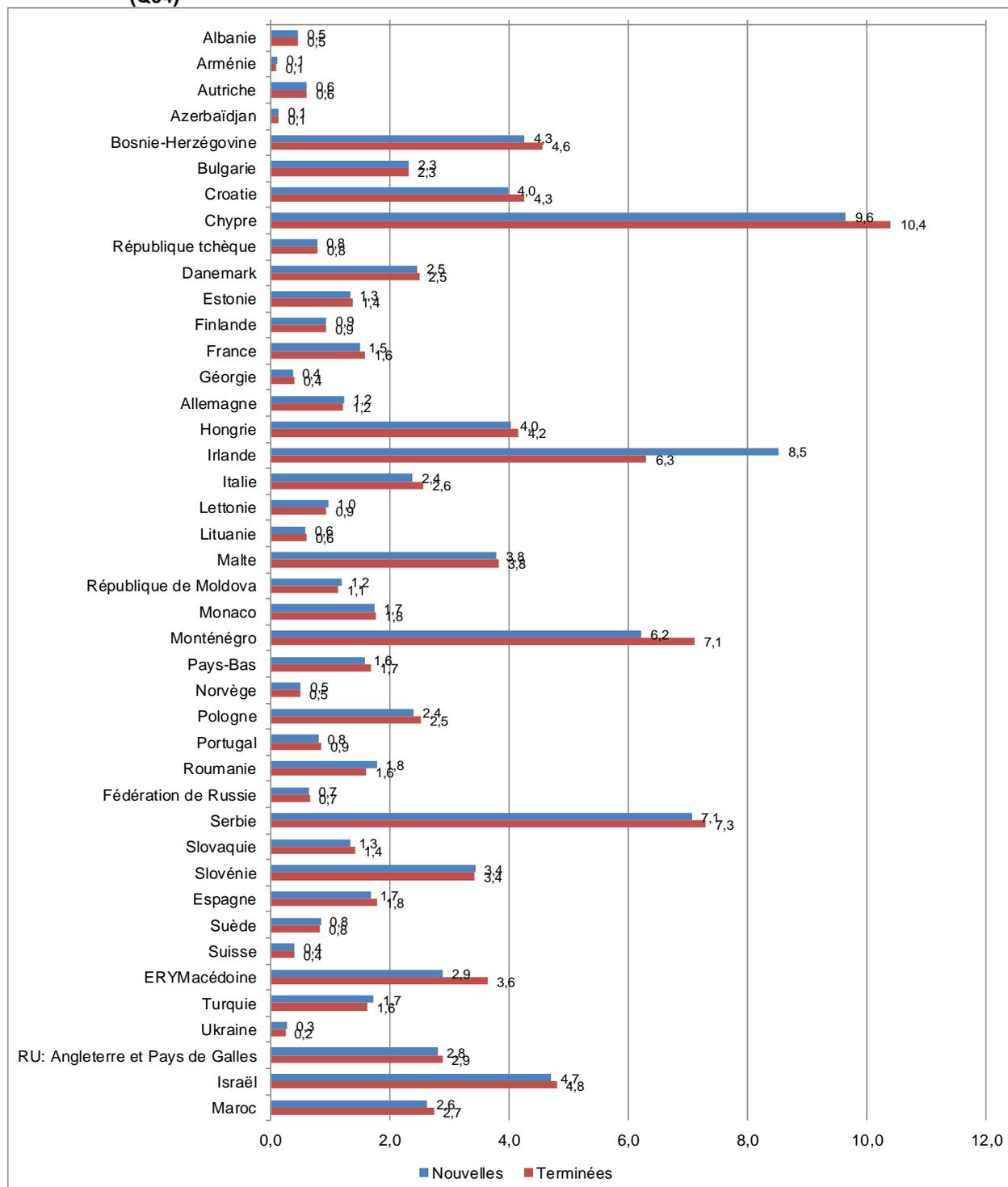
**Tableau 5.42 Ratio entre les affaires portées devant le tribunal par le procureur et le nombre d'affaires reçues par le procureur, entre 2010 et 2016 (Q107)**

Etats / Entités	Ratio des affaires portées devant le tribunal et des affaires nouvelles				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	35,82%	26,00%	31,21%	30,66%	
Andorre	6,16%	NA	19,54%	NA	
Arménie	NA	NA	NA	80,66%	
Autriche	13,26%	13,30%	12,98%	12,71%	
Azerbaïdjan	1619,48%	2451,29%	NA	NA	
Belgique	2,98%	4,08%	4,16%	NA	
Bosnie-Herzégovine	25,54%	24,91%	23,73%	20,26%	
Bulgarie	NA	28,70%	25,25%	26,57%	
Croatie	32,43%	26,23%	29,95%	25,92%	
Chypre	NA	NA	NA	NA	
République tchèque	19,58%	20,36%	27,03%	28,60%	
Danemark	53,97%	49,84%	63,64%	81,99%	
Estonie	NA	NA	21,76%	NA	
Finlande	72,48%	70,72%	64,50%	64,08%	
France	12,87%	11,98%	12,10%	11,93%	
Géorgie	NA	19,09%	NA	33,05%	
Allemagne	23,43%	23,50%	22,09%	19,33%	
Grèce	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	81,30%	68,06%	83,64%	86,32%	
Islande	NA	79,06%	NA	82,93%	
Irlande	NA	46,59%	46,85%	50,51%	
Italie	20,36%	19,67%	18,54%	17,43%	
Lettonie	69,29%	68,95%	68,60%	69,55%	
Lituanie	70,44%	29,82%	50,67%	43,81%	
Luxembourg	5,85%	24,21%	17,13%	19,78%	
Malte	NA	NA	NA	NA	
République de Moldova	20,15%	19,59%	20,73%	21,53%	
Monaco	55,07%	37,31%	33,35%	20,41%	
Monténégro	0,00%	50,73%	42,88%	38,31%	
Pays-Bas	56,15%	54,86%	54,02%	54,59%	
Norvège	22,00%	20,92%	18,54%	21,87%	
Pologne	32,36%	32,84%	17,71%	31,37%	
Portugal	13,51%	14,03%	NA	11,42%	
Roumanie	5,31%	6,24%	4,64%	6,97%	
Fédération de Russie	NA	93,64%	94,15%	94,01%	
Serbie	NA	24,04%	20,85%	36,71%	
Slovaquie	30,68%	29,95%	33,70%	34,10%	
Slovénie	16,13%	13,88%	14,80%	14,84%	
Espagne	NA	NA	NA	NA	
Suède	32,80%	37,96%	35,84%	38,83%	
Suisse	4,57%	2,06%	2,22%	2,46%	
ERYMacédoine	31,99%	28,37%	40,34%	60,82%	
Turquie	47,42%	32,02%	31,23%	20,81%	
Ukraine	NA	NA	45,05%	NA	
RU: Angleterre et Pays de Galles	90,59%	90,34%	102,36%	106,77%	
RU: Ecosse	41,72%	33,00%	40,40%	NA	
Israël		41,32%	48,25%	46,61%	
Maroc				37,75%	
<b>Moyenne</b>	0,81	0,98	0,35	0,39	
<b>Médiane</b>	0,31	0,29	0,30	0,31	
<b>Minimum</b>	0,00	0,02	0,02	0,02	
<b>Maximum</b>	16,19	24,51	1,02	1,07	

Le tableau 5.42 décrit l'évolution du taux d'affaires portées par les procureurs devant les tribunaux dans les différents systèmes. Comme expliqué précédemment, les affaires restantes sont soit classées sans suite par le ministère public (parce que l'auteur de l'infraction n'a pas pu être identifié, en raison d'une impossibilité de fait ou de droit, ou pour des raisons d'opportunité), soit terminées par une sanction ou par une mesure imposée ou négociée par le procureur.

On peut noter qu'à quelques exceptions près (**Lituanie, Monaco** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ») le taux auquel les affaires reçues par les procureurs sont portées devant les tribunaux de chaque pays est resté relativement stable sur long terme. Le ratio varie toutefois de manière significative entre les différents Etats et entités, mais ces variations doivent être comprises à la lumière des spécificités juridiques et institutionnelles de chaque système.

**Tableau 5.43 Nombre d'affaires pénales nouvelles et terminées en première instance pour 100 habitants en 2016 (Q94)**



En 2016, les tribunaux de première instance ont reçu en moyenne 2,3 affaires pénales pour 100 habitants et sont parvenus à résoudre le même nombre d'affaires au cours de l'année, la médiane concernant le nombre d'affaires reçues et le nombre d'affaires terminées étant inférieure (1,6 affaires).

L'analyse de ces données révèle des différences fondamentales entre les Etats et entités évalués. La donnée la plus faible au regard du nombre d'affaires nouvelles (0,1) a été signalée par l'**Arménie** et l'**Azerbaïdjan**. Cela doit être lu à la lumière de l'analyse effectuée ci-dessus, qui a montré qu'en 2016, les procureurs en **Arménie** ont également reçu le plus petit nombre d'affaires parmi tous les Etats évalués (cette donnée n'était pas disponible pour l'**Azerbaïdjan**). **Chypre**, en revanche, a déclaré les chiffres les plus élevés tant pour les affaires pénales nouvelles (9,6) que pour les affaires terminées (10,4) en 2016. Les tribunaux de première instance de 4 Etats (**Chypre, Irlande, Monténégro** et **Serbie**) ont reçu et traité plus de 6 affaires pénales pour 100 habitants. Les tribunaux de 14 autres Etats (**Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, République tchèque, Finlande, Géorgie, Lituanie, Norvège, Portugal, Fédération de Russie, Suède, Suisse** et **Ukraine**) ont reçu moins d'une affaire pour 100 habitants. Cela a probablement eu une incidence sur les chiffres médians inférieurs.

Tableau 5.44 Pourcentage de jugements *in absentia* en première instance en 2016 (Q84)

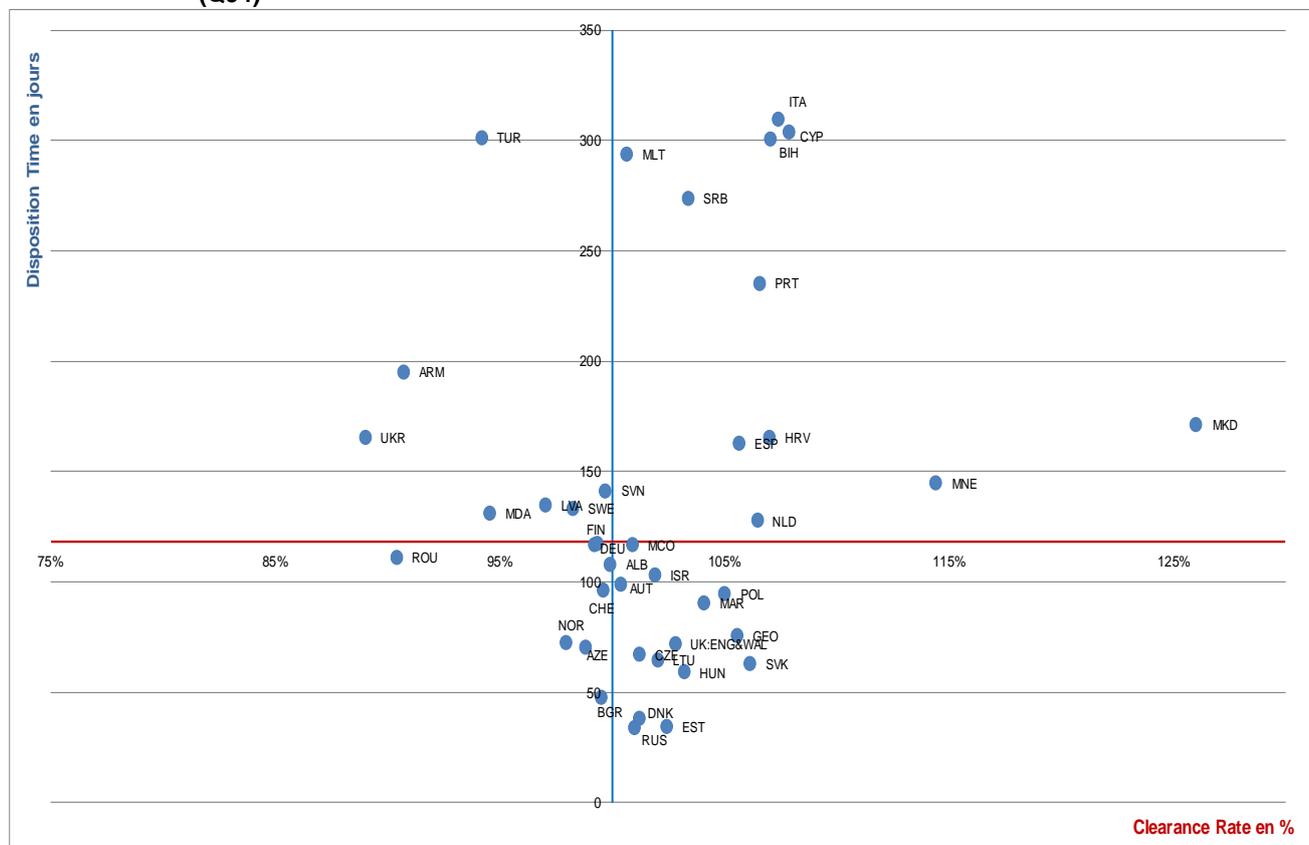
Etats / Entités	Pourcentage de jugements par défaut en 1ère instance			
	2010	2012	2014	2016
Albanie	NAP	NAP	NAP	NAP
Andorre	NA	NA	NA	NAP
Arménie	NA	NA	NAP	NAP
Autriche	NA	NA	NA	NA
Azerbaïdjan	NA	NA	NA	NA
Belgique	NA	NA	NA	NA
Bosnie-Herzégovine	NAP	NAP	NAP	NAP
Bulgarie	NA	NA	NA	NA
Croatie	NA	NA	NA	NA
Chypre	NA	28%	27%	25%
République tchèque	NA	NA	NA	NA
Danemark	38%	72%	71%	74%
Estonie	NA	NA	NA	NA
Finlande	NA	NA	NA	NA
France	4,4	NA	3%	3%
Géorgie	NA	NA	NA	NA
Allemagne	NAP	NAP	NAP	NAP
Grèce	NA	NA	NA	NA
Hongrie	NA	NA	NAP	NAP
Islande	NA	NA	NA	NA
Irlande	NA	NA	NA	NA
Italie	NAP	NAP	NAP	NAP
Lettonie	NA	NA	NA	NA
Lituanie	NA	NA	NA	NA
Luxembourg	19	15%	15%	16%
Malte	NAP	NAP	NAP	NAP
République de Moldova	NA	NA	NA	NA
Monaco	49	29%	27%	26%
Monténégro	6	NA	NA	NA
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA
Norvège	NA	NA	NA	NA
Pologne	NA	NA	NA	NA
Portugal	NA	NA	NA	NA
Roumanie	NA	NA	NA	NA
Fédération de Russie	NA	NA	NA	NA
Serbie	NA	NA	NA	NA
Slovaquie	NA	NA	NA	NA
Slovénie	NA	NA	NA	NA
Espagne	NA	NA	NA	NA
Suède	NA	NA	NA	NA
Suisse	NA	0,02%	NA	NA
ERYMacédoine	7	9%	10%	8%
Turquie	11	10%	7%	8%
Ukraine	NAP	NAP	NAP	NAP
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA
Israël		NA	NA	NA
Maroc				26%
<b>Moyenne</b>		23%	23%	23%
<b>Médiane</b>		15%	15%	16%
<b>Minimum</b>		0%	3%	3%
<b>Maximum</b>		72%	71%	74%

Comme cela a déjà été mentionné au sujet des procédures de renonciation au procès, en matière pénale, les questions d'efficacité sont étroitement liées à la qualité et à l'équité des procédures. Le tableau 5.44 donne un aperçu de la fréquence des jugements *in absentia* dans différentes juridictions. Les données recueillies à cet égard sont toutefois rares, dans la mesure où très peu d'Etats et entités ont fourni de telles informations.

Le **Danemark** a le taux le plus élevé de jugements *in absentia* (74 %). Comme il a déjà été souligné dans le dernier rapport, c'est probablement parce que le système judiciaire n'exige pas la tenue d'une audience pour les affaires mineures, comme les contraventions impayées. Les jugements *in absentia* représentent environ un quart des affaires traitées par les tribunaux de **Chypre**, **Monaco** et du **Maroc**.

En ce qui concerne les indicateurs d'efficacité pour 2016, les tribunaux de première instance traitant des affaires pénales ont affiché en moyenne un *Clearance Rate* positif (101 %) et un *Disposition Time* de 138 jours. Il convient de rappeler ici que, ces indicateurs peuvent changer si les affaires criminelles graves et mineures sont examinées séparément.

**Graphique 5.45 *Clearance Rate* au regard du *Disposition Time* du total d'affaires pénales de première instance (Q94)**



Le quadrant inférieur droit du graphique 5.45 montre les Etats ou entités qui ont un *Clearance Rate* égal ou supérieur à 100 % et un *Disposition Time* inférieur à la moyenne de 138 jours (médiane de 117 jours). Une majorité d'Etats et d'entités affichent un niveau satisfaisant de productivité des tribunaux en matière pénale : **Albanie, Autriche, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lituanie, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Fédération de Russie, Slovaquie, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU), Israël et Maroc**. La plupart de ces Etats et entités ont amélioré leur *Clearance Rate* depuis le dernier cycle d'évaluation : **République tchèque** (101 %), **Danemark** (101 %), **Estonie** (102 %), **Géorgie** (106 %), **Pays-Bas** (106 %), **Pologne** (105 %), **Fédération de Russie** (101 %), **Slovaquie** (106 %), **Suisse** (100 %) et **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (103 %).

Au-delà de la moyenne concernant le *Disposition Time* de 138 jours, la situation semble gérable dans 7 autres Etats qui ont un *Clearance Rate* positif (supérieur à 100 %) et un *Disposition Time* plutôt faible : **Croatie, Monténégro, Portugal, Serbie, Slovénie, Espagne** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** ».

Pour un autre groupe d'Etats, le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais le *Disposition Time* peut être considéré comme satisfaisant (inférieur à la moyenne de 138 jours) : **Azerbaïdjan, Finlande, Allemagne, Lettonie, Norvège** et **Suède**. Le *Disposition Time* le plus bas correspond à la **Fédération de Russie** (34 jours), l'**Estonie** (35 jours) et au **Danemark** (38 jours). Dans un petit nombre d'Etats, le *Clearance Rate* est plutôt faible ou le *Disposition Time* est élevé, ou les deux : **Irlande** (*Clearance Rate* : 74 %), **Ukraine** (*Clearance Rate* : 89 %), **Turquie** (*Disposition Time* : 302 jours), **Bosnie-Herzégovine** (*Disposition Time* : 301 jours), **Italie** (*Disposition Time* : 310 jours), **Chypre** (*Disposition Time* : 304 jours) et **Malte** (*Disposition Time* : 294 jours). Cependant, la plupart de ces situations ne sont pas très préoccupantes, car aucun *Disposition Time* ne dépasse un an. Aucun de ces Etats n'a fourni de données sur la proportion d'affaires pénales pendantes depuis plus de deux ans qui aurait pu donner une image plus complète de la situation dans ces Etats.

Evolution des indicateurs de performance

Tableau 5.46 Clearance Rate des affaires pénales de première instance entre 2010 et 2016 (Q94)

Etats / Entités	Clearance Rate des affaires pénales de 1ère instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NA	NA	NA	100%	
Andorre	100%	93%	101%	NA	
Arménie	97%	100%	91%	91%	
Autriche	100%	101%	103%	100%	
Azerbaïdjan	99%	101%	100%	99%	
Belgique	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	105%	102%	101%	107%	
Bulgarie	100%	99%	101%	100%	
Croatie	106%	103%	130%	107%	
Chypre	90%	91%	112%	108%	
République tchèque	101%	NA	100%	101%	
Danemark	106%	104%	98%	101%	
Estonie	144%	94%	97%	102%	
Finlande	97%	98%	100%	99%	
France	95%	102%	95%	106%	
Géorgie	147%	101%	96%	106%	
Allemagne	101%	101%	100%	99%	
Grèce	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	99%	91%	104%	103%	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	NA	NA	75%	74%	
Italie	95%	94%	94%	107%	
Lettonie	100%	95%	102%	97%	
Lituanie	98%	99%	102%	102%	
Luxembourg	80%	NA	NA	NA	
Malte	96%	99%	99%	101%	
République de Moldova	94%	91%	95%	95%	
Monaco	NA	105%	110%	101%	
Monténégro	110%	96%	105%	114%	
Pays-Bas	98%	95%	101%	106%	
Norvège	97%	100%	101%	98%	
Pologne	91%	101%	100%	105%	
Portugal	105%	105%	NA	107%	
Roumanie	99%	99%	101%	90%	
Fédération de Russie	NA	99%	100%	101%	
Serbie	78%	105%	96%	103%	
Slovaquie	102%	101%	103%	106%	
Slovénie	106%	114%	102%	100%	
Espagne	99%	103%	104%	106%	
Suède	98%	101%	100%	98%	
Suisse	106%	99%	99%	100%	
ERYMacédoine	119%	105%	100%	126%	
Turquie	91%	108%	86%	94%	
Ukraine	99%	103%	100%	89%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	102%	98%	103%	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		107%	102%	102%	
Maroc				104%	
Moyenne	101%	100%	100%	101%	
Médiane	99%	101%	100%	101%	
Minimum	78%	91%	75%	74%	
Maximum	147%	114%	130%	126%	

Comme le montre le tableau 5.46, le *Clearance Rate* des affaires pénales de première instance est demeuré positif tout au long des cycles d'évaluation entre 2010 et 2016. Néanmoins, des différences importantes peuvent être mises en évidence entre les Etats et entités évalués.

5 Etats, la **Lituanie**, **Malte**, le **Portugal**, la **Fédération de Russie** et l'**Espagne** ont montré une amélioration régulière de leur *Clearance Rate* à travers les différentes évaluations. En 2016, **Malte** a atteint un *Clearance Rate* positif pour la première fois depuis 2010, tandis que l'**Espagne** a connu un *Clearance Rate* positif en 2012 et a continué à améliorer ce taux depuis lors.

Dans 5 autres Etats qui affichaient auparavant une tendance positive, la *Clearance Rate* a baissé en 2016 : **Autriche**, **Chypre**, **Finlande**, **Norvège** et **Roumanie**. Alors que l'**Autriche** et **Chypre** conservent un *Clearance Rate* positif, en **Finlande**, **Norvège** et **Roumanie**, cet indicateur est tombé en dessous de 100 %. En particulier, la **Roumanie** a enregistré la plus forte baisse de 11 % entre les deux derniers cycles (de 101 % à 90 %).

L'**Allemagne** a connu une baisse continue du *Clearance Rate* et a enregistré, pour la première fois en 2016, un *Clearance Rate* négatif (99 %). Au contraire, en **Italie**, en 2016, on observe pour la première fois un *Clearance Rate* positif pour les affaires pénales de première instance. L'**Estonie** et la **Suisse** affichent également une performance positive en 2016 et ont pu améliorer la tendance négative observée en 2012 et 2014. « **L'ex-République yougoslave de Macédoine** » se caractérise par un *Clearance Rate* positif pour les quatre cycles d'évaluation, mais en 2016, elle a enregistré l'amélioration la plus significative par rapport à ses résultats de 2014 (de 100 % à 126 %).

Entre 2014 et 2016, 16 Etats ont connu une baisse du *Clearance Rate*. Parmi ceux-ci, l'**Autriche**, la **Bulgarie**, la **Croatie**, **Chypre**, la **Hongrie**, **Monaco** et la **Slovénie** ont maintenu un *Clearance Rate* positif, tandis que l'**Azerbaïdjan**, la **Finlande**, l'**Allemagne**, la **Lettonie**, la **Norvège**, la **Roumanie**, la **Suède** et l'**Ukraine** ont connu une baisse en-dessous des 100 %. Le *Clearance Rate* de l'**Irlande** reste particulièrement faible. Dans le groupe d'Etats qui présente actuellement des indicateurs négatifs, la performance des juridictions concernées pourrait être menacée à l'avenir si cette tendance se maintient. Toutefois, comme on l'a déjà souligné, les statistiques communiquées et leur évolution dans le temps doivent être examinées avec soin en tenant compte des conditions spécifiques de chaque Etat.

Des améliorations majeures du *Clearance Rate* entre 2014 et 2016 peuvent être observées au **Danemark**, en **Estonie**, **France**, **Géorgie**, **Italie**, à **Malte**, en **Suisse** et **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Dans l'ensemble des 8 Etats et entités, le *Clearance Rate* a augmenté de manière à dépasser le seuil de 100 %. En **Géorgie**, une série de réformes législatives aurait amélioré l'efficacité des enquêtes criminelles.

Le **Maroc** affiche un *Clearance Rate* positif de 104 % pour sa première participation à l'exercice d'évaluation.

Tableau 5.47 *Disposition Time* des affaires pénales de première instance entre 2010 et 2016 (Q94)

Etats / Entités	Disposition Time des affaires pénales de 1ère instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NA	NA	NA	108	
Andorre	65	271	88	NA	
Arménie	78	103	135	195	
Autriche	116	115	102	99	
Azerbaïdjan	50	56	63	70	
Belgique	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	345	328	326	301	
Bulgarie	49	62	74	48	
Croatie	221	201	144	165	
Chypre	254	262	246	304	
République tchèque	72	NA	64	67	
Danemark	99	37	47	38	
Estonie	60	51	49	35	
Finlande	107	114	121	118	
France	NA	NA	NA	NA	
Géorgie	36	46	65	76	
Allemagne	104	104	111	117	
Grèce	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	104	120	62	59	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	NA	NA	NA	NA	
Italie	329	370	386	310	
Lettonie	77	133	133	135	
Lituanie	104	72	67	65	
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	
Malte	331	291	306	294	
République de Moldova	103	156	102	131	
Monaco	NA	78	81	117	
Monténégro	160	174	189	145	
Pays-Bas	89	99	117	128	
Norvège	91	60	65	73	
Pologne	96	88	99	95	
Portugal	302	276	NA	235	
Roumanie	85	72	111	111	
Fédération de Russie	NA	36	37	34	
Serbie	504	387	255	274	
Slovaquie	168	145	136	63	
Slovénie	138	124	123	141	
Espagne	162	136	125	163	
Suède	135	123	128	133	
Suisse	63	137	113	96	
ERYMacédoine	212	203	155	171	
Turquie	314	226	330	302	
Ukraine	95	79	81	166	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	73	82	72	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		142	115	103	
Maroc				91	
<b>Moyenne</b>	152	146	133	138	
<b>Médiane</b>	104	120	111	117	
<b>Minimum</b>	36	36	37	34	
<b>Maximum</b>	504	387	386	310	

En moyenne, le *Disposition Time* des affaires pénales de première instance s'est amélioré entre 2010 et 2014 - passant de 152 jours à 133 jours - mais a légèrement augmenté en 2016 (138 jours). En moyenne, une amélioration globale de cet indicateur peut être observée sur la longue période. En revanche, les valeurs médianes, qui sont légèrement inférieures, montrent une faible augmentation du *Disposition Time* entre 2010 et 2016.

L'**Autriche**, la **Bosnie-Herzégovine**, l'**Estonie**, la **Lituanie**, le **Portugal**, la **Slovaquie** et **Israël** ont amélioré leur *Disposition Time* à chaque cycle d'évaluation. Certains de ces Etats ont connu des progrès particulièrement importants. Les données de 2016 enregistrés pour l'**Estonie** (35 jours) et la **Lituanie** (65 jours) sont très faibles. Les données concernant la **Bosnie-Herzégovine** et le **Portugal** restent supérieures à la moyenne. Bien qu'au **Portugal** on observe une forte amélioration entre 2010 et 2016 de 67 jours, la donnée de 2016 de 235 jours demeure bien au-dessus de la moyenne de 138 jours. La **Slovaquie** a connu l'amélioration la plus significative, passant de 168 jours en 2010 à 63 jours en 2016, bien en dessous de la moyenne, démontrant une performance particulièrement positive entre 2014 et 2016. Cela peut toutefois être en partie lié à la mise en œuvre d'une nouvelle méthodologie pour les données de 2016. Alors qu'auparavant, les décisions de première instance n'étaient pas considérées comme résolues jusqu'à ce que l'affaire soit tranchée en dernière instance, les affaires pour lesquelles une décision a été rendue sont désormais enregistrées conformément à la méthodologie de la CEPEJ.

En **Azerbaïdjan**, **Géorgie**, **Allemagne**, **Lettonie**, à **Monaco** et aux **Pays-Bas**, le *Disposition Time* a augmenté progressivement mais reste inférieur à la moyenne de 138 jours. En **Arménie**, le *Disposition Time* (195 jours) a augmenté au fil du temps (a plus que doublé entre 2010 et 2016) et, en 2016, il a dépassé la moyenne. En **Lettonie** également, le *Disposition Time* a presque doublé entre 2010 et 2016, bien qu'il reste à des niveaux assez bas (135 jours en 2016). En ce qui concerne la **Géorgie**, il convient de noter que l'augmentation significative du nombre d'affaires a été prise en compte dans la stratégie judiciaire de l'Etat pour 2017-2021, qui comprend une liste de mesures à prendre pour gérer efficacement les affaires.

En 2016, la **Bulgarie**, la **Finlande**, l'**Italie**, le **Monténégro**, la **Fédération de Russie** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** ont réussi à inverser la tendance précédente d'augmentation du *Disposition Time* entre 2010 et 2014. L'amélioration la plus marquante de 76 jours, peut être observée en **Italie**. Néanmoins, le *Disposition Time* se situe à un niveau élevé de 310 jours, dépassant largement la moyenne de 138 jours.

En 2016, la **Croatie**, la **Serbie**, la **Slovénie**, l'**Espagne** et « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » ont connu une augmentation du *Disposition Time*, après une diminution entre 2010 et 2014. Dans tous ces Etats, le *Disposition Time* est supérieur à la moyenne. Bien que le *Disposition Time* en **Serbie** reste élevé, il s'est globalement amélioré au cours des quatre cycles d'évaluation, passant de 504 jours en 2010 à 274 jours en 2016. Comme indiqué précédemment, les chiffres de certains Etats et entités peuvent être affectés par la part élevée des affaires pénales mineures dans le total des affaires pénales, pour lesquelles les indicateurs de performance sont mesurés. C'est par exemple le cas de la **Croatie**, où le *Disposition Time* des affaires pénales graves (520 jours) est considérablement plus long que le DT de l'ensemble des affaires pénales (165 jours).

La situation en **Ukraine**, où le *Disposition Time* est passé de 95 jours en 2010 à 166 jours en 2016 mérite également d'être soulignée. En particulier, entre 2014 et 2016, ce chiffre a plus que doublé. En effet, cette évolution est liée à une diminution du nombre d'affaires résolues résultant d'un exode des juges à la suite de réformes judiciaires.

Les variations dans les données relatives au *Disposition Time* devraient également être examinées (et peuvent en partie être expliquées) au regard de l'évolution du volume des affaires pendantes au cours des cycles d'évaluation. Le tableau ci-dessous présente l'évolution du volume des affaires pénales de première instance pendantes au 31 décembre de l'année concernée pour chaque cycle d'évaluation. Il convient de noter que plusieurs Etats ont signalé des divergences et des incohérences horizontales dans les données fournies, en raison de différents facteurs, notamment l'absence d'utilisation complète d'un système statistique récemment introduit (**Andorre**), l'information partielle fournie par les autorités sollicitées suite à une réforme informatique (**Belgique**) et la possibilité de mettre à jour les données à tout moment (**Pays-Bas**, **Espagne**).

Tableau 5.48 Nombre d'affaires pénales pendantes au 31 décembre en première instance pour 100 habitants entre 2010 et 2016 (Q94)

Etats / Entités	Nombre d'affaires pénales en 1ère instance pendantes au 31 décembre pour 100 habitants				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	NA	NA	NA	0,14	
Andorre	1,02	1,04	1,30	NA	
Arménie	0,02	0,03	0,04	0,05	
Autriche	0,23	0,22	0,18	0,17	
Azerbaïdjan	0,02	0,02	0,02	0,03	
Belgique	NA	NA	NA	NA	
Bosnie-Herzégovine	4,69	4,02	4,09	3,76	
Bulgarie	0,21	0,36	0,39	0,30	
Croatie	5,56	4,65	2,53	1,93	
Chypre	9,09	8,94	8,55	8,66	
République tchèque	0,18	NA	0,17	0,15	
Danemark	0,59	0,29	0,30	0,26	
Estonie	0,25	0,16	0,19	0,13	
Finlande	0,33	0,34	0,33	0,30	
France	NA	NA	NA	NA	
Géorgie	0,04	0,03	0,07	0,08	
Allemagne	0,42	0,42	0,40	0,39	
Grèce	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	0,76	1,01	0,90	0,67	
Islande	NA	NA	NA	NA	
Irlande	NA	NA	NA	NA	
Italie	2,26	2,44	2,42	2,17	
Lettonie	0,25	0,33	0,31	0,35	
Lituanie	0,15	0,19	0,14	0,11	
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	
Malte	4,09	3,38	3,17	3,07	
République de Moldova	0,07	0,13	0,30	0,41	
Monaco	NA	0,45	0,50	0,56	
Monténégro	0,53	0,43	0,42	2,82	
Pays-Bas	0,63	0,60	0,83	0,59	
Norvège	0,08	0,09	0,09	0,10	
Pologne	0,70	0,63	0,77	0,65	
Portugal	0,95	0,85	NA	0,55	
Roumanie	0,19	0,18	0,34	0,49	
Fédération de Russie	NA	0,06	0,07	0,06	
Serbie	1,00	0,98	7,14	5,48	
Slovaquie	0,36	0,33	0,29	0,24	
Slovénie	3,31	2,12	1,47	1,33	
Espagne	1,28	1,14	1,04	0,79	
Suède	0,36	0,32	0,30	0,30	
Suisse	0,46	0,27	0,12	0,11	
ERYMacédoine	3,69	2,83	2,74	1,71	
Turquie	1,97	1,72	1,99	1,35	
Ukraine	0,11	0,09	0,07	0,11	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	0,47	0,66	0,57	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		1,73	1,37	1,35	
Maroc				0,68	
<b>Moyenne</b>	1,31	1,12	1,21	1,08	
<b>Médiane</b>	0,46	0,42	0,39	0,40	
<b>Minimum</b>	0,02	0,02	0,02	0,03	
<b>Maximum</b>	9,09	8,94	8,55	8,66	

Le tableau 5.48 montre une diminution du nombre d'affaires pénales pendantes en première instance entre 2010 et 2012, suivie d'une augmentation entre 2012 et 2014, puis d'une diminution entre 2014 et 2016, ramenant le taux de 2016 à un niveau inférieur à celui enregistré initialement en 2010.

Entre 2014 et 2016, 25 Etats et entités pour lesquels des informations ont été fournies ont réduit le volume d'affaires pendantes. Parmi eux, 13 Etats - **Autriche, Croatie, République tchèque, Allemagne, Malte, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »** et **Israël** - poursuivent la tendance préexistante à la baisse du volume des affaires pendantes. Toutefois, le nombre d'affaires pendantes pour 100 habitants en 2016 reste supérieur à la moyenne en **Croatie**, à **Malte**, en **Slovénie**, dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et en **Israël**. Concernant la **Croatie**, il a été souligné que depuis le 1<sup>er</sup> juin 2013, lorsque les amendements à la loi sur les délits sont entrés en vigueur, le niveau des affaires pénales mineures de première instance a été continuellement et considérablement réduit. En conséquence, le nombre d'affaires terminées a également diminué. Toutefois, en 2016, les infractions mineures dans ce pays représentaient 89 % du total des affaires pénales.

En **Slovénie**, ces diminutions résultent de la diminution du nombre d'affaires traitées par la police et le ministère public. La diminution du nombre d'affaires nouvelles entre 2014 et 2016 est due au fait que, depuis 2013, le nombre d'infractions signalées à la police et traitées par la police a diminué. Cela s'explique notamment par des mesures d'austérité et une longue grève des policiers en 2016. En **Espagne**, la loi organique 1/2015 a enlevé les "*faltas*" (délits) du Code Pénal, qualifiant certains d'entre eux d'infractions administratives. En conséquence, le nombre d'infractions mineures a diminué, ce qui a eu une incidence sur l'ensemble des affaires pénales.

L'**Estonie**, qui a réduit l'arriéré entre 2010 et 2016, a noté que les variations observées étaient très probablement dues au fait que le ministère de la Justice et le tribunal du comté de Harju (le plus grand tribunal d'Estonie) ont conclu un accord poursuivant l'objectif d'élimination de l'arriéré. Les **Pays-Bas** ont également réduit leur arriéré par rapport au cycle d'évaluation précédent, à la suite d'une forte diminution du nombre d'affaires entre 2014 et 2016. Cette situation est la conséquence de la « Loi Mulder » concernant un groupe de délits, notamment les délits de la circulation.

11 Etats ont connu une augmentation du nombre d'affaires pendantes au cours des deux derniers cycles. A cet égard, l'**Arménie** a expliqué que le nombre d'affaires pendantes a augmenté en raison d'un *Clearance Rate* relativement faible. Au **Monténégro**, le nombre d'affaires pendantes a fortement augmenté, passant de 0,42 en 2014 à 2,82 affaires pour 100 habitants en 2016, mais la raison n'est pas claire. L'augmentation en **République de Moldova** peut être attribuée aux nombreuses modifications apportées au Code Pénal qui ont introduit de nouvelles catégories d'infractions, ce qui a entraîné une augmentation significative du nombre d'affaires pénales.

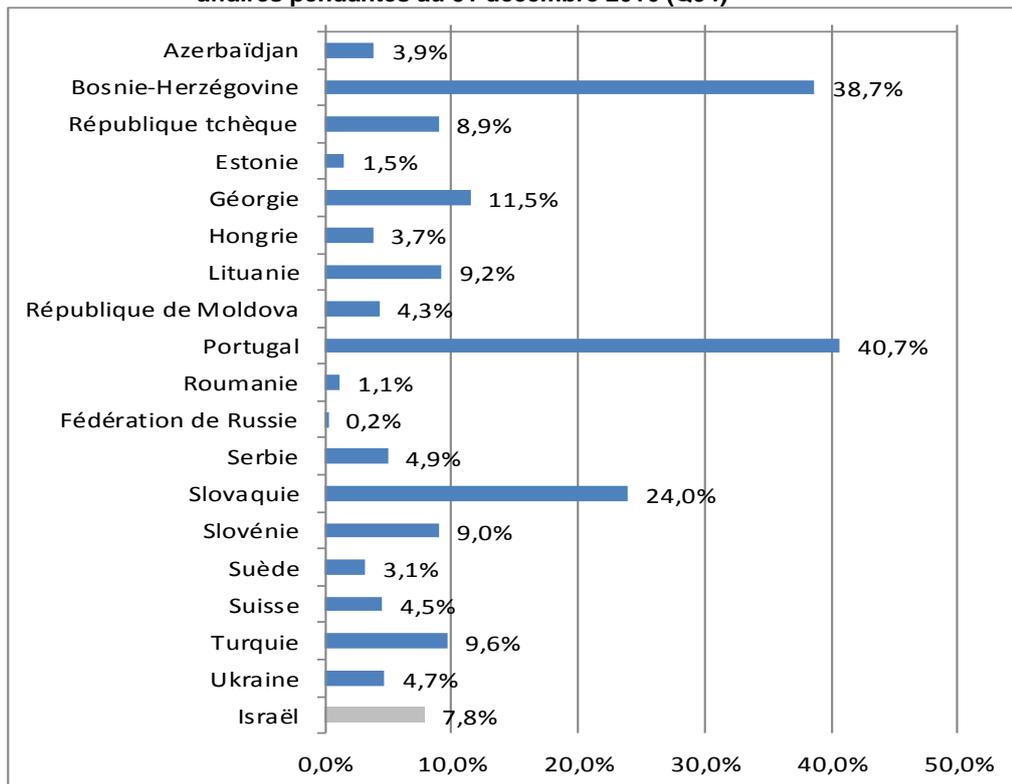
Les résultats des tribunaux en ce qui concerne la capacité de réduire le volume des affaires pénales pendantes ont été particulièrement positifs en **Bulgarie, Fédération de Russie et Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Ces Etats et entités ont été en mesure d'inverser la tendance et de réduire le nombre d'affaires pendantes au cours de la dernière évaluation. Les indicateurs pour les trois Etats et entités sont inférieurs à la moyenne.

Une meilleure compréhension des données concernant les affaires pendantes afin de garantir le « délai raisonnable » peut être obtenue à partir de l'analyse des affaires datant de plus de deux ans à chaque instance<sup>97</sup>. L'exercice d'évaluation de 2018 (données 2016) recueille, pour la première fois, de telles données.

---

<sup>97</sup> Voir « Analyse des délais judiciaires dans les 27 Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », Françoise Calvez et Nicolas Régis, 2012.

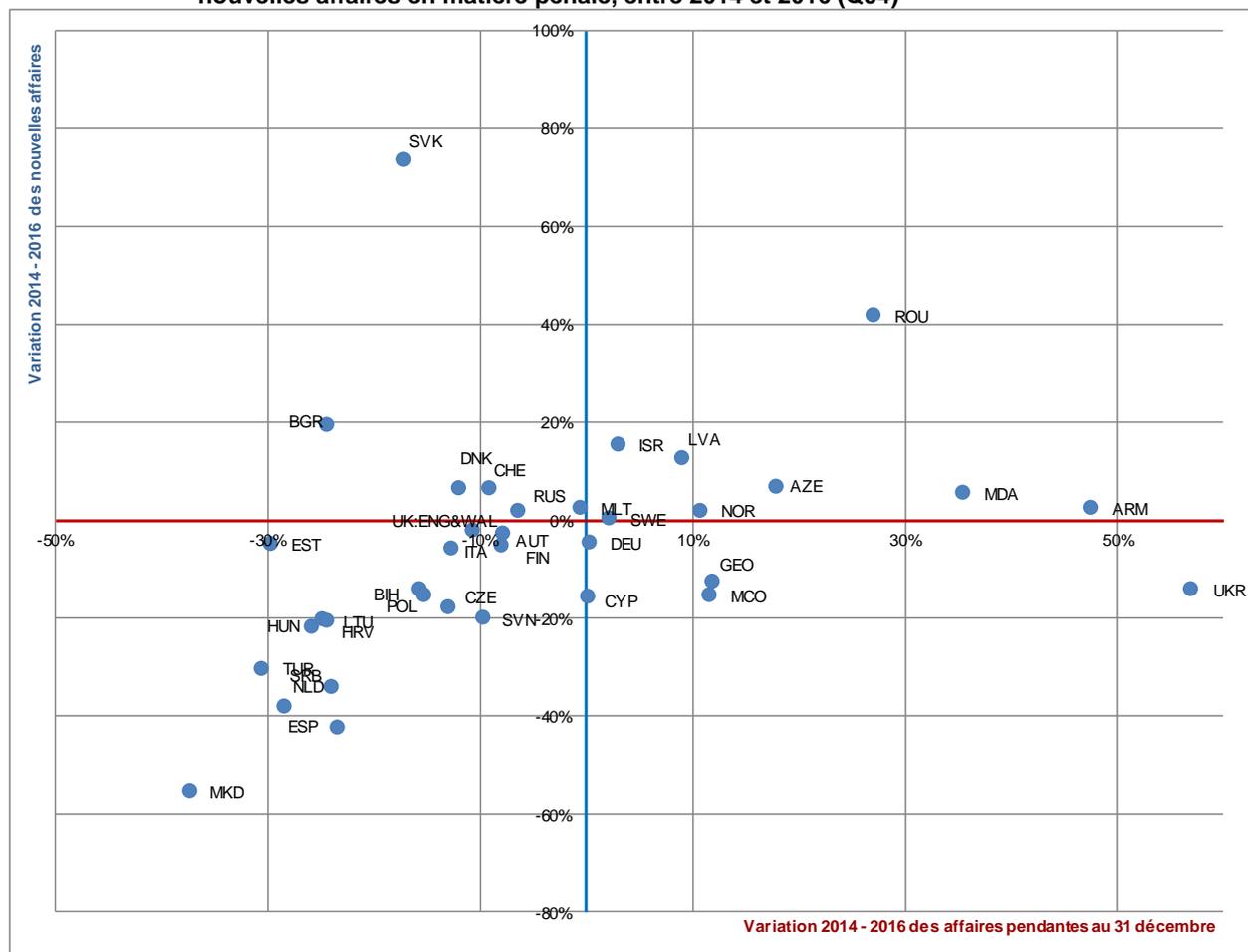
**Graphique 5.49 Part des affaires pénales de première instance pendantes depuis plus de 2 ans dans le total des affaires pendantes au 31 décembre 2016 (Q94)**



Le graphique 5.49 donne un aperçu supplémentaire de l'âge des affaires pendantes. Il est important de souligner que 19 États ont été en mesure de fournir des données sur les affaires de plus de 2 ans.

Enfin, une meilleure compréhension de l'évolution des affaires pendantes dans le temps et des raisons de l'efficacité (ou de l'absence d'efficacité) de la performance des tribunaux peut être obtenue en analysant la variation des affaires pendantes entre les deux derniers cycles par rapport au nombre d'affaires reçues. Celle-ci complète le constat qui se dégage de l'analyse du *Clearance Rate* en montrant une image dynamique de la capacité des tribunaux à gérer le volume d'affaires et à réduire les arriérés, malgré l'augmentation du volume d'affaires nouvelles d'une évaluation à l'autre.

**Graphique 5.50 Variation des affaires de première instance pendantes au 31 décembre par rapport aux nouvelles affaires en matière pénale, entre 2014 et 2016 (Q94)**



Le graphique 5.50 montre la variation des affaires nouvelles et des affaires pendantes au 31 décembre entre les deux derniers cycles d'évaluation. L'augmentation moyenne de 11 % tant pour les affaires nouvelles que pour les affaires pendantes montre que les Etats et entités ont, dans l'ensemble, réussi à faire face efficacement aux niveaux des affaires nouvelles (chiffres médians - nouvelles affaires : - 5 %, affaires pendantes : - 9 %). Le **Monténégro** n'apparaît pas sur ce graphique car la variation est très importante en raison de l'introduction des infractions mineures à partir de ce cycle.

En particulier, le quadrant supérieur gauche du diagramme de dispersion montre une performance positive de la **Bulgarie**, du **Danemark**, de **Malte**, de la **Fédération de Russie**, de la **Slovaquie** et de la **Suisse** dans la réduction du nombre d'affaires pendantes entre 2014 et 2016, malgré une augmentation du nombre d'affaires nouvelles au cours de la même période. La **Slovaquie** et la **Bulgarie** ont obtenu des résultats particulièrement bons à cet égard : la **Slovaquie** a réduit le nombre d'affaires pendantes de 17 % malgré une augmentation de 74 % du nombre d'affaires nouvelles et la **Bulgarie** a diminué le nombre d'affaires pendantes de 24 % par rapport à une augmentation de 19 % du nombre d'affaires nouvelles.

Le quadrant inférieur droit présente les Etats ou entités où le nombre d'affaires pendantes a augmenté malgré une diminution du nombre d'affaires nouvelles, à savoir la **Géorgie**, **Monaco** et l'**Ukraine**. L'**Ukraine**, en particulier, a connu une très forte augmentation de 57 % du nombre d'affaires pendantes, malgré une réduction de 14 % du nombre d'affaires nouvelles. Ces Etats, ainsi que ceux où le nombre d'affaires pendantes a augmenté considérablement plus que le nombre d'affaires nouvelles (**Arménie**, **Azerbaïdjan**, **République de Moldova** et **Norvège** dans le quadrant supérieur droit) devraient faire l'objet d'un suivi attentif. La situation en **Arménie** a été soulignée dans le dernier rapport, puisque le *Clearance Rate* était inférieur à 100 % - il demeure à 91 % pour ce cycle, et son suivi devrait donc se poursuivre lors de la prochaine évaluation. La situation en **Norvège** s'est améliorée par rapport à l'évaluation de 2014, et il sera intéressant de voir si cette tendance se confirme au prochain cycle d'évaluation.

### 5.4.3 Catégories spécifiques d'affaires pénales

A l'instar de l'analyse de l'efficacité des tribunaux dans le secteur civil, l'évaluation de 2018 (données 2016) a également permis de recueillir des informations spécifiques sur deux catégories particulièrement pertinentes d'infractions pénales, à savoir les homicides volontaires et les vols qualifiés. Celles-ci sont définies comme suit dans la note explicative :

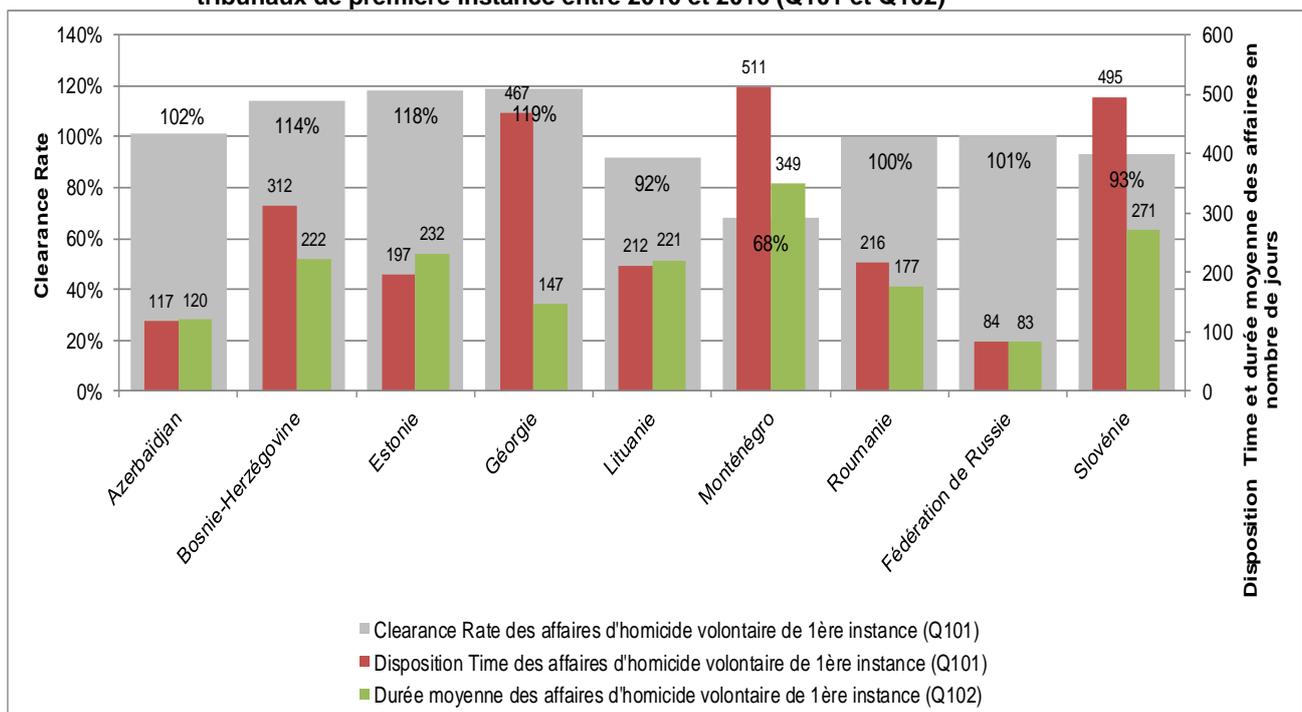
- *L'homicide volontaire* est défini comme le fait de tuer intentionnellement une personne. Le cas échéant, les données devraient inclure: les agressions ayant entraîné la mort, l'euthanasie (lorsqu'elle est interdite par la loi), les infanticides et *exclure* l'assistance au suicide (selon la définition du Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale). Les données ne doivent pas inclure les tentatives.
- Les *vols avec violence* concernent les vols commis par une personne en usant de menace ou de la force. Si possible les données devraient inclure les agressions (vols à l'arraché, vol à main armée, etc.) et exclure les vols opérés par des pickpockets, l'escroquerie ou le chantage (selon la définition du Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale). Les données ne doivent pas inclure les tentatives.

#### Affaires d'homicide volontaire

Entre 2010 et 2016, le *Clearance Rate* moyen des affaires d'homicide volontaire a diminué au cours de la longue période (de 101 % en 2010 à 98 % en 2016), et la dernière évaluation a marqué une amélioration par rapport à 2014. Une tendance similaire peut être observée en ce qui concerne l'évolution du *Disposition Time* moyen au cours de la longue période, qui est passé de 211 jours en 2010 à 306 jours en 2016. Par contre, dans la dernière évaluation, il y a eu une détérioration du *Disposition Time* moyen (de 240 jours en 2014 à 306 jours en 2016). La durée moyenne des procédures pour ce type d'affaires s'est régulièrement améliorée entre 2010 et 2014, mais elle est passée de 288 jours en 2014 à 333 jours en 2016. Une tendance positive peut cependant être notée sur la longue période. Le *Disposition Time* et la durée moyenne déclarée pour cette catégorie d'affaires sont supérieurs au *Disposition Time* pour l'ensemble des affaires pénales (138 jours en 2016). Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence en raison de la quantité limitée de données disponibles, ce qui affecte nécessairement les chiffres moyens.

Comme il a été souligné plus haut dans ce chapitre, le *Disposition Time* peut être considéré comme un meilleur indicateur pour faire des comparaisons entre les pays en ce qui concerne la capacité des tribunaux à faire face au volume d'affaires pendantes, tandis que la durée moyenne permet d'avoir un aperçu précieux de l'évolution de la gestion des affaires dans le même pays ou entité au fil des années.

**Graphique 5.51 Clearance Rate, Disposition Time et durée moyenne des affaires d'homicide volontaire dans les tribunaux de première instance entre 2010 et 2016 (Q101 et Q102)**



11 des 21 Etats et entités pour lesquels ces données sont disponibles ont enregistré un *Clearance Rate* positif dans les affaires d'homicide volontaire en 2016. On peut souligner une performance particulièrement positive pour la **Bosnie-Herzégovine**, l'**Estonie**, la **Géorgie**, la **République de Moldova**, la **Norvège**, « l'**ex-République yougoslave de Macédoine** » et le **Maroc**. « L'**ex-République yougoslave de Macédoine** » avait également affiché un *Clearance Rate* élevé lors de la dernière évaluation. Toutefois, un *Clearance Rate* positif dans ces Etats n'a pas toujours entraîné une diminution du *Disposition Time*, ce qui peut donner à penser que cette évolution positive n'est pas directement liée à l'amélioration de l'efficacité des tribunaux.

Par exemple, en **Bosnie-Herzégovine**, le *Clearance Rate* est passé de 90 % en 2014 à 114 % en 2016, mais le pays a enregistré une augmentation de son *Disposition Time* au cours de la même période, bien que celle-ci soit d'un seul jour. Cela s'explique en partie par un changement de méthodologie dans le traitement des données dans le cycle 2016. Des changements plus importants peuvent être notés en **Estonie** et **Géorgie**. L'**Estonie** a réussi à inverser la tendance négative des trois premiers cycles d'évaluation et a augmenté son *Clearance Rate* de 86 % en 2014 à 118 % en 2016 ; cependant, son *Disposition Time* est également passé de 173 jours à 197 jours. Aucune explication n'a été fournie à cet égard, si ce n'est que le système statistique est vivant, comme nous l'avons déjà mentionné. De même, la **Géorgie** (où le *Clearance Rate* est passé de 155 % en 2010, à 88 % en 2012, à 77 % en 2014) a enregistré une amélioration par rapport au dernier cycle et a porté son *Clearance Rate* à 119 % en 2016, avec une détérioration du *Disposition Time*, de 302 jours en 2014 à 467 jours en 2016. Cela peut s'expliquer, d'une part, par une augmentation significative des affaires pendantes dans toutes les catégories, en raison de la diminution du nombre de juges dans les différentes instances et, d'autre part, par les réformes en cours dans le secteur de la justice.

L'**Albanie**, l'**Arménie**, le **Monténégro**, l'**Ukraine**, l'**Angleterre et Pays de Galle (RU)**, et, dans une certaine mesure la **Bulgarie** et la **Lituanie** enregistrent de faibles *Clearance Rate*. En **Arménie** et en **Ukraine**, la détérioration du *Clearance Rate* a entraîné une augmentation importante du *Disposition Time* calculé. De manière moins intuitive, en **Albanie**, la baisse du *Clearance Rate* de 106 % en 2010 à 84 % en 2016, s'est accompagnée d'une amélioration du *Disposition Time*, qui est passé de 307 jours à 278 jours. La réduction du *Disposition Time* ne peut donc pas être attribuée à l'amélioration de l'efficacité des tribunaux, mais devrait être liée à d'autres éléments qui influent sur le nombre d'affaires pendantes (par exemple, requalification de l'infraction, amnistie, changements dans la collecte de statistiques).

Très peu d'Etats et entités ont été en mesure de fournir des chiffres concernant la durée moyenne des procédures. Parmi ceux-ci, l'**Irlande** a fait état d'une période prolongée pour le traitement des affaires d'homicide volontaire (865 jours) ; il en a été de même en 2014 (648 jours). Pour ce pays, la durée moyenne de la procédure est calculée à partir de la date à laquelle l'affaire était transmise au tribunal, et prend fin à la date de la condamnation, de l'incarcération ou de l'acquittement. Toutes les affaires d'homicide volontaire en **Irlande** sont traitées par la Cour pénale central (*Central Criminal Court*), qui a compétence exclusive en matière d'homicide volontaire, de viol et d'agression sexuelle grave.

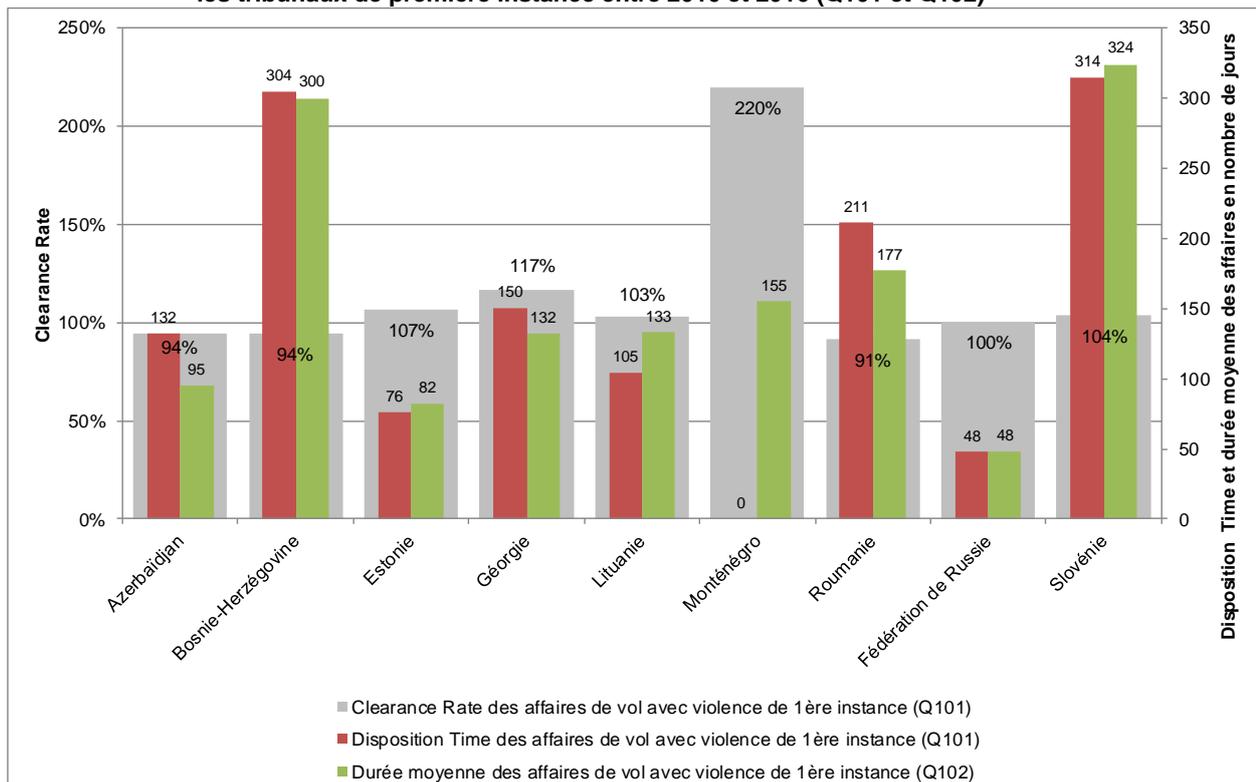
Plus généralement, le graphique 5.51 ci-dessus montre des différences considérables entre le *Disposition Time* calculé et la durée moyenne des procédures dans certains Etats, mais trop peu d'informations sont disponibles pour comprendre les raisons sous-jacentes et en tirer des conclusions solides (quantitatives ou qualitatives).

Une meilleure compréhension de ces données et tendances peut être obtenue en les analysant conjointement avec le volume des affaires entrantes et la durée des procédures. En raison de la gravité de l'infraction, le nombre d'affaires d'homicide volontaire peut être plutôt limité par rapport à d'autres catégories d'infractions pénales. De plus, les procédures concernant les affaires d'homicide peuvent être particulièrement longues dans certains cas et ce pour de nombreuses raisons, parmi lesquelles la qualité de la preuve présentée. On peut s'attendre à ce qu'une combinaison de ces facteurs ait un effet négatif sur le *Clearance Rate*, qui mesure le rapport entre le nombre d'affaires résolues et le nombre d'affaires entrantes dans un délai d'un an, ce qui au bout du compte affecte le *Disposition Time*. Cela expliquerait les *Clearance Rate* particulièrement bas dans certains cas et, par conséquent, suggérerait une réévaluation.

## Affaires de vol avec violence

Entre 2010 et 2016, le *Clearance Rate* des affaires de vol avec violence a évolué positivement, passant de 99 % à 106 %, malgré les variations entre les cycles. En revanche, le *Disposition Time* s'est détérioré, tant sur le long terme que par rapport au dernier cycle (de 168 jours en 2014 à 181 jours en 2016). La durée moyenne des procédures pour les affaires de vol avec violence s'est plutôt améliorée régulièrement au cours des quatre cycles d'évaluation. Les durées moyennes des procédures et le *Disposition Time* pour cette catégorie d'affaires sont supérieurs à la moyenne pour l'ensemble des affaires pénales (138 jours en 2016). Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec prudence en raison de la quantité limitée de données disponibles, ce qui affecte nécessairement les valeurs moyennes.

**Graphique 5.52 Clearance Rate, Disposition Time et durée moyenne des procédures de vol avec violence dans les tribunaux de première instance entre 2010 et 2016 (Q101 et Q102)**



Sur les 20 Etats et entités pour lesquels des données sont disponibles, 11 ont enregistré un *Clearance Rate* positif pour les vols avec violence en 2016. On peut noter une performance particulièrement positive pour la **Bulgarie**, la **Géorgie**, le **Monténégro**, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a également affiché un *Clearance Rate* élevé lors de la dernière évaluation.

Entre 2014 et 2016, le *Clearance Rate* a augmenté en **Arménie**, **Autriche**, **Bulgarie**, **Estonie**, **Géorgie**, **Irlande**, **Monténégro** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. La **Géorgie** et le **Monténégro**, en particulier, ont connu une amélioration importante de leur *Clearance Rate*, passant respectivement de 92 % à 117 % et de 73 % à 220 %. Dans le cas de la **Géorgie**, comme indiqué précédemment, cela peut être lié aux réformes en cours dans le secteur de la justice, tandis qu'aucune explication n'a été fournie pour l'évolution au **Monténégro**. En **Géorgie**, cependant, l'amélioration du *Clearance Rate* n'a pas été suffisante pour avoir un impact positif sur le volume des affaires pendantes (et finalement sur le *Disposition Time*), qui a néanmoins augmenté en raison d'une réduction significative du nombre de juges (comme ce qui est apparu dans les affaires d'homicide). De même, en **Arménie**, malgré une amélioration du *Clearance Rate*, le *Disposition Time* a subi une détérioration significative (de 265 jours à 452 jours). Selon l'explication fournie, ces variations sont dues à de faibles chiffres absolus.

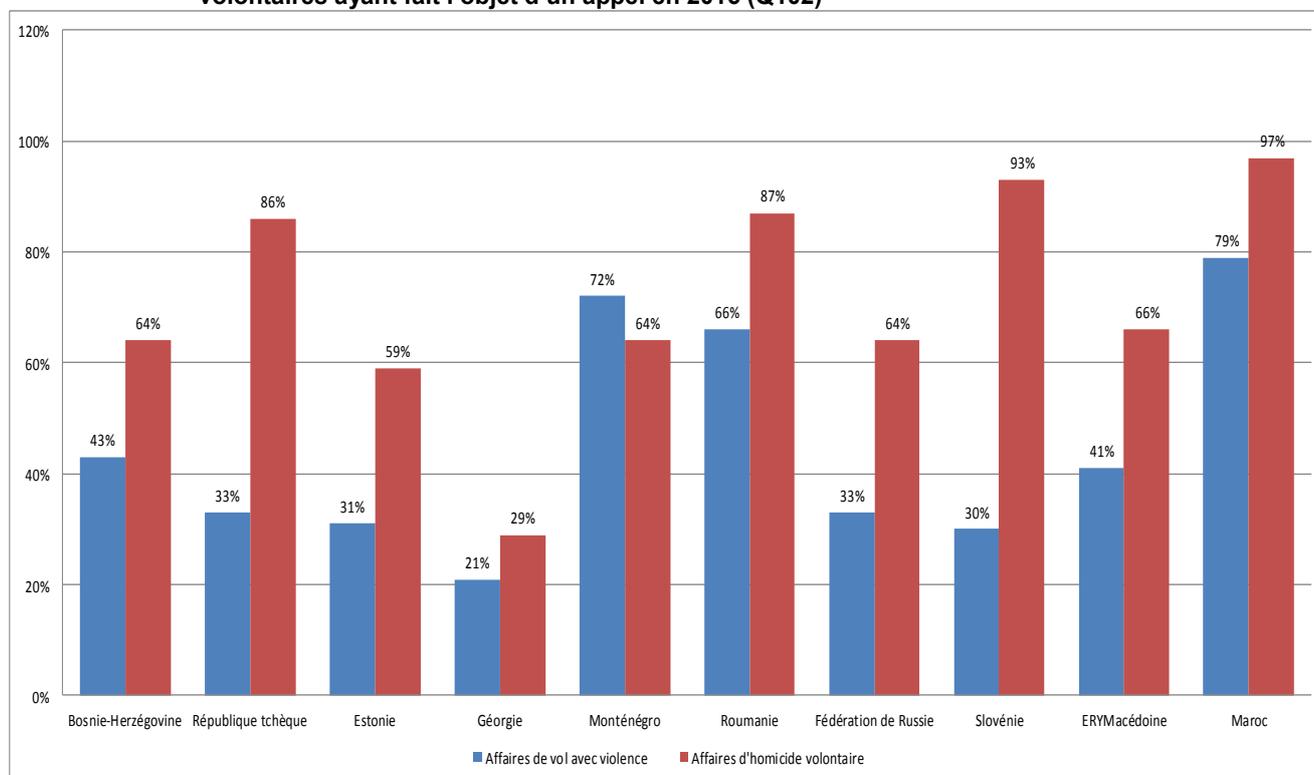
Entre 2014 et 2016, le *Clearance Rate* a diminué en **Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie**, dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » et en **Ukraine**. La **Bosnie-Herzégovine**, en particulier, montre une baisse importante du *Clearance Rate*, qui est passé de 117 % à 94 %, ce qui a entraîné une détérioration du *Disposition Time*, de 200 jours en 2014 à 304 jours en 2016.

Toujours dans les affaires des vols avec violence, très peu d'Etats (12) ont été en mesure de fournir des données concernant la durée moyenne des procédures. Comme le montre le graphique 5.52, pour les Etats où le *Disposition Time* et la durée moyenne des procédures ont été rendus disponibles, il n'y a pas de grandes différences entre ces valeurs. Il existe cependant des différences majeures entre les Etats et entités participants en ce qui concerne les procédures qui s'appliquent dans chaque système et la méthodologie de calcul de la durée moyenne des procédures.

D'une manière plus générale, très peu d'informations sont disponibles sur les facteurs à l'origine des variations observées dans les affaires de vols avec violence, entrantes, résolues et pendantes. Les informations à cet égard fournies par les Etats devraient être consolidées en vue d'une meilleure compréhension des facteurs à l'origine des changements.

Comme cela a déjà été noté pour les affaires civiles, une analyse du taux de recours compléterait l'analyse de l'efficacité de chaque instance et aiderait à mieux comprendre l'efficacité et la qualité des tribunaux dans les différentes instances. Toutefois, le système d'évaluation de la CEPEJ ne recueille ces informations qu'en relation avec les catégories spécifiques d'affaires traitées ci-dessus. La quantité des données communiquées n'est toutefois pas suffisante pour permettre une analyse comparative, car très peu d'Etats et d'entités ont communiqué des données sur le pourcentage de décisions sujettes au recours (**Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Estonie, Géorgie, Monténégro, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Maroc**). Dans la plupart des Etats qui ont communiqué des données subdivisées en catégorie d'affaires, les affaires d'homicide volontaire font l'objet d'un taux d'appel moyen de 65 % (plus de 80 % en **République tchèque, Roumanie, Slovénie** et au **Maroc**), et pour les affaires de vol avec violence, le taux est moyen est de 41 % (plus de 70 % au **Monténégro** et au **Maroc**).

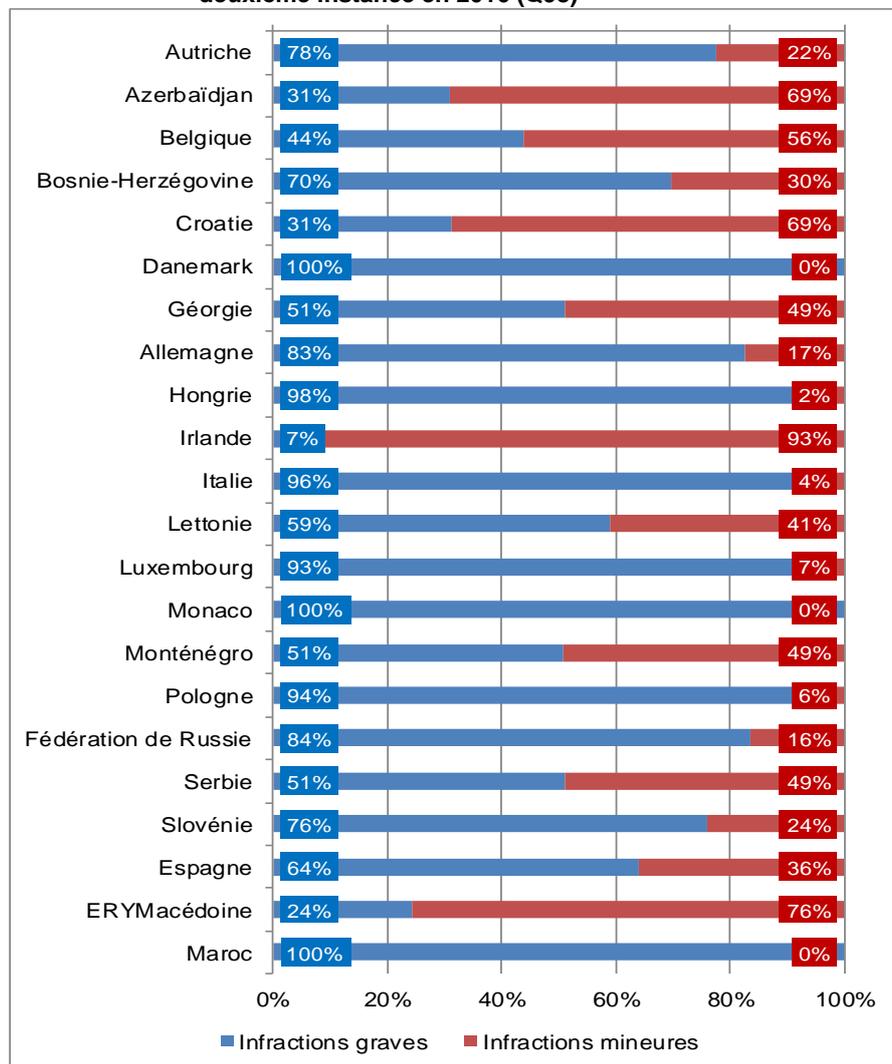
**Graphique 5.53 Pourcentage de décisions de première instance concernant les vols avec violence et homicides volontaires ayant fait l'objet d'un appel en 2016 (Q102)**



## 5.4.2 Affaires pénales - Deuxième instance

Charge de travail des tribunaux et indicateurs de performance en 2016

Graphique 5.54 Part des infractions graves et des infractions mineures au sein des affaires pénales de deuxième instance en 2016 (Q98)



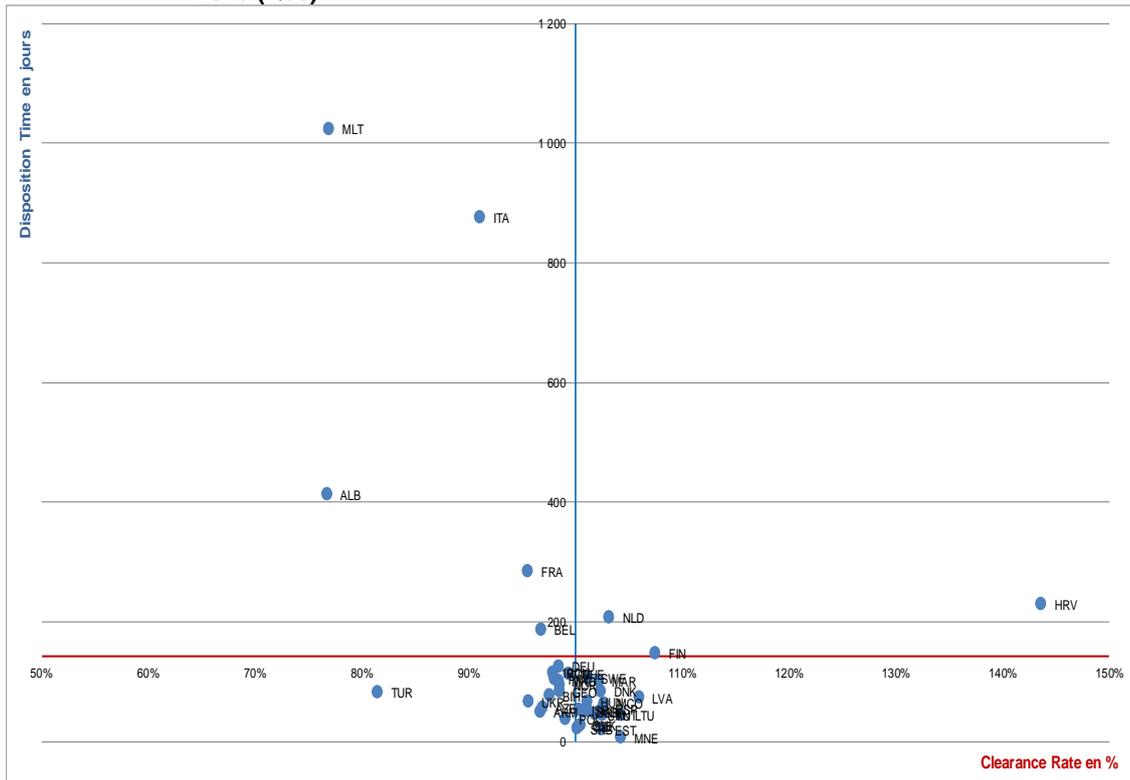
Comme le montre le graphique 5.54, sur les 21 Etats et entités qui ont fourni des données en 2016, 15 ont reçu plus d'affaires d'infractions graves que d'affaires d'infractions mineures : **Autriche, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Monaco, Monténégro, Pologne, Fédération de Russie, Serbie, Slovénie et Espagne**. En outre, au **Danemark** et au **Maroc**, toutes les affaires pénales de deuxième instance sont considérées comme graves. En **Italie**, en 2014-2015, un nouveau système de gestion des dossiers a été introduit, ce qui a eu une incidence sur les statistiques au cours de cette période.

Le nombre absolu d'affaires entrantes d'infractions graves diffère sensiblement d'un Etat et entité à l'autre: de 153 affaires à **Monaco** à 132 268 en **Pologne**. En ce qui concerne les affaires d'infractions mineures, les données vont de 0 à **Monaco** à 26 817 en **Serbie**. A **Monaco**, si les recours relatifs aux infractions mineures sont possibles, ils sont rarement introduits (comme le montrent les statistiques de 2016).

Ces variations entre les Etats et entités peuvent s'expliquer par des différences dans les systèmes statistiques respectifs et/ou les catégorisations juridiques. Il s'agit par exemple de la classification des infractions graves et mineures qui contraste avec la méthodologie de la CEPEJ (**Croatie**) et des incohérences horizontales découlant de la possibilité de rectifier les erreurs à tout moment (**Espagne**).

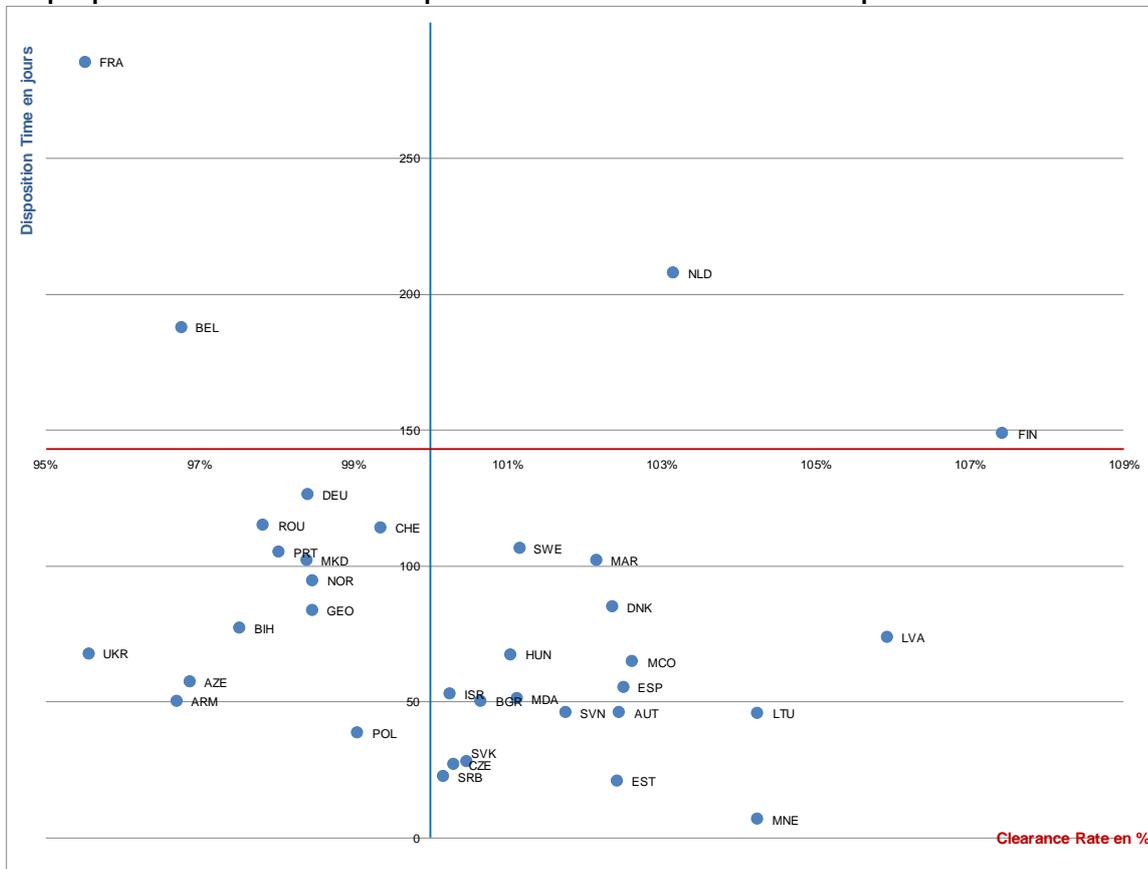
La composition des affaires pénales, en termes de complexité, devrait être prise en compte dans l'analyse qui suit.

**Graphique 5.55 Clearance Rate au regard du Disposition Time des affaires pénales en deuxième instance en 2016 (Q98)**



Pour une meilleure visibilité, le deuxième graphique présente les Etats dont les variations sont moins importantes.

**Graphique 5.55 Focus sur les Etats présentant les variations les moins importantes**



Le quadrant inférieur droit du graphique ci-dessus montre les Etats et entités qui ont un *Clearance Rate* égal ou supérieur à 100 % et un *Disposition Time* inférieur à la moyenne de 143 jours (médiane de 77 jours). 18 Etats et entités affichent un niveau satisfaisant de productivité des tribunaux en ce qui concerne les affaires pénales de deuxième instance : **Autriche, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Monaco, Monténégro, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Israël et Maroc**. Cela représente près de la moitié du nombre total d'Etats et entités (39) qui ont été en mesure de fournir des données à la fois sur leur *Clearance Rate* et leur *Disposition Time*.

Au-delà de la moyenne de 143 jours, la situation semble sous contrôle dans 3 autres Etats qui ont un *Clearance Rate* positif (supérieur à 100 %) et un *Disposition Time* faible (inférieur à un an) : **Croatie, Finlande et Pays-Bas**.

Pour un autre groupe d'Etats, le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais le *Disposition Time* peut être considéré comme satisfaisant (inférieur à la moyenne de 143 jours) : **Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Allemagne, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine**. En **Roumanie**, la compétence des tribunaux en matière d'appel et de deuxième instance a changé et certaines des affaires relevant précédemment de la compétence de la Cour suprême relèvent désormais de la compétence des cours d'appel. Les *Disposition Time* les plus bas concernent le **Monténégro** (7 jours), suivi de l'**Estonie**, de la **Serbie** et de la **Slovaquie** (tous entre 20 et 30 jours) et de la **Pologne** (entre 30 et 40 jours). Les raisons expliquant cette situation et les conséquences sur la qualité des services judiciaires dans la pratique ne sont pas clarifiées.

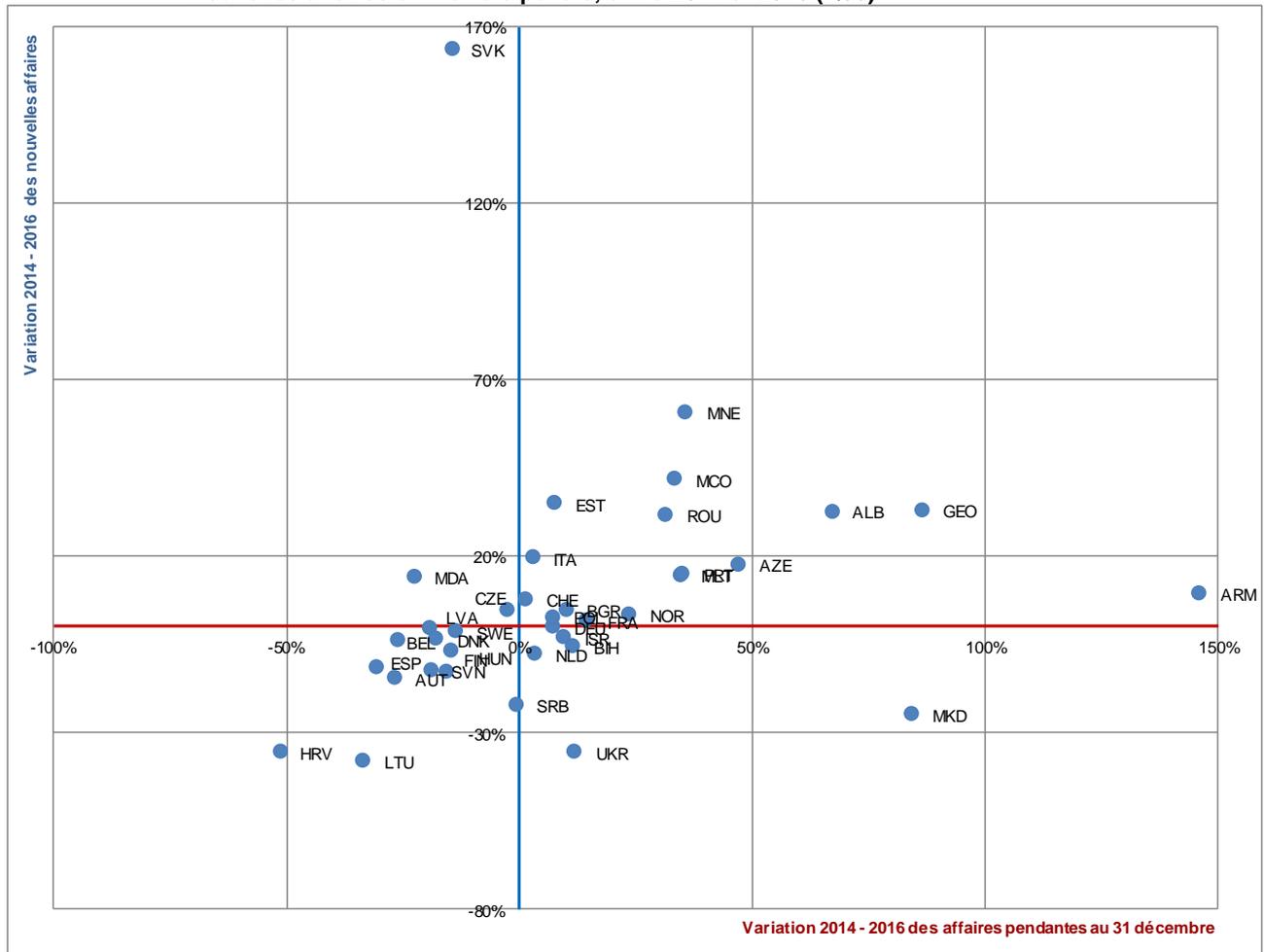
La situation est plus problématique dans les Etats et entités qui ont un *Clearance Rate* particulièrement faible ou un *Disposition Time* très élevé, ou les deux. Le volume des affaires pendantes, y compris les arriérés judiciaires risquent d'augmenter et la durée des procédures risquent de s'aggraver à l'avenir si aucune mesure spécifique n'est prise en ce qui concerne l'efficacité de la justice dans ces Etats. C'est le cas en **Albanie** (*Clearance Rate* : 77 % ; *Disposition Time* : 413 jours), en **Italie** (*Clearance Rate* : 91 % ; *Disposition Time* : 876 jours), à **Malte** (*Clearance Rate* : 77 % ; *Disposition Time* : 1 025 jours) et en **Turquie** (*Clearance Rate* : 81 %).

En **Italie**, le fait que 48,2 % des affaires pendantes en deuxième instance remontent à plus de deux ans peut expliquer en partie le *Disposition Time* très élevé de 876 jours.

A **Malte**, au cours du cycle d'évaluation de 2016, il y a eu une augmentation de la charge de travail de la Cour pénale d'appel, qui est une juridiction inférieure. Cela explique le faible *Clearance Rate* (77 %) et le *Disposition Time* excessivement long de près de 3 ans (1 025 jours).

En **Turquie**, les tribunaux pénaux de deuxième instance n'ont commencé à fonctionner qu'en juillet 2016, ce qui peut expliquer le faible *Clearance Rate* (81 %).

**Graphique 5.56 Variation des affaires de deuxième instance pendantes au 31 décembre par rapport aux nouvelles affaires en matière pénale, entre 2014 et 2016 (Q98)**



Le graphique 5.56 met en évidence les résultats positifs d'un groupe d'Etats et d'entités qui ont été en mesure de réduire le nombre d'affaires pendantes malgré une augmentation du nombre d'affaires entrantes : **République tchèque** et **République de Moldova**. La pertinence de ces données doit également tenir compte du *Disposition Time*, qui est faible dans tous ces pays - 27 jours en **République tchèque** et un peu plus de 51 jours en **République de Moldova**.

La situation dans les Etats où le nombre d'affaires pendantes a augmenté malgré une diminution du nombre d'affaires entrantes (**Bosnie-Herzégovine**, **Pays-Bas**, « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », **Ukraine** et **Israël**) ou a augmenté considérablement plus que le nombre d'affaires entrantes (**Albanie**, **Arménie**, **Azerbaïdjan**, **Bulgarie**, **France**, **Géorgie**, **Malte**, **Norvège**, **Pologne**, et **Portugal**) devrait être surveillée de plus près. En **Bosnie-Herzégovine**, le Conseil supérieur de la magistrature a augmenté le nombre de juges dans les deux plus grands tribunaux de deuxième instance, à la fin de 2017, dans le but d'améliorer l'efficacité des tribunaux de deuxième instance. Les effets de cette mesure devraient faire l'objet d'un suivi au cours du prochain cycle d'évaluation.

Tableau 5.57 Clearance Rate des affaires pénales en deuxième instance entre 2010 et 2016 (Q98)

Etats / Entités	Clearance Rate des affaires pénales en 2ème instance				Evolution
	2010	2012	2014	2016	
Albanie	90%	106%	82%	77%	
Andorre	94%	111%	100%	NA	
Arménie	105%	100%	98%	97%	
Autriche	99%	100%	99%	102%	
Azerbaïdjan	98%	97%	102%	97%	
Belgique	93%	96%	98%	97%	
Bosnie-Herzégovine	101%	99%	98%	98%	
Bulgarie	100%	100%	99%	101%	
Croatie	106%	79%	145%	144%	
Chypre	91%	NAP	63%	NAP	
République tchèque	100%	99%	99%	100%	
Danemark	96%	96%	103%	102%	
Estonie	97%	101%	101%	102%	
Finlande	104%	104%	97%	107%	
France	107%	99%	98%	96%	
Géorgie	108%	104%	94%	98%	
Allemagne	100%	100%	100%	98%	
Grèce	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	98%	99%	100%	101%	
Islande	NAP	NAP	NA	NAP	
Irlande	107%	117%	90%	113%	
Italie	80%	90%	101%	91%	
Lettonie	82%	98%	97%	106%	
Lituanie	98%	100%	98%	104%	
Luxembourg	NA	NA	NA	115%	
Malte	65%	65%	81%	77%	
République de Moldova	100%	90%	91%	101%	
Monaco	NA	77%	107%	103%	
Monténégro	120%	101%	103%	104%	
Pays-Bas	98%	99%	102%	103%	
Norvège	100%	100%	100%	98%	
Pologne	98%	99%	100%	99%	
Portugal	100%	99%	102%	98%	
Roumanie	96%	103%	86%	98%	
Fédération de Russie	99%	95%	137%	93%	
Serbie	83%	102%	105%	100%	
Slovaquie	100%	101%	98%	100%	
Slovénie	106%	105%	102%	102%	
Espagne	100%	98%	103%	103%	
Suède	101%	99%	104%	101%	
Suisse	95%	98%	101%	99%	
ERYMacédoine	99%	101%	93%	98%	
Turquie	NAP	NAP	NAP	81%	
Ukraine	98%	100%	99%	96%	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	89%	
RU: Ecosse	80%	NA	NA	NA	
Israël		101%	99%	100%	
Maroc				102%	
Moyenne	97%	98%	99%	100%	
Médiane	99%	99%	99%	100%	
Minimum	65%	65%	63%	77%	
Maximum	120%	117%	145%	144%	

Les données collectées pour les quatre derniers cycles d'évaluation montrent une amélioration constante du *Clearance Rate* pour les affaires pénales en deuxième instance sur une longue période (2010 à 2016). Cette tendance est en partie similaire à la situation en première instance, avec un *Clearance Rate* positif sur l'ensemble des quatre cycles d'évaluation, qui a diminué pour atteindre 100 % entre 2012 et 2014, mais qui est revenu à 101 % en 2016.

Sur les 13 Etats ayant connu une stabilité ou une amélioration constante de leur *Clearance Rate* pour les affaires pénales en deuxième instance de 2010 à 2014, seuls l'**Estonie**, la **Hongrie** et les **Pays-Bas** ont continué à enregistrer une amélioration en 2016. Après la tendance à la hausse au cours des trois premiers cycles, le *Clearance Rate* a baissé, en 2016, en **Belgique**, au **Danemark**, en **Allemagne**, **Italie**, à **Malte**, **Monaco**, en **Norvège**, **Pologne**, **Fédération de Russie**, **Serbie** et **Suisse**. Parmi ceux-ci, le *Clearance Rate* pour l'**Allemagne**, l'**Italie**, la **Norvège**, la **Pologne** et la **Suisse** est tombé en dessous de 100 %, tandis qu'en **Belgique** et à **Malte**, le *Clearance Rate* a continué de diminuer en dessous du seuil d'efficacité. Parmi ces Etats, l'**Italie** et la **Fédération de Russie** affichent d'importantes baisses du *Clearance Rate* (respectivement de 101 % à 91 % et de 137 % à 93 %), qui s'expliquent dans les deux cas par des changements de méthodologie statistique.

La **Slovénie** affiche une tendance à la baisse dans les quatre évaluations, mais elle a quand même enregistré un *Clearance Rate* positif en 2016 (102 %).

En **Irlande**, le *Clearance Rate* s'est sensiblement amélioré en 2016 (de 90 % en 2014 à 113 % en 2016), suite à la création d'une cour d'appel.

Tableau 5.58 *Disposition Time des affaires pénales de deuxième instance entre 2010 et 2016 (Q99)*

Etats / Entités	Disposition Time des affaires pénales en 2ème instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	288	231	306	413	
Andorre	64	65	60	NA	
Arménie	35	25	22	51	
Autriche	53	51	55	46	
Azerbaïdjan	38	49	44	58	
Belgique	252	235	243	188	
Bosnie-Herzégovine	48	55	65	77	
Bulgarie	48	46	49	51	
Croatie	344	624	301	230	
Chypre	500	NAP	795	NAP	
République tchèque	23	32	30	27	
Danemark	75	95	100	85	
Estonie	51	28	27	21	
Finlande	158	155	170	149	
France	212	219	246	286	
Géorgie	28	43	63	84	
Allemagne	109	109	116	127	
Grèce	NA	NA	NA	NA	
Hongrie	60	69	75	68	
Islande	NAP	NAP	NA	NAP	
Irlande	218	NA	NA	NA	
Italie	999	937	912	876	
Lettonie	150	110	99	74	
Lituanie	44	40	46	46	
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	
Malte	438	780	824	1 025	
République de Moldova	66	92	84	51	
Monaco	NA	NA	66	65	
Monténégro	21	13	8	7	
Pays-Bas	207	197	187	208	
Norvège	46	85	78	95	
Pologne	58	48	37	39	
Portugal	72	91	86	105	
Roumanie	101	250	131	115	
Fédération de Russie	16	36	NA	NA	
Serbie	107	81	17	23	
Slovaquie	83	77	90	28	
Slovénie	59	49	50	46	
Espagne	67	73	70	56	
Suède	119	131	119	107	
Suisse	148	130	120	114	
ERYMacédoine	29	22	44	103	
Turquie	NAP	NAP	NAP	83	
Ukraine	40	41	38	68	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NA	NA	NA	
Israël		47	48	53	
Maroc				102	
Moyenne	140	146	155	143	
Médiane	67	77	76	77	
Minimum	16	13	8	7	
Maximum	999	937	912	1025	



En raison de sa valeur extrême, la **Roumanie** n'est pas incluse dans la moyenne des Clearance Rate et Disposition Time pour 2016. En Roumanie, la compétence des tribunaux pour juger les appels et les seconds pourvois a changé et certaines des affaires qui relevaient de la compétence de la Cour Suprême sont désormais de la compétence des cours d'appel. Pour cette raison, le nombre d'affaires portées devant la Cour suprême montre une diminution significative dans toutes les catégories et, par conséquent, le *Clearance Rate* est extrêmement élevé.

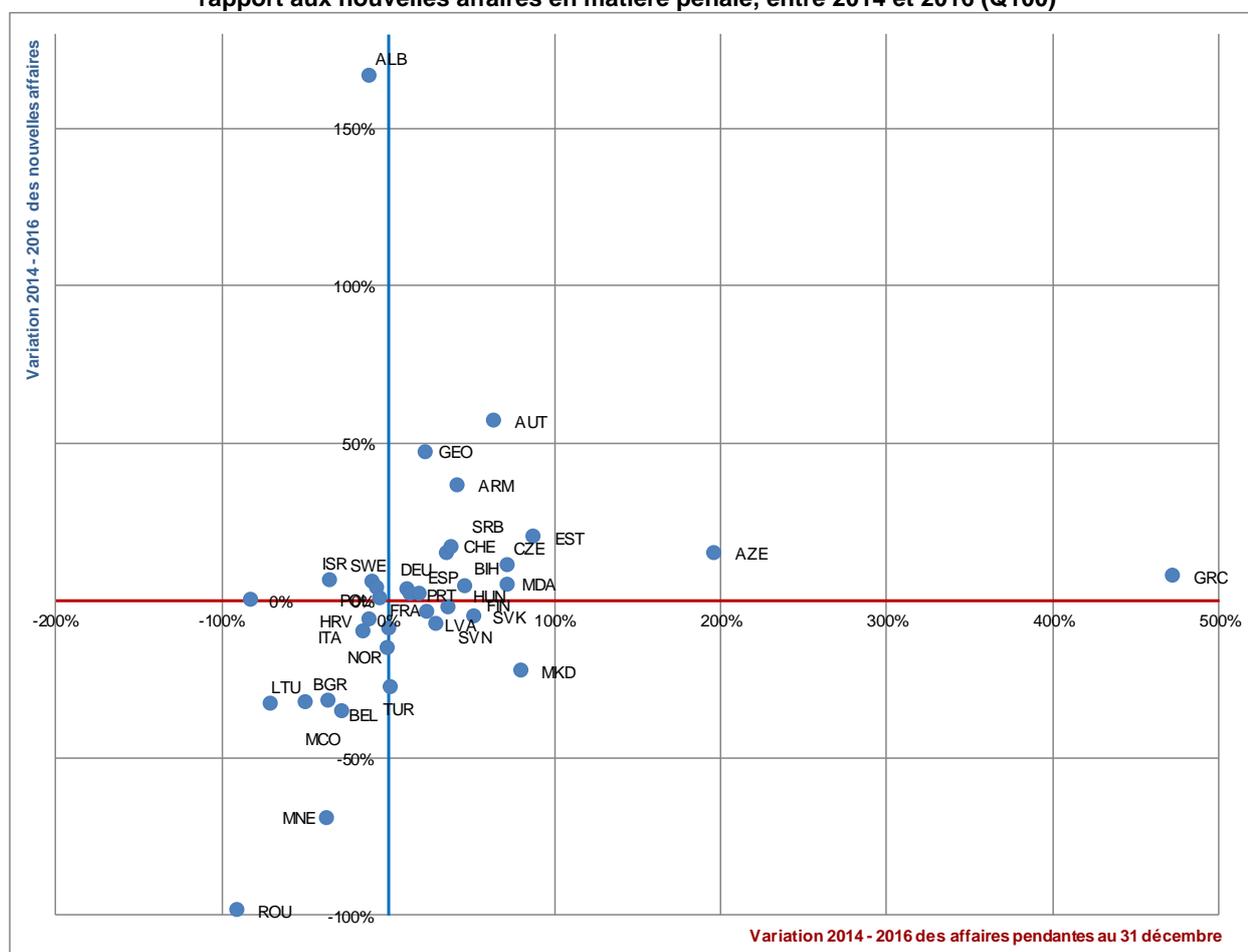
Le graphique 5.59 montre, dans le quart inférieur droit, 8 Etats ou entités dont le *Clearance Rate* pour les affaires pénales au niveau de la plus haute instance est égal ou supérieur à 100 % et dont le *Disposition Time* est inférieur à la moyenne de 147 jours (médiane de 109 jours) : **Autriche, Croatie, Hongrie, Islande, Lituanie, République de Moldova, Slovaquie et Suède**.

Le graphique montre également 9 Etats ayant un *Clearance Rate* positif et un *Disposition Time* supérieur à la moyenne mais inférieur à un an : **Albanie, Belgique, Finlande, France, Irlande, Italie, Monaco, Norvège et Espagne**.

Dans 13 autres Etats, le *Clearance Rate* est légèrement inférieur à 100 %, mais le *Disposition Time* peut être considéré comme satisfaisant (inférieur à la moyenne de 147 jours) : **Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Géorgie, Allemagne, Lettonie, Monténégro, Pologne, Portugal, Serbie, Suisse et Israël**. Les données les plus basses concernant le *Disposition Time* sont celles du **Monténégro** (26 jours) et de la **Suède** (35 jours).

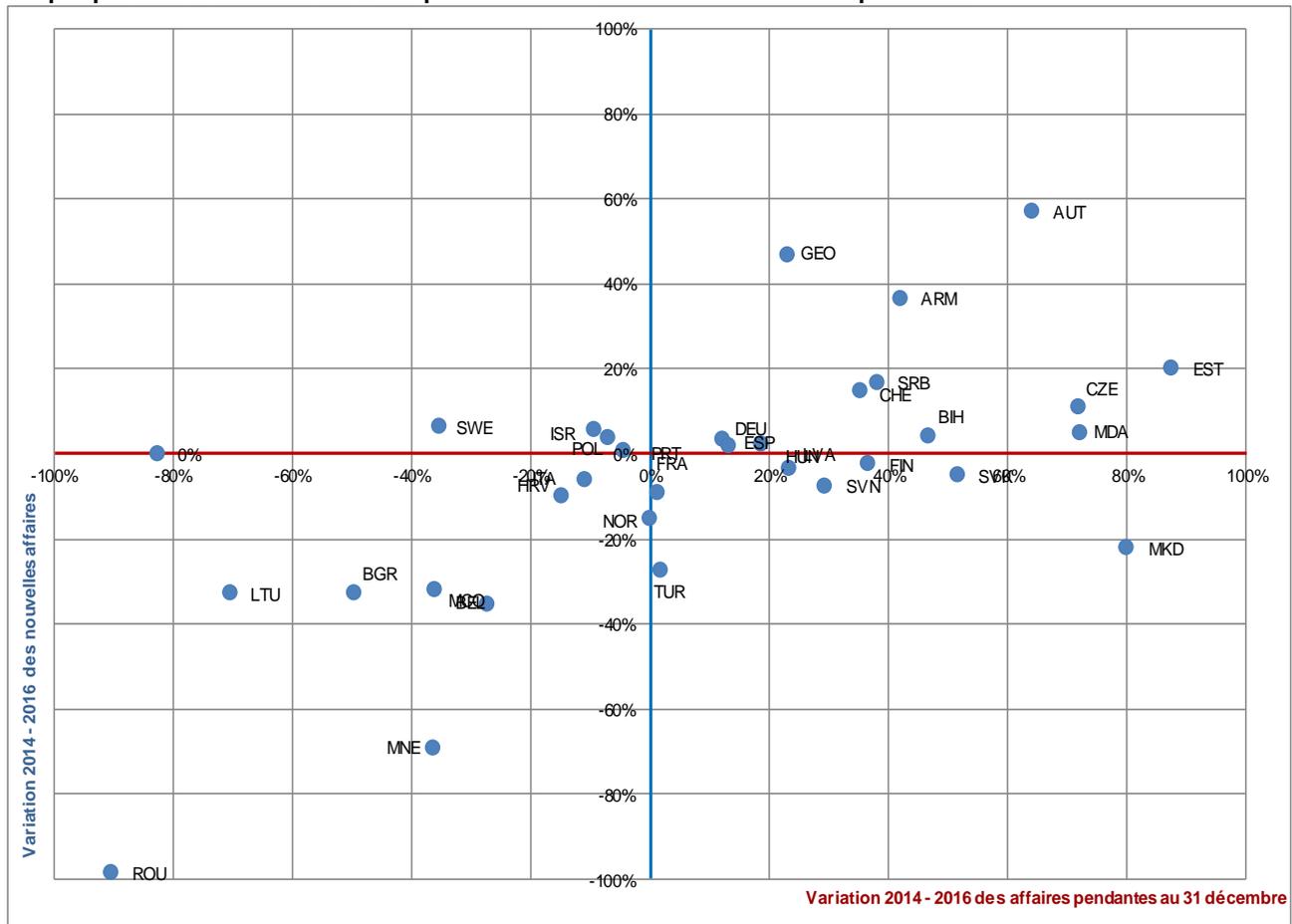
La situation est plus problématique dans les Etats et entités qui ont un *Clearance Rate* particulièrement faible ou un *Disposition Time* très élevé, ou les deux, car cela montre que les tribunaux ont du mal à faire face au volume d'affaires reçues. C'est le cas au **Luxembourg** (*Clearance Rate* : 73 %), en **Grèce** (*Clearance Rate* : 78 %), dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » (*Disposition Time* : 233 jours), en **Turquie** (*Disposition Time* : 491 jours), à **Chypre** (*Disposition Time* : 653 jours) et au **Maroc** (*Disposition Time* : 282 jours).

**Graphique 5.60 Variation des affaires pendantes au niveau de la plus haute instance au 31 décembre par rapport aux nouvelles affaires en matière pénale, entre 2014 et 2016 (Q100)**



Pour une meilleure visibilité, le deuxième graphique présente les Etats dont les variations sont moins importantes.

**Graphique 5.60 Focus sur les Etats présentant les variations les moins importantes**



Le tableau ci-dessus met en évidence les résultats positifs d'un groupe d'Etats et entités qui ont réussi à réduire l'arriéré judiciaire malgré une augmentation du nombre d'affaires entrantes : **Albanie, Pologne, Portugal, Suède et Israël**. L'**Albanie** (qui n'apparaît pas dans le deuxième graphique) a fait preuve d'une performance particulièrement positive en réduisant son arriéré de 11 % à la suite d'une augmentation de 166 % du nombre d'affaires pendantes, mais les raisons sous-jacentes ne sont pas claires.

En revanche, la situation dans les Etats où le nombre d'affaires pendantes a soit augmenté malgré une diminution du nombre d'affaires nouvelles (**Finlande, France, Lettonie, Slovaquie, Slovénie**, « l'**ex-République yougoslave de Macédoine** » et **Turquie**), soit augmenté considérablement plus que l'augmentation du nombre d'affaires nouvelles (**Arménie, Autriche, Azerbaïdjan** (qui n'apparaît pas dans le deuxième graphique), **Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Estonie, Allemagne, Grèce** (qui n'apparaît pas dans le deuxième graphique), **Hongrie, République de Moldova, Serbie, Espagne et Suisse**) doit être signalée. Comme nous l'avons déjà mentionné, les variations en **Arménie** sont en partie liées au faible nombre absolu d'affaires. En **Bosnie-Herzégovine**, de nouveaux juges ont été nommés à la fin 2017, également dans l'une des plus hautes juridictions, et les effets de cette nomination devraient apparaître lors du prochain cycle d'évaluation.

La comparaison de ces résultats avec le tableau relatif aux affaires de deuxième instance montre que les tribunaux de la plus haute instance font face à des défis croissants dans le traitement de la charge de travail et du nombre d'affaires pendantes.

Evolution des indicateurs de performance

Tableau 5.61 Clearance Rate des affaires pénales au niveau de la plus haute instance entre 2010 et 2016 (Q100)

Etats / Entités	Clearance Rate des affaires pénales au niveau de la plus haute instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	75%	105%	224%	101%	
Andorre	NAP	NAP	NAP	NAP	
Arménie	99%	100%	93%	97%	
Autriche	99%	101%	90%	104%	
Azerbaïdjan	99%	94%	110%	93%	
Belgique	94%	99%	96%	115%	
Bosnie-Herzégovine	95%	101%	101%	98%	
Bulgarie	102%	101%	102%	99%	
Croatie	98%	104%	110%	101%	
Chypre	NA	101%	NAP	116%	
République tchèque	98%	103%	101%	96%	
Danemark	73%	142%	84%	97%	
Estonie	111%	83%	112%	94%	
Finlande	NA	107%	108%	100%	
France	101%	104%	102%	102%	
Géorgie	102%	115%	71%	99%	
Allemagne	101%	99%	96%	97%	
Grèce	NA	94%	110%	78%	
Hongrie	97%	99%	98%	100%	
Islande	95%	91%	NA	100%	
Irlande	NA	NA	400%	108%	
Italie	93%	99%	96%	111%	
Lettonie	98%	95%	106%	97%	
Lituanie	104%	100%	84%	103%	
Luxembourg	NA	NA	NA	73%	
Malte	NA	NAP	NAP	NAP	
République de Moldova	118%	101%	120%	102%	
Monaco	NA	93%	106%	127%	
Monténégro	100%	100%	98%	99%	
Pays-Bas	104%	95%	105%	NA	
Norvège	90%	86%	89%	109%	
Pologne	103%	96%	98%	99%	
Portugal	113%	99%	99%	99%	
Roumanie	98%	103%	377%	2963%	
Fédération de Russie	NA	95%	NAP	NAP	
Serbie	162%	92%	90%	96%	
Slovaquie	101%	100%	100%	100%	
Slovénie	99%	96%	98%	91%	
Espagne	104%	100%	107%	100%	
Suède	102%	105%	106%	101%	
Suisse	99%	98%	101%	96%	
ERYMacédoine	105%	103%	89%	94%	
Turquie	78%	106%	92%	103%	
Ukraine	77%	NA	98%	NA	
RU: Angleterre et Pays de Galles	50%	NA	73%	100%	
RU: Ecosse	85%	NAP	NAP	NAP	
Israël		103%	101%	99%	
Maroc				93%	
Moyenne	98%	100%	110%	100%	
Médiane	99%	100%	100%	100%	
Minimum	50%	83%	71%	73%	
Maximum	162%	142%	400%	2963%	

Le *Clearance Rate* pour les affaires pénales au niveau de la plus haute instance s'est légèrement amélioré sur la période 2010-2016 (sans tenir compte de la valeur extrême de la Roumanie). Les données médianes sont restées stables autour du seuil d'efficacité au cours des trois dernières évaluations.

Sur les 9 Etats et entités qui ont connu une amélioration continue de leur *Clearance Rate* pour les affaires pénales en troisième instance entre 2010 et 2014 (y compris les Etats et entités pour lesquels les données d'un cycle d'évaluation n'étaient pas disponibles), seuls **Monaco** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** ont maintenu cette tendance positive en 2016. Les résultats obtenus par l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** lors de la dernière évaluation doivent être salués, puisque le *Clearance Rate* est passé de 73 % à 100 % lors de la dernière évaluation. Au lieu de cela, après des augmentations entre 2010 et 2014, le *Clearance Rate* a chuté en 2016 en **Albanie**, **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, **Finlande** et **Suède**.

Sur les 8 Etats qui affichaient auparavant une diminution constante de leur *Clearance Rate*, cette tendance continue d'être observée en **Israël**. Cependant, la situation n'est pas très préoccupante, car le *Clearance Rate* n'est que légèrement inférieur au niveau d'efficacité (99 %). En 2016, le **Portugal** (99 %) et la **Slovaquie** (100 %) affichent une baisse de leur *Clearance Rate* par rapport à 2010, mais ces valeurs sont restées stables au cours des trois dernières évaluations. Après une baisse régulière entre 2010 et 2014, le *Clearance Rate* s'est amélioré en **Allemagne**, en **Lituanie**, au **Monténégro**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en **Serbie**. A l'exception de la **Lituanie**, le *Clearance Rate* reste dans une fourchette de valeurs négatives pour ces Etats. En **Lituanie**, l'amélioration du *Clearance Rate* (de 84 % en 2014 à 103 % en 2016) s'explique par des efforts accrus pour améliorer la productivité des tribunaux et assurer la rapidité des procédures.

D'autres Etats ont connu une baisse de leur *Clearance Rate* au cours de la période 2014-2016. L'**Azerbaïdjan**, la **Bulgarie**, l'**Estonie**, la **Grèce**, la **Lettonie** et la **Suisse** ont connu une baisse au-dessous du seuil de 100 %, tandis que l'**Albanie**, l'**Irlande**, la **République de Moldova** et l'**Espagne** ont maintenu un *Clearance Rate* positif. En **Irlande**, la diminution du *Clearance Rate* est due à l'augmentation du nombre d'affaires entrantes et résolues, reflétant les dispositions relatives à l'établissement de la Cour d'appel et la nouvelle juridiction d'appel de la Cour suprême.

Des améliorations majeures du *Clearance Rate* entre 2014 et 2016 peuvent être observées en **Arménie**, au **Danemark**, en **Géorgie**, **Pologne** et **Slovénie** (mais le *Clearance Rate* est toujours inférieur au seuil d'efficacité) et en **Belgique**, **Hongrie** et **Italie**, qui ont porté le *Clearance Rate* à 100 % ou plus en 2016.

Tableau 5.62 *Disposition Time* des affaires pénales au niveau de la plus haute instance entre 2010 et 2016 (Q100)

Etats / Entités	Disposition Time des affaires pénales au niveau de la plus haute instance				
	2010	2012	2014	2016	Evolution
Albanie	494	600	341	253	
Andorre	NAP	NAP	NAP	NAP	
Arménie	16	101	64	64	
Autriche	94	80	121	110	
Azerbaïdjan	38	53	33	101	
Belgique	121	145	211	165	
Bosnie-Herzégovine	81	48	41	60	
Bulgarie	54	40	113	86	
Croatie	119	125	100	103	
Chypre	NA	446	NAP	653	
République tchèque	48	35	33	55	
Danemark	259	63	NA	NA	
Estonie	32	144	58	107	
Finlande	NA	132	124	186	
France	129	142	156	173	
Géorgie	76	25	238	143	
Allemagne	51	56	86	95	
Grèce	NA	24	16	121	
Hongrie	56	56	49	55	
Islande	51	60	NA	74	
Irlande	NA	NA	NA	275	
Italie	227	221	233	191	
Lettonie	31	45	47	66	
Lituanie	94	97	205	73	
Luxembourg	NA	NA	NA	NA	
Malte	NA	NAP	NAP	NAP	
République de Moldova	49	51	33	64	
Monaco	NA	209	223	209	
Monténégro	0	0	13	26	
Pays-Bas	NA	NA	NA	NA	
Norvège	92	166	179	171	
Pologne	95	134	109	97	
Portugal	28	38	52	50	
Roumanie	37	78	84	66	
Fédération de Russie	NA	31	NAP	NAP	
Serbie	31	37	57	63	
Slovaquie	48	35	44	71	
Slovénie	79	110	90	136	
Espagne	166	191	136	157	
Suède	54	64	55	35	
Suisse	86	106	115	143	
ERYMacédoine	44	55	107	233	
Turquie	636	291	391	491	
Ukraine	109	NA	30	142	
RU: Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	NA	NA	
RU: Ecosse	NA	NAP	NAP	NAP	
Israël		86	88	77	
Maroc				282	
<b>Moyenne</b>	107	114	114	143	
<b>Médiane</b>	66	71	90	105	
<b>Minimum</b>	0	0	13	26	
<b>Maximum</b>	636	600	391	653	

Dans l'ensemble, le *Disposition Time* des affaires pénales au niveau de la plus haute instance a augmenté entre 2010 et 2016. La médiane montre une tendance similaire. La moyenne de 2016 de 143 jours est identique à la moyenne calculée en deuxième instance. La donnée médiane au niveau de la plus haute instance (105 jours) est plus élevée que la médiane de 77 jours en deuxième instance.

Les 6 Etats qui ont fait l'objet d'une amélioration constante du *Disposition Time* entre 2010 et 2014, ont aussi connu une augmentation du *Disposition Time* en 2016 : **Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Finlande, Grèce, Hongrie et Ukraine**. En **Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Hongrie et Ukraine**, le *Disposition Time* reste inférieur à la moyenne et n'est donc pas préoccupant. C'est également le cas en **Grèce**, qui a connu une augmentation de son *Disposition Time* de plus de 100 jours au cours de la dernière évaluation. En **Finlande**, cependant, le *Disposition Time* est resté au-dessus de la moyenne à chaque cycle d'évaluation ; sans qu'une explication soit fournie. Il sera important de suivre l'évolution de la situation au **Danemark** au cours de la prochaine évaluation, les données des deux derniers cycles d'évaluation n'étant pas disponibles.

10 Etats ont connu une détérioration continue de leur *Disposition Time* calculé au cours des cycles d'évaluation (cela comprend les Etats pour lesquels une ou plusieurs valeurs étaient NA). Parmi ces pays, l'**Allemagne**, l'**Islande**, la **Lettonie**, le **Monténégro**, la **Serbie** et la **Suisse** affichent néanmoins des valeurs inférieures à la moyenne, et la situation dans ces pays n'est donc pas préoccupante. Néanmoins, la situation en **Suisse** devrait être surveillée au cours du prochain cycle d'évaluation, car le *Disposition Time* est en constante augmentation et se rapproche de la moyenne. La situation est plus problématique dans les Etats où le *Disposition Time* est supérieur à la moyenne - par ordre décroissant, **Chypre** (*Disposition Time* : 653 jours), « **l'ex-République Yougoslave de Macédoine** » (*Disposition Time* : 233 jours) et, dans une moindre mesure, la **France** (*Disposition Time* : 173 jours). La performance des tribunaux dans ces pays devrait être suivie de près lors de la prochaine évaluation afin de déterminer si le *Disposition Time* continue à augmenter ou non. Cela s'applique en particulier à **Chypre**, où seuls deux valeurs sur quatre sont disponibles pour les quatre cycles, valeurs qui ont toutes deux largement dépassé la moyenne, le chiffre de 2016 étant le plus élevé enregistré pour ce cycle.

En 2016, la **Belgique**, la **Lituanie**, **Monaco**, la **Norvège**, le **Portugal** et **Israël** ont réussi à inverser la tendance de l'augmentation du *Disposition Time* entre 2010 et 2014. Toutefois, le *Disposition Time* en **Belgique**, à **Monaco** et en **Norvège** reste supérieur à la moyenne, de sorte que la situation dans ces pays devrait également continué à être suivie de près.

Il peut être intéressant de suivre l'évolution de la situation dans les cycles futurs en **Azerbaïdjan**, **Slovénie** et **Ukraine** où le *Disposition Time* a connu une augmentation significative entre 2014 et 2016. Il en va de même en **Turquie** où l'observation de la hausse continue du *Disposition Time* devrait se poursuivre au cours de la prochaine évaluation.

## 5.5 Résumé des tendances et des conclusions

Les Etats poursuivent leurs efforts en vue d'une meilleure compréhension et de l'amélioration de l'activité de leurs tribunaux, en ce qui concerne le contrôle du respect des exigences fondamentales consacrées par la CEDH en matière de gestion des flux d'affaires et de durée des procédures.

Le cycle d'évaluation 2016-2018 relatif à l'efficacité des tribunaux **en matière civile** (principalement les affaires contentieuses civiles et commerciales) montre les éléments suivants :

- En première instance, l'afflux d'affaires est resté relativement stable entre 2010 et 2016, tandis que le nombre d'affaires résolues a diminué, à la fois entre 2010 et 2016 et par rapport au dernier cycle. Les données recueillies montrent une performance moyenne positive (i.e. *Clearance Rate*) des tribunaux de première instance dans ce secteur en ce qui concerne les cycles d'évaluation précédents (sauf pour 2010), mais le nombre moyen d'affaires résolues dans les tribunaux est plus limitée sur la période 2010-2016. Le *Disposition Time* moyen pour cette catégorie d'affaires s'est lentement mais continuellement amélioré au fil du temps (de 267 jours en 2010 à 235 jours en 2016).
- En deuxième instance, le nombre moyen d'affaires entrantes civiles et commerciales a changé au cours des quatre derniers cycles d'évaluation, diminuant sur la période 2010-2016. Une performance globale positive peut être notée en 2016 (*Clearance Rate* : 101 %), mais le nombre moyen d'affaires résolues par les tribunaux a diminué entre les deux derniers cycles. Le *Disposition Time* s'est amélioré à la fois sur la période 2010-2016 et (plus légèrement) depuis la dernière évaluation.
- Au niveau de la plus haute instance, malgré les fluctuations, le nombre moyen d'affaires contentieuses entrantes et résolues en matière civile et commerciale, a diminué entre 2010 et 2016. Malgré la diminution du nombre d'affaires entrantes, les tribunaux suprêmes d'un certain nombre d'Etats et d'entités ont eu du mal à faire face à l'afflux d'affaires. Il y a également eu une diminution de la capacité des tribunaux à résoudre les affaires depuis la dernière évaluation (0,08 affaires en 2014 et 0,07 affaires en 2016). Le *Disposition Time* s'est amélioré à la fois sur la période 2010-2016 et sur la dernière évaluation.

Les données pour le cycle d'évaluation 2016-2018 relatives à l'efficacité des tribunaux **en matière administrative** montrent les éléments suivants :

- En première instance, le *Clearance Rate* moyen des affaires administratives s'est constamment amélioré entre 2010 et 2014, passant du négatif (99 % en 2010) à des valeurs positives (108 % en 2014), diminuant légèrement en 2016 (103 %). Cela se reflète dans la diminution générale du nombre d'affaires administratives pendantes entre 2010 et 2014, suivie d'une augmentation en 2016, et dans l'évolution analogue du *Disposition Time*. Contrairement à la tendance concernant les affaires civiles et commerciales (amélioration sur les quatre évaluations), le *Disposition Time* des affaires administratives s'est amélioré de façon constante entre 2010 et 2014, se détériorant légèrement en 2016. Le *Disposition Time* moyen pour les affaires administratives en 2016 (357 jours) est également beaucoup plus élevé que celui des affaires civiles et commerciales (235 jours).
- En deuxième instance, en 2016, les tribunaux européens traitant des affaires administratives ont eu des difficultés à faire face à l'afflux d'affaires. Le *Clearance Rate* moyen en 2016 était de 95 %, avec un certain nombre d'Etats affichant un *Clearance Rate* particulièrement faible. Les données montrent une aggravation de la situation depuis la dernière évaluation, ainsi qu'au cours de la période 2010-2016. Le *Disposition Time* moyen en 2016 était de 315 jours (médiane de 241 jours), ce qui est inférieur à la même valeur en première instance. Bien qu'il ait légèrement augmenté entre 2014 et 2016, le *Disposition Time* s'est amélioré en deuxième instance au cours de la période 2010-2016.
- Au niveau de la plus haute instance, le *Clearance Rate* moyen pour les affaires administratives montre une amélioration entre 2010 et 2012, une légère baisse en 2014 et à nouveau une légère augmentation en 2016. Le *Disposition Time* moyen a diminué de façon constante entre 2010 et 2014, mais a connu une hausse marquée en 2016.

Les données 2016 relatives à l'efficacité des tribunaux **en matière pénale** montrent les éléments suivants :

- En 2016, les procureurs ont reçu en moyenne 3,14 affaires pour 100 habitants. Environ 42 % d'entre elles ont été classées par le ministère public et 28 % de ces affaires ont été portées par le ministère public devant les tribunaux. En 2016, 27 % des affaires ont donné lieu à une sanction ou à une mesure imposée ou négociée par le ministère public. Le taux moyen d'affaires terminées (classées sans suite, terminées par une sanction ou une mesure imposée ou négociée par le procureur ou portée par le procureur devant le tribunal) par le ministère public par rapport aux affaires reçues est de 96 %.
- En première instance, les tribunaux ont reçu en moyenne 2,3 affaires pénales pour 100 habitants et sont parvenus à résoudre le même nombre d'affaires au cours de l'année 2016. Le *Clearance Rate* pour les affaires pénales est demeuré positif entre 2010 et 2016. Le *Disposition Time* moyen s'est amélioré entre 2010 et 2014, mais il a légèrement augmenté en 2016 (138 jours). Malgré les fluctuations, le nombre d'affaires pendantes montre une diminution à la fois sur la période 2010-2016 et par rapport à la dernière évaluation.
- En deuxième instance, les données montrent une amélioration constante du *Clearance Rate* pour les affaires pénales sur la période 2010-2016, passant de valeurs négatives à des valeurs positives. Cette tendance est en partie similaire à celle de la première instance, qui est toutefois demeurée positive tout au long des quatre cycles d'évaluation. Le *Disposition Time* moyen montre une très légère augmentation entre 2010 et 2016, et n'est que marginalement plus long que le *Disposition Time* enregistré en première instance (138 jours).
- Au niveau de la plus haute instance, le *Clearance Rate* des affaires pénales a diminué depuis la dernière évaluation (tout en restant au-dessus du seuil d'efficacité), mais une amélioration peut être notée sur la longue période. Dans l'ensemble, le *Disposition Time* moyen s'est détérioré entre 2010 et 2016. Le *Disposition Time* en 2016 est légèrement plus long que le *Disposition Time* moyen calculé en deuxième instance.

Les données relatives à des **catégories spécifiques d'affaires** permettent de mieux comprendre la durée des procédures dans certains domaines clés de la justice (famille, emploi, activités commerciales, immigration ou criminalité) et reflètent mieux le fonctionnement des systèmes judiciaires dans des contextes concrets. Toutefois, il semble que la performance globale des Etats et entités dans ces affaires est moins positive par rapport aux catégories plus larges d'affaires civiles, administratives et pénales, mais la disponibilité limitée des données signifie que les conclusions qui suivent doivent être tirées avec prudence. Les chiffres nous montrent les éléments suivants :

- Le *Clearance Rate* moyen des **affaires de divorce contentieux** en 2016 a été positif et a marqué une amélioration par rapport à l'évaluation précédente. En revanche, le *Disposition Time* et la durée moyenne des procédures ont augmenté au cours du dernier cycle. Un peu moins de la moitié des Etats ou entités pour lesquels des données étaient disponibles ont enregistré un *Clearance Rate* positif en 2016 (20 sur 40) et dans 15 autres Etats, le *Clearance Rate* se situe entre 95 % et 99 %.
- Le *Clearance Rate* moyen des **affaires de licenciement** s'est amélioré au cours de la période 2010-2016, passant de valeurs négatives à des valeurs positives. Il est passé de 96 % en 2010 à 104 % en 2014, puis à 105 % en 2016. La médiane a suivi une tendance similaire et a été fixée à 103 % en 2016.
- Le *Clearance Rate* moyen des **affaires de faillite** s'est amélioré au cours de la période 2010-2016, mais la performance des tribunaux dans ce domaine demeure inférieure au seuil d'efficacité. L'évaluation de 2016 confirme les résultats des évaluations précédentes, à savoir que les Etats européens éprouvent les plus grandes difficultés à gérer la charge de travail en matière de faillites. Les données de 2016 montrent une amélioration du *Disposition Time* depuis le dernier cycle, mais la durée moyenne des procédures a augmenté depuis la dernière évaluation.
- Les données sur les **affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit d'entrée et de séjour des étrangers** montrent que l'impact de ces deux contentieux liés aux migrations apparaît significatif sur le contentieux des juridictions dans 9 pays d'Europe occidentale. Les informations recueillies auprès des Etats et entités permettent aussi de dresser un panorama juridique et organisationnel des contentieux relatifs aux demandes d'asile ainsi qu'à l'entrée et au séjour des étrangers. Les observations présentées soulignent que, dans un certain nombre de cas, l'augmentation du volume des affaires liées aux migrations a conduit à la création de cours ou tribunaux spécialisés dans ce domaine.
- Le *Clearance Rate* moyen des **affaires d'homicide volontaire** a diminué au cours de la période 2010-2016 (de 101 % en 2010 à 98 % en 2016), mais la dernière évaluation a marqué une

amélioration par rapport à 2014. On peut noter une tendance positive en ce qui concerne l'évolution du *Disposition Time* moyen et de la durée moyenne des procédures entre 2010 et 2016. Le *Disposition Time* et la durée moyenne déclarée pour cette catégorie d'affaires sont supérieurs au *Disposition Time* moyen pour l'ensemble des affaires pénales.

- Entre 2010 et 2016, le *Clearance Rate* moyen des **affaires de vol avec violence** a évolué positivement, passant de 99 % à 106 %, malgré les variations entre les cycles. En revanche, le *Disposition Time* moyen s'est détérioré, tant sur la période 2010-2016 que par rapport au dernier cycle. La durée moyenne des procédures s'est plutôt améliorée régulièrement au cours des quatre cycles d'évaluation. Le *Disposition Time* et la durée moyenne déclarée pour les affaires de vol avec violence sont supérieurs à la moyenne pour l'ensemble des affaires pénales.

Sur un plan plus général, le cycle d'évaluation 2016-2018 souligne les tendances suivantes quant à la compréhension et l'amélioration de l'efficacité des tribunaux :

1. Un certain nombre d'Etats et entités ont continué à entreprendre des réformes du secteur judiciaire visant à améliorer l'efficacité des tribunaux. Les résultats ne sont pas toujours visibles dans les statistiques de la présente évaluation, mais devraient apparaître dans les prochains cycles et devraient faire l'objet d'une attention particulière à l'avenir.

2. Un nombre croissant d'Etats et entités a adapté sa méthodologie de collecte de statistiques à la méthodologie de la CEPEJ. Bien que cela puisse créer des incohérences entre les données rapportées entre les différents cycles et réduire la fiabilité de l'analyse des tendances d'évolution, cela permet des comparaisons plus précises au sein d'un même cycle et des statistiques améliorées pour les évaluations futures.

3. Afin d'améliorer la rapidité et l'efficacité de la justice, des procédures en ligne pour le traitement de certaines catégories d'affaires sont progressivement développées et mises en œuvre dans différents Etats européens. Il s'agit d'une tendance qui devrait faire l'objet d'un suivi attentif au cours des années à venir.

4. La disponibilité de données ventilées est essentielle pour mieux comprendre l'efficacité des tribunaux et les raisons des variations dans le temps. D'importants changements apportés aux méthodologies statistiques nationales, visant à aligner les systèmes de collecte nationaux sur la méthodologie de la CEPEJ, sont déjà en cours. La CEPEJ salue et promeut ces efforts qui constitueront un apport inestimable dans la collecte de données comparatives, nécessaires à l'amélioration de la performance des tribunaux.

La nouvelle édition du rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui évalue le fonctionnement des systèmes judiciaires de 45 Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que de deux Etats observateurs auprès de la CEPEJ, Israël et le Maroc, reste fidèle au processus développé depuis 2002. Elle se concentre sur les principaux indicateurs et intègre, pour la première fois, les informations concernant la parité des genres et l'utilisation des technologies de l'information dans les systèmes judiciaires. S'appuyant sur une méthodologie qui fait désormais référence pour collecter et traiter un grand nombre de données quantitatives et qualitatives sur la justice, cette étude - sans équivalent - est avant tout conçue comme un outil de politique publique destiné à améliorer l'efficacité et la qualité de la justice. Connaître pour pouvoir comprendre, analyser et réformer. Tel est l'objectif de la CEPEJ qui a travaillé à la rédaction de ce rapport, destiné aux décideurs publics, aux praticiens du droit, aux chercheurs, de même qu'à celles et ceux qui s'intéressent au fonctionnement de la justice en Europe et au-delà.



La base de données statistiques de la CEPEJ est disponible pour tous sur : [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-8565-5  
49€/98\$US