

# Systemes judiciaires europeens

## Rapport d'evaluation de la CEPEJ



**Partie 1**  
Tableaux, graphiques  
et analyses

Cycle d'evaluation 2020  
(donnees 2018)



# **Systemes judiciaires europeens**

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

Cycle d'évaluation 2020 (données 2018)

### **Partie 1**

Tableaux, graphiques et analyses

**Édition anglaise :**  
European judicial systems  
CEPEJ Evaluation Report  
2020 Evaluation cycle  
Tables, graphs and analyses (Part 1)  
ISBN 978-92-871-8700-0

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

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

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

Photos : ©shutterstock

ISBN 978-92-871-8699-7  
© Conseil de l'Europe, Septembre 2020  
Imprimé dans les ateliers  
du Conseil de l'Europe

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

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

# TABLE DES MATIÈRES

<b>PROCESSUS D'ÉVALUATION DE LA CEPEJ</b>	<b>7</b>
ETATS PARTICIPANTS	10
OBSERVATIONS GÉNÉRALES	11
MÉTHODOLOGIE	11
PORTÉE DU RAPPORT ET DE CEPEJ-STAT	12
DONNÉES GÉNÉRALES	13
<b>BUDGETS</b>	<b>17</b>
BUDGET DU SYSTÈME JUDICIAIRE	20
BUDGET ALLOUÉ AUX TRIBUNAUX	24
BUDGET ALLOUÉ AU MINISTÈRE PUBLIC	29
FRAIS ET TAXES DE JUSTICE	32
AIDE JUDICIAIRE	34
<b>PROFESSIONNELS DE LA JUSTICE</b>	<b>43</b>
JUGES ET PERSONNELS NON-JUGE	45
PROCUREURS ET PERSONNELS NON-PROCUREUR	56
PARITÉ ET ÉTHIQUE	64
SALAIRES DES JUGES ET DES PROCUREURS	67
AVOCATS	70
<b>TRIBUNAUX, USAGERS ET TIC (TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION)</b>	<b>77</b>
ORGANISATION DES TRIBUNAUX	79
USAGERS DES TRIBUNAUX	88
TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC)	95
<b>EFFICACITÉ ET QUALITÉ</b>	<b>105</b>
INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA CEPEJ SUR L'EFFICACITÉ DES TRIBUNAUX	107
EFFICACITÉ GLOBALE DES JURIDICTIONS EUROPÉENNES	108
TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE	109
TRIBUNAUX DE DEUXIÈME INSTANCE	131
TRIBUNAUX DE LA PLUS HAUTE INSTANCE (COUR SUPRÊME)	134



# Processus d'évaluation de la CEPEJ



La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a été établie en septembre 2002 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elle est chargée en particulier d'apporter des 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, composé d'experts qualifiés des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle propose des mesures et outils concrets pour améliorer l'efficacité et la qualité du service public de la justice au bénéfice de ses usagers.

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

Ce qui suit constitue le Rapport d'évaluation 2020 de la CEPEJ sur les « Systèmes judiciaires européens » qui se base sur des données de 2018. Avec ce huitième cycle biennal d'évaluation, la CEPEJ entend mettre à disposition des décideurs politiques et professionnels de la justice un outil pratique et détaillé pour mieux comprendre le fonctionnement de la justice en Europe, afin d'améliorer son efficacité et sa qualité non seulement dans l'intérêt de près de 850 millions d'Européens, mais aussi au-delà de notre continent.

## ETATS PARTICIPANTS

En mai 2020, les 45 Etats membres suivants ont participé au processus : **Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre<sup>1</sup>, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie<sup>2</sup>, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova<sup>3</sup>, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie<sup>4</sup>, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine<sup>5</sup> et Royaume-Uni<sup>6</sup>** (entités de l'Angleterre et Pays de Galles, de l'Irlande du Nord et de l'Ecosse).

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

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

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

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

1. Les données fournies par Chypre n'incluent pas de données relatives au territoire qui n'est pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de Chypre.
2. Les données fournies par la Géorgie n'incluent pas de données relatives au territoire qui n'est pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de la Géorgie.
3. Les données fournies par la République de Moldova n'incluent pas de données relatives au territoire qui n'est pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de la République de Moldova.
4. Étant engagé par les décisions pertinentes du Comité des Ministres (CM/Del/Dec(2014)1196/1.8, CM/Del/Dec(2014)1207/1.5, CM/Del/Dec(2015)1225/1.8, CM/Del/Dec(2017)1285/2.1 bis) visant à soutenir 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.
5. Les données indiquées pour l'Ukraine n'incluent pas les territoires qui ne sont pas sous le contrôle effectif du gouvernement ukrainien. Toutes les activités du Conseil de l'Europe concernant la République autonome de Crimée et la Ville de Sébastopol entendent promouvoir les droits de l'homme dans l'intérêt des personnes vivant sur ce territoire. Elles ne peuvent être interprétées comme une reconnaissance ni des autorités qui exercent une juridiction de facto ni d'une quelconque modification du statut du territoire en question.
6. Les résultats pour le Royaume-Uni sont présentés de manière distincte pour l'Angleterre et Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Ecosse. Les trois systèmes judiciaires sont organisés sur une base différente et fonctionnent chacun de manière indépendante.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### Comparaison de données et de notions

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

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

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

répondant. Dans ce cas, l'abréviation « NAP » (« non applicable ») l'indique.

- Le nombre de personnels (juges, procureurs, etc.) est indiqué en équivalent temps plein (« ETP ») (lorsque ceci a été possible) pour permettre des comparaisons.

## MÉTHODOLOGIE

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

## DOCUMENTS CLÉS

■ **La Grille pour l'évaluation des systèmes judiciaires (la Grille d'évaluation)** a été révisée en 2018 par le Groupe de travail de la CEPEJ sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) et adoptée par la CEPEJ lors de sa 31<sup>e</sup> réunion plénière les 3-4 décembre 2018 ([Document CEPEJ \(2018\) 16REV7](#)). Elle a été conçue et utilisée par la CEPEJ en se basant sur les principes identifiés dans la Résolution Res(2002)12 du Comité des Ministres établissant la CEPEJ, et sur les Résolutions et Recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'efficacité et de l'équité de la justice. La Grille d'évaluation se présente sous la forme d'un questionnaire qui suit une approche unique visant à couvrir tous les aspects pertinents des systèmes judiciaires pour en comprendre le fonctionnement.

■ **La Note explicative** qui accompagne la Grille d'évaluation donne des définitions et des explications détaillées sur les questions et notions utilisées dans la Grille. Elle vise essentiellement à faciliter une compréhension commune des questions par tous les correspondants nationaux, pour garantir l'uniformité et la comparabilité des données collectées ([Document CEPEJ\(2018\)17](#)). Pour comprendre complètement et précisément le Rapport, il est essentiel de le lire à la lumière de cette Note explicative.

## ACTEURS CLÉS

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

## PRÉSENTATION DES DONNÉES

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

- « Qx » renvoie au numéro de la question (x= numéro) dans la Grille d'évaluation de la CEPEJ (voir ci-après sous Méthodologie) qui a permis de recueillir les informations.
- S'il n'y a pas d'information (valide), l'abréviation « NA » (non disponible [not available]) l'indique.
- Dans certains cas, il n'a pas été possible de répondre à une question qui se référait à une situation n'existant pas dans le pays ou l'entité

■ **Le Groupe de travail GT-EVAL de la CEPEJ**<sup>7</sup>, sous la présidence de M. Jaša Vrabec (Slovénie), en étroite coopération avec le Secrétariat de la CEPEJ, a été chargé de la préparation du Rapport.

## ETAPES CLÉS

■ **Recueil de données** – Les correspondants nationaux, au nom des Etats membres et entités, recueillent les réponses aux questions de la Grille d'évaluation et les soumettent grâce à l'outil en ligne « CEPEJ COLLECT ». Ce cycle d'évaluation a pour année de référence 2018, la période officielle pour la collecte en ligne des données s'étendant du 1<sup>er</sup> mars au 1<sup>er</sup> octobre 2019. Les données nationales sont complétées par des descriptions des systèmes judiciaires et des commentaires ; ces deux éléments contribuent grandement à la compréhension des données communiquées et en constituent un complément essentiel. Ils peuvent être consultés sur l'outil en ligne « CEPEJ-STAT », la base de données des systèmes judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe et observateurs participants. Le lecteur devrait garder ceci à l'esprit et toujours interpréter les statistiques à la lumière des commentaires et explications fournis par les Etats et entités.

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

## PORTÉE DU RAPPORT ET DE CEPEJ-STAT

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

■ Pour une analyse plus détaillée, la CEPEJ met à disposition sa base de données dynamique sur Internet « CEPEJ-STAT » (<https://www.coe.int/fr/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>) qui contient l'ensemble des données recueillies par la CEPEJ depuis 2010 et présente des tableaux de bord offrant un panorama global de certains indicateurs sélectionnés. CEPEJ-STAT est librement accessible à tous, décideurs politiques, praticiens du droit, universitaires et chercheurs, et présente un jeu complet de données et informations pour une éventuelle recherche ultérieure approfondie.

■ Le présent Rapport est basé sur des données de 2018. Depuis cette date, plusieurs Etats ont mis en œuvre des réformes institutionnelles et législatives fondamentales de leur système judiciaire, comme indiqué dans la dernière question de la Grille d'évaluation (Q208). Pour ces Etats, la situation décrite dans ce Rapport diffère de la situation actuelle.

7. Le Groupe de travail de la CEPEJ sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) est composé de :  
M. Juan Fernando Armengot Iborra, Conseiller, Direction Générale chargée de la coopération juridique internationale et des droits de l'homme, Ministère de la Justice, Madrid, Espagne ;  
Mme Joanne Battistino, Service de la Justice, Ministère de la Justice, de la Culture & des Collectivités locales, La Valette, Malte ;  
M. Christophe Koller, Directeur ESEHA, Centre de conseil et d'analyse comparative, Berne, Suisse ;  
Mme Simone Kress, Juge, Vice-Présidente du Tribunal de Cologne, Allemagne ;  
M. Jaša Vrabec, Chef du Bureau pour le développement de la gestion des tribunaux, Cour suprême, Ljubljana, Slovénie (Président du CEPEJ-GT-EVAL) ;  
Mme Martina Vrdoljak, Cheffe du Service des statistiques, de l'analyse et du développement stratégique de la justice, Ministère de la Justice, Zagreb, Croatie.  
Le CEPEJ-GT-EVAL a bénéficié du soutien actif d'experts scientifiques, pour la préparation ou la rédaction du Rapport :  
Mme Raffaella Calo, Magistrat détachée au Ministère de la Justice, Rome, Italie ;  
Mme Victoria Mertikopoulou, Associée, Cabinet juridique Kyriakides Georgopoulos, Athènes, Grèce ;  
Mme Ana Krnić Kulušić, Expert sur la réforme de la justice, Zagreb, Croatie ;  
M. Alain Lacabarats, ancien Président du CCJE, Président de chambre honoraire, Cour de Cassation, Paris, France ;  
M. Marco Velicogna, Chercheur et Consultant, Bologne, Italie ;  
Mme Federica Viapiana, Chercheuse et Consultante, Bologne, Italie ;  
M. Jan Philipp Westhoff, Juge, Tribunal de région, Ministère de la Justice de la Rhénanie du Nord-Westphalie, Düsseldorf, Allemagne.

## DONNÉES GÉNÉRALES

Graphique 1.1 Données générales 2018

Etats / Entités	Nombre d'habitants	PIB par habitant	Salaire moyen	Total des dépenses publiques (en million)	
				au niveau national	au niveau territorial ou des entités fédérales
ALB	2 870 324	4 460 €	4 717 €	3 727 €	NAP
ARM	2 962 000	3 544 €	3 840 €	2 931 €	232 €
AUT	8 822 267	43 680 €	35 240 €	187 216 €	NA
AZE	9 898 100	4 174 €	3 354 €	11 866 €	NAP
BEL	11 431 406	39 500 €	43 497 €	235 976 €	NAP
BIH	3 496 121	4 886 €	8 363 €	6 959 €	6 087 €
BGR	7 000 039	7 855 €	6 964 €	20 204 €	3 656 €
HRV	4 076 246	12 593 €	13 671 €	10 199 €	NAP
CYP	875 900	23 202 €	22 896 €	7 544 €	NAP
CZE	10 649 800	19 489 €	14 365 €	84 081 €	20 398 €
DNK	5 806 081	51 280 €	38 035 €	93 490 €	- €
EST	1 319 133	19 737 €	15 612 €	10 301 €	NAP
FIN	5 521 773	42 340 €	41 580 €	56 192 €	NAP
FRA	66 992 699	34 978 €	35 763 €	501 000 €	260 400 €
GEO	3 723 500	3 587 €	NA	3 230 €	NAP
DEU	83 019 200	40 852 €	53 688 €	385 998 €	658 933 €
GRC	10 741 165	16 736 €	NA	86 746 €	NAP
HUN	9 591 495	12 500 €	12 288 €	58 205 €	NAP
ISL	356 991	21 012 €	64 858 €	8 850 €	NAP
IRL	4 857 000	66 716 €	38 871 €	81 983 €	NAP
ITA	60 359 546	29 071 €	29 343 €	611 597 €	NAP
LVA	1 919 968	15 136 €	12 384 €	6 489 €	NAP
LTU	2 794 184	16 158 €	11 089 €	9 560 €	2 783 €
LUX	613 900	95 943 €	61 720 €	15 030 €	NAP
MLT	475 701	25 556 €	19 036 €	4 529 €	NAP
MDA	2 681 734	2 733 €	3 898 €	3 002 €	NAP
MCO	38 300	70 881 €	43 574 €	1 280 €	NAP
MNE	620 029	7 423 €	9 192 €	2 152 €	NAP
NLD	17 282 163	45 052 €	58 800 €	325 504 €	NAP
MKD	2 075 301	5 153 €	6 948 €	1 637 €	NAP
NOR	5 328 212	67 046 €	55 224 €	173 708 €	NAP
POL	38 412 000	12 960 €	NA	90 803 €	53 527 €
PRT	10 276 617	19 614 €	16 766 €	88 627 €	NAP
ROU	19 405 156	10 400 €	11 235 €	70 266 €	NAP
RUS	146 780 720	9 280 €	7 411 €	243 960 €	NA
SRB	6 963 764	6 158 €	7 645 €	17 539 €	NA
SVK	5 450 421	16 550 €	12 156 €	16 563 €	NAP
SVN	2 080 908	22 182 €	20 179 €	18 564 €	NAP
ESP	47 007 367	25 703 €	23 033 €	451 119 €	185 548 €
SWE	10 230 185	46 117 €	40 706 €	230 262 €	NAP
CHE	8 542 320	73 697 €	71 641 €	65 417 €	130 719 €
TUR	82 003 882	7 440 €	NA	200 085 €	NAP
UKR	42 153 201	2 655 €	3 355 €	31 281 €	NA
UK:ENG&WAL	59 115 809	30 840 €	33 620 €	NA	599 313 €
UK:NIR	1 881 600	23 605 €	30 109 €	NA	29 504 €
UK:SCO	5 438 100	33 420 €	38 511 €	NA	72 059 €
ISR	8 985 000	34 426 €	30 198 €	124 493 €	NAP
KAZ	18 395 567	8 021 €	4 800 €	21 933 €	11 228 €
MAR	35 586 616	2 872 €	10 512 €	26 288 €	3 708 €

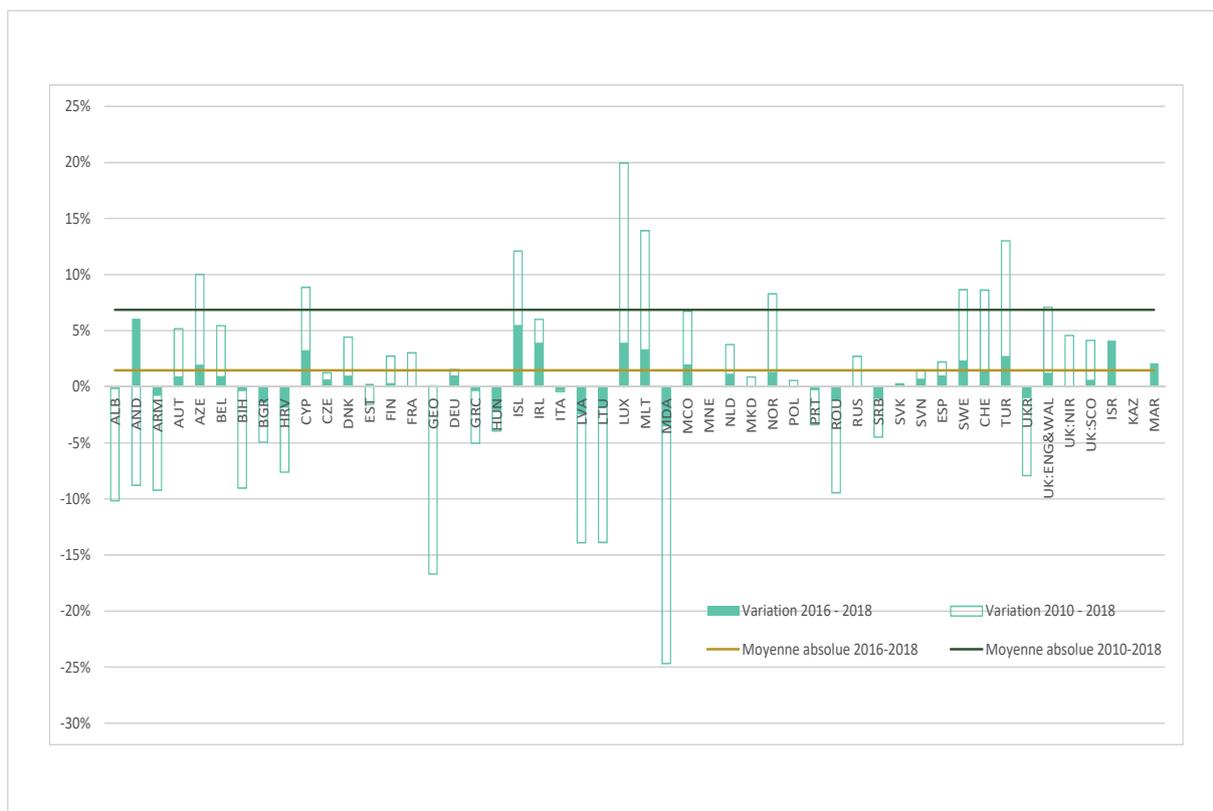
Les données générales et démographiques fournissent des informations sur le contexte général dans lequel cette étude a été menée. En particulier, ces données permettent, comme pour la version antérieure de cet exercice, de standardiser d'autres chiffres et de faire une analyse comparative entre différents Etats/entités.

## DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

La population (Q1) indique le nombre d'habitants pour l'année de référence. Cela permet au lecteur de se faire une idée des différences de population et de taille des pays concernés : **Monaco** compte ainsi 38 000 habitants environ alors que la **Fédération de Russie** en compte plus de 146 millions. On se souviendra en outre que, pour plusieurs Etats membres et entités, la population varie dans le temps.

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

Graphique 1.2 **Variation dans la population, 2010 - 2018 et 2016 - 2018**



### DONNÉES ÉCONOMIQUES (PIB PAR HABITANT, SALAIRE BRUT MOYEN ET DÉPENSES PUBLIQUES DE L'ÉTAT)

Ces données font aussi apparaître une grande diversité de richesse et de niveaux de vie représentés par le PIB par habitant et le montant des dépenses publiques globales (nationales et régionales). Le salaire brut moyen annuel donne un éclairage intéressant de la richesse et des niveaux de vie car il intègre les composantes économique, sociale et démographique. Même s'il n'est pas parfait, cet indicateur fait, là encore, apparaître des disparités substantielles entre les populations des différents pays/entités.

**PIB par habitant (Q3)** - là encore, on relève de grandes disparités qu'il convient de garder à l'esprit lorsqu'on analyse des données financières de différents systèmes judiciaires. Ainsi, on relève deux extrêmes : les pays ayant un PIB par habitant de moins de 3 000 € (**République de Moldova, Ukraine**) et le **Luxembourg**, par exemple, ayant un PIB par habitant à plus de 90 000 €, soit une valeur plus de 30 fois supérieure.

**Salaire brut annuel moyen national (Q4)** - il est également utilisé comme valeur de standardisation, pour comparer par exemple les salaires des juges et des procureurs. Cela permet aussi d'assurer une comparabilité interne avec les niveaux de vie dans chaque pays. Les détails des disparités ressortent au graphique 1.1.

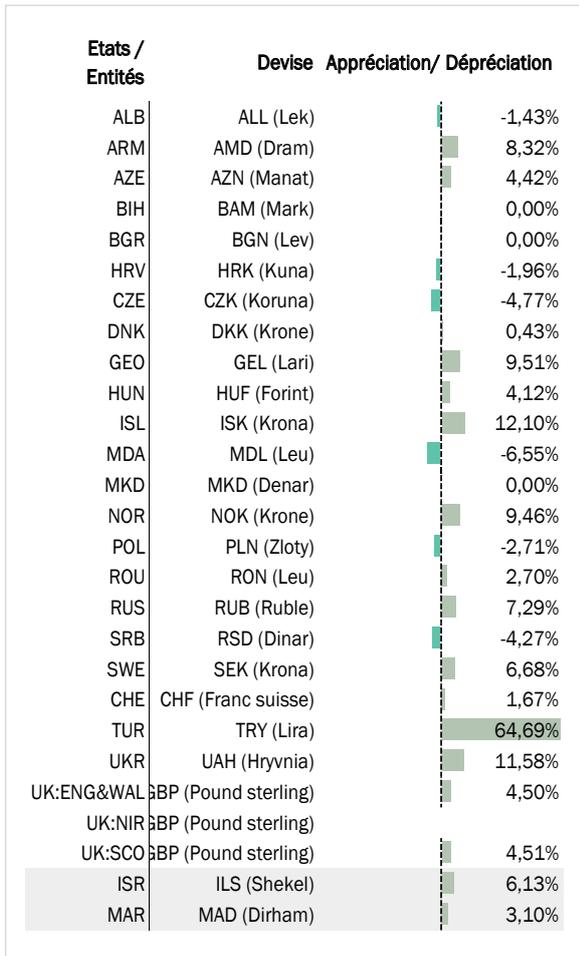
**Dépenses publiques annuelles de l'Etat (Q2)** - elles constituent une autre valeur de standardisation pour d'autres données recueillies. Toutefois, la variété des systèmes d'organisation des Etats (fédéral, centralisé, décentralisé) et la qualité des données communiquées empêchent une utilisation équivalente de cet indicateur.

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

Les valeurs monétaires sont exprimées en euros. De ce fait, l'utilisation de taux de change pour des Etats hors de la zone euro pose quelques difficultés : les taux de change variant d'une année sur l'autre, les taux de change au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ont été utilisés pour ce rapport ; en cas d'inflation élevée et/ou de variation dans les taux de change, des chiffres très élevés ou très faibles doivent être interprétés à la lumière de ce choix.

La forte variation du taux de change a eu un effet important sur les données monétaires des pays hors zone euro. Pour certains d'entre eux, le taux de change par rapport à l'euro a pu être plus favorable durant ce cycle que durant les précédents. Il faut donc prendre cet élément en compte dans les comparaisons de montants monétaires des éditions 2018 et 2020. Un tableau spécifique (graphique 1.3) montre la variation de taux de change pour les pays hors zone euro. Dans toute la mesure du possible, il en a été tenu compte dans les commentaires sur les tableaux et schémas montrant les variations budgétaires en euros et dans d'autres devises.

Graphique 1.3 Taux de change



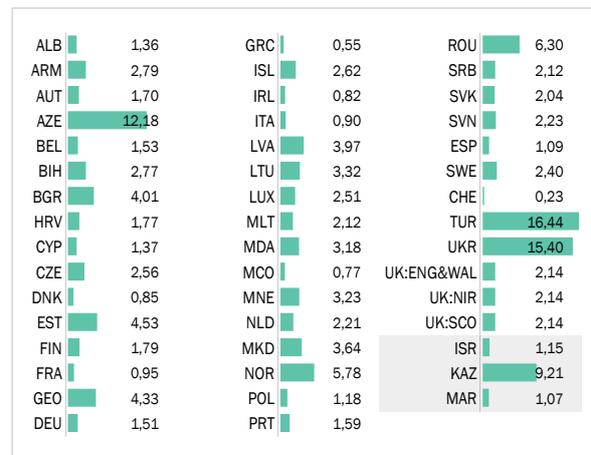
Entre les cycles d'évaluation de 2018 et 2020, des dépréciations significatives de la monnaie nationale ont été constatées en **République tchèque**, **République de Moldova** et **Serbie**. Une certaine dépréciation de moindre importance a été notée en **Croatie** et en **Pologne**. Alors que les monnaies de la **Bosnie-Herzégovine**, de la **Bulgarie** et de la **Macédoine du Nord** sont restées stables, tous les autres Etats membres et entités ont vu les leurs s'apprécier.

L'analyse présentée dans ce Rapport concernant les variations des budgets est menée en parallèle en euros et en devises locales pour les pays hors zone euro. En effet, une variation significative du budget en euros ne reflète pas nécessairement la réalité. Ainsi, une réduction en euros peut n'être qu'une apparence, le budget en monnaie locale demeurant stable, voire étant en augmentation.

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

Graphique 1.4 Taux d'inflation (déflateur du PIB)

(Source : Banque mondiale<sup>8</sup>)



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

En 2018, l'inflation la plus élevée a été mesurée en **Azerbaïdjan**, en **Turquie** et en **Ukraine**, ces trois pays affichant un taux supérieur à 10 %. Tous les autres Etats et entités ont indiqué un taux d'inflation inférieur à 6 %, mais aucun n'a enregistré de déflation.

8. [https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.DEFL.KD.ZG# \(01.07.2020](https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.DEFL.KD.ZG# (01.07.2020)



Budgets \_\_\_\_\_



Un budget approprié est nécessaire pour garantir le fonctionnement des systèmes judiciaires. Les tribunaux et les ministères publics doivent bénéficier d'un financement suffisant pour leur permettre de travailler de manière efficace, en rendant justice dans un délai raisonnable. Un budget approprié consacré à l'aide judiciaire permet d'assurer l'accès à la justice pour tous.

— L'un des objectifs du rapport de la CEPEJ est de décrire et d'analyser le « budget alloué aux systèmes judiciaires », tel que défini par la CEPEJ, à savoir : les budgets alloués aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire.

— Le « budget alloué à la justice » englobe celui du système judiciaire et peut également inclure le budget du système pénitentiaire, des services de probation, des Conseils de la Justice, de la Cour constitutionnelle, des services de gestion du système judiciaire, des avocats d'Etat, des services de l'exécution, des services notariaux, le service d'expertise légale, la protection judiciaire de la jeunesse, le fonctionnement du ministère de la Justice, les services des réfugiés et demandeurs d'asile, certains services de police, etc. Dans la mesure où les composantes du budget alloué à la justice varient d'un Etat ou d'une entité à l'autre, ce Rapport ne portera que sur le « budget du système judiciaire », comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 2.1 **Budget de la justice et budget du système judiciaire**



— Il convient également de préciser la distinction entre le budget exécuté et le budget approuvé. A partir de ce cycle d'évaluation, le budget du système judiciaire analysé et présenté sera le budget exécuté, à l'exception des pays qui ne l'ont pas fourni ; dans ce cas, sera utilisé le budget approuvé. En outre, dans la mesure où les budgets exécutés n'ont été collectés que depuis 2014, toute série chronologiquement plus ancienne (à partir de 2010 ou 2012) comparera uniquement le budget approuvé.

— Pour faciliter l'analyse, les Etats et les entités ont été divisés en quatre groupes sur la base de leur PIB par habitant :

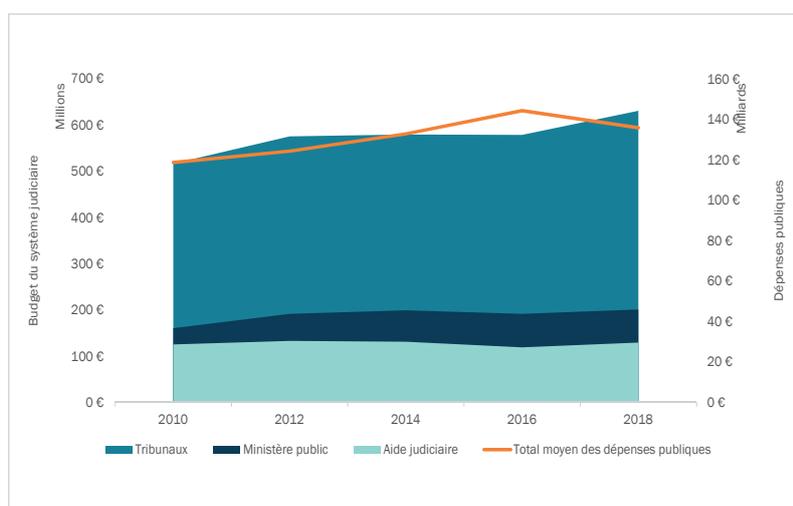
- ▶ Groupe A : < 10 000 €
- ▶ Groupe B : 10 000 à 20 000 €
- ▶ Groupe C : 20 000 € à 40 000 €
- ▶ Groupe D : > 40 000 €

— L'analyse pourra tenir compte de la comparaison entre ces groupes A, B, C et D qui seront dénommés comme tels dans toute la partie de ce rapport consacrée au budget.

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

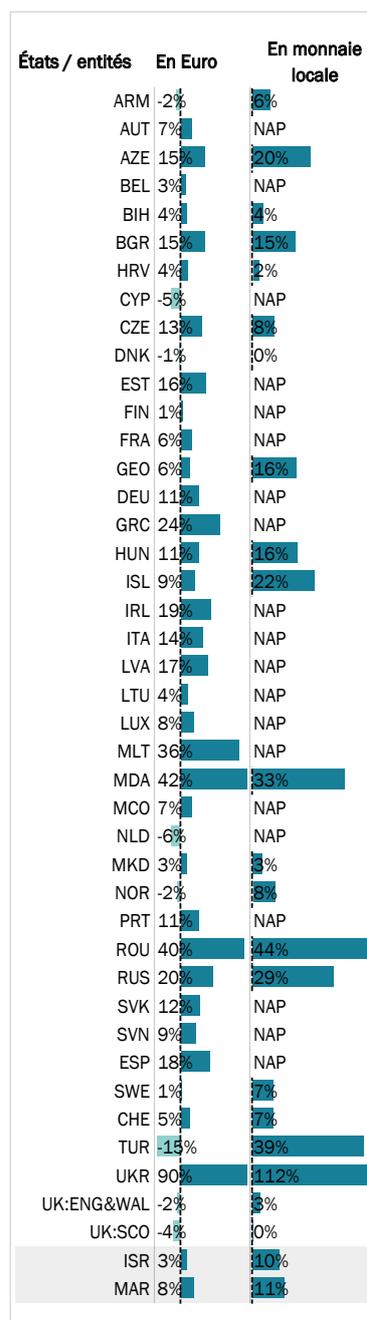
Dans la plupart des Etats et entités, l'évolution du budget du système judiciaire suit l'évolution des dépenses publiques. Dans l'ensemble, la tendance européenne reste la même, à savoir une augmentation graduelle et continue des budgets du système judiciaire. Le graphique suivant montre l'évolution du budget moyen alloué au système judiciaire et des dépenses publiques moyennes de 2010 à 2018 qui sont, sauf quelques exceptions, en augmentation dans la quasi-totalité des pays.

Graphique 2.2 Évolution du budget du système judiciaire approuvé moyen et des dépenses publiques moyennes, 2010-2018 (Q2, Q6, Q12, Q13)



Entre 2016 et 2018, le budget du système judiciaire de l'Arménie, Chypre, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège, l'Angleterre et Pays de Galles (RU) et l'Ecosse (RU) a légèrement diminué (-1 % à -6 %). Pour la même période, tous les pays de la zone non-euro ont augmenté le budget alloué à leur système judiciaire en monnaie locale. Pour la Turquie, une baisse plus importante de 15 % est constatée en euros, mais en devise locale on note une augmentation de 39 %. L'Ukraine notamment, présente une importante augmentation du budget consacré au système judiciaire, à la fois en euros et en devise locale, suite à une réforme prévoyant des augmentations de salaire et d'autres investissements structurels dans les bâtiments et les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC).

Graphique 2.3 Variation du budget du système judiciaire, 2016 – 2018, en euros et en monnaie locale (Q2, Q6, Q12, Q13)



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

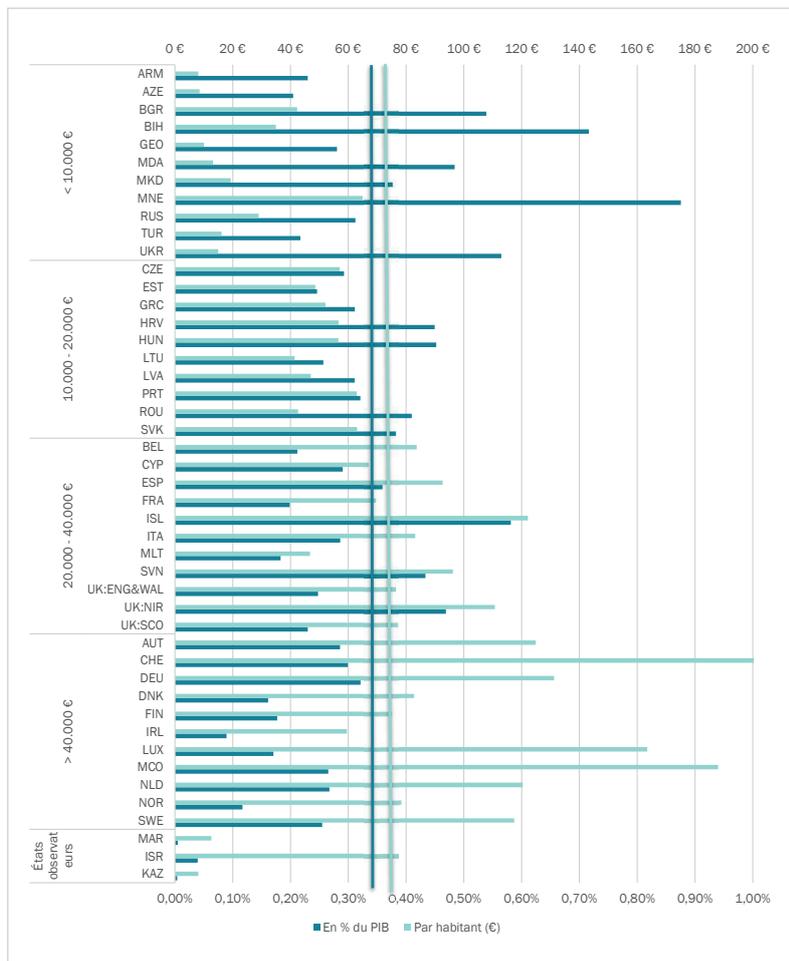
Le budget alloué au système judiciaire dépend de nombreux facteurs, dont les principaux sont la taille de la population et la richesse du pays.

Le budget du système judiciaire est calculé par rapport à la population (en euros par habitant), en pourcentage des dépenses publiques totales et en pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB) nominal. Le budget par habitant est logiquement plus élevé dans les pays placés dans le groupe des pays les plus riches. En revanche, le budget calculé en pourcentage du PIB est relativement plus élevé dans les pays les moins riches, ce qui signifie que la plupart d'entre eux donnent la priorité au système judiciaire par rapport à d'autres services publics.

Tableau 2.1 Moyenne du budget du système judiciaire pour les différents groupes de PIB par habitant (Q1, Q3, Q6, Q12 et Q13)

Groupe	Par habitant	En % du PIB
A: < 10 000 €	23,81 €	0,44 %
B: 10 000 €- 20 000 €	52,81 €	0,34 %
C: 20 000 €- 40 000 €	84,13 €	0,32 %
D: > 40 000 €	123,79 €	0,22 %
Moyenne	<b>71,56 €</b>	<b>0,33 %</b>
E: (Etats observateurs)	32,67 €	0,02 %

Graphique 2.4 Budget du système judiciaire – en euros par habitant et en % du PIB en 2018 (Q1, Q3, Q6, Q12, Q13)



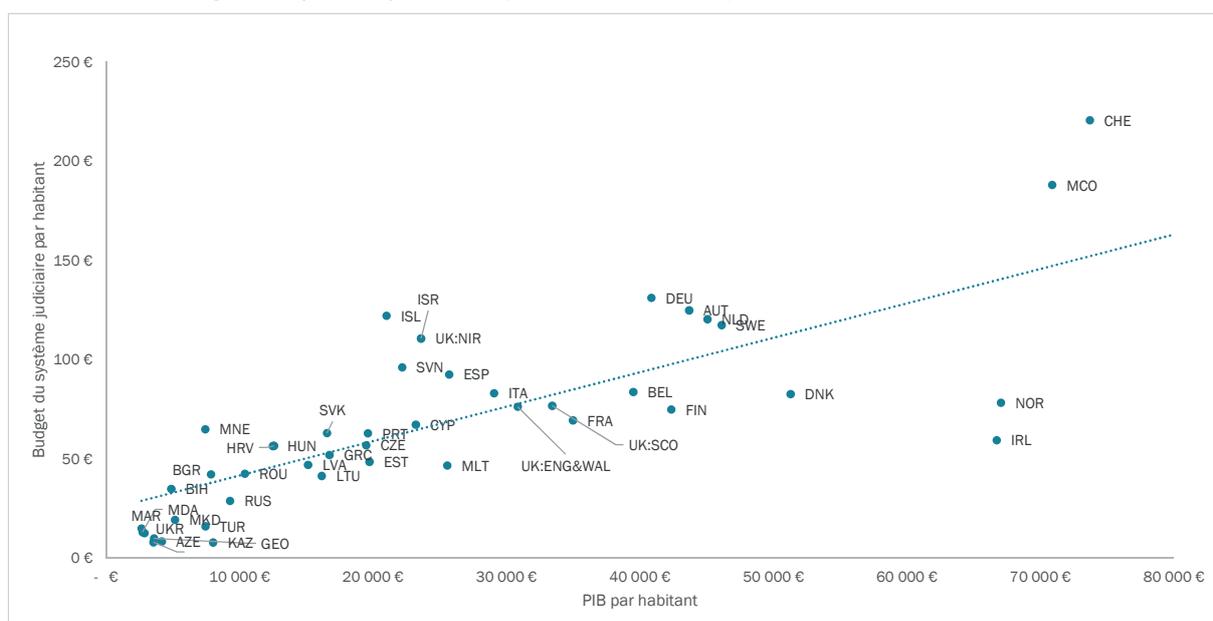
Certaines exceptions peuvent être notées. Dans les groupes C et D, l'Irlande consacre moins que la médiane (59 €). Au sein des groupes C et D, l'Islande, la Slovaquie, l'Espagne et l'Irlande du Nord (RU) ont un budget plus élevé en pourcentage du PIB, tandis que dans les groupes A et B, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, et la Turquie ont un budget du système judiciaire inférieur en pourcentage du PIB.

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

Le budget alloué par habitant ne suffit pas à illustrer l'effort budgétaire réel d'un Etat pour le système judiciaire, cet effort étant très différent lorsqu'il est examiné du point de vue de la richesse de l'Etat. Le même budget alloué au système judiciaire peut correspondre à un effort budgétaire très différent, selon la richesse du pays.

Les chiffres ci-dessous mettent en perspective le budget alloué par habitant au système judiciaire par rapport au PIB par habitant, donnant ainsi une représentation plus significative de l'effort budgétaire réel pour le système judiciaire par chaque Etat et entité. Cela permet de mesurer l'effort budgétaire consacré par un pays à l'accès à la justice et à l'activité judiciaire.

Graphique 2.5 Budget du système judiciaire par habitant et PIB par habitant en 2018 (Q3, Q6, Q12, Q13)



Le graphique 2.5 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.

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

Les Etats ou entités qui se positionnent au-dessus de la ligne de tendance fournissent un effort budgétaire relativement plus élevé compte tenu de leur richesse. En revanche, les Etats ou entités qui se positionnent en dessous de la ligne de tendance montrent un effort budgétaire modéré compte tenu de leur richesse. Par exemple, l'Irlande, Monaco, la Norvège et la Suisse ont un PIB par habitant similaire. Cependant, Monaco (197 €) et la Suisse (220 €) dépensent beaucoup plus, par habitant, pour le système judiciaire que l'Irlande (56 €) et la Norvège (81 €). Cette différence est clairement démontrée par le graphique, où la Suisse et Monaco sont situés bien au-dessus de la ligne de tendance, tandis que la Norvège et l'Irlande sont situées bien en dessous.

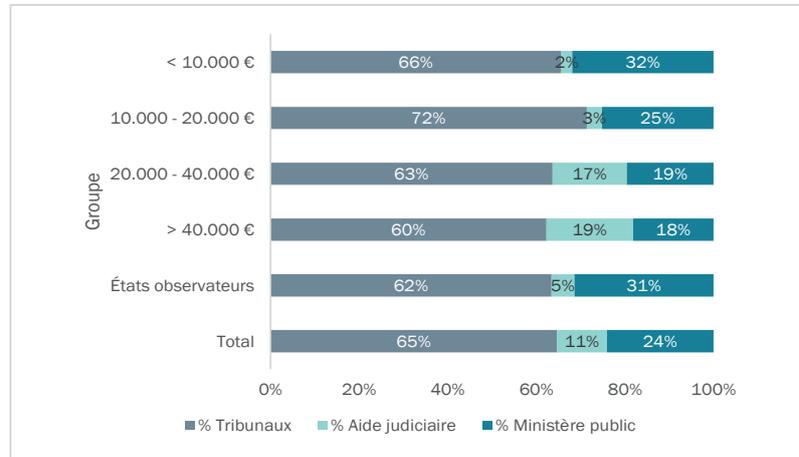
Dans le groupe A (moins de 10 000 €, le pays qui a dépensé le plus pour le système judiciaire est le Monténégro, dans le groupe B (10 000 à 20 000 €) la République slovaque, tandis que l'Islande est le pays qui a dépensé le plus au sein du groupe C (20 000 à 40 000 €). Ces trois pays se caractérisent par un taux élevé de litiges (nombre d'affaires nouvelles par habitant) qui influence certainement la quantité de ressources nécessaires au fonctionnement de la justice.

Bien entendu, même si ce lien entre les budgets par habitant alloués aux systèmes judiciaires et la richesse des Etats et entités conduit à une analyse plus fine et plus complexe que l'analyse des données brutes, il ne suffit toutefois pas à interpréter de manière tout à fait précise les données budgétaires sur les systèmes judiciaires. La réalité des systèmes est encore plus complexe. Pour éviter les comparaisons prématurées, les spécificités des systèmes judiciaires qui peuvent expliquer les variations d'un Etat ou d'une entité à une autre devraient également être prises en compte. Les aspects organisationnels, un fonctionnement particulier, des procédures et une tradition juridique différentes peuvent aider à expliquer les écarts observés.

## » Quelles sont les composantes du budget du système judiciaire ?

Comme nous l'avons déjà mentionné, le budget du système judiciaire est calculé en additionnant le budget alloué aux tribunaux, le budget alloué au ministère public et le budget alloué à l'aide judiciaire. En moyenne, les États membres et les entités consacrent près de deux tiers de leur budget du système judiciaire aux tribunaux, près d'un quart au ministère public et les 11 % restants à l'aide judiciaire (graphique 2.6).

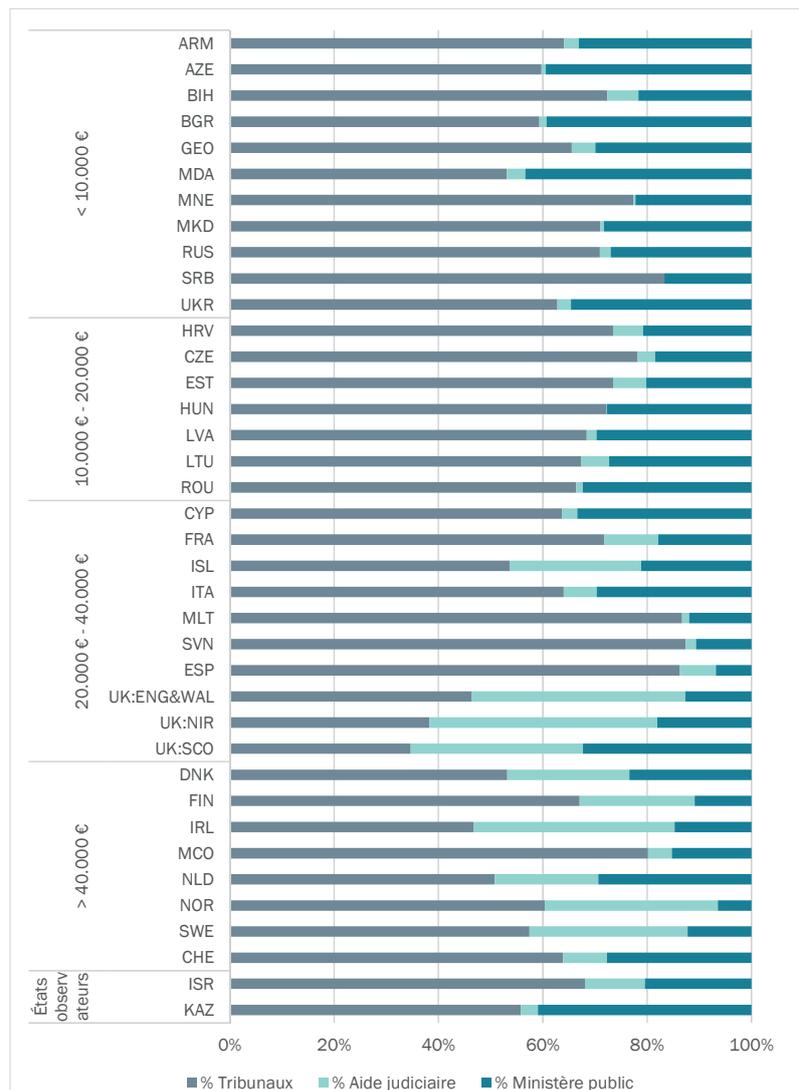
Graphique 2.6 Composition du budget du système judiciaire selon les catégories de PIB en 2018 (Q6, Q12, Q13)



Cependant, il existe des différences substantielles entre les pays, comme le montre le graphique suivant (graphique 2.7). En 2018, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, la **République tchèque**, l'**Estonie**, la **France**, la **Hongrie**, **Malte**, **Monaco**, le **Monténégro**, la **Macédoine du Nord**, la **Serbie**, la **Slovénie**, l'**Espagne** et la **Fédération de Russie** ont consacré plus de 70 % de leur budget du système judiciaire aux tribunaux ; l'**Arménie**, l'**Azerbaïdjan**, la **Bulgarie**, la **République de Chypre**, la **République de Moldova**, la **Roumanie**, l'**Ukraine** et l'**Écosse (RU)** ont consacré plus de 30 % au ministère public, tandis que le **Danemark**, la **Finlande**, l'**Irlande**, les **Pays-Bas**, la **Norvège**, la **Suède**, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, l'**Irlande du Nord (RU)** et l'**Écosse (RU)** ont consacré plus de 20 % à l'aide judiciaire.

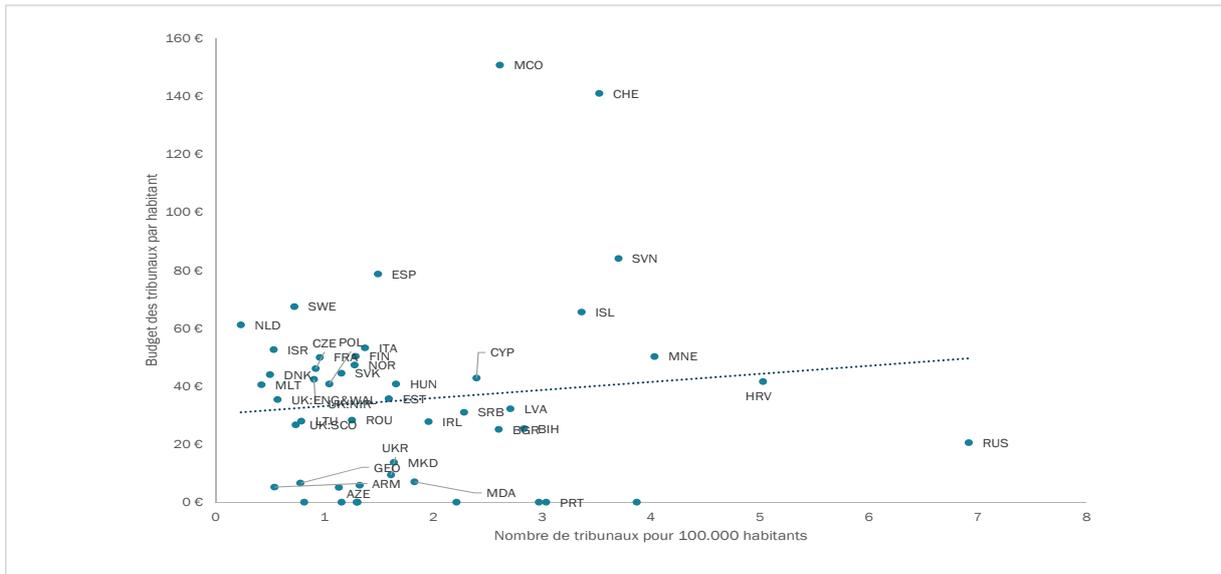
En règle générale, les pays du Nord et le Royaume-Uni dépensent proportionnellement plus que les autres pays pour l'aide judiciaire, tandis que les pays les moins riches dépensent proportionnellement moins pour l'aide judiciaire. Dans le même temps, les pays moins riches dépensent relativement plus que les pays les plus riches pour le ministère public. Cette question sera développée dans les sections suivantes.

Graphique 2.7 Répartition du budget du système judiciaire exécuté par composantes (Q6, Q12, Q13)

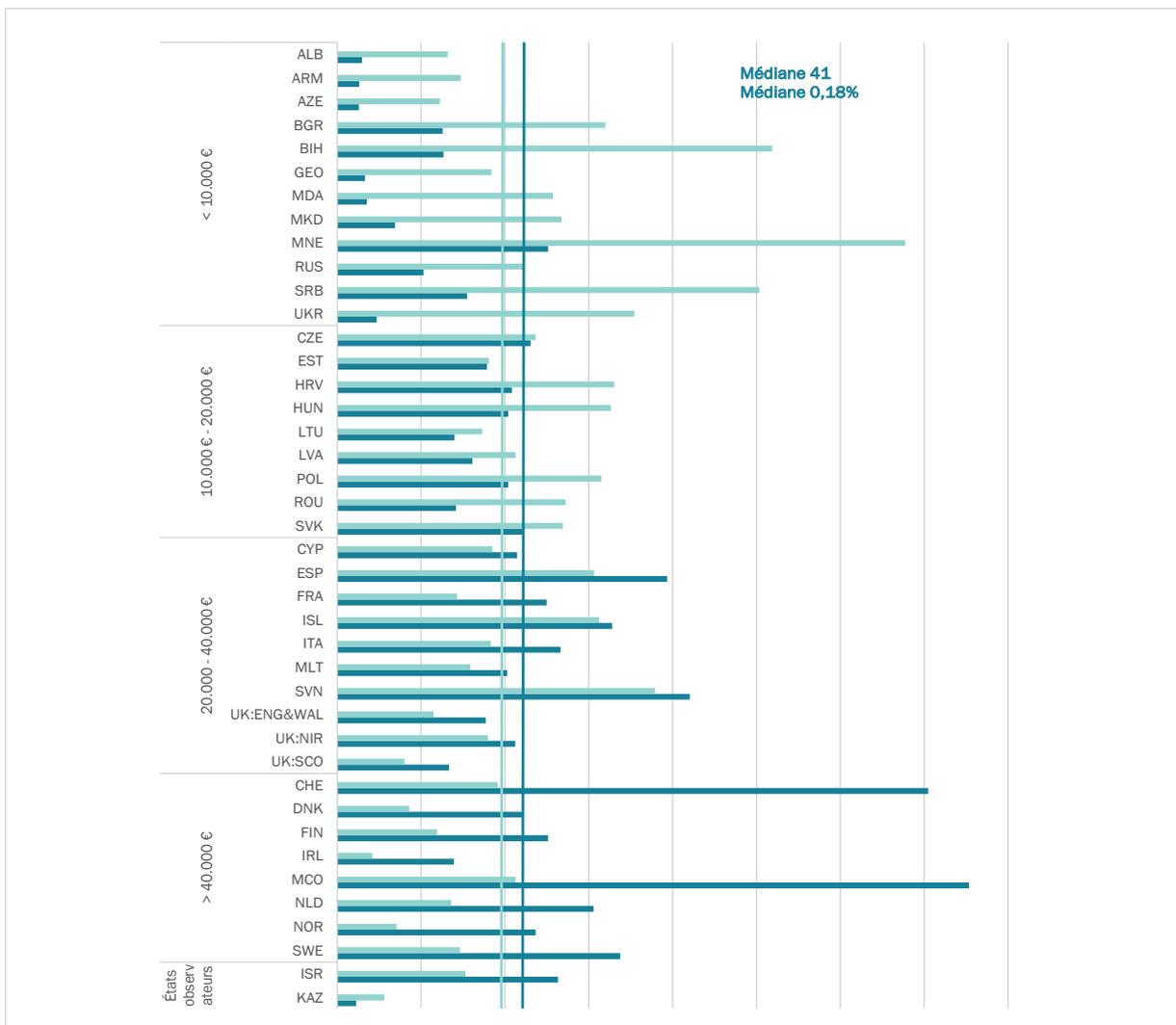




Graphique 2.9 Budget des tribunaux par habitant et nombre de tribunaux (implantation géographique) pour 100 000 habitants en 2018 (Q1, Q6, Q42.3)



Graphique 2.10 Budgets des tribunaux par habitant, en % du PIB de 2018 (Q1, Q3, Q6)

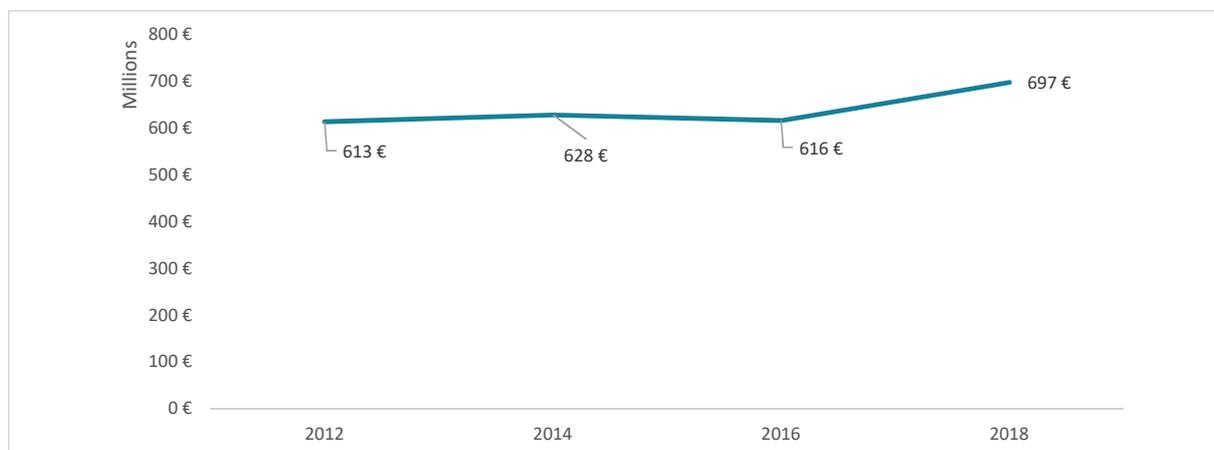


■ Les pays dont le PIB par habitant est plus faible ont tendance à allouer un budget plus important aux tribunaux en pourcentage du PIB, par rapport aux Etats et entités dont le PIB par habitant est plus élevé.

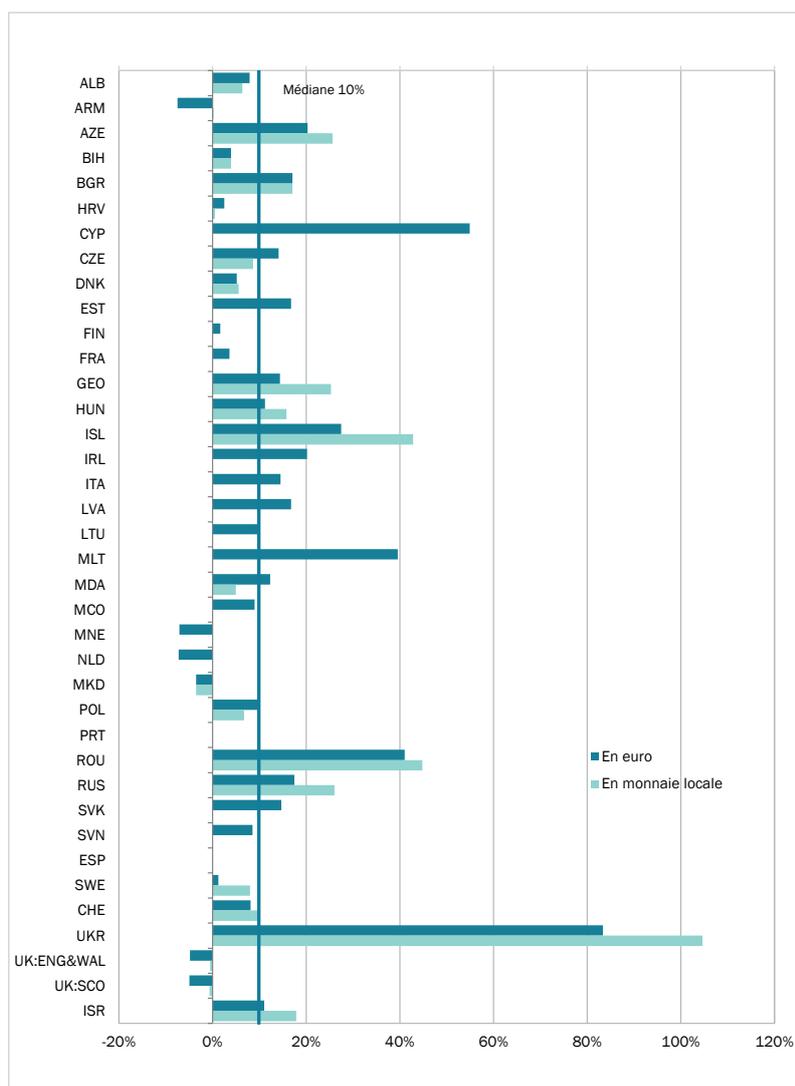
## Comment le budget des tribunaux a-t-il évolué ?

Le budget moyen alloué aux tribunaux a augmenté de 2016 à 2018, après une certaine stabilité enregistrée de 2012 à 2016.

Graphique 2.11 Évolution du budget approuvé pour les tribunaux en euros, 2010-2018 (Q6)



Graphique 2.12 Variation des budgets des tribunaux 2016 - 2018, en % (en euros et en monnaie locale) (Q5, Q6)

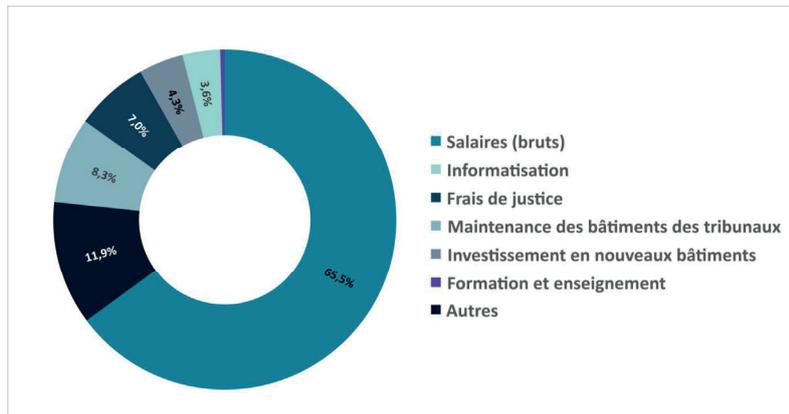


De 2016 à 2018, 32 pays ont augmenté leur budget alloué aux tribunaux, tandis que six pays l'ont réduit. Les hausses les plus fortes sont enregistrées en **Ukraine** (+ 83 %, + 105 % en monnaie locale), à **Chypre** (+ 55 %) et en **Roumanie** (+ 41 %, + 45 % en monnaie locale). L'**Ukraine**, dans le cadre de sa réforme de la justice, a investi massivement dans le système judiciaire en augmentant les salaires des juges et du personnel des tribunaux, en améliorant les conditions d'accessibilité pour les usagers des tribunaux, en dotant les tribunaux de systèmes de vidéo-conférence et en rénovant des bâtiments des tribunaux. **Chypre** a investi davantage dans de nouveaux ordinateurs, l'arbitrage, l'expertise et la construction d'un nouveau bâtiment pour la Cour suprême. La **Roumanie** a augmenté les salaires des magistrats et inclus l'assurance sociale dans le montant brut des salaires.

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

Le budget alloué aux tribunaux comprend les salaires (des juges et des autres membres du personnel), l'entretien des bâtiments des tribunaux, les investissements en nouveaux bâtiments, l'informatisation, les frais de justice, la formation et l'éducation ainsi que d'autres dépenses. En moyenne, 65 % du budget alloué aux tribunaux est consacré aux salaires, 8 % à l'entretien des bâtiments des tribunaux, 7 % aux frais de justice, 4 % aux investissements en nouveaux bâtiments, 4 % à l'informatisation, 1 % à la formation et à l'éducation et 12 % aux autres dépenses.

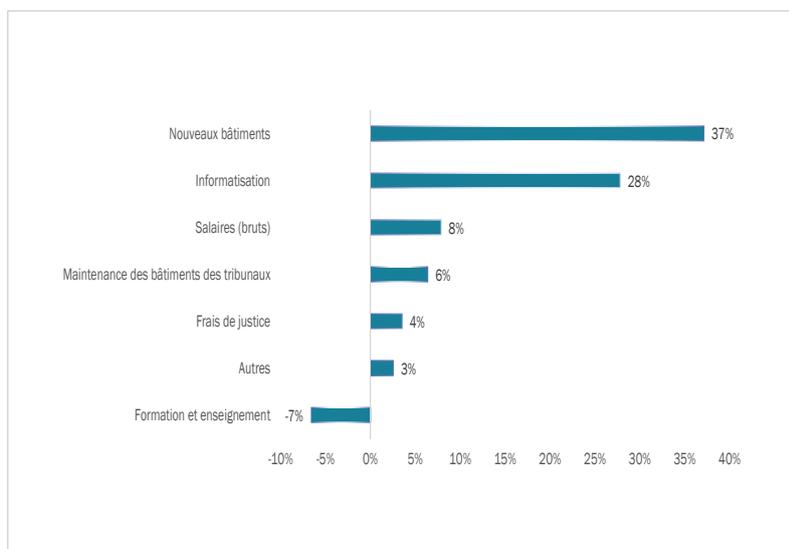
Graphique 2.13 Budget approuvé des tribunaux par catégorie de dépenses en 2018 (Q6)



Il existe cependant quelques différences entre les Etats. En 2018, l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Lituanie, la République de Moldova, le Monténégro, la Macédoine du Nord, l'Espagne et le Portugal ont consacré plus de 80 % de leur budget alloué aux tribunaux aux salaires (bruts), tandis que l'Azerbaïdjan, la Hongrie, l'Irlande, Israël, l'Irlande du Nord (RU), l'Écosse (RU) et Israël ont

dépensé moins de 50 % pour les salaires. L'Azerbaïdjan a dépensé 37 % de son budget pour des investissements dans de nouveaux bâtiments, la Hongrie, l'Irlande et la Fédération de Russie ont dépensé respectivement 27 %, 36 % et 42 % de leur budget pour d'autres dépenses, l'Irlande du Nord (RU) a dépensé 36 % en frais de justice. De 2016 à 2018, le budget moyen des tribunaux a augmenté de 13 %. Cette augmentation est principalement due à une augmentation des investissements dans l'informatisation (augmentation médiane de 28 %), et dans de nouveaux bâtiments (+ 37 %), tandis que les dépenses de formation dispensée par les tribunaux ont diminué (-7 %), cette mesure ne concernant cependant pas la formation dispensée par un institut de formation.

Graphique 2.14 Variation du budget exécuté par catégorie de dépenses, 2016-2018, en % (Q6)



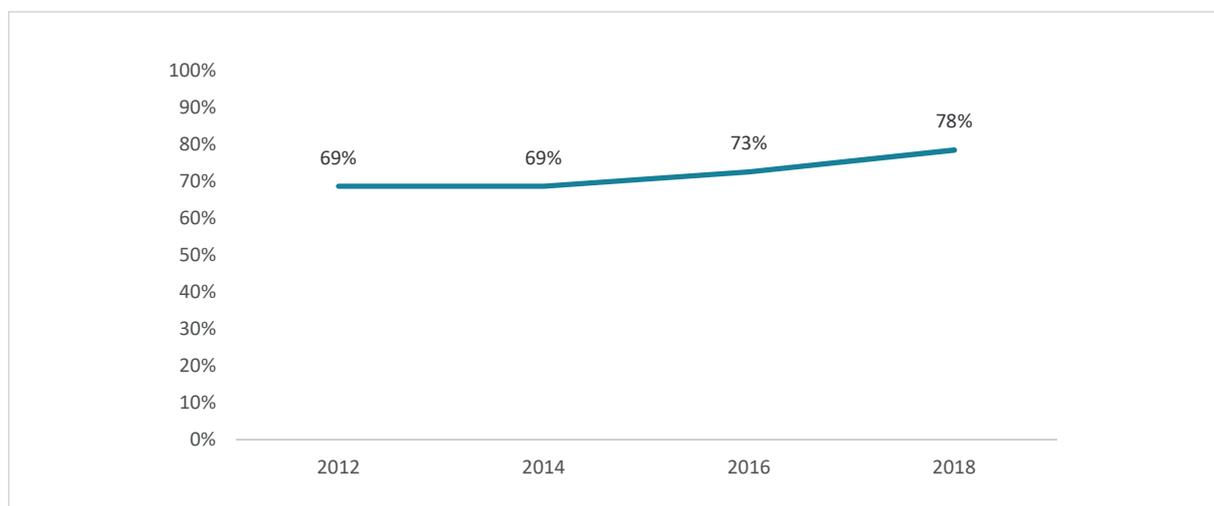
De 2016 à 2018, les Etats et entités qui ont la plus forte augmentation du budget exécuté alloué à l'informatisation sont Chypre (+ 126 %), l'Estonie (+ 421 %), la Hongrie (+ 92 %), la Géorgie (+ 102 %), l'Italie (+ 84 %), Malte (+ 738 %), le Monténégro (+ 107 %), la Suède (+ 88 %), l'Ukraine (+ 138 %), tandis que les principaux investissements dans l'informatisation ont été réalisés par la Géorgie (+ 187 %), la Hongrie (+ 153 %), la Serbie (+ 551 %), la Suède (+ 111 %) et l'Ukraine (+ 476 %) de 2014 à 2018.

Les Etats et entités qui ont augmenté le plus l'investissement dans la formation et l'éducation sont l'Azerbaïdjan (+ 51 %), l'Irlande (+ 22 %), l'Italie (+ 48 %), la Slovaquie (+ 48 %), l'Ukraine (+ 37 %), et l'Angleterre et Pays de Galles (RU) (+ 396 %), tandis que les pays qui ont connu la plus forte hausse du budget exécuté alloué aux salaires sont la Hongrie (+ 31 %), la République de Moldova (+ 32 %), la Roumanie (+ 74 %) et l'Ukraine (+ 45 %).

## » Les tribunaux externalisent-ils certains services ?

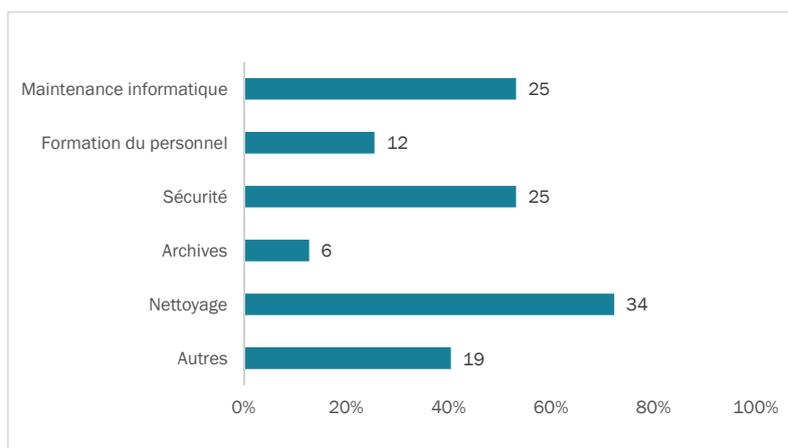
■ L'externalisation consiste à déléguer un service au secteur privé. Il peut s'agir d'un moyen efficace de réduire les coûts et, en même temps, d'améliorer la qualité des services en tirant parti de différentes expertises, en particulier dans des secteurs spécialisés tels que les TIC et la formation.

Graphique 2.15 Pourcentage de pays qui ont externalisé au moins un service, 2012-2018, en % (Q54)



■ En 2018, 78 % des Etats ou entités ont externalisé au moins un service. Ce pourcentage n'a cessé d'augmenter depuis 2012. En 2018, seuls quatre pays ne délèguent aucun service au secteur privé : **Chypre, le Luxembourg, Monaco, le Monténégro et la Macédoine du Nord**. Les services externalisés les plus courants sont les services informatiques, la formation du personnel, la sécurité, les archives, le nettoyage et d'autres services (tels que les interprètes et la traduction, le courrier, l'entretien, la restauration, etc.).

Graphique 2.16 Externalisation par catégorie de service en 2018 (Q54-1)



■ Le graphique 2.16 montre le pourcentage d'externalisation par catégorie de services. Les services de nettoyage, de sécurité et d'informatique sont les services les plus externalisés, tandis que la gestion des archives est principalement traitée par le personnel du tribunal.

## BUDGET ALLOUÉ AU MINISTÈRE PUBLIC

### Comment les États financent-ils le ministère public ?

Comme cela a déjà été mentionné, le budget alloué par les États européens au ministère public correspond à environ 25 % du budget du système judiciaire, avec quelques différences d'un pays à l'autre. En particulier, les États du Sud-Est et de l'Est se caractérisent par une position forte conférée au ministère public au sein du système judiciaire (près de ou plus de 30 % du budget total).

En 2018, les États et entités ont dépensé en moyenne 14 € par habitant pour les ministères publics, ce qui correspond à 0,09 % du PIB par habitant. La dépense moyenne en 2018 est supérieure de 17 % à la dépense moyenne en 2016, qui était de 12 €.

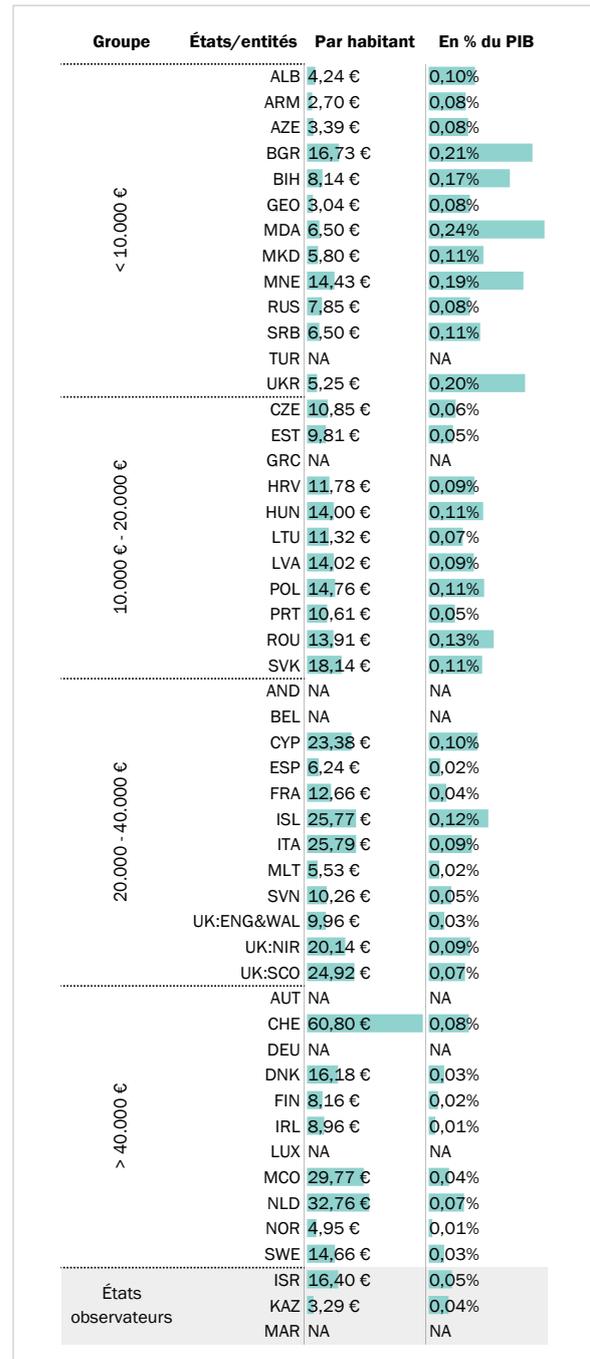
Sans surprise, les pays dont le PIB par habitant est supérieur à 20 000 € consacrent des montants plus élevés par habitant au ministère public. D'autre part, les pays moins riches consacrent des montants inférieurs par rapport à leur taille, mais ils investissent plus que les pays les plus riches par rapport à leur PIB.

Tableau 2.3 Budget moyen des ministères publics au sein des différents groupes de PIB par habitant en 2018 (Q1, Q3, Q13)

Groupe	Par habitant	En % du PIB
A: < 10 000 €	6,87 €	0,13 %
B: 10 000 € - 20 000 €	13,33 €	0,09 %
C: 20 000 € - 40 000 €	16,20 €	0,06 %
D: > 40 000 €	22,61 €	0,04 %
<b>Moyenne</b>	<b>14,00 €</b>	<b>0,09 %</b>
E: (États observateurs)	9,53 €	0,04 %

Il existe évidemment, à l'intérieur des groupes, certaines particularités, comme le montre le graphique suivant (graphique 2.17).

Graphique 2.17 Le budget du ministère public par habitant (en euros) et en % du PIB en 2018 (Q1, Q3, Q13)



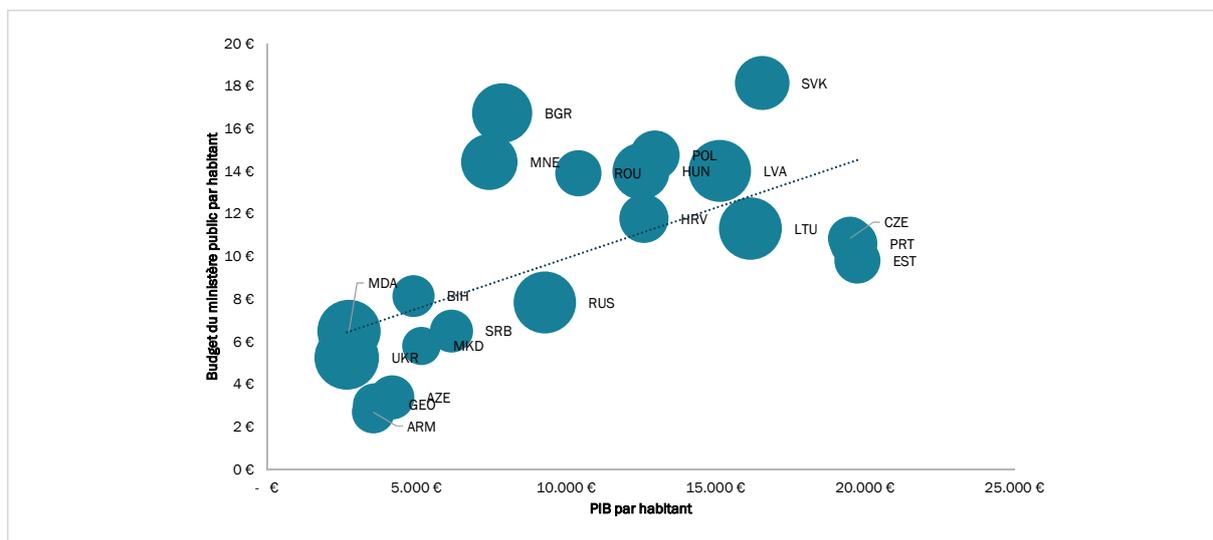
La **Bulgarie** et le **Monténégro** (groupe A) ont dépensé plus que le montant moyen européen par habitant, tandis que la **Finlande**, l'**Irlande** et la **Norvège** (groupe D) ont dépensé moins que la moyenne. Au sein des groupes C et D, **Chypre** et l'**Islande** ont alloué un budget plus élevé en pourcentage du PIB par habitant par rapport à la moyenne, tandis que, dans les groupes A et B, l'**Arménie**, l'**Azerbaïdjan**, la **Géorgie**, la **Fédération de Russie**, la **République tchèque**, l'**Estonie**, la **Lituanie** et le **Portugal**, ont alloué une part moins importante du PIB par habitant.

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

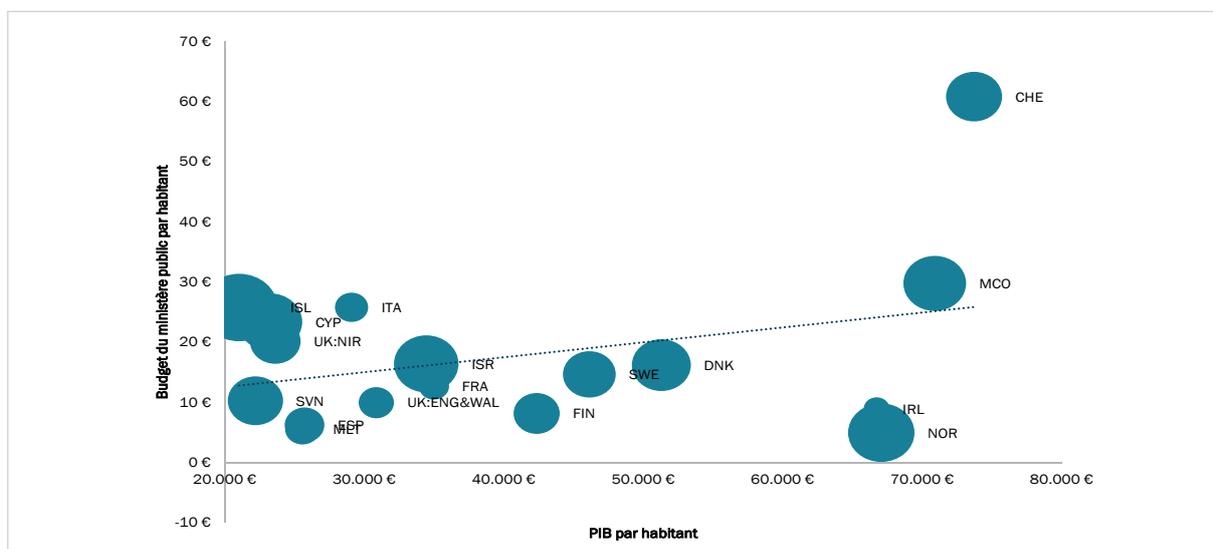
■ Tout comme le budget public annuel alloué au système judiciaire et celui alloué aux tribunaux, le budget public annuel alloué aux ministères publics peut être analysé par rapport à la richesse des Etats et des entités. Le graphique 2.18 A présente les Etats membres et entités qui appartiennent aux groupes A et B, tandis que le graphique 2.18 B présente ceux appartenant aux groupes C et D. La taille de la bulle reflète ici le nombre de procureurs par 100 000 habitants. La ligne de tendance suggère une corrélation positive : le budget par habitant alloué au ministère public augmente avec l'augmentation du PIB par habitant. Les Etats situés au-dessus de la ligne de tendance font un effort budgétaire plus important en faveur des procureurs. La **Bulgarie**, l'**Islande**, l'**Italie**, la **République slovaque** et la **Suisse** sont situés bien au-dessus de la ligne, ce qui signifie qu'ils allouent un montant plus élevé au ministère public par rapport aux pays ayant un PIB similaire par habitant. À l'opposé, la **Finlande**, l'**Irlande**, **Malte** et la **Norvège** consacrent un montant plus faible au ministère public. Compte tenu de la taille des bulles, il ne semble pas y avoir de relation entre le nombre de procureurs par habitant et le budget des ministères publics par habitant.

Graphique 2.18 PIB par habitant et budget total exécuté du ministère public par habitant et nombre de procureurs par 100 000 habitants en 2018 (Q1, Q3, Q13, Q55)

Partie A. Pays dont le PIB par habitant est inférieur à 20 000 €



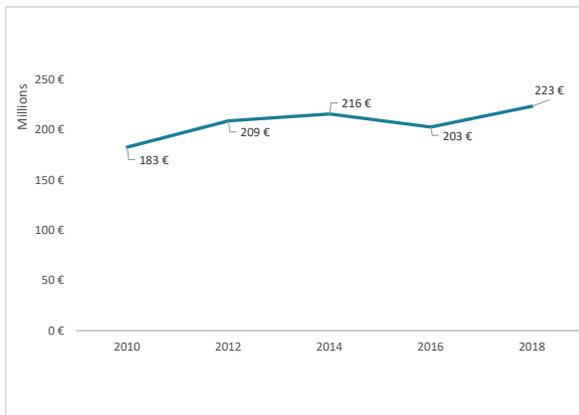
Partie B. Pays dont le PIB par habitant est supérieur à 20 000 €



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

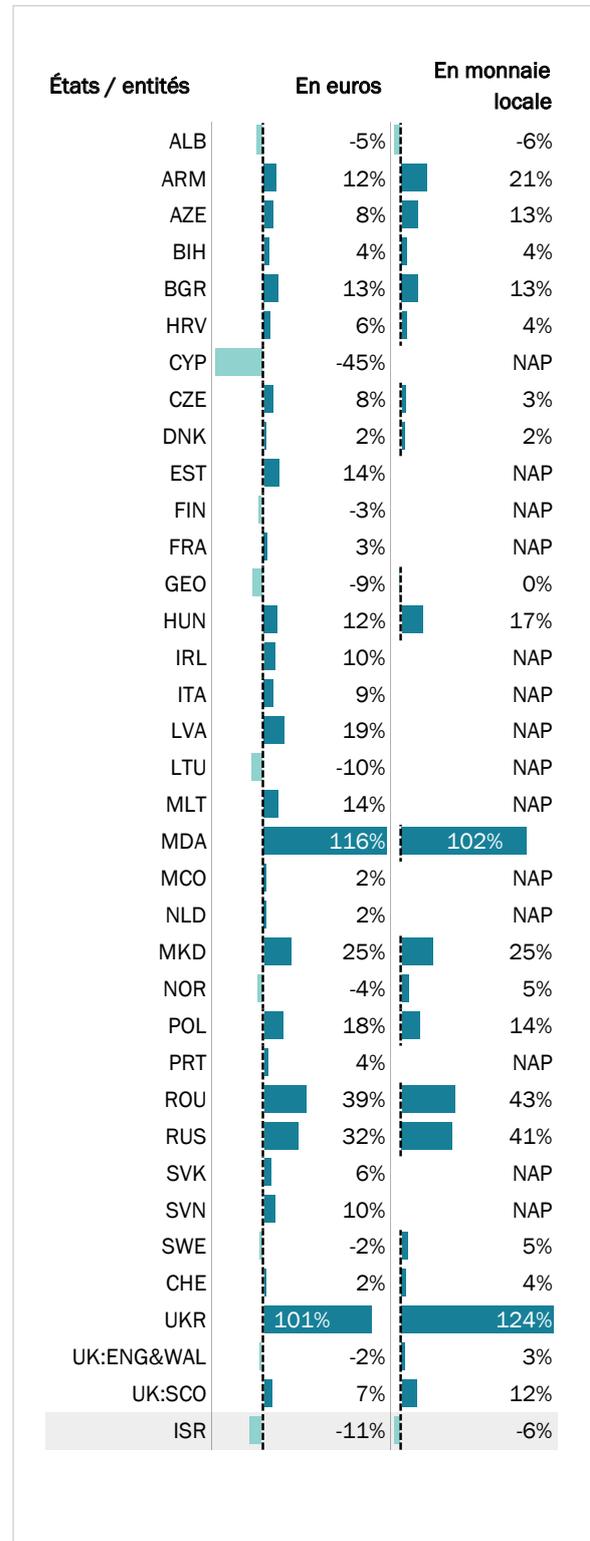
Le budget moyen alloué aux ministères publics a augmenté de 2010 à 2012, est resté stable de 2012 à 2016 et a légèrement augmenté de 2016 à 2018.

Graphique 2.19 Budget approuvé alloué aux ministères publics, 2010-2018 (Q13)



Pour la période 2016-2018, si l'on regarde la variation de la monnaie locale ou de l'euro (pour les Etats membres et entités qui n'utilisent que cette monnaie), 31 pays ont augmenté leur budget alloué au ministère public, tandis que quatre Etats membres et un Etat observateur l'ont réduit. Les augmentations les plus substantielles se trouvent en **Ukraine** (+ 101 %, + 124 % en monnaie locale) et en **République de Moldova** (+ 116 %, + 102 % en monnaie locale), tandis qu'une baisse significative est enregistrée à **Chypre** (-45 %). En **Ukraine**, l'augmentation s'explique, entre autres, par la poursuite de la réforme du ministère public, avec la mise en œuvre d'une formation avancée des procureurs et l'élaboration d'un système d'évaluation de la performance des procureurs. En **République de Moldova**, la tendance à la hausse s'explique par une augmentation des salaires des procureurs et du reste du personnel. À **Chypre**, cette baisse est due à une diminution des services rendus par des avocats privés qui étaient nécessaires au cours des années précédentes en raison des affaires concernant les aides au secteur bancaire.

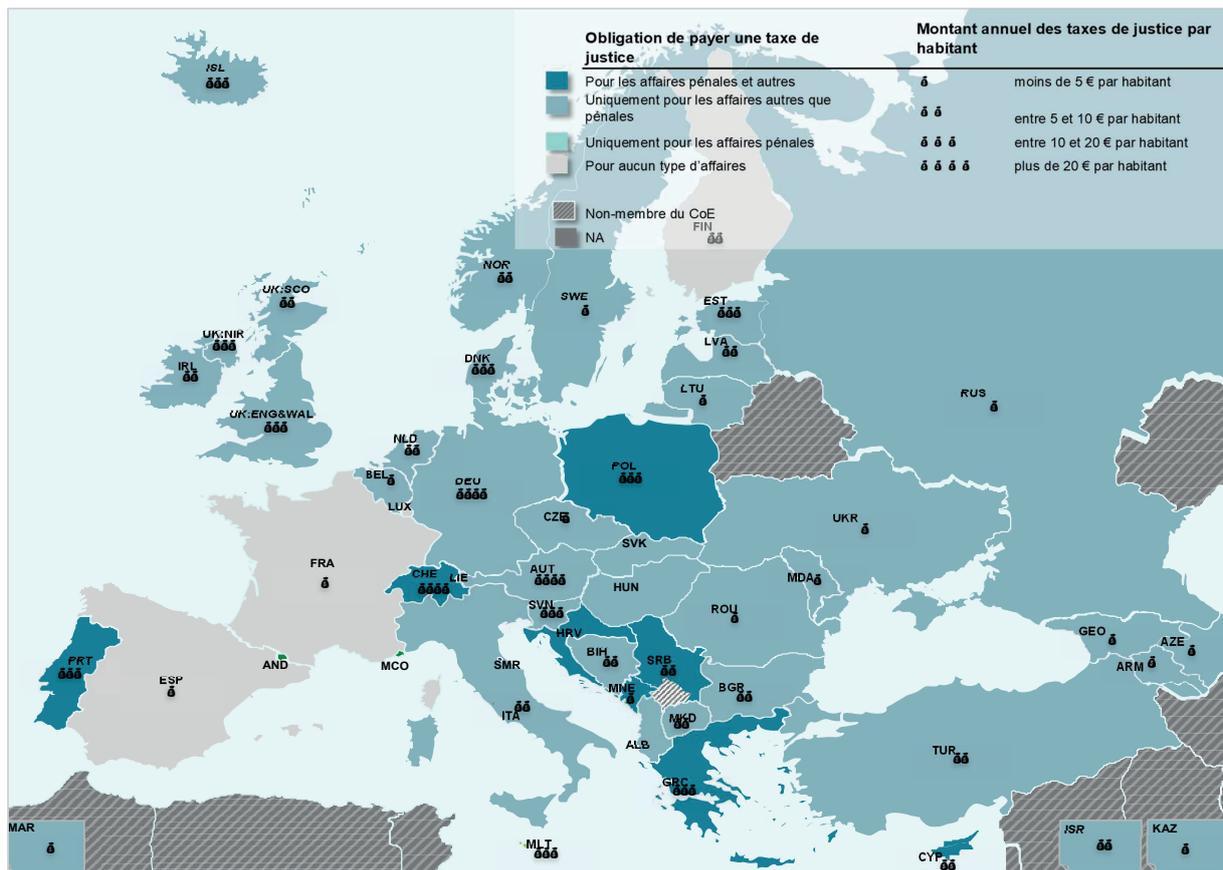
Graphique 2.20 Variation du budget du ministère public, 2016 - 2018, en % (Q5, Q13)



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

Le paiement de frais de justice ou de taxes est une caractéristique des systèmes judiciaires européens, pour lesquels les usagers des tribunaux doivent en partie contribuer au financement. Dans tous les Etats et entités, à l'exception de la **Finlande**, de la **France**, du **Luxembourg** et de l'**Espagne**, les parties sont tenues de payer une taxe ou des frais de justice pour initier une procédure. En **France**, l'accès à la justice est gratuit, seules quelques exceptions sont signalées dans certaines matières civiles, en instance d'appel. La plupart des pays exigent le paiement d'une taxe de justice pour initier une procédure civile ; peu de pays exigent cette taxe à la fois pour les procédures civiles et les procédures pénales. En **Espagne**, les personnes physiques sont exonérées de frais et seules les entreprises sont tenues de payer. En **Finlande**, les frais de justice sont perçus une fois la procédure judiciaire terminée. En matière pénale en **Croatie**, **Chypre**, **Grèce**, **Monténégro**, **Pologne**, **Portugal**, **Serbie** et **Suisse**, les parties à la procédure doivent payer des frais de justice, qui sont couverts par l'aide judiciaire une fois accordée.

Graphique 2.21 Revenu annuel des taxes de justice par habitant et obligation de payer les frais de justice par catégories en 2018 (Q8, Q9)

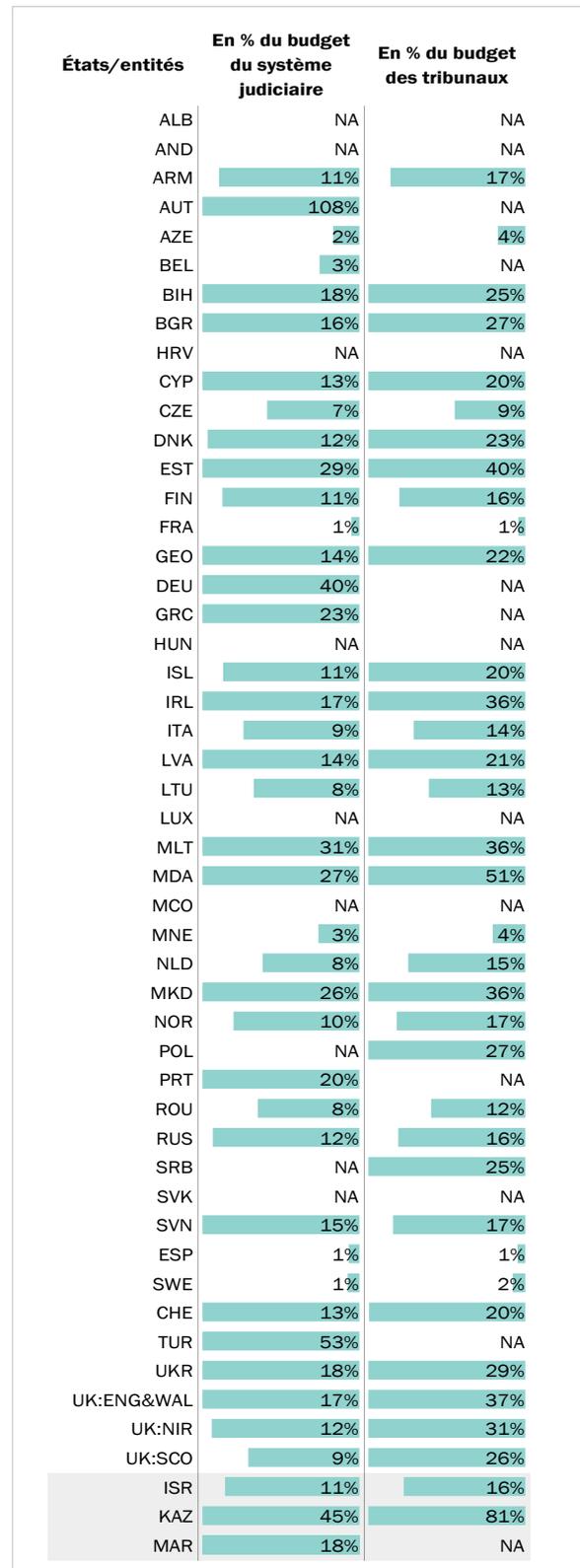


## Les frais de justice et les taxes perçus génèrent-ils des revenus et financent-ils le système judiciaire ?

Les recettes générées par les frais de justice varient de moins de 1 % à plus de 50 % du budget des tribunaux, et correspondent même, dans certains Etats, à plus de la moitié du budget du système judiciaire. Le montant moyen des revenus provenant des frais de justice et des impôts est d'environ 20 % du budget des tribunaux de la plupart des pays. **L'Autriche** se distingue par le pourcentage le plus élevé de frais de justice par rapport au budget du système judiciaire : 108 %, ce qui signifie que les frais de justice financent l'ensemble du budget du système judiciaire autrichien. Le niveau élevé des frais de justice s'explique en grande partie par le fait que les tribunaux perçoivent également des frais pour les services fournis par leurs registres automatisés (principalement les registres fonciers et les registres du commerce). En revanche, les revenus perçus par les taxes et les frais de justice en **Azerbaïdjan**, en **Belgique**, en **France**, en **Espagne** et en **Suède** sont faibles.

Frais et taxes de justice	
Médiane en % du budget du système judiciaire	13%
Médiane en % du budget des tribunaux	20%

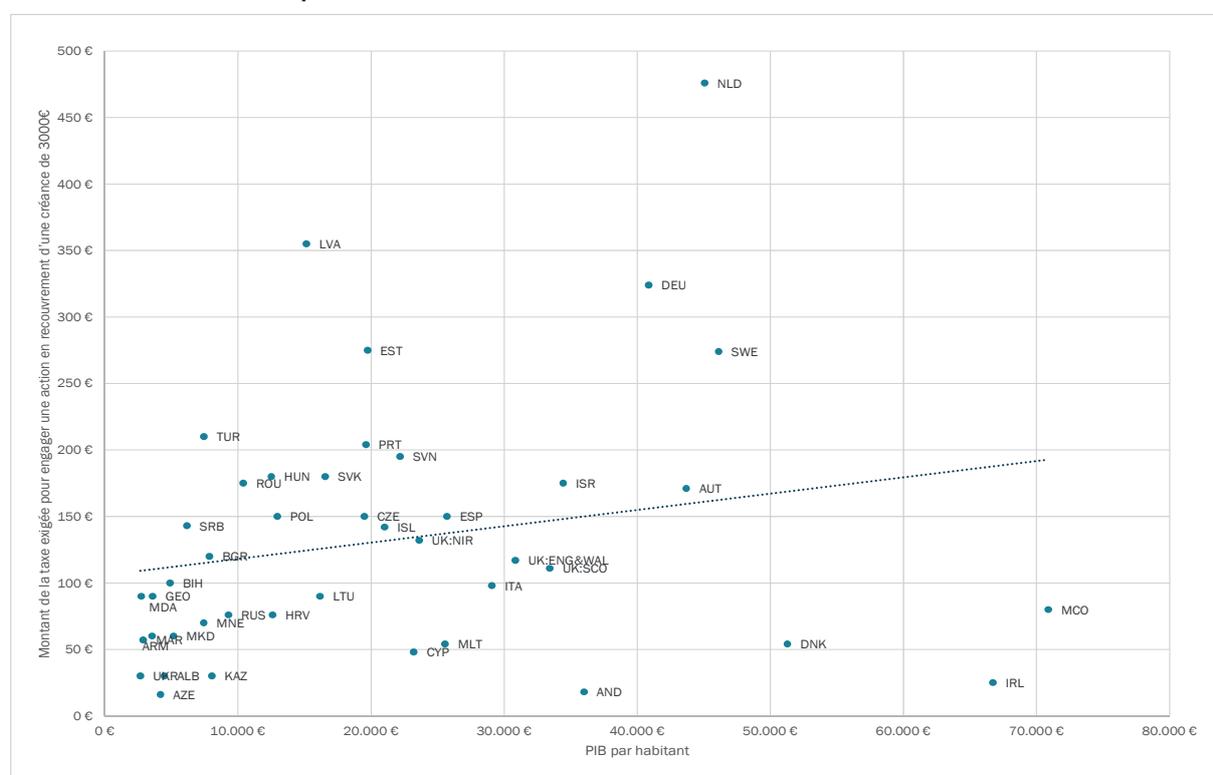
Graphique 2.22 Frais et taxes de justice en pourcentage du budget des tribunaux et du budget du système judiciaire en 2018 (Q6, Q9, Q12, Q13)



## Quel est le montant des frais de justice requis pour initier une action en recouvrement d'une créance de 3 000 € ?

Une autre façon d'évaluer les frais et taxes de justice consiste à comparer le montant des frais de justice requis dans chaque pays pour initier une action en recouvrement d'une créance de 3 000 €. Lorsque de tels frais existent, la moyenne est de 154 €, mais le montant varie d'un minimum de 16 € (**Azerbaïdjan**) à un maximum de 646 € (**Suisse**) qui n'apparaît pas dans le graphique 2.23. Ce montant est faiblement lié au PIB par habitant, certains pays demandant des montants plus élevés que d'autres pays ayant un PIB similaire. Au sein du groupe A, la **Serbie** et la **Turquie** exigent des frais de justice les plus élevés ; dans le groupe B, la **Lettonie** et l'**Estonie** exigent le montant le plus élevé ; la **Slovénie** dans le groupe C ; l'**Allemagne**, les **Pays-Bas** et la **Suède** dans le groupe D. D'une manière générale, les pays situés en dessous de la ligne de tendance sont financièrement plus accessibles aux usagers du système.

Graphique 2.23 Montant des frais de justice requis pour intenter une action en vue du recouvrement d'une créance de 3 000 € et PIB par habitant en 2018 (Q3, Q8-2)



### AIDE JUDICIAIRE

L'aide judiciaire est définie comme l'assistance à certaines catégories de personnes sous la forme de conseil juridique et/ou de représentation légale prise en charge par l'État. Un budget approprié alloué à l'aide judiciaire peut garantir l'accès à la justice à toute personne, tel qu'envisagé par les articles 6 § 1 et 6 § 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La CEPEJ fait la distinction entre l'aide judiciaire accordée en matière pénale et l'aide judiciaire accordée pour les affaires autres que pénales, ainsi qu'entre l'aide judiciaire pour les affaires portées devant les tribunaux et l'aide judiciaire en dehors des tribunaux visant à prévenir les litiges ou à offrir l'accès à des conseils ou à des renseignements juridiques.

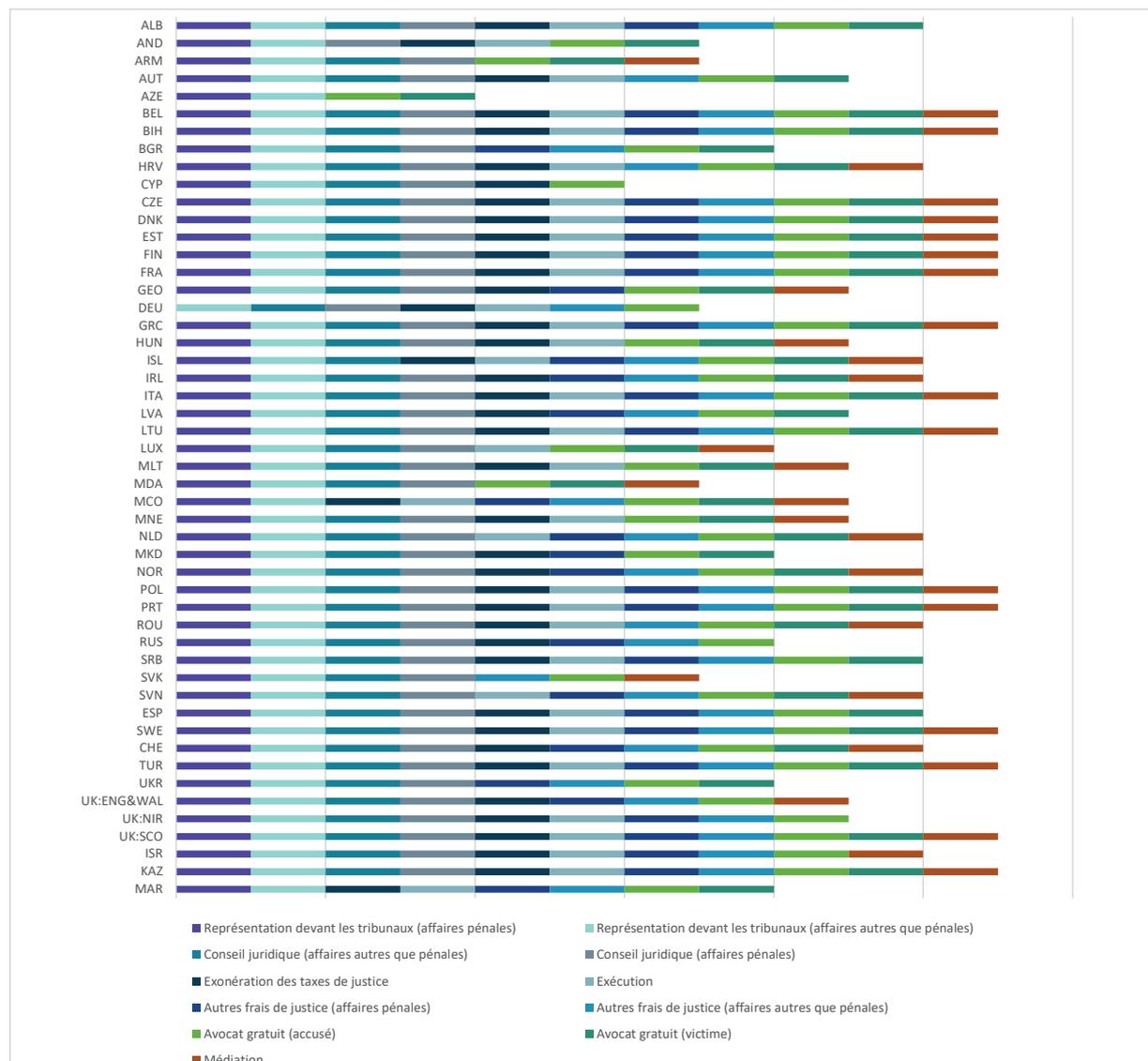
Le concept d'aide judiciaire a ainsi fait l'objet d'une interprétation large, portant d'une part sur l'aide juridictionnelle permettant aux parties de financer entièrement ou partiellement leurs frais de justice lorsqu'ils intendent une action et comparaissent devant les tribunaux (accès à la justice), d'autre part sur l'accès à l'information et aux conseils juridiques pour connaître ses droits et les faire valoir mais pas nécessairement par le biais d'un examen judiciaire (accès au droit).

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

■ Presque tous les Etats et entités fournissent une aide judiciaire dans le cadre de procédures pénales et non pénales, ce qui est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le plus souvent, l'aide fournie couvre la représentation juridique devant les tribunaux. Comme le montre le graphique 2.24, dans la plupart des Etats ou entités (38 sur 46), le régime d'aide judiciaire comprend mais ne se limite pas à la couverture ou l'exemption des frais de justice, comme décrit dans la section précédente. Par exemple, dans 32 des 46 Etats ou entités, l'aide judiciaire prend en charge les frais liés à l'exécution des décisions de justice. L'aide judiciaire, en matière pénale et autres que pénale, peut également être accordée pour d'autres frais: honoraires de conseillers techniques ou d'experts dans le cadre de l'expertise judiciaire, frais liés à l'interprétation et/ou à la traduction, frais de déplacement, frais liés à la préparation de documents et dossiers nécessaires à l'ouverture d'une procédure judiciaire, ou couverture (complète ou partielle) des honoraires concernant d'autres professionnels tels que les notaires, les huissiers ou même les détectives privés.

■ Les Etats et entités appartenant au groupe B semblent avoir en moyenne le plus large éventail d'aides judiciaires, tandis que les pays du groupe A couvrent moins de types d'aide judiciaire. D'une manière générale, l'aide judiciaire couvre, pour la plupart, la représentation devant les tribunaux, un avocat gratuit pour l'accusé et des conseils juridiques ; un plus faible nombre d'Etats et d'entités y incluent les frais d'exécution des décisions de justice, de la médiation et d'autres frais juridiques.

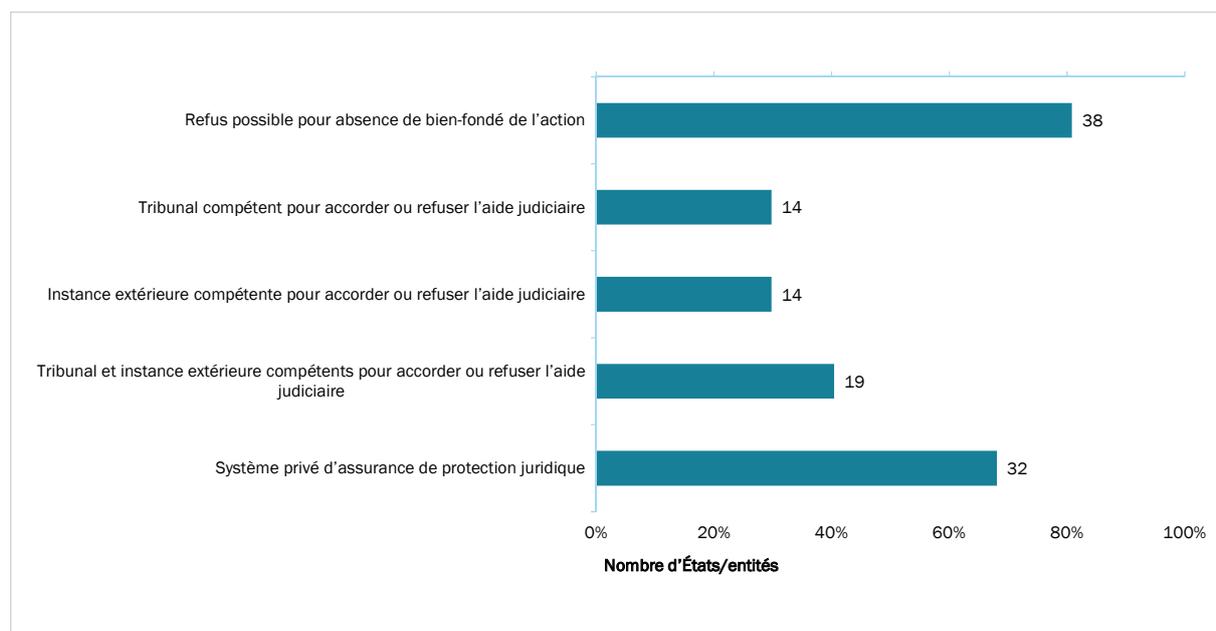
Graphique 2.24 Types d'aide judiciaire en 2018 (Q16, Q17, Q18, Q19, Q21, Q65)



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

Le graphique suivant présente les autorités chargées d'accorder ou de refuser une aide judiciaire dans les Etats ou entités, le nombre d'Etats ou d'entités dans lesquels l'aide judiciaire peut être refusée en raison d'absence de bien-fondé de l'affaire et le nombre d'Etats où existe un système privé d'assurance juridique.

Graphique 2.25 **Autorités chargées d'accorder l'aide judiciaire et existence d'un système privé d'assurance juridique en 2018 (Q24, Q25 et Q26)**



Sur la base des commentaires obtenus auprès des Etats membres et des entités, l'éligibilité est examinée au cas par cas dans certains d'entre eux (en **Bulgarie, République tchèque, Pologne, Suisse, Irlande du Nord (RU)**) et l'aide judiciaire est généralement accordée en fonction des moyens financiers de la personne. Cela peut inclure une évaluation du revenu et des actifs de la personne. Il est difficile de comparer l'admissibilité à l'aide judiciaire entre les Etats et les entités en raison de la grande variation dans les critères d'admissibilité et les seuils de revenu personnel ou familial. La loi peut venir déterminer le niveau d'aide judiciaire à accorder, pour couvrir entièrement ou partiellement le total des frais de justice (**Belgique, France**) ou définir une méthode spécifique d'évaluation du montant de l'aide judiciaire à accorder (**Finlande, République de Moldova**). Cela peut par exemple dépendre du salaire minimum (en **Autriche, République de Moldova, Fédération de Russie**).

Les catégories de personnes éligibles à l'aide judiciaire varient également, sans examen préalable des ressources des individus, notamment les personnes socialement vulnérables (la **Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Lettonie, Monaco, le Monténégro, l'Espagne, la Turquie et Israël**). En **Hongrie, en Lituanie, en Angleterre et Pays de Galles (RU)** et en **Ecosse (RU)**, la décision d'accorder une aide judiciaire est basée sur des cadres d'éligibilité plus complets, qui précisent en détail les seuils de revenu et les catégories de bénéficiaires. En **Turquie**, les usagers des tribunaux peuvent bénéficier d'une aide judiciaire lors de la présentation d'un certificat social. Dans certains Etats et entités, seuls certains membres de la société sont éligibles (comme en **Géorgie**, où les personnes insolubles inscrites dans une base de données unifiée des familles socialement vulnérables peuvent bénéficier d'une aide judiciaire).

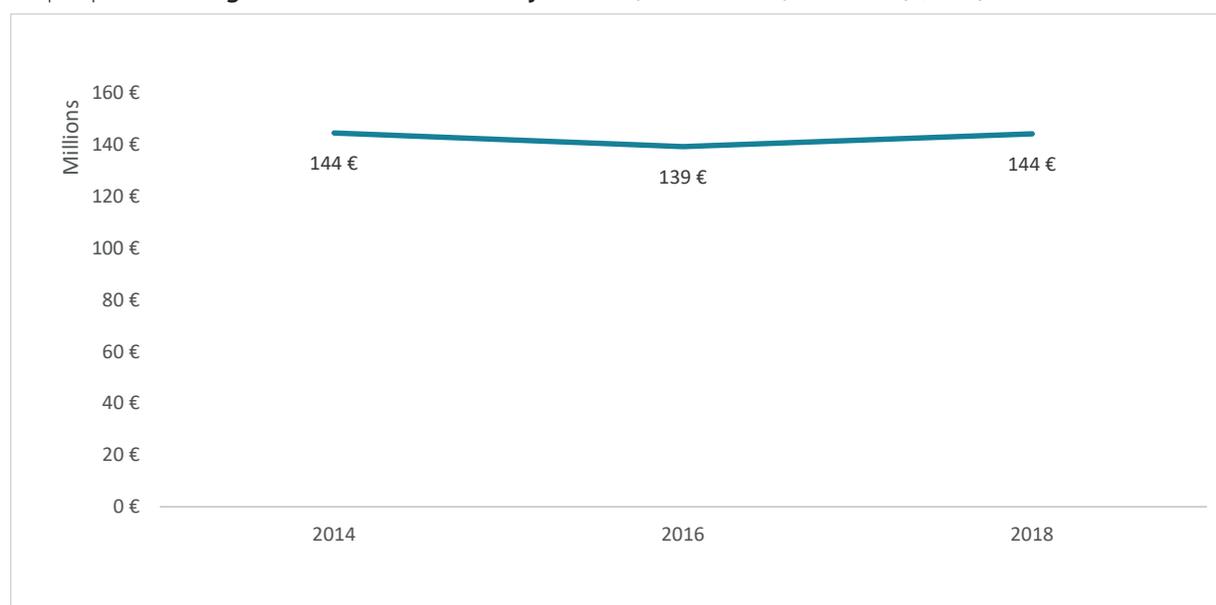
■ La décision d'accorder l'aide judiciaire peut relever de la seule compétence des tribunaux (14), d'une autorité extérieure au tribunal (14) ou d'une combinaison des deux (19). Une autorité extérieure au tribunal intervient exclusivement comme par exemple le Centre d'octroi d'aide judiciaire secondaire en **Ukraine**, le Bureau d'aide judiciaire aux **Pays-Bas**, ou le Barreau en **Espagne**. La plupart du temps, la compétence est endossée à la fois par les tribunaux et par des organismes externes (par exemple le Barreau en **Arménie**, **Italie** et **Turquie**, le Bureau national d'aide judiciaire et les Centres régionaux de consultation dans certains conseils du Barreau en **Bulgarie**, l'Autorité administrant l'aide judiciaire en **Irlande**, **Lettonie** et **Suède**).

■ La prestation du service juridique peut être assurée par le même organisme public (en **Irlande**, à **Malte**, en **Ecosse (RU)**, en **Irlande du Nord (RU)**) ou par un avocat nommé par l'entité qui approuve la demande d'aide judiciaire (en **Lettonie**, **Israël**). Les avocats peuvent être publics, privés, ou il peut exister un modèle mixte permettant à la personne ayant droit à l'aide judiciaire de choisir un avocat public ou privé (en **Finlande**). Certaines formes d'aide judiciaire (« aide judiciaire fondamentale », qui consiste à fournir des informations juridiques, des conseils juridiques et la rédaction de documents préliminaires) peuvent être dispensées par d'autres professionnels et institutions tels que les notaires, les médiateurs et les facultés de droit (en **Serbie**), les ONG (en **Hongrie**), ou elles peuvent être organisées par les municipalités (en **Lituanie**).

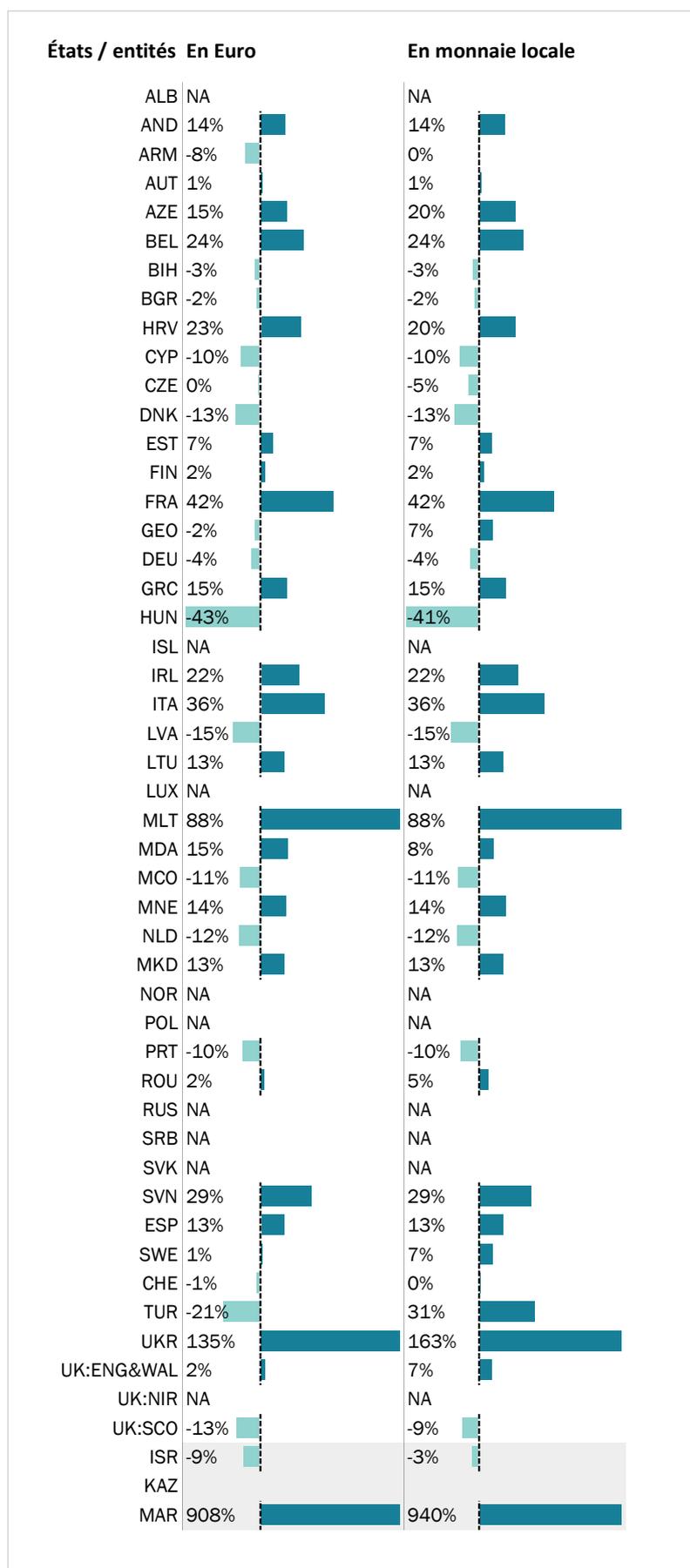
## » Comment les budgets de l'aide judiciaire ont-ils évolué en Europe ?

■ De 2016 à 2018, la dépense moyenne au titre de l'aide judiciaire a augmenté de 8 %. En général, le budget exécuté de l'aide judiciaire a tendance à fluctuer, dans la mesure où il dépend du nombre d'affaires pour lesquelles il est demandé.

Graphique 2.26 Budget exécuté alloué à l'aide judiciaire, 2014 - 2018, en euros (Q12-1)



Graphique 2.27 Variation du budget exécuté de l'aide judiciaire, 2016 - 2018, en % (Q5, Q12)



Le budget exécuté concernant l'aide judiciaire a augmenté dans 25 Etats et entités et dans un Etat observateur, tandis que 13 pays et un observateur l'ont diminué. L'augmentation la plus importante est enregistrée à **Malte** et en **Ukraine**, tandis que la baisse la plus importante est en **Hongrie**. À **Malte**, depuis 2017, le nombre d'avocats et de personnel recrutés par l'Agence d'aide judiciaire a augmenté, tout comme leur rémunération. En **Ukraine**, la hausse s'explique par l'augmentation de la rémunération horaire des avocats et par celle du nombre d'affaires pour lesquelles l'aide judiciaire a été accordée.

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

Comme le montrent le tableau et le graphique ci-dessous, les pays dont le PIB par habitant est supérieur à 20 000 € ont le pourcentage le plus élevé de budget alloué à l'aide judiciaire par rapport au PIB par habitant, et les montants les plus élevés par habitant. Cela montre que les pays les plus riches dépensent davantage pour l'aide judiciaire quel que soit le paramètre examiné, ce qui diffère des tendances des dépenses budgétaires pour les tribunaux et les ministères publics.

Tableau 2.4 Budget exécuté moyen de l'aide judiciaire selon les différents groupes de PIB par habitant en 2018 (Q1, Q3, Q12-1)

Groupes	Par habitant	En % du PIB
A: < 10 000 €	0,57 €	0,01 %
B: 10 000 € - 20 000 €	2,00 €	0,01 %
C: 20 000 € - 40 000 €	14,59 €	0,05 %
D: > 40 000 €	17,62 €	0,03 %
<b>Moyenne</b>	<b>9,14 €</b>	<b>0,03 %</b>
E: (Etats observateurs)	3,08 €	0,01 %

Conçues sur la base des garanties de l'*Habeas Corpus*, les systèmes judiciaires des entités du Royaume-Uni ont toujours accordé une priorité particulière à l'aide judiciaire. En conséquence, le budget de l'aide judiciaire représente 41 % du budget total alloué au système judiciaire en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, 44 % en **Irlande du Nord** et 33 % en **Écosse (RU)**. Les Etats d'Europe du Nord ont également une forte tradition d'aide judiciaire généreuse avec une part budgétaire importante dans le budget total du système judiciaire : l'**Irlande** (39 %), la **Norvège** (33 %) et la **Suède** (30 %). Les mêmes pays, à l'exception de l'**Irlande** et en incluant l'**Islande**, dépensent plus de 25 € par habitant par an.

Graphique 2.28 Budget exécuté de l'aide judiciaire par habitant et % du PIB de 2018 (Q1, Q3, Q12-1)

Groupe	États / entités	Par habitant	En % du PIB	
< 10.000 €	ALB	NA	NA	
	ARM	0,23 €	0,006%	
	AZE	0,07 €	0,002%	
	BGR	0,59 €	0,008%	
	BIH	2,08 €	0,043%	
	GEO	0,46 €	0,013%	
	MDA	0,47 €	0,017%	
	MKD	0,14 €	0,003%	
	MNE	0,26 €	0,004%	
	RUS	0,60 €	0,006%	
	SRB	NA	NA	
	TUR	0,99 €	0,013%	
	UKR	0,39 €	0,015%	
	10.000 € - 20.000 €	CZE	1,98 €	0,010%
EST		3,10 €	0,016%	
GRC		0,65 €	0,004%	
HRV		3,25 €	0,026%	
HUN		0,07 €	0,001%	
LTU		2,23 €	0,014%	
LVA		0,90 €	0,006%	
POL		NA	NA	
PRT		5,31 €	0,027%	
ROU		0,53 €	0,005%	
SVK		NA	NA	
20.000 - 40.000 €		AND	7,15 €	0,020%
		BEL	9,00 €	0,023%
		CYP	1,96 €	0,008%
	ESP	6,30 €	0,025%	
	FRA	7,16 €	0,020%	
	ISL	30,74 €	0,146%	
	ITA	5,27 €	0,018%	
	MLT	0,64 €	0,003%	
	SVN	1,91 €	0,009%	
	UK:ENG&WAL	31,26 €	0,101%	
	UK:NIR	48,35 €	0,205%	
	UK:SCO	25,37 €	0,076%	
	> 40.000 €	AUT	2,25 €	0,005%
		CHE	18,53 €	0,025%
DEU		7,80 €	0,019%	
DNK		19,37 €	0,038%	
FIN		16,53 €	0,039%	
IRL		22,95 €	0,034%	
LUX		NA	NA	
MCO		8,57 €	0,012%	
NLD		23,95 €	0,053%	
NOR		26,01 €	0,039%	
SWE		35,59 €	0,077%	
États observateurs		MAR	0,04 €	0,002%
		ISR	8,92 €	0,026%
		KAZ	0,26 €	0,003%

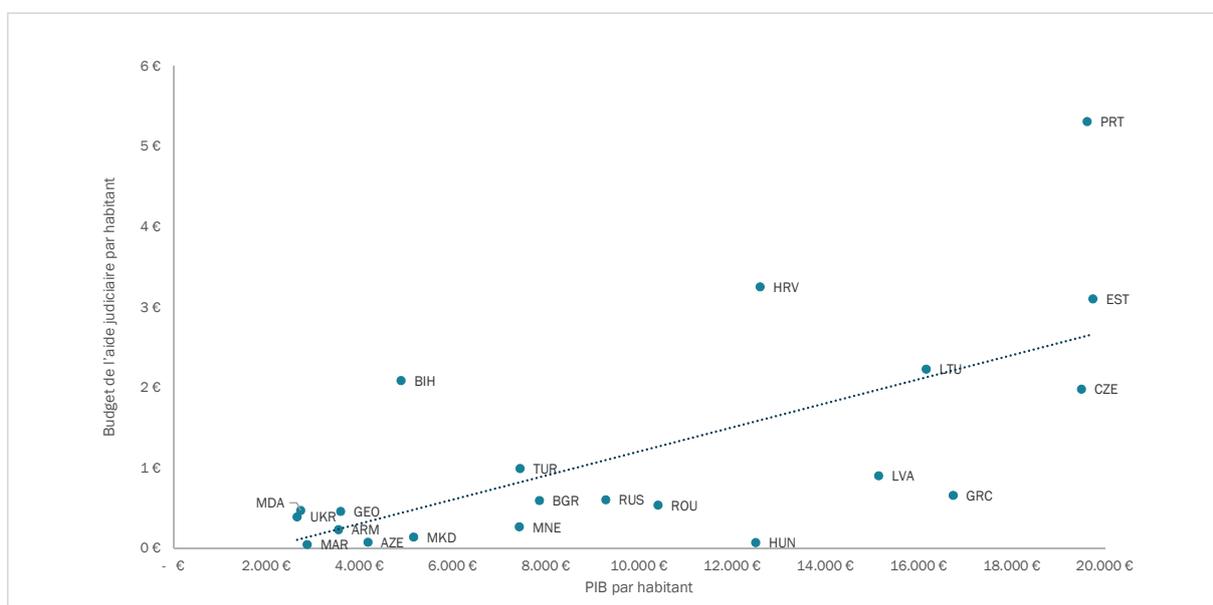
## Quels sont les Etats et entités qui accordent le montant d'aide judiciaire le plus élevé par rapport à leur PIB ?

Le graphique ci-dessous, en deux parties, fait le lien entre le budget de l'aide judiciaire par habitant et le PIB par habitant. La deuxième partie du graphique laisse apparaître l'effort significatif des Etats du Nord pour permettre aux parties qui n'ont pas les ressources financières nécessaires d'avoir accès à la justice. En outre, dans ce même groupe des Etats ayant une richesse financière importante, le graphique montre l'effort de l'Islande, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède, de l'Angleterre et Pays de Galles (RU) et de l'Irlande du Nord (RU) par rapport à l'Autriche,

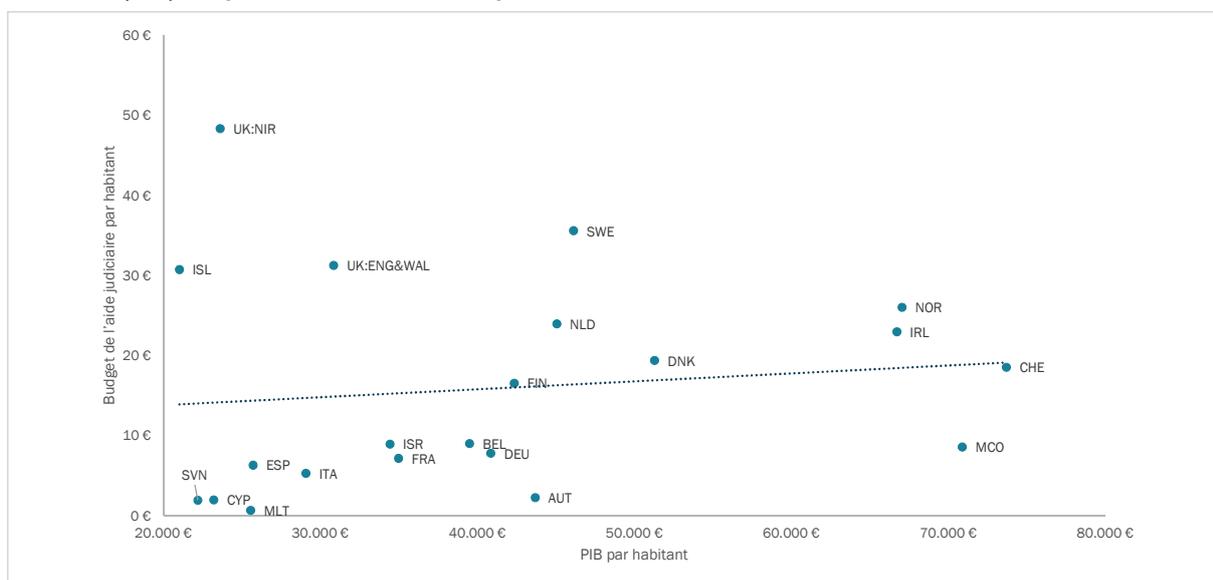
Chypre, Malte et à la Slovaquie. Au sein du premier groupe caractérisé par un PIB inférieur (moins de 20 000 €), la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et le Portugal se distinguent en présentant les montants les plus élevés de budget alloué à l'aide judiciaire. En revanche, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, le Monténégro, la Roumanie et la Fédération de Russie ont alloué un montant moindre à l'aide judiciaire, en comparaison avec les pays dont le PIB par habitant est similaire.

Graphique 2.29 Budget exécuté de l'aide judiciaire par habitant et PIB par habitant en 2018 (Q1, Q3, Q12-1)

### Partie A. Pays ayant moins de 20 000 € de PIB par habitant

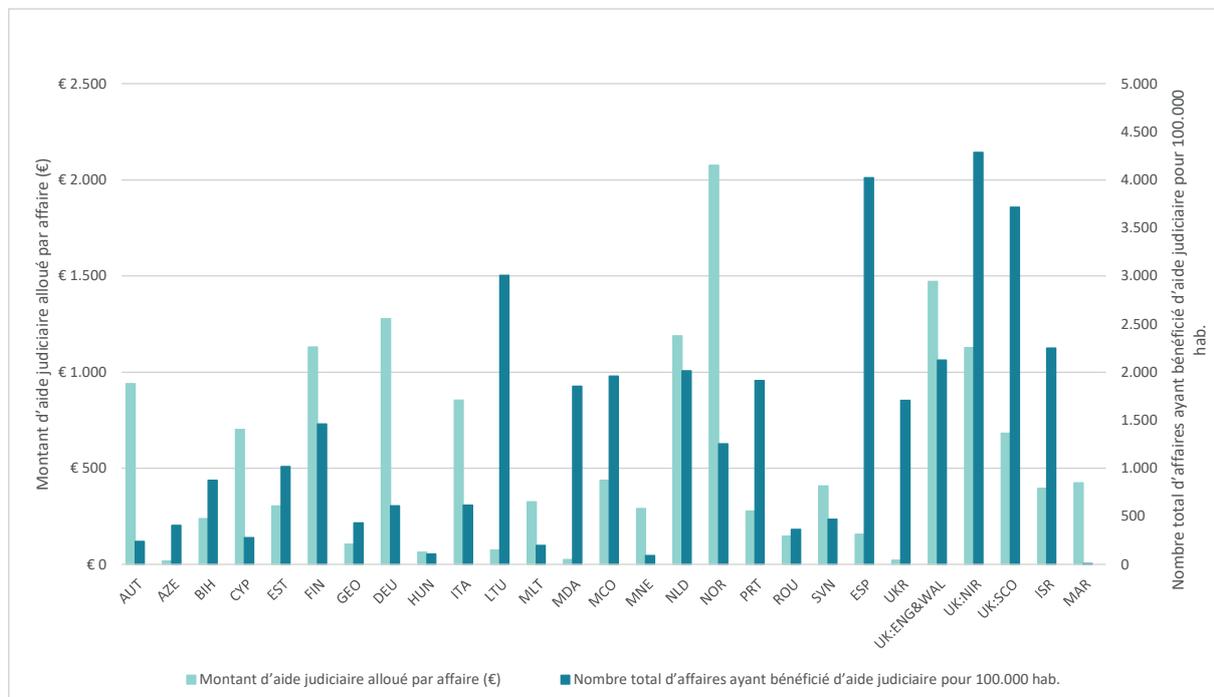


### Partie B. Pays ayant plus de 20 000 € de PIB par habitant



## Quels Etats et entités accordent une aide judiciaire pour le plus grand nombre d'affaires ?

Graphique 2.30 Montant de l'aide judiciaire mise en œuvre par affaire (en euros) et nombre total d'affaires pour 100 000 habitants en 2018 (Q12-1, Q20)



■ Pour affiner l'analyse des politiques relatives à l'accès à la justice par l'aide judiciaire, l'objectif de la CEPEJ a été de lier la demande (le nombre d'affaires, contentieuses et non-contentieuses, pour lesquelles l'aide judiciaire a été accordée pour 100 000 habitants) avec les montants accordés par affaire. L'information est disponible uniquement pour 20 Etats et entités. Comme lors des derniers cycles d'évaluation, de nombreux Etats n'ont pas été en mesure de fournir de tels détails.

■ D'une manière générale, dans certains Etats et entités, un faible montant d'aide judiciaire est alloué par affaire mais pour un nombre élevé d'affaires, tandis que dans d'autres un montant plus élevé par affaire est attribué pour un plus petit nombre d'affaires.

■ La **Finlande**, l'**Allemagne**, les **Pays-Bas**, la **Norvège**, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, l'**Irlande du Nord (RU)** octroient le montant le plus élevé par affaire. Parmi ces Etats, les **Pays-Bas**, l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** et l'**Irlande du Nord (RU)** fournissent également une aide judiciaire pour de nombreuses affaires. En revanche, certains pays comme la **Lituanie**, **Monaco**, le **Portugal**, la **République de Moldova**, l'**Espagne**, l'**Ukraine** et **Israël** ont un nombre élevé d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire avec un montant inférieur alloué par affaire. Dans une moindre mesure, l'**Azerbaïdjan**, la **Bosnie-Herzégovine**, l'**Estonie** la **Géorgie**, la **Roumanie** et la **République slovaque** étendent l'admissibilité à un nombre relativement élevé d'affaires, mais limitent le montant alloué. Enfin, la **Hongrie** limite à la fois le nombre d'affaires éligibles et le montant dépensé par affaire.

## Tendances et conclusions

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

Entre 2010 et 2018, les Etats membres et les entités ont légèrement mais constamment augmenté le budget moyen alloué au système judiciaire. En 2018, les pays européens ont dépensé en moyenne plus d'un milliard d'euros pour leurs systèmes judiciaires, soit 72 € par habitant (8 € de plus qu'en 2016) et 0,33 % du PIB. Les pays dont le PIB par habitant est le plus élevé investissent plus par habitant dans les systèmes judiciaires, tandis que les pays moins riches allouent plus de budget en pourcentage du PIB, ce qui montre un effort budgétaire plus important en faveur de leurs systèmes judiciaires.

En moyenne, les Etats membres allouent 65 % du budget du système judiciaire aux tribunaux, 24 % aux ministères publics et 11 % à l'aide judiciaire. 65 % du budget des tribunaux est consacré aux salaires. De 2016 à 2018, presque tous les Etats membres et entités ont augmenté le budget alloué aux tribunaux, aux ministères publics et à l'aide judiciaire. L'augmentation la plus importante, égale à 13 % en moyenne, a été enregistrée pour le budget des tribunaux. Le budget alloué aux tribunaux semble être lié non seulement à la richesse du pays, mais aussi au nombre de tribunaux. Afin de rationaliser les ressources budgétaires des tribunaux et, dans le même temps, de renforcer la spécialisation et l'expertise, une tendance croissante à l'externalisation de certains services se confirme.

Les pays moins riches dépensent proportionnellement davantage pour leurs ministères publics, tandis que les Etats et entités ayant un PIB par habitant plus élevé investissent relativement plus dans l'aide judiciaire. Un régime approprié d'aide judiciaire est essentiel pour garantir l'accès à la justice pour tous. D'une manière générale, tous les pays ont mis en place un système d'aide judiciaire en matière pénale et non pénale, conformément aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme. En règle générale, ces systèmes englobent la représentation par un avocat devant le tribunal, mais aussi des conseils juridiques. Certains pays ont tendance à avoir une faible dépense en aide judiciaire par affaire et un nombre élevé d'affaires dans lesquelles une aide judiciaire est octroyée, tandis que d'autres choisissent de fournir un montant plus élevé pour un plus petit nombre d'affaires.





## JUGES ET PERSONNELS NON-JUGE

### ” Qu’est-ce qu’un juge ?

■ Aux fins du présent chapitre, le juge, défini au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH, *Mutu et Pechstein c. Suisse*, req. n° [40575/10](#) et [67474/10](#) 4/2/ 2019, §139), tranche, sur la base de normes de droit et à l’issue d’une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence. Il est indépendant du pouvoir exécutif. Les juges qui traitent d’affaires administratives ou financières entrent dans le champ de cette définition s’ils satisfont aux critères susmentionnés.

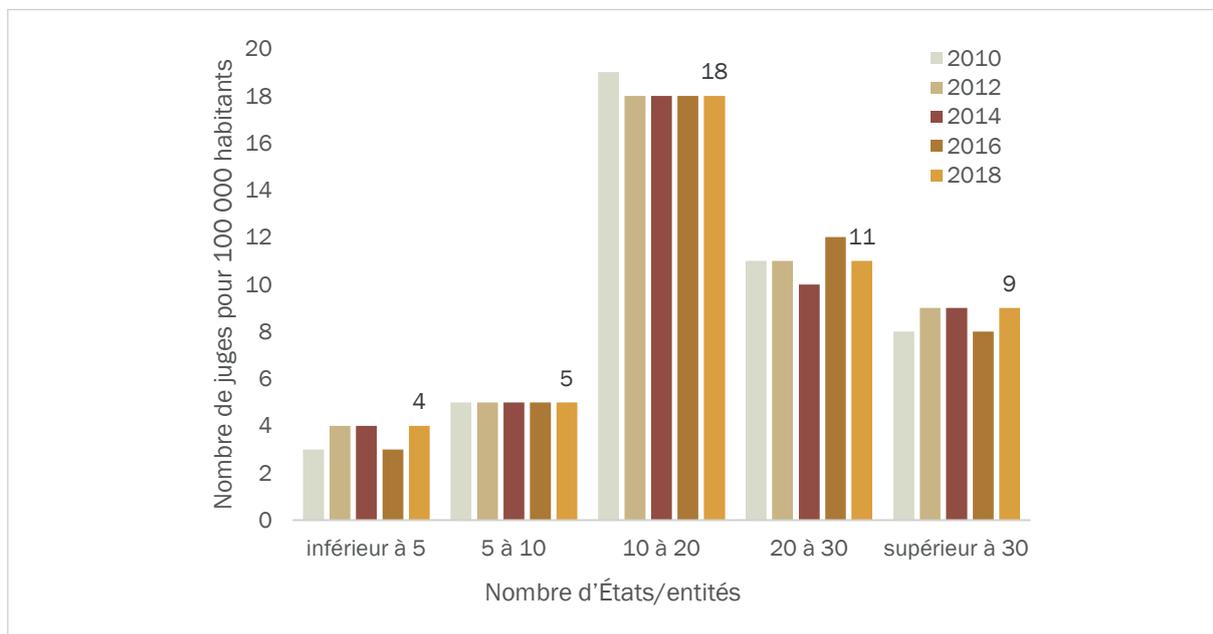
■ Pour mieux tenir compte de la diversité, dans les Etats membres, des statuts et des fonctions que peut regrouper le même terme « juge », trois types de juges ont été définis dans la Grille d’évaluation de la CEPEJ :

- ▶ les juges professionnels, recrutés, formés et rémunérés comme tels, et qui exercent à titre permanent ;
- ▶ les juges professionnels occasionnels, qui n’exercent pas à titre permanent mais qui sont rémunérés pour leur fonction de juge ;
- ▶ les juges non professionnels, qui rendent des décisions contraignantes dans des tribunaux, mais qui n’entrent pas dans la catégorie des juges professionnels, des arbitres ou des membres de jury. Cette catégorie inclut les juges sans formation juridique initiale (« *lay judges* »), qui sont désignés en **France** sous l’appellation « juges consulaires », et au **Monténégro**, en **Macédoine du Nord**, en **Slovénie** et en **Serbie** sous le terme « *sudija/sodnik-porotnik* ».

■ Pour ces trois catégories, le nombre de postes effectivement pourvus par des juges professionnels est donné en équivalent temps plein (ETP), qu’ils exercent à titre permanent ou occasionnel.

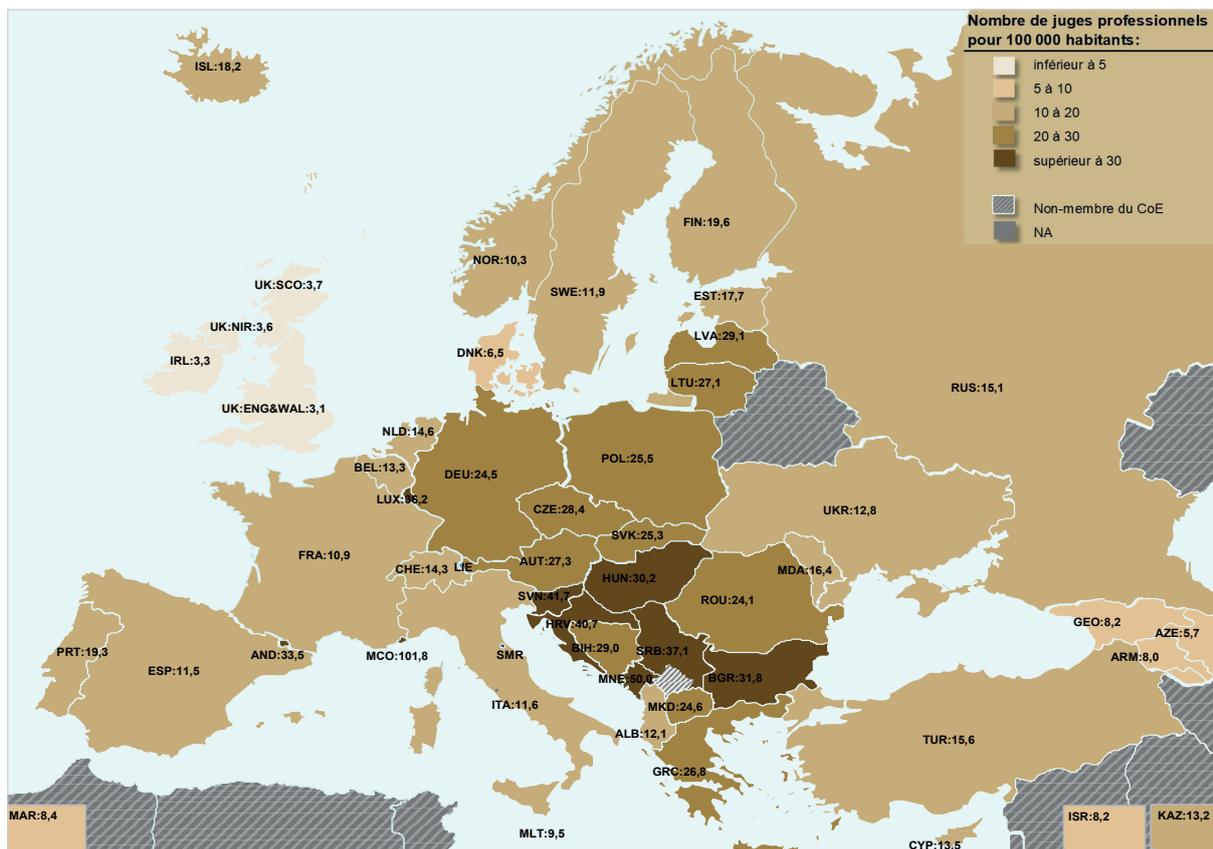
## Y a-t-il le même nombre de juges partout en Europe ?

Graphique 3.1 Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants, 2010-2018 (Q1, Q46)



Le graphique montre qu'il y a entre 10 et 30 juges professionnels pour 100 000 habitants dans la plupart des États et entités, et que leur répartition entre les États et entités est restée globalement stable au fil des ans. Il y a donc toujours des disparités importantes, même entre pays de taille et de revenus comparables, comme le montre la carte suivante.

Carte 3.2 Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants en 2018 (Q1, Q46)

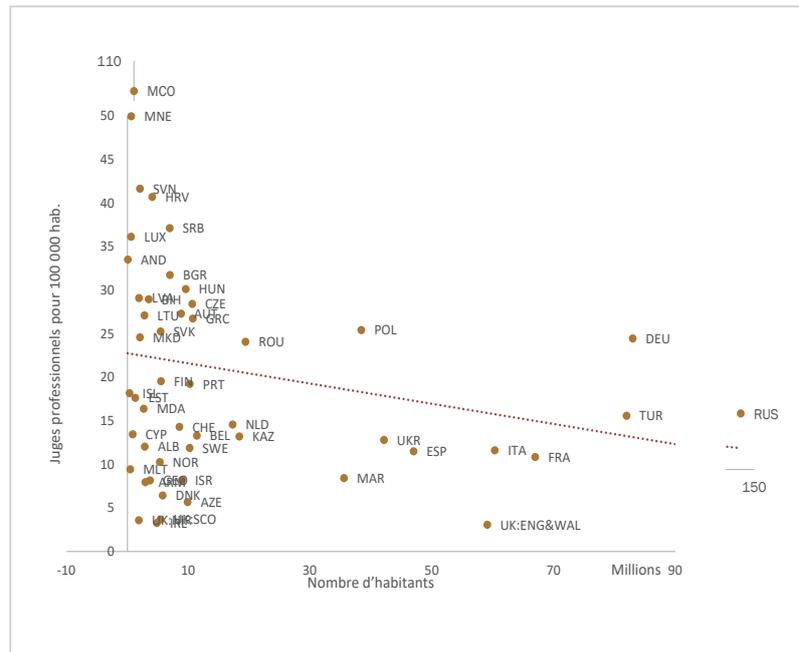


## Comment s'expliquent les disparités quant au nombre de juges professionnels en Europe ?

Les disparités s'expliquent en partie par la diversité des organisations juridictionnelles. D'un Etat à l'autre, les juges professionnels traitent un volume très variable d'affaires, parallèlement au contentieux traité par des juges professionnels exerçant à titre occasionnel et/ou des juges non professionnels. À **Malte**, en **Espagne**, en **Suisse** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** les juges professionnels exerçant à titre occasionnel gèrent une part significative du volume total des affaires. De plus, le faible nombre de juges professionnels par habitant en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** (3 pour 100 000 habitants), en **Irlande du Nord (RU)** et en **Écosse (RU)** s'explique par la part importante des affaires traitées par les juges non professionnels (*magistrates*). Certains pays comptabilisant de 10 à 20 juges professionnels pour 100 000 habitants emploient des juges non professionnels pour les affaires relevant du droit du travail et du droit commercial en **France**, pour les petits litiges civils et commerciaux et pour les affaires pénales mineures en **Italie**, pour les contentieux en matière de droit de la famille, droit du travail, droit social, droit commercial, les affaires de faillite et les affaires pénales mineures aux **Pays-Bas**, et pour les litiges civils de moins de 90 € en **Espagne**.

La carte 3.2 donne à penser que le nombre de juges pour 100 000 habitants pourrait être impacté par des facteurs géographiques et/ou l'évolution des systèmes juridiques européens. Une zone cohérente située en Europe centrale et du Sud-Est compte plus de 20 juges pour 100 000 habitants. Il s'agit essentiellement de systèmes juridiques d'influence germanique, notamment l'**Autriche**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Bulgarie**, la **Croatie**, la **République tchèque**, l'**Allemagne**, la **Grèce**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, le **Monténégro**, la **Macédoine du Nord**, la **Pologne**, la **Serbie**, la **République slovaque** et la **Slovénie**. De plus, comme le soulignait déjà le rapport précédent, les pays d'Europe orientale comptent traditionnellement un nombre très élevé de juges et de fonctionnaires par habitant. En revanche, on observe que les pays d'Europe occidentale et méridionale disposant d'un système juridique inspiré du droit nordique, de la *common law* et du droit napoléonien, ont un nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants plus faible. C'est notamment le cas de la **Belgique**, du **Danemark**, de la **France**, de l'**Irlande**, de l'**Italie**, de **Malte**, des **Pays-Bas**, de la **Norvège**, de l'**Espagne**, de la **Suède**, de l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, de l'**Irlande du Nord (RU)** et de l'**Écosse (RU)**.

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

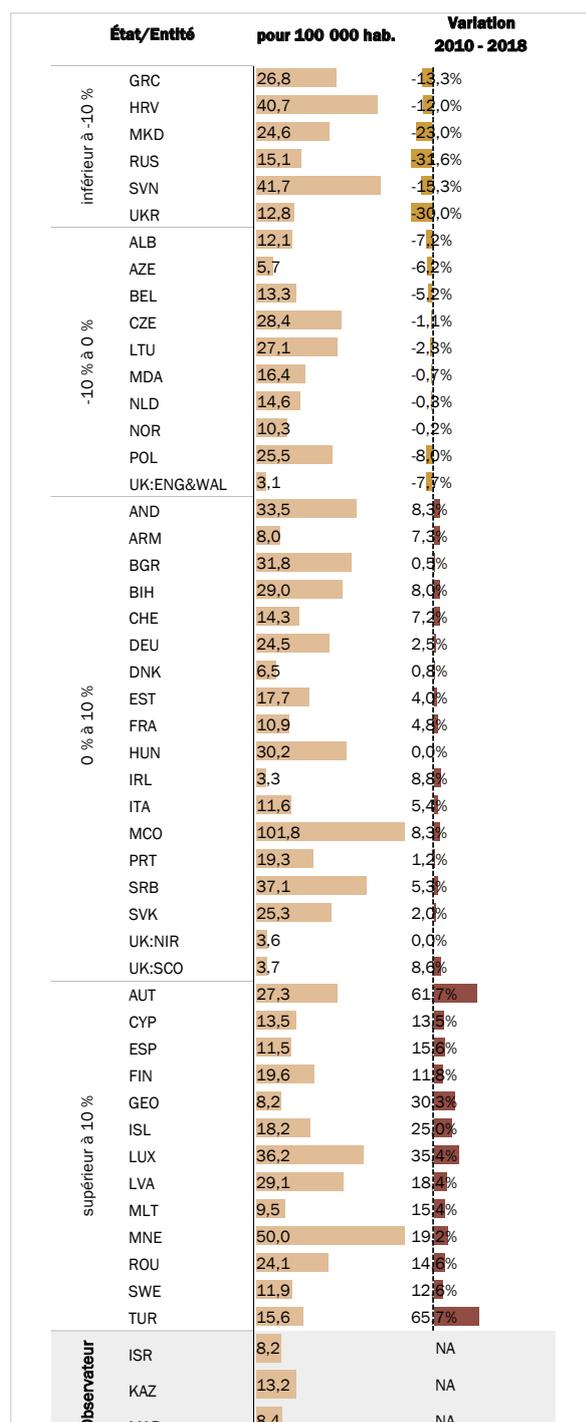


La taille de la population pourrait aussi avoir une incidence sur le nombre de juges pour 100 000 habitants, comme le montre le graphique 3.3. Tous les pays comptant plus de 30 juges pour 100 000 habitants ont moins de 10 millions d'habitants, tandis qu'aucun pays de plus de 15 millions d'habitants ne compte plus de 26 juges pour 100 000 habitants.

## Comment évolue le nombre de juges professionnels au fil des ans ?

La répartition du nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants illustré par le graphique 3.1 est restée globalement stable au fil des ans, de même que la moyenne, avec environ 21 juges professionnels pour 100 000 habitants.

Graphique 3.4 Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants et évolution entre 2010 et 2018 (Q1, Q46)



Cela étant, il y a eu des variations importantes dans de nombreux pays. Le graphique 3.4 montre que le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants a augmenté entre 2010 et 2018 dans la plupart des Etats, sans tendance notable vers une harmonisation. Les évolutions observées ont des explications précises : réformes judiciaires, modifications dans la collecte de données, diminution ou croissance de la population, etc. (voir graphique 1.2 au chapitre 1). En **Autriche**, le nombre de juges a augmenté mécaniquement après la création de tribunaux administratifs en 2014, qui n'ont été comptabilisés dans les statistiques qu'en 2016. En **Bosnie-Herzégovine**, le Conseil de la Justice a décidé d'augmenter le nombre de juges dans plusieurs tribunaux, au regard du nombre d'affaires à traiter et pour éviter des retards excessifs dans les procédures. Au **Monténégro**, trois tribunaux correctionnels (*Misdemeanor Courts*) et la Haute Cour correctionnelle (*High Misdemeanor Court*) ont été créés en 2015. Les augmentations observées en **Lituanie** et en **République de Moldova**, et, dans une certaine mesure, en **Arménie**, en **Bosnie-Herzégovine**, en **Géorgie**, en **Lettonie** et en **Serbie** peuvent s'expliquer par une diminution de la population. La **Turquie** affiche une augmentation importante du nombre de juges, de procureurs et du personnel judiciaire ces dernières années. L'une des raisons évoquées est la création des cours d'appel mises en place depuis 2016. Enfin, l'**Ukraine** présente une forte diminution du nombre de juges, en raison notamment de la mise en œuvre d'une réforme judiciaire importante en 2016.

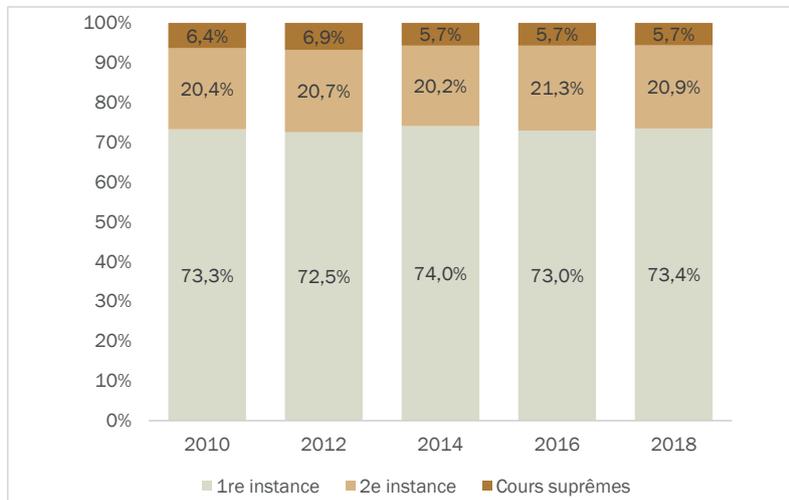
Nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants

Moyenne 21,4

Médiane 17,7

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

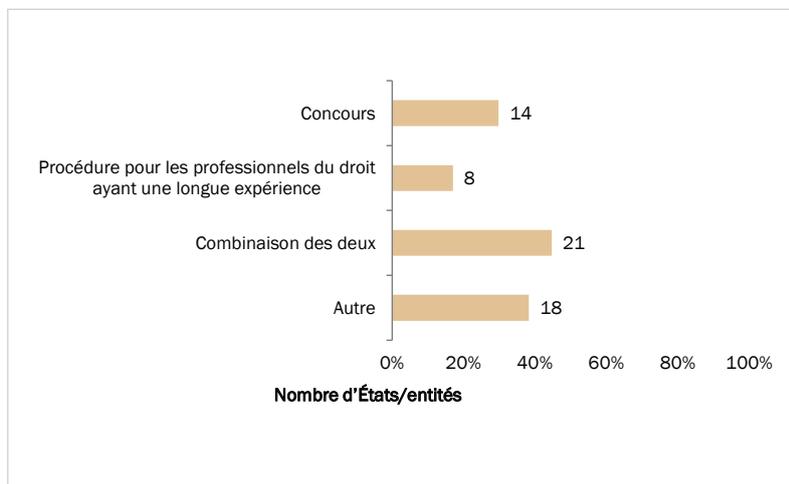
Graphique 3.5 Répartition moyenne des juges professionnels selon les types d'instances entre 2010 et 2018 (Q46)



En ce qui concerne les différents niveaux de juridiction, la répartition des juges professionnels est relativement uniforme et très stable d'année en année. Les juges sont entre deux tiers et 80 % environ, des juges de première instance, entre 20 % et un tiers environ, des juges de deuxième instance, et entre 2 % et 10 % environ, des juges siégeant à la Cour suprême.

## » Comment les juges sont-ils recrutés ?

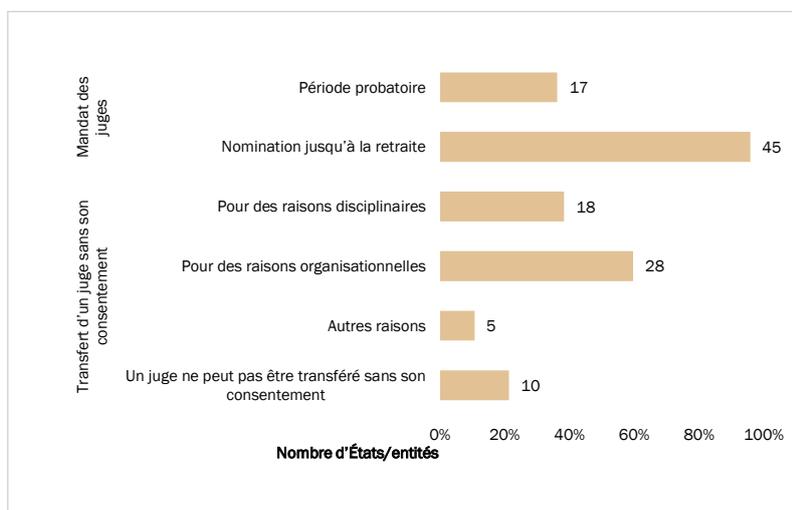
Graphique 3.6 Modalités de recrutement des juges professionnels en 2018 (Q110)



Le concours, moyen courant de recrutement des juges, est l'option majoritairement choisie par 35 États membres et entités et par deux États observateurs. 21 États membres et entités et un État observateur utilisent le concours en association avec une procédure applicable aux professionnels de la justice ayant une longue expérience. Quelques États et entités (il s'agit en particulier de pays de *common law*) appliquent une procédure faisant appel uniquement à l'expérience et à l'ancienneté des juristes, sans organiser de concours (**Irlande, Malte, Norvège, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU) et Israël**). D'autres procédures de recrutement sont utilisées dans 18 États membres et entités.

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

Graphique 3.7 **Période probatoire, durée du mandat et transfert des juges sans leur consentement en 2018 (Q121, Q121-1, Q122)**

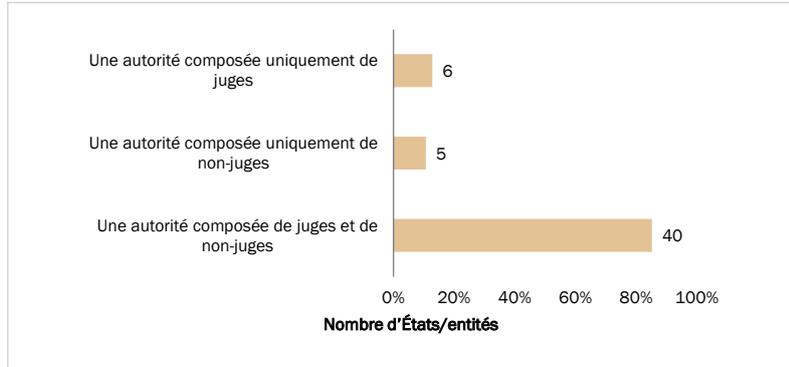


Le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) constate que les nominations à plein temps jusqu'à l'âge légal de la retraite sont la règle dans la pratique européenne (Avis no 1(2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, paragraphe 48) et que c'est là l'approche la moins problématique du point de vue de l'indépendance. Il apparaît en effet que la quasi-totalité des Etats membres, des entités et des Etats observateurs applique ce principe. La situation de la **Suisse**, où les juges sont élus, selon les cantons, par le peuple, le Parlement ou nommés par la cour d'appel est tout à fait spécifique. Le CCJE note également que de nombreux systèmes de droit romain prévoient une période de formation pour les nouveaux juges (Avis no 1(2001) précité, paragraphe 49). Une période probatoire existe dans 17 Etats, dont la durée est comprise entre 10 mois en **Grèce** et 5 ans en **Bulgarie** et en **Allemagne**.

Il convient d'accorder une attention particulière aux modalités de transfert des juges sans leur consentement. Le principe d'inamovibilité implique en effet qu'un juge ne peut pas recevoir une nouvelle affectation sans son accord. Le transfert peut toutefois être effectué sans son consentement s'il résulte d'une procédure disciplinaire devant une instance indépendante. En outre, plus d'un tiers des Etats et entités ont recours à cette possibilité. Plus de 60 % des Etats et entités admettent le changement d'affectation des juges sans leur consentement pour des raisons organisationnelles (suppression, fusion, restructuration de tribunaux, etc.) en les entourant de garanties comme la possibilité de demander des indemnités (**Angleterre et Pays de Galles (RU)**) ou le droit d'exercer un recours en justice (**Estonie, Hongrie, Pologne**). Ces chiffres sont restés relativement stables depuis le dernier rapport. Dans certains Etats, un transfert provisoire peut être décidé sans le consentement du juge dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice (par exemple : **Bosnie et Herzégovine, Allemagne, Géorgie, Macédoine du Nord, Slovaquie**). Là encore, des garanties spécifiques viennent encadrer ce type de réaffectation.

## ” La procédure de recrutement est-elle assurée par une instance indépendante ?

Graphique 3.8 **Autorités chargées du recrutement initial des juges professionnels en 2018 (Q111)**

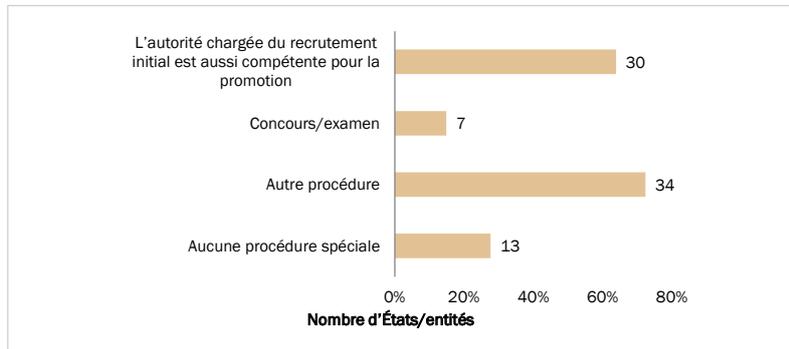


► Pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'autorité en charge des procédures de recrutement des juges doit être indépendante. Certains États et entités distinguent l'autorité officielle qui peut être celle qui nomme (par exemple le Président de la République ou le ministre de la Justice), de l'autorité effectivement chargée du processus de recrutement, qui se doit d'être indépendante de l'exécutif pour que soit garantie la pleine indépendance du

pouvoir judiciaire. Dans la grande majorité des États membres et entités et dans tous les États observateurs, c'est une autorité composée de juges et de non-juges qui est compétente pour le recrutement initial des juges professionnels. Quelques États et entités seulement sont dotés d'une autorité composée uniquement de juges ou de non-juges.

## ” Comment les juges sont-ils promus ?

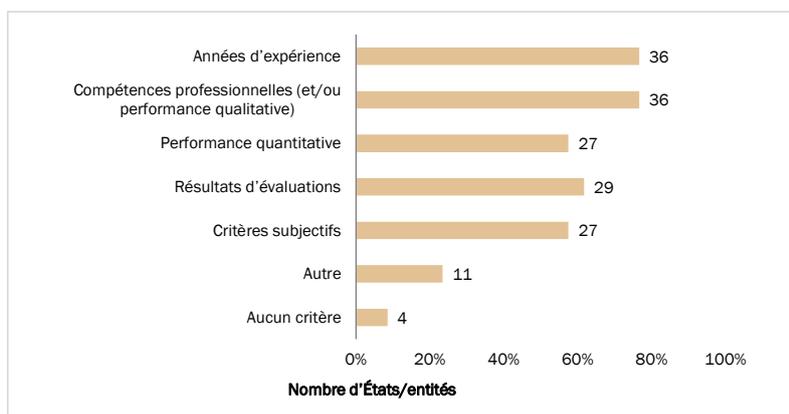
Graphique 3.9 **Autorité ayant compétence pour la promotion des juges professionnels et procédure applicable en 2018 (Q112, Q113)**



► Dans 30 États membres et entités et deux États observateurs, c'est la même autorité qui est compétente pour le recrutement initial et pour la promotion des juges. Dans quelques États seulement, la promotion des juges se fait par concours ou par examen. Dans la plupart des autres, une autre procédure est appliquée ou alors il n'existe pas de procédure spécifique.

## ” Quels sont les critères de promotion des juges ?

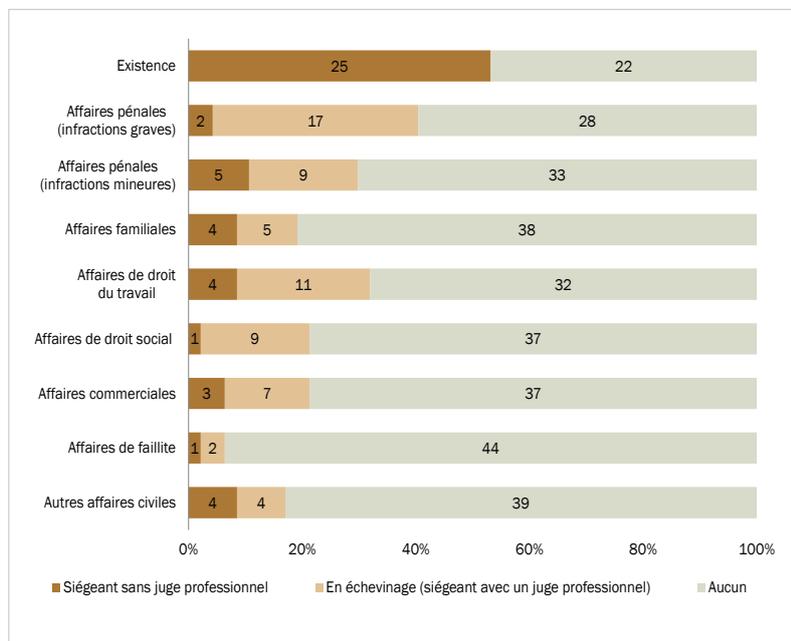
Graphique 3.10 **Critères utilisés pour la promotion des juges professionnels en 2018 (nombre d'États/entités) (Q113-1)**



► En matière de promotion des juges professionnels, la plupart des États utilisent un large éventail de critères. Les plus courants sont les aptitudes professionnelles (et/ou la performance qualitative) et les années d'expérience qui sont utilisés par 36 États membres et entités, et par tous les États observateurs. Aucun État n'utilise exclusivement des critères subjectifs (l'intégrité, la réputation, etc.), mais 27 États membres et entités et les trois États observateurs ont recours à ce type de critères, parmi d'autres.

## ” Les juges non professionnels exercent-ils tous les mêmes fonctions en Europe ?

Graphique 3.11 Tâches confiées aux juges non professionnels en 2018 (nombre d’Etats membres/entités) (Q49-1)



■ Dans son Avis no 18 (2015), le CCJE souligne que la nomination des juges non professionnels est considérée comme un maillon utile entre

le pouvoir judiciaire et le public (Avis n°18(2015) sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l’Etat dans une démocratie moderne, paragraphe 32). Il est vrai que les juges non professionnels peuvent contribuer à soulager les juges professionnels dont le volume d’affaires à traiter est trop important. Pourtant, la moitié seulement des Etats environ (25 Etats membres et entités et un Etat observateur) fait appel à des juges non professionnels, qui, pour la plupart, ne statuent pas sur les affaires sans être accompagnés de juges professionnels et siègent uniquement avec ces derniers (on parle d’échevinage). Les matières relevant de leur compétence sont multiples et variées, avec ou sans échevinage : divers contentieux civils, familiaux, de travail ou sociaux et d’affaires pénales.

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

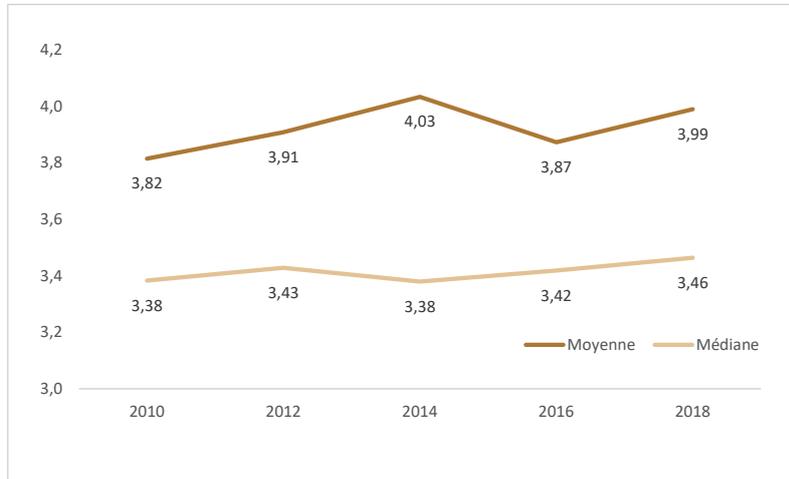
■ L’existence, aux côtés des juges, d’un personnel compétent exerçant des fonctions bien définies et doté d’un statut reconnu est une condition essentielle au fonctionnement efficace des systèmes judiciaires.

■ La Grille d’évaluation de la CEPEJ établit une distinction entre cinq types de personnel non-juge :

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

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

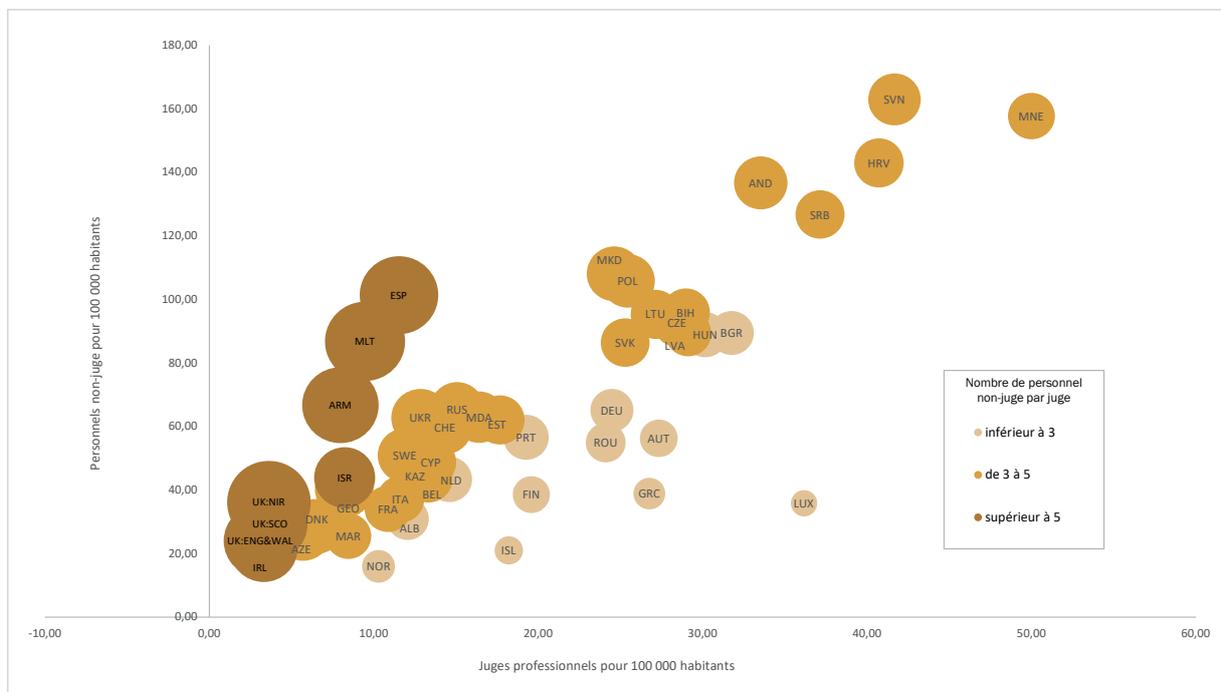
Graphique 3.12 Évolution du nombre de personnel non-juge par juge professionnel, 2010-2018 (Q46, Q52)



Le ratio moyen du personnel non-juge par rapport aux juges professionnels est de 4 environ en 2018 (valeur médiane : 3,4), avec un minimum de 1,0 (**Luxembourg**) et un maximum de 10,0 (**Irlande du Nord (RU)**). Ces chiffres affichent une assez grande stabilité d'année en année.

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

Graphique 3.13 Nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants par rapport au nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants ; nombre de personnels non-juge par juge professionnel (Q1, Q46, Q52)



Compte tenu du soutien apporté par le personnel non-juge, on pourrait s'attendre à une corrélation négative entre le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants et le nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants. Or le graphique 3.13 montre qu'il n'en est rien et qu'il y a même une corrélation positive entre ces deux indicateurs. Autrement dit, les pays qui comptent un plus grand nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants sont aussi ceux qui affichent un plus grand nombre de personnels non-juge pour 100 000 habitants (à noter que par souci de visibilité, ce graphique n'inclut pas **Monaco**, qui, en raison de sa taille, donne une valeur extrême). Ce constat met en lumière les différences importantes dans la dotation en personnel des instances judiciaires en Europe.

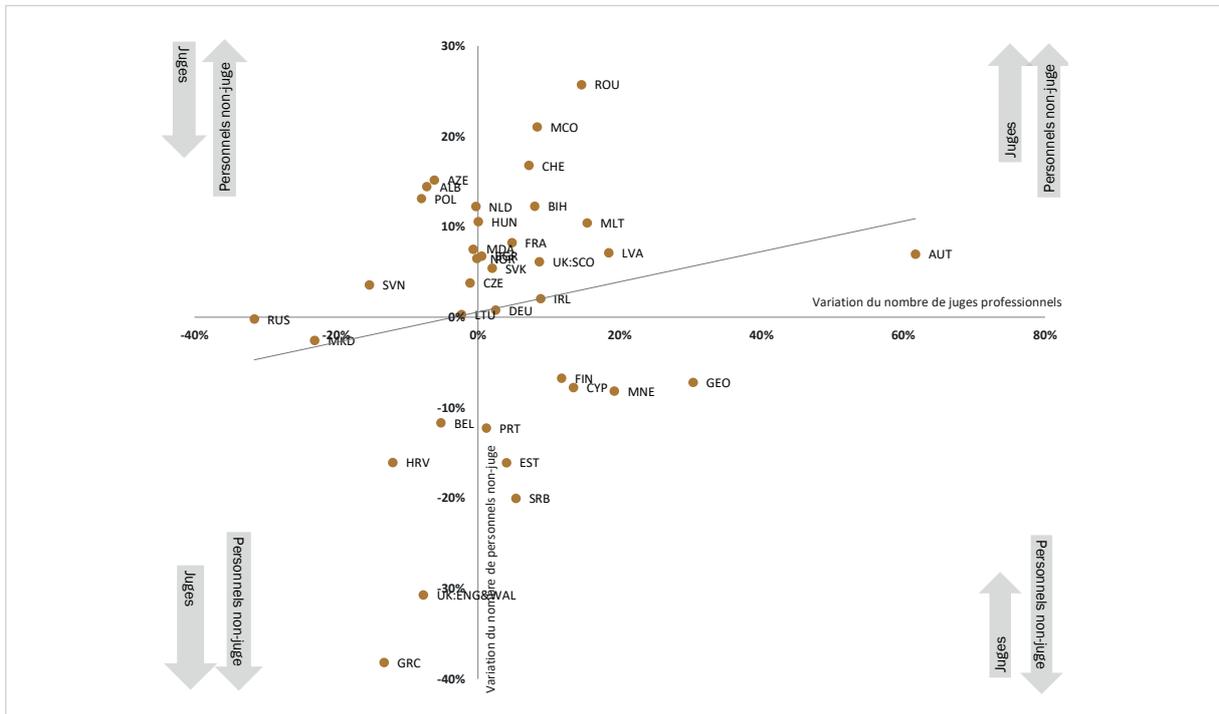
Toutefois, la taille et la couleur des cercles – qui illustrent le nombre de personnels non-juge par juge professionnel – montrent que le nombre de personnels non-juge par juge professionnel est généralement

plus important dans les Etats et entités dans lesquels le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants est plus faible. Tous les Etats et entités affichant plus de 5 personnels non-juge par juge professionnel comptent moins de 12 juges professionnels pour 100 000 habitants, tandis que les ratios de moins de 3 personnels non-juge par juge professionnel ne s'observent que dans les Etats et entités comptant 10 juges professionnels ou plus pour 100 000 habitants.

Il semble donc y avoir une certaine dépendance entre le nombre de personnels non-juges par juge professionnel et le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants. Les interactions précises peuvent être variées : elles dépendent du degré d'assistance apportée au juge, de la mesure dans laquelle des décisions sont transférées au *Rechtspfleger* (voir plus bas) ou de la part des tâches administratives ou liées à la gestion des tribunaux qui sont éventuellement accomplies par les juges.

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

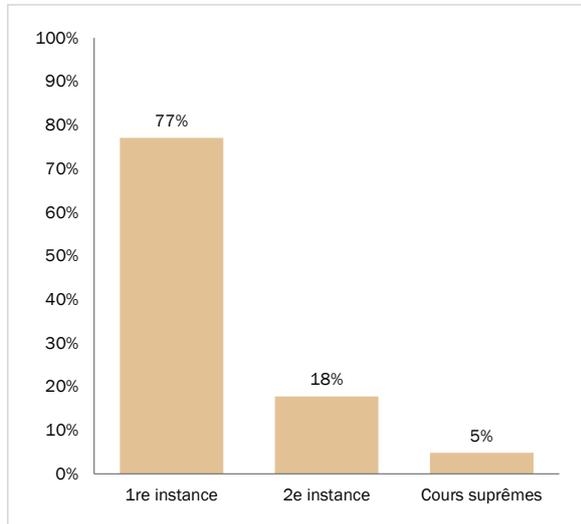
Graphique 3.14 Variation du nombre de personnels non-juges par rapport à la variation du nombre de juges professionnels entre 2010 et 2018 (Q46, Q52)



Pour assurer l'efficacité des tribunaux, il faut tenir compte du rapport entre le nombre de juges professionnels et le nombre de personnels non-juges lors de la création ou de la suppression de postes. Le graphique 3.14 montre que la corrélation positive entre le nombre de juges professionnels et le nombre de personnels non-juges démontrée plus haut s'observe également au niveau de la variation de ces données entre 2010 et 2018. Cela dit, cette corrélation est très faible et on ne saurait parler d'évolution uniforme. Si les raisons qui expliquent les variations observées sont probablement complexes et doivent être déterminées au cas par cas, il apparaît nécessaire d'être particulièrement vigilant sur les conclusions à tirer en termes d'efficacité, s'agissant des pays où le nombre de juges a augmenté tandis que le nombre de personnels non-juges a diminué.

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

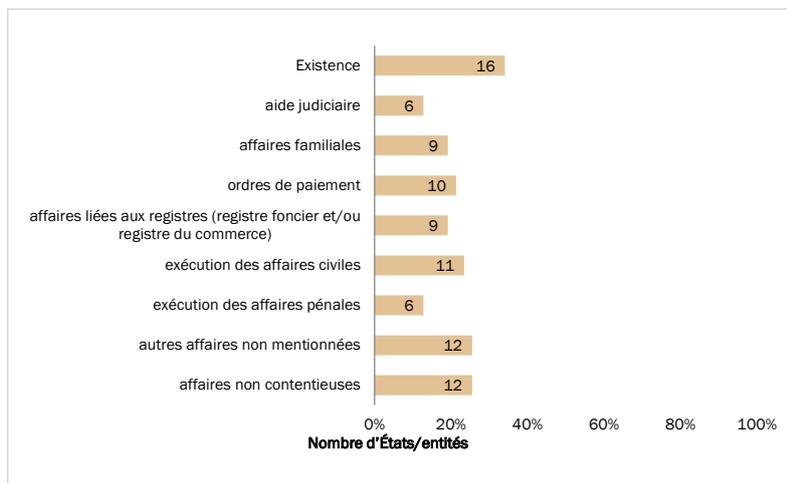
Graphique 3.15 Répartition moyenne du personnel non-juge selon les types d'instance en 2018 (Q52-1)



La répartition moyenne du personnel non-juge selon les types d'instance est comparable à celle observée pour les juges (voir graphique 3.5), à ceci près que le ratio dans les tribunaux de première instance est supérieur (73 % pour les juges) et que les ratios dans les tribunaux de deuxième instance et au niveau de la Cour suprême sont inférieurs (respectivement 22 % et 8 % pour les juges). Il n'est pas possible de montrer comment la répartition évolue, car c'est la première fois que des données sur ce sujet sont recueillies.

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

Graphique 3.16 Synthèse des missions confiées aux *Rechtspfleger* (ou organes équivalents) en 2018 (nombre d'Etats membres/entités) (Q53)



Seize Etats européens et un Etat observateur ont mis en place des *Rechtspfleger*. Les missions qui leur sont confiées dans chaque pays sont indiquées au graphique 3.16 ; elles n'ont pas changé depuis le rapport précédent. Le *Rechtspfleger* est un véritable organe juridictionnel aux côtés du juge ou du juge non-professionnel (*magistrate*).

## » Combien y a-t-il de *Rechtspfleger* et comment leur nombre a-t-il évolué ?

Entre 2010 et 2018, dans les pays où cet organe existe, le nombre moyen de *Rechtspfleger* pour 100 000 habitants a augmenté, passant de 7,8 à 10,5 ; la valeur médiane a également augmenté, de 5,5 à 9,2.

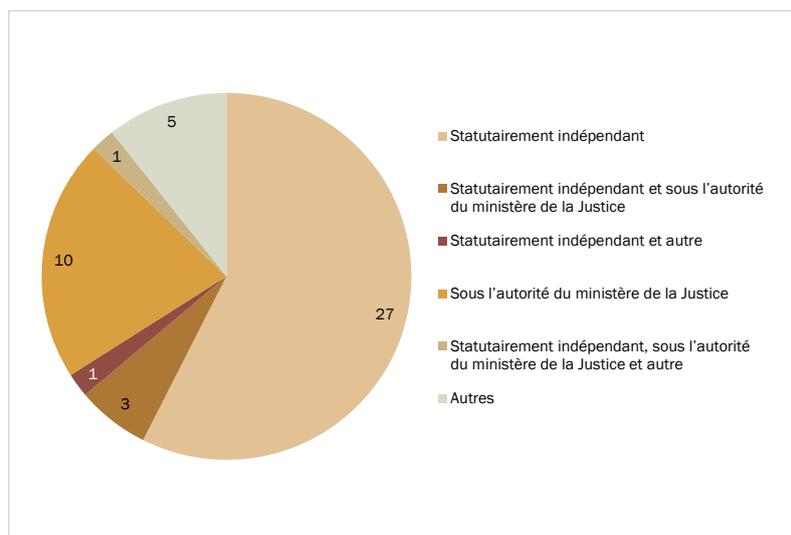
## ” Qu’est-ce qu’un procureur ?

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

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

■ Le rapport s’intéresse à une approche statutaire formelle, distinguant l’indépendance statutaire du rattachement à l’autorité d’un ministère ; il est également tenu compte des instructions données dans des affaires particulières, en vue d’analyser le type d’intervention dans les affaires judiciaires. Mais la pratique, en lien avec les traditions culturelles des différents Etats et entités, est également déterminante, d’où l’importance de la prise en compte des commentaires fournis par les Etats en complément des réponses à la Grille d’évaluation. Les modèles nationaux sont souvent complexes et la réelle autonomie du ministère public dépend parfois plus des pratiques et des traditions que des normes juridiques.

Graphique 3.17 Synthèse du statut du procureur en 2018 (nombre d’Etats membres/entités) (Q115)

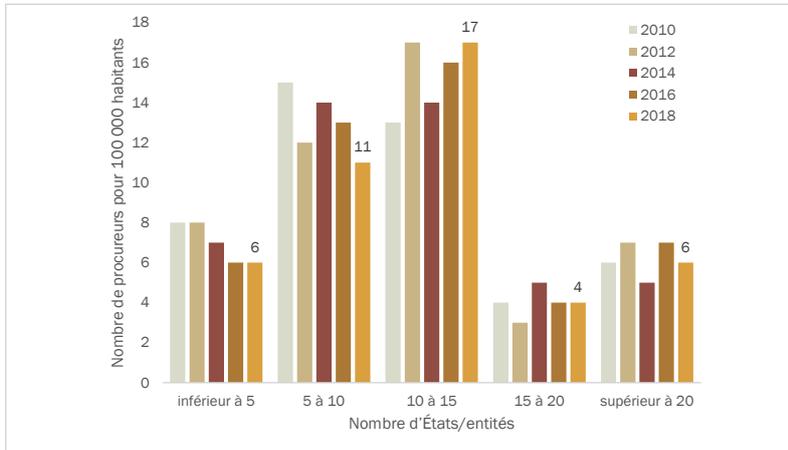


■ Le procureur est déclaré comme étant statutairement indépendant dans 31 Etats membres et entités sur 47 et dans deux Etats observateurs, ce qui est conforme à la tendance actuelle. En 2018, le ministère public de **Géorgie** a poursuivi ses réformes visant à renforcer son indépendance, sa transparence et son efficacité. Un projet de loi constitutionnelle visant à renforcer l’indépendance du ministère public est en cours d’élaboration au **Luxembourg**. En 2010, seuls 28 Etats et entités sur 47 avaient accordé une indépendance statutaire au ministère public.

■ La relation entre le pouvoir exécutif et le ministère public est une question délicate, ce qui transparait dans la réglementation visant à empêcher que soient données certaines instructions de poursuivre ou de ne pas poursuivre. 31 Etats et entités et deux Etats observateurs ont indiqué disposer d’une telle réglementation en 2018, contre 26 Etats et entités seulement en 2014 (aucune donnée sur ce sujet n’a été recueillie les années précédentes).

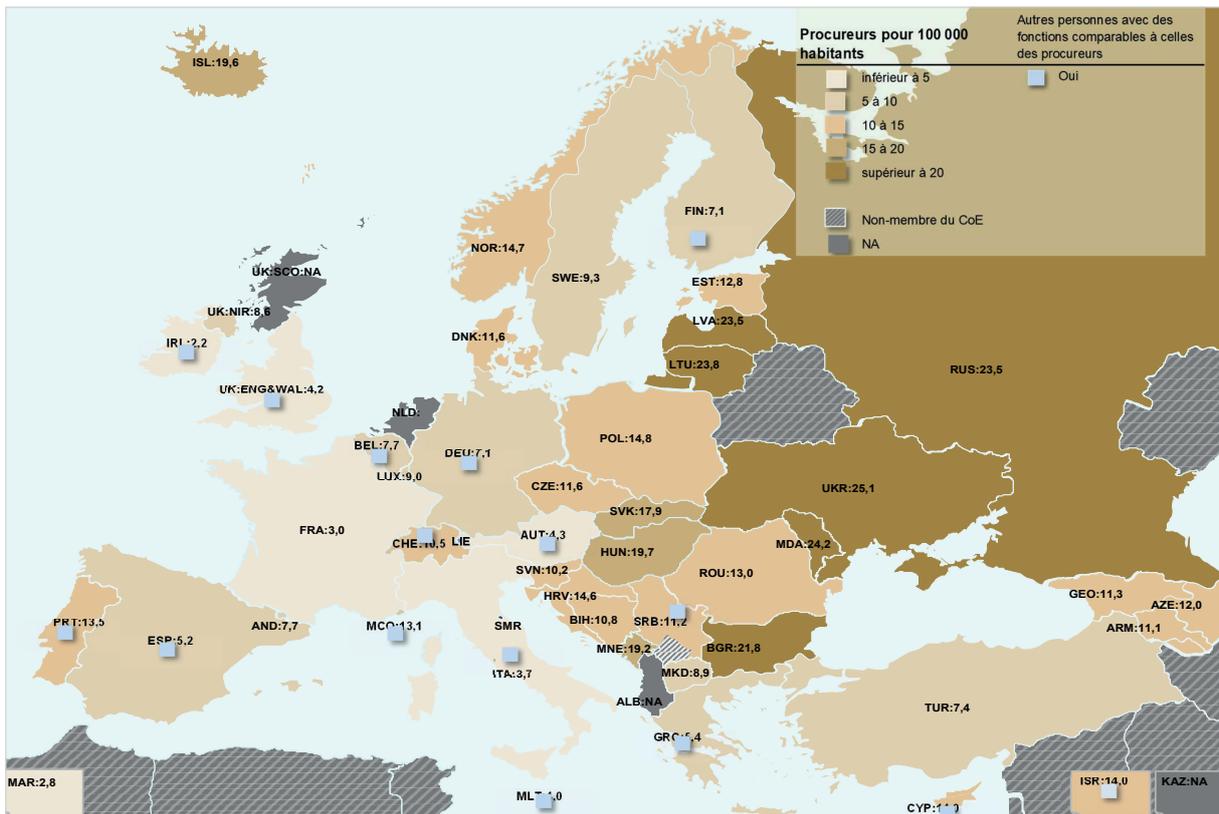
## ” Quel est le nombre de procureurs en Europe ? Comment a évolué ce nombre ?

Graphique 3.18 Nombre de procureurs pour 100 000 habitants de 2010 à 2018 (Q1, Q55)



Le graphique 3.18 montre que la plupart des États comptent en 2018 de 5 à 15 procureurs pour 100 000 habitants, et majoritairement entre 10 et 15 pour la période 2012 - 2018.

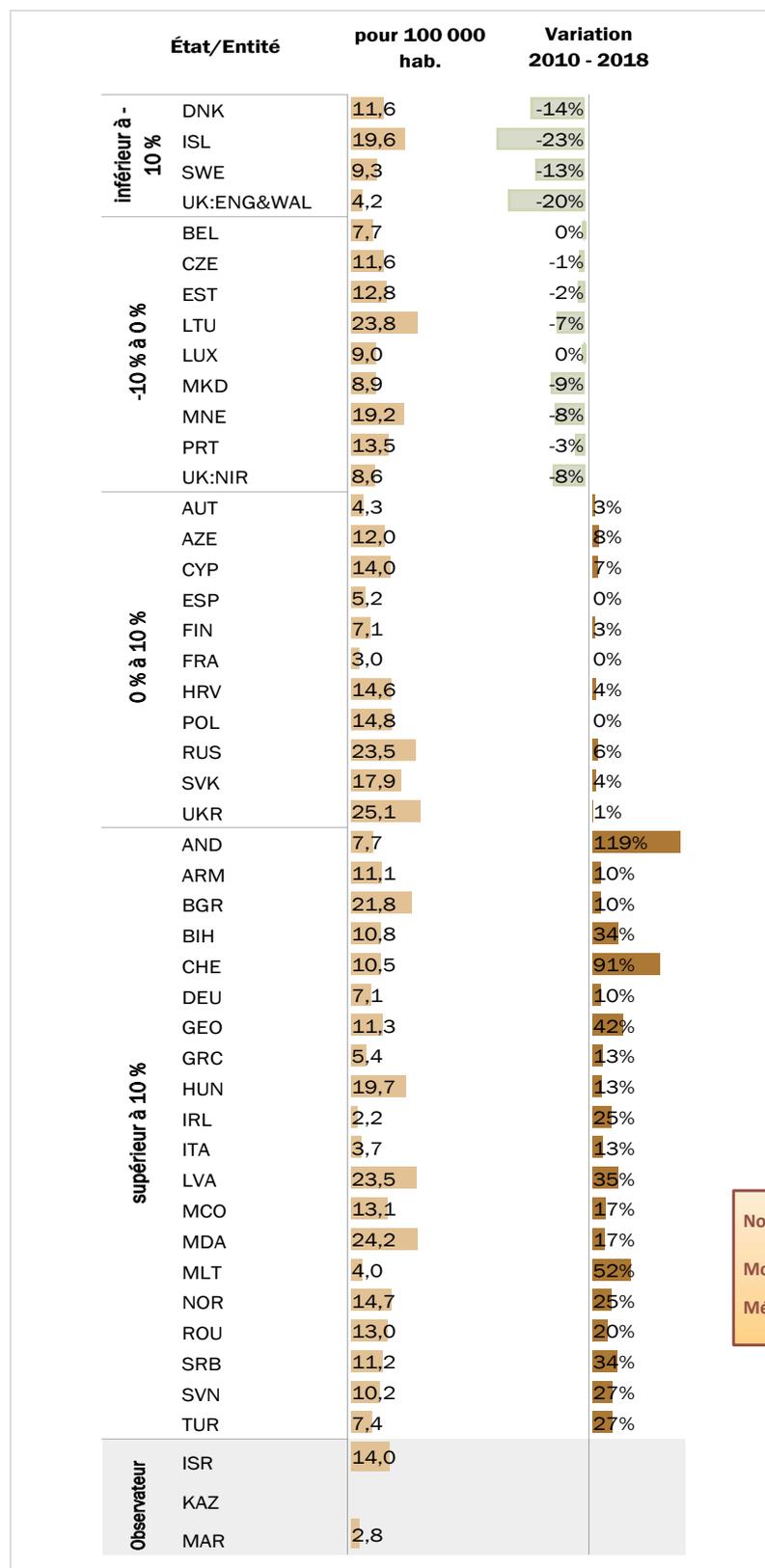
Carte 3.19 Nombre de procureurs pour 100 000 habitants en 2018 (Q1, Q55)



La carte 3.19 montre la diversité du nombre de procureurs pour 100 000 habitants en Europe selon les régions. Ainsi, la plupart des États et entités d'Europe septentrionale, occidentale, centrale et méridionale emploient de 2 à 15 procureurs pour 100 000 habitants, soit un nombre très faible à proche de la moyenne (**Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Monaco, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Irlande du Nord (RU)**), tandis que l'on observe des nombres plus élevés (plus de 15 procureurs pour 100 000 habitants) principalement dans les régions plus orientales (**Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Monténégro, Fédération de Russie, République slovaque et Ukraine**).

À l'instar de ce que l'on a observé pour les juges (graphique 3.3), il semble que le nombre de procureurs pour 100 000 habitants soit inférieur dans les Etats plus peuplés, y compris lorsque l'on inclut les personnes qui exercent des fonctions comparables à celles des procureurs.

Graphique 3.20 Nombre de procureurs pour 100 000 habitants en 2018 et évolution entre 2010 et 2018, en % (Q55)



Bien que dans certains Etats et entités, le nombre de procureurs pour 100 000 habitants ait diminué entre 2010 et 2018, il existe une tendance forte et continue à la hausse. Le nombre moyen de procureurs pour 100 000 habitants a augmenté entre 2010 et 2018, passant de 11,1 à 12,1, de même que la valeur médiane, qui est passée de 9,9 à 11,3. Tous Etats et entités confondus, la valeur moyenne a augmenté de 10 % et la valeur médiane de 6 %. La très forte augmentation observée en **Suisse** peut s'expliquer par le changement du système d'instruction opéré dans certains cantons (remplacement des juges d'instruction par des procureurs) et par un renforcement des droits de la défense en 2011 en vertu du nouveau Code de procédure pénale. La variation extrême constatée pour **Andorre** est le résultat d'une augmentation du nombre de procureurs de 3 en 2010 à 6 en 2018.

Nombre de procureurs pour 100 000 habitants

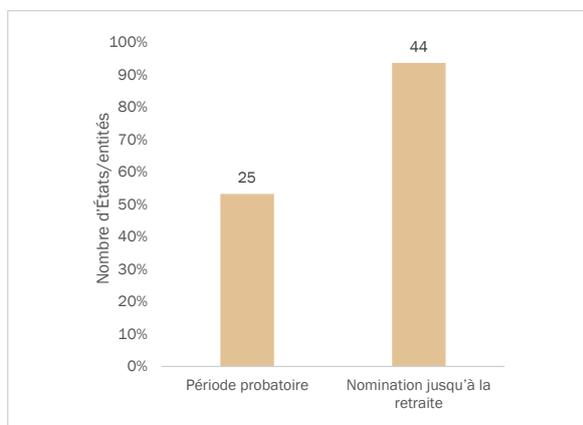
Moyenne 12,13

Médiane 11,25



## » Les procureurs sont-ils inamovibles ?

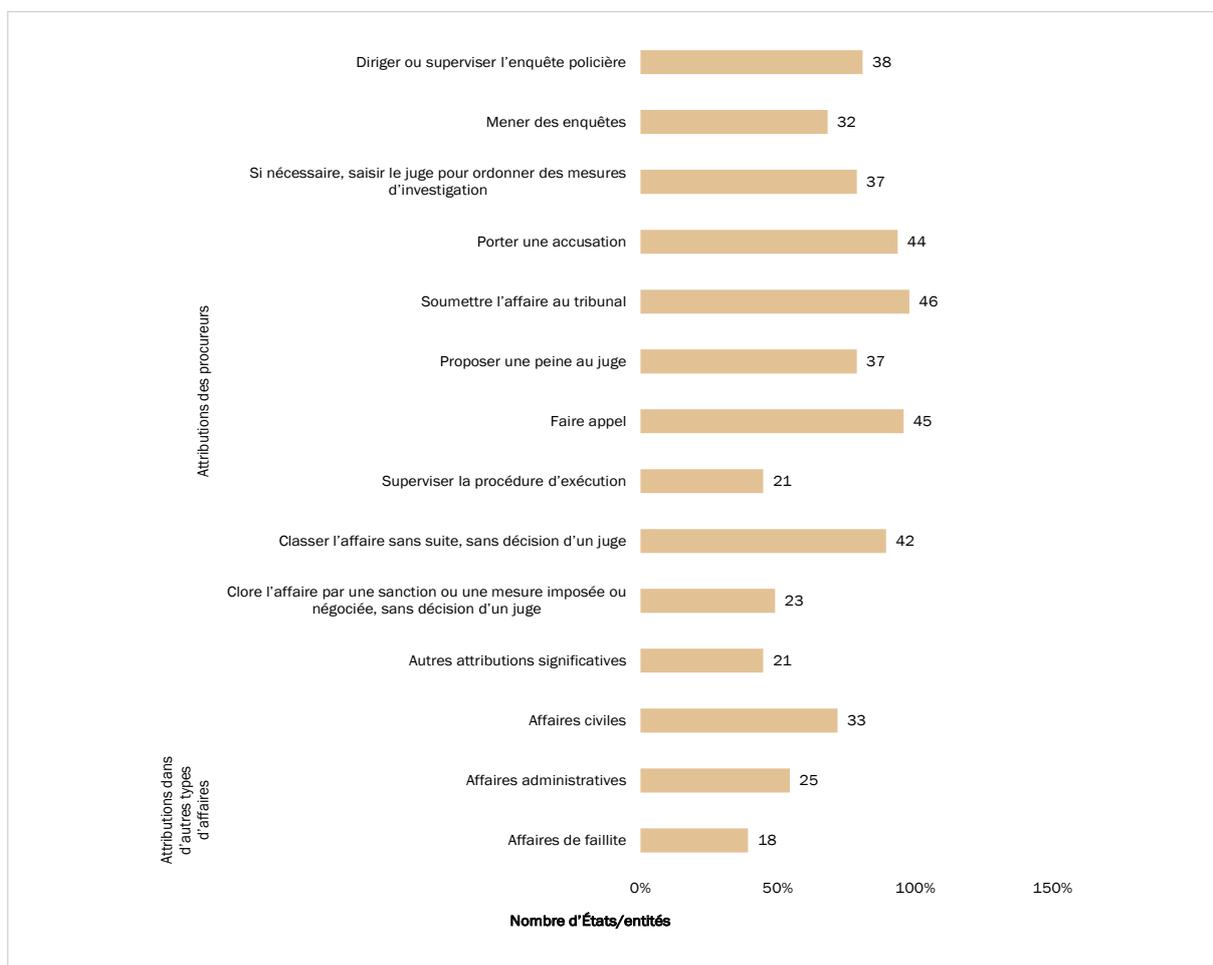
Graphique 3.23 Période probatoire et durée du mandat des procureurs en 2018 (Q123, Q124)



À l'instar des juges, les procureurs sont nommés pour une durée s'étendant jusqu'à l'âge de la retraite dans la quasi-totalité des États et entités (44 États membres et entités et tous les États observateurs). Une majorité d'États et entités mentionnent l'existence d'une période probatoire pour les nouveaux procureurs, comprise entre 3 mois et 5 ans.

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

Graphique 3.24 Synthèse des rôles et attributions des procureurs en matières pénale et autres en 2018 (nombre d'États membres/entités) (Q105 et Q106)

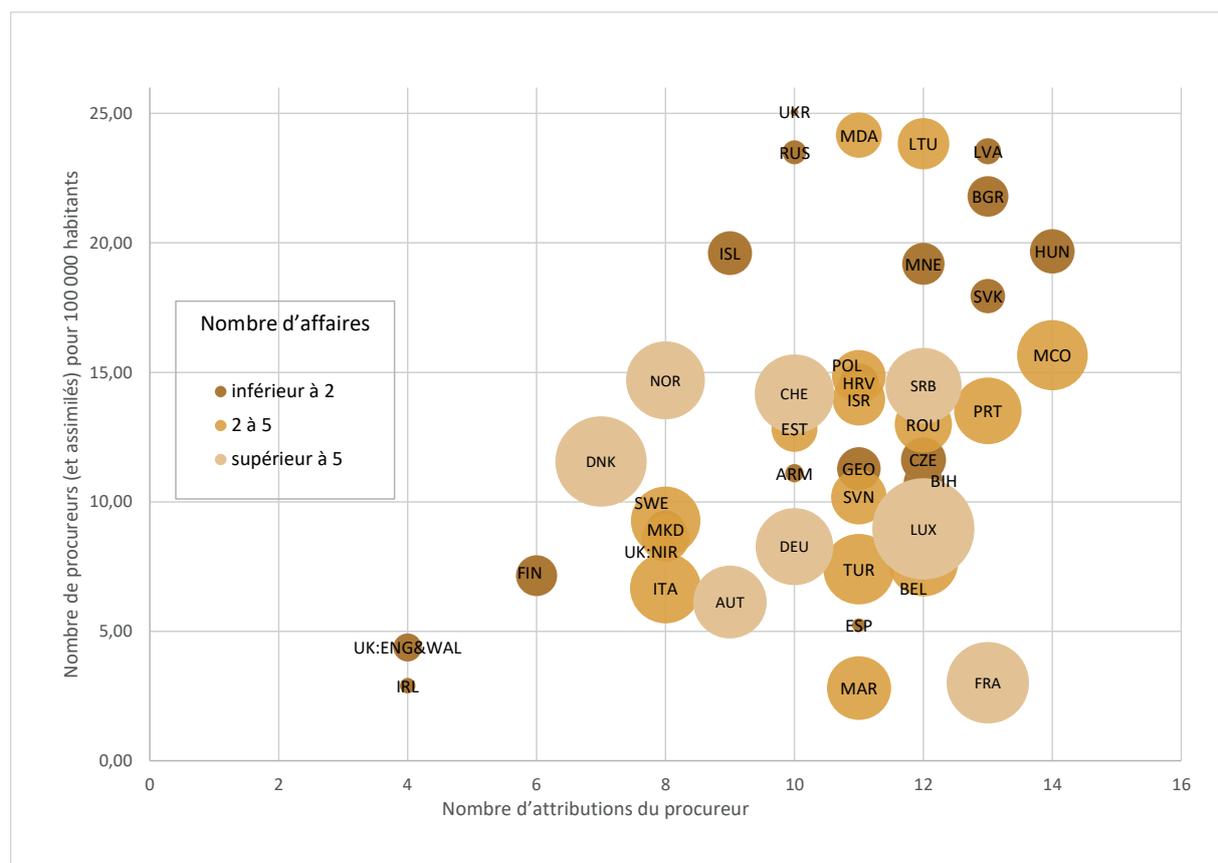


Comme le montre le graphique 3.24, il y a encore de grandes différences concernant les rôles et les attributions des procureurs. Dans tous les Etats et entités, les procureurs sont compétents pour soumettre des affaires aux tribunaux. À l'exception de l'Angleterre et Pays de Galles (RU) (sauf pour les crimes les plus graves et selon des modalités spécifiques), dans tous les Etats et entités, les procureurs peuvent interjeter appel. Ils portent l'accusation dans tous les Etats et entités, à l'exception de l'Irlande du Nord (RU) et de l'Écosse (RU). Outre le rôle essentiel qu'ils jouent dans les affaires pénales, dans certains Etats membres, les procureurs exercent aussi d'importantes prérogatives en dehors du domaine pénal. Ainsi, ils interviennent dans des affaires civiles et/ou administratives dans 33 Etats membres et entités et dans tous les Etats observateurs, et dans des affaires de faillite dans 18 Etats membres et entités et dans deux Etats observateurs.

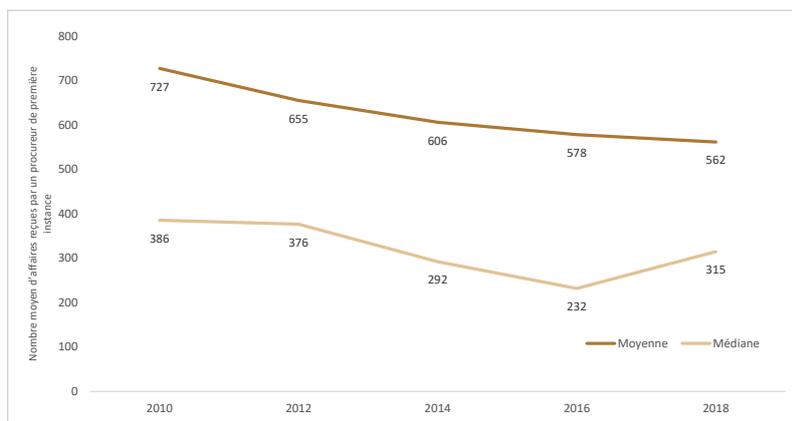
Dans deux Etats seulement (**Hongrie** et **Monaco**), les procureurs exercent l'intégralité des quatorze prérogatives énumérées dans le graphique 3.24, et la quasi-totalité en **Bulgarie**, en **France**, en **Lettonie**, au **Portugal** et en **République slovaque**. En revanche, dans six Etats et entités, les procureurs n'assurent que la moitié desdites compétences ou moins : à **Chypre**, en **Finlande**, en **Irlande**, à **Malte**, en **Angleterre et Pays de Galles (RU)** et en **Irlande du Nord (RU)**.

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

Graphique 3.25 Nombre de prérogatives des procureurs par rapport au nombre de procureurs (et assimilés) pour 100 000 habitants et nombre d'affaires reçues par les procureurs pour 100 habitants, 2018 (Q1, Q55, Q57-1, Q105, Q106, Q107)



Graphique 3.26 Évolution du nombre moyen et du nombre médian d'affaires reçues par les procureurs de première instance, 2010-2018 (Q55, Q107)



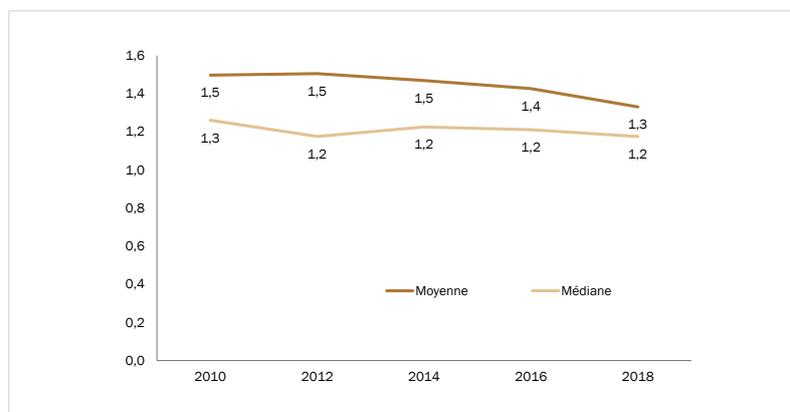
La charge de travail des procureurs peut être évaluée en tenant compte à la fois du nombre de procureurs (et, le cas échéant, d'autres personnels effectuant des tâches similaires à celles des procureurs), du nombre d'affaires reçues par le parquet, mais aussi de la diversité de leurs fonctions. L'analyse des indicateurs contenus dans le graphique 3.25 fait ressortir de grandes différences entre les Etats et entités. Par exemple, la **France** affiche le plus petit nombre de procureurs en Europe ou presque (3,0 pour 100 000 habitants), ces derniers devant, malgré tout, gérer un nombre très élevé d'affaires (6,6 pour 100 habitants) et exercer un nombre record de fonctions (13). Au regard de ces indicateurs, les procureurs d'**Autriche**, d'**Italie** et du **Luxembourg** aussi ont une charge de travail assez importante. À l'inverse, de nombreux pays d'Europe centrale et orientale ont des parquets bien dotés en personnel (plus de 10, voire plus de 20 procureurs pour 100 000 habitants), pour un nombre relativement peu élevé d'affaires reçues (moins de 3 affaires pour 100 habitants), même si leur champ de compétence est large (autour de 10 compétences différentes).

On l'a vu, le nombre moyen de procureurs pour 100 000 habitants augmente de manière significative depuis 2010, et cette tendance se maintient (2010 : 11,1 ; 2016 : 11,7 ; 2018 : 12,2). Parallèlement, le nombre d'affaires reçues pour 100 habitants diminue nettement depuis 2010 (2010 : 4,2 ; 2018 : 3,1), tout comme le nombre moyen d'affaires reçues par les procureurs de première instance (2010 : 712 ; 2018 : 562 (voir graphique 3.26). Ces chiffres traduisent peut-être une amélioration de la situation des procureurs en termes de charge de travail. Cela étant, la seule lecture de ces chiffres peut être trompeuse. En effet, la pratique montre qu'une augmentation de la complexité de certaines affaires (criminalité organisée, corruption, terrorisme, délits financiers, cybercriminalité, traite des êtres humains, etc.) a peut-être eu pour effet d'accroître l'effort moyen à déployer par affaire. Ces corrélations, qui n'ont fait l'objet d'aucune collecte de données, nécessiteraient un examen plus approfondi.

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

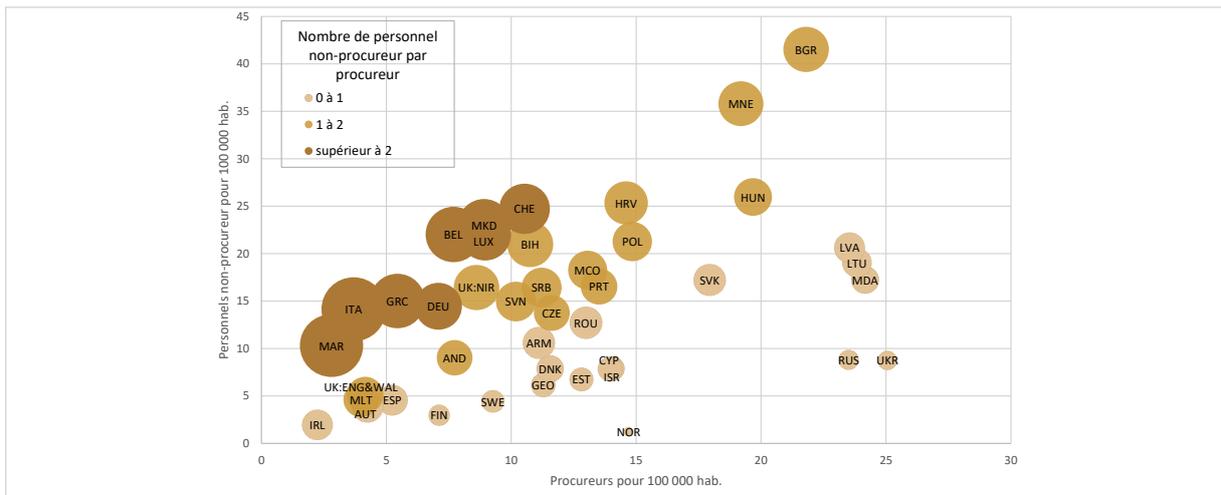
À l'instar des juges, les procureurs sont assistés d'un personnel qui effectue des tâches nombreuses et variées : secrétariat, recherche, préparation d'affaires, assistance lors des procédures, etc. La législation confie parfois aux personnels non-procureur (*Rechtspfleger* ou son équivalent) certaines fonctions relevant des services de poursuite. La présente section porte sur les personnels non-procureur travaillant pour le ministère public, même lorsqu'ils figurent dans le budget du tribunal.

Graphique 3.27 Évolution du nombre de personnels non-procureur par procureur, 2010-2018 (Q55, Q60)



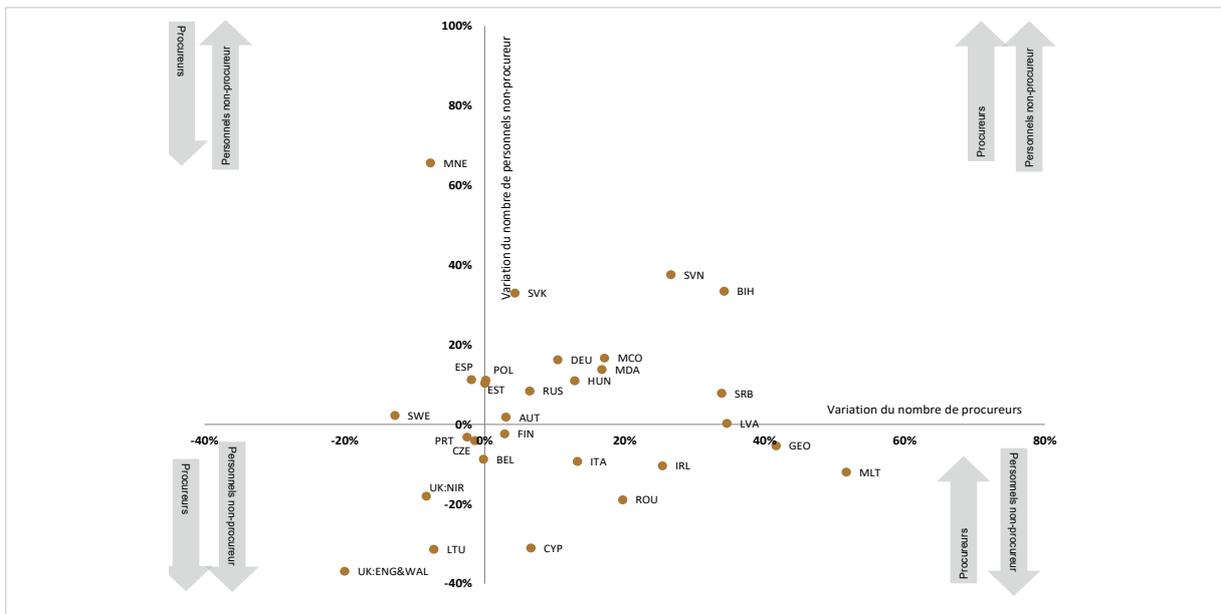
Le ratio moyen des personnels non-procureur par rapport aux procureurs est passé de 1,5 en 2010 à 1,3 en 2018, tandis que la valeur médiane est passée de 1,3 à 1,2. En 2018, d'après les réponses fournies, le ratio minimum était de 0,1 (**Norvège**) et le ratio maximum de 3,8 (**Italie**).

Graphique 3.28 Nombre de personnels non-procureur pour 100 000 habitants par rapport au nombre de procureurs pour 100 000 habitants ; nombre de personnels non-procureur par procureur (Q1, Q55, Q60)



Comme le montre le graphique 3.28 – à l’instar du graphique 3.13 dans le cas des personnels non-juge et des juges –, il y a une corrélation positive entre le nombre de personnels non-procureur pour 100 000 habitants et le nombre de procureurs pour 100 000 habitants, mais elle n’est pas particulièrement forte. Parallèlement, la taille et la couleur des cercles – qui illustrent le nombre de personnels non-procureur par procureur – montrent qu’il existe une certaine dépendance entre le nombre de personnels non-procureur par procureur et le nombre de procureurs pour 100 000 habitants, ce qui permet de conclure que le nombre de personnels non-procureur par procureur est généralement plus important dans les Etats et entités où le nombre de procureurs pour 100 000 habitants est plus faible. Tous les Etats affichant plus de deux personnels non-procureur par procureur comptent moins de 11 procureurs pour 100 000 habitants. Inversement, 60 % des Etats et entités présentant entre 1 et 2 personnel(s) non-procureur par procureur et près de trois quarts des Etats affichant moins d’un personnel non-procureur par procureur comptent plus de 11 procureurs pour 100 000 habitants. Comme dans le cas des juges et des personnels non-juge, ici aussi, les corrélations sont sans doute complexes.

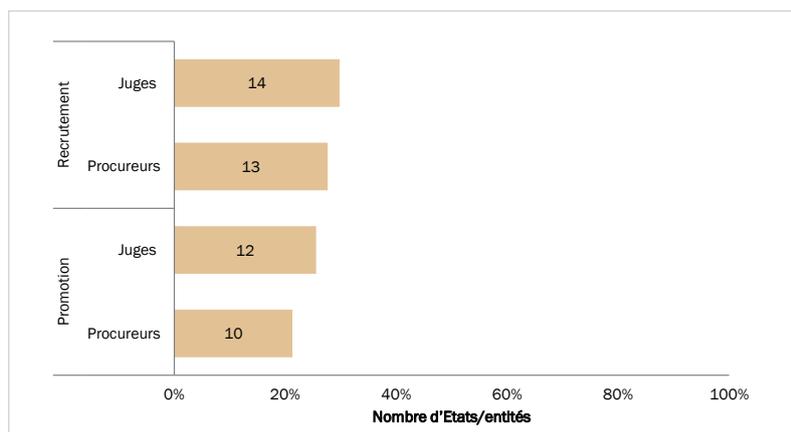
Graphique 3.29 Variation du nombre de personnel non-procureur par rapport à la variation du nombre de procureurs entre 2010 et 2018 (Q55, Q60)



Entre 2010 et 2018, on observe des variations significatives du nombre de personnel non-procureur et du nombre de procureurs dans beaucoup d’Etats et d’entités. Le graphique 3.29 montre que la diminution du ratio personnel non-procureur par procureur illustrée au graphique 3.27 s’explique au moins en partie par le fait que, dans certains Etats, le nombre de procureurs a augmenté alors que le nombre de personnel non-procureur a diminué. Cela semble discutable sous l’angle de l’efficacité, à moins que des raisons spécifiques ne justifient ces développements.

## » La parité est-elle assurée en Europe pour le recrutement et la promotion des juges et des procureurs ?

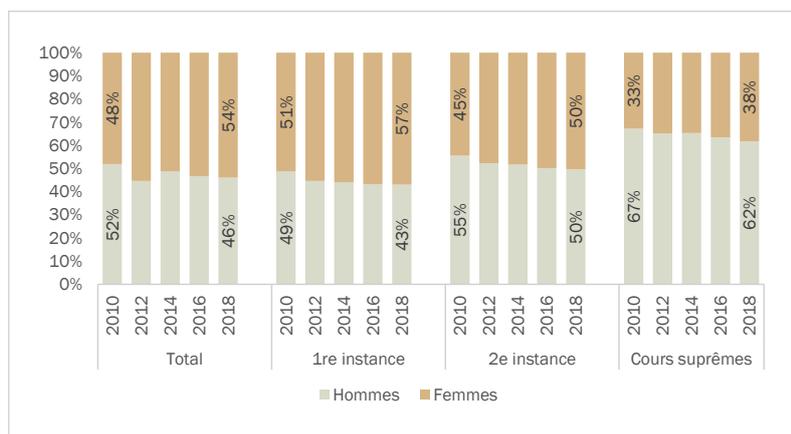
Graphique 3.30 Dispositions spécifiques visant à faciliter l'égalité femmes-hommes dans les procédures de recrutement et de promotion en 2018 (nombre d'Etats membres et entités) (Q61-2, Q61-3)



Les Etats et entités ayant mis en œuvre des dispositifs spécifiques favorisant la parité femmes-hommes dans les procédures de recrutement et de promotion des juges et des procureurs sont encore peu nombreux. Dans la plupart des cas, ce sont des dispositions ou des mécanismes généraux visant à éviter des discriminations fondées sur le sexe. De plus en plus d'Etats et d'entités semblent néanmoins se préoccuper de la question. L'**Autriche**, la **Bosnie-Herzégovine**, le **Danemark**, l'**Allemagne**, le **Monténégro**, l'**Espagne**, la **Suède**, la **Turquie**, l'**Ecosse (RU)** et **Israël** indiquent s'être dotés de vastes politiques de parité pour le recrutement et la promotion des juges et des procureurs.

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

Graphique 3.31 Répartition des juges professionnels par sexe et par instance, 2010-2018 (Q46)



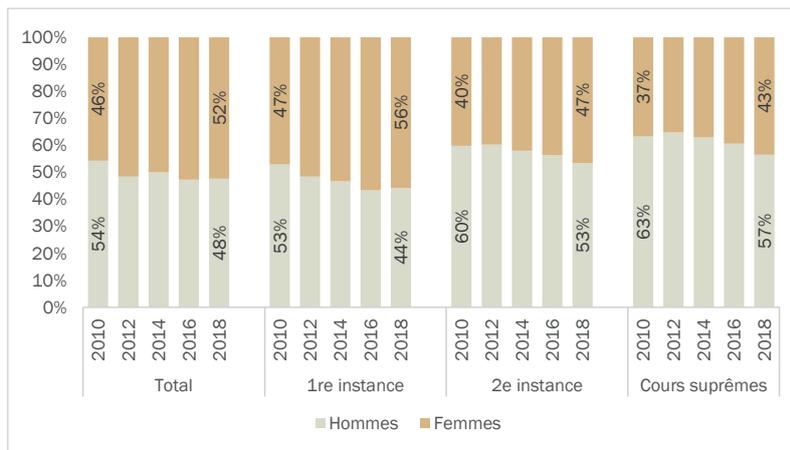
Depuis 2010, on observe une tendance générale à l'augmentation du pourcentage de femmes juges professionnels. En 2012, le ratio moyen de femmes juges professionnels était supérieur pour la première fois à celui des hommes juges professionnels. De 2016 à 2018, la proportion moyenne de femmes a continué à augmenter, mais très faiblement (1 %).

La répartition femmes-hommes varie encore considérablement d'un Etat et d'une entité à l'autre. Les Etats

qui enregistrent le pourcentage le plus élevé de femmes dans la magistrature sont la **Croatie**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, le **Luxembourg**, la **Roumanie**, la **Serbie** et la **Slovénie**, où plus de deux tiers de l'ensemble des juges professionnels sont des femmes. En revanche, la proportion de femmes reste inférieure à 40 % en **Arménie**, en **Azerbaïdjan**, en **Islande**, en **Irlande**, en **Angleterre** et au **Pays de Galles (RU)**, en **Irlande du Nord (RU)** et en **Ecosse (RU)**. Globalement, les pays de *common law* continuent à afficher un pourcentage élevé d'hommes aux fonctions de juge.

On observe une tendance continue à la féminisation de la profession de *Rechtspfleger*. Le ratio moyen et médian de femmes *Rechtspfleger* était de 75 % en 2018, ce qui représente une augmentation d'environ deux points de pourcentage pour chaque ratio par rapport à 2012 (pas de données disponibles pour 2010).

Graphique 3.32 Répartition des procureurs par sexe et par instance, 2010-2018 (Q55)



La situation est analogue en ce qui concerne les procureurs. La proportion de femmes et d'hommes procureurs restait favorable aux hommes en 2010 (54 % d'hommes, 46 % de femmes) et penche désormais en faveur des femmes en 2018, avec 52 % de femmes et 48 % d'hommes en moyenne. On constate une féminisation très marquée de la fonction de procureur avec plus de deux tiers de femmes en **Croatie**, à **Chypre**, au **Danemark**, en **Estonie**, en **Slovénie** et en **Israël**. En revanche, en **Arménie**, en **Azerbaïdjan**, en **Géorgie**, en **République de Moldova**, en **Turquie**, en **Ukraine** et au **Maroc**, le pourcentage de femmes procureurs est inférieur à 40 %.

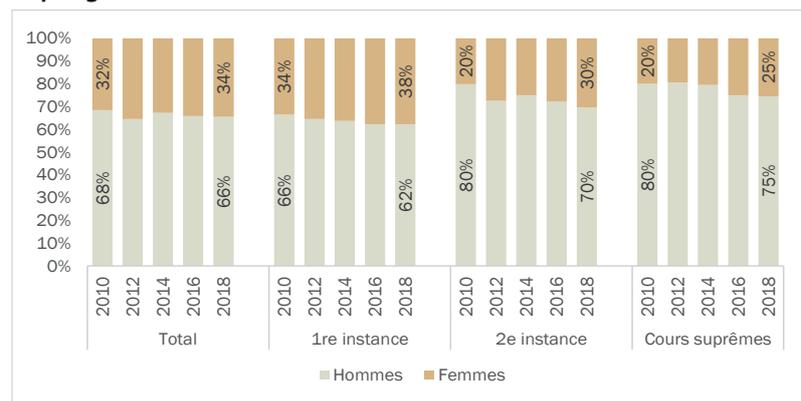
## » Le plafond de verre est-il toujours une réalité dans les fonctions judiciaires ?

Malgré les efforts déployés par le Conseil de l'Europe et par certains Etats, le phénomène global de féminisation des fonctions de magistrat connaît une limite que la CEPEJ met en évidence dans ses rapports depuis 2014 : le « plafond de verre », qui veut que plus le niveau hiérarchique s'élève, plus le nombre (et donc le pourcentage) de femmes diminue.

Les graphiques 3.31 à 3.32 montrent en effet que les femmes juges et procureurs professionnels sont surreprésentées en première instance et sous-représentées en deuxième instance et à la plus haute instance. Pour ce qui concerne l'augmentation en pourcentage des totaux de femmes parmi les juges et procureurs et la durée de la progression de carrière, il est possible néanmoins que les progrès en matière d'égalité femmes-hommes ne deviennent perceptibles qu'après un certain temps. Il convient par conséquent de noter que la proportion de femmes parmi les juges de deuxième instance en 2014 (48,3 %), 2016 (49,9 %) et 2018 (50,8 %) correspondait à peu près aux pourcentages de femmes communiqués pour tous les juges professionnels quatre ans plus

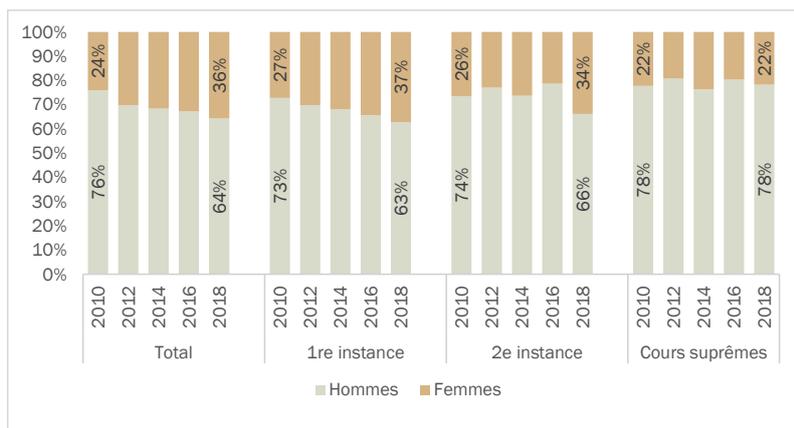
tôt (48,3 % en 2010, 49,2 % en 2012 et 51,3 % en 2014) et que le ratio moyen global de femmes parmi les procureurs en 2010 (45,9 %) a été atteint en 2018 chez les procureurs de deuxième instance (47 %). L'augmentation de la proportion de femmes juges et procureurs à la plus haute instance entre 2010 et 2018 a été plus forte que l'augmentation de la proportion de femmes pour l'ensemble des juges et procureurs au cours de la même période : alors que la proportion de femmes parmi tous les juges et procureurs n'a augmenté respectivement que de 11,6 % et 14,4 %, la proportion de femmes juges et procureurs à la plus haute instance a augmenté respectivement de 16,8 % et 16,5 %.

Graphique 3.33 Répartition des présidents de tribunaux par instance et par genre, 2010-2018 (Q47)



Les femmes sont encore largement sous-représentées en tant que présidentes de tribunaux. Les proportions moyennes de femmes présidentes de tribunaux en 2018 n'atteignent pas, ni d'une manière générale ni pour l'une ou l'autre instance, les proportions moyennes correspondantes de femmes juges professionnels – pas même les proportions de 2010. Des avancées ont cependant été observées entre 2010 et 2018. La proportion moyenne de femmes chefs de tribunaux de deuxième instance a ainsi augmenté de 10 points de pourcentage, donc plus fortement que la proportion moyenne de femmes juges de deuxième instance (5 points de pourcentage), même en termes absolus.

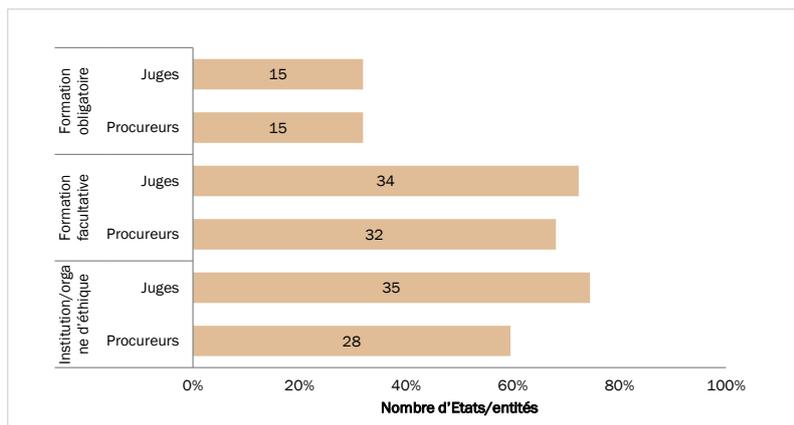
Graphique 3.34 Répartition du nombre de chefs de ministères publics par instance et par genre, 2010-2018 (Q56)



Les femmes continuent également d'être sous-représentées à la tête des ministères publics. Entre 2010 et 2018, la proportion moyenne de femmes a sensiblement augmenté parmi l'ensemble des chefs de ministères publics, en première comme en deuxième instance, tandis que la proportion moyenne de femmes chefs de ministères publics à la plus haute instance reste au même niveau. Seulement huit Etats ont indiqué avoir des femmes chefs de ministères publics à la plus haute instance.

## Comment l'éthique des juges et des procureurs est-elle mise en valeur ?

Graphique 3.35 Formations à l'éthique et organes/institutions dans le domaine éthique en 2018 (nombre d'Etats/entités) (Q127, Q129, Q138, Q138-3)



Les questions d'éthique sont prises en compte de différentes manières. La majorité des Etats et des entités proposent des formations en matière d'éthique à leurs juges et procureurs, principalement sur la base du volontariat. Des formations optionnelles sont ainsi proposées aux juges dans 34 Etats membres et entités et aux procureurs dans 32 Etats membres et entités et dans un Etat observateur. Les formations sur l'éthique sont par contre obligatoires dans 15 Etats membres et entités et dans tous les Etats observateurs pour les juges et dans 15 Etats membres et entités et deux Etats observateurs pour les procureurs.

Il existe par ailleurs, dans de nombreux Etats et entités, des institutions ou organes chargés de donner des avis éthiques aux juges et procureurs sur des thématiques telles que la participation à la vie politique ou l'utilisation des réseaux sociaux par les juges. 35 Etats membres et entités et tous les Etats observateurs en sont dotés pour les juges, et 28 Etats membres et entités et tous les Etats observateurs pour les procureurs.

Pour ce qui concerne les procédures disciplinaires, les manquements à l'éthique professionnelle ne jouent pas un rôle majeur selon les Etats et les entités. Il convient de noter cependant que les données semblent insuffisantes à ce stade, puisque onze Etats membres et entités ont répondu que les données n'étaient pas disponibles.

## SALAIRES DES JUGES ET DES PROCUREURS

### » Les salaires des juges et des procureurs sont-ils comparables en Europe ?

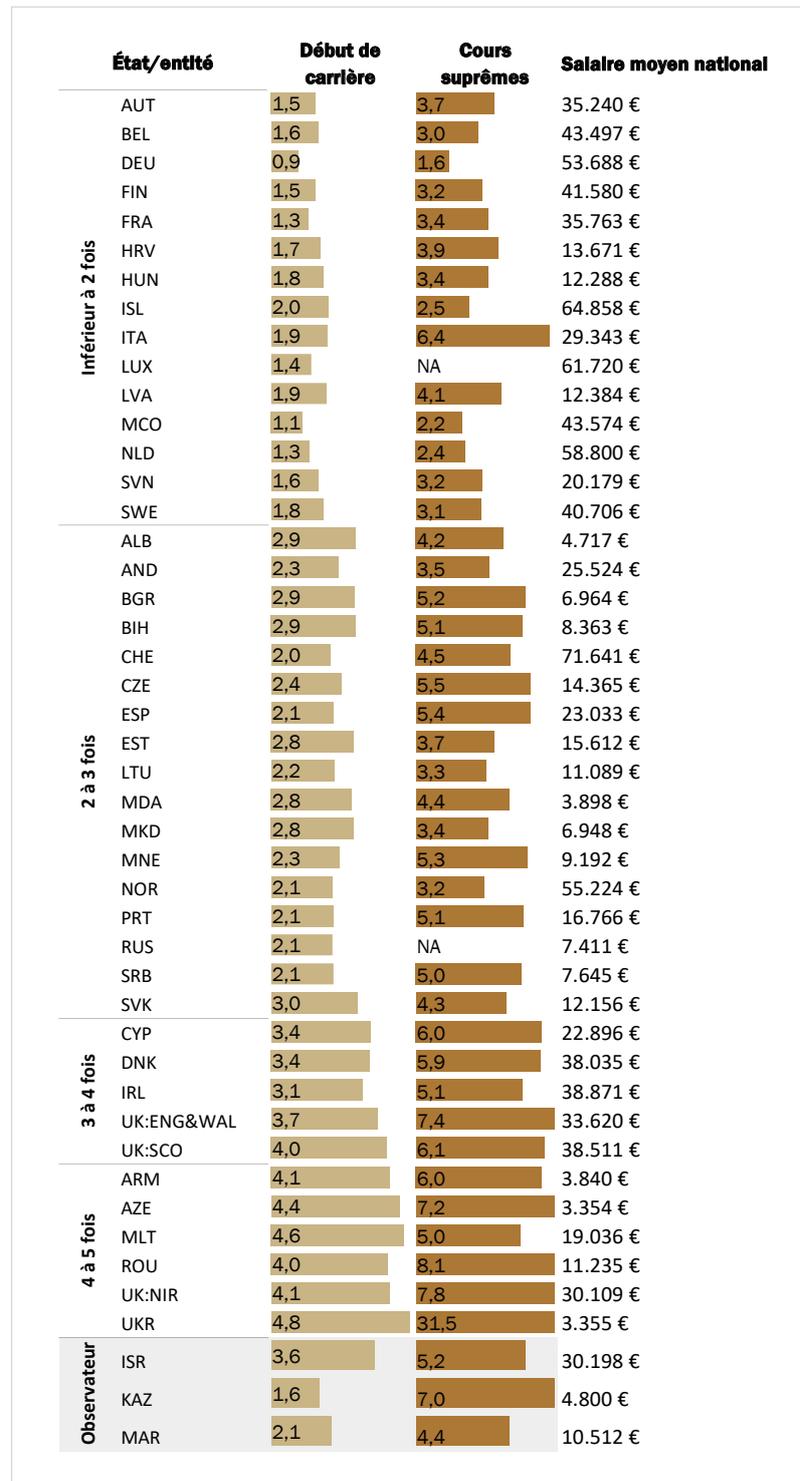
— Selon la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités » (paragraphe 53 et 54), le niveau de salaire des juges est un élément qui contribue à leur indépendance. La rémunération qu'ils perçoivent doit correspondre à leur statut et à leurs responsabilités.

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

— Les politiques de la justice devraient également tenir compte des salaires des autres professions juridiques pour rendre attractive la profession de juge pour les praticiens du droit hautement qualifiés.

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

Graphique 3.36 Salaire brut des juges par rapport au salaire brut moyen national en 2018 (début de carrière/Cour suprême) (Q4, Q132)



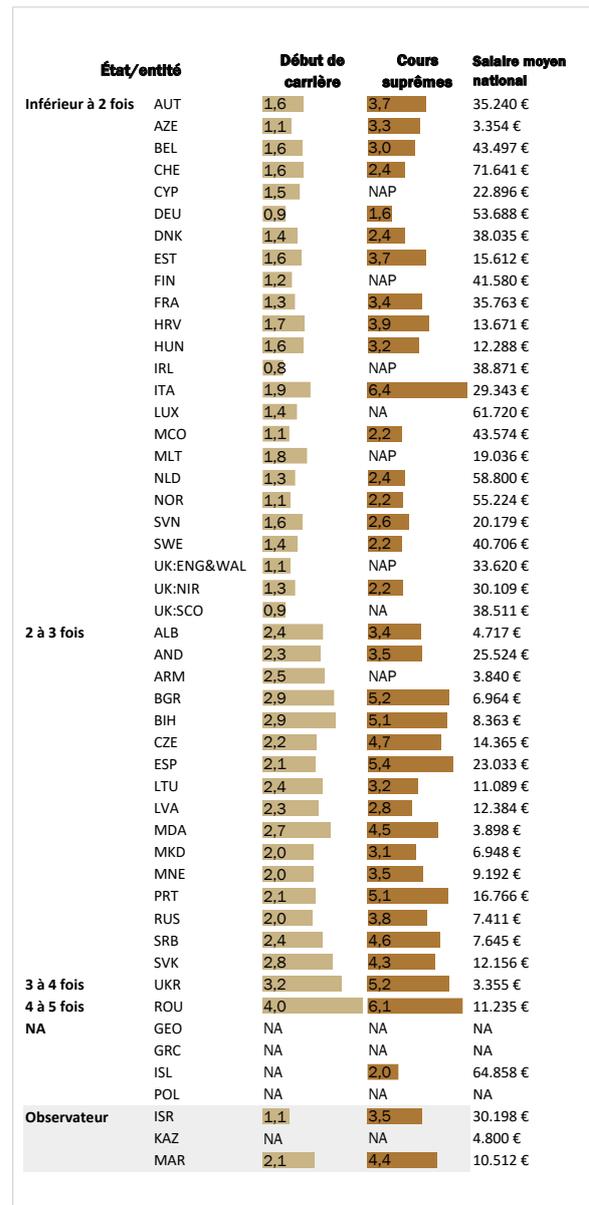
— Pour apprécier le niveau de rémunération des juges, il importe de le ramener au salaire moyen dans l'Etat ou l'entité concerné(e) et de tenir compte de l'influence de la richesse de l'Etat ou l'entité, sur le niveau de ce salaire moyen. Pour analyser les rémunérations en début de carrière, il convient également de tenir compte du mode de recrutement. En effet, si un juge est recruté à la sortie d'une école de formation suite à un concours, il débutera relativement jeune dans la carrière et percevra un salaire de début de carrière. Il en va différemment pour un juge recruté après une longue expérience professionnelle, pour lequel la rémunération sera nécessairement plus élevée. Ainsi, les montants indiqués dans le graphique 3.36 devraient être relativisés pour l'Irlande, Malte, la Norvège, la Suisse, l'Angleterre et Pays de Galles (RU), l'Écosse (RU), l'Irlande du Nord (RU) et Israël car les juges sont recrutés parmi des juristes déjà expérimentés.

— Le graphique 3.36 répartit les Etats et les entités en quatre groupes en fonction du niveau du ratio entre le salaire brut des juges en début de carrière et le salaire brut moyen national. De grandes différences peuvent être observées à travers l'Europe, de l'Allemagne (0,9) et Monaco (1,1) à l'Azerbaïdjan (4,4), Malte (4,6) et l'Ukraine (4,8).

— Pour ce qui concerne les salaires en fin de carrière, certains Etats insistent davantage sur l'ancienneté acquise par le juge plutôt que sur la juridiction dans laquelle il est affecté. C'est le cas en Italie où seule l'ancienneté compte pour déterminer la rémunération. L'analyse des données fournies dans le graphique 3.36 montre que des écarts importants existent également pour les salaires aux instances les plus élevées, les niveaux les plus bas étant à nouveau relevés en Allemagne (1,6) et à Monaco (2,2), tandis qu'on trouve les salaires les plus élevés par rapport à la moyenne nationale en Roumanie (8,1), en Irlande du Nord (RU) (7,8) et en Ukraine (31,5).

— Il convient de noter que dans certains Etats et entités, les salaires des juges, bien que plus bas en début de carrière, augmentent sensiblement en cours de carrière, comme en Italie et Lettonie. D'autre part, il existe des systèmes judiciaires qui offrent des salaires constamment élevés tout au long de la carrière des juges, tels que l'Angleterre et Pays de Galles (RU), l'Azerbaïdjan, la Roumanie, l'Irlande du Nord (RU), l'Ukraine. Dans ces Etats, les juges gagnent au moins 3,7 fois le salaire moyen en début de carrière et plus de 7,2 fois le salaire moyen en fin de carrière.

Graphique 3.37 Salaire moyen brut des procureurs par rapport au salaire moyen brut national en 2018 (début de carrière/plus haute instance) (Q4, Q132)



— A la lumière du graphique 3.37, les salaires des procureurs peuvent être divisés en quatre groupes différents en fonction de leur relation avec le salaire brut moyen.

— Les salaires des procureurs sont les plus bas en début de carrière par rapport au salaire moyen. A l'instar des juges, des écarts importants peuvent être observés, de l'Irlande (0,8), l'Allemagne (0,9) et l'Ecosse (RU) (0,9) à l'Ukraine (3,2) et la Roumanie (4,0).

— Les données fournies pour les salaires aux instances les plus élevées montrent également de grandes variations entre les Etats membres et les entités. Les niveaux les plus bas sont relevés en Allemagne (1,6) et Islande (2,0), tandis que les salaires les plus élevés par rapport à la moyenne nationale sont observés en Italie (6,4) et en Roumanie (6,1).

Il convient de noter que dans certains Etats et entités, les salaires des procureurs, bien que plus bas en début de carrière, augmentent de manière significative au cours de leur carrière. En **Azerbaïdjan, France, Italie et Espagne**, cette augmentation est particulièrement évidente car les procureurs de la plus haute instance reçoivent un salaire 2,5 fois supérieur ou plus que les procureurs de la première instance. D'autre part, il existe des systèmes judiciaires qui offrent des salaires constamment élevés tout au long de la carrière des procureurs, comme la **Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la République de Moldova, la Roumanie, la République slovaque et l'Ukraine**. Dans ces Etats, les procureurs gagnent au moins 2,7 fois le salaire moyen en début de carrière et plus de 4,3 fois le salaire moyen en fin de carrière.

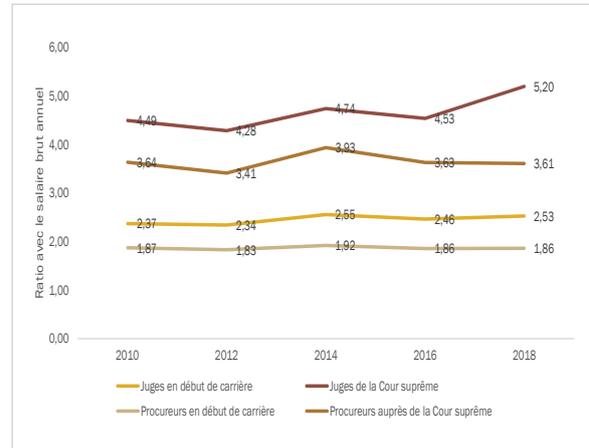
La situation concernant les salaires des procureurs est comparable dans une certaine mesure à celle des salaires des juges. Les salaires des procureurs sont toutefois inférieurs en moyenne à ceux des juges. Le salaire perçu par les procureurs est évidemment marqué par la diversité qui caractérise leur situation statutaire au sein des Etats et entités ainsi que des Etats observateurs, ce qui rend les comparaisons plus difficiles que pour les juges dans certains cas.

Dans certains Etats, les procureurs se trouvent généralement 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. Les niveaux de rémunération varient nettement. En **Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, République de Moldova, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Espagne, Turquie** et au **Maroc**, la rémunération des juges et celle des procureurs est quasi identique, tant en début de carrière qu'au niveau de la plus haute instance.

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

## Comment les salaires des juges et des procureurs ont-ils évolué ?

Graphique 3.38 Variation des salaires bruts moyens des juges et des procureurs par rapport aux salaires bruts annuels entre 2010 et 2018 (Q4, Q132)



Depuis 2010, le ratio moyen des rémunérations des juges par rapport aux salaires bruts moyens en Europe a augmenté de 16 points de pourcentage pour les juges professionnels en début de carrière et de 71 points de pourcentage pour les juges de la Cour suprême. Il n'y a pas de tendance générale cependant à l'augmentation des traitements des juges par rapport aux salaires moyens. Les principales variations sont les suivantes :

- Le salaire des juges en début de carrière et celui des juges à la Cour suprême par rapport au salaire moyen a fortement augmenté (de plus de 50 points de pourcentage) en **Azerbaïdjan**, au **Danemark**, à **Malte**, en **République de Moldova** et en **Ukraine**. En revanche, ce ratio a considérablement diminué (de plus de 50 points de pourcentage) en **Andorre**, en **Croatie**, en **Estonie**, en **Irlande** et en **Écosse (RU)**.
- Le ratio entre le salaire des juges de la Cour suprême et le salaire des juges en début de carrière a considérablement augmenté (de plus de 60 points de pourcentage) en **Andorre**, au **Monténégro**, en **Serbie** et en **Ukraine**. En **Ukraine**, le ratio entre le salaire d'un juge à la Cour suprême et le salaire moyen a même augmenté de 327 points de pourcentage. L'**Ukraine** explique la variation extrême de la rémunération des juges par sa réforme judiciaire. Ce ratio a considérablement diminué en revanche (de plus de 40 points de pourcentage) en **Albanie**, en **Géorgie**, en **Allemagne** et à **Monaco**.

Contrairement à ce qu'on observe pour les juges, le rapport moyen entre la rémunération des procureurs et les salaires bruts moyens a baissé de 1 point de

pourcentage pour les procureurs en début de carrière et de 3 points de pourcentage pour les procureurs à la plus haute instance. Les principales variations sont les suivantes :

- ▶ Le ratio entre le salaire des procureurs en début de carrière, ainsi que celui des procureurs à la plus haute instance, et le salaire moyen a considérablement augmenté (de plus de 25 points de pourcentage) en **République tchèque**, au **Danemark**, en **Lettonie**, en **République de Moldova**, au **Portugal**, en **Fédération de Russie**, en **Ukraine**. Ce ratio a considérablement baissé (de plus de 25 points de pourcentage) en **Croatie**, en **Roumanie**, en **Serbie** et en **Slovénie**.
- ▶ Le ratio entre le salaire des procureurs à la plus haute instance et le salaire des procureurs en début de carrière a considérablement augmenté (de plus de 40 points de pourcentage) en **Andorre**, en **Azerbaïdjan**, en **Géorgie**, en **Norvège**, en **Pologne** et en **Ukraine**. Il a nettement baissé en **Albanie**, en **Bulgarie**, en **France**, en **Allemagne**, en **Lituanie** et à **Monaco** (de plus de 30 points de pourcentage).

## AVOCATS

### ” Qui sont les avocats ?

Le respect de la mission de l’avocat est une condition essentielle de l’Etat de droit. 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.

Aux fins du présent chapitre, l’avocat s’entend au sens de la définition contenue dans la Recommandation Rec(2000)21 du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe sur la liberté d’exercice de la profession d’avocat : « *il s’agit d’une personne qualifiée et habilitée conformément au droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester en justice ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique* ». Un avocat peut ainsi avoir la tâche de représenter ses clients devant le tribunal, mais également d’apporter une assistance juridique.

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

Carte 3.39 Nombre d’avocats pour 100 000 habitants en 2018 (Q1, Q146)

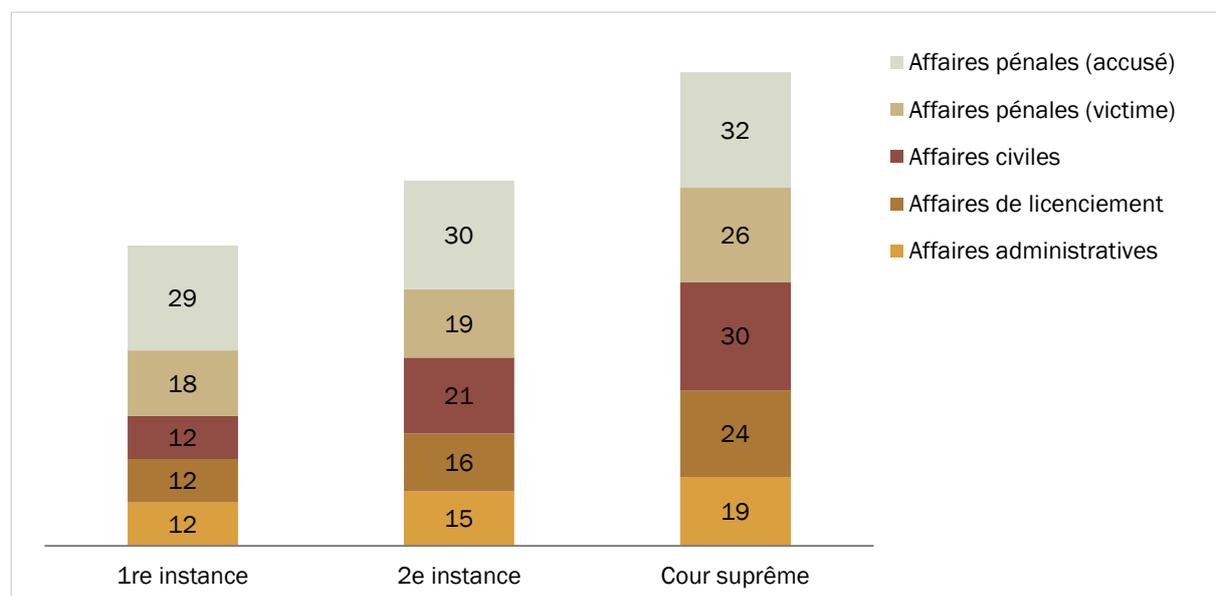


La moyenne en 2018 est de 164 avocats pour 100 000 habitants et la médiane de 123 avocats pour 100 000 habitants. La densité d'avocats varie toutefois grandement d'un Etat à l'autre. Le ratio le plus faible en 2018 est de 16 avocats pour 100 000 habitants en **Azerbaïdjan** et le plus élevé, de 488 avocats pour 100 000 habitants au **Luxembourg**, suivi par **Chypre** avec 458 avocats. La **Grèce** compte près de 400 avocats pour 100 000 habitants, suivie de près par l'**Italie**, avec 388 avocats pour 100 000 habitants. Les chiffres diminuent ensuite avec **Malte** (323), le **Portugal** (315), l'**Espagne** (315), l'**Islande** (300), l'**Irlande** (271),

**l'Angleterre et Pays de Galles (RU)** (270), **l'Écosse (RU)** (216), **l'Allemagne** (199), etc.

Les disparités s'expliquent principalement par les traditions juridiques, la définition et le champ des compétences des avocats et leurs droits exclusifs de représentation en justice, ainsi que la mise en œuvre de réformes de justice ou de nouvelles lois. Il est intéressant de noter que le nombre d'avocats est particulièrement élevé dans les pays d'Europe du Sud et dans les pays de *common law*. On observe en outre une influence des facteurs économiques.

Graphique 3.40 Synthèse du monopole de la représentation en justice en 2018 (nombre d'Etats membres/entités) (Q149)



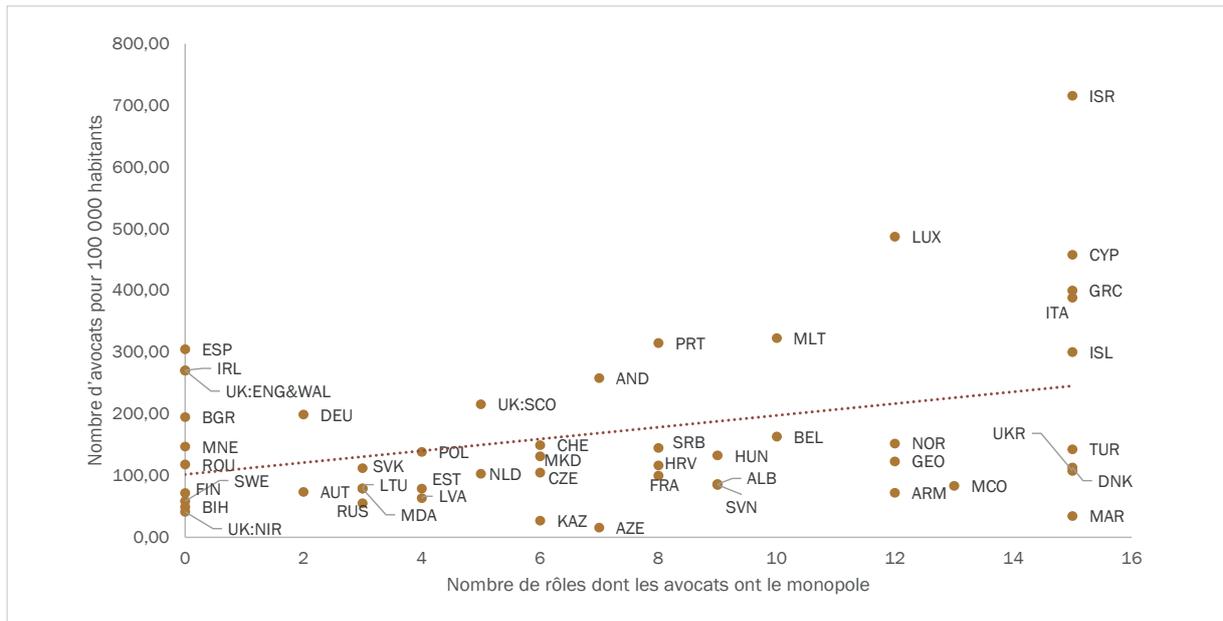
Le rôle des avocats dans un système de justice dépend de l'existence d'un monopole de représentation en justice. Pour tous les types d'affaires, qu'elles soient pénales (pour les victimes comme pour les accusés), civiles, administratives ou en lien avec des licenciements, le nombre d'Etats et d'entités qui prévoient un tel monopole augmente d'une instance à l'autre. La représentation obligatoire par un avocat atteint logiquement les niveaux les plus élevés à la plus haute instance.

Ce sont surtout les accusés dans les affaires pénales qui sont représentés par un avocat (29 Etats en première instance, 30 Etats en deuxième instance et

32 Etats en dernière instance). Pour les affaires civiles, administratives et de licenciement, le monopole existe essentiellement au niveau de la plus haute instance (30, 24 et 19 Etats et entités, respectivement). Pour la représentation des victimes, le monopole existe à la plus haute instance dans 26 Etats et entités, alors qu'il existe seulement dans 18 Etats et entités en première instance.

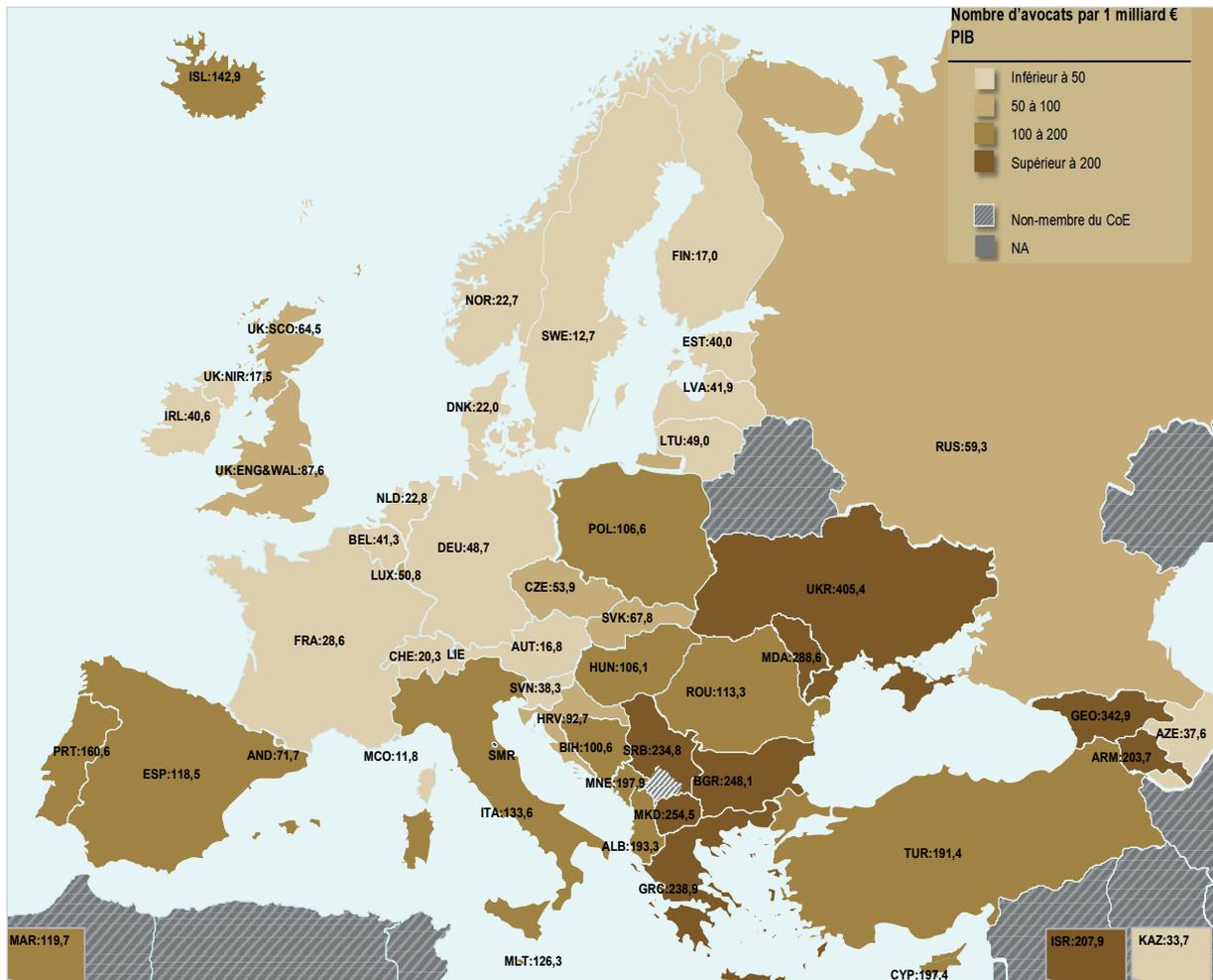
Les valeurs restent stables globalement depuis 2016. Les variations découlent davantage de mises à jour des données communiquées au cours des années précédentes que de changements législatifs.

Graphique 3.41 Nombre d'avocats pour 100 000 habitants et nombre de monopoles de représentation en justice en 2018 (Q1, Q146, Q149)



Le graphique 3.41 montre que le monopole d'avocats a également une influence sur le nombre d'avocats : il y a généralement plus d'avocats pour 100 000 habitants dans les Etats et entités où les avocats ont des droits exclusifs.

Carte 3.42 Nombre d'avocats par milliard d'euros de PIB en 2018 (Q1, Q3, Q146)

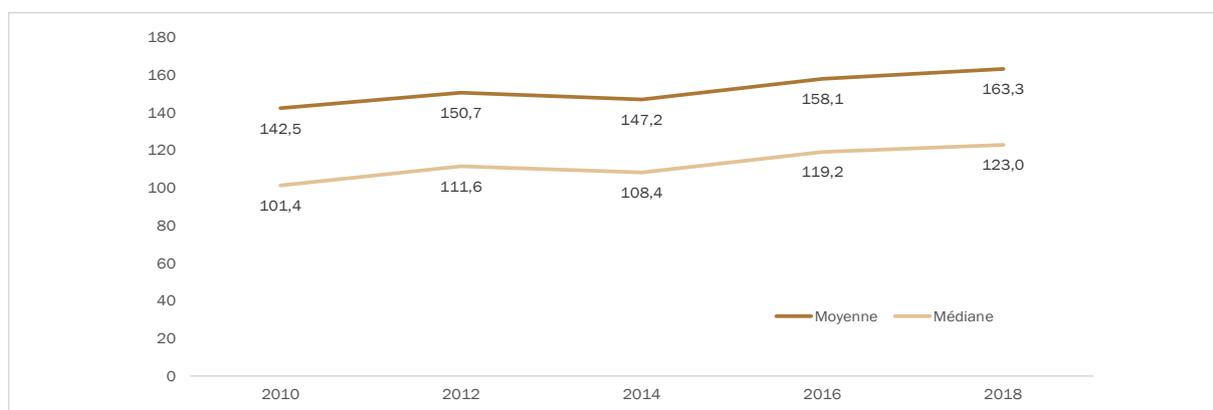


■ En examinant la carte 3.42, il semble que le PIB a une importance encore plus grande que la taille de la population concernant le nombre absolu d'avocats. Alors que la plupart des Etats et entités de l'Europe occidentale (**Autriche, Belgique, République tchèque, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU) et Écosse (RU)**)

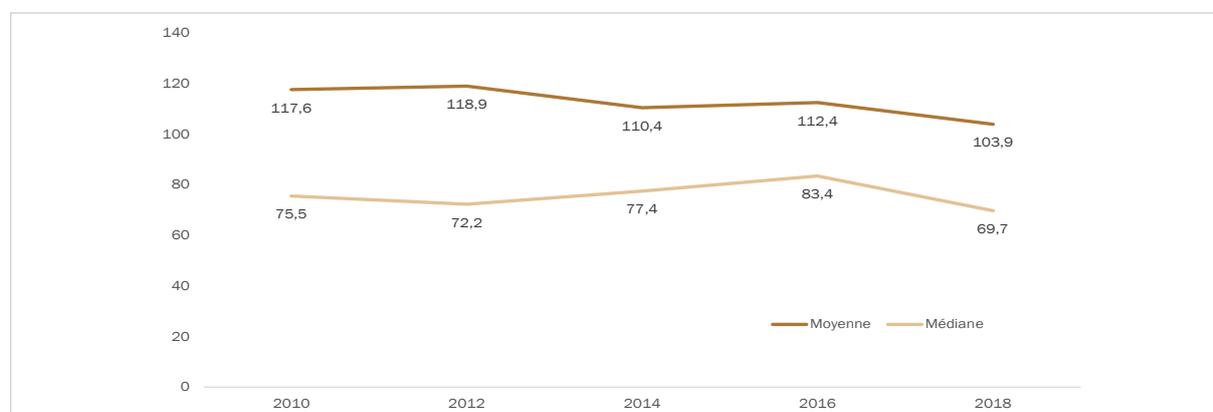
ont un nombre plutôt faible d'avocats par rapport à leur PIB total (moins de 100 avocats par milliard d'euros de PIB), on trouve principalement des nombres élevés, de plus de 100 avocats par milliard d'euros de PIB, en Europe orientale, centrale et méridionale (**Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Géorgie, Grèce, Italie, République de Moldova, Malte, Monténégro, Macédoine du Nord, Portugal, Roumanie, Serbie, Espagne, Turquie et Ukraine**).

## ” Quelle est l'évolution du nombre d'avocats ?

Graphique 3.43 Évolution du nombre d'avocats pour 100 000 habitants, 2010-2018 (Q1, Q146)



Graphique 3.44 Évolution du nombre d'avocats par milliard d'euros de PIB, 2010-2018 (Q3, 146)



■ Le nombre d'avocats pour 100 000 habitants a continué d'augmenter de 2016 à 2018, comme lors des quatre cycles précédents. On observe une augmentation de 7,75 % en moyenne, qui traduit une tendance générale à la fois forte et continue. Entre 2010 et 2018, une augmentation de 27 % en moyenne est à noter, des diminutions significatives étant enregistrées uniquement à **Malte**, en **Ukraine** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Les valeurs communiquées pour l'**Arménie**, la **Finlande** et la **Lituanie** ont augmenté de plus de 100 % ; tandis que l'**Azerbaïdjan**, **Chypre**, la **Géorgie** et la **République de Moldova** ont enregistré une forte hausse également, de 50 à 100 %. Les augmentations du nombre d'avocats pour

100 000 habitants s'expliquent en grande partie par la hausse du nombre absolu d'avocats entre 2010 et 2018 dans tous les Etats et entités à l'exception de la **Lettonie**, de **Malte**, de l'**Ukraine** et de l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**. Les variations de population jouent un rôle secondaire à cet égard.

■ Des raisons complexes et souvent propres aux pays sous-tendent l'évolution du nombre d'avocats. Néanmoins l'augmentation du nombre d'avocats en Europe entre 2010 et 2018 s'explique en grande partie par la croissance économique et par une augmentation de la richesse. Il est probable que l'adoption de normes plus élevées en matière de démocratisation et des réformes législatives ont également une influence.

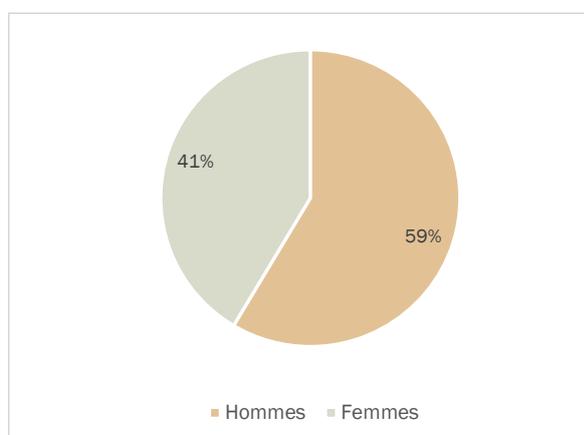
## ” La parité est-elle assurée en Europe dans le recrutement et la promotion des avocats ?

— Les Etats et entités dans lesquels des dispositions spécifiques en faveur de la parité ont été édictées et mises en œuvre pour les procédures de recrutement et de promotion des avocats restent peu nombreux. La question semble toutefois susciter davantage d'intérêt. En 2018, six pays (**France, Islande, Angleterre**

**et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU), Écosse (RU) et Israël**) indiquent avoir des dispositions pour faciliter la parité femmes-hommes dans la procédure de recrutement et celle de promotion des avocats (respectivement 3 et 5 pays en 2016).

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

Graphique 3.45 Répartition femmes-hommes moyenne des avocats en 2018 (Q146)



— Les femmes sont généralement surreprésentées parmi les juges et les procureurs, mais cela ne vaut pas pour les avocats. La profession d'avocat est majoritairement masculine dans tous les Etats et entités, excepté en **Bulgarie**, à **Chypre**, en **France**, à **Malte**, en **Macédoine du Nord**, au **Portugal** et en **Écosse (RU)**. La proportion d'hommes avocats est de 44 % en **France** et en **Écosse (RU)**, de 84 % en **Azerbaïdjan**, avec une moyenne de 59 %.

### Tendances et conclusions

Si le nombre de juges professionnels est resté globalement stable, des écarts importants sont encore constatés entre les Etats et entités. Ils s'expliquent en partie par la diversité des organisations juridictionnelles, le recours à des juges professionnels siégeant à titre occasionnel et/ou des juges non-professionnels. L'évolution, d'année en année, ne s'est pas traduite par une harmonisation. Les écarts régionaux déjà observés dans des rapports précédents sont toujours de mise.

De plus en plus d'Etats et d'entités semblent mettre l'accent sur des dispositions spécifiques en faveur de la parité femmes-hommes dans les procédures de recrutement et de promotion des juges et procureurs. Cependant, bien que la tendance à la féminisation de la profession de juge et de procureur se confirme en Europe, le plafond de verre reste fermement en place pour les plus hautes fonctions. L'évolution de la situation au cours des dernières années encourage la prise de mesures supplémentaires pour faciliter le développement de carrière des femmes et promouvoir la parité au sein des plus hautes fonctions judiciaires.

Les salaires des juges varient considérablement selon les Etats et les entités, mais aussi selon les instances. L'évolution des salaires au cours des dernières années n'a pas été uniforme et n'a donc pas conduit à une harmonisation dans le domaine.

D'importantes disparités persistent dans les niveaux de salaires des procureurs. Les grandes disparités statutaires concernant la situation des procureurs des Etats et entités rendent difficile une comparaison pertinente entre leur situation et celle des juges. De plus en plus d'Etats versent néanmoins des salaires identiques aux juges et aux procureurs aussi bien en début de carrière qu'en fin de carrière. Les divergences qui persistent s'expliquent par la procédure de recrutement des juges de certains systèmes (où l'expérience juridique constitue le principal critère de sélection) et 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).

Le nombre d'avocats ne cesse d'augmenter en Europe, avec des écarts importants entre les Etats et entités. L'augmentation du nombre d'avocats en Europe entre 2010 et 2018 s'explique non seulement par les traditions juridiques, la définition et le champ des compétences des avocats et les réformes législatives et judiciaires, mais également, et en grande partie, par la croissance économique et par d'autres facteurs.

Le monopole des avocats n'est pas une tendance marquée. Une majorité d'Etats et d'entités prévoit la représentation obligatoire par un avocat dès la première instance, mais uniquement pour les accusés dans les affaires pénales. Pour tous les types d'affaires examinées, le nombre d'Etats et d'entités qui reconnaissent un monopole augmente d'une instance à l'autre.

L'évolution récente de la situation donne à penser que la question de la parité femmes-hommes chez les avocats est prise en compte par un nombre d'Etats et d'entités de plus en plus important. La profession d'avocat reste toutefois majoritairement masculine à l'heure actuelle.







## ORGANISATION DES TRIBUNAUX

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

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

Le droit d'accès à la justice ne devant pas en outre être un droit purement théorique, il incombe aux Etats de garantir un égal accès de l'ensemble des citoyens aux institutions de résolution des litiges, quel que soit le lieu où ces citoyens habitent ou exercent leurs activités.

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

- le nombre de tribunaux de droit commun et de tribunaux spécialisés et leurs places respectives dans chaque Etat;
- le nombre de juridictions rapporté à l'importance de la population de chaque Etat;
- l'évolution du nombre de juridictions sur la période 2010 - 2018.

Sans prétendre présenter une étude exhaustive de la question de l'organisation des tribunaux en Europe, cette synthèse aura essentiellement pour objet d'en souligner les principales orientations entre 2010 et 2018.

Pour bien comprendre, il convient de rappeler quelques définitions utilisées par la CEPEJ :

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

Ces entités juridiques sont constituées des tribunaux de première instance (droit commun et spécialisés). Les tribunaux de droit commun traitant de toutes les questions qui ne sont pas attribuées à des juridictions spécialisées compétentes pour des matières spécifiques. Comme cela a déjà été souligné dans un précédent rapport, les données fournies doivent être traitées avec précaution car, tant la notion de tribunal que l'étendue des attributions de celui-ci peuvent varier d'un système judiciaire à l'autre.

- Outre leur caractère d'entités juridiques, les tribunaux peuvent aussi se définir par leurs **implantations géographiques**, c'est-à-dire par les locaux dans lesquels se déroulent les activités judiciaires (réception du public et des professionnels de justice ; audiences, etc.).

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

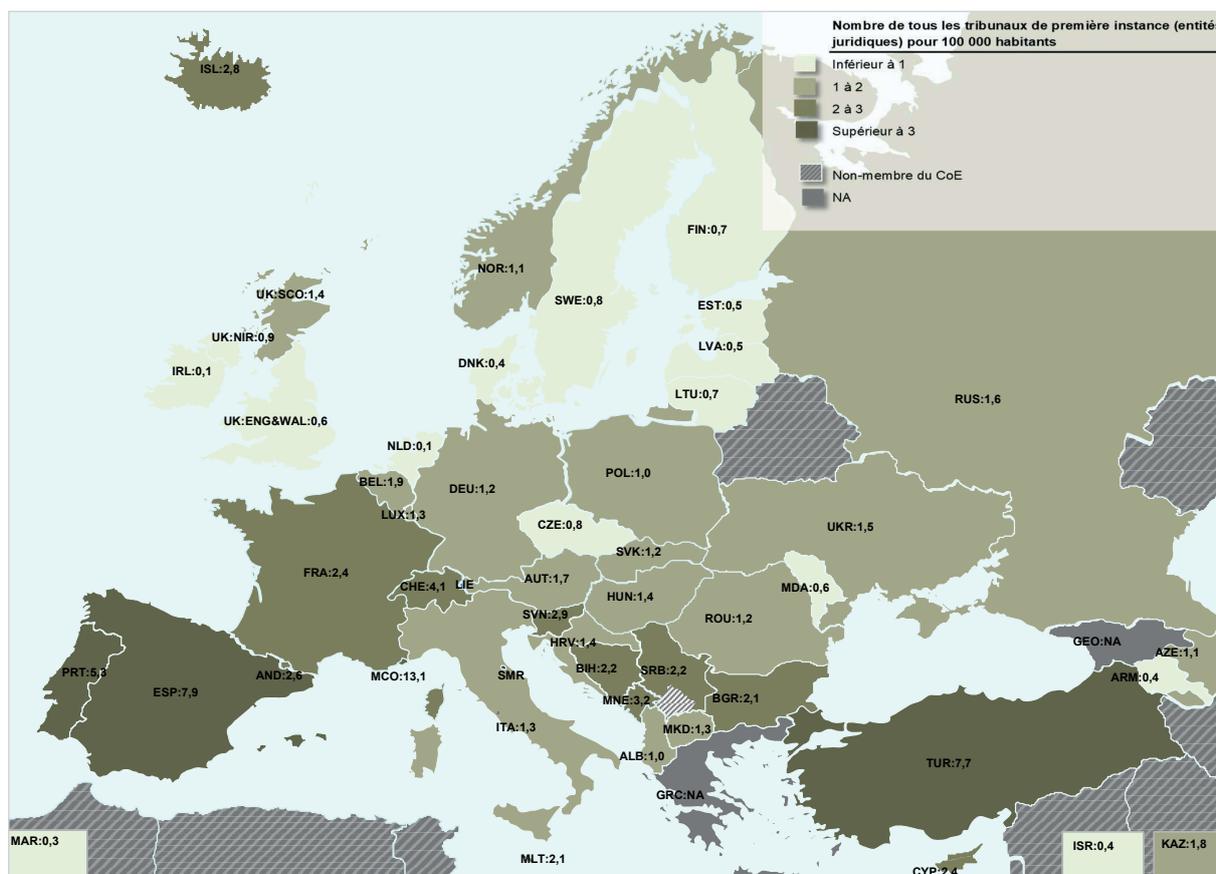
Les données des tribunaux considérés en tant qu'implantations géographiques comprennent les tribunaux de première instance, les juridictions de deuxième instance et les Cours suprêmes ou de cassation de chaque Etat.

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

Les cartes 4.1.1 et 4.1.2 montrent une très grande disparité entre les Etats du point de vue de la densité de tribunaux pour 100 000 habitants, allant, pour les entités juridiques, de 0,07 pour les **Pays-Bas** contre 13,05 pour **Monaco** et, pour les implantations géographiques, de 0,23 pour les **Pays-Bas** contre 5,03 pour la **Croatie**.

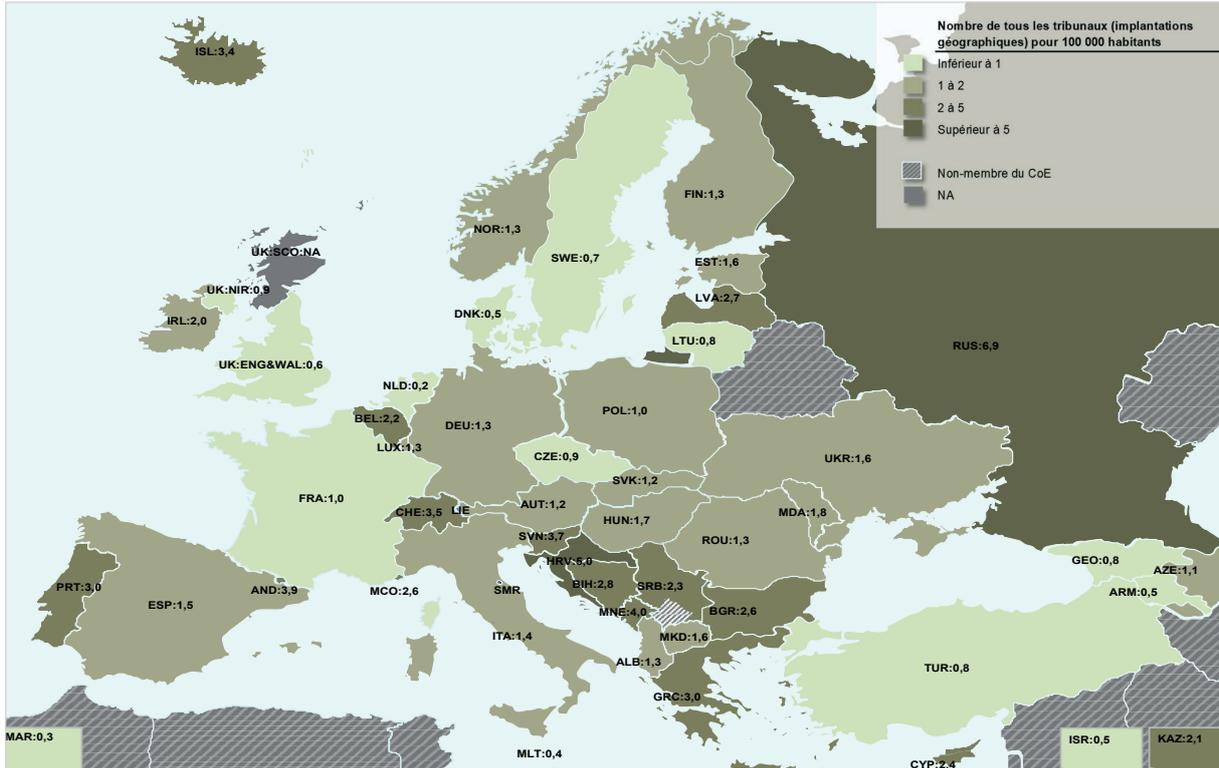
Ces indications doivent néanmoins être appréhendées avec précaution, compte tenu des spécificités propres à chaque Etat, une faible densité de tribunaux n'affectant pas nécessairement l'accès à la justice. C'est le cas notamment pour les Etats aux dimensions géographiques réduites.

Carte 4.1.1 Nombre de tribunaux de première instance de droit commun et spécialisés (entités juridiques) pour 100 000 habitants en 2018 (Q1, Q42)



\* Les chiffres élevés en **Espagne** et en **Turquie** peuvent s'expliquer par une conception différente des tribunaux de première instance existant dans ces pays (un juge - un tribunal)

Carte 4.1.2 Nombre de tous les tribunaux (implantations géographiques) pour 100 000 habitants en 2018 (Q1, Q42)

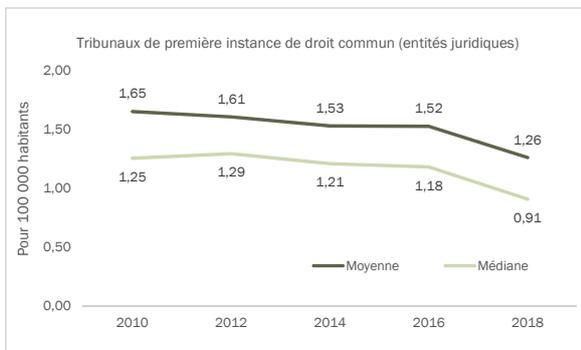


\*La Fédération de Russie utilise une méthodologie particulière pour compter le nombre de juridictions (implantations géographiques).

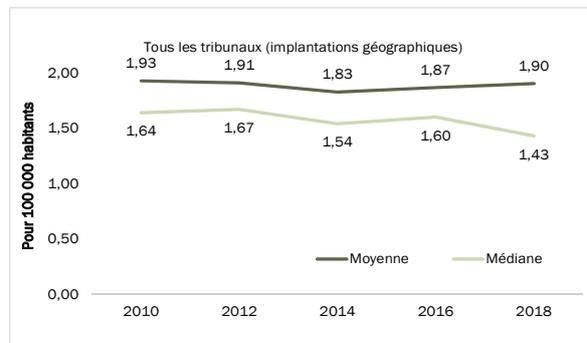
La densité des tribunaux sur les territoires nationaux est un des indicateurs de l'accès à la justice des citoyens à un moment donné.

Toutefois, si l'on observe les données sur une période plus importante, allant de 2010 à 2018, deux tendances semblent se dessiner - la diminution du nombre de tribunaux (entités juridiques et implantations géographiques) d'une part, et la spécialisation des juridictions, d'autre part.

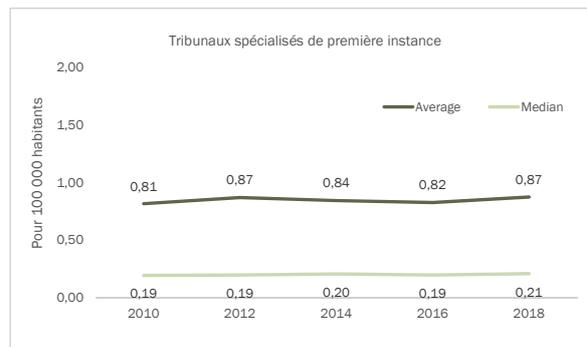
Graphique 4.1.3 Evolution du nombre moyen de tribunaux de première instance de droit commun (entités juridiques), 2010 – 2018 (Q1, Q42)



Graphique 4.1.4 Evolution du nombre moyen de tous les tribunaux (implantations géographiques), 2010 – 2018 (Q1, Q42)



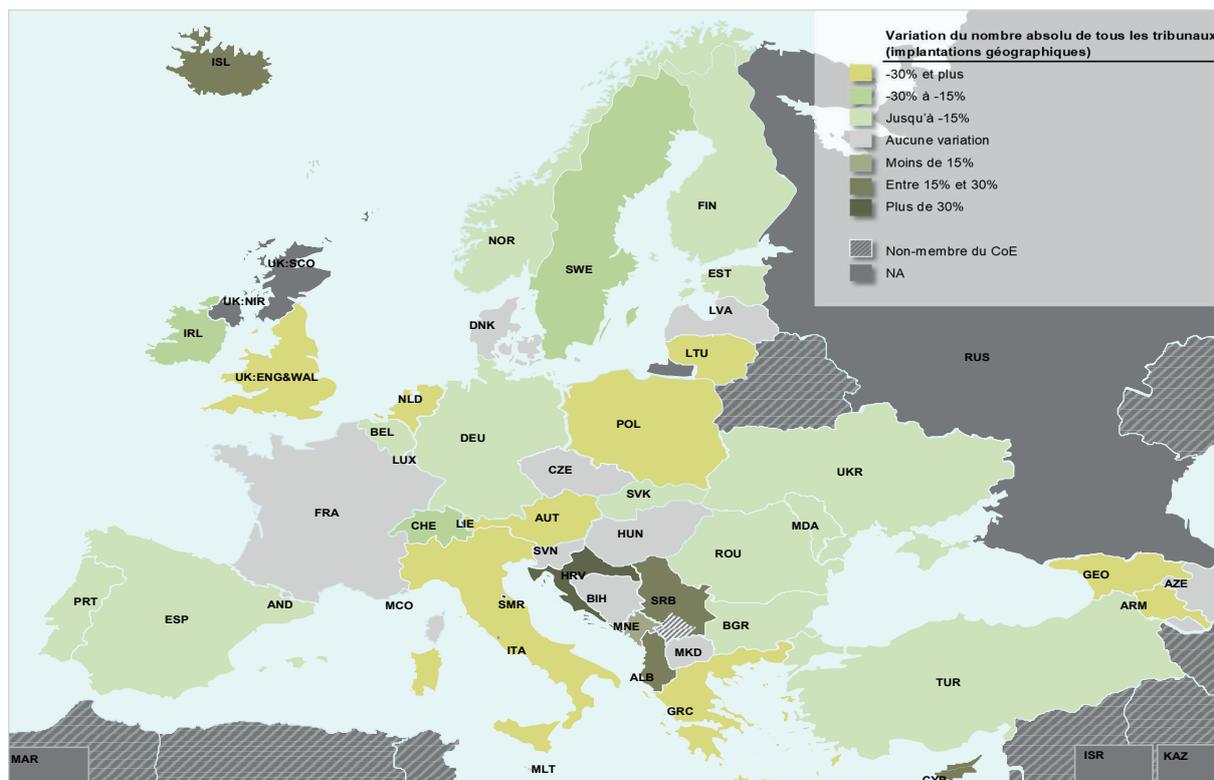
Graphique 4.1.5 Evolution du nombre moyen de tribunaux spécialisés de première instance, 2010 – 2018 (Q1, Q42)



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

En ce qui concerne les implantations géographiques, les données collectées montrent qu'il existe une tendance générale depuis 2010 à leur réduction (-10 % en moyenne).

Carte 4.1.6 Variation du nombre absolu de tous les tribunaux (implantations géographiques), 2010 - 2018 (Q42)



Cela ne signifie toutefois pas nécessairement qu'il y a eu dans les Etats une réduction du nombre de tribunaux (en tant qu'entités juridiques).

Parfois, en effet, les implantations géographiques ont été restreintes mais le nombre de tribunaux, en tant qu'entités juridiques, n'a pas changé. C'est le cas en **Estonie** et en **République Slovaque**.

La **Belgique** présente aussi un exemple intéressant. En effet, si le nombre de tribunaux de droit commun de première instance est resté stable depuis 2014 (13), celui des tribunaux spécialisés de première instance a été réduit à la suite de la réforme des justices de paix mise en œuvre entre 2016 et 2019. En conséquence, le nombre d'implantations géographiques (tribunaux de droit commun et spécialisés, toutes instances confondues) est passé de 267 en 2016 à 253 en 2018.

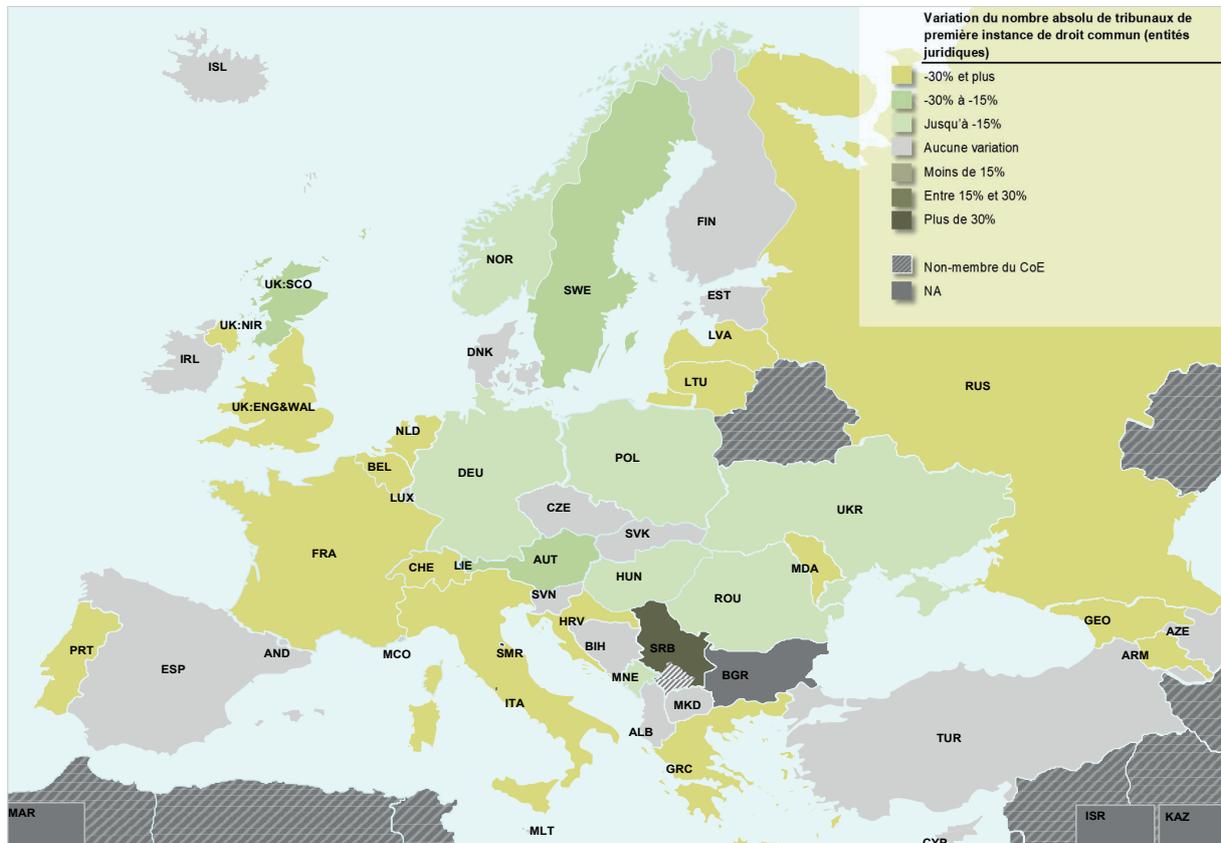
Parfois au contraire, les implantations géographiques ont été maintenues, pour faciliter l'accès à la justice dans certains territoires, mais le nombre de tribunaux, en tant qu'entités juridiques, a été limité. La **France**, par exemple, a réduit substantiellement le nombre de ses tribunaux de première instance de droit commun entre 2016 et 2018 (de 786 à 168) sans que cela semble avoir eu d'incidence sur les implantations

géographiques des juridictions (641). Cette modification de la carte judiciaire résulte notamment de la suppression des juridictions de proximité (311) dont les compétences ont été réparties à partir de juillet 2017 entre les tribunaux d'instance en matière civile et les tribunaux de police rattachés aux tribunaux de grande instance en matière pénale. Il convient également de relativiser cette évolution constatée entre 2016 et 2018 par le fait que les tribunaux d'instance (307) sont comptabilisés en 2018 en tant que juridictions spécialisées alors qu'ils l'étaient auparavant dans la catégorie des tribunaux de première instance de droit commun.

Le **Portugal** a quant à lui accru le nombre d'implantations géographiques (de 253 à 312) tout en limitant le nombre de ses entités juridiques de droit commun en première instance entre 2016 et 2018 (de 292 à 150). La réorganisation judiciaire par la loi de décembre 2017 avait pour objectif principal d'augmenter le nombre de juridictions spécialisées de première instance. Ainsi, 20 tribunaux qui avaient été fermés en 2014 ont été rétablis sous forme de juridictions de proximité, de nouvelles sections familiales ont été créées ainsi que de nouvelles sections à compétence générale. Ces modifications ont eu pour but de faciliter l'accès des personnes aux tribunaux et de lutter contre la « désertification » des régions intérieures du pays.

■ En ce qui concerne les entités juridiques, la moyenne globale du nombre de tribunaux de droit commun de première instance a diminué de 19 % entre 2010 et 2018.

Carte 4.1.7 Variation du nombre absolu de tribunaux de première instance de droit commun (entités juridiques), 2010 - 2018 (Q42)



■ Le graphique 4.1.8 montre en effet que beaucoup d'États ont diminué depuis 2010 le nombre de leurs tribunaux de droit commun (par exemple : **Arménie, Belgique, Croatie, France, Géorgie, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Pays-Bas, Portugal, Suisse, Royaume-Uni**).

■ Les objectifs poursuivis sont divers. Il s'agit, par exemple de réduire les coûts et de prendre en compte des contraintes budgétaires, d'assurer une meilleure efficacité des juridictions, notamment par un plus grand équilibre de la charge de travail entre les juridictions et une plus grande spécialisation des magistrats, de tenir compte des mouvements de population et des changements territoriaux.

■ Cette tendance n'est toutefois pas générale et doit être relativisée, pour trois raisons :

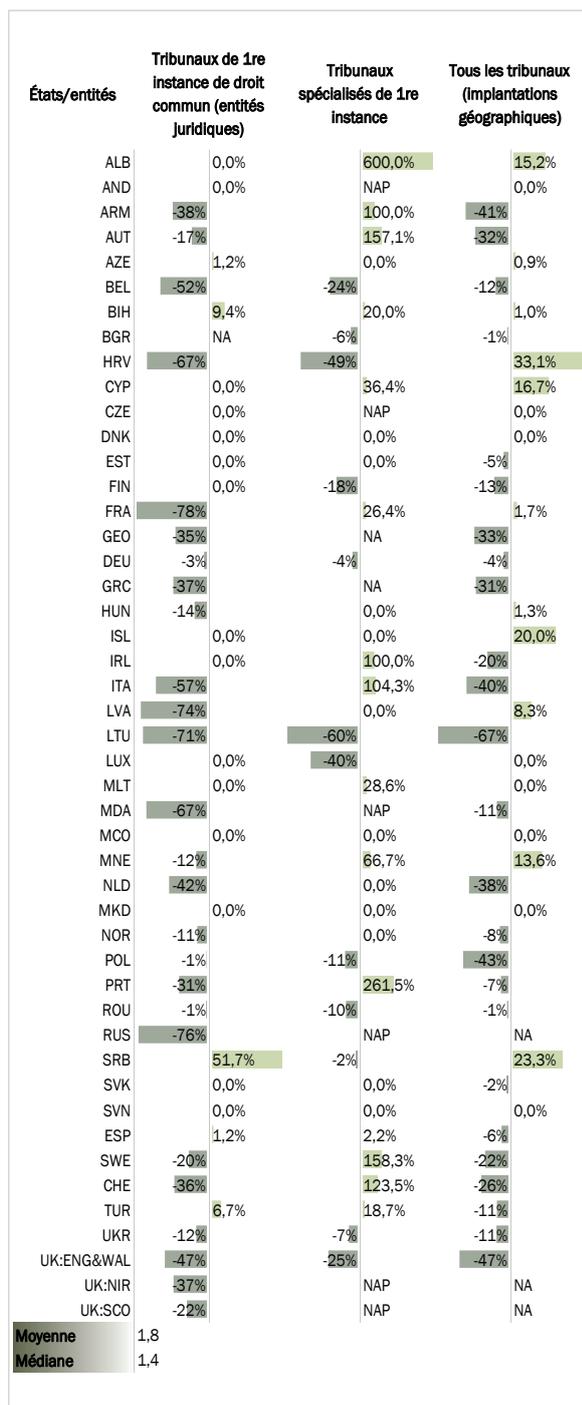
- Une stabilité dans le nombre total des tribunaux de droit commun de première instance, en tant qu'entités juridiques, est observée au cours de la période de référence pour beaucoup de pays (**Albanie, Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Islande, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Monaco, République tchèque, République slovaque, Slovénie**).

■ Si les dimensions géographiques réduites de certains États entrant dans cette catégorie peuvent expliquer le maintien du nombre de tribunaux, ce constat ne vaut évidemment pas pour tous.

■ En outre, la stabilité constatée pendant cette période ne signifie pas qu'aucune réforme quant à la structure du système judiciaire national ne soit intervenue, ou ait été envisagée, certains États, la **Bulgarie** par exemple, évoquant des projets de réforme qui n'étaient pas encore mis en œuvre, ou entièrement réalisés en 2018.

- Parfois - même si cela est plus rare - certains États ont accru le nombre de leurs tribunaux de droit commun (par exemple : **Bosnie-Herzégovine, Serbie, Turquie, Maroc**). La **Bosnie-Herzégovine** a évoqué la nécessité d'améliorer l'accès à la justice sur son territoire. La **Serbie** mentionne que la réforme de 2014 a été menée particulièrement dans le but de réduire les dépenses et de contribuer à un accès plus facile à la justice.
- Enfin, si la moyenne globale du nombre de tribunaux de droit commun pour 100 000 habitants diminue, cette tendance semble avoir été compensée par la mise en place de juridictions spécialisées pour la période 2016-2018.

Graphique 4.1.8 Variation du nombre de tribunaux, 2010 – 2018 (Q1, Q42)



## ” L'accès à la justice passe-t-il par la spécialisation des juridictions ?

Comme cela a déjà été souligné dans le précédent rapport établi sur la base des données 2016, les données relatives aux juridictions spécialisées doivent être relativisées, en raison des différences de compréhension de cette notion de spécialisation, qui peut se rapporter par principe à la juridiction elle-même, ou à titre exceptionnel à une formation ou chambre particulière d'un tribunal de droit commun.

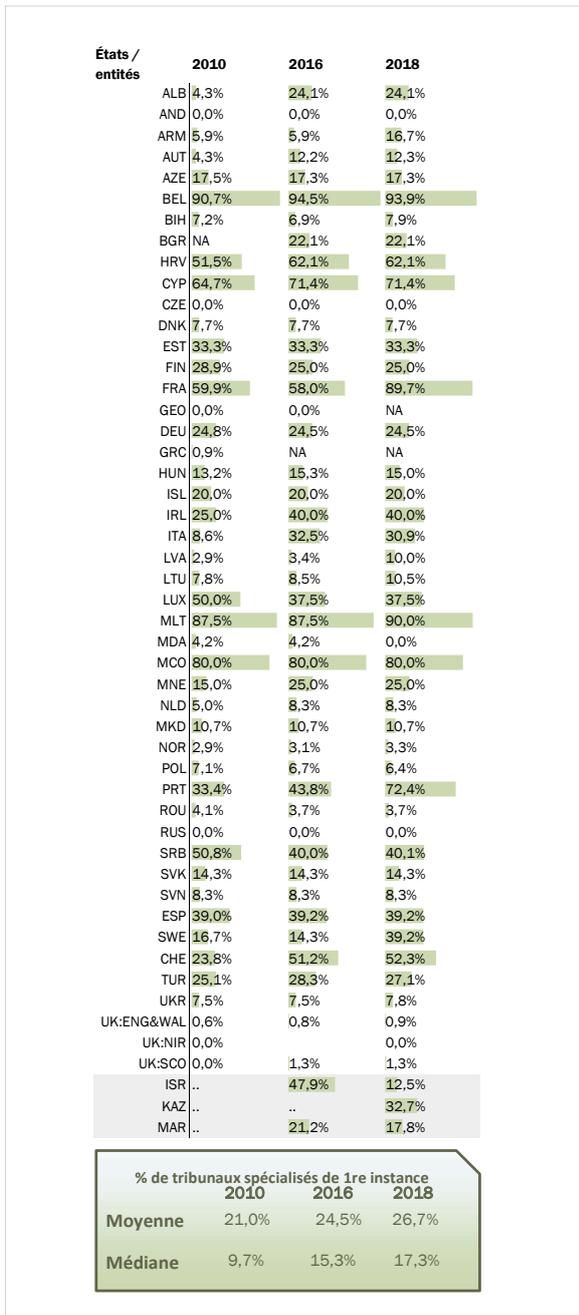
Dans son Avis no. 15 (2012) sur la spécialisation des juges, le CCJE a insisté sur le fait que des juridictions spécialisées ne devraient être mises en place que lorsque cela est rendu nécessaire pour une bonne administration de la justice, en raison de la complexité ou de la spécificité du droit ou des faits.

La tendance à la spécialisation des tribunaux, déjà observée pour le cycle d'évaluation précédent (données 2016), s'est néanmoins confirmée pendant la période 2016-2018 (graphiques 4.1.9 et 4.1.10) : alors que 18 Etats n'avaient pas de juridictions spécialisées ou un nombre de juridictions spécialisées représentant moins de 10 % des juridictions de première instance pour la période de référence antérieure (données 2016), en 2018, il y a 15 Etats entrant dans cette catégorie.

Le nombre de tribunaux de droit commun est en moyenne de 1,08 pour 100 000 habitants en 2018, alors qu'il était de 1,23 en 2016. En revanche, le nombre de tribunaux spécialisés, qui était de 0,75 en 2016, est passé à 0,81 pour 100 000 habitants en 2018.

Cette tendance mérite un examen particulier et sera analysée plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Graphique 4.1.9 La part des tribunaux spécialisés de première instance dans le nombre total de tribunaux de première instance (entités juridiques) en 2010, 2016 et 2018 (Q42)

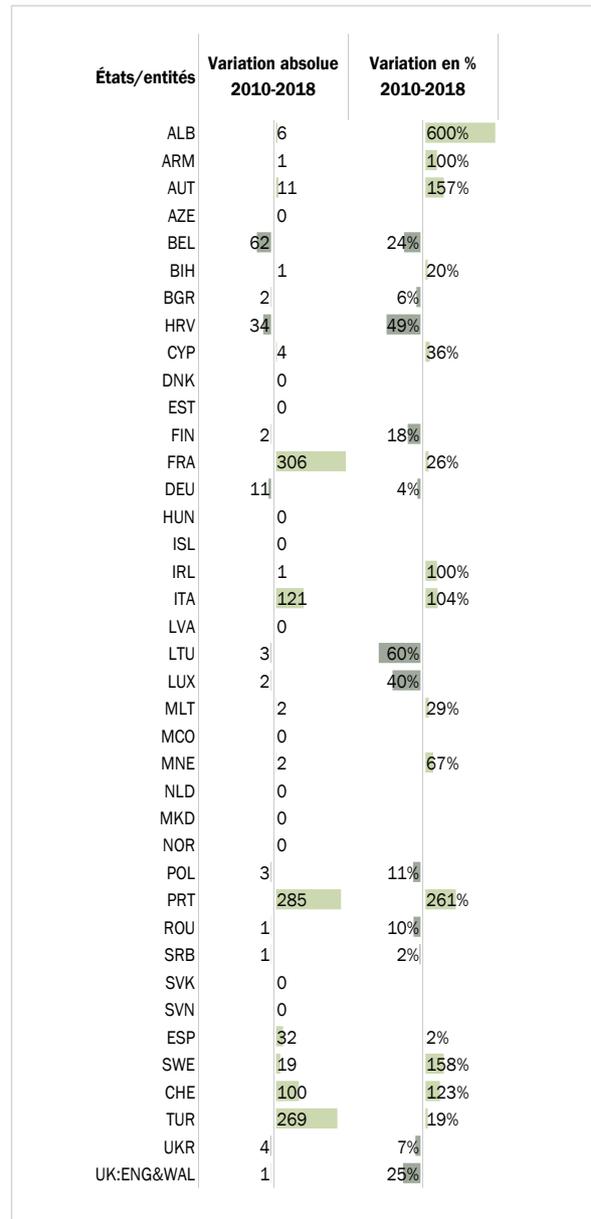


La proportion de tribunaux spécialisés supérieure à 50 % du nombre total de juridictions de première instance a également très légèrement progressé. En 2016, cette proportion existait dans sept Etats. Elle est constatée en 2018 pour huit Etats.

Ainsi, la part moyenne des juridictions spécialisées, par rapport à l'ensemble des juridictions de première instance, s'établit en 2018 à 26,7 %, alors qu'elle était de 24,5 % en 2016. Sur une période plus longue (2010-2018), le graphique 4.1.8 confirme le constat d'une diminution des tribunaux de droit commun et celle d'une augmentation du nombre de tribunaux spécialisés.

L'analyse des données sur une période plus longue (graphique 4.1.10, pour la variation du nombre de tribunaux spécialisés entre 2010 et 2018), montre que la tendance majoritaire est celle de la création de juridictions spécialisées (parmi les exemples les plus significatifs : **Autriche, Portugal, Suisse**), la part de celles-ci, parmi l'ensemble des juridictions de première instance, augmentant, comme le montre le graphique 4.1.9.

Graphique 4.1.10 Variation du nombre de tribunaux spécialisés, 2010 - 2018 (Q42)



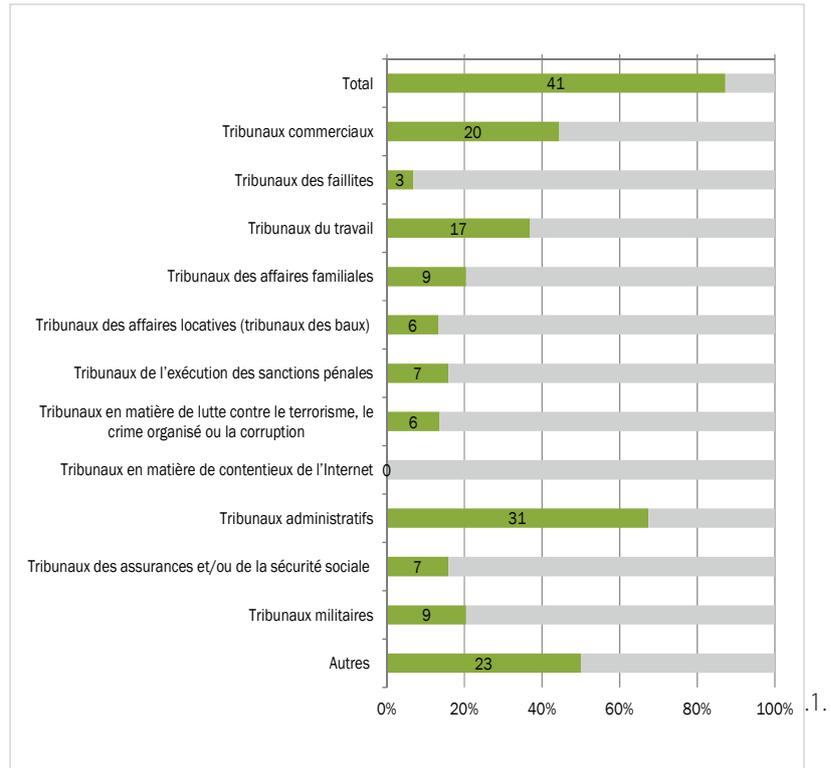
Toutefois, les variations sont à relativiser en raison du faible nombre de juridictions spécialisées de première instance dans certains pays (par exemple : **Albanie, Arménie, Monténégro**). En outre, il est à noter qu'en **Italie** et en **Suède**, les variations qui apparaissent ne sont que le résultat d'un changement de méthodologie de présentation des données, ces dernières restant stables.

Le graphique 4.1.11 montre que, présentes dans la quasi-totalité des Etats du Conseil de l'Europe, les juridictions spécialisées couvrent des domaines de compétence très variés, les principales juridictions spécialisées étant, comme pour la période de référence précédente (données 2016), les tribunaux administratifs, les tribunaux de commerce et les juridictions du travail.

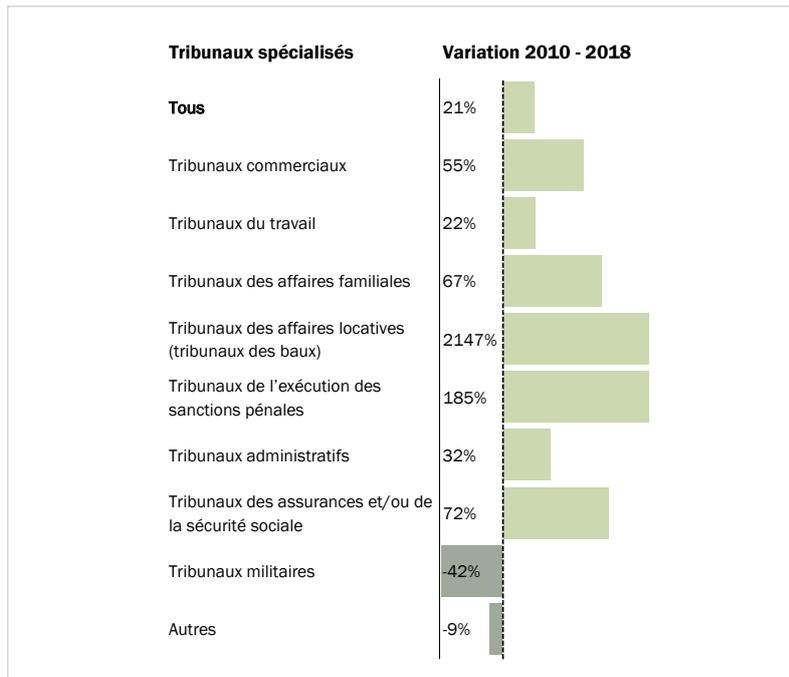
Comme pour la période précédente, une importante catégorie « autres » permet de rendre compte de la diversité des systèmes et des types de juridictions mises en place pour certaines catégories de litiges.

La **Croatie** et la **Serbie** ont, par exemple, placé dans cette catégorie les « *Misdemeanour courts* », le **Danemark** la « *Land Registration Court* », la **Bulgarie** la Cour criminelle spécialisée de la République de Bulgarie compétente en matière de criminalité organisée, l'**Allemagne** les cours financières, la **Finlande** la « *High Court of impeachment* », l'**Islande** la « *Landsdomur* » (ces cours étant compétentes pour certaines catégories de personnes ayant des activités publiques), et l'**Italie** les juridictions pour mineurs et les juridictions fiscales.

Graphique 4.1.11 Existence de tribunaux spécialisés en 2018 (Q43, Q44)



Graphique 4.1.12 Variation du nombre total de tribunaux spécialisé par type de tribunal (Q43)



L'évolution vers une spécialisation des juridictions tient compte de la complexité croissante du droit et des litiges (sur cette complexité, voir l'Avis no. 15(2012) du CCJE, § 8) et de la nécessité de garantir corrélativement, tant la qualité que l'efficacité de l'intervention judiciaire.

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

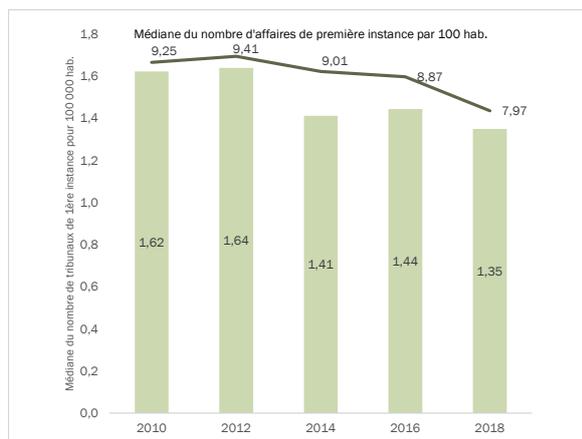
## » La diminution du nombre de tribunaux de droit commun et des implantations géographiques des juridictions a-t-elle une incidence sur le nombre d'affaires soumises aux tribunaux ?

■ L'un des arguments invoqués à l'encontre de la suppression de tribunaux consiste à dire que l'éloignement de la juridiction peut dissuader certains justiciables de s'adresser à la justice.

■ Même s'il semble que le volume d'affaires soumises aux tribunaux de première instance suive l'évolution du nombre de juridictions, il convient d'analyser avec prudence ces données statistiques. Seuls un examen approfondi des données et une étude spécifique de la question - qui excèdent les limites de ce rapport - permettraient de déterminer clairement si l'évolution du nombre de juridictions a, ou non, une influence sur le nombre d'affaires portées en justice.

■ Par ailleurs, la tendance à la spécialisation des juridictions, compétentes pour les affaires d'une nature particulière, est susceptible d'avoir une incidence sur la nature des affaires soumises aux tribunaux.

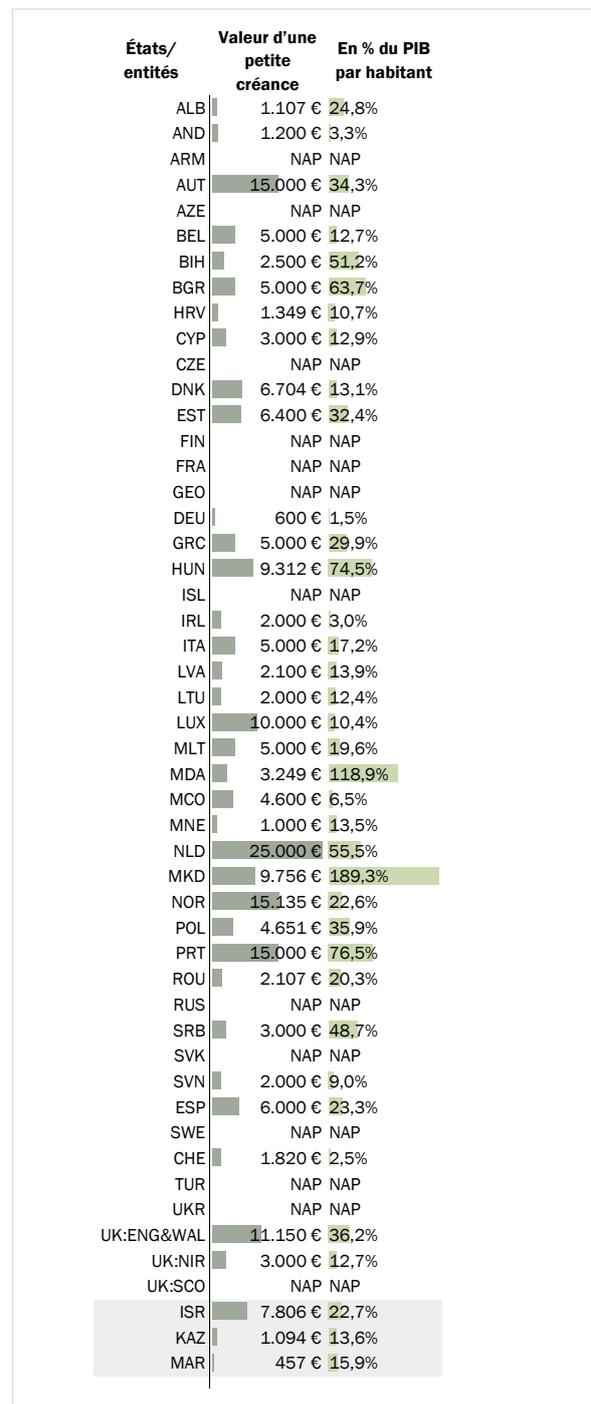
Graphique 4.1.13 Evolution en termes de médiane du nombre d'affaires de première instance pour 100 habitants et du nombre de tribunaux pour 100 000 habitants (Q42, Q91)



## » Les petits litiges de la vie quotidienne conservent-ils leur place, dans un tel contexte, devant les tribunaux ?

■ De ce point de vue, les données collectées ne font pas apparaître d'évolution majeure au cours de la période récente (graphique 4.1.14).

Graphique 4.1.14 La valeur d'une petite créance et le ratio par rapport au PIB par habitant (Q3, Q45-2)



■ Certes, certains Etats ont réduit le nombre de tribunaux compétents pour les petits litiges (par exemple : **Belgique, France, Lituanie**) mais cette observation est étroitement liée à la tendance à la baisse du nombre de tribunaux de première instance (de droit commun et spécialisés) décrite précédemment. On peut également observer en Europe une légère tendance à la baisse du nombre de ces juridictions (1,04 juridiction pour 100 000 habitants, au lieu de 1,2 juridiction en 2016). Toutefois, globalement, les Etats semblent avoir maintenu leurs modes de règlement judiciaire des litiges entrant dans cette catégorie.

■ De même, le seuil en dessous duquel une somme d'argent entre dans la catégorie des petites créances continue à varier considérablement d'un Etat à l'autre et peut aller jusqu'à 25 000 € (**Pays-Bas**). Le montant moyen de ce qui constitue une petite créance a néanmoins augmenté : de 4 029 € pour la période antérieure (données 2016) à 4 836 €. Il convient enfin de mentionner que dans 34 des 47 Etats membres et entités la définition de la petite créance est la même que celle utilisée par la CEPEJ.

## » La diminution du nombre de tribunaux, est-elle toujours accompagnée d'une promotion des modes alternatifs de règlement des différends (ADR) ou d'une politique d'accès numérique à la justice ?

■ Si la réduction du nombre des tribunaux est souvent à l'ordre du jour, les Etats prennent tout aussi fréquemment diverses mesures propres à en atténuer les effets, tels que les modes alternatifs de règlement des différends (ADR) et le développement des techniques informatiques de saisine des juridictions et de gestion des procédures judiciaires.

■ A titre d'exemple, le développement des technologies de l'information est parfois invoqué pour justifier la suppression de certains tribunaux dits de « proximité », au motif que ces technologies permettent aux citoyens, quel que soit leur domicile et leur éloignement du tribunal, de former une demande en justice et de suivre les procédures engagées.

■ Dans son Avis no. 14(2011), le CCJE a néanmoins souligné que, si les technologies de l'information étaient un moyen utile d'aide à la réalisation des droits des justiciables, elles ne pouvaient en tout état de cause justifier la suppression de tribunaux, montrant ainsi la nécessité, compte tenu de la spécificité des

activités judiciaires, de maintenir un lien direct et concret entre le public et les lieux de justice.

■ L'analyse, à partir des données fournies par les Etats, de l'effet de telles mesures alternatives et politiques informatiques sur le droit d'accès à la justice et sa préservation mériterait d'être approfondie.

■ Les institutions judiciaires sont en constante évolution. Comme le rapport établi à partir des données 2016 l'avait déjà relevé, il est intéressant de constater que plus de la moitié des Etats dont les systèmes judiciaires sont examinés par la CEPEJ évoquent encore en 2018 le fait que des réformes de ces systèmes sont engagées ou envisagées.

## USAGERS DES TRIBUNAUX

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

■ Les usagers des tribunaux sont importants car leur opinion sur la qualité du système judiciaire, la gestion des tribunaux, les juges et le personnel de ces tribunaux constitue l'un des éléments clés de la légitimité et de la confiance dans les tribunaux et le système judiciaire dans son ensemble.

■ Même si la confiance dans les tribunaux est le résultat d'une interaction complexe entre les activités des tribunaux et des juges d'une part, et les caractéristiques historiques, culturelles et sociales d'une société d'autre part, la légitimité du système judiciaire au sein de la société dépend en grande partie de sa capacité à répondre systématiquement aux besoins et aux attentes des usagers de la justice.

### » Comment les systèmes judiciaires démontrent leur attention à l'égard des usagers des tribunaux ?

■ Au sens large, les usagers des tribunaux incluent chaque individu en tant qu'utilisateur potentiel. De ce point de vue, l'attention des Etats membres à leur égard est démontrée par la mise à disposition du grand public d'informations compréhensibles et actualisées sur le fonctionnement du système judiciaire, la législation, la jurisprudence et les décisions de justice importantes. Ces dernières années, il est constaté que le nombre d'Etats membres fournissant des informations pertinentes et compréhensibles au grand public par le biais d'une organisation efficace

des relations publiques, l'utilisation de porte-paroles officiels, de juges chargés des relations avec la presse ainsi que d'une communication proactive via différents canaux (media traditionnels, sites internet, documents écrits, réseaux sociaux, etc.) est resté élevé. En outre, de nombreuses études montrent que les Etats éduquent les usagers potentiels et futurs des tribunaux par un large éventail d'activités telles que des journées portes ouvertes dans les tribunaux, des simulations de procès, le partage d'expériences personnelles sur le processus de prise de décision par les juges et ce, dans les écoles, pour les étudiants, lors d'événements ou dans les media.

■ Les usagers des tribunaux, dans un sens plus étroit, comprennent tous ceux qui accèdent réellement aux tribunaux pour des raisons personnelles ou professionnelles. Ils ne sont pas seulement les parties, les auteurs, les victimes ou les témoins, mais aussi les professionnels (avocats, procureurs, experts, interprètes, huissiers de justice, notaires, etc.). Les juges et le personnel judiciaire peuvent éventuellement être considérés comme des usagers des tribunaux car ils font partie du tribunal.

■ L'attention envers les usagers des tribunaux (dans un sens plus étroit) se matérialise d'abord par la qualité et la quantité d'informations qu'ils reçoivent sur l'accessibilité physique des tribunaux (l'organisation de la carte judiciaire, l'organisation et les caractéristiques des bâtiments des tribunaux, l'orientation et la signalisation, les dispositions spéciales pour les catégories vulnérables d'usagers de la justice, etc.). Elle est également démontrée par le travail des juges et du personnel judiciaire qui fournissent aux usagers des informations suffisantes, en temps voulu et compréhensibles concernant les procédures auxquelles ils participent. Elle s'illustre encore par une formation

régulière des juges et du 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. Enfin, l'attention portée aux usagers des tribunaux peut être démontrée par les efforts déployés par les tribunaux pour comprendre leurs besoins et attentes 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 et à la promotion de la qualité et de la transparence.

■ Dans la mesure où les usagers des tribunaux forment leur perception du fonctionnement du système en fonction de leur expérience d'usager dans d'autres domaines de leur vie, il convient également de noter que de nombreux Etats membres utilisent l'opportunité offerte par les technologies de l'information et de la communication en termes de connectivité et d'interopérabilité. A cette fin, des bonnes pratiques en matière de communication dans d'autres domaines, provenant à la fois du secteur public et privé, sont mises en place s'agissant du travail des tribunaux. En offrant au public la possibilité 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. Dans le même temps, les données recueillies par la CEPEJ montrent les efforts déployés par de nombreux Etats pour accorder une attention particulière aux catégories vulnérables d'usagers et à ceux qui ne sont pas familiers des nouvelles technologies, afin de garantir un accès égal à la justice.

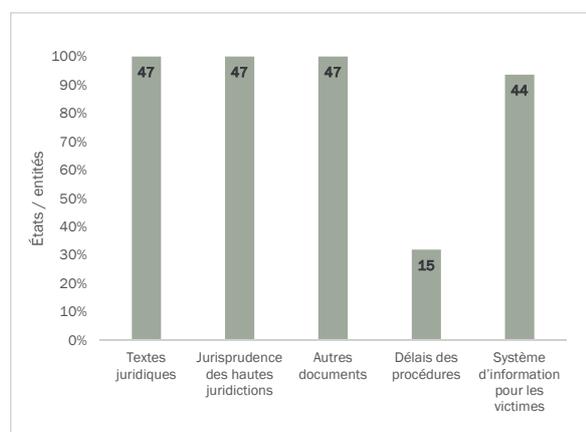
### Exemples à suivre

L'importance que les Etats et la CEPEJ accordent aux usagers des tribunaux est évidente lorsque l'on observe le nombre croissant d'initiatives et de projets récompensés dans le cadre du Prix de la « Balance de Cristal ». Dès 2005, la Cour d'Appel de Rovaniemi en **Finlande** avait préparé un projet-qualité global, dans différents domaines concernés par la qualité de la justice et incluant différentes personnes œuvrant pour une meilleure organisation des tribunaux davantage centrée sur les usagers. Le tribunal régional de Linz en **Autriche** (2006) a amélioré la qualité de son service en aidant les usagers de la justice à obtenir toutes les informations pertinentes auprès d'un guichet unique au sein du tribunal. Comme le système judiciaire est complexe et que les droits ne peuvent être mis en œuvre 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** (2010) a mis en œuvre un projet favorisant une meilleure compréhension par les justiciables des procédures judiciaires et des informations qui s'y rattachent et la Cour suprême de **Slovénie** (2019) a répondu aux besoins des usagers des tribunaux ainsi que des juges et du personnel judiciaire sur la base de recherches qualitatives approfondies sur les besoins des usagers. Le Conseil général des barreaux **espagnols** (2014) a introduit l'aide judiciaire en ligne, tandis que les questions concernant l'état des bâtiments accueillant les tribunaux et les solutions pour pouvoir tenir compte des besoins des tribunaux et de leurs usagers ont été envisagées par le Conseil supérieur de la magistrature de **Serbie** (2015).

## ” Quel type d’information les usagers des tribunaux doivent-ils recevoir pour leur garantir un accès effectif à la justice ?

Des informations correctes et suffisantes sont indispensables pour garantir un accès effectif à la justice. Les informations que les usagers reçoivent varient en fonction de l’étape de la procédure. Avant le début de l’instance, les usagers des tribunaux peuvent recevoir des informations générales sur le travail et les compétences des tribunaux, sur la nature des procédures judiciaires, sur le rôle des différents professionnels impliqués dans ces procédures, sur la représentation devant les tribunaux, sur les possibilités d’aide judiciaire, les droits et obligations des personnes, les démarches à effectuer pour initier une procédure, les délais d’une procédure, son coût et sa durée potentiels, la législation et la jurisprudence pertinentes, etc. Une fois la procédure commencée, les usagers du tribunal peuvent bénéficier d’un libre accès aux informations sur la procédure – ses différentes étapes, le calendrier des audiences, les délais prévus mais également le contenu même du dossier.

Graphique 4.2.1 **Obligation de fournir des renseignements (Q28, Q29 et Q30)**



Chaque Etat ou entité participant a créé des sites internet qui donnent accès à la législation nationale et à la jurisprudence ainsi qu’aux informations pratiques pour les usagers des tribunaux. Dans certains pays, ces informations sont fournies par les tribunaux (par exemple en **Albanie**, à **Malte**, en **Serbie**), dans d’autres par le ministère de la Justice (par exemple la **Croatie**, **l’Islande**, la **Pologne**, la **Slovaquie**, la **Turquie**, **l’Angleterre et Pays de Galles (RU)**). L’accès à la jurisprudence diffère considérablement d’un Etat à l’autre. Si la plupart des Etats soulignent l’absence d’obligation de fournir des informations sur les délais prévus de la procédure, différentes approches de la question sont constatées (par exemple, des instruments pour informer les parties dans la phase préparatoire de la procédure - **Albanie**, **Danemark**, **Finlande**, **Italie**, **Lituanie**, **Macédoine du Nord**, **Roumanie**, **Serbie**, **République slovaque**, **Slovénie**, **Suède**, **Turquie** ; ou un suivi en ligne - **Lettonie**). Les outils informatiques permettent

un accès facile et gratuit à l’information sur la législation et les procédures judiciaires, accélèrent l’échange de documents et d’informations, réduisent les coûts, augmentent la responsabilité environnementale et libèrent le personnel judiciaire des tâches inutiles ; de ce fait, la CEPEJ encourage fortement l’utilisation des nouvelles technologies, conformément aux Lignes directrices de la CEPEJ sur la conduite du changement vers la cyberjustice et la Boîte à outils pour soutenir leur mise en œuvre (voir la partie sur les TIC).

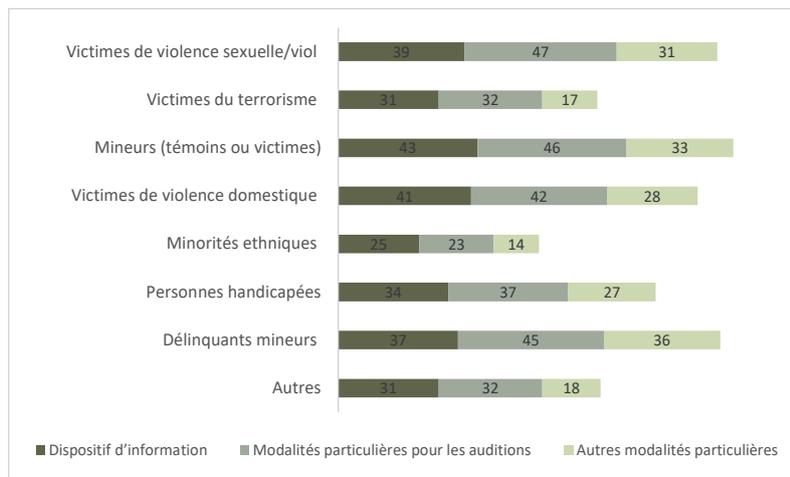
### Exemples à suivre

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**. Un autre exemple vient de la **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 (justice.fr). De la même manière, la **Turquie** a mis en place un site internet répondant aux questions les plus fréquemment posées dans un langage simple et compréhensible, aussi bien pour les usagers nationaux que pour les étrangers. En **Slovénie**, une page internet spéciale contenant des informations compréhensibles pour les usagers concernant le système judiciaire et les procédures judiciaires a été mise en place et des brochures d’information sont disponibles dans les tribunaux.

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

Un grand nombre d'Etats et entités déclarent porter une attention particulière aux victimes de crimes (en particulier de crimes sexuels, de violences domestiques ainsi que résultant de la traite d'êtres humains ou du terrorisme) et aux personnes les plus vulnérables (enfants et mineurs, minorités ethniques, personnes avec un handicap), comme le recommandent les accords et documents internationaux.

Graphique 4.2.2 Modalités favorables applicables aux catégories de personnes vulnérables durant les procédures judiciaires (Q31)



Cette attention particulière se concrétise par un système d'information précis (brochures d'information en plusieurs langues – par exemple en

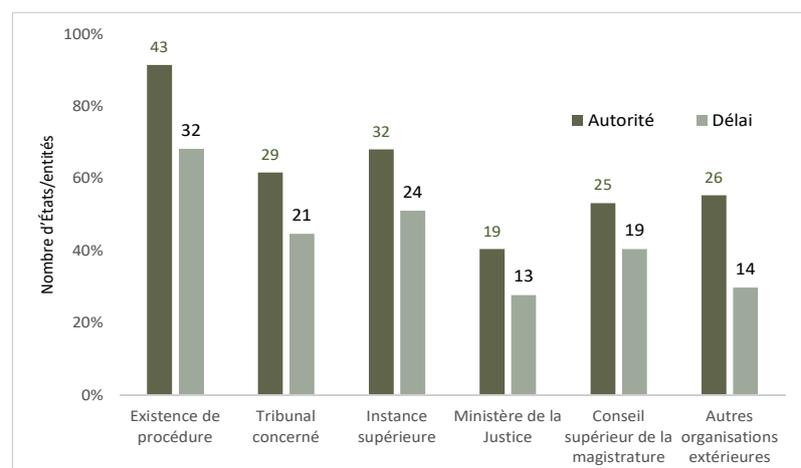
**Bulgarie, Croatie, Finlande, Allemagne, Israël**), par des sites internet spécifiques et des liens vers des organisations gouvernementales et non gouvernementales vouées à l'aide et au soutien des victimes de crimes, par des formulaires d'indemnisation (par exemple en **Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Croatie, Danemark, Finlande, France, Irlande, Lettonie, Lituanie, au Luxembourg, à Malte, Monaco, aux Pays-Bas, en Norvège, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU), Israël**), par de l'aide aux victimes (par exemple en **Arménie, Autriche, Croatie, France, Hongrie, Macédoine du Nord, Irlande, Lettonie, République de Moldova, Fédération de Russie, Turquie**) et des modalités particulières au cours des procédures judiciaires.

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

En dehors des recours légaux ordinaires ou extraordinaires qui visent les décisions de justice individuelles, les usagers des tribunaux peuvent contester l'administration de la justice dans la plupart des Etats et entités. Ces procédures peuvent varier car elles sont enclenchées et menées par différentes institutions, mais une attention particulière devrait être accordée à la préservation de l'indépendance des juges dans leur prise de décision.

La plupart des Etats membres (43) ont mis en place des procédures de plaintes relatives au fonctionnement de la justice. De tels dispositifs peuvent exister au

Graphique 4.2.3 Dispositif national ou local pour déposer des plaintes sur le fonctionnement du système judiciaire, autorité compétente et existence de délais (Q40 et Q41)

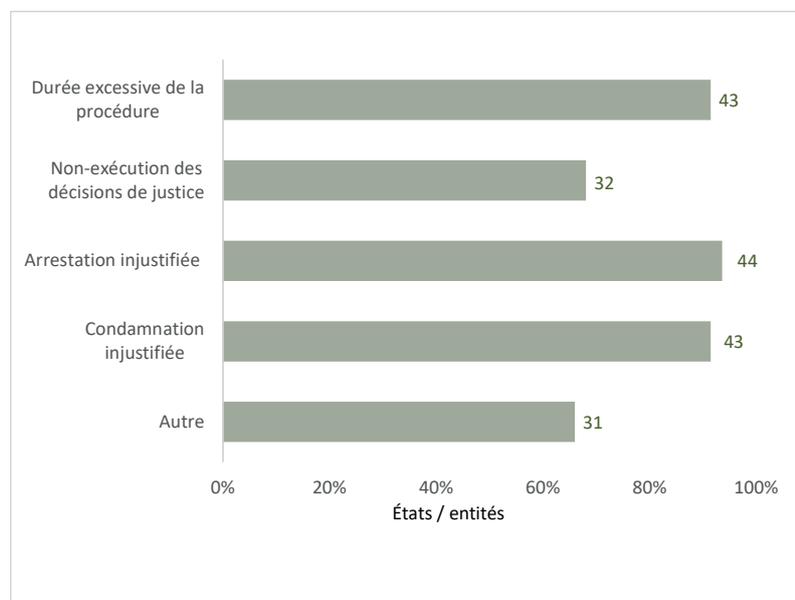


sein du système judiciaire lui-même par le biais du tribunal concerné (29) ou de la juridiction supérieure (32). Des plaintes peuvent également être adressées au Conseil supérieur de la magistrature (25), au ministère de la Justice (19) ou à d'autres organismes externes tels que le médiateur (26). Des délais pour traiter les plaintes existent dans 32 des 43 pays et entités. Ils sont fréquents pour les organes judiciaires et dépendent de l'autorité compétente. Les données sur le nombre de plaintes et les montants accordés en réparation sont très limitées.

## Les pays ont-ils instauré des systèmes d'indemnisation ?

Tous les Etats et entités concernés ont mis en place des mécanismes offrant la possibilité pour les usagers des tribunaux d'être indemnisés en cas de dysfonctionnements du système judiciaire.

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



Dans le domaine du droit pénal, les arrestations et les détentions injustifiées (article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme) peuvent être indemnisées dans presque tous les Etats. Il existe toutefois peu de données disponibles sur le nombre de demandes d'indemnisation formulées, le nombre de condamnations, ainsi que les montants accordés sous forme d'indemnisation, dans la mesure où plus de 75 % des Etats membres n'ont pas pu fournir ces données. D'après les informations communiquées par quelques Etats membres et observateurs, il apparaît que ces chiffres varient considérablement, autant pour le nombre de condamnations que pour le montant moyen accordé en cas de condamnation.

Graphique 4.2.5 Nombre absolu de condamnations et montant moyen d'indemnisation octroyé par condamnation (Q37)



Dans la majorité des Etats et entités ayant fourni des données, la durée excessive des procédures judiciaires et la non-exécution des décisions des juridictions nationales peuvent également faire l'objet d'une indemnisation en vertu de l'article 6 de la Convention.

Comme dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les Etats membres ne fixent pas de délai précis à partir duquel la durée d'une procédure devient excessive 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.

En ce qui concerne le deuxième motif principal soulevé au titre de l'article 6 de la Convention (non-exécution des décisions des juridictions nationales), ce dysfonctionnement peut entraîner une indemnisation dans plus de la moitié des Etats et entités concernés.

Graphique 4.2.6 Pourcentage de condamnations par catégorie (Q37)

	Durée excessive de la procédure	Non-exécution des décisions de justice	Arrestation injustifiée	Condamnation injustifiée	Autre
BIH	32%	29%	4%	1%	34%
HRV	23%	NAP	77%	NA	NAP
FIN	NA	NAP	NA	NA	NAP
FRA	90%	NA	NA	NA	NA
ITA	NA	NA	NA	NA	NAP
LTU	19%	0%	19%	27%	36%
MCO	0%	0%	100%	0%	NAP
MKD	98%	NAP	2%	0%	NAP
SVN	20%	NAP	73%	7%	NAP
SWE	0%	0%	100%	0%	NAP
MAR	22%	11%	67%	0%	0%

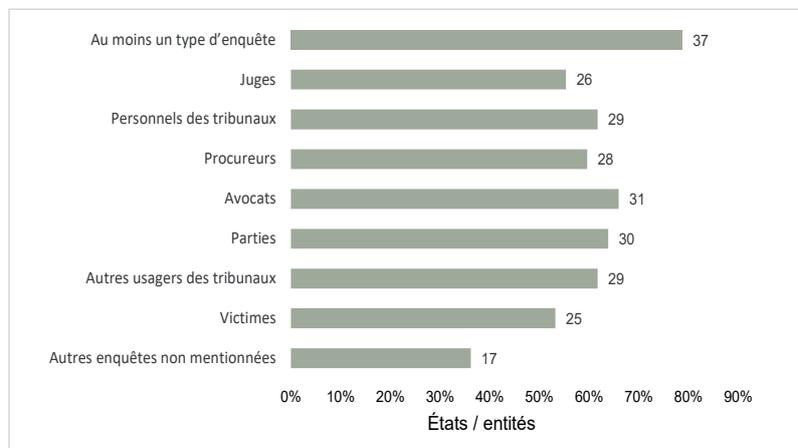
À l’instar des données sur les arrestations et les condamnations injustifiées, seulement un tiers des Etats et entités membres ont fourni des données sur le nombre de procédures et sur les montants accordés concernant la durée excessive des procédures et la non-exécution des décisions de justice. Certains pays s’appuient sur un examen au cas par cas pour l’indemnisation (par exemple, la **Bosnie-Herzégovine**, l’**Islande**, la **Roumanie**), tandis que d’autres ont mis en place un régime national (par exemple l’**Arménie**). Dans certains cas, les montants

accordés peuvent être établis en fonction de la violation (par exemple un montant fixe par jour d’arrestation injustifiée - en **Croatie**) et/ou peuvent être plafonnés (par exemple en **Croatie**, **Allemagne**, **Grèce**, **Lituanie**).

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

Chaque année, un plus grand nombre d’Etats membres et entités organisent des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux. En 2018, 37 Etats et entités ont mis en place des mécanismes pour évaluer la perception que les usagers ont du service fourni par le système judiciaire. Ces enquêtes s’adressent non seulement aux avocats, aux parties, aux procureurs, aux victimes et aux autres usagers des tribunaux dans un sens restreint, mais aussi aux juges, au personnel des tribunaux et à des catégories spécifiques de personnes concernées.

Graphique 4.2.7 Existence d’enquêtes visant à mesurer la confiance en la justice et la satisfaction à l’égard des services fournis par le système judiciaire (Q38)



La fréquence des enquêtes 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 de façon *ad hoc*. La CEPEJ souligne qu’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.

Afin d’aider les Etats membres ou les tribunaux à mener des enquêtes de satisfaction, la CEPEJ a adopté une enquête modèle à l’intention des usagers des tribunaux et des avocats ainsi qu’un guide méthodologique. Les méthodes de collecte de l’information peuvent différer considérablement – des entretiens téléphoniques quantitatives, des questionnaires en ligne, des questionnaires imprimés par les tribunaux eux-mêmes ainsi que diverses approches qualitatives telles que des ateliers, des groupes de discussion, des entretiens guidés approfondies, l’observation et l’analyse de l’activité des réseaux sociaux, etc. Chaque méthode présente des avantages et des inconvénients, chacune mesurant différents aspects de la qualité de la justice.

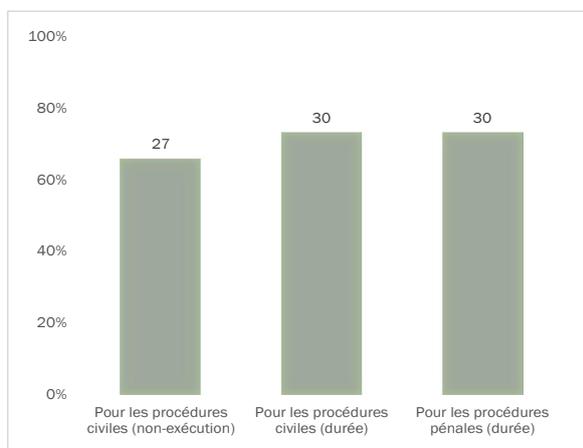
## Exemples à suivre

La **Slovénie** est un exemple d'approche globale en matière de recherche sur la satisfaction des usagers des tribunaux. Des enquêtes quantitatives approfondies de satisfaction sur le fonctionnement des tribunaux en Slovénie, réalisées par des établissements universitaires, sont prévues tous les deux ans au niveau national (2013, 2015, 2017, 2019). 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 du système judiciaire slovène. 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 entretiens approfondis avec les usagers des tribunaux, l'observation dans les locaux des tribunaux ainsi que des analyses des réseaux sociaux. Les résultats des 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.), ces recherches permettant d'identifier plus en détail les domaines susceptibles d'être améliorés dans la gestion des tribunaux. Le projet dans son ensemble (*IQ Justice*) a reçu le Prix de la « Balance de Cristal » de la CEPEJ en 2019.

## Les pays sont-ils dotés d'un système de suivi des violations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ?

Selon les données reçues, la majorité des Etats membres dispose d'un système de suivi des violations de l'article 6 de la Convention. En effet, le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme accordent une attention particulière au respect du « délai raisonnable » des procédures judiciaires et à l'exécution effective des décisions de justice afin de sauvegarder le droit fondamental prévu par l'article 6 de la Convention. Les Etats membres sont invités par la CEPEJ à fournir des informations concernant les affaires portées devant la Cour en vertu de l'article 6 de la Convention, les affaires portées devant les juridictions nationales, ainsi que les mesures visant à promouvoir des procédures judiciaires efficaces.

Graphique 4.2.8 Existence d'un système de suivi des violations liées à l'article 6 de la CEDH (Q86)



L'un des objectifs de la CEPEJ consistant à prévenir les recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme fondés sur le mauvais fonctionnement des systèmes judiciaires en contribuant à améliorer le

fonctionnement de la justice dans les Etats européens, les mesures adoptées par les Etats membres pour prévenir de telles violations sont essentielles.

Certains pays ont mis en place des mécanismes dans leur législation pour accélérer les procédures (par exemple, la **République de Moldova**, le **Monténégro**, la **Fédération de Russie**, la **Slovénie**, l'**Espagne**) ou pour réouvrir une affaire dans le cas d'autres violations de l'article 6 de la Convention. Bien que de tels recours ne constituent pas un système de suivi en soi, ils permettent aux individus de prendre des mesures pour remédier à la situation dans un cas particulier, contribuant ainsi à réduire la nécessité d'avoir recours à la Cour. D'autres pays disposent de mécanismes généraux visant à la prévention globale des violations, tels que le suivi et la diffusion de la jurisprudence de la Cour (par exemple l'**Autriche**, la **République tchèque**, le **Portugal**, la **Fédération de Russie**, la **République slovaque**, l'**Espagne**, la **Suisse**, la **Turquie**), son intégration dans les programmes de formation (par exemple l'**Autriche**, l'**Ukraine**), des rapports au parlement national ou au gouvernement (par exemple la **France**, la **Hongrie**, l'**Italie**, la **République slovaque**), 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 à **Malte**, l'Institut danois des droits de l'homme au **Danemark**, l'Institution nationale des droits de l'homme en **Norvège**, la Commission interministérielle en **Macédoine du Nord**).

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

### ” En quoi consistent les TIC dans les systèmes judiciaires ?

■ Le déploiement des TIC et leur utilisation appropriée participent au bon fonctionnement des systèmes judiciaires, car ils contribuent à améliorer la transparence, l'efficacité, l'accessibilité et la qualité des services fournis. Les TIC ont désormais leur place dans les systèmes judiciaires européens, et notamment dans les activités et l'organisation du travail traditionnellement basées sur le papier (textes juridiques, dossiers, registres des tribunaux, etc.). De plus en plus, les solutions numériques se substituent aux anciens outils. Les tribunaux se transforment pour intégrer ces nouvelles potentialités et pour passer au numérique. Certaines audiences se déroulent par vidéoconférence, la présentation de preuves électroniques se généralise, tandis que les dossiers et les décisions des tribunaux deviennent des objets numériques dont le contenu est structuré au moyen d'un balisage facilitant la recherche, l'analyse et le raisonnement juridique.

■ Les données recueillies par la CEPEJ ces dernières années grâce à ses exercices d'évaluation et à ses études témoignent de l'expansion constante des outils numériques. Plutôt que d'évoquer les technologies de base déjà bien établies, le présent rapport se concentrera sur les développements de pointe qui demeurent un défi pour les systèmes judiciaires. Il subsiste néanmoins des différences importantes entre les pays et il est difficile de les comparer.

■ Des études ont également mis en évidence un décalage entre les résultats obtenus et ceux attendus. En général, les projets TIC de grande envergure, même lorsqu'ils sont couronnés de succès, sont le résultat

d'années d'efforts soutenus tant en termes de développement que de mise en œuvre. Les retards subis et les taux d'échec élevés découlent de la complexité des solutions TIC les plus ambitieuses, ainsi que des interdépendances entre les divers composants matériels, d'applications logicielles et d'exigences procédurales. Ces systèmes doivent refléter les spécificités judiciaires variées et évoluer dans un réseau complexe d'organisations, de règles juridiques et d'attentes.

■ Selon les systèmes judiciaires européens, l'innovation en matière de TIC a pris des voies différentes en raison de tensions entre différents éléments, avec pour conséquence des résultats variables selon les contextes nationaux. Il s'agit par exemple de tensions entre les solutions locales et les solutions centralisées, entre le développement d'outils spécialisés et des systèmes plus globaux et génériques, entre la sécurité des données et l'accès externe des justiciables et du public, entre les compétences du pouvoir exécutif en la matière et ceux du judiciaire. De plus, les cadres institutionnels peuvent différer du fait des spécificités nationales qui caractérisent l'organisation du système judiciaire.

■ Il convient de rappeler que, conformément à l'Avis no 14(2011) du CCJE, « *les TIC doivent être des outils ou des moyens pour améliorer l'administration de la justice, pour faciliter l'accès des justiciables aux tribunaux et pour renforcer les garanties offertes par l'article 6 de la CEDH, à savoir l'accès à la justice, l'impartialité, l'indépendance du juge, l'équité et le délai raisonnable des procédures* », et leur introduction « *dans les tribunaux en Europe ne doit pas compromettre les aspects humain et symbolique de la justice* ».

### ” Comment lire les données relatives aux TIC ?

■ Dans la Grille d'évaluation de la CEPEJ, les questions relatives aux TIC ont légèrement changé depuis le précédent exercice. L'objectif de ce changement, en plus d'améliorer le processus de collecte des données, était d'approfondir l'examen des nouveaux domaines d'analyse identifiés dans les précédentes études, tels que l'open data des décisions de justice, la collecte statistique ou l'utilisation des preuves électroniques. Les Etats membres et entités ont en outre affiné leurs réponses pour des réalités identiques. Pour ces raisons et du fait du développement rapide de ces technologies, il est difficile d'opérer des comparaisons depuis 2014.

■ Comme dans les rapports précédents, il convient de souligner qu'un haut niveau de développement ne signifie pas nécessairement une utilisation effective et un impact positif sur l'efficacité des tribunaux ou

la qualité du service public de la justice. Il est en effet plus facile de quantifier les technologies investies et le degré de leur diffusion, que de mesurer le degré réel de leur utilisation, qui est plus subjectif. Le niveau de développement est donc à croiser avec d'autres indicateurs (tels que la durée de traitement des procédures) pour tenter de dresser des conclusions.

■ Il est utile d'examiner les TIC susceptibles d'être utilisées dans les systèmes judiciaires européens, telles que l'intelligence artificielle et les blockchains. Il est également intéressant d'évaluer les politiques et les technologies émergentes et de distinguer l'effet de mode des potentiels réels. En la matière cependant, les données n'ont pas démontré un déploiement réel de ces outils par rapport à l'édition précédente, qui irait au-delà de l'expérimentation ou de l'automatisation de certaines activités.

Enfin, s'il est possible d'évaluer différents niveaux de déploiement des technologies, d'autres aspects – tels que la structure de l'administration ou la nécessité d'un cadre juridique spécifique pour autoriser l'utilisation des TIC – ne suivent pas une logique linéaire. Dans ces conditions, ce rapport, contrairement à l'édition précédente, ne présente pas un indice global des TIC qui inclut un cadre législatif régissant ces technologies et leur administration.

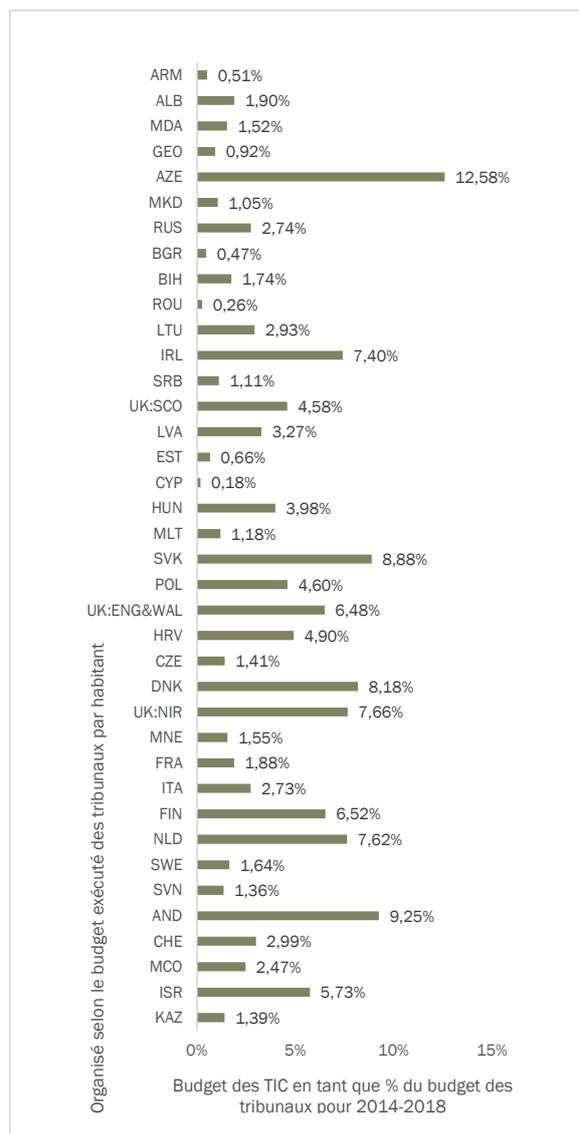
## » Quel est le coût des TIC ?

En matière de technologies de l'information, les efforts budgétaires peuvent varier considérablement en fonction du cycle de vie des composants technologiques. Généralement, les phases de développement, de déploiement et d'évolution nécessitent des dépenses nettement plus élevées que la phase de maintenance. En même temps, à mesure que les systèmes TIC vieillissent, leur interdépendance s'accroît, ce qui rend leur mise à niveau ou leur remplacement plus difficiles lorsque de nouveaux protocoles et normes apparaissent. Afin de tenir compte de ces multiples logiques qui déterminent le coût des TIC, au lieu de comparer l'effort budgétaire en matière de TIC entre deux cycles, cette édition du rapport analyse les dépenses moyennes enregistrées au cours des trois derniers cycles d'évaluation.

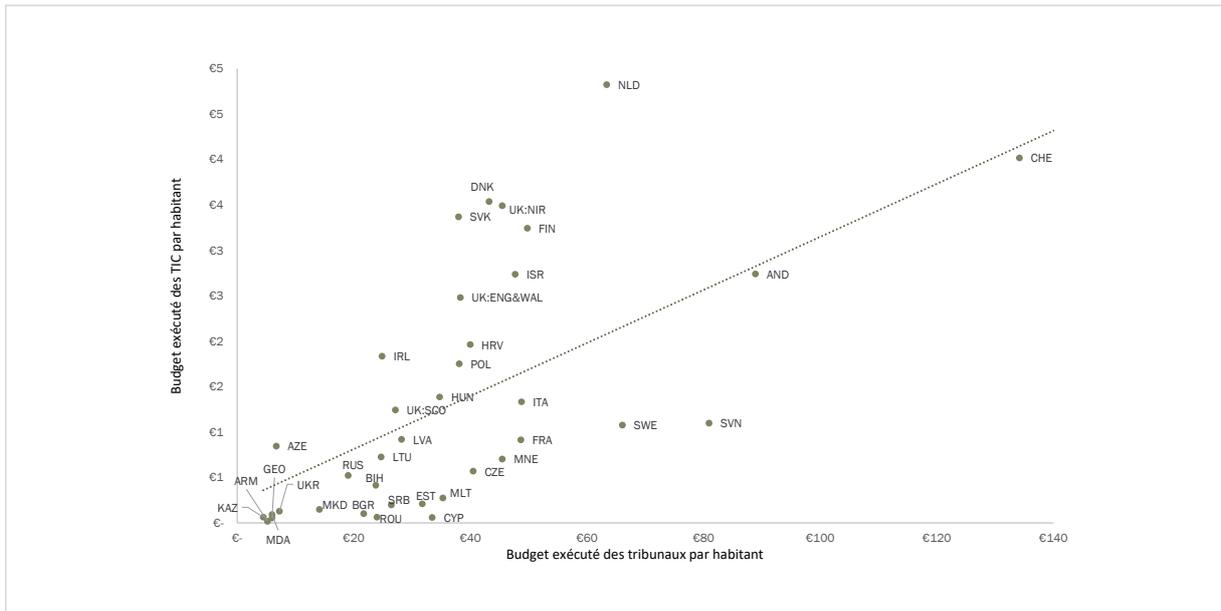
L'examen de la variation des budgets moyens alloués à l'informatisation des tribunaux entre 2014 et 2018 (en pourcentage du budget global des tribunaux) fait clairement apparaître le niveau des efforts consentis par les divers Etats et entités. Les Etats et entités sont présentés en fonction du budget alloué aux tribunaux par habitant, du plus faible au plus élevé. La tendance générale (indiquée par la ligne de tendance du graphique 4.3.2) semble suggérer que les systèmes judiciaires disposant de ressources importantes ont tendance à investir davantage dans les TIC. Cette tendance n'est cependant pas très prononcée, comme le montre l'exemple d'Etats tels que **Monaco**, la **Slovénie** et la **Suisse**, dans lesquels on constate un budget des tribunaux par habitant élevé au regard d'une participation relativement faible du budget des TIC au budget alloué aux tribunaux. Par ailleurs, l'**Azerbaïdjan** fait figure d'exception parmi les Etats avec un faible budget des tribunaux par habitant mais un niveau relativement élevé de ressources consacrées aux TIC. Il est surprenant de constater dans certains Etats une différence entre le budget approuvé et le budget exécuté consacré aux TIC au sein du budget des tribunaux, en particulier en **Andorre** (0,97 % contre 9,25 %) et en **République slovaque** (3,45 % contre 8,88 %).

Le diagramme de dispersion et la ligne de tendance signalent la corrélation positive entre le budget exécuté des tribunaux par habitant et la part de ce budget allouée aux TIC par habitant. Comme le montrent les données, le pourcentage du budget alloué aux TIC peut varier assez considérablement.

Graphique 4.3.1 Participation moyenne du budget exécuté des TIC au budget des tribunaux sur la période, 2014-2018 (Q6)

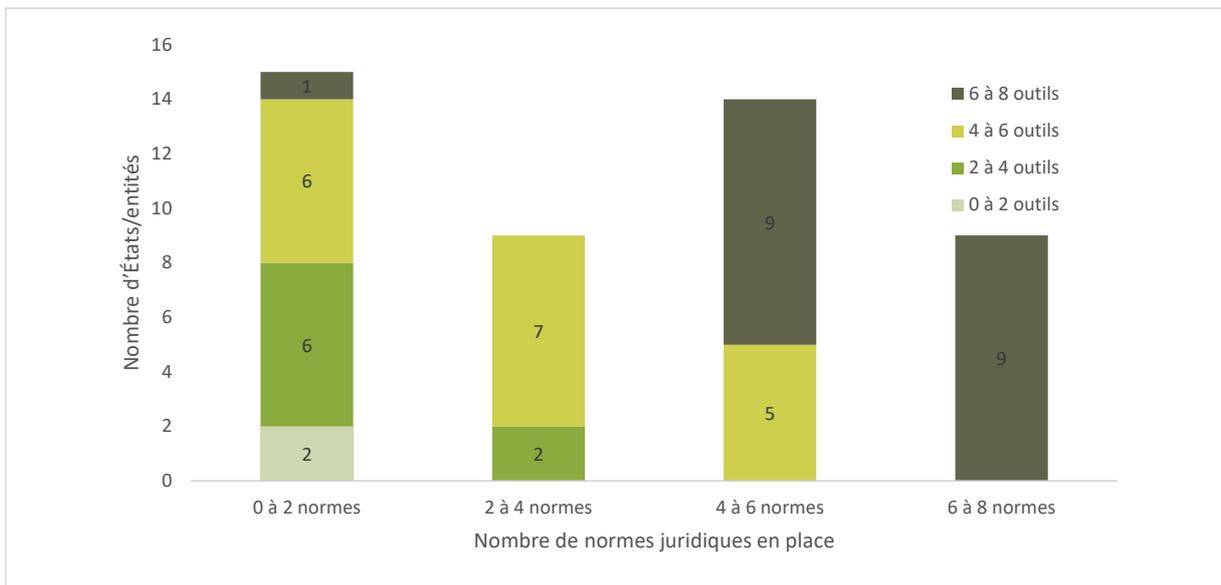


Graphique 4.3.2 **Budget exécuté des tribunaux par habitant par rapport au budget exécuté des TIC par habitant en 2018 (Q6)**



## » La technologie doit-elle être autorisée et réglementée par la loi pour être mise en œuvre ?

Graphique 4.3.3 **Etats et entités regroupés selon le nombre d'outils TIC disponibles et le nombre de normes juridiques en place en 2018**



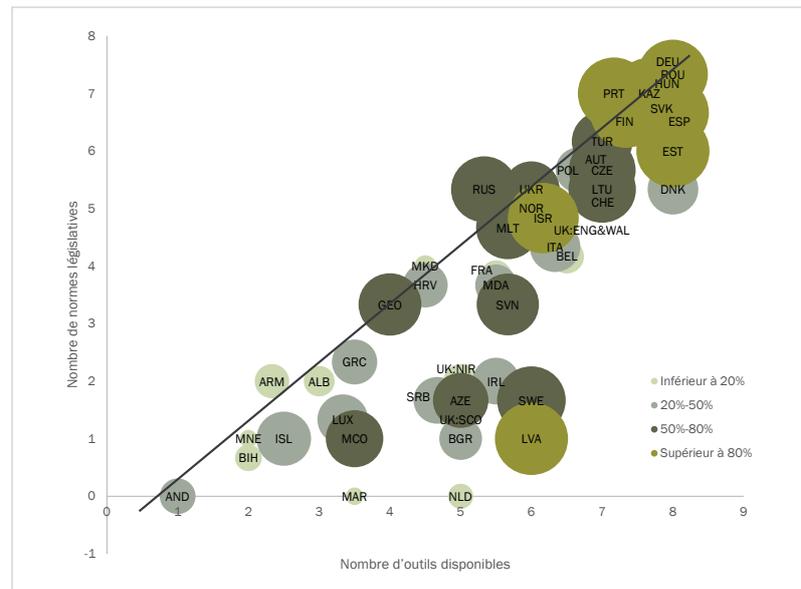
■ S'agissant de l'arsenal juridique, l'analyse des réponses des Etats et entités confirme qu'il y a généralement un lien entre le niveau de déploiement des outils TIC et l'existence de normes spécifiques pour encadrer leur utilisation. Cette tendance s'observe dans le graphique 4.3.3, où 23 Etats et entités se concentrent dans les groupes dans lesquels 7 à 8 outils TIC sont disponibles et où de nombreuses normes juridiques (entre 4 et 6 et entre 6 et 8) sont en place. Bien sûr, on trouve aussi des Etats dans lesquels un nombre élevé d'outils TIC sont disponibles en présence d'un cadre législatif quasi inexistant (entre 0 et 2 normes juridiques), comme l'**Azerbaïdjan**, la **Bulgarie**, la **Lettonie**, les **Pays-Bas**, la **Serbie**, la **Suède** et l'**Écosse (RU)**.

Le questionnaire de la CEPEJ couvre l'étude des diverses possibilités ci-après :

- ▶ saisir les tribunaux par voie électronique ;
- ▶ solliciter l'aide judiciaire par voie électronique ;
- ▶ transmettre des convocations à un rendez-vous judiciaire ou à une audience par voie électronique ;
- ▶ communication électronique entre les tribunaux, les avocats et/ou les parties ;
- ▶ communication électronique avec des professionnels autres que les avocats ;
- ▶ vidéoconférence entre les tribunaux, les professionnels et/ou les usagers ;
- ▶ enregistrement d'auditions ou de débats ;
- ▶ présenter des preuves sous forme électronique.

Il existe un certain nombre d'Etats et entités dans lesquels, bien que la technologie soit totalement déployée, le cadre législatif est inexistant et, à l'inverse, des Etats et entités qui, en dépit de l'existence d'un tel encadrement, n'en sont manifestement qu'au stade de l'expérimentation des TIC.

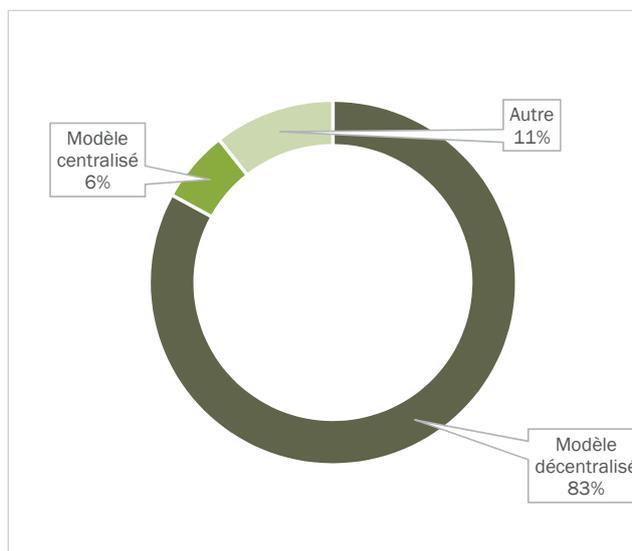
Graphique 4.3.4 Nombre de normes législatives en vigueur par rapport au nombre de domaines dans lesquels il est possible d'utiliser les TIC et niveau de déploiement des TIC en 2018



Le graphique 4.3.4 corrélant le niveau d'informatisation et le cadre législatif spécifique laisse apparaître deux groupes d'Etats et d'entités : l'un suit la ligne de tendance principale, où le nombre d'outils est proportionnel au nombre de normes juridiques ; l'autre (en dessous de la ligne de tendance), où peu de normes juridiques sont en vigueur probablement parce qu'ils ne sont pas équipés de tous les outils TIC. L'exigence d'un cadre législatif plus solide semble largement dépendre du taux de déploiement des outils TIC disponibles. Comme le montre le niveau de déploiement (représenté par la taille des cercles), les Etats et entités en jaune ont à la fois un nombre élevé d'outils TIC disponibles et un nombre élevé de normes législatives. La **Lettonie**, où la réglementation sur les TIC dans le système judiciaire est peu présente, fait figure d'exception.

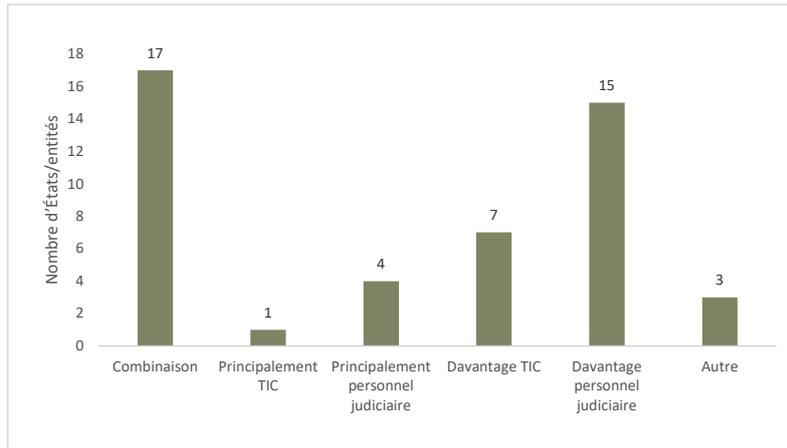
## Quel est le mode d'administration des TIC ?

Graphique 4.3.5 Etats et entités par type d'organisation des TIC en 2018 (Q62-1)



L'administration des TIC est une question sensible car elle doit permettre de trouver un juste équilibre entre le déploiement des outils et l'efficacité et l'indépendance de la justice. Selon les Lignes directrices sur la conduite du changement vers la Cyberjustice de la CEPEJ : « Les promoteurs d'un projet de modernisation ayant recours à l'informatique doivent développer une vision du système judiciaire qui dépasse la seule logique d'un projet ». (Document CEPEJ(2016)13). L'Avis no14(2011) du CCJE souligne que « les TI doivent permettre de renforcer l'indépendance des juges à tous les stades de la procédure et non de la mettre en cause » et que « quelle que soit l'instance en charge de la gestion informatique, il est nécessaire de s'assurer que les juges sont activement impliqués dans la prise de décision concernant les TI au sens large » (§ 32).

Graphique 4.3.6 Leadership dans l'administration des TIC en 2018



Le paysage européen présente une diversité d'options en ce qui concerne la structure nationale chargée de l'élaboration des politiques stratégiques et l'administration des TIC dans les systèmes judiciaires. Ces structures doivent tenir compte de deux éléments :

- 1) la centralisation / décentralisation des politiques, des stratégies et de l'administration en matière de TIC, et
- 2) la composition du personnel (technique / judiciaire) et la coordination de ces structures (par exemple, ces organes peuvent être dotés d'un département informatique soutenu par des professionnels de la justice, tels que des juges, des procureurs, du personnel non judiciaire, etc.).

## » Quelle est l'ampleur du déploiement des systèmes TIC ?

Le questionnaire d'évaluation de la CEPEJ recueille des données sur le développement des outils TIC dans les systèmes judiciaires plutôt que sur leur utilisation réelle. L'indice construit à partir de ces données fournit donc une indication sur le déploiement des TIC et non sur les résultats obtenus du fait de leur utilisation (comme l'amélioration de l'efficacité ou de la qualité de la justice). En outre, l'accent est mis sur les développements de pointe et non sur les outils informatiques de base déjà présents dans l'ensemble des Etats membres et entités, si l'on en juge par les informations recueillies au cours des cycles récents.

Il y a trois catégories d'outils :

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

La gestion informatique devrait dans tous les cas assurer un dialogue approprié qui « est absolument nécessaire entre ceux qui développent la technologie et les responsables du processus judiciaire » (Avis no14(2011) du CCJE, § 36).

Un autre aspect essentiel de la gouvernance de l'innovation informatique réside dans la manière dont ses résultats sont mesurés. Les éléments de mesure peuvent notamment inclure l'amélioration des processus administratifs, la réduction de la charge de travail des tribunaux, et l'optimisation des ressources humaines.

Le dernier élément à prendre en compte est la question de savoir si le développement et la maintenance des systèmes informatiques sont opérés en interne ou de manière externalisée : parmi 40 Etats et entités, 27 ont indiqué externaliser au moins une partie des services informatiques.

L'indice global de développement des technologies de l'information (sur une échelle de 0 à 10) reflète le poids de chacun des outils informatiques analysés ; ce n'est donc pas une moyenne, mais une moyenne pondérée des trois catégories d'outils (le poids de chacune étant respectivement de 12 %, 43 % et 45 %).

Il se peut que les Etats qui se trouvent être particulièrement avancés dans l'un de ces domaines du droit (civil et commercial, pénal et administratif) n'obtiennent pas un score global élevé compte tenu du retard qu'ils accusent dans un ou deux des autres domaines.

Enfin, les réponses aux questions sur les TIC, parce qu'elles reposent en partie sur une auto-évaluation, pourraient être légèrement biaisées. En conséquence, la mise en comparaison des systèmes judiciaires doit faire l'objet d'un soin tout particulier et devrait être étayée par des données qualitatives supplémentaires.

Graphique 4.3.7 Taux de déploiement de l'ensemble des TIC et par catégorie en 2018

État/entité	Indice global	Aide à la décision	Gestion des tribunaux et des affaires	Communication avec les tribunaux
CYP	1,52	2,12	2,45	0,00
ARM	2,78	4,37	3,41	0,54
UK:SCO	3,06	4,32	3,64	1,15
NLD	3,13	3,65	5,23	0,47
UK:NIR	3,43	2,68	5,32	2,17
SRB	3,44	3,95	3,64	2,66
BGR	3,55	3,88	6,18	0,60
AND	3,73	2,59	7,05	1,50
UKR	3,95	3,17	4,36	4,35
GRC	3,98	2,17	5,86	3,96
IRL	4,40	5,50	4,32	3,24
ALB	4,62	5,77	7,73	0,34
UK:ENG&WAL	4,72	3,02	7,23	3,91
BIH	4,80	6,19	7,27	0,91
MNE	4,87	5,13	9,09	0,34
DNK	4,96	4,14	5,05	5,68
BEL	5,08	6,68	5,86	2,68
FRA	5,19	4,61	7,73	3,20
POL	5,27	4,63	6,36	4,78
HRV	5,48	7,83	7,05	1,49
MDA	5,48	6,83	8,23	1,36
LUX	5,54	6,83	6,36	3,42
CHE	5,55	4,36	7,00	5,24
MKD	5,68	7,28	7,95	1,78
GEO	6,21	4,71	6,82	7,07
CZE	6,33	6,53	5,36	7,02
ITA	6,42	6,11	8,05	5,10
AZE	6,79	6,90	7,27	6,17
MLT	7,09	7,04	8,09	6,15
ISL	7,09	7,78	8,77	4,71
NOR	7,66	6,83	10,00	6,13
LTU	7,66	7,51	7,73	7,73
MCO	7,70	10,00	9,32	3,77
SVN	7,71	7,88	9,55	5,68
SWE	7,74	7,88	7,27	8,04
ROU	7,95	9,29	6,91	7,63
TUR	8,14	6,83	9,09	8,48
FIN	8,16	6,83	8,41	9,22
DEU	8,30	8,77	6,50	9,64
ESP	8,50	6,83	8,41	10,24
AUT	8,62	9,51	6,82	9,51
SVK	8,73	8,31	7,55	10,33
RUS	8,81	8,24	9,09	9,09
HUN	9,08	8,41	9,09	9,72
EST	9,25	7,88	10,00	9,86
PRT	9,25	8,11	9,77	9,86
LVA	9,79	9,29	10,00	10,07
ISR	8,78	7,53	9,59	9,22
KAZ	9,23	8,94	9,09	9,64
MAR	4,76	6,83	6,59	0,86
<b>Moyanne</b>	<b>6,11</b>	<b>6,15</b>	<b>7,11</b>	<b>5,04</b>

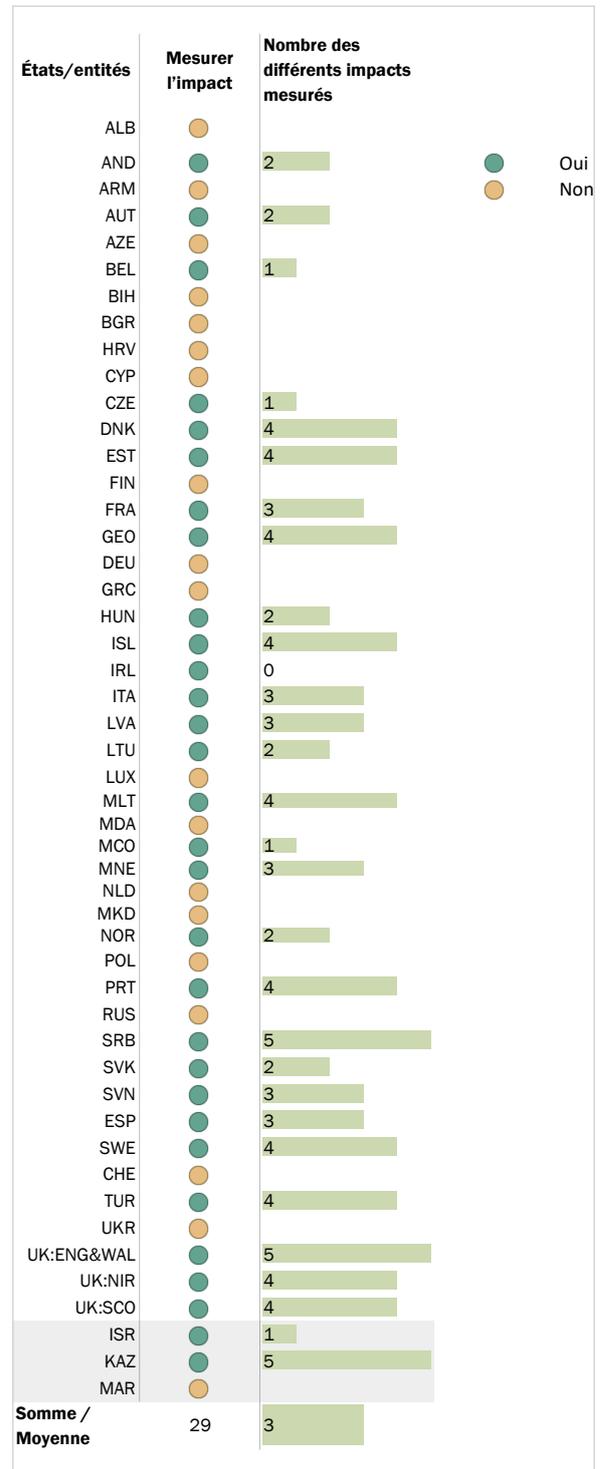
Les Etats ont en général concentré leurs efforts de façon prioritaire sur les outils de gestion des tribunaux et des affaires, puis sur les outils d'aide à la décision et, enfin, sur les outils de communication entre les tribunaux, les professionnels et/ou les utilisateurs des tribunaux. Cependant, cela n'est pas vrai dans tous les cas. Parmi les pays dont l'indice global de développement des TIC est le plus faible, l'Arménie et l'Écosse (RU), par exemple, semblent avoir accordé relativement plus d'attention aux outils d'aide à la décision qu'aux autres catégories d'outils. En outre, quelques pays – notamment certains de ceux qui affichent les scores les plus élevés pour l'indice global de développement des TIC – semblent avoir accordé relativement plus d'attention aux outils de communication entre les tribunaux, les professionnels et/ou les utilisateurs des tribunaux qu'aux systèmes d'aide à la décision (Estonie, Finlande, Hongrie, Allemagne, Portugal, Fédération de Russie, République slovaque, Espagne, Turquie). Enfin, deux pays, l'Espagne et la République tchèque, tous deux au-dessus de la valeur moyenne de l'indice, semblent avoir opté pour des approches opposées : le premier affiche un indice plus élevé pour les outils de communication avec les tribunaux, alors que le second affiche un indice plus élevé pour les outils d'aide à la décision.

## » L'impact des TIC est-il mesuré ?

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

■ L'utilisation des TIC peut avoir un impact sur différents aspects de l'organisation du système judiciaire et de ses services. Le graphique 4.3.8 reflète la tentative de plusieurs Etats et entités d'évaluer cet impact. Dans l'ensemble, les données indiquent que la majorité des Etats et entités mesurent d'une certaine façon les bénéfices concrets résultant d'une ou plusieurs composantes de leurs systèmes d'information (29 Etats et entités membres et deux Etats observateurs). Concernant les domaines dans lesquels les Etats et entités mesurent des bénéfices concrets, on note dans un ordre décroissant : les processus opérationnels (23 Etats ou entités), la charge de travail (21), les coûts (20), les ressources humaines (17).

Graphique 4.3.8 Mesurer l'impact des projets TIC en 2018 (Q65-4 et 65-4-1)



## » La justice électronique est-elle une aide dans le cadre de la crise du COVID-19 ?

■ Dans le cadre de la crise du COVID-19, les technologies de l'information ont démontré leur capacité à soutenir le fonctionnement des systèmes judiciaires en permettant une adaptation rapide aux nouvelles exigences et défis en matière de travail. Parmi les éléments clés du potentiel de l'e-justice, il faut citer les dossiers électroniques des affaires, la communication électronique juridiquement valide entre les parties, les pouvoirs publics et les tribunaux, ainsi que la vidéo-conférence. En même temps, un tel potentiel ne peut se traduire automatiquement dans la pratique, car il faut tenir compte d'éléments juridiques et organisationnels. Par exemple : « *La vidéoconférence permet de faciliter la tenue d'audiences lorsqu'une sécurité élevée est nécessaire pour l'audition à distance des témoins et experts. Elle peut, toutefois, avoir pour inconvénient une perception moins directe ou précise par le juge des propos et réactions des parties, des témoins ou des experts* » (Avis no14(2011) du CCJE, § 30). Passer d'une situation dans laquelle la vidéoconférence était utilisée en guise de dernier recours à une situation où elle est la norme peut nécessiter une redéfinition du rôle et de l'organisation du processus, y compris par exemple des modalités permettant d'identifier les parties ou de garantir leur libre arbitre.

### Les mesures d'urgence COVID-19 des systèmes judiciaires des Etats membres

■ Compte tenu de la situation exceptionnelle liée à la crise du COVID-19, le CEPEJ-GT-EVAL a décidé de consacrer une section aux mesures prises par les Etats membres en réponse aux problèmes que rencontrent les systèmes judiciaires dans leur travail. Cette section est basée sur les réponses collectées auprès des Etats membres et entités au moyen du blog de la CEPEJ « Les mesures d'urgence COVID-19 des systèmes judiciaires nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe ». C'est là une exception à la règle de la CEPEJ qui consiste à utiliser uniquement les données obtenues au moyen de la Grille d'évaluation.

■ Les descriptions des mesures concrètes montrent comment les TIC ont contribué à réduire l'impact négatif de la crise sur les activités et les services des tribunaux, et notamment au niveau juridique et opérationnel.

#### ► Aspects juridiques

■ Afin de réduire les interactions et d'assurer la distanciation sociale, de nombreuses administrations judiciaires ont modifié certaines règles de manière à autoriser les procédures écrites ou le report des audiences. Autant que possible, dans les affaires de moindre importance, les procédures ont été

suspendues (report des délais, etc.). Certaines juridictions, comme la **Norvège**, ont temporairement modifié leur législation pour permettre la signature des décisions par le seul président du tribunal. En même temps, la signature du président du tribunal doit être scannée et envoyée au tribunal pour enregistrement électronique, accompagnée de sa confirmation que les autres juges siégeant ont accepté la décision finale.

■ Dans certains cas, l'utilisation des outils TIC s'est inscrite dans le cadre juridique en place, tandis que dans d'autres, l'adoption d'une réglementation spécifique a été nécessaire. En **Ukraine**, par exemple, une loi spéciale a modifié les codes de procédure pour permettre aux parties d'assister aux audiences par vidéoconférence, en dehors du tribunal, en se servant de leurs propres moyens techniques. Il est intéressant de noter qu'il était prévu que la confirmation de l'identité des utilisateurs devait se faire par signature électronique chaque fois que possible, ou par d'autres moyens conformes à la loi. En **Italie**, le gouvernement a adopté trois décrets-lois instaurant de nombreuses mesures, dont l'une autorisant le recours à la vidéo-conférence, mais uniquement sur l'application officielle du ministère. On trouve des exemples similaires dans d'autres Etats membres, comme l'**Arménie**, la **Bulgarie**, la **Pologne** et le **Portugal**.

■ Enfin, il convient de noter que, dans différentes juridictions, l'utilisation des TIC a été autorisée, recommandée ou exigée. La liberté d'appréciation qui a prévalu en la matière, si elle a favorisé une plus grande souplesse, s'est aussi traduite par un manque d'uniformité dans la mise en œuvre des différentes mesures.

#### ► Aspects opérationnels

■ Au niveau opérationnel, les TIC ont été utilisées pour permettre à la fois la poursuite du travail des tribunaux et la communication entre les tribunaux et leurs utilisateurs.

■ Pour pouvoir fermer les tribunaux ou du moins réduire la présence humaine tout en maintenant le fonctionnement du système, la possibilité de travailler à domicile a été accordée aux juges et au personnel des tribunaux. Cela a soulevé la question de l'accessibilité à distance des systèmes de gestion des affaires, des dossiers et des registres des tribunaux. Si, dans certains systèmes judiciaires, cette possibilité existait avant la crise, dans d'autres, des mesures spécifiques ont dû être prises à cet égard. Les exemples de la **Bosnie-Herzégovine** (tribunal cantonal de Novi Travnik), de la **République slovaque** et de la **Slovénie** ont montré que cela nécessitait soit une autorisation spéciale pour permettre l'exportation et la transmission de dossiers électroniques, soit un accès à distance aux systèmes

d'information. En **Norvège**, le système électronique de gestion des tribunaux a dû être adapté pour que les juges et le personnel auxiliaire puissent travailler à domicile.

■ En **Croatie, Lettonie, Fédération de Russie, Slovaquie et Turquie**, les autorités compétentes ont recommandé le recours aux communications électroniques entre les tribunaux et les parties. En fonction des ressources disponibles, la communication a été organisée par courrier électronique ou à l'aide de solutions TIC de pointe qui permettent également aux parties de vérifier l'état d'avancement des affaires, d'accéder aux informations pertinentes, de soumettre des documents et de consulter les décisions de justice, entre autres.

■ Dans certains cas, l'infrastructure numérique en place a permis de répondre plus facilement à l'urgence, comme ce fut le cas par exemple en **Azerbaïdjan** et au **Kazakhstan**, où durant la crise la plupart des dossiers ont été déposés par voie électronique. Cela étant, les possibilités techniques ne sont pas forcément les mêmes partout ; c'est pourquoi de nombreux États ont souligné que les outils TIC seraient utilisés « *à chaque fois que les organes judiciaires en auraient les moyens* » ou « *dès lors qu'il existe une capacité technique* ».

#### Impact des TIC sur les droits de l'Homme

■ La question de l'impact des audiences à distance sur les droits de l'Homme et le principe d'équité des procès s'est posée. En **Grèce**, les modalités de

l'utilisation de la vidéoconférence ont été précisées, et tous les autres moyens de communication peuvent être utilisés pour autant que les droits de la défense sont respectés. En **Italie**, le décret-loi autorisant l'utilisation de la vidéoconférence prévoit que l'audience, dans tous les cas, se déroule de manière à garantir la participation contradictoire et effective des parties, ce qui oblige le juge à contrôler non seulement l'identité des personnes mais aussi le respect du libre arbitre des parties. La garantie d'une communication privée entre le défendeur en détention et son avocat lors d'une audience à distance a également été soulevée. Il s'agit d'une question complexe qui, si elle n'est pas abordée, pourrait être source de graves problèmes.

#### Résumé

■ Les TIC se sont révélées être des outils précieux voire indispensables à la poursuite du travail des systèmes judiciaires pendant la crise du COVID-19 en Europe. Dans de nombreux cas, leur utilisation a nécessité des modifications de la législation mais aussi des améliorations techniques, comme on a pu le constater dans les États membres et entités. Des inquiétudes se sont exprimées concernant l'utilisation de certains outils TIC dans les procédures judiciaires, mais il est encore trop tôt pour en évaluer l'impact réel sur les droits des parties. La CEPEJ, sur ces questions, a adopté le 10 juin 2020 une Déclaration sur les leçons et défis pour le système judiciaire pendant et après la pandémie du COVID-19.

## Tendances et conclusions

Entre 2010 et 2018 on constate une réduction du nombre de tribunaux en Europe, qu'il s'agisse d'entités juridiques ou d'implantations géographiques. La seconde tendance constatée durant cette période consiste en une hausse de la spécialisation des juridictions. En effet, la part moyenne des juridictions spécialisées est passée de 21% à 26,7% de 210 à 2018. Enfin, on constate que les petites créances n'ont que très peu été affectées par les évolutions exposées ci-dessus. Seul a augmenté le montant moyen de ce qui constitue une petite créance.

On ne saurait par ailleurs suffisamment insister sur l'importance d'inclure les usagers des tribunaux dans le travail quotidien du système judiciaire. Il convient donc de se féliciter que de plus en plus d'États membres fournissent des informations spécifiques aux usagers, tant sur le système judiciaire en général que sur les procédures individuelles. De nombreux exemples montrent comment les États proposent des informations et des aménagements spécifiques aux catégories d'usagers vulnérables, offrent la possibilité de déposer des plaintes concernant le fonctionnement de la justice, mettent en place des systèmes d'indemnisation, mènent des enquêtes de satisfaction auprès des usagers et créent des mécanismes de suivi pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme.

Afin d'améliorer la responsabilité sociale et la confiance dans le système judiciaire, la CEPEJ invite les États membres à consacrer des ressources et du personnel supplémentaires à une meilleure communication avec les principales parties prenantes – les usagers de la justice. En exploitant les avantages des technologies de l'information, les États peuvent mieux informer les usagers des tribunaux, adapter la disponibilité de l'information et créer une communication bilatérale durable avec les usagers. L'analyse et l'utilisation des données, recueillies grâce à des recherches quantitatives et qualitatives sur la satisfaction des usagers, accroissent la légitimité des systèmes judiciaires et aident les chefs de juridiction et les administrations à

assurer un meilleur service de justice, plus efficace. L'utilisation de systèmes d'information pour soutenir ces activités est cruciale. Cependant, c'est la « justice interactionnelle » - 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

Tous les systèmes sont composés d'individus et la CEPEJ invite les États membres à former, soutenir et investir dans chaque personne au sein de leur système judiciaire afin d'améliorer la qualité globale de la justice.

Enfin, l'informatique est devenue un élément constitutif de la prestation de services de justice. Les données fournies par les États membres témoignent de l'évolution des procédures des systèmes judiciaires européens qui, de plus en plus, passent du support papier au numérique. Ceci est vrai tant pour les activités menées en interne dans les tribunaux, que pour les communications entre les tribunaux et toutes les parties impliquées.

Le coût économique de cette innovation doit être appréhendé avec précaution car le budget alloué aux TIC peut varier considérablement au cours des phases de développement, de déploiement et de maintenance. L'analyse comparative du budget moyen sur les trois derniers cycles d'évaluation montre que, si les systèmes judiciaires disposant de ressources relativement plus importantes ont généralement tendance à investir un pourcentage plus élevé du budget des tribunaux dans les TIC, il existe des exceptions.

L'analyse des données indique que les TIC ne sont pas à considérer comme une solution accessoire, mais comme une part intégrante des systèmes judiciaires, avec une nécessaire mise en cohérence avec les autres caractéristiques de ces systèmes. Cela se reflète dans les choix de réglementation et d'administration opérés par les États membres. Par ailleurs, alors que la tendance est à la centralisation des politiques et des stratégies en matière de TIC, les États membres et entités ont développé des approches variées du leadership de l'administration des TIC. Dans la recherche du nécessaire équilibre entre les composantes technique et judiciaire, la plupart d'entre eux tendent à reconnaître une égale pertinence aux deux, avec une légère prédominance de la composante judiciaire.

À l'heure où, dans l'ensemble, les technologies de base sont pleinement déployées dans les États membres et entités, cette analyse s'est concentrée sur les outils de gestion des tribunaux et des affaires, les outils d'aide à la décision et les outils de communication entre les tribunaux, les professionnels et/ou les utilisateurs des tribunaux, révélant des niveaux de déploiement très élevés. Dans les domaines de l'aide à la décision, de la communication électronique et des procédures à distance notamment, il devient impératif de surveiller l'impact des outils utilisés sur les principes d'équité, d'impartialité et d'indépendance de la justice. Il conviendrait d'évaluer également les bénéfices concrets apportés par les TIC, mais aussi tout effet de distorsion que leur utilisation pourrait entraîner.

Efficacité —  
et qualité



■ L'efficacité des tribunaux et des ministères publics est l'un des facteurs essentiels du maintien de l'Etat de droit et une composante fondamentale du procès équitable. Elle facilite la bonne gouvernance, favorise la lutte contre la corruption et renforce la confiance dans les institutions. Des tribunaux et des ministères publics efficaces permettent aux individus de jouir de leurs droits et libertés économiques et sociaux. Ils améliorent le climat des affaires, favorisent l'innovation, attirent les investissements étrangers et garantissent la stabilité des recettes publiques.

■ Ce chapitre décrit les principales tendances et évolutions, et met en avant les meilleures pratiques adoptées par les Etats membres, les entités et les observateurs. Il présente également des faits et chiffres de base sur la performance des tribunaux et des ministères publics. Il aborde toutes les juridictions de manière égale et les compare sans aucune intention de les classer ou de faire la promotion d'un type particulier de système judiciaire. Son approche s'inspire du principe fondamental inscrit dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme – le droit à un procès équitable.

■ Selon la méthodologie de la CEPEJ, une affaire judiciaire est une requête présentée au tribunal, qui doit être résolue par ce dernier dans la limite de sa compétence. Néanmoins, ce qu'un système judiciaire

considère comme une affaire judiciaire peut ne pas l'être dans un autre système. C'est ce qui explique que les données recueillies soient harmonisées en fonction de la définition de la CEPEJ. Certains systèmes juridiques comprennent un ensemble plus large de services judiciaires que d'autres, ce qui se traduit par un nombre plus élevé d'affaires enregistrées. Les Etats et entités ont fourni des informations sur les affaires pénales (réparties par infractions pénales graves, infractions mineures et autres infractions pénales) et sur les affaires autres que pénales (réparties par affaires civiles et commerciales contentieuses, non contentieuses, administratives et autres). Pour chacune de ces catégories, ils ont indiqué le nombre d'affaires pendantes au début de l'année (1<sup>er</sup> janvier 2018), le nombre de nouvelles affaires et d'affaires terminées en 2018 et le nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année (31 décembre 2018). Les données communiquées concernent les tribunaux de première instance, les tribunaux de deuxième instance et d'instance supérieure (Cour suprême).

■ Pour une évaluation plus précise, ce chapitre analyse principalement les affaires pénales, les affaires civiles et commerciales contentieuses et les affaires administratives. Selon le contexte, d'autres types d'affaires peuvent être cependant abordés.

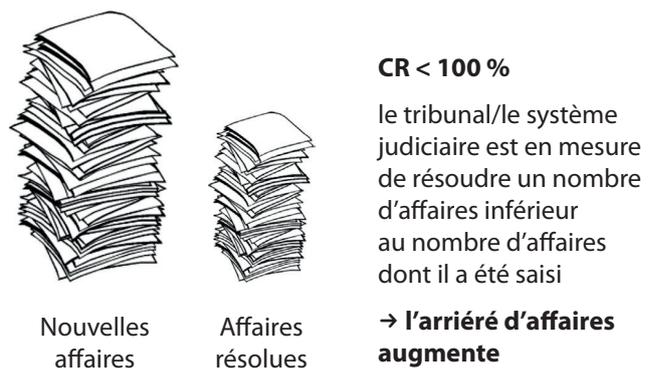
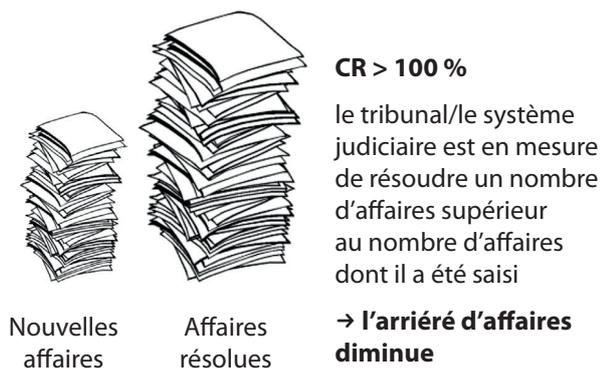
## INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA CEPEJ SUR L'EFFICACITÉ DES TRIBUNAUX

■ La CEPEJ a élaboré deux indicateurs de performance pour évaluer l'efficacité des tribunaux au niveau européen. Examinés conjointement, le taux de variation du stock d'affaires pendantes (*Clearance Rate* - CR) et la durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*Disposition Time* - DT) donnent une image globale de l'efficacité d'un système judiciaire donné. Une analyse de leur évolution permet de mieux comprendre les efforts déployés par le système judiciaire pour maintenir ou renforcer son efficacité.

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

■ Le taux de variation du stock d'affaires pendantes (CR) est le ratio obtenu en divisant le nombre d'affaires résolues par le nombre de nouvelles affaires pour une période donnée, exprimé en pourcentage.

Le CR montre comment le tribunal ou le système judiciaire fait face à l'afflux de nouvelles affaires et permet une comparaison entre les systèmes indépendamment de leurs différences et spécificités.



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

La durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (DT) mesure le temps théorique nécessaire pour qu'une affaire pendante soit résolue devant les tribunaux en tenant compte du rythme de travail actuel des tribunaux. L'indicateur qui en résulte ne doit pas servir à calculer réellement la durée moyenne. Les délais moyens réels de règlement des affaires devraient provenir des systèmes informatiques de gestion des affaires judiciaires.

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

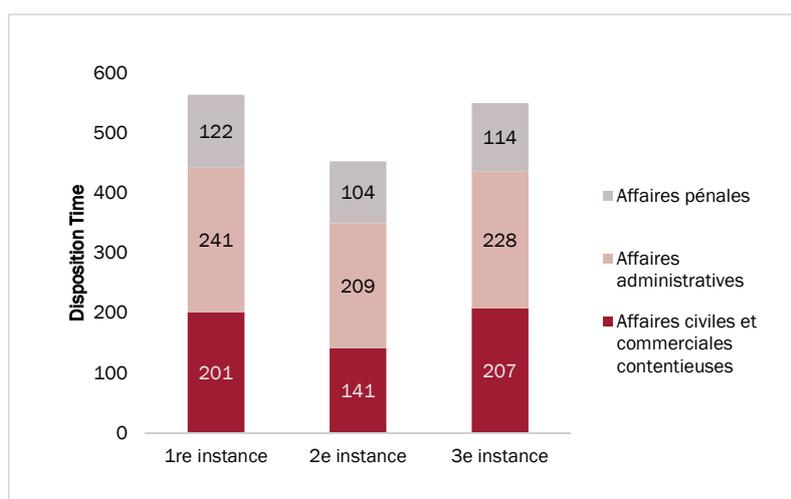
Comme cela demeure impossible dans la plupart des Etats ou entités, cet indicateur fournit de précieuses informations sur la durée estimée des procédures. Il est obtenu en divisant le nombre d'affaires pendantes à l'issue d'une période donnée par le nombre d'affaires résolues au cours de la même période, multiplié par 365. Si le nombre d'affaires pendantes est supérieur à celui des affaires résolues, le DT dépasse 365 jours (un an) et *vice versa*.

## EFFICACITÉ GLOBALE DES JURIDICTIONS EUROPÉENNES

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

En 2018, la valeur médiane du CR des juridictions européennes est stable et proche de 100 %, seules quelques différences mineures étant observées entre les instances et les types d'affaires. Bien que seuls les tribunaux de première instance soient parvenus à obtenir un CR de 100 % ou plus dans les trois catégories d'affaires examinées, les variations dans les autres instances ont été marginales. De manière générale, le CR obtenu en 2018 suppose que les juridictions européennes soient capables de gérer l'afflux d'affaires. Le CR donnant un bilan généralement positif, des conclusions plus utiles peuvent être tirées du DT, comme l'indiquent les graphiques 5.1 et 5.2 ci-dessous.

Graphique 5.1 Médiane européenne du Disposition Time par instance pour l'année 2018



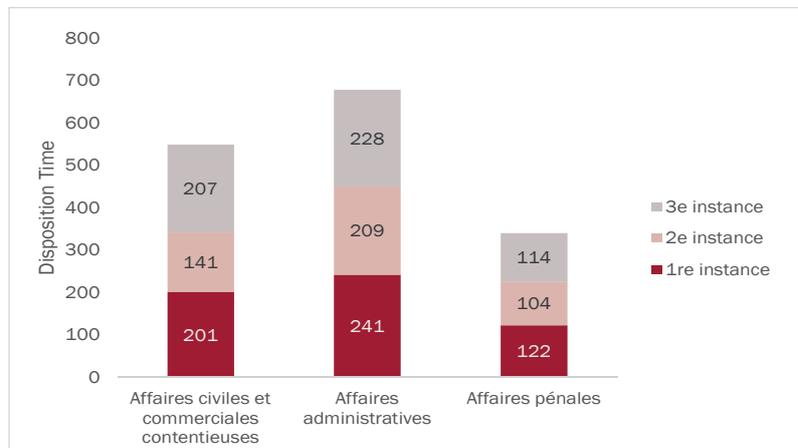
Comme on pouvait s'y attendre, parmi les trois instances analysées, le DT le plus élevé est relevé dans les tribunaux de première instance, avec 201 jours pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, 241 jours pour les affaires administratives et 122 jours pour les affaires pénales. Des résultats très similaires sont obtenus par les juridictions supérieures (Cour suprême) - 207 jours pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, 228 jours pour les affaires administratives et 114 jours pour les affaires pénales. Les tribunaux de deuxième instance enregistrent le DT le plus bas dans chaque type d'affaires observé avec 141 jours pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, 209 jours pour les affaires administratives et 104 jours pour les affaires pénales.

Fait intéressant, parmi les instances supérieures, la Cour suprême enregistre un DT dont la durée est supérieure à celle des tribunaux de deuxième instance. Bien que ce phénomène s'observe dans les trois types d'affaires analysés, la raison qui le sous-tend n'est pas évidente. Il résulte probablement de la concomitance de plusieurs facteurs comme le volume d'affaires des tribunaux et le nombre de juges nommés.

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

Les variations du DT dépendent davantage du type d'affaires que de l'instance judiciaire. Les DT les plus bas sont observés dans les affaires pénales, avec une durée combinée de 340 jours pour les trois instances. Les affaires civiles et commerciales contentieuses se classent au deuxième rang avec un total de 549 jours, tandis que les affaires administratives enregistrent le DT le plus élevé, avec 678 jours. Les délais plus courts et les règles de procédure plus strictes prévus par la législation pénale, ainsi qu'une représentation professionnelle régulière des deux parties, l'accusation et la défense, peuvent expliquer que le DT obtenu soit nettement moins élevé dans les affaires pénales.

Graphique 5.2 Médiane européenne du Disposition Time par domaine du droit pour l'année 2018



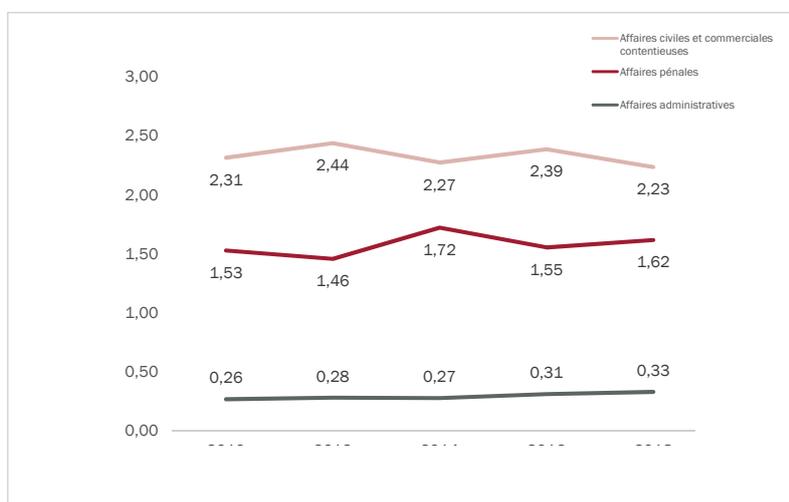
Au niveau européen, les tribunaux de deuxième instance semblent être les plus efficaces. La justice pénale est le domaine du droit dans lequel les trois instances ont été les plus efficaces. En revanche, c'est en première instance et dans le domaine du droit administratif que les tribunaux se sont montrés les moins efficaces.

### TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE

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

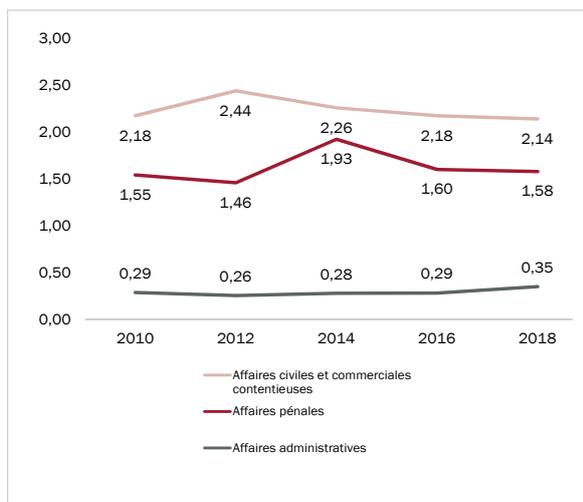
#### Affaires nouvelles et terminées

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



En 2018, les tribunaux de première instance ont été saisis d'un nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses moins élevé qu'en 2010 et 2016. Sur la période la plus longue, comprise entre 2010 et 2018, les nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses ont diminué, passant de 2,31 à 2,23 affaires pour 100 habitants. Pour la même période, les nouvelles affaires pénales sont passées de 1,53 à 1,62. La tendance à la hausse dans le domaine pénal s'explique en partie par la modification du questionnaire de la CEPEJ, qui a demandé, pour la première fois, aux Etats et aux entités de communiquer le nombre d'affaires pénales dites « autres ». Le nombre de nouvelles affaires administratives a enregistré une hausse légère, mais régulière, passant de 0,26 à 0,33 affaire pour 100 habitants.

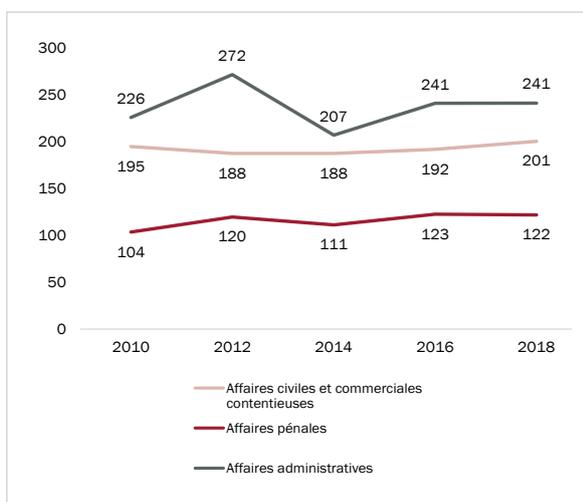
Graphique 5.4 Évolution de la médiane européenne des affaires terminées en première instance pour 100 habitants, par type d'affaires (Q91 et Q94)



Le nombre d'affaires terminées a généralement suivi les tendances observées pour le nombre de nouvelles affaires. Les affaires civiles et commerciales contentieuses résolues ont diminué de 2,18 en 2010 et 2016 à 2,14 en 2018. Dans les affaires pénales, le nombre d'affaires résolues pour 100 habitants est passé de 1,55 en 2010 à 1,58 en 2018. Toutefois, comme cela a été déjà indiqué, les autres affaires pénales ont eu une incidence sur le nombre d'affaires pénales terminées. Concernant les affaires administratives, le nombre d'affaires résolues a suivi la demande, et a légèrement progressé. Les graphiques 5.3 et 5.4 présentent les médianes européennes ; sans surprise, les moyennes montrent des variations plus importantes, mais des tendances similaires.

### Disposition Time

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

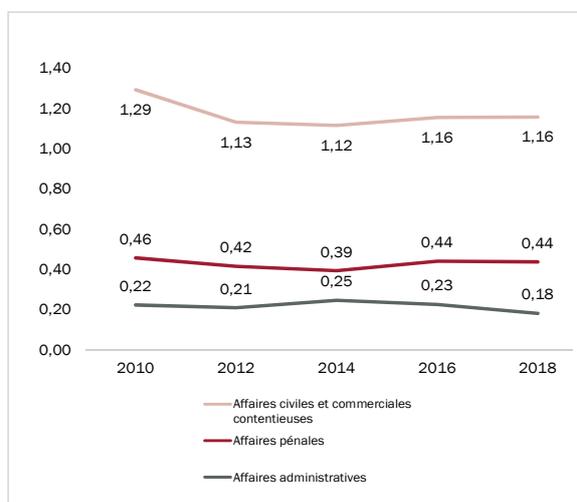


Comme le montre le graphique 5.5, les valeurs médianes européennes du DT ont augmenté, dans une certaine mesure, dans tous les types d'affaires analysés. Pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, une légère tendance à la hausse est observée entre 2010 et 2018, la durée passant de 195 à 201 jours. Elle a augmenté de neuf jours entre 2016 et 2018. Le DT des affaires pénales est sensiblement plus faible sur l'ensemble de la période observée par rapport aux autres types d'affaires examinés. Une légère tendance à la hausse est toutefois relevée - la durée de 104 jours enregistrée en 2010 est passée à 122 jours en 2018. Sur la période plus courte, de 2016 à 2018, une faible diminution d'un jour est constatée. Les variations les plus importantes et le DT le plus élevé sont observés dans les affaires administratives. Le DT est passé de 226 jours en 2010 à 241 jours en 2016 et 2018. Il convient de surveiller les tendances à la hausse des DT en Europe décrites dans le présent document, mais il n'y a pas lieu de s'inquiéter, car les niveaux atteints sont nettement inférieurs à un an et les pentes des courbes ne sont pas fortes.

### Affaires pendantes au 31 décembre

Les affaires pendantes au 31 décembre, qui sont examinées ici, correspondent au nombre d'affaires non résolues reportées d'une année sur l'autre, désignées sous le terme « d'arriéré ». L'existence d'un stock d'affaires pendantes n'est pas préoccupante, car même les systèmes judiciaires les plus efficaces reportent toujours certaines affaires. Il peut s'agir des affaires dont ils ont été saisis à la fin de la période considérée ou de celles qui sont trop complexes pour être résolues dans un délai d'un an. Les affaires pendantes deviennent toutefois problématiques lorsqu'elles sont trop nombreuses et durent trop longtemps.

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



— L'évolution de la médiane européenne des affaires pendantes en première instance, qui est présentée au graphique 5.6, fait apparaître une situation relativement stable dans le temps, avec quelques baisses. Le nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes pour 100 habitants a diminué entre 2010 à 2018, passant de 1,29 à 1,16 affaire. Les valeurs les plus faibles ont été enregistrées en 2012 et 2014. Ce nombre a atteint rapidement 1,16 affaire en 2016 et 2018. Les affaires administratives pendantes sont restées stables autour de 0,2 pour 100 habitants au cours des cinq cycles d'évaluation. Les affaires pénales pendantes sont restées stables à 0,4 affaire pendante pour 100 habitants.

— Ces résultats en baisse et stables des juridictions européennes impliquent que les tribunaux soient généralement en mesure de faire face à leur volume d'affaires en temps voulu sans augmenter le stock d'affaires pendantes ni accumuler des arriérés. La valeur médiane de l'indicateur DT en Europe, en légère hausse pour tous les types d'affaires examinés doit faire l'objet d'un suivi dans le cadre des cycles d'évaluation à venir.

### Quel est l'impact du développement de la médiation judiciaire sur les services des tribunaux ?

Comme lors du précédent cycle d'évaluation, seulement un quart des États et entités ont communiqué des données sur le recours à la médiation conduite ou renvoyée par le tribunal dans le domaine de la justice civile et commerciale, des affaires familiales, administratives, de licenciement, pénales et de consommateurs. Toutefois, même parmi ces États et entités, il n'a pas été possible d'obtenir des données pour tous les types d'affaires prévus dans le questionnaire de la CEPEJ. Les données recueillies sont rares, ce qui empêche tout examen approfondi de l'impact de la médiation conduite ou renvoyée par le tribunal sur l'efficacité des tribunaux. En valeur absolue, les chiffres sont généralement faibles et représentent une proportion infime du volume d'affaires, tout au plus quelques pour cent. Les procédures de médiation des États ont sensiblement fluctué au fil des ans. La **Bosnie-Herzégovine**, par exemple, a fait état de 1 887 procédures de médiation en 2016 et 778 en 2018, tandis que la **Finlande** a enregistré une hausse des médiations passant de 673 à 1 671 sur cette période. La **Pologne** a déclaré un chiffre en hausse pour chaque cycle et a atteint 26 272 affaires en 2018. Il est probable que les périodes d'intensification des activités de médiation conduite ou renvoyée par le tribunal soient liées à des efforts précis (projets) déployés à cette période.

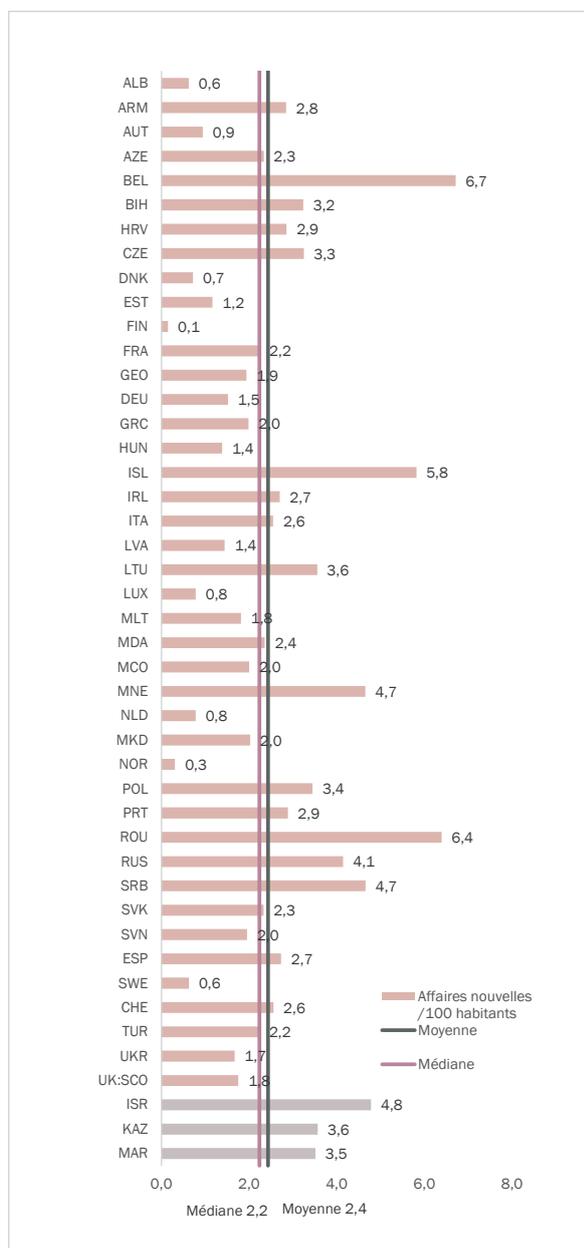
## » Affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance

— Comme le mentionnent les remarques préliminaires du présent chapitre, lorsqu'il est question de justice civile, l'analyse porte principalement sur les affaires civiles et commerciales contentieuses. Cette approche a été retenue pour deux raisons. Premièrement, la catégorie complémentaire des affaires non contentieuses présente continuellement des variations importantes entre les États et entités. Attendu que certaines juridictions comptabilisent les affaires des registres fonciers et des registres du commerce parmi les affaires non contentieuses alors que d'autres les confient à des organes extrajudiciaires spécialisés, il est impossible de procéder à une comparaison appropriée. Deuxièmement, compte tenu de leur complexité, les affaires contentieuses reflètent mieux le travail des juges.

— Les données disponibles appuient l'hypothèse précédente relative aux écarts importants observés dans les affaires civiles non contentieuses. Sur les 32 États et entités qui ont communiqué le nombre d'affaires civiles contentieuses et non contentieuses, sept d'entre eux (22 %) présentent un rapport d'environ 50:50 entre ces deux types d'affaires. Dans 11 États et entités (34 %), la majorité des affaires sont des affaires civiles contentieuses, alors que les affaires civiles non contentieuses sont nettement plus élevées dans 14 (44 %) d'entre eux. Dans quatre États, les tribunaux n'ont pas de compétence au regard des affaires non contentieuses. Il s'agit de l'**Azerbaïdjan**, l'**Islande** et l'**Ukraine**, mais aussi d'**Israël** en tant qu'État observateur.

## La charge de travail des services judiciaires dans les affaires civiles et commerciales contentieuses

Graphique 5.7 Nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance pour 100 habitants en 2018 (Q91)



Le graphique 5.7 présente le nombre de nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance pour 100 habitants en 2018. La médiane des nouvelles affaires dans les juridictions européennes a atteint 2,2 pour 100 habitants, tandis que la valeur moyenne diffère légèrement avec 2,4 affaires reçues pour 100 habitants.

Les différences entre les Etats et les entités sont considérables. La valeur la plus faible est enregistrée en **Finlande** (0,1) et la plus élevée en **Belgique** (6,7). Fait intéressant, il n'existe aucune corrélation claire entre les Etats qui enregistrent des flux supérieurs ou inférieurs à la médiane (d'ordre géographique, économique, politique ou liée à la tradition juridique). En **Belgique**, par exemple, les tribunaux ont été confrontés à une demande supérieure à la demande médiane de services judiciaires, tandis que dans les pays voisins, le **Luxembourg** et les **Pays-Bas**, elle était nettement inférieure à la médiane. La **Belgique**, l'**Islande**, le **Monténégro**, la **Roumanie**, la **Serbie** et **Israël** ont enregistré deux à trois fois plus de nouvelles affaires pour 100 habitants que la médiane européenne.

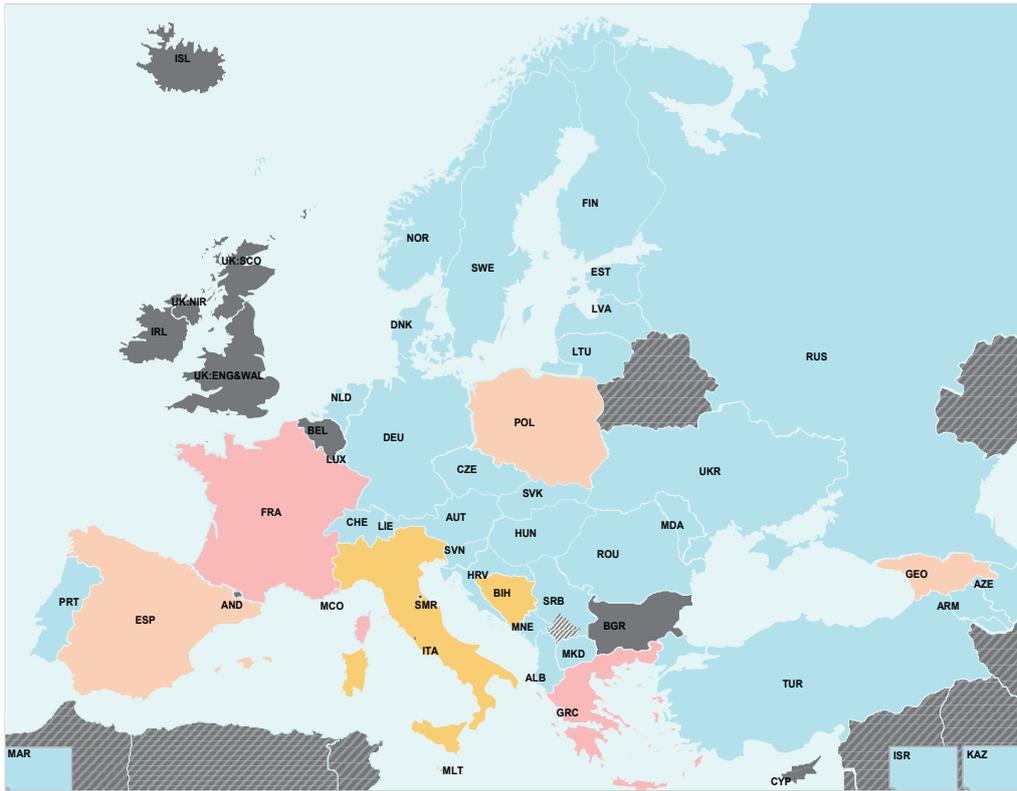
En revanche, sept Etats et entités ont obtenu des valeurs modérément faibles, ne dépassant pas une nouvelle affaire pour 100 habitants. Il s'agit de l'**Albanie**, l'**Autriche**, du **Danemark**, de la **Finlande**, du **Luxembourg**, des **Pays-Bas**, de la **Norvège** et de la **Suède**.

### Indicateurs de performance dans les affaires civiles et commerciales contentieuses

La carte 5.8 indique la capacité des Etats et entités à traiter leur volume d'affaires, réduire les arriérés et garantir le respect des délais de traitement en combinant les deux indicateurs de performance CR et DT. Les Etats et entités pour lesquels des données ne sont pas disponibles sont indiqués en gris.

Les catégories d'efficacité utilisées dans ce chapitre pour analyser les cartes, ainsi que dans le tableau de bord de l'Efficacité sur CEPEJ STAT (<https://www.coe.int/en/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>), sont basées sur les valeurs combinées des CR et DT. L'indicateur ainsi obtenu donne une image plus complète de l'efficacité du système judiciaire. La définition de ces catégories comprend 6 combinaisons énumérées dans le tableau ci-dessous.

Carte 5.8 Clearance Rate (CR) c. Disposition Time (DT) dans les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance en 2018 (Q91)



Catégories d'efficacité	Disposition Time (DT)	Clearance Rate (CR)
DT très élevé	DT > = 4xMédiane	toutes valeurs
CR très élevé	toutes valeurs	CR > 200 %
Avertissement	4xMedian > DT > 2xMedian	CR < 100 %
Lutte contre les arriérés	4xMedian > DT > 2xMedian	CR >= 100 %
Génération d'arriérés	DT < 2xMédiane	CR < 95 %
Normal	DT < 2xMédiane	CR >= 95 %
NA	NA	NA

La plupart des Etats et entités, indiqués en bleu clair, font partie de la catégorie d'efficacité normale, ce qui signifie que leur CR est supérieur ou égal à 95 % et leur DT peut atteindre jusqu'à deux fois la valeur médiane. Bien que le CR de la **Suède** et de l'**Ukraine**, qui atteint 97 %, ne se situe pas dans la zone idéale, leur efficacité globale est satisfaisante.

Les deux cinquièmes des Etats et entités représentés sur la carte 5.8 se caractérisent par un CR de 100 % ou plus et un DT inférieur à la médiane, ce qui correspond à la combinaison optimale, dans laquelle les deux indicateurs de performance se situent dans la zone la plus positive. Parmi ces Etats, le CR le plus élevé est celui de la **Hongrie** (116 %) et de la **République slovaque** (131 %). La **Lituanie** présente un CR de 104 % et l'un des DT les plus courts avec 84 jours.

Les Etats et les entités qui ont un CR positif et un DT supérieur à la médiane luttent contre leur arriéré, mais ont du mal à respecter les délais pour ce type d'affaires. L'**Italie**, qui affiche un CR de 103 % et un DT de 527 jours, et la **Bosnie-Herzégovine** avec des valeurs de 126 % et 483 jours, entrent dans cette catégorie.

La **Géorgie**, **Monaco**, la **Pologne** et l'**Espagne** ont accumulé des arriérés en 2018, mais leur DT se maintient dans une fourchette satisfaisante. L'indicateur est plus élevé en **Grèce**, en **France** et à **Malte**, laissant craindre une accumulation supplémentaire d'arriérés. En **Grèce**, le CR a atteint 86 % et le DT 559 jours. La **France** a un CR de 96 % et un DT de 420 jours, alors qu'à **Malte** le CR est de 93 % et le DT de 440 jours. Les systèmes judiciaires qui sont confrontés à de tels défis devraient introduire des mesures concrètes si cela n'a pas déjà été fait.

## Évolution des indicateurs de performance dans les affaires civiles et commerciales contentieuses

■ Le graphique 5.9 présente l'évolution des indicateurs CR et DT de 2010 à 2018 par Etat et par entité. Des données n'étaient pas disponibles pour tous les cycles successifs dans tous les Etats et entités participants.

■ Au cours des cinq derniers cycles, près de trois quarts des juridictions ont enregistré une amélioration globale de leur CR. Les progrès ont été légèrement plus faibles au cours des deux derniers cycles, la moitié seulement des tribunaux ayant un CR plus élevé. Individuellement, dans la plupart des Etats et entités, le CR a fluctué dans le temps. Aucun Etat ni aucune entité n'a enregistré une hausse constante de son CR, mais l'**Autriche**, l'**Italie** et la **Suisse** ont conservé des résultats supérieurs ou égaux à 100 % sur l'ensemble de la période observée. La **Bosnie-Herzégovine** et la **République slovaque** sont restées les juridictions affichant les progrès les plus sensibles. Ces deux Etats sont parvenus à relever leur CR de valeurs négatives à des valeurs positives et à conserver depuis des résultats élevés.

■ Bien que cela ne soit pas souhaitable, les valeurs de CR dans les systèmes judiciaires peuvent être faibles pour diverses raisons internes et externes. Elles deviennent cependant problématiques si elles sont particulièrement faibles, si elles ont tendance à baisser et si les mauvais résultats perdurent dans le temps, ce qui est le cas en **Grèce**, en **Irlande**, en **Pologne** et en **Écosse (RU)**. Dans ces situations, l'accumulation d'arriérés entraîne une hausse du DT. En **Irlande**, un grand

nombre d'affaires résolues ne sont pas enregistrées comme telles, car les parties ne sont généralement pas tenues de notifier au tribunal si les affaires ont été réglées ou si elles ne sont pas poursuivies. Le CR affiché est donc inférieur au CR réel.

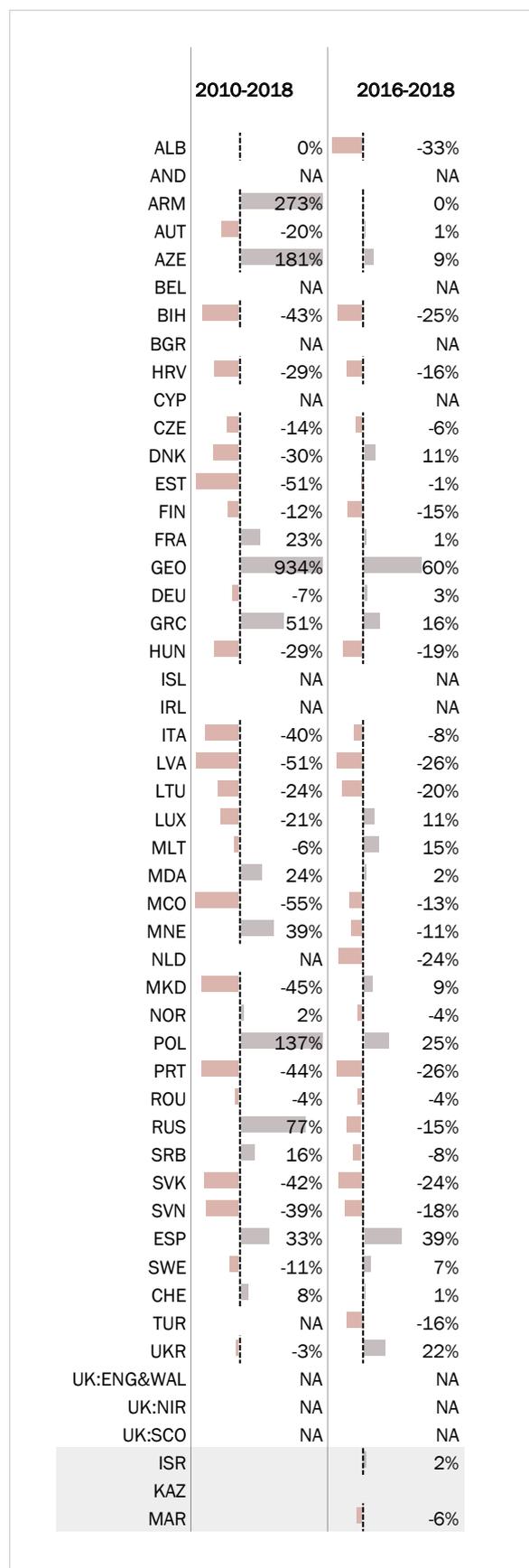
■ Des tendances spécifiques sont perceptibles quant au DT. Entre 2010 et 2018, environ la moitié des Etats et entités enregistrent une hausse de leur DT, tandis que l'autre moitié affiche des résultats en baisse. Toutefois, au cours des deux derniers cycles, un plus grand nombre de juridictions ont vu leur DT augmenter plutôt que baisser. Sur les 34 Etats et entités qui ont communiqué des données, trois quarts d'entre eux ont vu leur DT augmenter.

■ En **Bosnie-Herzégovine**, à **Monaco** et au **Portugal**, le DT s'est nettement amélioré, tandis que le CR apparaît normal à élevé. En revanche, la **France** et l'**Italie** ont un DT en hausse ou restant élevé, bien que leur CR soit aussi généralement compris dans des valeurs normales à élevées. Certains Etats comme la **Croatie**, **Malte** et la **République slovaque** ont pu enregistrer des améliorations sensibles entre 2010 et 2018, mais au cours des deux derniers cycles, leur DT a commencé à se détériorer légèrement. Le changement de méthodologie de présentation des données en 2016 pourrait expliquer en partie les progrès réalisés par la **République slovaque**. Au demeurant, la **Grèce** a pris des mesures concrètes pour diminuer son indicateur DT.

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

	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
ALB	93%	97%	100%	99%	98%	173	192	171	159	172
AND	99%	95%	103%	NA	NA	189	264	460	NA	NA
ARM	101%	103%	75%	94%	101%	163	168	230	188	194
AUT	100%	101%	103%	102%	101%	129	135	130	133	138
AZE	98%	100%	99%	98%	99%	43	52	33	25	51
BEL	NA	NA	98%	102%	112%	NA	NA	NA	NA	NA
BIH	94%	116%	114%	115%	126%	826	656	603	574	483
BGR	NA									
HRV	102%	95%	113%	118%	112%	462	457	380	364	374
CYP	84%	NA	NA	NA	NA	513	NA	NA	NA	NA
CZE	103%	99%	105%	110%	102%	128	174	163	153	149
DNK	102%	109%	102%	101%	95%	182	165	177	176	207
EST	98%	112%	104%	98%	101%	215	167	125	139	143
FIN	93%	103%	105%	125%	102%	259	325	289	252	273
FRA	98%	99%	94%	99%	96%	279	311	348	353	420
GEO	96%	102%	93%	77%	91%	94	62	100	242	274
DEU	102%	100%	100%	103%	97%	184	183	198	196	220
GRC	79%	58%	113%	99%	86%	190	469	330	610	559
HUN	102%	105%	104%	98%	116%	160	97	144	159	151
ISL	NA	NA	NA	NA	54%	NA	NA	NA	NA	NA
IRL	NA	NA	56%	59%	63%	NA	NA	NA	NA	NA
ITA	118%	131%	119%	113%	103%	493	590	532	514	527
LVA	86%	118%	98%	107%	103%	315	241	255	217	236
LTU	102%	101%	97%	98%	104%	55	88	97	88	84
LUX	139%	173%	97%	100%	101%	200	73	103	91	94
MLT	89%	114%	101%	107%	93%	849	685	536	432	440
MDA	95%	100%	97%	97%	104%	110	106	127	140	143
MCO	76%	117%	109%	99%	93%	743	433	347	372	372
MNE	92%	102%	84%	98%	105%	271	254	298	267	229
NLD	NA	NA	99%	101%	101%	NA	NA	132	121	110
MKD	95%	131%	117%	95%	101%	259	175	132	223	179
NOR	101%	100%	97%	102%	101%	158	160	176	161	176
POL	95%	89%	99%	99%	92%	180	195	203	225	273
PRT	102%	98%	NA	112%	109%	417	369	NA	289	229
ROU	90%	99%	109%	102%	103%	217	193	146	153	157
RUS	100%	99%	98%	102%	100%	13	40	37	42	50
SRB	92%	116%	92%	94%	110%	316	242	359	315	225
SVK	98%	82%	92%	132%	131%	364	437	524	130	157
SVN	99%	101%	109%	106%	110%	315	318	270	280	283
ESP	93%	100%	98%	103%	87%	314	264	318	282	362
SWE	98%	99%	104%	99%	97%	187	179	157	164	166
CHE	100%	100%	101%	101%	100%	132	127	116	107	111
TUR	NA	115%	96%	86%	98%	NA	134	227	399	307
UKR	104%	106%	102%	97%	97%	52	70	68	96	129
UK:ENG&WAL	NA									
UK:NIR	NA	NA	NA		NA	NA	NA	NA	..	NA
UK:SCO	NA	85%	85%	79%	81%	NA	NA	NA	NA	NA
ISR		101%	102%	97%	100%		340	334	333	315
KAZ					98%					32
MAR				103%	101%				86	75
Moyenne	98%	104%	100%	101%	99%	267	243	238	232	233
Médiane	98%	101%	100%	100%	101%	195	188	188	192	201

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



L'évolution des affaires pendantes en fin d'année indique de quelle manière les affaires terminées par les tribunaux ont une incidence sur l'arriéré, en provoquant son accumulation ou sa diminution. Le graphique 5.10 présente les variations des affaires pendantes de 2010 à 2018 et de 2016 à 2018. Au total, 49 % des Etats et entités ont réduit régulièrement leur arriéré sur les deux périodes observées, tandis que 28 % l'ont accru au cours des années considérées. Les autres Etats et entités n'ont pas de données disponibles.

Outre le cas extrême de la **Géorgie**, des hausses particulièrement élevées (supérieures à 100%) sont enregistrées en **Arménie**, en **Azerbaïdjan** et en **Pologne**.

Selon les commentaires fournis par la **Géorgie**, ces chiffres élevés s'expliquent principalement par une augmentation du nombre de nouvelles affaires qui n'a pas été suivie d'un accroissement du nombre de juges. À la suite des nombreuses réformes du secteur de la justice, le nombre de nouvelles affaires a été multiplié par cinq entre 2010 à 2018 (et est passé de 0,43 à 1,94 affaires pour 100 habitants). En **Arménie**, le volume de nouvelles affaires a triplé et il a doublé en **Azerbaïdjan**. Aucun de ces Etats n'a cependant généré un arriéré nettement plus élevé que la médiane européenne de 1,2 affaire pendante pour 100 habitants. En **Géorgie**, 1,3 affaire pour 100 habitants est restée pendante à la fin de 2018, 1,5 en **Arménie** et 0,3 en **Azerbaïdjan**.

Un nombre nettement plus élevé d'Etats et d'entités ont toutefois sensiblement réduit leur arriéré d'affaires sur les deux périodes considérées. Ces pays sont la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, la **République tchèque**, l'**Estonie**, la **Finlande**, la **Hongrie**, l'**Italie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, **Monaco**, le **Portugal**, la **République slovaque** et la **Slovénie**. Les autres Etats et entités ont obtenu des résultats mitigés, mais généralement satisfaisants; c'est notamment le cas du **Danemark**, dont le nombre d'affaires pendantes a diminué de 30 % entre 2010 et 2018, avec toutefois une hausse de 11 % entre 2016 et 2018. De même, la **Macédoine du Nord** a diminué son arriéré de 45 % sur la période la plus longue, tandis que les affaires pendantes ont augmenté de 9 % au cours des deux derniers cycles.

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

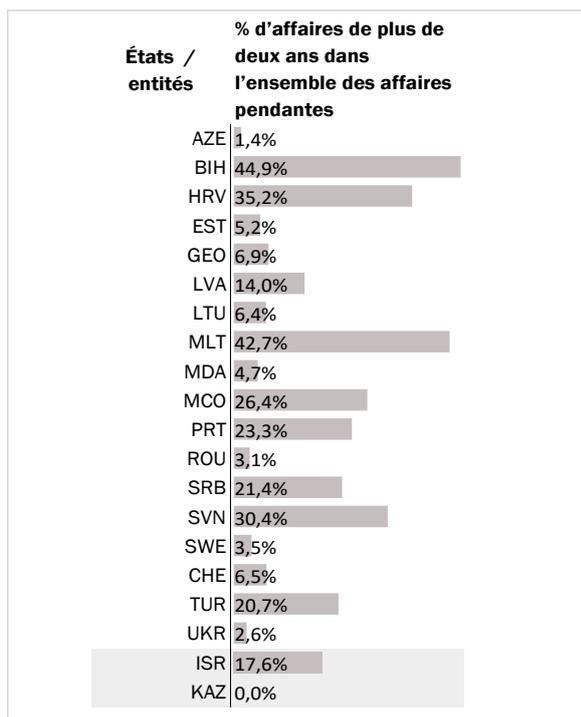
Les données relatives à trois catégories spécifiques d'affaires civiles, les divorces contentieux, les licenciements et les faillites, permettent une meilleure compréhension du volume d'affaires des tribunaux européens, ainsi qu'une comparaison plus concrète des chiffres.

Les tribunaux de première instance européens ont maintenu un DT relativement stable concernant les affaires de divorces contentieux au cours

des cinq derniers cycles. Le *Disposition Time* établi pour 2018 s'élève à 162 jours, soit 39 jours de moins que la médiane globale des affaires civiles et commerciales contentieuses. Le DT des affaires de licenciement a considérablement augmenté entre 2010 et 2018, passant de 223 à 276 jours, soit 75 jours de plus que la valeur médiane des affaires civiles et commerciales contentieuses. Les résultats de 2018 ont toutefois été considérés comme une amélioration au vu des 285 jours pour 2016. En revanche, le *Disposition Time* des affaires de faillites a reculé de 26 jours en 2018 par rapport à 2010 - et atteint 297 jours, soit 96 jours de plus que la médiane des affaires civiles et commerciales contentieuses.

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

Graphique 5.11 Pourcentage des affaires de plus de deux ans dans le total des affaires de première instance pendantes au 31 décembre (Q91)



■ Bien que l'augmentation de l'arriéré soit préoccupante, il existe un autre aspect important : le taux d'affaires pendantes depuis plus de deux ans à compter de la date de saisie du tribunal de première instance. Des données sur cette question sont disponibles dans 19 Etats et entités et deux Etats observateurs. Dans huit Etats et entités, à savoir la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, **Malte**, **Monaco**, le **Portugal**, la **Serbie**, la **Slovénie** et la **Turquie**, les affaires ayant plus de deux ans d'ancienneté représentent plus d'un cinquième des affaires pendantes.

L'**Azerbaïdjan** a le pourcentage le moins élevé d'affaires de plus de deux ans d'ancienneté, avec 1,4 %. Au **Kazakhstan**, il semble qu'il n'y ait aucune affaire de plus de deux ans.

■ La proportion d'affaires ayant plus de deux ans d'ancienneté a augmenté dans certains Etats et entités, comme la **Croatie**, l'**Estonie**, la **Géorgie**, **Monaco**, la **Slovénie** et la **Serbie**. Sans surprise et dans la mesure où le stock d'affaires pendantes a augmenté en **Géorgie**, pour l'ensemble des Etats ou entités la proportion d'affaires pendantes avec une ancienneté supérieure à deux ans est passée de 1,9 % en 2016 à 6,9 % en 2018. L'absence de données relatives aux types d'affaires concernés empêche cependant toute analyse plus approfondie.

■ Du reste, les données disponibles ne donnent pas beaucoup d'éléments. Les juridictions ayant un CR élevé règlent parfois beaucoup de nouvelles affaires dans un délai relativement rapide et ajoutent les plus anciennes et peut-être les plus complexes à une partie de leur charge de travail dont la résolution peut être très longue. Pour déterminer si tel est le cas, il faut étudier la structure et l'ancienneté de ces affaires ainsi que la manière dont les tribunaux les sélectionnent pour les résoudre.

### Exemples intéressants

En 2016, la **Serbie** a lancé son premier programme de récompenses pour les tribunaux afin d'inciter ceux de première instance à améliorer leur efficacité et leur productivité dans le traitement des affaires. Durant sa première année d'existence, deux catégories de prix ont été décernées : l'amélioration la plus notable en matière de diminution de l'arriéré et l'amélioration la plus sensible dans le nombre d'affaires résolues par juge. En mettant l'accent sur les récompenses décernées aux tribunaux « qui ont le plus progressé », ce programme a pour objet d'inciter les moins performants à améliorer la cohérence des services de justice et à accroître la performance moyenne de l'ensemble du système judiciaire. En 2017, l'**Azerbaïdjan** a intégré des principes scientifiques dans le fonctionnement des tribunaux, qui portent sur la durée, la rentabilité/productivité et la qualité. L'un des résultats de ces efforts a été l'amélioration de la gestion des tribunaux, qui s'est traduite par le rôle plus actif du président et des juges des tribunaux. En 2017, le tribunal municipal de Sarajevo, en **Bosnie-Herzégovine**, a adopté un ensemble de lignes directrices pour l'application harmonisée des règles de procédure contentieuse. Ces lignes directrices étaient fondées sur l'analyse des problèmes existants dans l'application de la Loi sur la procédure civile de la Fédération de **Bosnie-Herzégovine**.

## » Affaires administratives de première instance

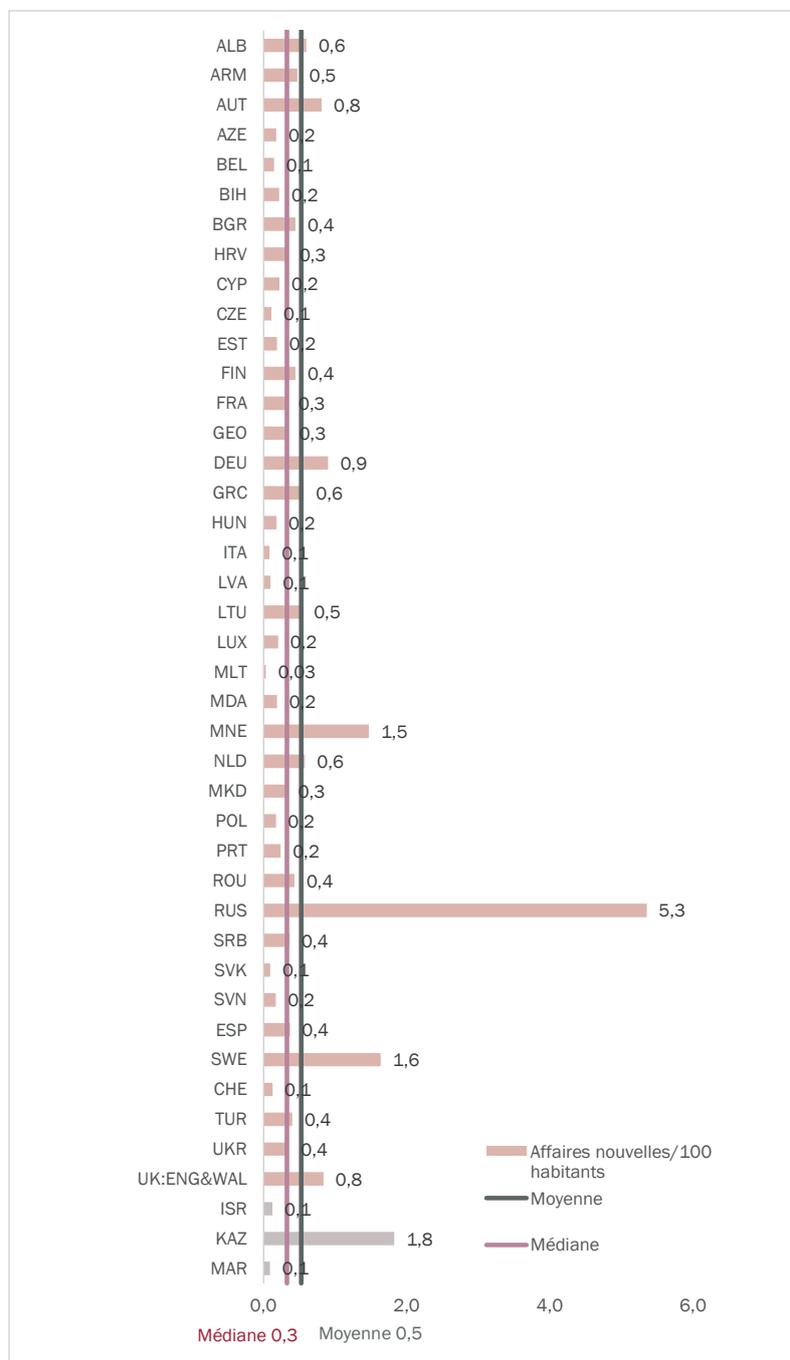
■ Dans les affaires administratives, l'une des parties au litige est toujours une autorité publique. Dans de nombreux Etats, le droit administratif est traité séparément, au sein de tribunaux administratifs spécialisés ou d'unités faisant partie de tribunaux de compétence générale.

### Charge de travail des services judiciaires pour les affaires administratives

■ Le nombre de nouvelles affaires administratives pour 100 habitants est généralement beaucoup moins élevé que dans les autres types d'affaires examinés dans le présent chapitre. Sur les 37 Etats et entités qui ont communiqué des données, seuls le **Monténégro**, la **Fédération de Russie** et la **Suède** ont plus de 1,0 nouvelle affaire pour 100 habitants. Fait intéressant, par rapport au cycle précédent, le **Monténégro** et la **Suède** ont été confrontés à une augmentation significative, supérieure à 50 % au **Monténégro** et atteignant presque 100 % en **Suède**. Le **Monténégro** a fait savoir que l'augmentation est due à des actions en justice spécifiques entamées par les mères de trois enfants ou plus à la suite de la décision du gouvernement de mettre fin à leurs droits à une indemnité mensuelle. Dans le même temps, la **Suède** a précisé que toutes les affaires administratives sont en hausse, notamment les affaires liées aux demandeurs d'asile et au droit d'entrée et de séjour des étrangers. Six Etats et entités ont déclaré entre 0,5 et 1,0 nouvelle affaire, tandis que les 29 restants ont été saisis de moins de 0,5 affaire administrative pour 100 habitants en 2018.

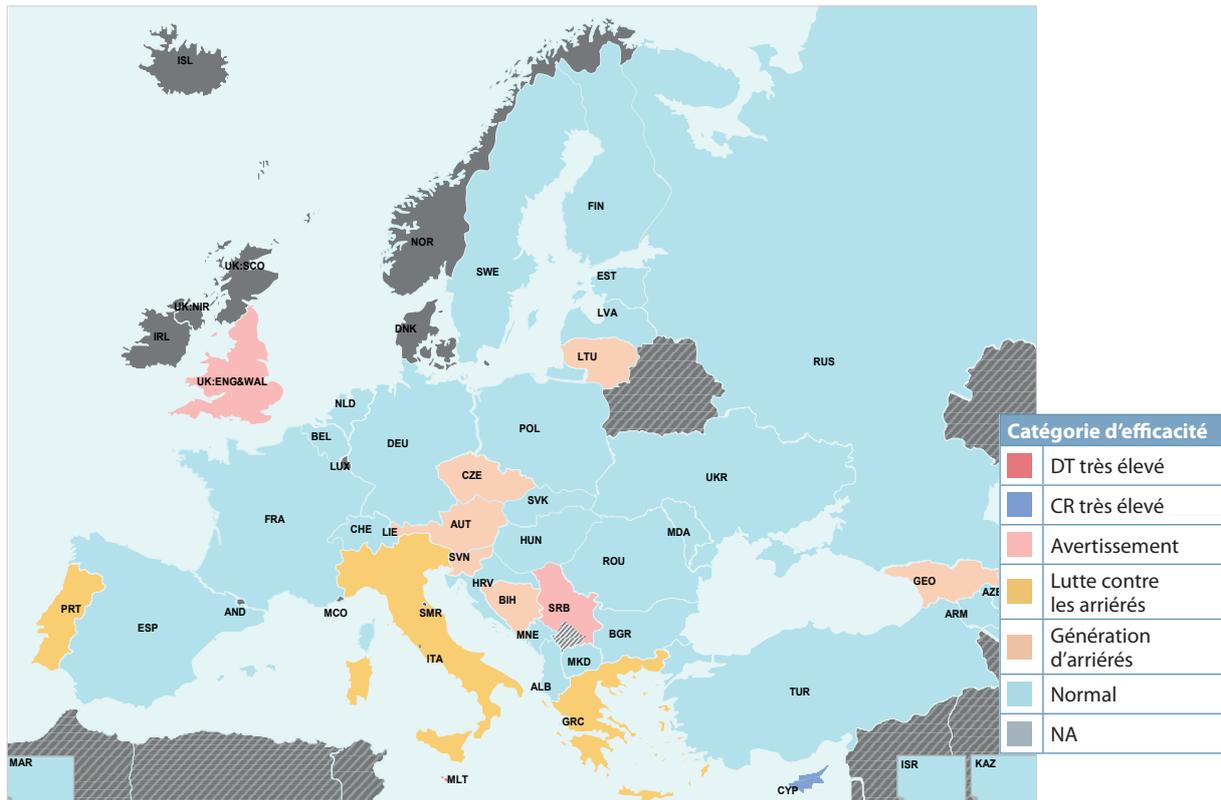
### Indicateurs de performance des affaires administratives

Graphique 5.12 **Nouvelles affaires administratives en première instance pour 100 habitants en 2018 (Q91)**



■ Au total, 38 Etats et entités ont communiqué des données qui ont permis d'examiner à la fois le CR et le DT en 2018. La confrontation de ces indicateurs de performance dans le graphique 5.13 permet d'évaluer si les Etats et entités sont en mesure de faire face au volume de nouvelles affaires administratives dans les délais prévus. Les Etats et entités pour lesquels des données ne sont pas disponibles ou dans lesquels les affaires administratives ne sont pas traitées par les tribunaux de première instance sont indiqués en gris.

Graphique 5.13 Clearance Rate (CR) c. Disposition Time (DT) dans les affaires administratives en première instance en 2018 (Q91)



Près des trois quarts des Etats et entités sont classés dans la catégorie d'efficacité normale, représentée en bleu clair sur la carte 5.13, ce qui signifie que leur CR est compris entre 95 % et 200 % et que leur DT ne dépasse pas deux valeurs médianes.

Environ un tiers des Etats et entités ont le CR le plus favorable de 100 % ou plus et un DT inférieur à la médiane européenne, qui est de 248 jours. Parmi ces 12 Etats et entités, on n'observe pas d'écarts significatifs ni de valeurs extrêmes dans les indicateurs analysés. Un CR satisfaisant, mais un DT quelque peu supérieur (inférieur cependant à la valeur de deux médianes) sont relevés en **Macédoine du Nord** (281 jours), en **Espagne** (331 jours), en **Belgique** (370 jours) et au **Monténégro** (401 jours).

La **Grèce**, l'**Italie** et le **Portugal** ont des CR supérieurs à 100 %, mais leurs DT sont particulièrement élevés, avec respectivement 601, 889 et 982 jours. Néanmoins, par rapport au cycle précédent et aux données de 2016, le DT n'a augmenté qu'au **Portugal**. Les deux autres Etats ont accompli des progrès appréciables dans la réduction du DT.

L'**Autriche**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **République tchèque**, la **Géorgie**, la **Lituanie**, et la **Slovénie** ont généré des arriérés, mais sont parvenus à obtenir un DT acceptable. Même s'il n'y a pas lieu de s'alarmer, si l'accumulation de l'arriéré se poursuit, il

est probable que le DT des affaires administratives ne fasse que croître. Ainsi, en **Autriche**, il est très probable qu'avec un CR de 90 %, le DT de 449 jours augmente davantage. L'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** a un CR peu élevé (89 %) et un DT élevé (497 jours), ce qui résulte en une efficacité globale défavorable. **Malte** a le DT le plus élevé avec 1 057 jours. Ce chiffre est certes particulièrement élevé, mais la tendance à la baisse observée ces dernières années implique des progrès considérables, comme le montre la section suivante.

### Évolution des indicateurs de performance dans les affaires administratives

Le graphique 5.14 présente l'évolution des indicateurs CR et DT dans les affaires administratives entre 2010 et 2018 par Etat et par entité et en fonction des données disponibles.

Le CR de la moitié des Etats et entités (52 %) s'est amélioré au cours des deux périodes analysées, de 2010 à 2018 et de 2016 à 2018. Parallèlement, ce même indicateur a connu des fluctuations dans 29 % des Etats et entités, tandis qu'il a baissé dans les 19 % restants.

De manière individuelle, le CR a évolué au fil des années dans la plupart des Etats et entités, avec des écarts souvent considérables. En **Lituanie**, par exemple, l'indicateur était de 89 % en 2014, 144 % en 2016 et 88 % en 2018. En **Roumanie**, le taux de 78 %

en 2012 a atteint 161 % en 2014, puis 92 % en 2016 tandis qu'en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, le taux de 85 % réalisé en 2012 est passé à 192 % au cours du cycle suivant, pour retomber ensuite à 90 %. En revanche, la **Fédération de Russie** et **Israël** ont conservé des CR stables à 100 % entre 2012 et 2016 (les données pour les autres années n'étaient pas disponibles).

Le DT de l'**Arménie** a diminué de 47 % sur les cinq cycles, et a atteint 119 jours en 2018; **Chypre** et la **Grèce** ont enregistré un CR nettement meilleur, ce qui a entraîné une diminution considérable du DT, respectivement de 64 % et 77 %. L'**Italie** présente un CR très élevé, oscillant de 316 % en 2010 à 136 % en 2018, ce qui a provoqué une diminution du DT, moins importante qu'on ne pourrait s'y attendre – passant de 1 037 jours en 2010 à 889 jours en 2018.

Dans 15 Etats et entités, les indicateurs CR et DT sont stables et ont donné régulièrement des résultats satisfaisants au cours des cinq derniers cycles. Ces pays sont l'**Allemagne**, l'**Azerbaïdjan**, la **Bulgarie**, l'**Estonie**, la **Finlande**, la **France**, la **Géorgie**, la **Hongrie**, la **République de Moldova**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, la **Suède**, la **Suisse**, la **Turquie** et l'**Ukraine**. La **Fédération de Russie** a le DT le plus faible, compris entre six et 13 jours.

La **Croatie** et la **Macédoine du Nord** ont connu des améliorations significatives du DT – les 825 jours pour la **Croatie** en 2010 ont été ramenés à 197 jours tandis que les 797 jours de la **Macédoine du Nord** reculaient pour atteindre 281 jours. En revanche, le **Portugal** et la **Serbie** ont un DT relativement élevé, respectivement supérieur à 900 jours et 700 jours, mais les données pour le **Portugal** n'étaient pas disponibles pour tous les cycles.

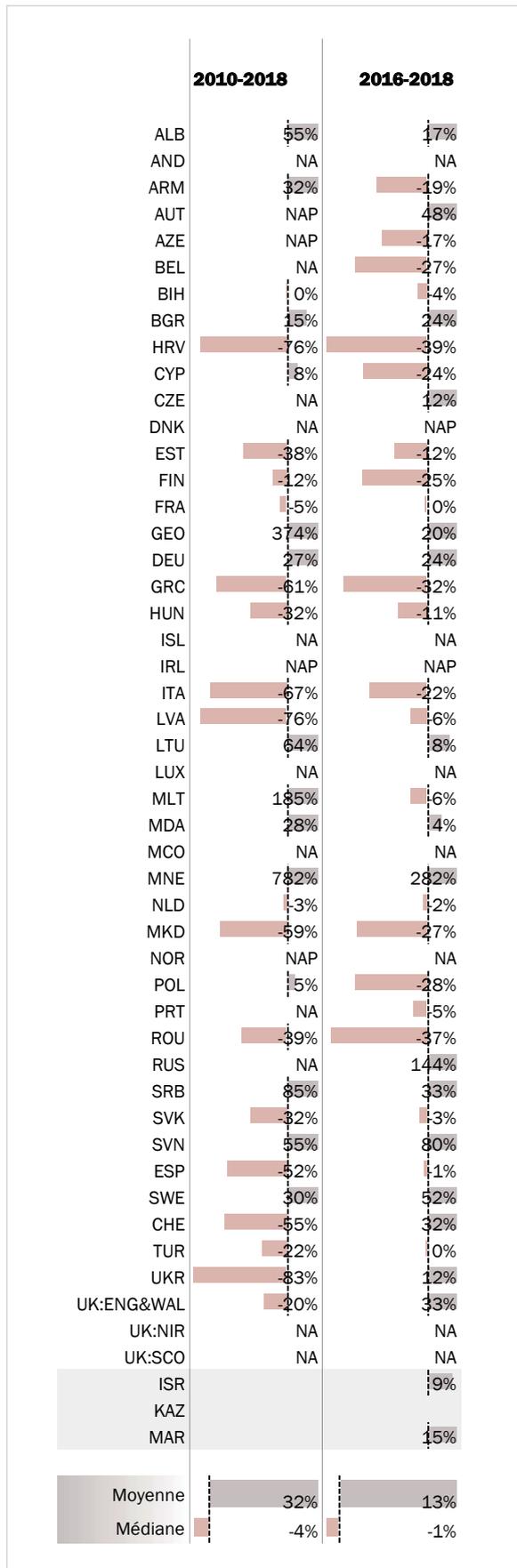
Le **Monténégro**, la **République slovaque**, la **Slovénie** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** ont des DT nettement plus élevés sur les deux périodes examinées, dépassant 400 jours en 2018.

Pour des conclusions plus précises, les tendances observées dans l'évolution des indicateurs CR et DT au regard des affaires administratives devraient être examinées en liaison avec le volume d'affaires pendantes.

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

	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
ALB	83%	91%	88%	98%	99%	264	287	74	115	90
AND	131%	93%	90%	NA	NA	222	429	517	NA	NA
ARM	89%	94%	155%	109%	118%	223	294	128	242	119
AUT	NAP	NAP	NAP	91%	90%	NAP	NAP	NAP	380	449
AZE	NAP	96%	102%	91%	98%	NAP	103	75	105	76
BEL	NA	NA	88%	121%	119%	NA	NA	625	429	370
BIH	83%	105%	90%	118%	94%	380	326	379	339	393
BGR	98%	92%	101%	104%	100%	113	150	124	108	112
HRV	108%	41%	86%	109%	116%	825	523	426	319	197
CYP	74%	74%	103%	113%	219%	1.340	1.270	1.775	1.582	487
CZE	NA	NAP	91%	80%	88%	NA	NAP	415	421	412
DNK	NA	NAP	NAP	NAP	NAP	NA	NAP	NAP	NAP	NAP
EST	91%	106%	90%	106%	100%	146	108	141	108	119
FIN	99%	101%	97%	79%	112%	238	248	280	279	235
FRA	107%	107%	96%	99%	98%	338	302	305	314	285
GEO	108%	113%	102%	108%	94%	36	213	130	101	185
DEU	96%	102%	100%	92%	97%	373	354	367	375	435
GRC	80%	143%	NA	148%	164%	2.003	1.520	NA	1.086	601
HUN	96%	108%	92%	100%	102%	202	147	148	109	109
ISL	NA	NA	NA	NA	NAP	NA	NA	NA	NA	NAP
IRL	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP	NAP
ITA	316%	280%	156%	153%	136%	1.037	886	984	925	889
LVA	103%	130%	144%	95%	105%	439	300	155	228	248
LTU	83%	98%	89%	144%	88%	160	144	310	72	129
LUX	93%	70%	94%	98%	86%	172	NA	NA	NA	NA
MLT	29%	40%	149%	114%	91%	2.758	1.457	1.408	1.464	1.057
MDA	92%	105%	104%	104%	106%	165	126	186	155	205
MCO	NA	NA	NAP	NA	NAP	NA	NA	NAP	NA	NAP
MNE	99%	87%	91%	88%	104%	119	210	202	240	401
NLD	107%	98%	99%	95%	95%	159	163	171	178	200
MKD	65%	112%	113%	94%	114%	797	317	347	370	281
NOR	NAP	NAP	NAP	NA	NA	NAP	NAP	NAP	NA	NA
POL	95%	100%	97%	103%	105%	121	112	139	143	118
PRT	NA	NA	NA	112%	111%	NA	NA	NA	911	928
ROU	71%	78%	161%	92%	118%	269	272	179	170	117
RUS	NA	100%	100%	100%	100%	NA	11	7	6	13
SRB	86%	81%	104%	89%	73%	535	497	440	539	745
SVK	102%	47%	125%	112%	96%	66	733	397	203	401
SVN	114%	110%	103%	87%	91%	139	130	112	282	406
ESP	101%	124%	113%	112%	100%	473	427	361	312	331
SWE	88%	105%	103%	94%	97%	190	126	114	115	146
CHE	105%	107%	100%	101%	101%	229	217	225	180	203
TUR	91%	127%	97%	98%	98%	187	132	212	150	177
UKR	96%	130%	99%	87%	101%	65	33	51	138	122
UK:ENG&WAL	85%	85%	192%	90%	89%	384	446	169	383	497
UK:NIR	NA	NA	NA		NA	NA	NA	NA	..	NA
UK:SCO	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
ISR		100%	101%	100%	98%		117	99	101	107
KAZ	0%	0%	0%	0%	100%					1
MAR				100%	98%				89	80
Moyenne	99%	102%	108%	103%	105%	446	372	336	357	323
Médiane	95%	101%	100%	100%	100%	226	272	207	241	241

Graphique 5.15 Variation des affaires administratives en première instance pendant au 31 décembre (Q91)



Durant les deux périodes indiquées dans le graphique 5.15, 12 Etats et entités ont enregistré une diminution du volume d'affaires pendantes, tandis que dix ont connu une augmentation. Parmi ces derniers, la **Géorgie** et le **Monténégro** ont déclaré une hausse significative, ce qui dénote une détérioration de l'efficacité des juridictions en matière administrative. Le nombre d'affaires administratives pendantes dans ces Etats permet toutefois de mieux comprendre leur situation. Malgré ces augmentations, avec 0,16 affaire administrative pendante pour 100 habitants, la **Géorgie** reste très nettement en dessous de la médiane européenne de 0,18. On a relevé dix fois plus d'affaires pendantes au **Monténégro** qu'en **Géorgie** – 1,68 pour 100 habitants.

L'arriéré judiciaire croissant pose également problème en **Allemagne**, en **Slovenie** et en **Suède**. En **Autriche**, la hausse a atteint 48 % sur les deux derniers cycles. En **Autriche**, onze tribunaux administratifs ont été créés en 2014 : un pour chacun des neuf *Länder*, un pour l'examen des décisions des organismes fédéraux et un pour l'examen des décisions administratives en matière fiscale. C'est ce qui explique l'augmentation du stock d'affaires pendantes. À l'exception de la **Slovenie**, dans tous ces Etats, l'année 2018 s'est achevée avec le double ou le triple d'affaires pendantes pour 100 habitants par rapport à la médiane européenne. L'**Allemagne** et la **Suède** ont été confrontées à un volume important d'affaires administratives en rapport avec les demandes d'asile et le droit d'entrée et de séjour des étrangers, ce qui a sans doute largement contribué à l'accroissement du nombre d'affaires pendantes.

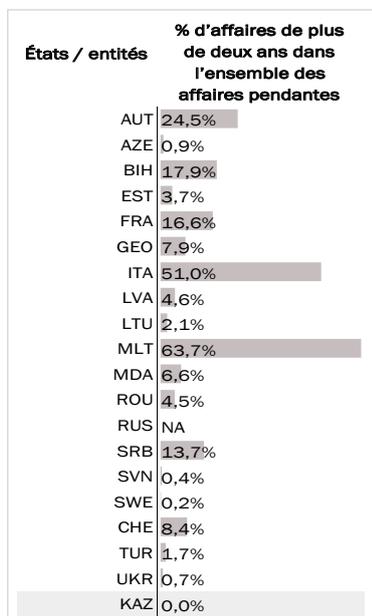
En revanche, la **Croatie**, la **Grèce**, l'**Italie**, la **Lettonie**, la **Macédoine du Nord**, l'**Espagne**, la **Suisse** et l'**Ukraine** ont obtenu des résultats particulièrement satisfaisants et ont réduit de plus de moitié le volume de leurs affaires pendantes entre 2010 et 2018.

Un autre groupe d'Etats et d'entités a enregistré des résultats variables. Il s'agit notamment de l'**Arménie**, de **Chypre** et de la **Pologne** dont l'arriéré judiciaire a augmenté sur la période la plus longue, mais dont la situation s'est améliorée durant les deux dernières années. En **Suisse**, en **Ukraine** et en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, la situation a été inverse. La comparaison du nombre d'affaires pendantes en 2016 et 2018 montre une augmentation respective de 32 %, 12 % et 33 %.

La **Bosnie-Herzégovine**, la **France** et les **Pays-Bas** ont affiché des variations quasiment négligeables avec 0,2 à 0,3 affaire administrative pendante pour 100 habitants, ce qui correspond à peu près à la médiane européenne.

## Affaires administratives pendantes depuis plus de deux ans en première instance

Graphique 5.16 **Affaires administratives pendantes depuis plus de deux ans en première instance (Q91)**



Pour une meilleure compréhension de la composition des affaires pendantes, de précieuses informations peuvent être obtenues en analysant les affaires dont l'ancienneté est supérieure à deux ans. Durant ce cycle d'évaluation, 19 Etats et entités et un Etat observateur ont communiqué ce type de données - deux de plus que lors du dernier cycle au cours duquel les données correspondantes ont été recueillies pour la première fois.

Le volume le plus important d'affaires administratives de plus de deux ans est pendant en **Autriche**, en **Bosnie-Herzégovine**, en **France**, en **Italie** et à **Malte**.

La plupart des pays pour lesquels on disposait de données à la fois pour 2016 et 2018 n'ont pas présenté de changements majeurs dans les affaires administratives pendantes dont l'ancienneté est supérieure à deux ans. Les exceptions sont **Malte** et la **Suisse**, pays qui ont tous deux diminué leurs stocks d'affaires pendantes de plus de deux ans - **Malte** est passé de 71,2 % à 63,7 %, et la **Suisse** de 21,2 % à 8,4 %.

## Affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit d'entrée et de séjour des étrangers

Compte tenu de l'importance croissante de cette question, durant son cycle d'évaluation précédent, la CEPEJ a commencé à recueillir des données pour mesurer l'impact spécifique des contentieux relatifs aux demandeurs d'asile et aux droits des étrangers (droit d'entrée et droit de séjour) sur les systèmes judiciaires.

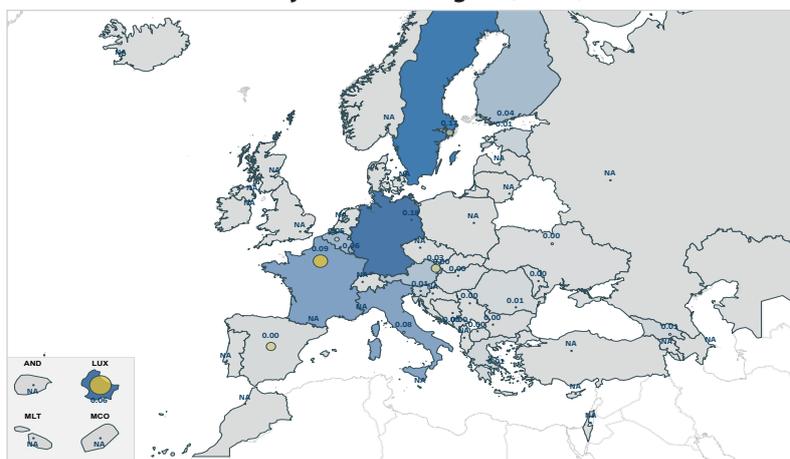
► **Affaires relatives aux demandeurs d'asile** (statut de réfugié en application de la Convention de Genève de 1951 et du protocole de 1967). Affaires pour lesquelles un appel a été interjeté ou une décision d'un juge a été rendue à l'encontre de la décision d'accorder ou non le statut de réfugié.

► **Affaires relatives au droit d'entrée et de séjour des étrangers**. Procédures conclues par une décision du tribunal d'accorder ou non le droit d'entrée et de séjour aux étrangers. Selon le système national, il peut s'agir de la décision du juge en première instance ou d'une procédure d'appel contre la décision de l'administration publique (avant la comparution devant un tribunal).

Durant ce cycle d'évaluation, 27 Etats et entités ont communiqué des données sur les affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit d'entrée et de séjour des étrangers. Contrairement à 2016, la **Suisse** n'a pas fourni de données pour ce cycle, mais la **Bulgarie**, le **Monténégro**, la **Fédération de Russie** et l'**Ukraine** y ont répondu pour la première fois.

En 2018, les juridictions participantes ont reçu 291 443 affaires relatives à des demandeurs d'asile, soit 8 % de moins qu'en 2016. 183 920 nouvelles affaires relatives au droit d'entrée et de séjour des étrangers représentent une augmentation de 84 %.

Graphique 5.17 **Nouvelles affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit d'entrée et de séjour des étrangers (Q101)**



Comme indiqué sur le graphique 5.17, les Etats les plus impactés, avec plus de 5 000 affaires dans les deux catégories à la fois, demeurent l'**Autriche**, la **Belgique**, la **France**, l'**Allemagne**, l'**Italie**, la **Suède** et l'**Espagne**.

Le nombre le plus élevé de nouvelles affaires relatives aux demandeurs d'asile est enregistré en **Allemagne**, soit 149 593 affaires, tandis que le nombre d'affaires relatives au droit d'entrée et de séjour des étrangers n'est pas disponible. La **France** se classe au second rang en termes de flux d'affaires le plus important : elle a en effet été saisie de 58 671 affaires concernant des demandeurs d'asile et 79 807 affaires relatives au droit d'entrée et de séjour des étrangers. L'**Italie** ensuite, a reçu 48 891 affaires concernant les demandeurs d'asile et 2 224 affaires relatives au droit d'entrée et de séjour des étrangers.

■ Dans la plupart des Etats qui ont communiqué des données pour la comparaison 2016 - 2018, le nombre total d'affaires concernant les demandeurs d'asile et le droit d'entrée et de séjour des étrangers a augmenté. En ce qui concerne les Etats les plus touchés, le volume d'affaires nouvelles a augmenté en **Autriche** (51 %), en **France** (102 %), en **Espagne** (51 %) et en **Suède** (42 %), tandis qu'il a chuté en **Belgique** (17 %), en **Finlande** (62 %) et en **Allemagne** (18 %).

■ En 2018, la médiane européenne du CR pour les affaires relatives aux demandeurs d'asile a atteint 94 %

et celle concernant le droit de séjour des étrangers, 96 %. Ces taux ont diminué respectivement de 1 et 4 points de pourcentage par rapport aux résultats du cycle précédent.

■ Les résultats individuels des indicateurs CR et DT ont sensiblement varié selon les Etats et les entités, et entre les deux types d'affaires au sein d'un Etat. Il apparaît toutefois que, de manière générale, les affaires relatives au droit d'entrée et au séjour des étrangers ont été résolues avec un peu plus d'efficacité, et ont obtenu un CR plus élevé et un DT plus faible.

Graphique 5.18 **Chiffres absolus et indicateurs de performance pour les affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit de séjour des étrangers en 2018 (Q101)**

États / entités	Nombre absolu de nouvelles affaires		Clearance Rate		Disposition Time	
	Affaires relatives aux demandeurs d'asile	Affaires relatives au droit de l'entrée et du séjour des étrangers	Affaires relatives aux demandeurs d'asile	Affaires relatives au droit de l'entrée et du séjour des étrangers	Affaires relatives aux demandeurs d'asile	Affaires relatives au droit de l'entrée et du séjour des étrangers
AUT	3.030	31.560	95%	74%	62	588
AZE	NAP	4	NAP	75%	NAP	122
BEL	5.496	7.741	113%	131%	203	520
BIH	29	13	79%	77%	95	110
BGR	217	103	216%	89%	44	79
EST	182	140	98%	101%	14	0
FIN	2.332	2.412	223%	71%	163	431
FRA	58.671	79.807	81%	94%	284	NA
GEO	301	1.809	99%	96%	104	57
DEU	149.593	NA	121%	NA	442	NA
GRC	861	1.281	82%	605%	453	242
HUN	370	611	104%	110%	46	77
ITA	48.891	2.224	86%	128%	534	NA
LTU	NA	502	NA	104%	NA	67
LUX	370	57	100%	96%	NA	NA
MDA	40	155	83%	85%	619	67
MCO	-	-	-	-	..	..
MNE	22	NAP	77%	NAP	107	NAP
MKD	39	1	95%	400%	296	183
ROU	992	90	91%	103%	88	777
RUS	NA	793	NA	82%	NA	87
SRB	40	8	68%	63%	460	219
SVK	97	NAP	94%	NAP	48	NAP
SVN	299	54	94%	135%	72	435
ESP	2.030	33.252	47%	87%	1091	226
SWE	17.006	19.312	103%	96%	275	90
UKR	535	1.991	90%	99%	218	11
KAZ	NA	44.405	NA	100%	NA	0
<b>Moyenne</b>	12.143	7.663	102%	130%	260	219
<b>Médiane</b>	370	557	94%	96%	183	116

■ Un CR très élevé indiquant une diminution importante de l'arriéré judiciaire pour les affaires relatives au droit d'entrée et de séjour des étrangers est constaté en **Grèce** (605 %) et en **Macédoine du Nord** (400 %). En revanche, un faible CR pour les deux types d'affaires concernées a été relevé en **Bosnie-Herzégovine**, en **République de Moldova**, en **Serbie** et en **Espagne**.

■ En **Espagne**, le système judiciaire semble particulièrement accablé par le volume d'affaires croissant,

avec un CR bas et un DT de 1 091 jours dans les affaires relatives aux demandeurs d'asile.

■ L'Allemagne, qui est l'Etat le plus surchargé, a enregistré une amélioration de son CR qui est passé de 59 % en 2016 à 121 % en 2018, mais son DT est passé de 68 jours à 442 jours. En France, le doublement du volume d'affaires a entraîné une diminution du CR, mais il n'a pas été possible d'évaluer la variation du DT en raison de l'absence de données en 2016.

### Exemple à suivre

En 2016, le tribunal de Catane, en **Italie**, qui est l'un des tribunaux les plus concernés par les procédures d'asile, a mis en œuvre un ensemble de mesures pour améliorer l'efficacité. Une analyse axée sur les principaux problèmes de gestion a été menée, les bonnes pratiques ont été diffusées et les ressources renforcées. Le CR s'est ainsi nettement amélioré et le DT a diminué.

■ Les différents Etats et entités ont présenté des écarts importants de leur DT dans les deux types d'affaires. En **Roumanie**, le DT des affaires relatives aux demandeurs d'asile a atteint 88 jours, tandis qu'il est de 777 jours pour les affaires concernant le droit d'entrée et de séjour des étrangers. Fait intéressant, on y a relevé

dix fois plus de nouvelles affaires relatives aux demandeurs d'asile (992) que d'affaires concernant le droit d'entrée et de séjour des étrangers (90). De même, la **Slovénie** a reçu 299 affaires de demandeurs d'asile qui ont donné lieu à un DT de 72 jours, tandis que 54 affaires concernant le droit d'entrée et de séjour des étrangers présentent un DT de 435 jours. Au vu de ces résultats, il semble que les affaires concernant le droit d'entrée et de séjour des étrangers sont beaucoup plus complexes que celles relatives au droit d'asile, bien que l'on ne sache pas exactement pour quelle raison.

■ L'**Estonie**, la **Géorgie**, la **Hongrie**, la **Lituanie** et l'**Ukraine** ont des indicateurs CR et DT satisfaisants tant en ce qui concerne les affaires de demandes d'asile que les affaires relatives au droit d'entrée et de séjour des étrangers. Tous les autres Etats ont des résultats moins satisfaisants.

## » Affaires pénales en première instance

■ Dans la présente section, les affaires pénales désignent toutes les affaires pour lesquelles une sanction peut être imposée par un juge, même si cette sanction est prévue par un code administratif. Dans ce cas, elles ne seront répertoriées qu'une seule fois comme des affaires pénales. Les infractions sanctionnées directement par la police ou par une autorité administrative ne sont pas considérées comme des affaires pénales.

■ Afin de distinguer les différents types d'affaires pénales, et d'assurer une meilleure comparabilité entre les différents systèmes juridiques, les affaires pénales sont classées comme affaires pénales graves (infractions graves), délits et/ou affaires pénales mineures (infractions mineures) et autres affaires pénales. Dans les affaires pénales mineures, il n'est pas possible de prononcer une peine privative de liberté. À l'inverse, les affaires pénales graves sont celles pour lesquelles une privation de liberté est encourue (arrestation et détention, emprisonnement). Les exemples courants d'affaires pénales graves comprennent le meurtre, le viol, la criminalité organisée, la fraude, le trafic de drogue, tandis que les infractions mineures incluent notamment certaines catégories d'infractions au Code de la route et de troubles à l'ordre public.

■ La poursuite des personnes suspectées d'avoir commis une infraction pénale fait partie intégrante de tout système de justice pénale. En Europe, le statut et

l'organisation des ministères publics présentent des différences importantes. Tous les ministères publics sont toutefois habilités à engager des poursuites devant un tribunal. Cette section aborde non seulement la performance des tribunaux, mais aussi celle du ministère public en tant qu'élément essentiel de la justice pénale.

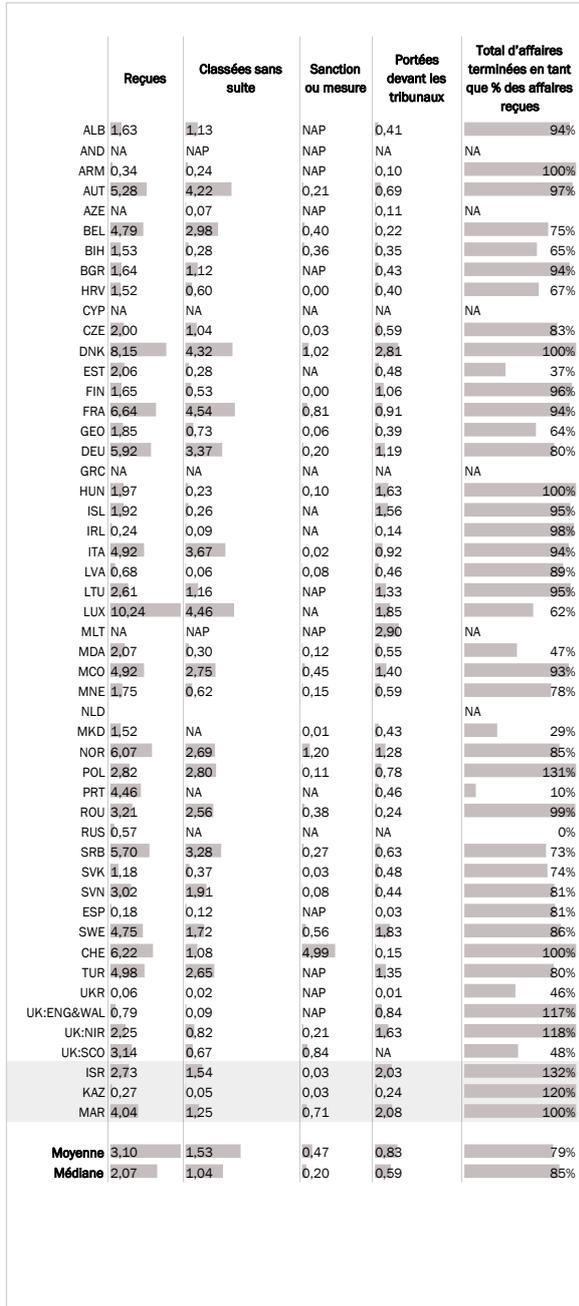
■ Durant ce cycle, 24 Etats et entités ont été en mesure d'établir une distinction entre les affaires pénales graves et les affaires pénales mineures. Parmi eux, seules l'**Autriche** et la **Pologne** ont déclaré une proportion à peu près équivalente de ces deux types d'affaires particuliers. Le nombre d'infractions mineures a été supérieur dans 14 Etats et entités (58 %), tandis que huit Etats et entités (33 %) ont déclaré un pourcentage plus élevé d'affaires pénales graves.

■ Les affaires pénales graves sont plus complexes et par conséquent plus longues, tandis que la résolution des affaires pénales mineures est généralement plus simple et plus rapide. Par conséquent, les indicateurs de performance peuvent être quelque peu majorés dans les juridictions où la proportion d'infractions mineures est nettement plus élevée que celle des affaires graves. Toutefois, cette incidence sur la performance globale des tribunaux dans le domaine pénal doit être interprétée avec prudence, car des volumes d'affaires importants, même s'il s'agit d'affaires simples, provoquent l'encombrement du système.

### Affaires traitées par les procureurs

Le volume d'affaires des ministères publics est-il le même partout en Europe ?

Graphique 5.19 Affaires traitées par les procureurs pour 100 habitants en 2018 (Q107)



Durant ce cycle d'évaluation de la CEPEJ, la médiane des affaires reçues par les procureurs pour 100 habitants s'élève à 2,07. Les procureurs ont classé sans suite 1,04 affaire pour 100 habitants, ont conclu 0,20 affaire par une sanction ou une mesure imposée ou négociée par le procureur et ont porté 0,59 affaire devant les tribunaux. Les moyennes sont légèrement plus élevées que les médianes, car certains Etats et entités ont des pourcentages très élevés d'affaires de ce type, notamment le **Luxembourg** avec 10,24 affaires reçues pour 100 habitants et le **Danemark** avec 8,15.

Les tendances observées au niveau européen, les médianes et les moyennes montrent des chiffres quasiment inchangés par rapport aux données de 2016, et par conséquent une situation stable dans la plupart des Etats et des entités. En ce qui concerne les affaires reçues, les Etats et entités participants ont communiqué des chiffres très similaires pour les deux derniers cycles. Le **Danemark** est le seul pays dans lequel le volume d'affaires nouvelles pour 100 habitants a presque triplé, passant de 3,01 en 2016 à 8,15 en 2018. Cette forte hausse en 2018 s'explique par un changement de méthodologie de présentation des données par rapport aux cycles antérieurs.

La médiane européenne du nombre total d'affaires résolues par le ministère public par rapport aux affaires reçues s'élève à 85 % tandis que la moyenne est inférieure de 6 %. Ces deux chiffres indiquent une diminution respective de 9 et 17 points de pourcentage par rapport à 2016.

Deux raisons expliquent ces tendances. Premièrement, durant ce cycle d'évaluation, un nombre moins élevé d'Etats et d'entités a obtenu un pourcentage total d'affaires résolues supérieur à 100 %. Seuls la **Pologne** (131 %), **l'Angleterre et Pays de Galles (RU)** (117 %) et **l'Irlande du Nord (RU)** (118 %) ont atteint ces résultats. Deuxièmement, il existe un plus grand nombre d'Etats et d'entités dont les taux d'affaires résolues sont relativement faibles par rapport aux affaires reçues. En 2018, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, la **Géorgie**, la **République de Moldova** et **l'Ukraine** ont obtenu un taux inférieur à 70 %, alors qu'en 2016, seules la **Bosnie-Herzégovine**, la **République de Moldova** et la **Slovénie** étaient concernées. La **Croatie** a fait état d'un changement dans sa méthodologie de déclaration en 2018, ce qui pourrait expliquer en partie le résultat obtenu.

Graphique 5.20 **Nombre d'affaires portées par le procureur devant les tribunaux par le biais de la procédure du plaider-coupable pour 100 habitants (Q107-1)**

	Total	Avant la procédure judiciaire	Pendant la procédure judiciaire
ALB	0,02	0,02	NA
AND	1,52	NAP	NAP
BIH	0,04	0,01	0,03
BGR	0,31	0,15	0,15
HRV	0,01	NA	NA
CZE	0,00	NA	NA
DNK	0,07	NA	NA
EST	0,25	NA	NA
FRA	0,14	NAP	0,14
GEO	0,26	0,17	0,09
HUN	0,06	0,03	0,03
LVA	0,08	0,07	0,00
LTU	0,67	0,67	NAP
LUX	0,00	NA	NA
MDA	0,02	0,01	0,01
MNE	0,05	NAP	NAP
MKD	0,01	0,01	NAP
NOR	0,39	0,39	NAP
POL	0,11	0,11	NA
ROU	0,01	0,01	NAP
SRB	0,09	0,07	0,02
SVK	0,02	0,02	0,00
SVN	0,02	NA	NA
ESP	0,38	0,20	0,18
CHE	4,99	4,99	NAP
UKR	0,00	NA	NA
ISR	0,91	NA	NA
KAZ	0,02	0,01	0,01
<b>Moyenne</b>	<b>0,37</b>	<b>0,43</b>	<b>0,07</b>
<b>Médiane</b>	<b>0,07</b>	<b>0,07</b>	<b>0,03</b>

Les procédures de plaider-coupable constituent un instrument important au service de la justice pénale. Les données présentées dans le graphique 5.20 doivent toutefois être examinées avec une prudence particulière.

Durant ce cycle d'évaluation, 26 Etats et entités et deux observateurs ont fourni des données sur les procédures de plaider-coupable.

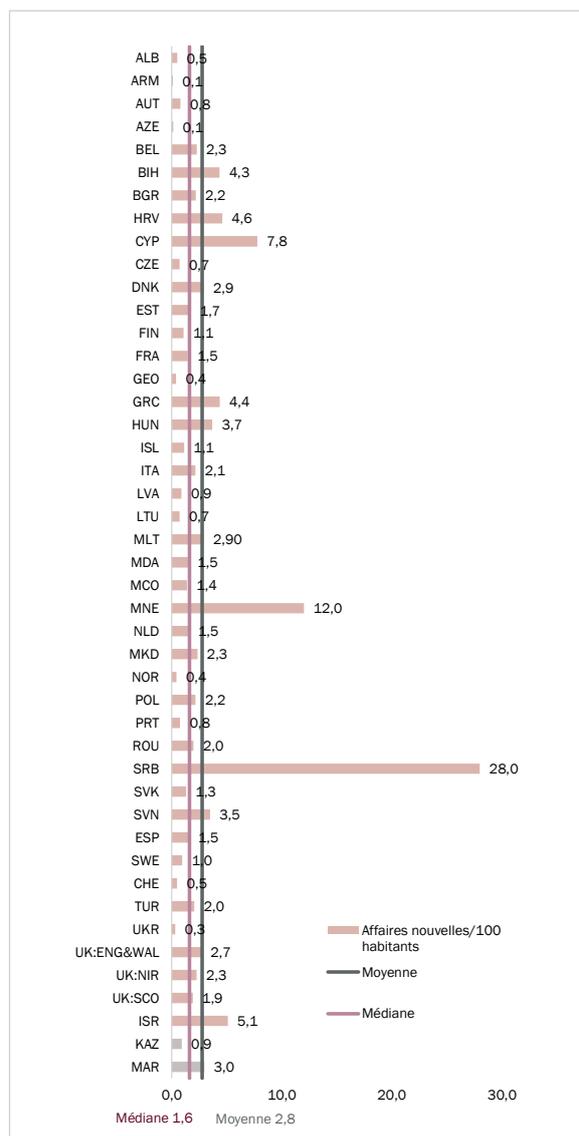
Les médianes européennes présentées dans le graphique 5.20 montrent un nombre total d'affaires pour 100 habitants similaire à celui de 2016 (0,08). Selon le type d'affaires, les procédures de saisie du tribunal ont diminué de 0,01 affaire et les procédures pendant la phase judiciaire de 0,03 affaire.

La Suisse demeure l'Etat qui enregistre le nombre le plus élevé de procédures de plaider-coupable (4,99 affaires pour 100 habitants), soit environ cinq fois plus qu'en Israël, Etat qui enregistre le deuxième pourcentage le plus élevé (0,91). Cette situation s'explique par le taux de criminalité généralement faible de la Suisse et par la tendance générale des prévenus à accélérer la procédure et à éviter le procès. Andorre, la Lituanie, la Norvège et l'Espagne ont indiqué un nombre non négligeable, mais inférieur, avec respectivement 1,52 ; 0,67 ; 0,39 et 0,38 affaire pour 100 habitants.

En revanche, 16 Etats et entités ont signalé un nombre très faible de procédures du plaider-coupable, soit moins de 0,1 affaire pour 100 habitants. Parmi eux, la République tchèque et l'Ukraine ont déclaré 0,001 affaire, le Luxembourg 0,003, la Croatie, la Macédoine du Nord et la Roumanie 0,1 et la Serbie 0,09 affaire.

### Volume d'affaires pénales des tribunaux

Graphique 5.21 **Nouvelles affaires pénales en première instance pour 100 habitants en 2018 (Q94)**



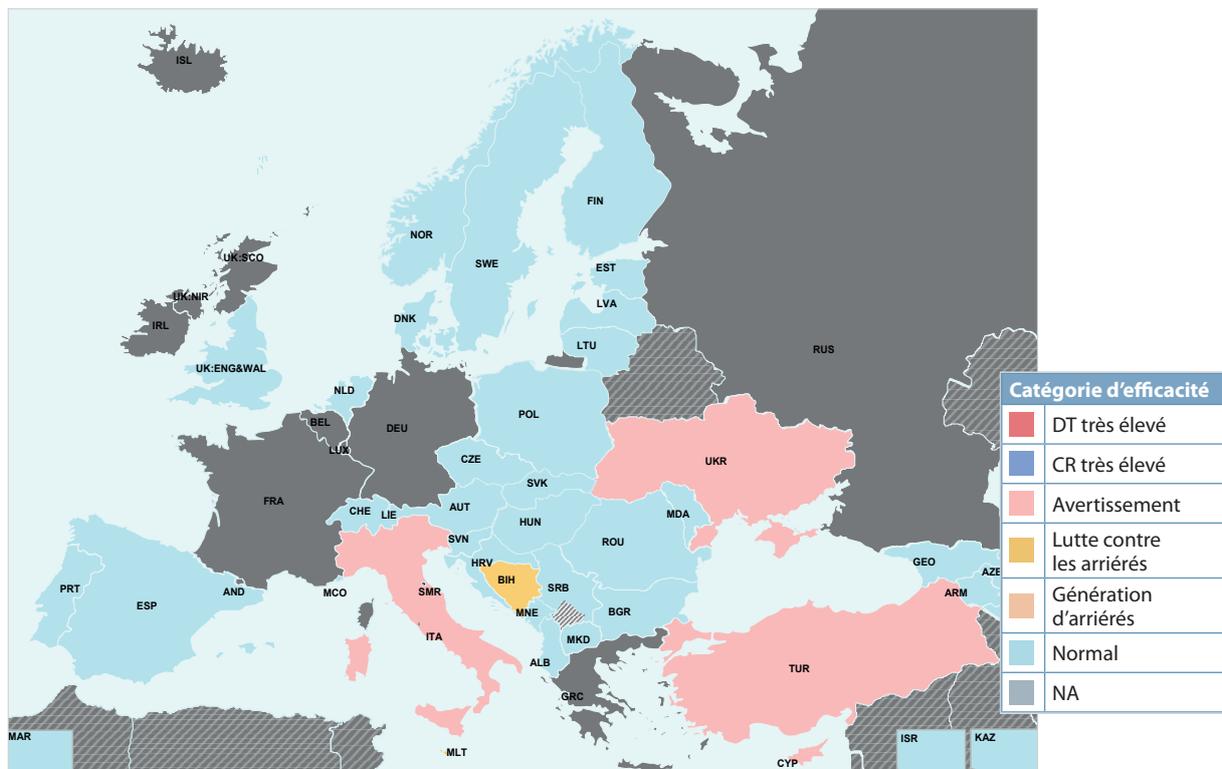
En 2018, la médiane des affaires pénales dont les tribunaux de première instance ont été saisis est de 1,6 pour 100 habitants, comme en 2016. La majorité des Etats et entités (63 %) ont déclaré avoir été saisis de 1,0 à 5,0 affaires pénales pour 100 habitants, alors que dans 12 d'entre eux, ce pourcentage est inférieur à 1,0.

Les taux les plus élevés sont relevés à **Chypre** (7,8 affaires), en **Israël** (5,1 affaires), au **Monténégro** (12,0 affaires) et en **Serbie** (28,0 affaires). Pour ce cycle, le **Monténégro** a intégré pour la première fois les affaires pénales mineures, ce qui a provoqué une forte hausse, de 6,2 à 12,0, du volume de nouvelles affaires pénales. La **Serbie** a ajouté des affaires dans la nouvelle catégorie « autres », ce qui a fait passer le total de 7 à 28 affaires pour 100 habitants. En revanche, l'**Arménie** (0,1 affaire), l'**Azerbaïdjan** (0,1 affaire) et l'**Ukraine** (0,3 affaire) ont enregistré le plus faible nombre d'affaires reçues pour 100 habitants.

### Indicateurs de performance des affaires pénales

Le graphique 5.22 établit une distinction entre les Etats et les entités en fonction de leur capacité à faire face au volume d'affaires pénales dans un délai raisonnable. Selon les deux indicateurs de performance CR et DT, les Etats et les entités sont divisés en 6 catégories d'efficacité correspondant à un code de couleur.

Carte 5.22 Clearance Rate (CR) c. Disposition Time (DT) des affaires pénales en première instance en 2018 (Q94)



Plus des quatre cinquièmes des 34 Etats et entités qui ont fourni les données nécessaires au calcul des deux indicateurs de performance en 2018 relèvent de la catégorie d'efficacité standard indiquée en bleu clair sur la carte 5.22. Il s'agit des Etats et entités dont le CR est compris entre 95 % et 200 % et dont le DT ne dépasse pas 244 jours (deux fois la valeur médiane). Au sein de ce groupe d'Etats et d'entités, le CR le plus élevé, avec 107 %, est relevé à **Monaco**, où il faut 80 jours pour traiter une affaire pénale en première instance. La plupart de ces Etats et entités ont fait état d'un CR légèrement supérieur ou inférieur à 100 %. Les variations du DT sont cependant plus marquées. En **Arménie**, 216 jours sont déclarés, tandis que 35 jours sont nécessaires en **Estonie**.

La **Bosnie-Herzégovine** et **Malte**, pour lesquels le CR est de 102 % et 103 %, entrent dans la catégorie d'efficacité qui lutte contre l'arriéré, mais les deux Etats sont confrontés à un DT trop élevé, soit respectivement 293 et 299 jours. La situation est plus complexe en **Ukraine**, où le CR a atteint 85 % alors que le DT s'élève à 271 jours. Le DT obtenu en **Ukraine** est supérieur à la valeur de deux médianes européennes, mais encore bien inférieur à un an. Cependant, compte tenu du faible niveau du CR, le DT augmentera probablement dans les années à venir.

## Évolution des indicateurs de performance dans les affaires pénales

De manière générale, les indicateurs de performance des affaires pénales en première instance font apparaître un CR plus proche de 100 %, un DT inférieur et des variations moins marquées des deux indicateurs par rapport aux affaires civiles et commerciales contentieuses ou aux affaires administratives.

Comme l'indique le graphique 5.23, un tiers des Etats et entités ont un CR plus élevé entre 2010 et 2018 et entre 2016 et 2018. Un tiers des Etats et entités ont réduit leur CR, tandis que pour le dernier tiers, les pourcentages enregistrés varient sur les deux périodes.

Graphique 5.23 Évolution du taux de variation (CR) et de la durée d'écoulement (DT) des affaires pénales en première instance (Q94)

	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
ALB	NA	NA	NA	100%	98%	NA	NA	NA	108	81
AND	100%	93%	101%	NA	NA	65	271	88	NA	NA
ARM	97%	100%	91%	91%	104%	78	103	135	195	216
AUT	100%	101%	103%	100%	101%	116	115	102	129	120
AZE	99%	101%	100%	99%	101%	50	56	63	70	73
BEL	NA	NA	NA	NA	100%	NA	NA	NA	NA	NA
BIH	105%	102%	101%	107%	102%	345	328	326	301	293
BGR	100%	99%	101%	100%	99%	49	62	74	48	52
HRV	106%	103%	130%	107%	100%	221	201	144	165	147
CYP	90%	91%	112%	108%	96%	254	262	246	304	273
CZE	101%	NA	NA	100%	101%	72	NA	64	67	65
DNK	106%	104%	98%	101%	99%	99	37	47	38	41
EST	144%	94%	97%	102%	98%	60	51	49	35	35
FIN	97%	98%	100%	99%	95%	107	114	121	118	139
FRA	95%	102%	95%	106%	100%	NA	NA	NA	NA	NA
GEO	147%	101%	96%	106%	101%	36	46	65	76	64
DEU	101%	101%	100%	99%	NA	104	104	111	117	NA
GRC	NA	NA	NA	NA	NA	59	NA	NA	NA	NA
HUN	99%	91%	104%	103%	101%	104	120	62	59	59
ISL	NA	NA	NA	NA	93%	NA	NA	NA	NA	NA
IRL	NA	NA	75%	74%	NA	NA	NA	NA	NA	NA
ITA	95%	94%	94%	107%	98%	329	370	386	310	361
LVA	100%	95%	102%	97%	102%	77	133	133	135	118
LTU	98%	99%	102%	102%	101%	104	72	67	65	54
LUX	80%	NA								
MLT	96%	99%	99%	101%	103%	331	291	306	294	299
MDA	94%	91%	95%	95%	98%	103	156	102	131	171
MCO	NA	105%	110%	101%	107%	NA	78	81	117	80
MNE	110%	96%	105%	114%	97%	160	174	189	145	199
NLD	98%	95%	101%	106%	101%	89	99	117	128	104
MKD	119%	105%	100%	126%	101%	212	203	155	171	190
NOR	97%	100%	101%	98%	100%	91	60	65	73	70
POL	91%	101%	100%	105%	100%	96	88	99	95	111
PRT	105%	105%	NA	107%	102%	302	276	NA	235	205
ROU	99%	99%	101%	90%	100%	85	72	111	111	98
RUS	NA	99%	100%	101%	NA	NA	36	37	34	NA
SRB	78%	105%	96%	103%	104%	504	387	255	274	132
SVK	102%	101%	103%	106%	102%	168	145	136	63	124
SVN	106%	114%	102%	100%	102%	138	124	123	141	142
ESP	99%	103%	104%	106%	103%	162	136	125	163	170
SWE	98%	101%	100%	98%	96%	135	123	128	133	151
CHE	106%	99%	99%	100%	100%	63	137	113	96	100
TUR	91%	108%	86%	94%	94%	314	226	330	302	303
UKR	99%	103%	100%	89%	85%	95	79	81	166	271
UK:ENG&WAL	NA	102%	98%	103%	101%	NA	73	82	72	75
UK:NIR	NA	NA	NA	NA	98%	NA	NA	NA	..	NA
UK:SCO	NA									
ISR		107%	102%	102%	96%		142	115	103	114
KAZ					100%					9
MAR				104%	104%				91	76
Moyenne	101%	100%	100%	101%	99%	152	146	133	139	144
Médiane	99%	101%	100%	101%	100%	104	120	111	123	122

La représentation de l'Albanie, d'Andorre, de la Grèce, de l'Irlande, du Luxembourg et de l'Irlande du Nord (RU) est limitée à un ou deux cycles lorsque des données ne sont disponibles que pour le CR. Le DT n'est pas du tout disponible pour les affaires pénales. Les rares données concernant ces Etats qui déclarent un CR faible, allant de 59 % à 80 %, impliquent que la performance des tribunaux pénaux peut être problématique. Les informations sur les caractéristiques des systèmes ne sont toutefois pas assez complètes pour en tirer des conclusions exactes.

L'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine du Nord, la République slovaque et la Slovénie ont des CR de 100 % ou plus pendant cinq cycles consécutifs. La République tchèque, Monaco, le Portugal et Israël sont également parvenus à des indicateurs supérieurs à 100 %, mais dans ces Etats, les données n'étaient pas disponibles pour toutes les années examinées. La République de Moldova a été le seul Etat à présenter un CR inférieur à 100 % sur toute la durée des cinq cycles d'évaluation. Cette situation peut s'expliquer notamment par l'afflux de nouvelles affaires en raison de l'adoption du nouveau Code pénal en 2014 et de l'introduction de nouvelles catégories d'infractions.

Bien que les DT n'aient, dans l'ensemble, pas enregistré de variations sensibles, 59 % des Etats et entités ont vu leur DT augmenter entre 2010 et 2018, tandis qu'il a diminué pour 41 % des Etats. Pour la période de 2016 à 2018, les pourcentages des DT des Etats ont été similaires.

■ Même dans les Etats et entités connaissant des DT en hausse, les résultats se sont le plus souvent maintenus dans des limites acceptables. L'Arménie, la Finlande, la République de Moldova et le Monténégro font partie des Etats qui sont restés dans la zone souhaitable malgré des chiffres en hausse. La République de Moldova a conservé un DT satisfaisant malgré un CR toujours inférieur à 100 %.

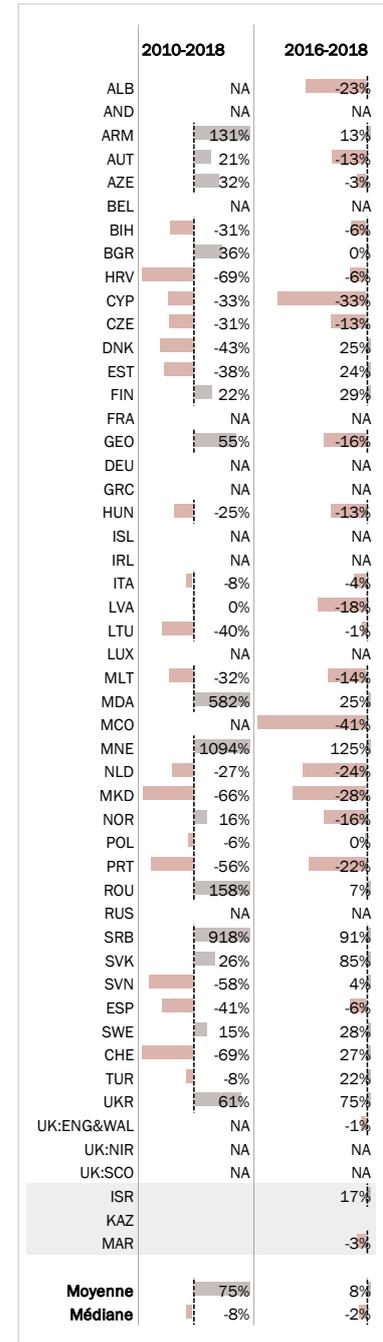
■ L'Italie a le DT le plus élevé avec une tendance à la hausse. En 2018, le DT est de 361 jours, une augmentation de 32 jours par rapport à 2010 et de 51 jours par rapport à 2016. En 2016, l'Italie a adopté des mesures de dépenalisation qui ont entraîné le classement sans suite de nombreuses affaires, car elles n'étaient plus considérées comme des infractions pénales. Cela s'est traduit par une réduction du nombre de nouvelles affaires et d'affaires terminées en première instance en 2018. Le DT a ensuite augmenté en 2018, lorsque les tribunaux ont conservé les affaires plus graves et complexes.

■ Malte et la Turquie ont également un DT en hausse, environ 300 jours sur l'ensemble des cycles, tout comme la Bosnie-Herzégovine. La Turquie a précisé que le nombre de juges dans les tribunaux pénaux avait été revu à la hausse et que des réformes avaient été entreprises pour régler ce problème. Un CR constant, qui dépasse 100 % en Bosnie-Herzégovine, a provoqué une lente diminution du DT, qui est cependant resté l'un des plus élevés parmi les Etats et entités participants.

■ La plus forte hausse est observée en Ukraine, pays dans lequel le DT a atteint 271 jours en 2018, soit 176 jours de plus qu'en 2010 et 105 jours de plus qu'en 2016. Cette évolution est liée à la diminution du nombre d'affaires résolues résultant d'un exode des juges à la suite de réformes judiciaires, comme cela a été observé durant le cycle d'évaluation précédent. Toutefois, malgré ces fortes hausses, le résultat enregistré en 2018 est nettement inférieur à un an.

■ Comme il a déjà été indiqué, les chiffres de certains Etats et entités peuvent être influencés par la proportion d'affaires pénales mineures et d'autres affaires pénales prises en compte dans le total des affaires pénales. La Croatie, la Slovénie et l'Espagne ont enregistré l'écart le plus important entre le DT de l'ensemble des affaires pénales et le DT des affaires pénales graves. En 2018, la Croatie a un DT de 609 jours pour les affaires pénales graves et 147 pour l'ensemble des affaires pénales. En Slovénie, l'indicateur est de 308 jours pour les affaires pénales graves et 142 jours pour l'ensemble des affaires pénales, et il est respectivement de 300 et 170 jours en Espagne. Les autres Etats et entités qui ont communiqué des données sur les affaires pénales graves ne présentent pas de disparités aussi importantes.

Graphique 5.24 Variation des affaires pénales en première instance pendantes au 31 décembre



■ L'évolution des affaires pendantes indique si l'arriéré judiciaire du tribunal s'accumule ou diminue. L'accumulation d'arriérés entraîne l'engorgement des tribunaux et rallonge la durée des affaires. En conséquence, un nombre plus élevé d'affaires ne se conclut pas dans un délai acceptable, ce qui peut constituer une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable.

Plus de la moitié des Etats et entités ont réduit leur arriéré judiciaire d'affaires pénales entre 2010 et 2018, parfois de manière conséquente comme en **Croatie**, en **Macédoine du Nord**, au **Portugal**, en **Slovénie** et en **Suisse**, qui ont réduit de moitié leur stock d'affaires pendantes. En revanche, des augmentations importantes sont relevées en **Arménie** (131 %), en **République de Moldova** (582 %), au **Monténégro** (1 094 %), en **Roumanie** (158 %) et en **Serbie** (918%). Il est cependant possible de mieux comprendre ces variations en les replaçant dans leur contexte. En 2018, la médiane européenne des affaires pénales pendantes a atteint 0,44 pour 100 habitants (la moyenne étant de 1,01), l'**Arménie** a déclaré 0,06 affaire, la **Roumanie** 0,53, la **République de Moldova** 0,68 et le **Monténégro** 6,37 affaires. Comme nous l'avons mentionné, les chiffres élevés du **Monténégro** s'expliquent par le fait que le pays communique pour la première fois des données sur les affaires pénales mineures durant ce cycle.

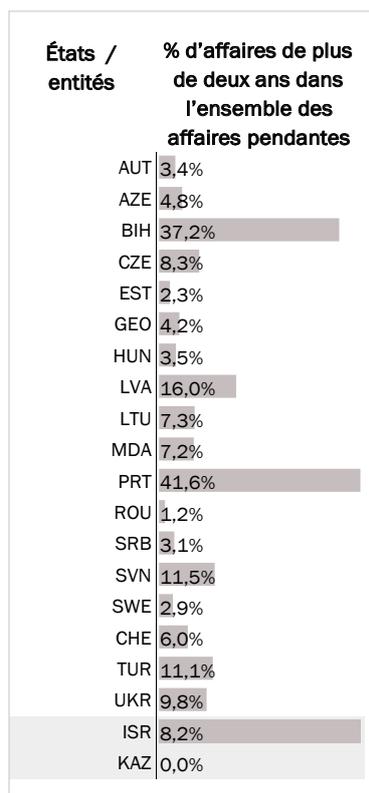
Des augmentations légèrement inférieures, mais encore perceptibles, peuvent être observées sur les deux périodes examinées dans le graphique 5.24 en **Finlande**, en **République slovaque**, en **Suède** et en **Ukraine**. Dans chaque Etat, le nombre d'affaires pendantes pour 100 habitants n'est cependant pas supérieur à la médiane européenne. Les chiffres pour la période comprise entre 2016 et 2018 sont particulièrement élevés en **République slovaque** (85 %) et **Ukraine** (75 %), mais les explications à cette situation demeurent incertaines.

L'**Italie** et la **Pologne** ont communiqué des chiffres stables au cours des deux périodes examinées, avec des variations inférieures à 10 %. Cela signifie cependant que l'arriéré est resté assez élevé en **Italie**, tandis que la **Pologne** a conservé des chiffres nettement moins élevés,

plus proches de la médiane européenne. L'**Italie** a déclaré 2,09 affaires pendantes pour 100 habitants en 2018 et la **Pologne** 0,65 affaire pendante.

### Affaires pénales pendantes depuis plus de deux ans en première instance

Graphique 5.25 Affaires pénales pendantes depuis plus de deux ans en première instance (Q94)



Parmi les Etats et les entités qui étaient en mesure de fournir des données sur les affaires pendantes depuis plus de deux ans, la **Bosnie-Herzégovine** et le **Portugal** présentent les pourcentages les plus élevés. Ces deux pays ont présenté des différences minimales par rapport au cycle d'évaluation précédent - en recul en **Bosnie-Herzégovine** (de 1,5 %) et en hausse au **Portugal** (de 0,9 %).

La baisse la plus importante des affaires pendantes de plus de deux ans est enregistrée en **Géorgie**, où le pourcentage est passé de 11,5 % à 4,2 %.

Ce cycle ne comporte pas de données sur la **République slovaque**, qui avait signalé l'un des pourcentages les plus élevés en 2016 (24,0 %) ; il n'a donc pas été possible d'examiner sa progression.

L'examen de la structure des affaires pendantes permet de recueillir beaucoup de renseignements sur l'efficacité des tribunaux. Il fournit de précieuses informations sur les domaines problématiques et facilite leur atténuation.

### Affaires d'homicides volontaires et de vols avec violence en tant que catégories spécifiques d'affaires pénales en première instance

La CEPEJ recueille des données sur deux catégories spécifiques d'affaires pénales, l'homicide volontaire et le vol avec violence. Ces types d'affaires facilitent la comparaison entre les juridictions européennes et contribuent ainsi à une meilleure compréhension de l'efficacité des tribunaux dans les Etats et entités.

Les tribunaux européens de première instance ont enregistré des DT en hausse dans les affaires d'homicides volontaires, passant de 164 jours en 2010 à 249 jours en 2018. Le chiffre de 2018 représente cependant une amélioration de 30 jours par rapport au cycle précédent. Des tendances similaires sont observées dans les cas de vol avec violence. Les DT sont passés de 135 jours en 2010 à 176 jours en 2018. Une augmentation de 32 jours est également enregistrée de 2016 à 2018. Les DT enregistrés en 2018 dans les affaires d'homicide volontaire et de vol avec violence sont plus de deux fois plus élevées que la médiane européenne dans les affaires pénales.

## TRIBUNAUX DE DEUXIÈME INSTANCE

### » Les tribunaux de deuxième instance observent-ils les mêmes tendances que les tribunaux de première instance ? Existe-t-il des différences importantes entre les types d'affaires examinées ?

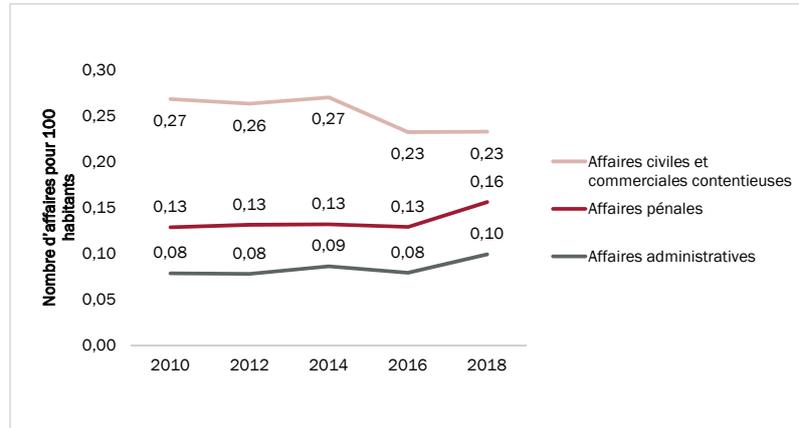
Le volume d'affaires des tribunaux de deuxième instance dépend principalement de la performance des tribunaux de première instance. Une hausse du taux d'appel des affaires en première instance entraîne un plus grand nombre d'affaires en deuxième instance. Le taux d'appel n'a pas été examiné dans ce chapitre, car les données disponibles sont rares. Il serait cependant utile d'intégrer ce type d'analyse aux futurs cycles d'évaluation.

Au cours des cinq derniers cycles d'évaluation, selon le type d'affaires, le CR des tribunaux de deuxième instance était compris entre 95 % et 102 %. Dans les affaires civiles et commerciales, le CR médian a progressé au fil du temps, dans les affaires administratives, il a été variable, tandis qu'il est resté stable dans les affaires pénales, entre 99 % et 100 %.

#### Volumes de nouvelles affaires dans les tribunaux de deuxième instance

En 2018, la médiane des nouvelles affaires pour 100 habitants dans les tribunaux de deuxième instance s'élève à 0,23 pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, à 0,10 pour les affaires administratives et à 0,16 pour les affaires pénales. Comme le montre le graphique 5.26, les nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses ont reculé de 0,27 en 2010 à 0,23 en 2016 et en 2018. En revanche, entre 2016 et 2018, les affaires administratives sont passées de 0,08 à 0,10 affaire pour 100 habitants, tandis que le nombre de nouvelles affaires pénales a légèrement augmenté de 0,13 à 0,16.

Graphique 5.26 Évolution de la médiane européenne des affaires nouvelles de deuxième instance pour 100 habitants, par type d'affaire



En 2018, en ce qui concerne les affaires civiles et commerciales contentieuses, seuls deux Etats ont reçu 1,00 affaire ou plus pour 100 habitants. Il s'agit de la **Macédoine du Nord** avec 1,14 et de la **Roumanie** avec 1,00. La **Bosnie-Herzégovine** et la **Croatie** ont également conservé l'un des volumes de nouvelles affaires les plus élevés avec respectivement 0,95 et 0,92 affaire pour 100 habitants. Le **Danemark**, la **Finlande**, l'**Irlande**, la **Suède** et l'**Écosse (RU)** ont continué à enregistrer le plus faible nombre d'affaires, avec moins de 0,1 pour 100 habitants.

De 2016 à 2018, de nombreux Etats et entités ont déclaré une hausse du volume de nouvelles affaires administratives en deuxième instance. Les augmentations les plus sensibles enregistrées pour 100 habitants sont observées en **Turquie** (de 0,01 à 0,27), en **Suède** (de 0,34 à 0,45), en **Arménie** (de 0,08 à 0,14) et en **Ukraine** (de 0,18 à 0,23). En **Turquie**, la forte augmentation est liée à la mise en place des tribunaux administratifs de deuxième instance en 2016,

qui ont commencé à travailler à pleine capacité en 2018. En **Suède**, cette hausse s'explique probablement par les affaires concernant les migrations, comme cela a été déjà indiqué.

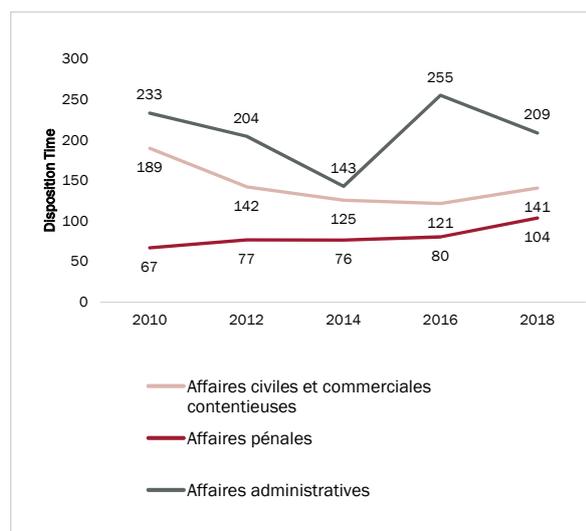
La **Croatie**, la **Grèce**, le **Monténégro** et la **Turquie** sont les seuls Etats à enregistrer plus de 0,50 affaire pénale de deuxième instance pour 100 habitants en 2018. À l'autre extrémité figurent l'**Azerbaïdjan**, **Chypre**, la **France**, la **Géorgie**, l'**Islande**, le **Luxembourg**, **Malte**, la **Norvège**, la **Suède**, l'**Ukraine** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** avec moins de 0,10 affaire pour 100 habitants. L'augmentation sensible des affaires pénales en **Turquie**, passant de 0,04 en 2016 à 0,56 en 2018, s'explique par l'installation récente des tribunaux d'appel en 2016, ce qui est également le cas pour les affaires administratives de deuxième instance. En **Israël** et au **Kazakhstan**, le volume de nouvelles affaires est légèrement inférieur à la médiane, soit 0,12 et 0,10 cas respectivement pour 100 habitants.

## Disposition Time

Le DT des tribunaux de deuxième instance examiné pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, administratives et pénales est généralement inférieur à celui des tribunaux de première instance. Comme en première instance, le DT est le plus élevé dans les affaires administratives et le moins élevé dans les affaires pénales.

Le DT des affaires civiles et commerciales contentieuses a reculé passant de 189 jours en 2010 à 121 jours en 2016 et a de nouveau augmenté à 141 jours en 2018. Les variations les plus importantes sont enregistrées dans les affaires administratives où le DT de 233 jours en 2010 a reculé à 143 jours en 2014, puis a atteint 255 jours en 2016 pour diminuer à nouveau en 2018 à 209 jours. Les tendances observées dans les affaires pénales de deuxième instance correspondent à celles de première instance. Le DT de 67 jours en 2010 a atteint 80 jours en 2016 et 104 jours en 2018.

Graphique 5.27 Disposition Time des tribunaux de deuxième instance par type d'affaires en Europe (Q97 et Q98)



Dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, environ la moitié des Etats et entités a conservé un DT proche de la médiane entre 2010 et 2018 – notamment le **Danemark**, l'**Estonie**, la **Géorgie**, la **Hongrie**, la **Lituanie**, la **République de Moldova**, la **Macédoine du Nord**, la **Pologne**, la **Slovénie**, la **Suède**, la **Suisse** et l'**Ukraine**. Si aucun Etat ou entité n'a enregistré une amélioration continue, le DT de la **Bosnie-Herzégovine** et de la **Pologne** s'est dégradé au cours des cinq derniers cycles.

Dans les affaires administratives, l'**Azerbaïdjan**, la **Bulgarie**, l'**Estonie**, la **Fédération de Russie**, la **Géorgie**, la **Hongrie**, la **République de Moldova**, la **Suède** et l'**Ukraine** n'ont jamais dépassé la valeur

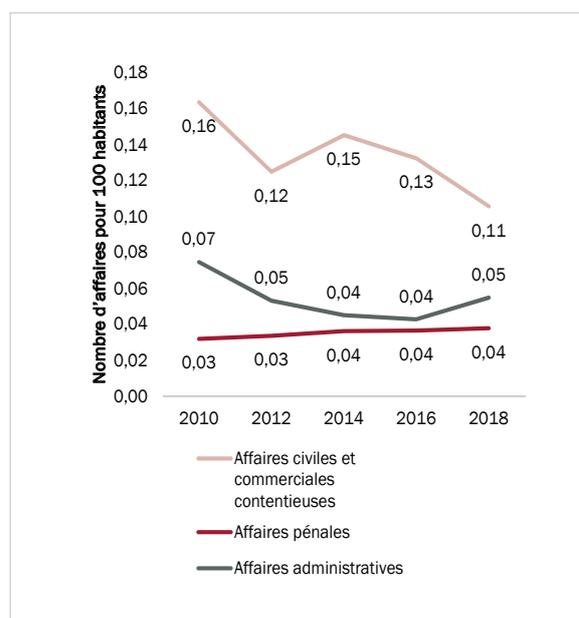
médiane européenne sur la période d'observation comprise entre 2010 et 2018. En revanche, le DT de la **Bosnie-Herzégovine**, de **Chypre**, de la **Grèce**, la **Lituanie**, des **Pays-Bas**, de la **Pologne** et du **Portugal** a été variable, et affiché régulièrement des valeurs relativement élevées.

Dans les affaires pénales, environ la moitié des Etats et entités a obtenu un DT proche de la médiane ou inférieur. Les résultats de l'autre moitié des Etats et entités varient d'une année à l'autre. La **Belgique** a un DT en hausse pour chaque cycle de 2010 à 2016 (les données n'étant pas disponibles pour 2018). La **Croatie** est parvenue à inverser le résultat élevé de 624 jours à partir de 2012 et à le réduire chaque année depuis cette date pour atteindre 160 jours en 2018. La **France** a régulièrement augmenté son DT au cours des cinq derniers cycles d'évaluation, et atteint 310 jours au cours du dernier cycle.

## Affaires pendantes au 31 décembre

Le graphique 5.28 montre l'évolution de la médiane européenne des affaires de deuxième instance pour 100 habitants. La variation la plus forte et la baisse la plus marquée sont observées dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, passant de 0,16 cas en 2010 à 0,13 en 2016 et 0,11 en 2018. Les affaires administratives pendantes ont reculé de 0,07 en 2010 à 0,04 en 2016, pour remonter à 0,05 en 2018. Les affaires pénales ont présenté une variation minimale, 0,03 affaire était pendante en 2010 et 2012, puis 0,04 au cours des trois cycles suivants.

Graphique 5.28 Évolution de la médiane européenne des affaires pendantes en deuxième instance au 31 décembre pour 100 habitants par type d'affaires (Q97 et Q98)



■ La **République tchèque**, l'**Allemagne**, la **République de Moldova**, la **Slovénie** et l'**Ukraine** ont un stock d'affaires pendantes proche de la médiane en 2018 (0,2 affaire au-dessus ou en dessous de la médiane) dans les affaires civiles et commerciales contentieuses. Les plus faibles taux d'affaires pendantes pour 100 habitants sont relevés en **Arménie** (0,02), en **Finlande** (0,02) et en **Suède** (0,01). La **Bosnie-Herzégovine** (1,25) a le plus grand nombre d'affaires pendantes pour 100 habitants. Ce résultat s'est inscrit en léger recul après quatre cycles de fortes hausses, même si les affaires pendantes sont encore deux fois plus nombreuses qu'en 2010. L'**Italie** a enregistré une baisse régulière de ses chiffres, passant de 0,84 en 2010 à 0,63 en 2016 puis 0,55 en 2018.

■ Les données sur la proportion d'affaires de plus de deux ans indiquent quelles sont les juridictions les plus encombrées par des affaires anciennes, plus susceptibles d'entraîner des violations du droit à un procès équitable. Comme pour les tribunaux de première instance, les Etats et entités n'étaient pas tous en mesure de communiquer ces données pour 2018.

■ Sur les 16 Etats et entités et deux observateurs qui ont fourni des données sur les affaires civiles et commerciales contentieuses, la **Bosnie-Herzégovine**, l'**Italie** et **Malte** ont communiqué les chiffres les plus élevés. En **Bosnie-Herzégovine**, 40,2 % des affaires pendantes ont plus de deux ans d'ancienneté, en **Italie**, 44,8 % et à **Malte**, 45,6 %. À **Monaco** et en **Croatie**, le pourcentage d'affaires ayant plus de deux ans d'ancienneté est légèrement supérieur à 10 %. Dans le même temps, dans d'autres Etats, il est nettement inférieur à 10 %, 0,2 %, par exemple, en **Estonie** et en **Slovénie**.

■ En ce qui concerne les affaires administratives, la **Bosnie-Herzégovine** a déclaré le pourcentage le plus élevé d'affaires pendantes depuis plus de deux ans à la fin de 2018, soit 23,7 %. En revanche, les neuf autres Etats et entités qui ont fourni des données ont déclaré des chiffres inférieurs à 10 %.

■ Parmi les 17 Etats et entités et un observateur qui ont fourni des données sur les affaires pénales en deuxième instance, seule l'**Italie** a déclaré une proportion importante de 41,5 % d'affaires de plus de deux ans dans les affaires pendantes à la fin de 2018. La République de Moldova et le Kazakhstan n'ont signalé aucune affaire ayant plus de deux ans d'ancienneté.

■ Le volume de nouvelles affaires des tribunaux de deuxième instance a enregistré une baisse pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, tandis qu'il a augmenté pour les affaires pénales et administratives. Le CR était normal, d'environ 100 % et le DT était généralement plus bas que dans les tribunaux de première instance. Comme en première instance, le DT a été plus élevé dans les affaires administratives et moins élevé dans les affaires pénales. Le DT des affaires civiles et commerciales et des affaires administratives a varié, tandis que celui des affaires pénales a augmenté régulièrement. Dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, le stock d'affaires pendantes a décliné. Il est resté stable dans les affaires pénales, tandis qu'il a légèrement décliné en 2018 pour les affaires administratives.

#### Exemple à suivre

La **Croatie** a simplifié sa procédure d'appel en 2015 en abandonnant la compétence territoriale, en rendant obligatoire l'assignation aléatoire des affaires (par l'intermédiaire du « *Case Management System* ») et en autorisant les tribunaux de comté de deuxième instance à statuer sur les recours formés dans les affaires civiles et pénales de tous les tribunaux municipaux. Cette réforme a réduit le délai nécessaire pour statuer sur les recours, a mieux réparti la charge de travail entre les juges et a harmonisé davantage l'application de la jurisprudence dans l'ensemble du système judiciaire.

## Les tribunaux de la plus haute instance sont-ils plus efficaces que les tribunaux d'instance inférieure ? Existe-t-il des différences importantes entre les types d'affaires examinés ?

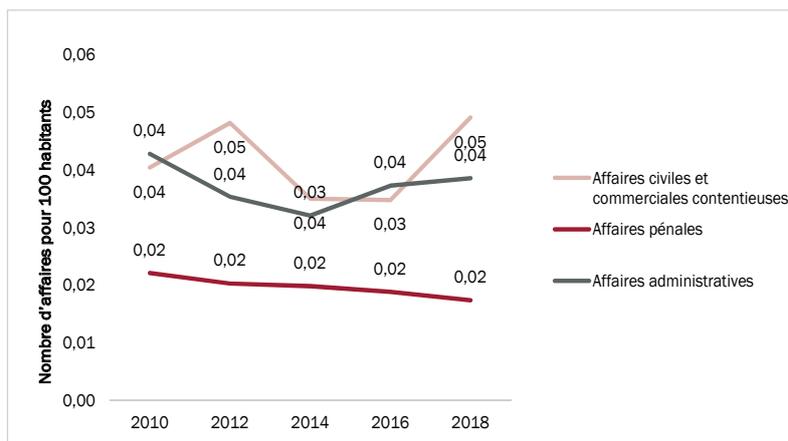
■ Selon la méthodologie de la CEPEJ, les tribunaux de la plus haute instance (la Cour suprême) s'entendent comme des juridictions de troisième degré. Certaines juridictions peuvent être organisées en deux instances, comme **Chypre** et **Malte**. La deuxième instance est alors considérée comme la plus haute instance (examinée dans la section précédente).

■ Les CR des Cours suprêmes ont fluctué de 96 % à 101 % entre 2010 et 2018, selon le type d'affaires. Dans les affaires civiles et commerciales et les affaires pénales, le CR médian a enregistré de légères variations dans le temps, qui étaient plus modérées dans les affaires pénales que dans les affaires civiles et commerciales. Le seul domaine dans lequel le CR est toujours resté légèrement inférieur à 100 % est le domaine du droit administratif.

### Volume de nouvelles affaires dans les tribunaux de la plus haute instance (Cour suprême)

■ Comme on pouvait s'y attendre, les Cours suprêmes ont été saisies du nombre le plus faible d'affaires pour 100 habitants. En 2012, le chiffre maximum de 0,05 affaire civile et commerciale contentieuse a été constaté. Contrairement aux deux autres instances, le volume de nouvelles affaires a été plus faible pour les affaires pénales. D'autre part, les affaires civiles et commerciales contentieuses et les affaires administratives ont occupé en alternance la première et la deuxième position, comme l'indique le graphique 5.29.

Graphique 5.29 Évolution de la médiane européenne des nouvelles affaires dans la plus haute instance pour 100 habitants, par type d'affaires (Q99 et Q100)



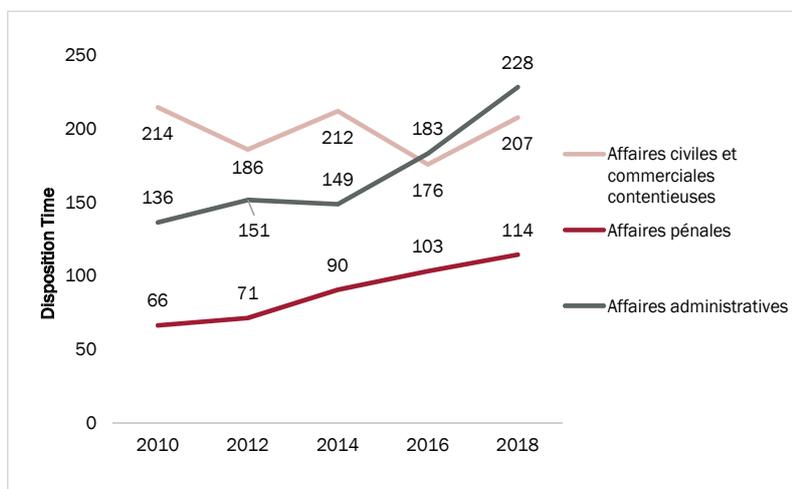
■ La plupart des juridictions ont enregistré moins de 0,10 affaire civile et commerciale contentieuse pour 100 habitants au cours des cycles d'évaluation examinés. Toutefois, en **Bosnie-Herzégovine**, en **République de Moldova**, au **Monténégro**, en **Roumanie**, en **Turquie** et en **Ukraine**, ce chiffre était approximativement le double ou plus élevé. En **Bosnie-Herzégovine**, le volume d'affaires nouvelles est passé de 0,15 en 2010 et 2012 à 0,20 en 2014 et il est retombé à 0,13 en 2016 et 2018. En 2014, l'augmentation a été causée par l'activité accrue des tribunaux d'instance inférieure pour réduire leur arriéré. Le nombre d'affaires résolues par les instances inférieures étant plus élevé, un plus grand nombre d'appels a été effectué. La baisse enregistrée au cours des deux derniers cycles était dû à des modifications législatives qui ont augmenté le seuil financier pour faire un appel. Dans certains systèmes nationaux, le volume d'affaires nouvelles a été relativement faible et stable. En **Estonie**, 0,01 affaire pour 100 habitants a été enregistrée chaque année, en **Lituanie** 0,02 et en **Suède** entre 0,003 et 0,004. À l'inverse, le **Monténégro** a déclaré entre 0,19 et 0,35 nouvelle affaire entre 2010 et 2018, mais les raisons précises de ces chiffres élevés ne sont pas claires.

■ Bien qu'il existe des différences importantes parmi les Etats et entités, cela ne signifie pas nécessairement que les parties sont plus procédurières dans certains Etats et préfèrent porter leurs affaires devant la Cour suprême. Cela dépend en grande partie des règles de procédure qui déterminent les affaires susceptibles d'être examinées par le tribunal de la plus haute instance. En **Turquie**, par exemple, les modifications législatives se sont traduites par une diminution des attributions de la Cour suprême et du volume d'affaires dans tous les types d'affaires analysées.

### Disposition Time

Dans les tribunaux de la plus haute instance, le DT des affaires civiles et commerciales a diminué de 7 jours, passant de 214 jours en 2010 à 207 jours en 2018. En ce qui concerne les affaires administratives et pénales, il a augmenté de manière quasi constante au cours des cinq derniers cycles, comme le montre le graphique 5.30. Dans les affaires administratives, le DT est passé de 136 jours en 2010 à 183 jours en 2016, puis à 228 jours en 2018. Dans les affaires pénales, le DT a presque doublé, passant de 66 jours en 2010 à 114 jours en 2018. Bien que les tribunaux tendent à afficher le DT le plus positif pour les affaires pénales de toutes les instances, la tendance générale pour chaque instance indique une hausse constante. À l'heure actuelle, la cause de cette dégradation n'est pas claire.

Graphique 5.30 Disposition Time des tribunaux de la plus haute instance par type d'affaire en Europe (Q99 et Q100)



Dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, la **République tchèque** et la **Slovénie** ont été les seuls Etats et entités capables d'améliorer leur DT à chaque cycle d'évaluation. La **République tchèque** a fait baisser son DT de 120 jours, passant de 287 jours en 2010 à 167 jours en 2018. L'amélioration remarquable observée en **Slovénie** est imputable à la réforme des critères de recevabilité des affaires et à l'augmentation du nombre de conseillers nommés à la Cour suprême. Le DT a diminué de 267 jours, passant de 386 jours en 2010 à 119 jours en 2018. En revanche, en **Italie**, le DT a fluctué, mais est resté très élevé - 1 266 jours sont enregistrés en 2018. En **Espagne**, le DT a augmenté chaque année, passant de 273 jours en 2010 à 608 jours en 2018, soit une augmentation de 95 jours par rapport au cycle précédent.

Dans les affaires administratives, la **République tchèque**, la **Lettonie** et le **Monténégro** ont affiché un DT en hausse constante. Les différences entre ces Etats sont toutefois marquées. En 2018, le DT pour la **République tchèque** est de 262 jours, pour la **Lettonie** de 459 jours et pour le **Monténégro** de 79 jours. La situation en **Grèce** semble se détériorer et le DT de 893 jours en 2016 a atteint 1 265 jours en 2018, soit presque six fois plus que la médiane. **Monaco** a presque doublé son DT, qui est passé de 223 jours en 2016 à 438 jours en 2018.

De nombreux pays ont augmenté leur DT dans les affaires pénales. L'**Azerbaïdjan** l'a triplé, passant de 38 jours en 2010 à 122 jours en 2018, tandis que l'**Allemagne** a doublé son DT de 51 à 107 jours. En **Géorgie**, les 76 jours de 2010 se sont transformés en 200 jours en 2018. En **Islande**, le nombre total des affaires pénales devant la Cour suprême a diminué, car 75 affaires pénales ont été renvoyées devant la cour d'appel lorsque celle-ci a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La **Bosnie-Herzégovine**, la **République tchèque**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **République de Moldova** et la **République slovaque** ont conservé un DT stable inférieur à 100 jours sur cinq cycles d'évaluation consécutifs. L'un des DT les plus bas, bien qu'en hausse, a été déclaré par le **Monténégro**, avec 13 jours en 2014, 26 jours en 2016 et 30 jours en 2018.

### Affaires pendantes au 31 décembre

Les médianes européennes des affaires pendantes des plus hautes instances pour 100 habitants sont basses et stables pour les trois types d'affaires analysées. Dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, la médiane a baissé de 0,03 en 2010 à 0,01 en 2012. Au cours des trois cycles suivants, elle s'est maintenue à 0,02 affaire. En ce qui concerne les affaires administratives, 0,02 affaire était pendante pour 100 habitants, sauf en 2012 et 2014, avec un chiffre déclaré de 0,01 affaire pendante. Les affaires pénales n'ont jamais dépassé 0,01 affaire pendante pour 100 habitants.

Certains Etats et entités ont déclaré que leur stock d'affaires pendantes était nettement supérieur à la médiane ou la moyenne. Dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, la **Bosnie-Herzégovine** a renversé la tendance à la hausse en 2018, avec 0,10 affaire pendante déclarée. Dans la même catégorie d'affaires,

**l'Italie** a déclaré des chiffres relativement élevés et croissants, passant de 0,16 en 2010 à 0,18 en 2018. La **Roumanie** a déclaré les valeurs les plus élevées - 0,31 affaire civile et commerciale contentieuse était pendante en 2010, 0,41 en 2012 et 0,23 en 2014. Sur les deux derniers cycles, ces valeurs sont tombées respectivement à 0,07 et 0,09. Des modifications apportées à la législation ont transféré certaines affaires de la Cour de cassation aux cours d'appel, ce qui a entraîné une baisse importante du stock d'affaires pendantes de la Cour suprême en **Roumanie**.

Les données relatives aux affaires pendantes depuis plus de deux ans pour les plus hautes instances sont limitées, comme pour les sections consacrées aux première et deuxième instances. En 2018, près de la moitié du stock d'affaires pendantes relevant du droit civil et commercial contentieux et du droit

administratif en **Italie** a plus de deux ans d'ancienneté. De même, 64 % des affaires administratives pendantes en **Grèce** sont dans le même cas. En matière pénale, la **Roumanie** et la **Turquie** ont déclaré que près d'un tiers de leurs affaires pendantes ont plus de deux ans d'ancienneté.

Les Cours suprêmes ont eu des difficultés à faire face à leur volume d'affaires dans les délais impartis. Leur Disposition Time est important et a augmenté au cours des cinq derniers cycles d'évaluation. Le délai nécessaire à l'écoulement des affaires dans les Cours suprêmes correspond davantage à celui des tribunaux de première instance qu'à celui, nettement inférieur, des tribunaux de deuxième instance.

## Tendances et conclusions

Plusieurs Etats et entités ont entrepris ou sont en train d'entreprendre des réformes du secteur de la justice, qui ont eu une influence sur la performance de leurs systèmes. Les résultats enregistrés par ces Etats et entités doivent faire l'objet d'un suivi attentif et être replacés dans leur contexte.

La justice civile est mieux représentée par les affaires civiles et commerciales contentieuses puisque la comparaison avec la catégorie complémentaire des affaires civiles non contentieuses est impossible, en raison de différences prononcées entre les systèmes juridiques nationaux.

Les affaires administratives ont tendance à enregistrer les DT les plus élevés avec toutefois de grandes disparités entre les Etats et entités.

Le droit pénal semble présenter la plus grande efficacité parmi les types d'affaires examinées. Bien que les résultats soient incontestablement positifs, ils se sont détériorés au fil du temps dans plusieurs Etats et entités analysés.

Les affaires relatives aux demandeurs d'asile et au droit d'entrée et de séjour des étrangers ont toujours un fort impact sur les juridictions européennes. Un nombre élevé d'Etats et entités a signalé des problèmes de productivité liés à ces catégories d'affaires.

La proportion d'affaires ayant plus de deux ans d'ancienneté n'est disponible que dans un nombre limité d'Etats et d'entités. Dans ces derniers, la proportion d'affaires ayant plus de deux ans d'ancienneté ne change pas au fil du temps.







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 trois Etats observateurs auprès de la CEPEJ, Israël, le Maroc et pour la première fois le Kazakhstan, reste fidèle au processus développé depuis 2002 tout en axant le contenu du rapport sur l'analyse des tendances européennes.

En complément de ces analyses, la CEPEJ a pour la première fois également développé des fiches pays qui présentent de façon synthétique les principales données et indicateurs développés par la CEPEJ pour chaque Etat participant.

L'ensemble des données quantitatives et qualitatives collectées auprès des correspondants nationaux de la CEPEJ ainsi que les commentaires les accompagnant est par ailleurs disponible sur la base de données dynamique CEPEJ-STAT (<https://www.coe.int/fr/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>).

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.



[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 l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

<http://book.coe.int>  
ISBN 978-92-871-8699-7  
32€ / \$64



9 789287 186997

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE