

# Systemes judiciaires europeens

## Efficacite et qualite de la justice

### ETUDES DE LA CEPEJ N° 23



Édition 2016 (données 2014)

Présentation

Accédez au site internet de la Commission européenne pour  
l'efficacité de la justice (CEPEJ)  
<http://www.coe.int/cepej>

Vous y trouverez notamment une base de données  
dynamique en ligne vous permettant de consulter les  
données complètes utilisées dans le cadre de ce rapport et  
notre Newsletter à laquelle vous pourrez vous abonner.



REV1

# Table des matières

<b>1 Introduction</b>	<b>5</b>
<b>2 Budget</b>	<b>7</b>
2.1 Budget des systèmes judiciaires.....	7
2.2 Aide judiciaire .....	12
<b>3 Professionnels</b>	<b>16</b>
3.1 Juges .....	16
3.2 Procureurs .....	22
3.3 Personnels non-juge.....	29
3.4 Personnels affectés auprès du ministère public .....	33
3.5 Avocats.....	34
<b>4 Tribunaux et usagers</b>	<b>37</b>
4.1 Organisation du système judiciaire.....	37
4.2 Utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux européens.....	41
4.3 Information des usagers des tribunaux.....	44
4.4 Systèmes d'indemnisation .....	45
<b>5 Efficacité</b>	<b>47</b>
Efficacité et qualité de l'activité des tribunaux et des ministères publics.....	47



# 1. INTRODUCTION

Avec ce sixième cycle biennal d'évaluation, la CEPEJ vise à proposer aux décideurs publics et aux professionnels de la justice un outil concret et détaillé permettant de mieux connaître le fonctionnement du service public de la justice en Europe, afin de pouvoir en améliorer l'efficacité et la qualité au service de près de 850 millions d'Européens.

La CEPEJ présente aujourd'hui l'édition 2016 de ce rapport, qui s'appuie sur les données de l'année 2014. Le rapport a été adopté par la CEPEJ en juillet 2016<sup>1</sup>. Il est unique en son genre quant au nombre de sujets et de pays couverts.

La méthodologie suivie, avec l'importante contribution et le soutien des Etats-membres du Conseil de l'Europe, permet de présenter une analyse, de plus en plus précise à chaque exercice, des systèmes judiciaires de 46 Etats<sup>2</sup>.

Pour la première fois, la CEPEJ a décidé de modifier la manière de présenter les résultats de son cycle d'évaluation avec :

- un rapport général comprenant les données et commentaires clé (faits et chiffres clés) qui permettent l'évaluation des systèmes judiciaires et leur évolution ;
- un rapport distinct et spécifique portant sur l'utilisation des technologies de l'information au sein des tribunaux ;
- une base de données dynamique ouverte au public sur internet, comprenant un système de traitement des données, qui permettra à toutes les parties prenantes d'analyser de manière indépendante, et selon leurs besoins, un jeu complet de données pour un groupe d'Etats ou tous les Etats concernés (voir : <http://www.coe.int/cepej>).

La CEPEJ a essayé de conduire ses analyses en gardant à l'esprit toutes les priorités et les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Au-delà des statistiques, l'intérêt du rapport de la CEPEJ consiste à mettre en évidence les principales tendances, évolutions et enjeux communs des Etats européens.

La qualité des données disponibles permet de construire et d'analyser des séries statistiques. Elles permettent de mesurer les grandes tendances en Europe relatives aux évolutions des systèmes judiciaires et aux processus de réformes. En s'appuyant sur ces données, la CEPEJ propose des solutions concrètes pour évaluer et améliorer la qualité et l'efficacité de la justice en Europe.

---

<sup>1</sup> Le rapport est basé sur un projet préparé par le groupe de travail de la CEPEJ présidé par Jean-Paul JEAN (France), et composé de Ramin GURBANOV (Azerbaïdjan), Adis HODZIC (Bosnie-Herzégovine), Simone KREß (Allemagne), Mirna MINAUF (Croatie), Georg STAWA, Président de la CEPEJ (Autriche), Frans van der DOELEN (Pays-Bas), Jaša VRABEC (Slovénie). Ils ont bénéficié du soutien des experts scientifiques Julinda BEQIRAJ (Associée de recherche dans le domaine de l'Etat de droit, Centre Bingham pour l'Etat de droit, Londres, Royaume-Uni), Didier MARSHALL (Juge honoraire, Doyen du département de l'administration de la justice à l'Ecole Nationale de la Magistrature, France) et Ludivine ROUSSEY (Chercheuse en sciences économiques, Université de Paris Descartes, Sorbonne, France).

<sup>2</sup> 45 Etats membres sur 47 ont participé au processus d'évaluation. Seuls le Liechtenstein et San Marin n'ont pas communiqué de données. Israël a participé à cet exercice en tant qu'observateur de la CEPEJ. Les données du Royaume-Uni sont présentées séparément pour l'Angleterre et Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord, du fait de l'organisation différente des systèmes judiciaires et de leur fonctionnement.

# 1. INTRODUCTION

La CEPEJ encourage vivement les décideurs publics, les professionnels de la justice et les chercheurs à s'appuyer sur cette information sans équivalent pour développer des études et nourrir l'indispensable débat européen et les réformes dont la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et l'actualité des Etats membres rappellent régulièrement la nécessité.

**Le présent document ne constitue pas la synthèse des rapports mentionnés ci-dessus, mais a uniquement pour but de mettre en évidence, dans un format aisément lisible, certains de ses éléments pour donner envie de prendre le temps "d'aller plus loin". Dans cette présentation, les graphiques et tableaux issus du rapport ne font ici l'objet que d'un commentaire succinct mais renvoient au rapport complet qui permet une approche approfondie avec tous les éléments méthodologiques indispensables à des analyses et comparaisons rigoureuses (voir [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ)).**

## Avertissement

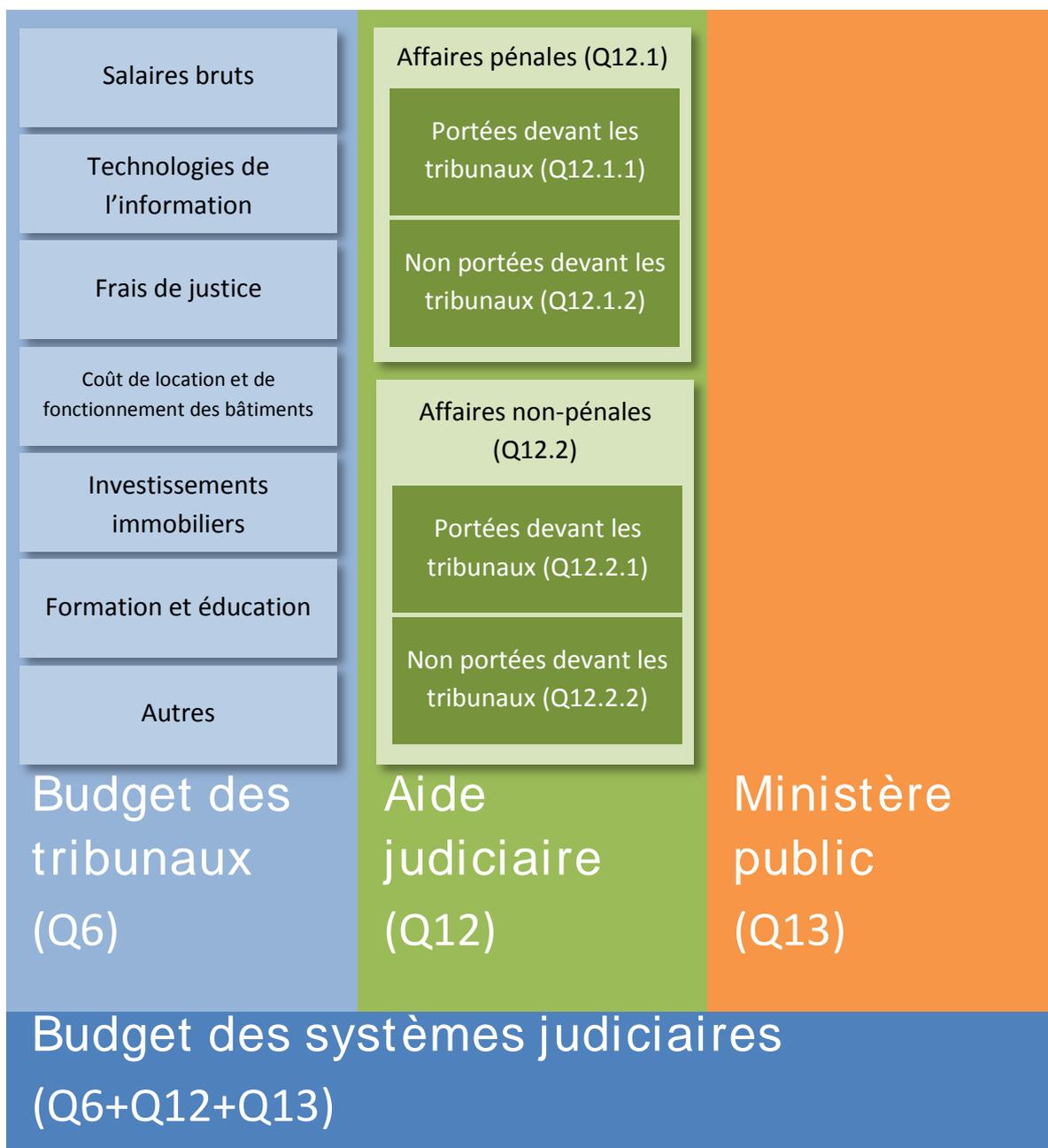
La CEPEJ, tout au long de son rapport, a mis en évidence les nombreuses difficultés méthodologiques posées et les choix qu'elle a effectués pour les résoudre. La comparaison de données quantitatives et qualitatives provenant de différents Etats, aux situations historiques, géographiques, économiques et judiciaires diverses, est une tâche délicate et doit toujours être abordée avec précaution. Afin de comparer les systèmes judiciaires des différents Etats, il faut notamment mettre en évidence les spécificités susceptibles d'expliquer les variations d'un Etat à l'autre (niveau de richesse, structures judiciaires différentes, collecte des données). Une attention particulière a été portée aux termes employés et à la définition et à l'emploi des concepts, précisés lors d'échanges avec les correspondants nationaux chargés de coordonner la collecte des données dans leur Etat. Seule une lecture attentive du rapport et un croisement rigoureux de données peuvent permettre d'en tirer des analyses et des conclusions. Les données ne peuvent pas être utilisées telles quelles, elles doivent toujours être interprétés à la lumière des remarques méthodologiques et des commentaires.

Comparer n'est pas classer. Toutefois, chaque lecteur rigoureux dispose dans ce rapport d'une somme de données et d'éléments méthodologiques pour une étude approfondie en sélectionnant des groupes pertinents d'Etats suivant les caractéristiques des systèmes judiciaires (par exemple Etats de droit romain, Etats de *common law* ; Etats en transition, Etats de tradition juridique ancienne), les critères géographiques (superficie, population) ou économiques (par exemple, Etats de la zone euro et hors de la zone, niveau de richesse). La taille des Etats constitue aussi un élément discriminant. D'autres recoupements complémentaires sont proposés, en utilisant des ratios tels le PIB et le salaire moyen brut.

## 2.1 Budget des systèmes judiciaires

L'un des objectifs de la CEPEJ est de connaître, comprendre et analyser le budget alloué au fonctionnement de la justice dans les Etats et entités. C'est pourquoi ce document se concentre essentiellement sur les budgets alloués aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire, dont le total définit le budget du **système judiciaire au sens de la CEPEJ**.

### Composantes du budget des systèmes judiciaires



### Budget public alloué au système judiciaire par habitant en €

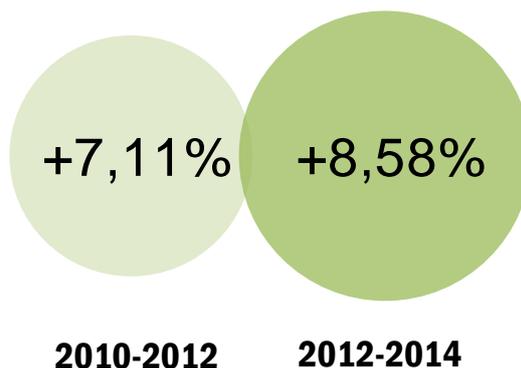
► Graphique 2.6 et tableau 2.10

	2012	2014	
ALB	9 €	9 €	budget approuvé budget exécuté
AUT	91 €	96 €	
AZE	12 €	16 €	
BEL	89 €	85 €	
BIH	28 €	30 €	
BGR	29 €	33 €	
HRV	47 €	51 €	
CYP	58 €	NA	
CZE	46 €	45 €	
DNK	75 €	NA	
EST	33 €	40 €	
FIN	67 €	71 €	
FRA	61 €	64 €	
GEO	6 €	10 €	
DEU	114 €	NA	
GRC	41 €	44 €	
HUN	46 €	41 €	
IRL	50 €	48 €	
ITA	77 €	73 €	
LVA	32 €	37 €	
LTU	28 €	33 €	
LUX	152 €	139 €	
MLT	32 €	36 €	
MDA	5 €	8 €	
MCO	165 €	NA	
MNE	NA	42 €	
NLD	131 €	122 €	
NOR	104 €	78 €	
POL	47 €	49 €	
PRT	60 €	52 €	
ROU	23 €	35 €	
RUS	32 €	32 €	
SVK	40 €	41 €	
SVN	89 €	90 €	
ESP	91 €	88 €	
SWE	107 €	103 €	
CHE	198 €	219 €	
MKD	17 €	18 €	
TUR	18 €	21 €	
UKR	NA	9 €	
UK:ENG&WAL	103 €	92 €	
UK:NIR	119 €	144 €	
UK:SCO	84 €	78 €	
<b>Moyenne</b>	<b>65 €</b>	<b>60 €</b>	
<b>Médiane</b>	<b>50 €</b>	<b>45 €</b>	

### Augmentation moyenne des budgets des systèmes judiciaires\*

► Tableau 2.10

\* Augmentation des valeurs absolues, hors impact du taux de change ou de l'inflation



### Budgets alloués aux systèmes judiciaires par habitant rapporté au PIB en 2014

► Graphique 2.7



En cas d'absence d'informations (valides), on indique "NA" (not available).

A la suite du titre de chaque graphique, une référence (par ex. ► Table 1.1) au rapport complet de la CEPEJ "Systèmes judiciaires européens – Edition 2016" permet d'accéder à des informations complètes.

En moyenne, les Etats européens ont augmenté le budget du système judiciaire de façon significative (+ 7,11 % en 2010-2012 ; + 8,87 % en 2012-2014). Cette tendance positive – qui restera à confirmer lors du prochain exercice d'évaluation – semble marquer pour la plupart des Etats et entités la fin des restrictions budgétaires imposées ces dernières années par la crise économique et financière.

On peut noter que pour 7 Etats ou entités la tendance s'est inversée positivement entre 2012 et 2014 par rapport à l'évaluation précédente (2010-2012). Les budgets, qui ont été restreints entre 2010 et 2012, ont ainsi augmenté entre 2012 et 2014 en **Croatie, Grèce, Lituanie, au Monténégro, en Roumanie, Slovénie et Irlande du Nord (RU)**.

Il convient de rappeler que l'évaluation précédente avait mis en lumière des mesures de restriction budgétaire adoptées relativement tardivement pour certains de ces Etats (en particulier **Croatie, Grèce, Lituanie, Roumanie et Slovénie**).

Si la **Grèce** mentionne toujours un contrôle étroit des dépenses par le ministère des Finances étant donné la situation économique, on relève néanmoins une augmentation de son budget alloué au système judiciaire qui s'explique surtout par des efforts financiers importants accompagnant le lancement d'un projet d'informatisation des tribunaux et par une augmentation des dépenses relatives à l'aide judiciaire. La **Lituanie** indique quant à elle clairement une reprise des investissements rendue possible grâce à la fin des effets de la crise économique et financière. Depuis 2012-2013 il revient ainsi à l'Administration nationale des tribunaux la responsabilité de financer des projets immobiliers, informatiques, de formation des personnels ou encore de renforcement de la sécurité des tribunaux. La Lituanie précise recevoir un appui financier de la **Norvège** et de la **Suisse** et dans le cadre de certains de ces engagements. En **Roumanie** la hausse budgétaire est en partie subie car elle est notamment due à une forte augmentation des frais de justice suite à la mise en application du nouveau Code de procédure pénale en février 2014. Une augmentation importante des dépenses liées aux salaires est par ailleurs liée à des régularisations visant le personnel des tribunaux et du ministère public ainsi qu'un accroissement du nombre de postes occupés (occasionnant le paiement de contributions sociales supplémentaires et davantage de remboursements liés aux frais de transport, frais médicaux, logement, etc.). La **Roumanie** insiste sur la volonté Etatique constante depuis 2008 de promouvoir l'aide judiciaire.

Certains Etats ayant pris des mesures de restriction budgétaire relativement tôt après la crise de 2007-2008 avaient déjà pu recommencer à augmenter leur budget au cours de la période 2010-2012. On note la poursuite de ce rattrapage budgétaire entre 2012 et 2014 en **Albanie, Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Géorgie, Lettonie et Slovaquie**, ce qui confirme bien la fin des répercussions budgétaires de la crise pour ces Etats. Si en **Estonie** la hausse récente du budget alloué au système judiciaire s'explique surtout par une augmentation de la masse salariale (hausse des salaires, des pensions de retraite des juges et du nombre d'assistants de justice), en **Finlande** elle est principalement due à une augmentation des frais de justice (frais de traduction et d'interprétariat, dédommagement des témoins), tandis qu'en **Albanie**, elle s'explique principalement par des dépenses d'équipement informatique de sept nouveaux tribunaux administratifs et par le remplacement des systèmes informatiques dans dix autres tribunaux. Les efforts financiers de la **Lettonie** (soutenus notamment par l'Union européenne)

portent sur toutes les composantes du système judiciaire. Ils visent à la fois les tribunaux, à travers des programmes de modernisation des équipements informatiques ou de renforcement de la sécurité des tribunaux, l'aide judiciaire – grâce au développement d'un système dédié – ou le ministère public.

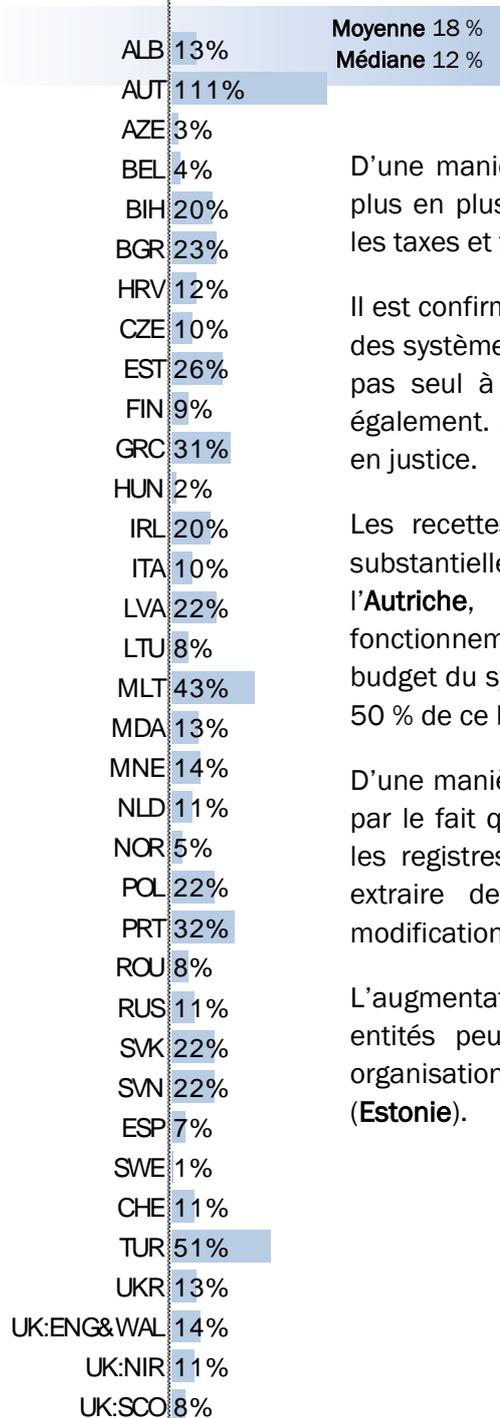
L'augmentation continue sur la période (2010-2014) des budgets alloués au système judiciaire en **Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, France, à Malte, en République de Moldova, Pologne, Fédération de Russie, Suisse et Turquie** peut également être soulignée (ainsi qu'en **Suède et République tchèque** après prise en compte de la dépréciation du taux de change entre 2012 et 2014). En **Azerbaïdjan et République de Moldova**, la hausse globale du budget alloué au système judiciaire s'explique principalement par le déploiement de ressources financières importantes nécessaires à la mise en œuvre de plans de réforme et de modernisation du secteur de la justice. En **République de Moldova**, cette réforme est soutenue financièrement par l'Union européenne. Des changements organisationnels peuvent aussi expliquer la hausse du budget alloué au système judiciaire. Ainsi la **Bulgarie** évoque une réforme structurelle du ministère public et l'Autriche des fusions entre tribunaux impliquant de nécessaires reconstructions.

Les coupes budgétaires se sont accentuées ou prolongées ces dernières années en **Irlande**, au **Portugal** et en **Espagne**. Dans ces trois Etats, les mesures de restrictions budgétaires continuent d'influencer négativement les moyens alloués au système judiciaire.

Enfin, on note que la **Belgique**, la **Hongrie**, l'**Italie**, le **Luxembourg**, les **Pays-Bas**, **Norvège** et l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, qui avaient augmenté leur budget entre 2010 et 2012, l'ont diminué entre 2012 et 2014.

### Part des taxes et des frais de justice dans le budget du système judiciaire

► Graphique 2.30



D'une manière générale, les usagers du service public de la justice sont de plus en plus mis à contribution pour financer le système judiciaire, à travers les taxes et frais de justice.

Il est confirmé que les frais de justice sont désormais une caractéristique forte des systèmes judiciaires de beaucoup d'Etats en Europe: le contribuable n'est pas seul à financer le système, il est demandé à l'utilisateur de contribuer également. Seuls la **France** et le **Luxembourg** prévoient la gratuité de l'action en justice.

Les recettes générées par les frais de justice peuvent couvrir une part substantielle du budget alloué au système judiciaire, et dans le cas de l'**Autriche**, elles génèrent même un revenu supérieur aux frais de fonctionnement de l'ensemble du système judiciaire. Elles dépassent 20 % du budget du système judiciaire dans plus qu'un quart des Etats ou entités, voire 50 % de ce budget en **Turquie**.

D'une manière générale, le niveau élevé de frais de justice peut être expliqué par le fait que les tribunaux sont responsables des registres (principalement les registres fonciers et du commerce). Des frais sont effet facturés pour extraire des informations de ces registres ou pour procéder à des modifications d'enregistrement.

L'augmentation des recettes liées aux frais de justice dans certains Etats ou entités peut s'expliquer par des changements législatifs (**Roumanie**) ou organisationnels (**Ecosse (RU)**) ou bien par une augmentation du contentieux (**Estonie**).

## 2.2 Aide judiciaire

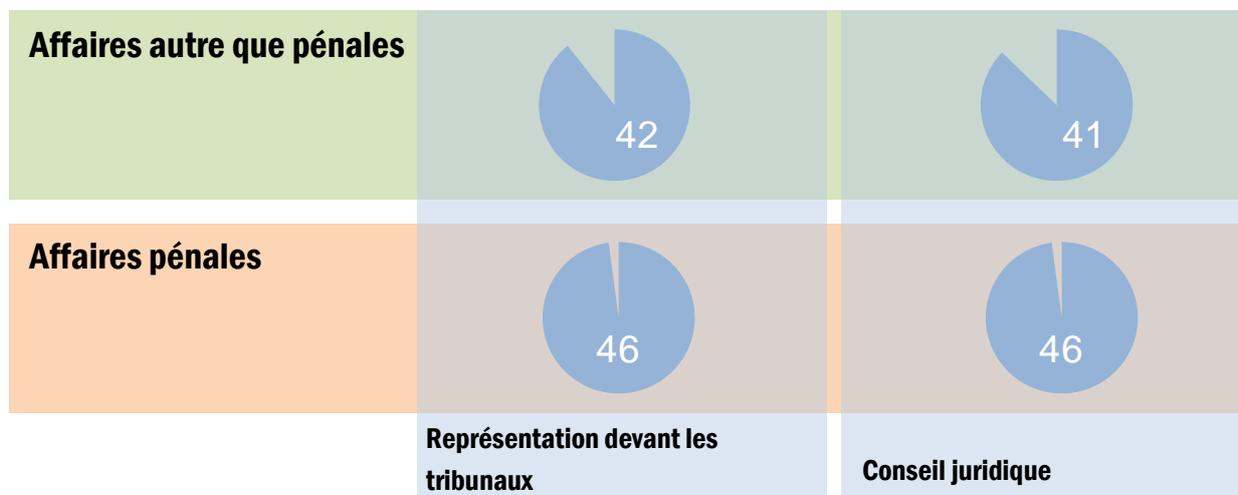
L'**aide judiciaire** doit être comprise comme l'assistance apportée par l'Etat aux personnes qui ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour défendre leurs droits devant les tribunaux ou pour intenter une action en justice (accès à la justice). Cette assistance est conforme au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme pour ce qui est des affaires pénales. Pour cette raison, la CEPEJ distingue l'aide judiciaire en matière pénale de l'aide judiciaire dans les matières autres que pénales.

Comme pour l'exercice précédent, la CEPEJ a essayé de collecter également des informations sur l'aide octroyée par les Etats ou entités hors procédure contentieuse, pour prévenir un litige ou permettre l'accès au conseil ou à l'information juridique (accès au droit). Cela permet d'identifier et de séparer les dispositifs publics d'accès à la justice et d'accès au droit. L'aide judiciaire sera donc à entendre d'une manière large dans cette partie, comme recouvrant à la fois l'aide juridictionnelle (pour permettre à un justiciable de financer en tout ou partie ses frais devant les tribunaux) et l'accès à l'information et au conseil juridique.

La plupart des Etats et entités ont un dispositif d'aide judiciaire en matière pénale, en accord avec les exigences de la convention européenne des droits de l'homme. De plus, 32 Etats ou entités ont déclaré avoir un tel système pour la médiation en matière pénale.

### Nombre d'Etats ou entités dotés d'un système d'aide judiciaire

► Graphique 2.32



### Frais couverts (nombre d'Etats)

► Graphique 2.33



## 2. BUDGET Aide judiciaire

### Budget exécuté de l'aide judiciaire par habitant en 2014

► Graphique 2.39

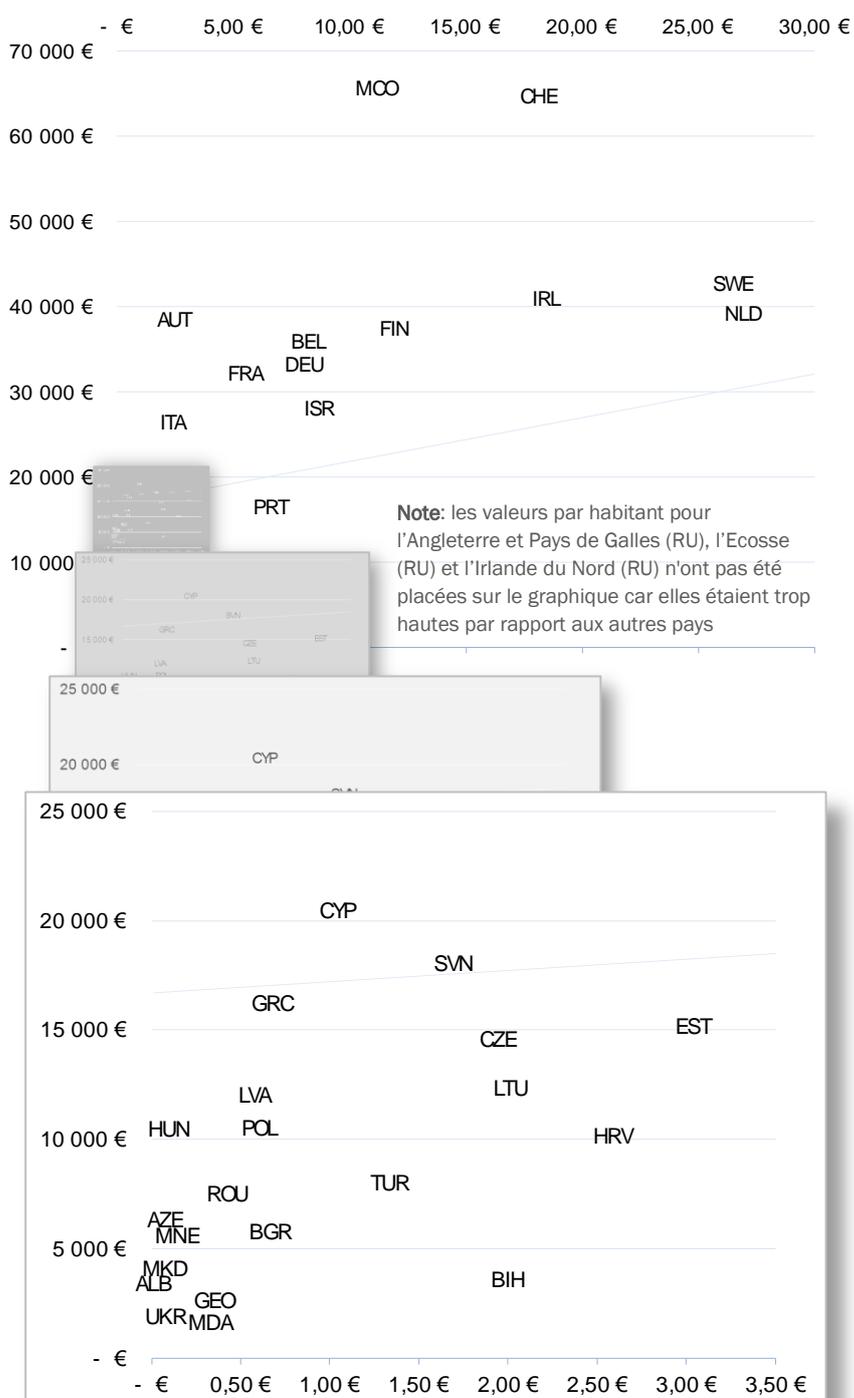
Moyenne 8,64 €  
Médiane 2,01 €

ALB	0,01 €
AUT	2,45 €
AZE	0,08 €
BEL	8,21 €
BIH	2,00 €
BGR	0,67 €
HRV	2,59 €
CYP	1,04 €
CZE	1,94 €
EST	3,04 €
FIN	11,93 €
FRA	5,49 €
GEO	0,35 €
DEU	8,01 €
GRC	0,68 €
HUN	0,10 €
IRL	18,45 €
ITA	2,37 €
LVA	0,58 €
LTU	2,01 €
MDA	0,33 €
MCO	11,14 €
MNE	0,14 €
NLD	26,92 €
POL	0,61 €
PRT	6,59 €
ROU	0,43 €
SVN	1,69 €
SWE	26,46 €
CHE	18,14 €
MKD	0,08 €
TUR	1,33 €
UKR	0,08 €
UK:ENG&WAL	38,14 €
UK:NIR	73,53 €
UK:SCO	33,28 €
ISR	8,69 €

### Budget public annuel exécuté de l'aide judiciaire rapporté au PIB en 2014, par habitant et en €

► Graphique 2.40

PIB



Effort budgétaire pour l'aide judiciaire

Attention toutefois car l'analyse des dépenses d'aide judiciaire dans les Etats ne peut être complète sans prendre en considération la demande (le nombre de personnes et d'affaires requérant l'aide judiciaire), les critères d'octroi (critères d'étendue et d'admissibilité pratiqués par l'Etat), la complexité des affaires ainsi que la lourdeur des frais professionnels et d'administration. Il convient donc de toujours interpréter les données budgétaires avec précaution.

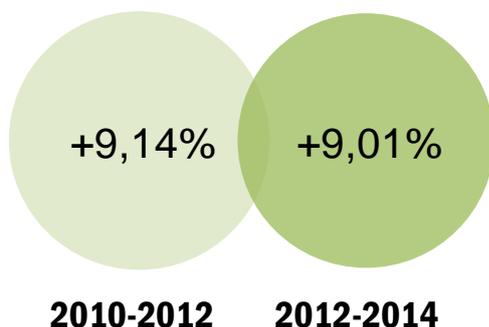
**Les Etats européens consacrent environ 9 € par habitant à l'aide judiciaire.** Mais cette moyenne cache de grandes disparités en fonction des Etats. La médiane est de 2 € par habitant, ce qui signifie que la moitié des Etats ou entités répondant consacrent moins de 2 € par habitant à l'aide judiciaire en 2014. 13 Etats y consacrent moins de 1 € (**Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Hongrie, Lettonie, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Roumanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine**).

L'**Irlande du Nord (RU)** est l'entité qui consacre le plus grand montant d'aide judiciaire par habitant en 2014 : 73,50 €. L'**Angleterre et Pays de Galles (RU)**, deuxième entité en termes d'aide judiciaire, y consacre un montant par habitant près de deux fois inférieur (38 €). D'une manière générale, les pays de *common law* et d'Europe du nord sont ceux qui consacrent les budgets par habitant les plus importants à l'aide judiciaire (33,30 € en **Ecosse (RU)**, 26,90 € aux **Pays-Bas**, 26,50 € en **Suède**, 18,40 en **Irlande**, 11,90 € en **Finlande**). Un budget relativement élevé peut aussi être noté en **Suisse** (18,10 € par habitant) et à **Monaco** (11,10 € par habitant).

En liant le budget public approuvé de l'aide judiciaire avec le PIB par habitant, les efforts significatifs réalisés par la **Bosnie-Herzégovine** et le **Portugal** sont à souligner, pour faciliter l'accès à la justice au travers de l'aide judiciaire.

### Évolution de la moyenne européenne du budget public approuvé alloué à l'aide judiciaire

► Tableau 2.45



Sur la période 2010-2014, il convient de souligner les efforts soutenus de l'**Albanie**, l'**Azerbaïdjan**, la **Grèce**, la **Lituanie**, **Monaco**, la **République de Moldova**, la **Pologne**, la **Roumanie**, la **Suède** et la **Suisse**.

L'**Autriche**, l'**Irlande**, la **Slovénie** et la **Turquie** ont un budget de l'aide judiciaire en constante diminution depuis 2010.

Certains Etats qui avaient consenti des efforts importants pour l'aide judiciaire entre 2010 et 2012 ont restreint leur budget entre 2012 et 2014. Il s'agit de la **Belgique**, la **Finlande**, la **France**, la **Géorgie**, la **Hongrie**, du **Luxembourg**, des **Pays-Bas**, de la **Norvège**, du **Portugal** et de l'**Espagne**.

D'autres Etats ou entités ont au contraire augmenté leur budget de l'aide judiciaire entre 2012 et 2014 alors qu'ils l'avaient diminué entre 2010 et 2012 : **Bulgarie**, **Malte** et **Irlande du Nord (RU)**.

### Nombre total d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire (pour 100 000 habitants) et montant du budget exécuté alloué à l'aide judiciaire par affaire (en €) en 2014 ► Graphiques 2.41 et 2.42

toutes les affaires  
affaires portées  
devant le tribunal

	Nombre d'affaires	Budget par affaire	
AUT	251	978 €	
BIH	215	276 €	
BGR	540	123 €	
FIN	716	832 €	
FRA	1 352	342 €	
GEO	295	116 €	
DEU	832	456 €	
HUN	65	57 €	
ITA	426	555 €	
LTU	1 630	63 €	
MDA	373	27 €	
MCO	2 307	483 €	
NLD	1 960	1 178 €	
PRT	2 044	180 €	
ROU	419	102 €	
SVN	278	530 €	
MKD	96	79 €	
TUR	171	780 €	
UKR	75	56 €	
UK:ENG&WAL	1 083	1 479 €	
UK:SCO	2 388	888 €	
	834	456 €	<b>Moyenne</b>
	426	342 €	<b>Médiane</b>

Dans le but d'affiner l'analyse des politiques d'accès au droit et à la justice grâce à l'aide judiciaire, la CEPEJ a souhaité mettre en relation la demande (le nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants) avec les montants accordés par affaire. Les informations sont disponibles pour 18 Etats ou entités pour tous les types d'affaires (portées devant les tribunaux et non portées devant les tribunaux).

En se concentrant sur les affaires contentieuses portées devant les tribunaux et le budget correspondant, il est possible de tirer des enseignements pour quelques Etats ou entités supplémentaires.

L'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, l'Italie, la Slovaquie et la Turquie font le choix d'attribuer des montants importants par affaire tout en limitant le nombre d'affaires éligibles.

Au contraire, la Lituanie, le Portugal et dans une moindre mesure la Bulgarie, la République de Moldova et la Roumanie étendent l'éligibilité à un nombre relativement important d'affaires mais restreignent les montants alloués.

Enfin l'Ukraine, la Hongrie, Malte, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Géorgie, limitent à la fois l'éligibilité et les montants consacrés par affaire.

Ainsi, deux tendances opposées se profilent en Europe :

- les Etats ou entités dans lesquels les systèmes d'aide judiciaire sont les plus généreux (le Portugal, si l'on tient compte de sa richesse, la Slovaquie, si l'on rapporte le montant de l'aide judiciaire au nombre de cas, les Pays-Bas, la Norvège, l'Ecosse (RU)) ont tendance à diminuer leur budget alloué à l'aide judiciaire ;

- au contraire, les Etats pour lesquels les montants affectés à l'aide judiciaire sont les plus faibles (Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Lettonie, Malte, Pologne, Roumanie) ont tendance à les augmenter afin de se conformer aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

### 3.1 Juges

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

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

- les **juges professionnels** sont décrits dans la note explicative de la grille d'évaluation (Q46) comme "ceux qui ont été formés et qui sont rémunérés comme tels", et dont la fonction principale est de travailler comme juges et non comme procureurs ; le fait de travailler à plein temps ou à temps partiel est sans conséquence sur leur statut ;
- les **juges professionnels exerçant à titre occasionnel** et qui sont rémunérés comme tels (Q48) ;
- les **juges non professionnels**, bénévoles indemnisés pour leurs frais, qui rendent des décisions contraignantes dans les tribunaux (Q49 et Q49.1).

Une partie variable des contentieux peut aussi être assurée selon les Etats par des *Rechtspfleger* (Voir la partie sur le personnel non juge pour une analyse spécifique sur ce corps professionnel).

La qualité et l'efficacité de la justice dépendent pour beaucoup des conditions de recrutement et de formation des juges, de leur nombre, du statut qui garantit leur indépendance et du nombre de personnels travaillant dans les tribunaux, soit directement auprès d'eux comme assistants, soit dans l'exercice d'une activité de nature juridictionnelle.

# 3. PROFESSIONNELS

## Juges

### Juges professionnels pour 100 000 habitants en 2014

► Tableau 3.7

ALB	13	Moyenne 21 Médiane 18
AND	31	
ARM	8	
AUT	19	
AZE	6	
BEL	14	
BIH	26	
BGR	31	
HRV	41	
CYP	11	
CZE	29	
DNK	6	
EST	18	
FIN	18	
FRA	10	
GEO	7	
DEU	24	
GRC	21	
HUN	29	
IRL	3	
ITA	11	
LVA	24	
LTU	26	
LUX	40	
MLT	10	
MDA	11	
MCO	95	
MNE	41	
NLD	14	
NOR	11	
POL	26	
PRT	19	
ROU	21	
RUS	NA	
SRB	38	
SVK	24	
SVN	45	
ESP	12	
SWE	12	
CHE	16	
MKD	30	
TUR	11	
UKR	19	
UK:ENG&WAL	3	
UK:NIR	4	
UK:SCO	3	
ISR	8	

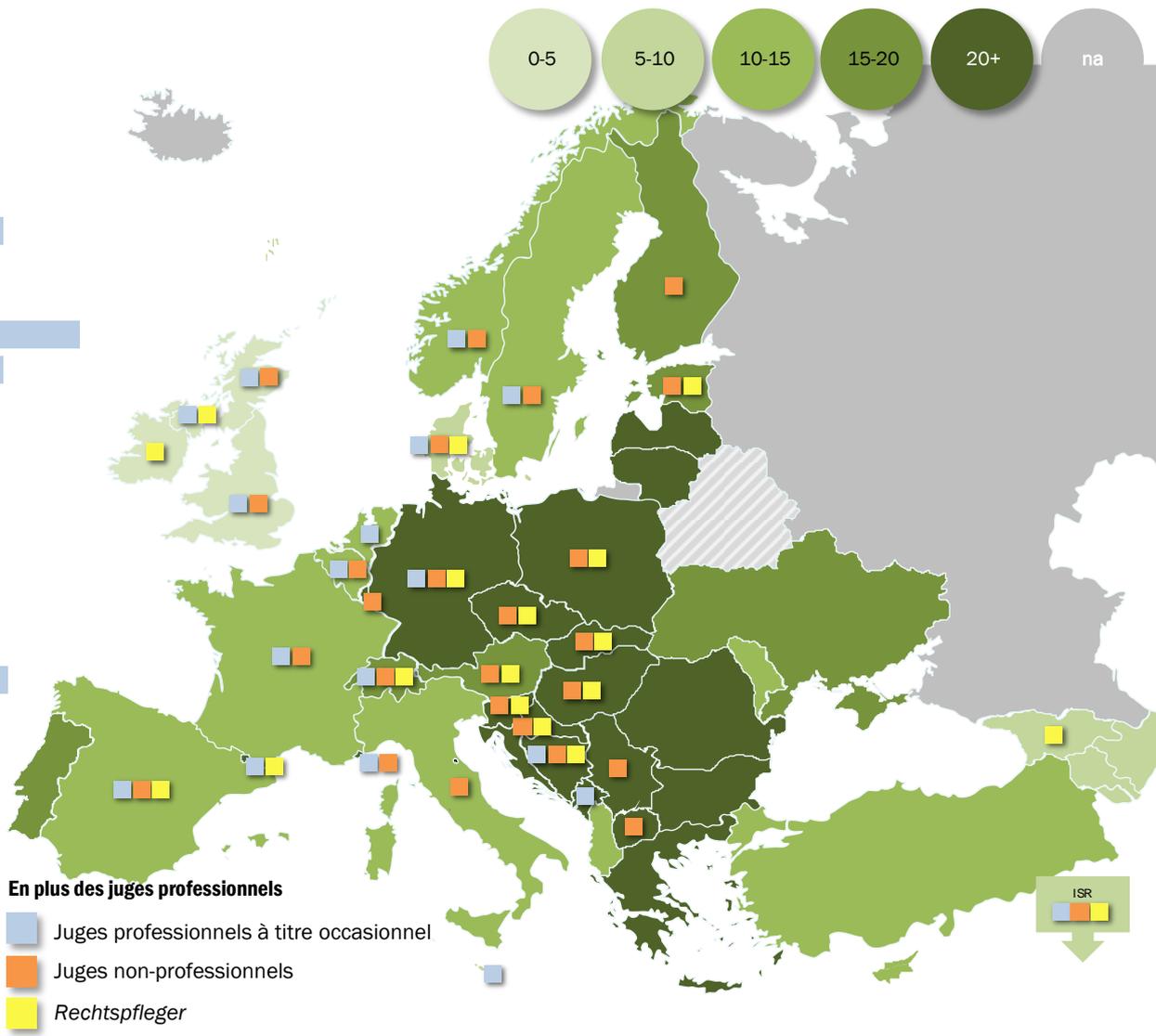
### Évolution de la moyenne européenne de juges professionnels

► Tableau 3.10



### Juges professionnels pour 100 000 habitants en 2014

► Tableaux 3.7 et 3.43



Tout d'abord, il convient cependant de considérer avec prudence la situation des très petits Etats et celle des Etats dans lesquels une partie importante des contentieux se trouve réglée avant l'intervention du juge comme c'est le cas dans les Etats ou entités de *common law* (**Angleterre et Pays de Galles (RU)** et **Malte** par exemple).

Sous l'ensemble de ces réserves, il apparaît qu'entre des pays de même niveau économique et dotés d'organisation juridictionnelle équivalente, le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants peut être très différent, ce qui est susceptible de refléter le niveau des moyens alloués à la justice mais aussi l'étendue du périmètre des missions du juge.

Pour la grande majorité des Etats, ce nombre n'a pas significativement évolué entre 2010 et 2014. La moyenne reste d'environ 21 juges professionnels pour 100 000 habitants.

Toutefois, ce chiffre correspond à des réalités très différentes façonnées par les spécificités des systèmes judiciaires nationaux et le contexte culturel, historique et socio-politique qui les définit. Ainsi, les appareils juridictionnels des Etats membres de l'Europe centrale et orientale continuent à fonctionner avec un ratio de juges professionnels par habitant nettement supérieur à celui des Etats de l'Europe occidentale. D'ailleurs, ce même groupe d'Etats disposent d'un système entièrement professionnalisé, ou font rarement appel à des juges non professionnels. Le recours à des magistrats non professionnels demeure une caractéristique essentielle des pays de *common law* et ceux du Nord de l'Europe.

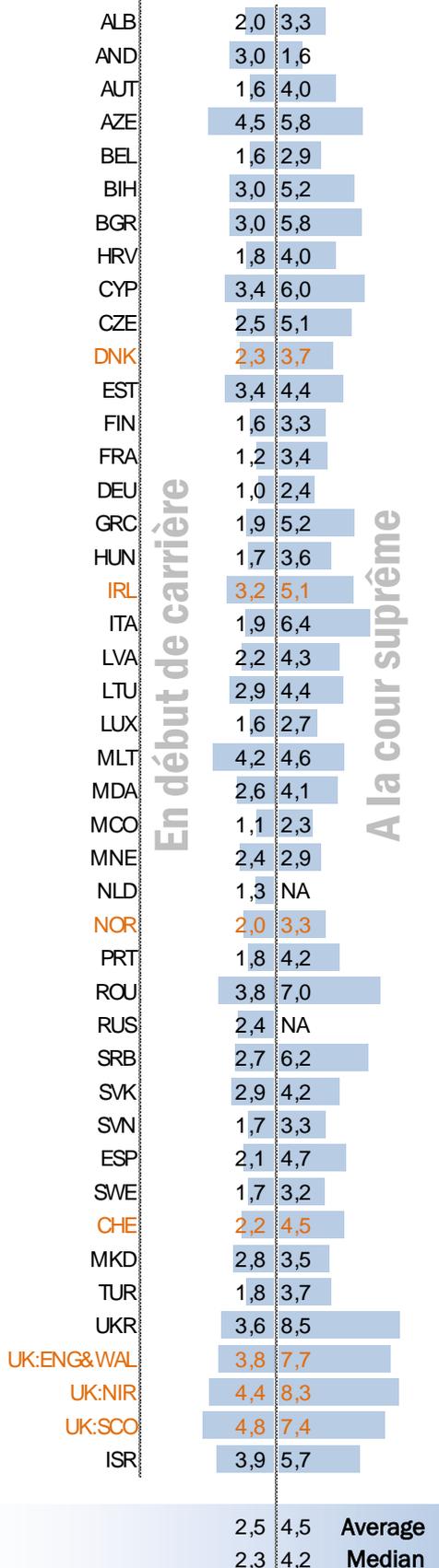
Les pays de *common law* utilisent traditionnellement des juges professionnels siégeant à titre occasionnel. Le recours à ce type de magistrats se justifie également dans les petits Etats comme **Andorre** et **Monaco**. En **France**, il s'agit des juges de proximité intervenant uniquement dans les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

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

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

### Salaire brut moyen des juges par rapport au salaire brut moyen national en 2014

► Tableau 3.21



Les juges doivent se voir offrir une rémunération correspondant à leur statut et à leur rôle social, prenant en compte les contraintes de l'exercice de cette fonction et les préservant des pressions pouvant altérer leur indépendance et leur impartialité. La rémunération se compose généralement d'un traitement principal, auquel peuvent s'ajouter des primes et divers avantages matériels ou financiers.

La CEPEJ retient deux indicateurs qui permettent des comparaisons entre Etats. Tout d'abord le salaire d'un juge en début de carrière, avec la nécessité de distinguer entre les pays qui recrutent des juges à leur sortie de l'école de formation des magistrats, et ceux qui recrutent dans les rangs des professionnels du droit qui bénéficient d'une longue expérience professionnelle, le plus souvent comme avocat. Le second indicateur correspond au salaire des juges de la Cour suprême qui est la dernière instance juridictionnelle. La comparaison entre ces deux séries de données permet d'apprécier la réalité de la carrière des juges. Enfin, le ratio entre le salaire d'un juge et le salaire moyen national permet de mieux situer son statut social et ce que représente ce salaire au niveau de l'Etat membre ou de l'entité.

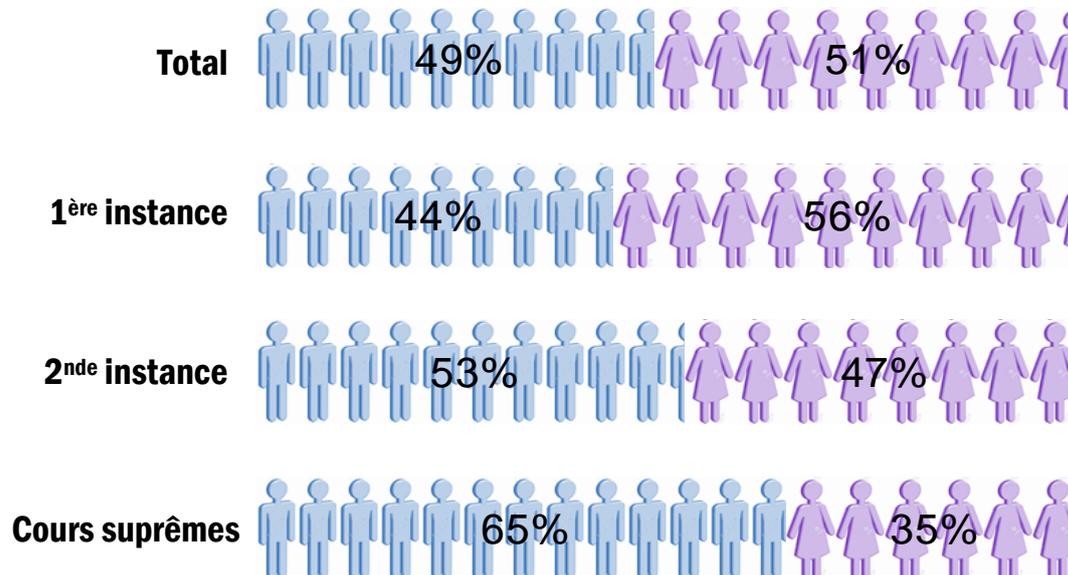
Il est convenu que les salaires mentionnés ne prennent pas en compte les prélèvements qui sont souvent effectués ensuite au titre des charges sociales et des impôts, ni les suppléments qui peuvent être versés à divers titres, en raison notamment de la situation familiale du juge.

**L'évolution des salaires des juges au cours de leur carrière reste sensiblement la même depuis 2010.** Si l'on prend en compte le salaire moyen de l'ensemble des Etats pour conserver un indicateur identique à celui des rapports précédents, le niveau du salaire des juges au début de leur carrière au regard du salaire moyen national a légèrement augmenté entre 2010 et 2014, passant d'un rapport de 2,2 pour 1, à un rapport de 2,5 pour 1. Le niveau salarial au regard des juges de la Cour suprême a également augmenté de 4,2 à 4,5 pour 1.

Il est apparu pertinent de calculer aussi le salaire moyen du juge en début de carrière en excluant les 7 Etats et entités qui recrutent les juges parmi les juristes d'expérience, donc parmi des professionnels plus âgés (**Danemark, Irlande, Norvège, Suisse, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU), Ecosse (RU)**). Le salaire moyen brut est alors de 36 698 € pour les juges européens en début de carrière (soit 2,4 fois le salaire annuel moyen) et de 65 760 € pour les juges au niveau de la cour suprême (soit 4,3 fois le salaire annuel moyen).

### Répartition en % des juges professionnels par instance et par genre en 2014

► Graphique 3.15



Pour l'ensemble des juridictions, et malgré de grandes disparités entre Etats et entités, la répartition moyenne se fait désormais à parité entre les femmes et les hommes. Toutefois, l'analyse par degré de juridiction met en évidence une présence majoritaire des femmes en première instance (56 %), une situation proche à la parité en seconde instance (47 %), et une majorité d'hommes (65 %) à la Cour suprême. Ainsi, on constate une diminution du pourcentage de juges femmes par rapport aux juges hommes à mesure que l'on monte dans la hiérarchie judiciaire. Pour certains Etats, la différence s'explique par la féminisation relativement récente de la magistrature, dont les effets sont actuellement plus sensibles en première instance, qu'en seconde instance ou devant la Cour suprême. Au **Monténégro**, les juges femmes sont majoritaires à tous les niveaux (respectivement 56 %, 59 % et 56 %) tout comme en **Bosnie-Herzégovine** (64 %, 65 %, et 58 %). En **Roumanie**, le pourcentage des femmes augmente à chaque instance (73 %, 74 % et 84 %).

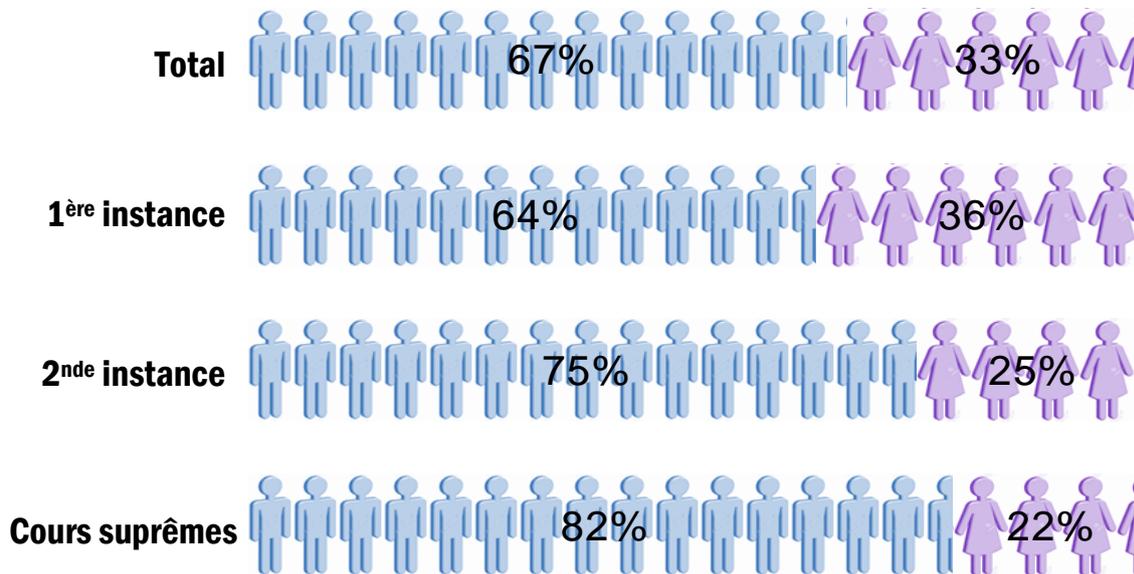
Cependant dans certains Etats ou entités comme l'**Arménie**, l'**Azerbaïdjan**, l'**Irlande**, la **Turquie** et les entités du **Royaume Uni**, les juges restent très majoritairement des hommes dans toutes les instances, alors que dans d'autres Etats comme la **Croatie**, la **Grèce**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, le **Luxembourg**, la **Roumanie** ou la **Slovénie**, la situation est nettement inverse, particulièrement en première et seconde instance.

Ces éléments viennent compléter le constat, déjà fait antérieurement, de la féminisation croissante du corps des magistrats professionnels.

Cette tendance déjà relevée dans les rapports précédents s'est poursuivie d'une manière assez continue au cours des années 2012-2014 avec un nouveau renforcement de 2 % de l'effectif des femmes. Sur une période plus large de 2010 à 2014 cet effectif s'est renforcé de 5 % au détriment de celui des hommes. Les femmes et les hommes sont désormais aussi nombreux dans le corps des juges professionnels. Il s'agit donc d'une tendance forte et continue qui a toute raison de se poursuivre par une modification de la situation des juridictions de deuxième degré, puis celle de la Cour suprême.

### Répartition en % des présidents de tribunaux par genre et par instance

► Graphique 3.16



Ce graphique reprend les données relatives à la répartition des présidences de tribunaux entre femmes et hommes selon les niveaux de responsabilité. Les postes de président sont confiés à des hommes dans 67 % des juridictions, dont 64 % des tribunaux de première instance, 75 % des tribunaux de seconde instance et 82 % des cours suprêmes. La situation de chacun des Etats révèle soit un renforcement de cette tendance pour des pays où entre 90 % et 100 % des postes de président sont occupés par des hommes (**Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Malte, Écosse (RU)**), soit des pays au contraire où plus de la moitié des postes de président est assurée par des femmes (**Croatie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Slovénie**).

Le rapprochement des données relatives à la répartition entre femmes et hommes au sein des juridictions de première instance, de seconde instance et de la cour suprême, tant pour les juges que pour les présidents, met nettement en évidence que si les femmes occupent 56 % des postes de juge en première instance, elles ne président ces tribunaux que dans 36 % des cas. La même tendance s'observe en seconde instance où elles occupent 47 % des postes de juge, mais seulement 25 % des postes de président. Ces nombres pourraient corroborer l'existence du «plafond de verre» auquel les juges femmes se heurtent et qui ne leur permettrait pas d'accéder aux responsabilités, malgré leurs compétences et leur nombre.

La situation des présidents de juridiction est en retrait par rapport à cette tendance puisque les hommes y restent très majoritaires, ce qui vient conforter l'idée que malgré leur nombre et leurs qualités professionnelles les femmes accèdent plus difficilement que les hommes aux fonctions de responsabilité.

### 3.2 Procureurs

Les procureurs sont définis dans la Recommandation Rec (2000)19 portant sur le Rôle du Ministère Public dans le Système de Justice Pénale, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 6 octobre 2000, comme «*les autorités chargées de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part des droits des individus et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale*».

Tous les Etats ou entités connaissent, sous des dénominations différentes, une autorité publique chargée, notamment, de qualifier et d'engager les poursuites pénales. Toutefois, on peut constater que si la fonction de juge est relativement homogène dans les Etats ou entités, celle de procureur l'est beaucoup moins. Dans tous les pays européens, les procureurs jouent un rôle important en matière pénale. Dans la majorité des Etats membres, ils exercent également des fonctions en matière civile et parfois en matière administrative. Un autre aspect important à prendre en considération est le niveau d'autonomie des procureurs. Dans certains pays, ils bénéficient des mêmes garanties d'indépendance que les juges, tandis que dans d'autres pays les politiques de poursuite pénale sont dirigées par le ministre de la Justice et le niveau d'indépendance du procureur est limité. Dans certains Etats (par exemple, **Danemark, Grèce, Malte, Pologne, Angleterre et Pays de Galles (RU), Israël**) des fonctionnaires de police spécialement habilités disposent, durant la phase préparatoire au procès, voire dans l'exercice des poursuites, de prérogatives dont ne disposent que les procureurs dans d'autres Etats. De même, un contraste supplémentaire provient de l'opposition entre deux grands principes – celui de légalité rendant les poursuites obligatoires et celui d'opportunité laissant aux procureurs un pouvoir discrétionnaire d'initier ou non les poursuites. La possibilité d'engager des poursuites privées est un autre paramètre de divergence, tout comme le statut des victimes.

# 3. PROFESSIONNELS

## Procureurs

### Procureurs pour 100 000 habitants en 2014

► Tableau 3.25

Moyenne 11  
Médiane 10

### Évolution de la moyenne européenne de procureurs

► Tableau 3.25

4,27%

0,1%

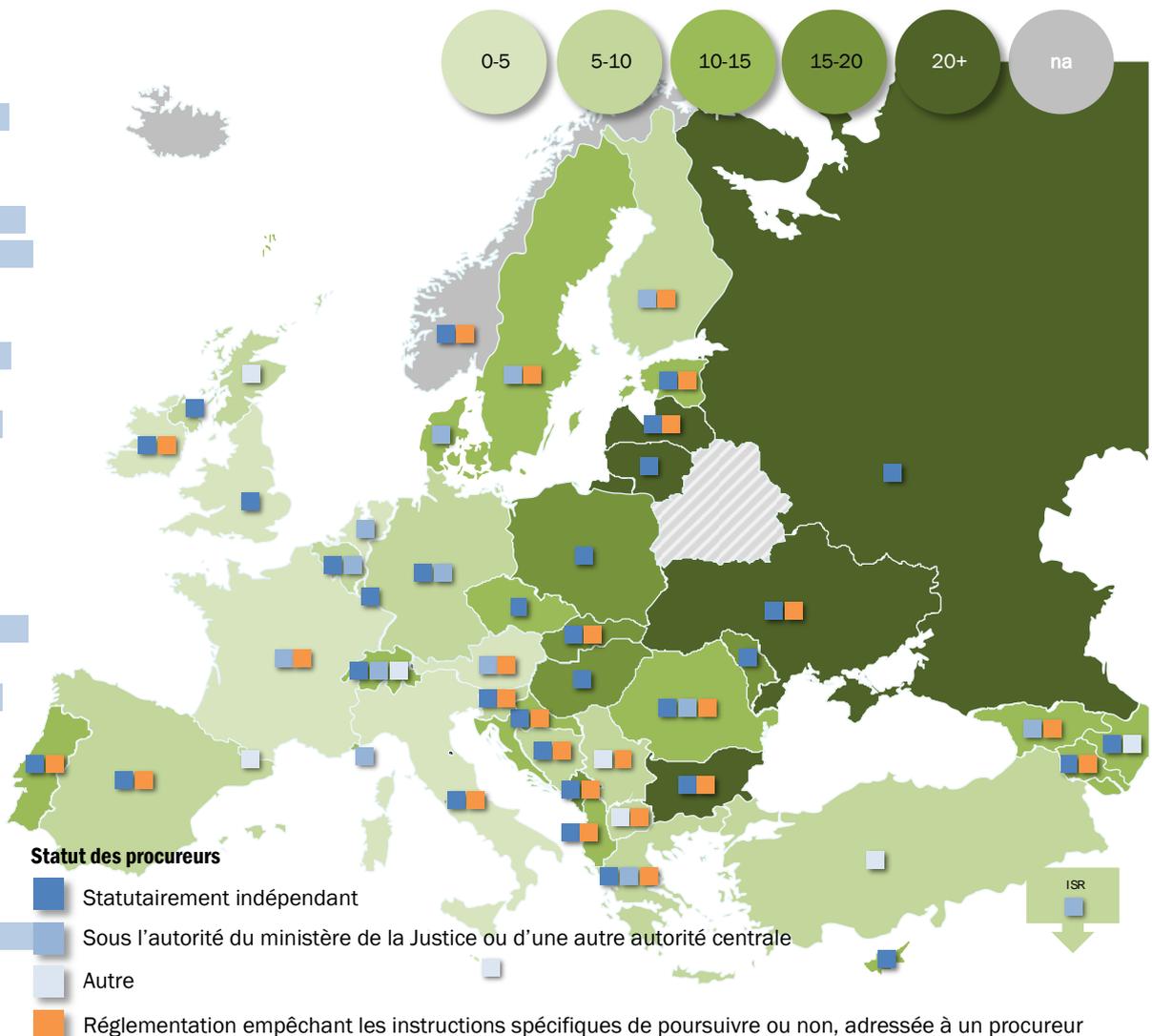
2010-2012

2012-2014

### Procureurs pour 100 000 habitants en 2014

► Tableaux 3.22 et 3.25

ALB	11
AND	6
ARM	10
AUT	4
AZE	11
BEL	8
BIH	10
BGR	20
HRV	13
CYP	13
CZE	12
DNK	12
EST	13
FIN	7
FRA	3
GEO	12
DEU	6
GRC	5
HUN	19
IRL	2
ITA	3
LVA	23
LTU	25
LUX	8
MLT	3
MDA	20
MCO	11
MNE	17
NLD	5
NOR	NA
POL	15
PRT	14
ROU	12
RUS	23
SRB	9
SVK	17
SVN	9
ESP	5
SWE	10
CHE	11
MKD	10
TUR	7
UKR	31
UK:ENG&WAL	4
UK:NIR	9
UK:SCO	9
ISR	7



La moyenne de ces effectifs de procureurs pour 100 000 habitants reste stable (passant de 11,1 à 11,3 entre 2010 et 2014).

En revanche cette moyenne correspond à des situations très différentes puisque certains Etats ont des effectifs dépassant le nombre de 20 procureurs pour 100 000 habitants (**Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Fédération de Russie, Ukraine**) alors que d'autres Etats ou entités ont au contraire un nombre de procureurs inférieur à 5 pour 100 000 habitants (**Autriche, France, Irlande, Italie, Malte, les Pays-Bas, Angleterre et Pays de Galles (RU)**).

Certains Etats ou entités ont spécifié que le chiffre communiqué comporte d'autres personnels que les procureurs en conséquence des particularités de leurs systèmes.

Si chaque Etat a sa culture et son histoire, deux autres éléments pourraient expliquer cette disparité : l'étendue des missions confiées aux procureurs et le nombre de procédures dont chacun d'eux a la charge.

Dans 11 Etats la tendance est à la hausse des effectifs des procureurs pour la période 2010-2012-2014 (**Andorre, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Fédération de Russie, Slovénie, Serbie, Suisse et Ukraine**). Cette évolution est particulièrement importante dans les trois premiers d'entre eux. Quant à la forte augmentation du nombre de procureurs en Suisse, essentiellement entre 2010 et 2012, elle est due à l'abandon du système du juge d'instruction et l'introduction d'un système de poursuite pénale gérée par le procureur.

Une tendance à la diminution de l'effectif de procureurs est observée en **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, mais elle est loin d'être sensible en termes de valeur absolue en raison de l'augmentation de la population constatée entre 2010 et 2012 et 2012 et 2014. Une faible tendance à la baisse est aussi à relever en **France et Lituanie**.

Une analyse plus en détail permet de remarquer une forte diminution du nombre de procureurs en **Bulgarie** entre 2012 et 2014, mais elle ne résulte que d'une différence dans la classification des procureurs, les données 2014 excluant le nombre d'enquêteurs. La diminution notée au **Danemark** entre 2010 et 2012 est quant à elle due à l'absence d'information en 2012 en ce qui concerne le nombre de procureurs compétents pour les affaires administratives (*LedelsessekrEtatiat*) et celui de procureurs employés par la police nationale (*Rigspolitiet*).

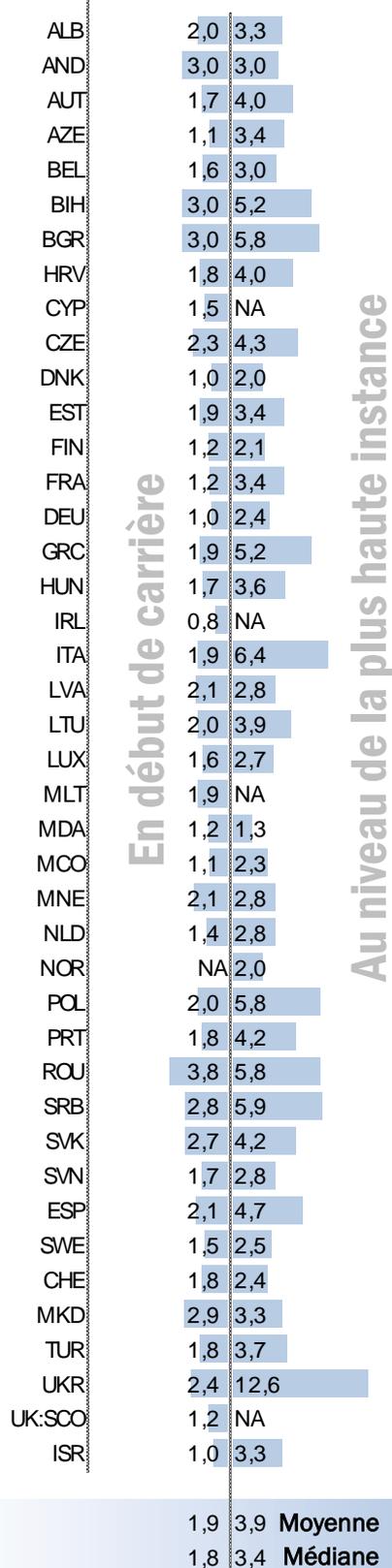
La place institutionnelle du ministère public et plus particulièrement ses relations avec le pouvoir exécutif varient selon les Etats. En revanche, le principe d'indépendance fonctionnelle des procureurs s'affirme comme une garantie essentielle devenue un véritable standard européen. Cette indépendance s'apprécie au regard des pouvoirs exécutif, législatif, mais aussi toutes autres autorités ou facteurs extérieures au système des services de poursuite (indépendance externe), mais aussi au regard de l'organisation propre du ministère public (indépendance interne). Concernant ces deux aspects, l'harmonisation des droits internes est une tendance de plus en plus sensible.

**32 Etats ou entités déclarent que l'indépendance du ministère public est garantie statutairement, généralement par la Constitution. 13 Etats indiquent que leur ministère public est placé sous l'autorité du ministre de la Justice ou d'une autre autorité centrale. Enfin, 8 Etats, dont certains ont déjà répondu positivement aux premières questions expliquent être dans une situation différente.** Cependant, les commentaires fournis par les Etats viennent nuancer les réponses.

**L'un des paramètres essentiels d'appréciation de l'indépendance fonctionnelle du ministère public est la distinction entre les instructions générales et les instructions spécifiques adressées à ses membres par le pouvoir exécutif.** Les premières s'inscrivent dans le cadre de la responsabilité du ministre de la Justice de définir les lignes directrices générales de politique pénale, tandis que la garantie de l'indépendance des procureurs réside dans la prohibition des secondes. Si seulement 25 Etats se réfèrent explicitement à des textes constitutionnels (**Grèce, Italie, Suède**), législatifs (**Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Finlande, France, Géorgie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Monaco, Monténégro, Portugal, Slovénie, Espagne, Ukraine**) ou réglementaires prohibant que des instructions de poursuivre ou de ne pas poursuivre soient données à un procureur, la quasi-totalité d'Etats ou entités expliquent dans leurs commentaires que cette distinction entre instructions générales et instructions spécifiques est effective dans leurs systèmes judiciaires.

### Salaire brut moyen des procureurs par rapport au salaire brut moyen national en 2014

► Tableau 3.39



Le salaire perçu par les procureurs est évidemment marqué par la diversité qui caractérise leur situation statutaire au sein des Etats membres, ce qui rend les comparaisons plus difficiles que pour les juges. Dans certains Etats les procureurs se trouvent dans une situation similaire à celle des juges, alors que dans d'autres Etats, l'activité du ministère public est assurée au moins en partie par des services de police. De ce fait les niveaux de rémunération sont nettement différents.

En **Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie**, au **Luxembourg**, à **Monaco**, au **Portugal**, en **Slovaquie, Espagne et Turquie**, la rémunération des juges et celle des procureurs est quasi identique, tant en début de carrière, qu'à la Cour suprême.

Les procureurs en début de carrière sont mieux payés que le salaire moyen national (1,9 en moyenne), sauf en **Irlande** où la révision constitutionnelle de 2011 a autorisé le législateur à recourir à des mesures financières d'urgence et réduire les salaires des fonctionnaires publics. La différence est la plus significative en **Roumanie (3,8)**, mais aussi en **Andorre, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie (3), Ukraine (2,9), Serbie (2,8) et Slovaquie (2,7)**. Inversement, au **Danemark**, en **Allemagne**, à **Monaco** et dans une moindre mesure aux **Pays-Bas** et en **Suisse** le salaire brut des procureurs en début de carrière est proche du salaire moyen brut, mais ce dernier est déjà très élevé en comparaison avec d'autres pays européens.

En fin de carrière, les procureurs sont le mieux payés par rapport au salaire moyen brut en **Italie (6,4), Serbie (5,9), Bulgarie, Pologne et Roumanie (5,8)**. Le coefficient qui caractérise l'**Ukraine (12,6)** doit être relativisé par rapport au fait que ce pays a indiqué en 2014 le salaire du procureur général.

La différence entre le salaire en début de carrière et le salaire en fin de carrière est la moins marquée dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », en **Suisse**, au **Monténégro**, en **Lettonie** et en **Finlande**. En **Suisse**, dans la mesure où il n'existe pas de procureur auprès de la Cour suprême (Tribunal fédéral), le salaire indiqué est le salaire maximum d'un procureur fédéral colloqué en 29e classe de traitement. La différence est la plus sensible en **Ukraine, Italie, Grèce, Pologne et Serbie**. A cet égard, il convient de rappeler qu'en **Italie**, le salaire d'un procureur ne dépend pas du poste occupé, mais de l'expérience dans l'exercice des fonctions.

# 3. PROFESSIONNELS

## Procureurs

### Charge de travail des procureurs en 2014

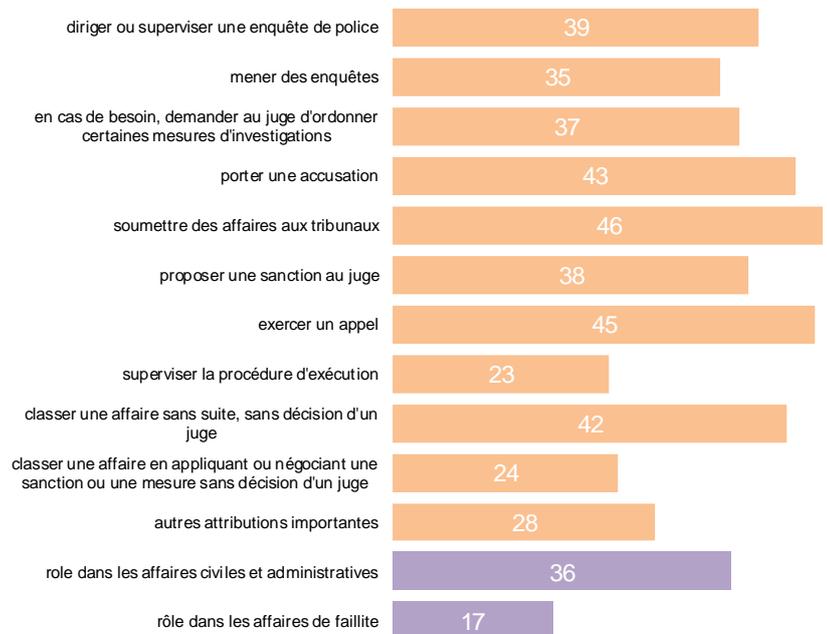
► Tableau 3.30

	Nombre de procureurs pour 100 000 hab.	Nbre d'affaires recues pour 100 hab.	Nombre de rôles pour les procureurs
ALB	11	1,5	12
AND	6	6,2	10
ARM	10	NA	9
AUT	4	6,1	10
AZE	11	NA	8
BEL	8	5,9	12
BIH	10	1,7	12
BGR	20	1,9	12
HRV	13	1,5	12
CYP	13	NA	6
CZE	12	3,8	11
DNK	12	3,6	8
EST	13	2,4	10
FIN	7	1,5	6
FRA	3	7,4	13
GEO	12	1,2	9
DEU	6	5,7	11
GRC	5	NA	11
HUN	19	1,8	13
IRL	2	0,3	6
ITA	3	5,5	8
LVA	23	0,7	12
LTU	25	3,5	12
LUX	8	10,8	13
MLT	3	NA	6
MDA	20	1,9	10
MCO	11	7,2	13
MNE	17	1,6	11
NLD	5	1,2	11
NOR	NA	7,4	8
POL	15	2,7	11
PRT	14	NA	12
ROU	12	3,5	11
RUS	23	0,6	10
SRB	9	2,8	9
SVK	17	1,8	12
SVN	9	4,2	10
ESP	5	NA	10
SWE	10	5,4	8
CHE	11	6,6	10
MKD	10	1,9	8
TUR	7	4,4	10
UKR	31	0,0	9
UK:ENG&WAL	4	1,1	5
UK:NIR	9	1,7	5
UK:SCO	9	4,6	8
ISR	7	1,3	6
	11	3,4	<b>Moyenne</b>
	10	2,7	<b>Médiane</b>

### Rôles et pouvoirs des procureurs en 2014

(Nombre d'Etats)

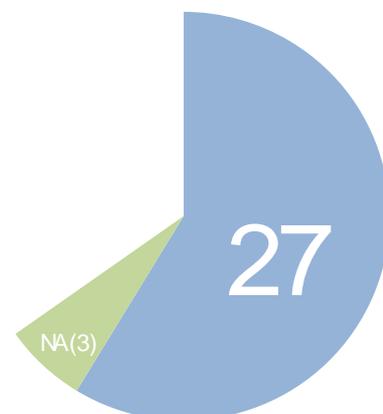
► Graphiques 3.27 et 3.28



### Autres personnels ayant des tâches similaires aux procureurs

(Nombre d'Etats)

► Graphique 3.32



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

On note ainsi que les parquets les plus chargés se trouvent incontestablement en **France**, qui compte en Europe quasiment le plus petit nombre de procureurs (2,8 pour 100 000 habitants), mais doit en même temps faire face au plus grand nombre de procédures reçues (7 pour 100 habitants), tout en ayant à remplir un nombre record de fonctions différentes (13). En tenant compte de ces mêmes critères, l'**Autriche**, l'**Irlande** et l'**Italie** ont également des parquets particulièrement chargés. Il convient toutefois de nuancer le propos en soulignant que dans ces pays, d'autres personnels exercent des tâches similaires à celles des procureurs, même s'il n'est pas possible, à partir des informations disponibles, de mesurer l'impact de ce phénomène sur la charge des parquets. Les **Pays-Bas** font face également à un petit nombre de procureurs, mais le nombre de procédures reçues est moindre.

A l'inverse, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale connaissent des parquets bien dotés en personnel (plus de 10, voire plus de 20 procureurs pour 100 000 habitants), pour un nombre relativement peu élevé de procédures reçues (moins de 4 pour 100 habitants), même si leur champ de compétence est large (autour de 10 compétences différentes). C'est en particulier le cas de l'**Ukraine** (plus de 30 procureurs pour 100 000 habitants et moins de 1 procédure pour 100 habitants à traiter), de la **Fédération de Russie** (plus de 23 procureurs pour 100 000 habitants et 1 procédure pour 100 habitants à traiter), de la **Bulgarie**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, la **République de Moldova**, du **Monténégro**, de la **Pologne** et la **Slovaquie**. Ce phénomène est accentué dans certains pays où d'autres personnels exercent, en outre, des fonctions similaires à celles des procureurs.

En 2014, le nombre de procédures reçues par les procureurs est très faible en **Ukraine** (18 985) et dans une certaine mesure en **Irlande** et en **Fédération de Russie**. En **Irlande**, les fonctions de poursuite sont aussi exercées par la police (*An Garda Síochána*) concernant les infractions mineures, mais aussi par des membres du Barreau indépendant agissant au nom du Directeur des services de poursuite et 32 State Solicitors intervenant au regard des affaires en dehors de la capitale sur le fondement des contrats passés avec le Directeur du ministère public. Les chiffres communiqués par ces deux pays correspondraient ainsi aux seules affaires considérées par les services de poursuite eux-mêmes.

### 3.3 Personnels non-juge

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

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

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

### 3. PROFESSIONNELS Personnels non-juge

#### Personnels non-juge par juge professionnel en 2014

► Tableau 3.40

Moyenne 3,9  
Médiane 3,4

ALB	2,4
AND	4,4
AUT	2,9
AZE	4,3
BEL	3,3
BIH	3,1
BGR	2,7
HRV	4,1
CYP	4,8
CZE	3,1
DNK	5,1
EST	4,4
FIN	2,2
FRA	3,2
GEO	4,6
DEU	2,8
GRC	2,5
HUN	2,9
IRL	5,8
ITA	3,2
LVA	3,2
LTU	3,5
LUX	0,9
MLT	9,5
MDA	4,9
MCO	1,3
MNE	3,4
NLD	3,1
NOR	1,5
POL	4,1
PRT	2,9
ROU	2,2
SRB	3,7
SVK	3,4
SVN	3,6
ESP	9,1
SWE	4,2
CHE	3,6
MKD	3,7
UK:ENG&WAL	9,4
UK:SCO	8,0
ISR	5,5

#### Évolution de la moyenne européenne de personnel non-juge par juge professionnel

► Tableau 3.40

+4,71%

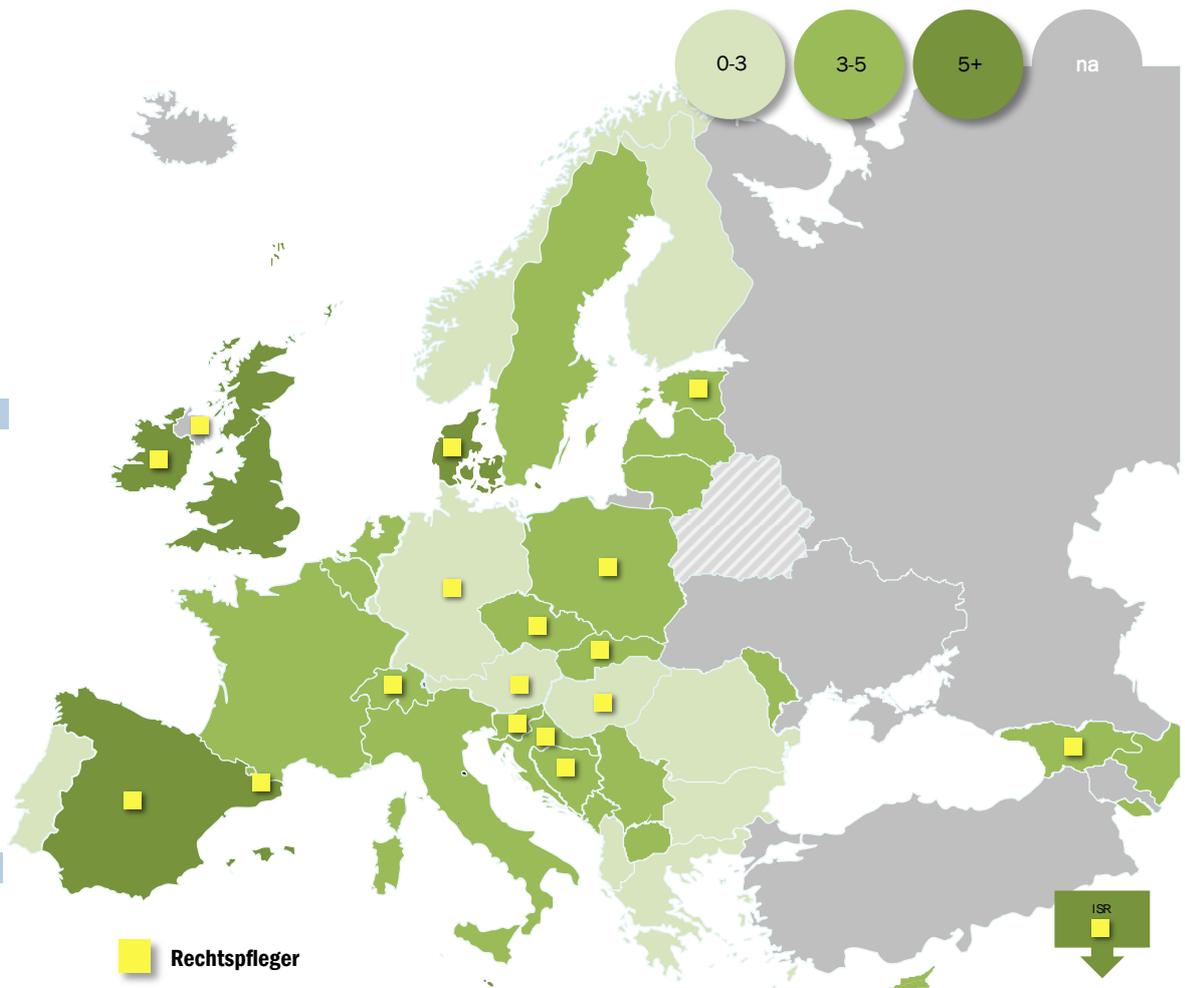
-0,44%

2010-2012

2012-2014

#### Personnels non-juge par juge professionnel en 2014

► Tableaux 3.40 et 3.43



Concernant l'**Allemagne**, les données 2013 ont été utilisées dans cette partie du rapport (les données 2014 ne sont pas disponibles). Il convient aussi de préciser que les données de l'**Italie** n'incluent pas en 2014 les personnels non-juges des juridictions administratives.

## 3. PROFESSIONNELS

### Personnels non-juge

Ce ratio entre le personnel non juge et les juges professionnels permet d'apprécier quelle équipe est composée autour du juge et si cette situation évolue.

Le ratio doit être apprécié avec prudence, et cela pour différentes raisons :

- Comme rappelé pour les juges, une partie importante des missions juridictionnelles est parfois dévolue aux juges non-professionnels qui doivent aussi être assistés, ce qui veut dire qu'une partie des personnels non-juges est dans ces cas-là affectée aux activités des juges non-professionnels, modifiant alors la portée du ratio obtenu.
- 16 Etats ont communiqué le nombre de *Rechtspfleger* ou personnel équivalent. Ces derniers exercent de façon indépendante des fonctions juridictionnelles et ne peuvent donc être considérés comme assistant le juge.
- L'évolution du ratio entre les trois exercices successifs doit aussi être interprétée à la lumière de l'évolution de chacun des effectifs des juges professionnels et des personnels non-juges. C'est ainsi que si de nombreux juges partent à la retraite sans être immédiatement remplacés, le ratio marquera une hausse sans que cette évolution traduise un renforcement du personnel non-juge. De même, si le recrutement des juges est en augmentation, le ratio diminuera alors que le personnel non-juge restera identique.
- Enfin l'examen des commentaires formulés par plusieurs Etats ou entités permet de constater que la situation de chaque Etat ou entité est souvent assez différente, notamment dans l'étendue des missions confiées à ces personnels non-juges. En conséquence, il est difficile d'être certain que la décomposition proposée entre les cinq catégories de personnel non-juge correspond exactement à la situation de chacun des Etats ou entités, ce qui peut être de nature à remettre en cause la fiabilité des données recueillies et l'enseignement qu'il est possible d'en tirer.

C'est notamment sous ces réserves qu'il convient d'apprécier la moyenne de 3,9 mis en évidence dans le tableau pour les données 2014. **Il marque une petite hausse au regard des données 2010 (3,8) et est identique à celui de 2012 (3,9).**

Mais cette stabilité dans le temps recouvre pour chaque exercice des écarts considérables. Si dans certains Etats ou entités l'équipe autour du juge est très étoffée (**Malte, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU)**) avec un effectif compris entre 7 et plus de 10 agents par juge, cette situation est probablement due à l'organisation judiciaire spécifique à la *common law*. L'**Espagne** appartient également à ce groupe d'Etats. Dans d'autres Etats, les personnels non-juges sont en nombre beaucoup plus restreint (**Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Roumanie et Slovaquie**) avec un effectif moyen de 3 personnels ou moins.

En excluant les Etats et entités de *common law* (entités du **Royaume Uni, Irlande et Malte**), l'effectif moyen des personnels non-juges par juge professionnel en 2014 diminue de 3,9 à 3,5.

### 3. PROFESSIONNELS

#### Personnels non-juge

Comme mentionné précédemment, 16 Etats ou entités ont fourni des données chiffrées au regard de la catégorie de *Rechtspfleger* ou de personnels équivalents.

La moitié des personnels non-juges est constituée de greffiers et d'assistants qui assistent directement le juge dans ses activités judiciaires.

Les fonctions d'administration et de gestion des tribunaux sont assurées par environ 20 % des personnels non-juges, avec des situations pour le moins atypiques puisque 7 Etats déclarent que les personnels dédiés spécialement à ces fonctions représentent plus de 40 % de l'ensemble de leurs personnels non juge (**Belgique, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Slovénie, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**). En **Suisse** par exemple, le personnel chargé des tâches relatives à l'administration et à la gestion des tribunaux comprend aussi le personnel administratif chargé de l'administration et de la gestion des dossiers judiciaires.

La preuve la plus révélatrice de la difficulté d'identifier un dénominateur commun entre les Etats ou entités européens en matière de personnels non-juges est apportée par la sous-catégorie « autres personnels non-juges ». Le contenu de cette dernière varie du personnel attaché à des juridictions ou organes spécifiques comme par exemple la Cour Suprême et le Bureau d'administration du budget de la Justice en **Albanie**, ou bien la division juridique de la Cour suprême et la division de renseignement des services secrets en **Lettonie**, aux personnels responsables des dossiers judiciaires en **Autriche** (*Kanzlei*), stagiaires en **République tchèque**, personnels en charge de la documentation des tribunaux en **République tchèque** et à **Monaco**, interprètes en **Estonie**, assistants, réceptionnistes, porteurs et autres en **Italie**, consultants auprès de la Cour Suprême en **Lettonie**, traducteurs et psychologues travaillant au sein des tribunaux en **Lituanie**, assistants sociaux à **Monaco**, conseillers, secrétaires et postiers à **Monténégro**, magistrats assistants, assistants juridiques et conseillers en matière de liberté conditionnelle en **Roumanie**, les services de surveillance des tribunaux dans « **l'ex République yougoslave de Macédoine** », dactylographes en **Israël** etc. La **Hongrie** a inclus dans cette sous-catégorie pour 2014 les personnels non-juges chargés de tâches relatives à l'administration et la gestion des tribunaux et les personnels techniques.

**En conclusion, on constate qu'une comparaison catégorie par catégorie en matière de personnels non-juges risque d'être privée de pertinence, voire impossible.**

Sans doute faudrait-il essayer de mieux évaluer la part du management dans les missions de nature administrative (3<sup>ème</sup> catégorie des missions des personnels non-juges), et le poids des tâches externalisées. Il pourrait également être riche d'enseignement de mieux cerner les organisations dans lesquelles la Constitution ou la loi attribuent des fonctions juridictionnelles à des personnels non-juges indépendants, abrégant ainsi le délai de traitement d'une partie des procédures.

## 3. PROFESSIONNELS

### Personnels non-procureur

#### Personnels non-procureur par procureur en 2014

► Tableau 3.45

Moyenne 1,5  
Médiane 1,2

### 3.4 Personnels affectés auprès du ministère public

AND 1,0

ARM 0,6

AUT 1,2

AZE 0,7

BEL 2,9

BIH 1,7

BGR 2,0

HRV 1,8

CYP 0,6

CZE 1,2

DNK 0,7

EST 0,5

FIN 0,4

GEO 0,8

DEU 2,2

HUN 1,5

IRL 1,0

ITA 4,2

LVA 0,9

LTU 0,8

LUX 2,3

MLT 1,7

MDA 0,5

MCO 1,5

MNE 1,5

NLD 4,7

POL 1,2

PRT 1,1

ROU 1,3

SRB 1,8

SVK 1,0

SVN 1,4

ESP 0,8

SWE 0,4

CHE 1,9

MKD 1,2

TUR 2,5

UKR 0,4

UK:ENG&WAL 1,7

UK:NIR 2,3

UK:SCO 2,3

ISR 0,9

Comme les juges, les procureurs sont assistés par des personnels qui assurent auprès d'eux des tâches très variables comme le secrétariat, les recherches, la préparation des dossiers, ou l'assistance dans les actes de procédure. La loi peut également confier à des personnels non-procureurs (*Rechtspfleger* ou équivalent) certaines fonctions du ministère public.

**L'effectif moyen est resté stable (1,5) entre 2010 et 2014.** L'explication principale des variations observées pour cette période est liée aux changements de méthodologie de présentation des données par les Etats ou entités membres, en raison des divergences existantes entre les définitions nationales des personnels rattachés au ministère public et la terminologie de la CEPEJ. En outre, le **Luxembourg** a signalé une augmentation générale des effectifs de fonctionnaires publics en 2012, qui a affecté le nombre de personnels rattachés aux services de poursuite. En **Slovaquie**, la hausse des effectifs de personnels assistant les procureurs est la conséquence de changements organisationnels au sein du ministère public. Ainsi, les services de poursuite militaires ont été abolis en 2011 et l'ensemble du personnel a été affecté dans les bureaux des procureurs. Enfin, l'augmentation considérable des recrutements au sein des services de poursuite en **Slovénie** en 2014 résulte d'une décision gouvernementale adoptée dans le but de renforcer la lutte contre la corruption et autres formes de criminalité définies dans la politique de poursuite.

Dans certains Etats ou entités, ces personnels sont proportionnellement peu nombreux puisqu'ils représentent moins d'un agent par procureur (**Arménie, Azerbaïdjan, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Espagne, Suède, Ukraine et Israël**).

Dans d'autres Etats ou entités, ces personnels représentent plus de 2 agents par procureur (**Belgique, Bulgarie, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Turquie, Irlande du Nord (RU), Ecosse (RU)**), ce qui, en tout Etat de cause reste modeste au regard de la situation des personnels non-juges de certains Etats (*supra*).

Les remarques formulées sur ce point par les Etats ou entités portent essentiellement sur les modalités d'évaluation du nombre de ces agents qui travaillent parfois simultanément à d'autres missions, sur le décompte parfois fluctuant de ces agents qui peuvent appartenir à des corps différents, ou sur l'évolution du périmètre de leurs compétences. En **France**, les personnels qui assistent le ministère public font partie de l'ensemble des personnels de greffe placés sous la responsabilité du directeur du greffe qui travaille en étroite collaboration avec le président du tribunal et le procureur auprès de ce tribunal. En conséquence, les données relatives aux personnels du ministère public sont, à ce jour, indistinctes de celles relatives aux personnels des tribunaux (tableau 3.40). Par ailleurs, certains services très spécialisés du ministère public peuvent se voir affecter des assistants spécialisés, parfois issus d'autres administrations, pour aider à traiter les contentieux les plus complexes (44 assistants spécialisés en 2014).

### 3.5 Avocats

Le respect de la mission de l'avocat est une condition essentielle de l'Etat de droit. La Recommandation Rec (2000)21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat définit l'avocat comme «*une personne qualifiée et habilitée conformément au droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique*».

Conformément à cette définition, un avocat peut avoir la tâche de représenter ses clients devant le tribunal, mais également d'apporter une assistance juridique.

Dans certains pays, il existe d'autres définitions de l'avocat, notamment le *sollicitor* (qui dispense des conseils juridiques et prépare les documents juridiques) et le *barrister* (qui représente son client devant le tribunal). En **Angleterre et Pays de Galles (RU)**, dans les années 1990 les *sollicitors* ont obtenu la qualification complémentaire de *sollicitor-advocate* et ont été autorisés à plaider devant les tribunaux supérieurs. Concernant **l'Irlande**, les *sollicitors* ont obtenu le droit plein et entier de plaider devant les tribunaux dès le début des années 1970. Le terme *attorney* est également utilisé et se rapproche davantage du concept de l'avocat tel qu'appréhendé dans ce rapport (une personne pouvant pratiquer le droit, introduire des requêtes en justice et dispenser des conseils juridiques).

Pour des raisons pratiques, le rapport fait référence à la définition de l'avocat telle qu'elle ressort de la Recommandation Rec (2000)21, dans la mesure où la possibilité d'agir en justice au nom d'un client conditionne l'activité des tribunaux. Le cas échéant, une distinction entre les catégories susmentionnées a été opérée.

La qualité de la justice passe notamment par l'existence au profit du justiciable d'une défense assurée par un professionnel formé, compétent, disponible, offrant des garanties déontologiques et travaillant pour un coût raisonnable.

### Avocats pour 100 000 habitants en 2014

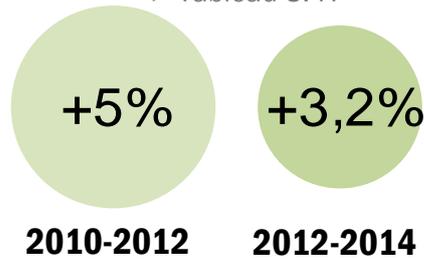
► Tableau 3.47

Moyenne 149  
Médiane 108

ALB	86
AND	242
ARM	53
AUT	94
AZE	10
BEL	162
BIH	37
BGR	176
HRV	106
CYP	363
CZE	113
DNK	108
EST	71
FIN	39
FRA	94
GEO	102
DEU	202
GRC	388
HUN	132
IRL	251
ITA	368
LVA	68
LTU	68
LUX	387
MLT	346
MDA	51
MCO	82
MNE	122
NLD	105
NOR	142
POL	137
PRT	283
ROU	104
RUS	48
SRB	118
SVK	107
SVN	79
ESP	291
SWE	57
CHE	140
MKD	108
TUR	112
UKR	NQ
UK:ENG&WAL	315
UK:NIR	41
UK:SCO	209
ISR	684

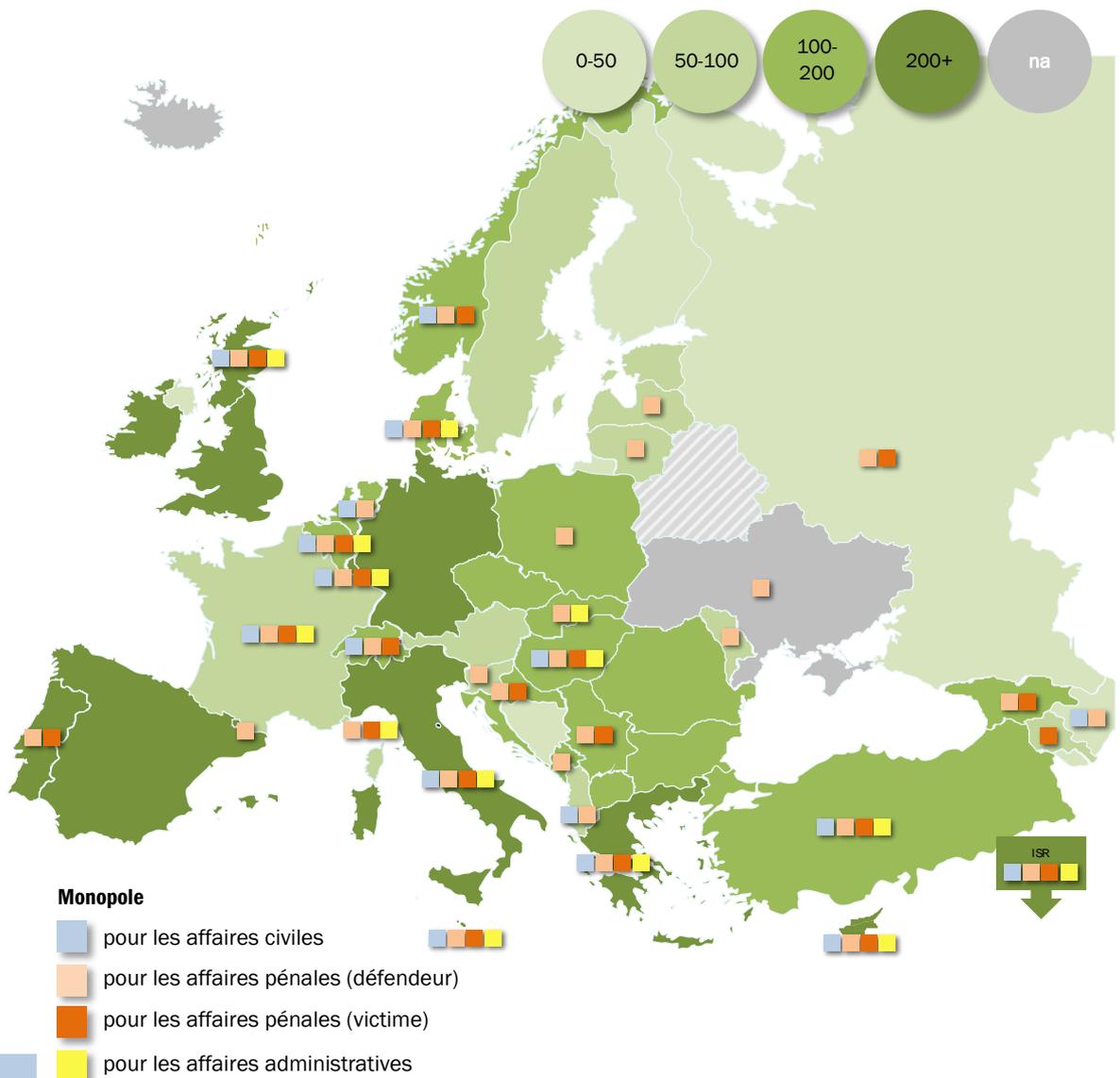
### Évolution de la moyenne européenne d'avocats

► Tableau 3.47



### Avocats pour 100 000 habitants en 2014

► Tableaux 3.47 et 3.49



A l'exception de l'**Albanie** et l'**Ukraine** qui annoncent une baisse très importante du nombre des avocats exerçant leur activité, dans pratiquement tous les autres Etats ou entités le nombre d'avocats a régulièrement et assez fortement augmenté entre 2010 et 2014, passant en moyenne de 25 663 à 28 170 avocats.

Il convient d'ajouter que pour 4 Etats ou entités le nombre d'avocats annoncé inclut les conseils juridiques sans que le nombre de ces derniers puisse être connu (**Chypre, Portugal, Angleterre et Pays de Galles (RU) et Israël**).

Une dernière remarque qui mérite l'attention concerne le monopole de la représentation légale des avocats. Un tel monopole existe en matière pénale dans 33 Etats ou entités au regard des défendeurs et dans 22 Etats ou entités au regard des victimes. En matière civile, les avocats détiennent le monopole de la représentation légale dans 18 pays ou entités, tandis qu'en matière administrative il s'agit de 14 Etats ou entités. Dans 13 Etats ou entités, le principe général concernant l'ensemble des procédures est celui de l'absence de monopole en faveur des avocats.

Le plus souvent, les législations nationales soit érigent en principe le monopole des avocats, énumérant des exceptions à cette règle, soit établissent comme principe l'absence de monopole sauf pour certaines catégories d'affaires, de procédures (au-delà d'une certaine valeur), de juridictions (des tribunaux spécialisés et surtout les juridictions suprêmes ou d'appel), ou de personnes, pour lesquelles la représentation légale par un avocat est obligatoire.

Généralement, en matière civile, incluant les affaires commerciales, sociales et de droit du travail, la fonction de représentation légale devant les juridictions de première instance peut être également exercée par des procureurs (supra), représentants des associations, institutions ou autorités publiques, ONG, syndicats, membres de la famille (parents, époux, autres membres de la famille, etc.), notaires, conseillers juridiques ou personnes titulaires d'un diplôme de Master du droit, assistants des avocats ou des huissiers de justice, avocats stagiaires, ou toute autre personne ayant la capacité juridique. Dans la grande majorité d'Etats ou entités, les parties au procès peuvent assurer leur propre représentation.

En matière pénale, la représentation légale des victimes peut être effectuée par des procureurs, membres de la famille, associations dédiées à la protection des victimes, personnes titulaires d'un diplôme de Master en droit, représentants des mineurs, ONG et autres personnes ayant la capacité juridique. Le principe du monopole des avocats s'applique principalement au regard des défendeurs, même s'il peut y avoir des exceptions (autoreprésentation, membres de la famille, assistants des avocats, professeurs des universités, etc.).

Parfois, le consentement préalable du juge est nécessaire pour s'écarter de la règle de représentation légale assurée obligatoirement par un avocat (en **Allemagne** par exemple, en matière pénale au regard des personnes autres que juristes et professeurs des universités allemandes ; en **Fédération de Russie** en matière pénale, mais uniquement en complément de l'avocat professionnel ; au **Monténégro** en matières civile et administrative ; en **Norvège** de manière générale).

En matière administrative, le principe général est celui de l'absence de monopole et les catégories de personnes et autorités compétentes pour agir en justice sont aussi nombreuses qu'en matière civile.

# 4. TRIBUNAUX ET USAGERS

## 4.1 Organisation du système judiciaire

Les tribunaux sont chargés de différentes tâches conformément aux compétences définies par la loi. Dans la majorité des cas, les tribunaux sont compétents pour les affaires pénales et civiles, et éventuellement les affaires de droit administratif. En outre, les tribunaux peuvent être chargés de la tenue des registres (registres foncier, commercial, civil, etc.) et disposent de services spécifiques pour les affaires relatives à l'exécution des décisions. C'est pourquoi, en tenant compte des différences de compétences, il convient de rester prudent dans la comparaison entre systèmes judiciaires des Etats ou entités.

Les réseaux de tribunaux dans les 48 Etats ou entités concernés diffèrent entre ceux où la plupart des catégories d'affaires sont traitées par les tribunaux de droit commun, et ceux où une partie importante des litiges sont traités par des tribunaux spécialisés. Dans 19 Etats ou entités, il n'y a pas de tribunaux spécialisés de première instance (**Andorre, République tchèque, Géorgie, Irlande du Nord (RU)**) ou peu de tribunaux spécialisés de première instance (**Arménie, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Slovénie, Roumanie, Fédération de Russie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Angleterre et Pays de Galles (RU), Ecosse (RU)**). A l'inverse, les tribunaux spécialisés représentent plus de 30 % des tribunaux de première instance en **Croatie**, en **France**, au **Portugal** et même près de 50 % en **Belgique**, à **Malte** ou à **Monaco**.

Les tribunaux spécialisés de première instance peuvent traiter de diverses matières. La plupart des Etats ou entités ayant répondu mentionnent les tribunaux spécialisés en matière administrative, les tribunaux de commerce et les tribunaux du travail. Plusieurs Etats ou entités ont répertorié des tribunaux traitant par exemple des affaires militaires, des affaires familiales, de l'exécution des sanctions pénales, et des affaires locatives. Des tribunaux spécialisés existent par exemple en **Finlande** (Haute cour chargée de traiter les mises en accusation des ministres), en **Espagne** (violence contre les femmes), ou en **Turquie** (tribunaux chargés de la propriété intellectuelle en matière civile et pénale).

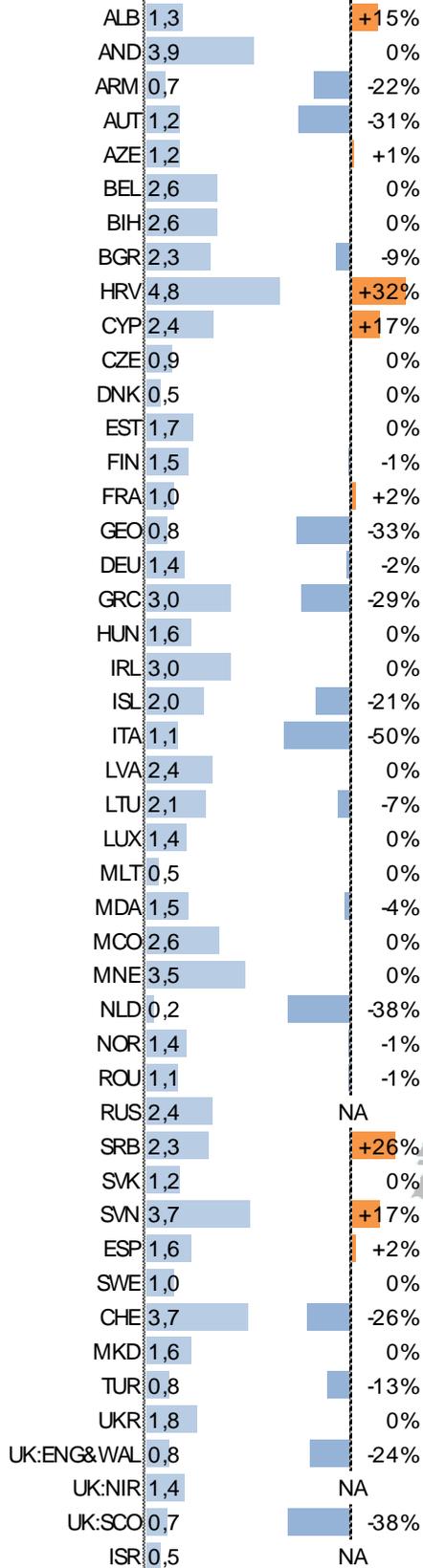
## 4. TRIBUNAUX ET USAGERS

### Organisation du système judiciaire

Nombre total de tribunaux (implantations géographiques) pour 100 000 habitants en 2014  
et variation entre 2010 et 2014

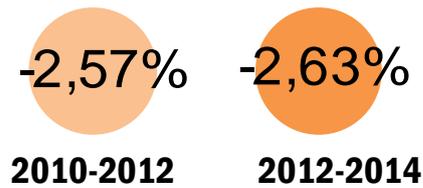
► Tableaux 4.1b et 4.7

Moyenne 1,8  
Médiane 1,4



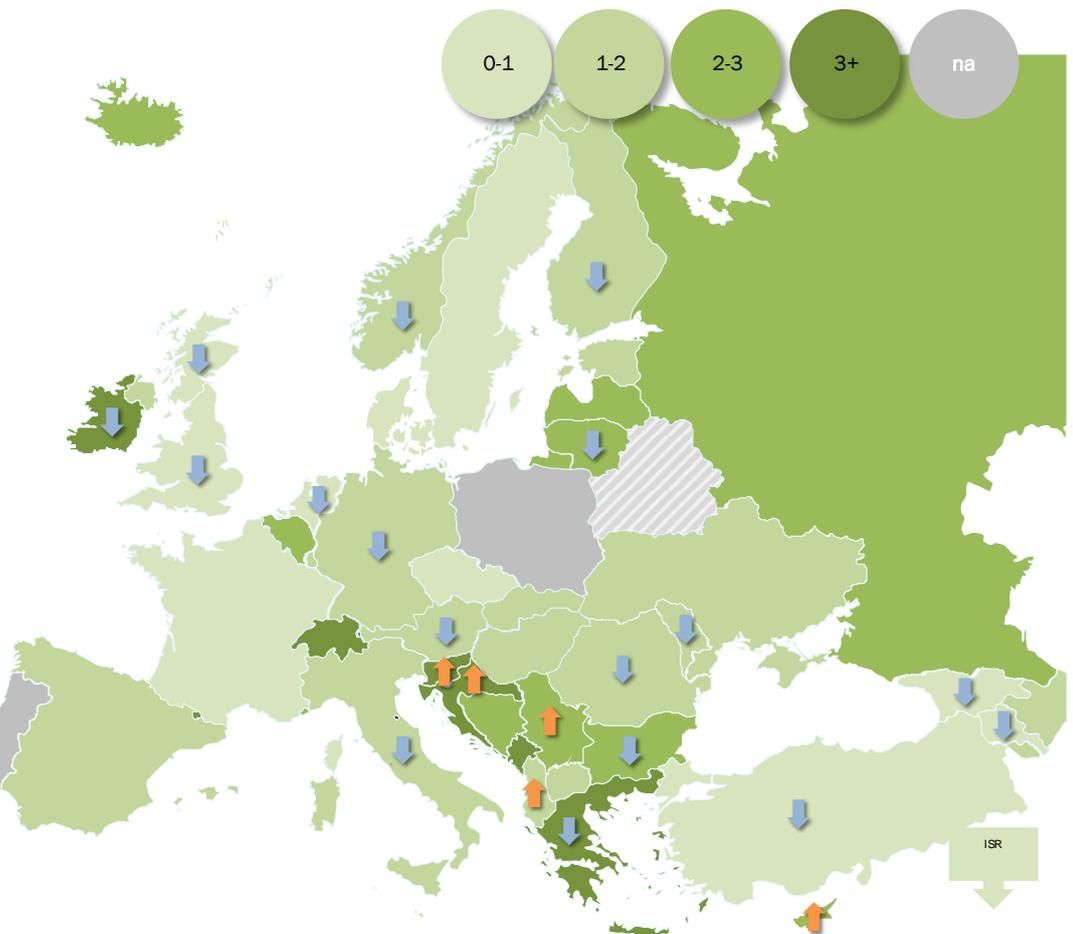
Évolution de la moyenne européenne de tous les tribunaux (implantations géographiques)

► Tableau 4.7



Nombre total de tribunaux (implantations géographiques) pour 100 000 habitants en 2014

► Tableaux 4.1b et 4.7



↑ Augmentation du nombre de tribunaux (implantations géographiques) entre 2010-2014 (+15% et plus)

↓ Diminution du nombre de tribunaux (implantations géographiques) entre 2010-2014 (-15% et plus)

## 4. TRIBUNAUX ET USAGERS

### Organisation du système judiciaire

L'accès aux tribunaux est un élément essentiel du principe fondamental de l'accès à la justice. C'est pourquoi il est intéressant d'examiner la manière dont le système judiciaire est organisé sur les territoires des Etats et entités concernés, et ainsi comment les justiciables peuvent physiquement accéder au juge.

L'organisation des tribunaux sur le territoire varie considérablement entre les 48 Etats ou entités considérés. Compte tenu des différences entre les systèmes, comprenant ou non un nombre important de tribunaux spécialisés (voir le rapport pour une analyse détaillée), cette analyse spécifique est basée sur le nombre total de tribunaux de première instance (tribunaux de droit commun et tribunaux spécialisés) afin de mettre en évidence la densité des systèmes judiciaires.

Cela peut être interprété plus avant à la fois au regard du nombre de bâtiments disponibles sur le territoire, et de la taille des tribunaux. Certains Etats ont fait le choix de concentrer leur système judiciaire et de conserver un petit nombre de grands tribunaux, tandis que d'autres ont fait le choix de répartir des tribunaux plus petits à travers le territoire.

Pour évaluer ce phénomène, il est proposé d'examiner tout d'abord, ci-dessous, le nombre total d'implantations géographiques des tribunaux (étant entendu que le nombre de cours d'appel et de cours suprêmes, qui sont incluses dans les données ci-dessous, n'ont pas un impact significatif sur le ratio, sauf pour les petits Etats disposant d'un petit nombre de tribunaux de première instance) contre le nombre de tribunaux de première instance en tant qu'entités juridiques. Il peut alors être noté un phénomène de :

- concentration des tribunaux (entités juridiques) en un même endroit (par exemple : **Autriche, France, Fédération de Russie**),
- fractionnement d'un même tribunal (entité juridique) en différents endroits (par exemple : **Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Finlande, Lettonie, Suisse**) ; ce phénomène est d'une importance particulière en **Irlande**, où il n'y a que 4 tribunaux de première instance disséminés dans plus de 90 lieux.

De manière générale, la tendance européenne va vers une réduction du nombre de tribunaux et une augmentation concomitante de la taille des tribunaux, incluant davantage de juges, ainsi que vers une spécialisation accrue du système judiciaire. Dans de nombreux Etats ou entités, l'organisation judiciaire est ancienne. Pour tenir compte de l'évolution démographique, des nouveaux moyens techniques de transport et de communication des usagers de la justice et de la spécialisation accrue des juges, de nombreux Etats ont récemment mis en place une nouvelle répartition des compétences juridictionnelles ou sont en réflexion à ce sujet (28 Etats ou entités notent que des changements dans l'organisation judiciaire sont prévus), pour permettre d'améliorer l'efficacité de la justice, tout en créant des économies d'échelle. Ces réformes du système judiciaire sont souvent conçues pour permettre une meilleure gestion des actifs immobiliers, en regroupant des juridictions ensemble et en transférant du personnel des différents petits tribunaux en une seule implantation. **Ces réformes n'ont pas toujours généré les économies escomptées**, ni n'ont été mises en œuvre en consultation avec le personnel du tribunal ; cependant, elles constituent un véritable défi pour la répartition des tribunaux sur le

## 4. TRIBUNAUX ET USAGERS

### Organisation du système judiciaire

territoire et pour l'égalité d'accès à la justice pour les usagers, et même pour la redéfinition des pouvoirs entre les différents tribunaux.

Un tiers des Etats ou entités ont organisé la concentration de leur système judiciaire et ont diminué leur nombre de tribunaux entre 2010 et 2014, certains d'entre eux de manière significative : la **Turquie** (- 13 %), l'**Irlande** (- 21 %), l'**Arménie** (- 22 %), l'**Angleterre et Pays de Galles (RU)** (- 24 %), la **Grèce** (- 29 %), l'**Autriche** (- 31% ), la **Géorgie** (- 33 %), les **Pays-Bas** (-38 %), l'**Ecosse (RU)** (- 38 %), l'**Italie** réduisant ce nombre de 50 %. La **Pologne** et la **Suisse** peuvent être ajoutées à cette liste, bien que le nombre d'implantations géographiques, choisi ici pour l'analyse, ne soit pas disponible ; en effet le nombre de tribunaux de première instance (entités juridiques) a diminué respectivement de 21 % et 35 % dans la même période. On peut également noter que la **Belgique** a réduit le nombre de ses tribunaux (entités juridiques), mais a gardé le même nombre d'implantations. Certains de ces Etats ont choisi d'accompagner la diminution générale du nombre de tribunaux par une spécialisation plus forte de leur système judiciaire (**Autriche, Italie**).

#### 4.2 Utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux européens

Poursuivant le souhait d'améliorer l'accès à la justice, de faciliter les procédures dans tous les domaines du droit (civil, pénal et administratif) et de renforcer la coopération entre les autorités administratives et judiciaires des différents pays, le développement des TI au bénéfice de la justice (connue sous les vocables de e-Justice, e-tribunaux, Cyberjustice, justice électronique, etc.) est depuis plus dix ans une volonté affichée de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette volonté se traduit par leur implication, à des degrés divers, dans le développement de l'informatique dans les tribunaux et les ministères publics afin de renforcer l'efficacité des systèmes judiciaires.

La CEPEJ a réalisé dans le cadre du cycle 2014-2016<sup>3</sup> une évaluation approfondie de l'utilisation des technologies de l'information (TI) dans les systèmes judiciaires dans les pays du Conseil de l'Europe via un questionnaire plus précis.

L'objectif a été non seulement de dresser un Etat des lieux du développement des outils, des applications informatiques et des technologies de l'information dans les tribunaux et les ministères publics mais aussi d'identifier des premiers moyens d'analyse de leur impact sur l'efficacité et la qualité du service public de la justice.

---

<sup>3</sup> Études la CEPEJ n° 24 (CEPEJ(2016)2), "Utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux européens" – disponible sur <http://www.coe.int/cepej>

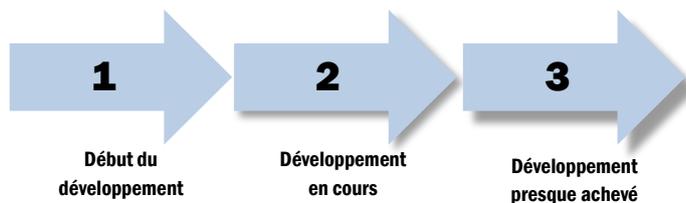
## 4. TRIBUNAUX ET USAGERS

### Utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux européens

#### Niveau de développement des technologies de l'information (TI) dans les tribunaux en 2014

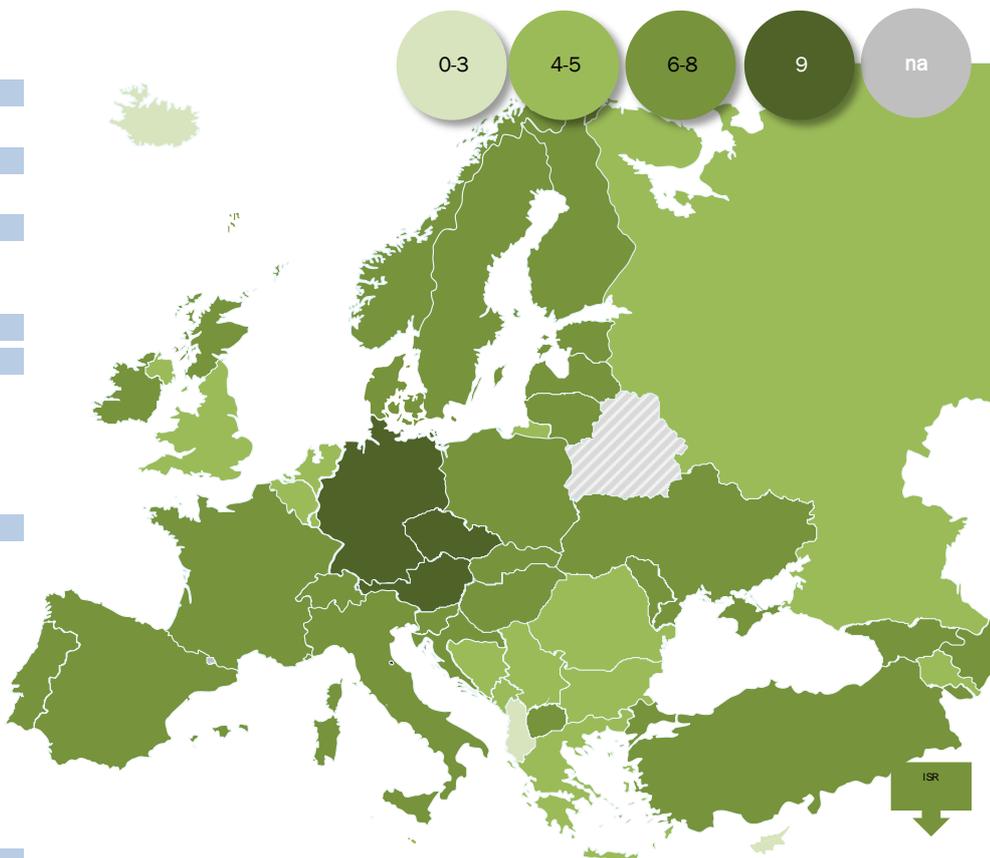
	Equipement	Cadre juridique	Gouvernanc
ALB	1	1	1
ARM	2	1	1
AUT	3	3	3
AZE	2	2	2
BEL	2	1	1
BIH	2	1	2
BGR	2	1	1
HRV	2	2	2
CYP	1	1	1
CZE	3	3	3
DNK	2	2	2
EST	3	3	2
FIN	3	3	2
FRA	2	2	3
GEO	2	2	2
DEU	3	3	3
GRC	2	2	1
HUN	3	2	3
ISL	1	1	1
IRL	2	2	2
ITA	2	2	3
LVA	3	2	3
LTU	2	2	2
LUX	2	1	2
MLT	2	1	2
MDA	2	2	2
MCO	2	2	3
MNE	2	1	2
NLD	2	1	2
NOR	2	2	2
POL	2	2	2
PRT	2	2	2
ROU	2	2	1
RUS	2	1	2
SRB	1	1	2
SVK	2	2	2
SVN	3	2	3
ESP	3	3	2
SWE	2	2	3
CHE	2	3	2
MKD	2	3	3
TUR	3	2	3
UKR	2	2	2
UK:ENG&WAL	2	1	2
UK:NIR	2	1	2
UK:SCO	2	1	3
ISR	3	2	3

#### Indices utilisés pour l'évaluation des TI



#### Somme des indices TI dans chaque domaine en 2014

► Section 1.2, Études de la CEPEJ n° 24



### Utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux européens

Cette analyse de l'Etat du développement des technologies de l'information conduit à confirmer la tendance dressée dans les précédents rapports : **la plupart des Etats ont investi de façon significative en matière informatique pour le fonctionnement de leurs juridictions.**

**Les dispositifs d'assistance directe aux juges, procureurs et greffiers et de management des juridictions sont cependant beaucoup plus développés que les outils de communication électronique avec les professionnels et les usagers.**

Les matières civiles et commerciales, pénales, administratives et « autres » semblent globalement investies de la même manière par les Etats. De même, aucune priorité ne semble avoir été donnée entre le développement d'outils informatiques améliorant la qualité du service public de la justice (qualité tant d'un point de vue interne au fonctionnement de la juridiction qu'externe en ce qui concerne la relation avec les justiciables et les professionnels) et ceux améliorant l'efficacité.

Ce constat liminaire permet de dégager d'autres tendances en ce qui concerne l'impact des TI sous le prisme de l'efficacité et de la qualité.

Ainsi, **l'importance de l'investissement financier en matière de TI ne semble pas être en rapport avec le niveau effectif de développement.** Certains pays semblent ainsi avoir beaucoup investi pour un résultat d'équipement modeste et, à l'inverse, d'autres semblent maîtriser leurs dépenses et se situent à un niveau d'équipement relativement élevé. Ce constat doit bien sûr être tempéré par le fait que cette étude n'a pu mesurer précisément dans le temps le rapport entre l'évolution des investissements (souvent pluriannuels) et le résultat effectivement atteint, ainsi que les apports extérieurs (financiers, matériels résultant par exemple de programmes de l'Union européenne) ayant pu contribuer à l'informatisation.

Il est ensuite apparu **que le bon niveau de développement des outils informatiques ne peut être systématiquement lié à un bon niveau performance des juridictions.** Les pays les plus avancés technologiquement n'ont en effet pas systématiquement les meilleurs indicateurs en matière d'efficacité et la raison de performances accrues (ou dégradées) est en réalité à rechercher dans la conjonction de plusieurs facteurs (moyens alloués mais aussi méthode de pilotage de la performance des tribunaux, utilisation de l'informatique comme un levier d'amélioration et non une finalité).

Enfin, **l'impact ressenti par les usagers n'a pu être mesuré dans ce rapport** mais il peut être déduit de l'indice médian européen de développement relatif à la communication électronique (mesuré à 5,9 sur 10) que cette question reste à investir dans de nombreux pays. L'utilisation d'internet pour non seulement communiquer de l'information aux justiciables mais aussi leur permettre de réaliser des démarches en ligne, suivre leur affaire, obtenir un extrait de décision sont autant de fonctionnalités concourant non seulement à rapprocher le service public de la justice des citoyens mais aussi à créer un haut niveau de confiance.

Les Etats membres devraient être invités à poursuivre leur investissement en la matière, en s'appuyant notamment sur les bonnes pratiques mises en œuvre dans certains d'entre eux tels que **l'Autriche, la République tchèque et l'Allemagne.** Des lignes directrices relatives à la Cyberjustice, conçues sous la direction du groupe de travail « Qualité » de la CEPEJ (CEPEJ-GT-QUAL), à publier d'ici la fin de l'année 2016, viendront par ailleurs au soutien de politiques publiques de réorganisation de services judiciaires s'appuyant sur l'informatique.

### 4.3 Information des usagers des tribunaux

Une information pertinente et suffisante est indispensable pour un accès effectif à la justice. Il est désormais très facile d'obtenir des informations à partir des sites Internet officiels concernant les lois, les procédures, les formulaires, les documents et les tribunaux.

Chaque Etat ou entité a mis en place des sites Internet faisant référence à la législation nationale et la jurisprudence des tribunaux au sein du ministère de la Justice, du Parlement, du Journal officiel, etc. Ces sites Internet, tels que ceux qui fournissent la jurisprudence des juridictions supérieures, sont souvent utilisés par les praticiens.

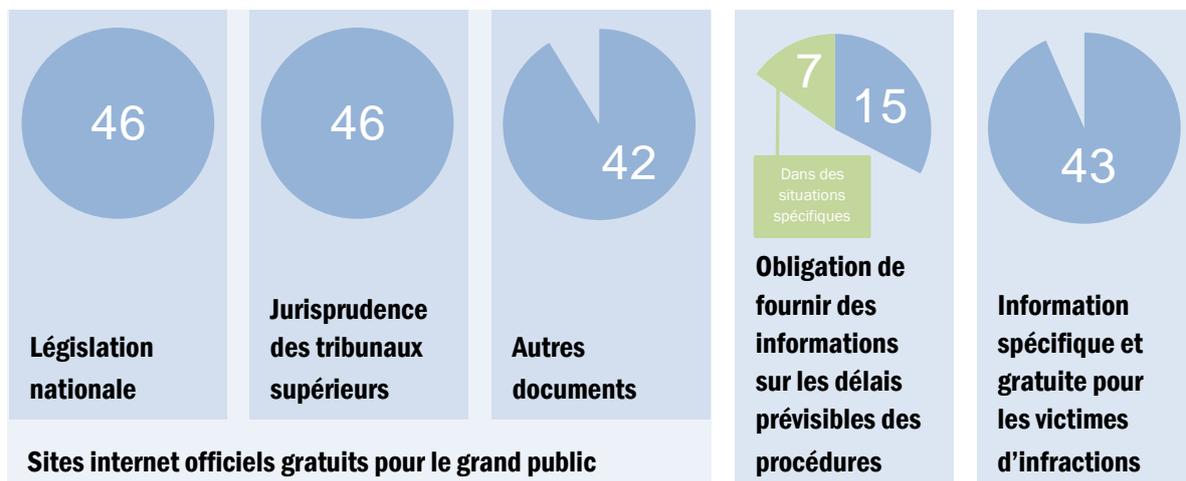
Les usagers des tribunaux recherchant des informations pratiques sur leurs droits ou sur les tribunaux feront un meilleur usage des sites Internet spécifiques proposés par les tribunaux ou ceux créés dans leur intérêt par le ministère de la Justice. De nombreux Etats ou entités indiquent que ces sites comprennent des formulaires que les utilisateurs peuvent télécharger pour leur permettre d'exercer leurs droits (**Bulgarie, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lituanie et Portugal**), les applications concernant, par exemple, l'aide judiciaire (**Finlande**) ou l'obtention de certificats (**Serbie**). Ces sites Internet « pratiques » se développent en Europe.

S'il est important de fournir des informations générales sur les droits et procédures via les sites Internet, il est également nécessaire de répondre aux attentes des usagers des tribunaux en leur fournissant des renseignements concernant la «**prévisibilité**» des procédures, c'est-à-dire le temps que devrait prendre le règlement d'une procédure judiciaire. Cette information spécifique à l'attention des usagers, qui n'est pas encore généralisée en Europe, ne peut être fournie que par des Etats ayant mis en pratique un système efficace de gestion des affaires (case management) au sein de leurs juridictions.

Concernant les **victimes**, presque tous les Etats et les entités concernés, à l'exception d'**Andorre**, de l'**Arménie** et du **Monténégro**, ont mis en place des systèmes d'information gratuits. L'assistance croissante apportée aux victimes par le service public de la justice en Europe peut encore une fois être souligné dans ce domaine.

#### Obligation de fournir des informations aux usagers des tribunaux (Nombre d'Etats)

► Graphique 4.11



#### 4.4 Systèmes d'indemnisation

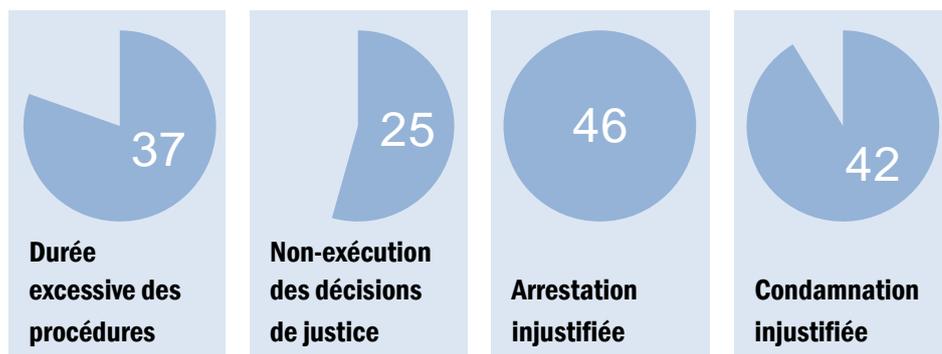
Tous les Etats et entités concernés ont mis en place des systèmes spécifiques permettant aux usagers des tribunaux d'être indemnisé pour des dysfonctionnements au sein du système judiciaire.

Dans le domaine du droit pénal, les arrestations et les détentions injustifiées peuvent faire l'objet d'une indemnisation dans presque tous les Etats.

Les durées excessives des procédures judiciaires, qui demeurent le principal motif invoqué au regard de l'article 6 de la CEDH par les justiciables européens devant la Cour européenne des droits de l'homme, font l'objet d'une indemnisation dans une large majorité des Etats ou entités (37). La deuxième raison principale soulevée par les justiciables européens concernant l'Article 6 de la CEDH est la non-exécution des décisions de justice ; ce dysfonctionnement peut faire l'objet d'une indemnisation dans la moitié des Etats et entités concernés (25).

#### Systèmes d'indemnisation (Nombre d'Etats)

► Graphique 4.12





# 5. EFFICACITÉ

## Efficacité et qualité de l'activité des tribunaux et des ministères publics

L'efficacité des tribunaux est une composante essentielle pour assurer l'Etat de droit, qui implique d'une part que toute personne, institution et entité, aussi bien privée que publique, y compris l'Etat lui-même, puissent voir leur responsabilité engagée, et que, d'autre part, des recours effectifs fondant le droit à un procès équitable en temps utile soient garantis. Le fonctionnement efficace des juridictions favorise la bonne gouvernance, ainsi que la lutte contre la corruption et la consolidation de la confiance du public dans les institutions. Un système judiciaire efficace contribue de manière essentielle au développement personnel de l'individu à travers la jouissance effective des droits économiques et sociaux, stimule les investissements et encourage l'activité économique.

Cette présentation contient les principaux faits et chiffres portant sur l'activité des tribunaux dans 47 Etats ou entités. Elle procède à une étude équitable des systèmes judiciaires des Etats et n'a pas pour objectif de promouvoir un certain type de système de justice. Toutefois, l'approche adoptée a été conçue à partir de l'affirmation générale selon laquelle la garantie effective du droit à un procès équitable dans un **délai raisonnable (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme)** est un élément essentiel du bon fonctionnement des tribunaux. La conclusion qui en découle consiste à admettre que, quels que soient le modèle de justice adopté par un Etat ou une entité et la tradition juridique qui l'inspire, la durée des procédures, le nombre d'affaires pendantes et la capacité des tribunaux à gérer leur charge de travail – bien que cette liste ne soit pas exhaustive – constituent des paramètres fondamentaux d'un système de justice efficace.

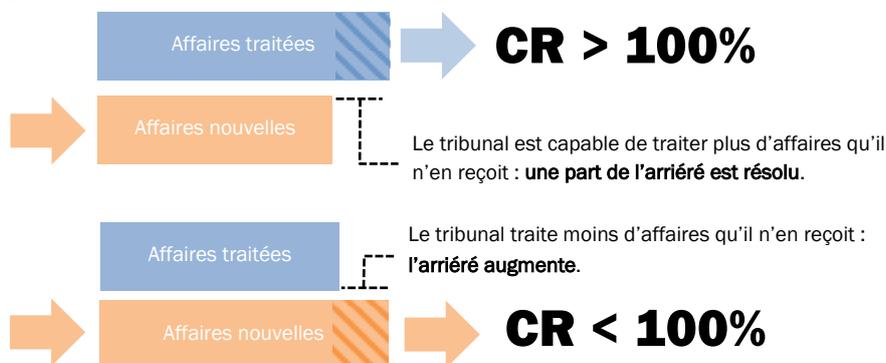
**Les données analysées concernent principalement les juridictions de première instance.** L'efficacité des tribunaux est évaluée dans le cadre des domaines spécifiques de la justice, notamment la **matière pénale, le contentieux civil, commercial et administratif.**

Les informations collectées sont regroupées dans deux catégories générales – affaires autres que pénales et affaires pénales – dont chacune est composée de sous-catégories.

Compte tenu des difficultés découlant des divergences relatives à la définition en droit interne de la catégorie d'affaires civiles, d'une part, et à la comptabilisation de leur nombre, d'autre part, l'approche adoptée par la CEPEJ permet de distinguer les catégories énumérées, tout en facilitant leur identification dans les systèmes nationaux. Cependant, l'information communiquée par les Etats ou entités témoigne d'importantes différences dans les méthodologies de classification des affaires entre les catégories proposées par la CEPEJ. De même, des approches différentes dans les systèmes spécifiques nationaux sont adoptées pour les différents cycles d'évaluation. Par conséquent, **l'analyse comparative entre les Etats ou entités, ainsi que l'interprétation des variations observées dans le temps, ont été effectuées à la lumière des commentaires fournis par les Etats.** Ces derniers expliquent les particularités des systèmes judiciaires respectifs que ce soit dans le champ du droit pénal ou celui du droit civil.

### **Clearance Rate (CR)**

Le taux de variation du stock d'affaires pendantes (ou *Clearance Rate*) est un simple ratio, obtenu en divisant le nombre d'affaires terminées par le nombre de nouvelles affaires, exprimé en pourcentage :



Le *Clearance Rate* montre précisément la capacité du tribunal et du système judiciaire à faire face au flux d'affaires entrantes. Cela permet une comparaison, même lorsque les paramètres des affaires concernées dans les différents pays ne sont pas identiques en tous points.

### **Disposition Time (DT)**

La durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (ou *Disposition Time*) compare le nombre d'affaires pendantes à la fin de la période considérée par rapport au nombre d'affaires terminées dans une période donnée, et transforme ce ratio en un nombre de jours. **Cet indicateur mesure la durée théorique nécessaire pour qu'une affaire pendante soit résolue dans une juridiction à la vitesse actuelle de travail des tribunaux dans ce pays.**

Le *Disposition Time* s'obtient en divisant le nombre d'affaires pendantes à la fin de la période observée par le nombre d'affaires résolues à la fin de la même période, multiplié par 365 (jours dans l'année) :



Il convient de noter que **cet indicateur ne fournit pas une estimation précise du temps moyen nécessaire pour traiter chaque affaire mais une durée moyenne théorique** des affaires au sein d'un système spécifique. Par exemple, si le ratio indique que deux affaires seront traitées en 90 jours, une affaire peut être résolue le 10ème jour et la seconde le 90ème jour. Le ratio n'indique pas la complexité, la concentration ou le bien-fondé des affaires. Des systèmes informatisés (et financièrement exigeants) permettant d'établir les données du niveau d'affaires sont nécessaires pour examiner ceci dans le détail et réaliser une analyse complète. Dans le même temps, cette formule offre des informations précieuses sur la durée maximum estimée de la procédure.

## Affaires civiles et commerciales contentieuses

### Clearance Rate (en %) et Disposition Time (en jours) des affaires civiles et commerciales contentieuses en 2014

► Tableaux 5.6 et 5.7

ALB	100%	171
AND	103%	460
AUT	103%	130
AZE	99%	33
BEL	98%	NA
BIH	114%	603
HRV	113%	380
CZE	105%	163
DNK	102%	177
EST	104%	125
FIN	105%	289
FRA	94%	348
GEO	93%	100
DEU	99%	192
GRC	113%	330
HUN	104%	144
IRL	56%	NA
ITA	119%	532
LVA	98%	255
LTU	97%	97
LUX	97%	103
MLT	101%	536
MDA	97%	127
MCO	109%	347
MNE	84%	298
NLD	99%	132
NOR	97%	176
POL	99%	203
ROU	109%	146
RUS	98%	37
SRB	92%	359
SVK	92%	524
SVN	117%	228
ESP	98%	318
SWE	104%	157
CHE	101%	116
MKD	117%	132
TUR	96%	227
UKR	102%	68
UK:SCO	85%	NA
ISR	102%	334
<b>Moyenne</b>	<b>100%</b>	<b>237</b>
<b>Médiane</b>	<b>100%</b>	<b>177</b>

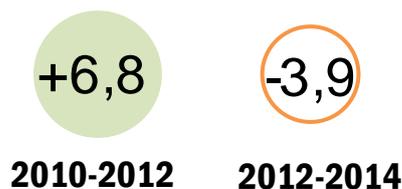
### Clearance Rate (en %) et Disposition Time (en jours) des affaires de divorce contentieux en 2014

► Graphique 5.10

ALB	105%	91
AND	103%	222
ARM	94%	132
AUT	102%	165
AZE	98%	80
BEL	96%	NA
BIH	98%	162
BGR	100%	141
HRV	123%	187
CYP	101%	178
CZE	104%	147
DNK	102%	134
EST	96%	133
FIN	99%	246
FRA	96%	NA
GEO	103%	49
HUN	100%	162
IRL	69%	NA
ITA	99%	616
LVA	97%	282
LTU	102%	25
MLT	93%	223
MDA	96%	87
MCO	86%	426
MNE	100%	112
POL	99%	200
ROU	99%	182
RUS	101%	33
SVK	100%	197
SVN	101%	204
ESP	95%	298
SWE	104%	205
CHE	100%	282
MKD	98%	131
TUR	100%	155
UKR	101%	38
UK:ENG&WAL	99%	NA

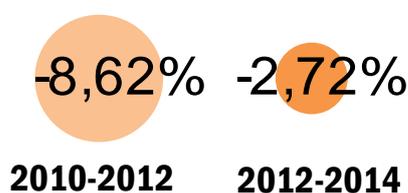
### Évolution de la moyenne européenne du Clearance Rate des affaires civiles et commerciales contentieuses (points de pourcentage)

► Tableau 5.6



### Évolution de la moyenne européenne du Disposition Time des affaires civiles et commerciales contentieuses

► Tableau 5.7



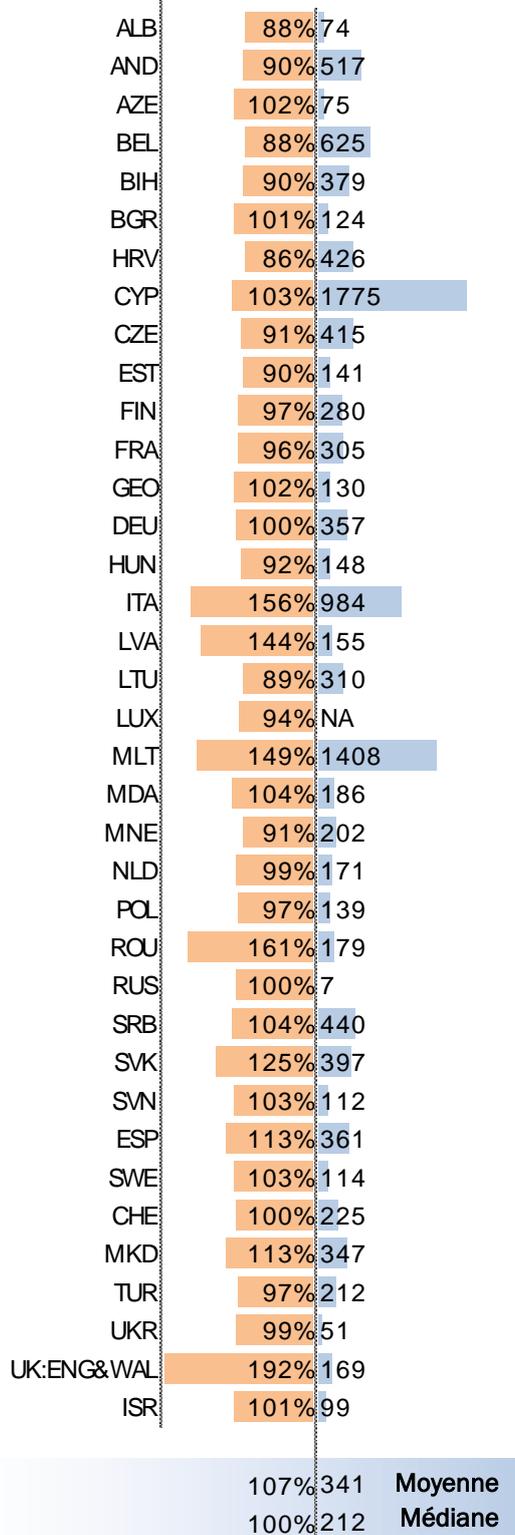
<b>Moyenne</b>	99%	180
<b>Médiane</b>	100%	162

## 5. EFFICACITÉ

### Affaires administratives

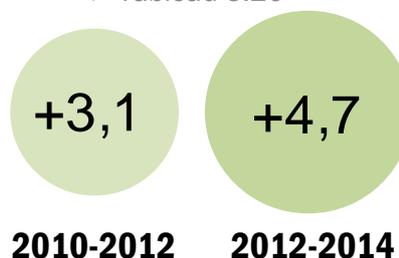
#### Clearance Rate (en %) et Disposition Time (en jours) des affaires administratives en 2014

► Tableaux 5.20 et 5.21



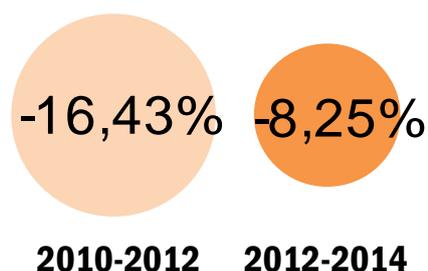
#### Évolution de la moyenne européenne du Clearance Rate des affaires administratives (points de pourcentage)

► Tableau 5.20



#### Évolution de la moyenne européenne du Disposition Time des affaires administratives

► Tableau 5.21

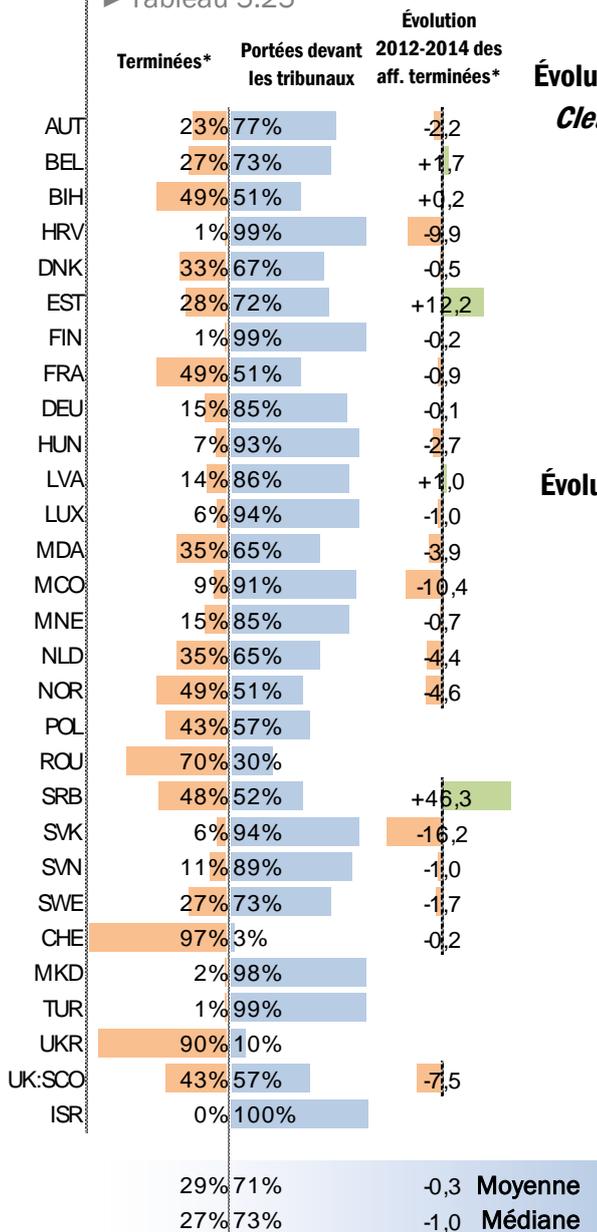


### Clearance Rate (en %) et Disposition Time (en jours) des affaires pénales en 2014

#### Affaires traitées par les procureurs en 2014

► Tableau 5.25

\*Terminées par  
une sanction ou  
une mesure  
imposée ou  
négociée par le  
procureur



► Tableaux 5.31 et 5.32

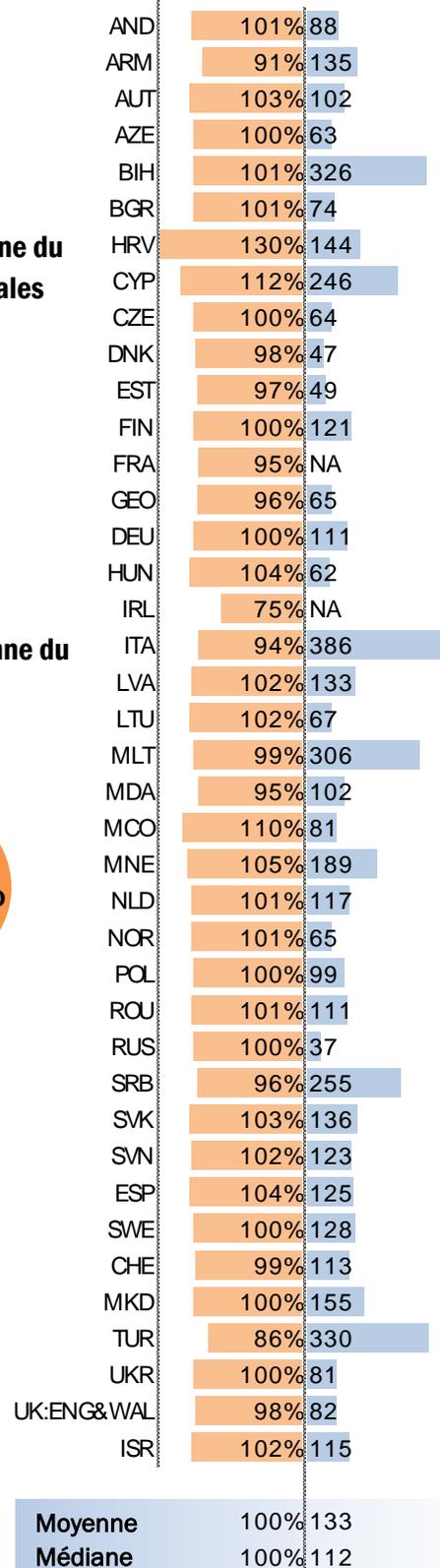
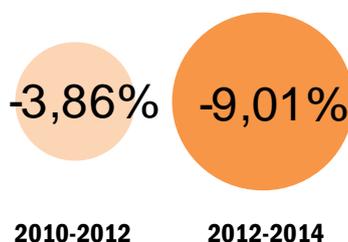
#### Évolution de la moyenne européenne du Clearance Rate des affaires pénales (points de pourcentage)

► Tableau 5.31



#### Évolution de la moyenne européenne du Disposition Time des affaires pénales

► Tableau 5.32



Les Etats poursuivent leurs efforts vers une compréhension plus détaillée de l'activité de leurs tribunaux, concernant le suivi de la conformité avec les principes fondamentaux tels qu'ils sont protégés par la CEDH et en matière de gestion des flux d'affaires et de durée des procédures.

L'évaluation 2014 met en évidence une forte augmentation du nombre de nouvelles affaires pénales, tandis que la catégorie d'affaires « autres que pénales » a légèrement diminué (- 2 %). Elle montre également une tendance globalement positive de la capacité des tribunaux européens à faire face aux affaires nouvelles sur le long terme. Ceci a été une tendance constante dans le secteur de la justice civile et administrative depuis 2010, et depuis 2012 également dans le secteur de la justice pénale. Ces développements sont particulièrement significatifs s'ils sont considérés à la lumière d'une augmentation générale importante du nombre de nouvelles affaires, par rapport à l'exercice CEPEJ des données 2012, en particulier, dans le secteur de la justice pénale (42 %) et en relation avec les affaires civiles et commerciales contentieuses (+ 7 %).

Par rapport aux cycles précédents, les données de l'évaluation 2014 portant sur l'efficacité des tribunaux dans le domaine de la justice civile (principalement les **affaires civile et commerciale contentieuses**) montrent que:

- il existe une tendance interrompue dans l'amélioration du *Clearance Rate* des affaires civiles et commerciales contentieuses reçues et résolues en première instance ; la moyenne pour 2014 en ce qui concerne les affaires civiles et commerciales (fixée à 100 %) signifie que les Etats ont été en mesure de traiter les nouvelles affaires dans ces matières, mais ne pouvaient pas en général progresser dans la réduction de l'arriéré des affaires ;
- le *Disposition Time* des affaires civiles et commerciales contentieuses (en moyenne 237 jours en 2014) s'est légèrement amélioré depuis 2010 ;
- en ce qui concerne les affaires pendantes, il y a eu une augmentation faible mais continue de l'arriéré des affaires civiles et commerciales contentieuses depuis 2010 ; des améliorations peuvent cependant être observées dans un certain nombre d'Etats.

Les données 2014 relatives à l'efficacité des tribunaux dans le domaine de la **justice administrative** confirment que :

- le *Clearance Rate* des affaires administratives en première instance s'est constamment amélioré ; le chiffre moyen a augmenté de 99 % en 2010 à 107 % en 2014 ;
- le *Disposition Time* des affaires administratives (en moyenne 341 jours en 2014) s'est bien amélioré depuis 2010 ;
- conformément à la tendance positive du *Clearance Rate* et *Disposition Time*, il y a eu une diminution générale du nombre d'affaires pendantes, de presque 42 %.

Les données 2014 relatives à l'efficacité des tribunaux dans le domaine de la **justice pénale** montrent que:

- dans la grande majorité des Etats, les procureurs résolvent moins d'affaires qu'ils n'en reçoivent ; en revanche, le *Clearance Rate* pour les affaires pénales résolues par les tribunaux est d'environ 100 %, ce qui signifie que les tribunaux peuvent faire face de façon plus ou moins satisfaisante à la charge de travail au cours de l'année ; cependant, le *Clearance Rate* est plus élevé pour les affaires les plus complexes impliquant des infractions graves (103 %) comparativement aux affaires concernant des petites infractions (97 %) ;
- de façon distincte des affaires civiles et commerciales contentieuses, les données sur les affaires pénales montrent qu'aucun changement n'a eu lieu au cours des six dernières années en ce qui concerne le *Clearance Rate*, qui est resté stable à 100 % ;
- en moyenne, le *Disposition Time* des affaires pénales en Europe s'est progressivement amélioré au cours des dernières années ; comme prévu, il est plus élevé pour les infractions graves (195 jours) par rapport aux petites infractions (133 jours) ;
- le volume des nouvelles affaires et des affaires pendantes a diminué entre 2010 et 2012, mais a augmenté substantiellement entre 2012 et 2014.

Les données concernant des **catégories spécifiques d'affaires** offrent une compréhension approfondie de la durée des procédures dans certains domaines clés des différents secteurs de la justice (de la famille, de l'emploi, du commerce ou du pénal) et permettent de mieux refléter le fonctionnement des systèmes de justice dans des contextes concrets. Cependant, il apparaît que la performance globale des Etats pour ces affaires est moins positive par rapport aux catégories plus larges des affaires de droit civil et pénal, mais la disponibilité limitée des données implique que les conclusions soient rédigées avec soin. Les données montrent que:

- entre 2010 et 2014, le *Clearance Rate* des **affaires de divorce contentieux** a diminué et est maintenant légèrement inférieur à 100 %, en dépit d'une augmentation positive en 2012. Une tendance négative entre 2010 et 2014 peut également être notée en ce qui concerne l'évolution moyenne du *Disposition Time*, mais la situation s'est améliorée par rapport au cycle d'évaluation des données 2012 ;
- les affaires de **licenciement** représentent la seule catégorie, parmi les trois catégories d'affaires civiles analysées dans ce rapport, ayant enregistré un *Clearance Rate* positif en 2014 ; ces affaires ont également enregistré le taux d'appel le plus élevé parmi les trois catégories d'affaires civiles qui ont été analysées ;
- l'évaluation 2014 confirme les résultats du cycle précédent à savoir que les Etats européens éprouvent plus de difficultés à gérer la charge de travail des procédures en matière de **faillite** ; la tendance du *Disposition Time* des affaires de faillite est également préoccupante ;

- les Etats sont plus performants à l'égard des affaires de **vol** avec violence plutôt que les affaires d'**homicide** dans leur capacité à faire face aux nouvelles affaires (c'est-à-dire le *Clearance Rate*).

De façon plus globale, le cycle d'évaluation 2014-2016 suggère notamment les voies de développement suivantes pour la compréhension et l'amélioration de l'efficacité des tribunaux:

1. **La récession économique a été certainement l'une des principales raisons de l'augmentation du volume de nouvelles affaires et de l'extension de la durée des procédures dans certains cas.** Cette récession a déjà affecté la composition du flux d'affaires et a entraîné des réformes législatives importantes pour un certain nombre d'affaires afin de s'adapter au changement. L'impact de la situation économique en mutation devrait à l'avenir être suivi de près.
2. **La récession économique a également eu un impact sur les ressources des tribunaux et sur la disponibilité de l'aide juridique pour les justiciables.** Les variations du nombre de nouvelles affaires devraient également être examinées à la lumière de ce développement.
3. **Afin d'améliorer la rapidité et l'efficacité, des procédures en ligne pour le traitement de certaines catégories de demandes sont de plus en plus élaborées et appliquées dans différents pays européens.** Ceci est une tendance qui doit attentivement être surveillée dans les années à venir.
4. **La disponibilité des données ventilées est cruciale pour une meilleure compréhension de l'effectivité des tribunaux et des raisons expliquant les variations au fil du temps.** Des changements importants dans les méthodes statistiques nationales, visant à rapprocher les systèmes nationaux conformément à la méthodologie CEPEJ, sont déjà en cours. La CEPEJ salue et encourage ces efforts comme un outil précieux dans la collecte de données comparatives nécessaires pour améliorer la performance des tribunaux.



La base de données statistiques de la CEPEJ est disponible pour tous sur : [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.