

2024 Rapport d'évaluation de la CEPEJ (données 2022)

Tendances et conclusions

Créée par le Conseil de l'Europe en 2002, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a pour objectif d'améliorer l'efficacité et la qualité des services publics de justice dans ses Etats membres. Elle a notamment pour mission de promouvoir la mise en œuvre effective des instruments du Conseil de l'Europe qui concernent la justice, de veiller à ce que les politiques publiques tiennent compte des besoins des usagers du système judiciaire et d'aider à prévenir les violations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Composée d'experts de 46 Etats membres, la CEPEJ mène depuis 2004 une évaluation bisannuelle des systèmes judiciaires qui permet de mieux comprendre le fonctionnement de la justice en Europe et au-delà, afin d'améliorer son efficacité et sa qualité dans l'intérêt de près de 700 millions d'européens.

Le Rapport d'évaluation 2024 de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens, basé sur les données de 2022, **marque le dixième cycle d'évaluation et analyse les systèmes judiciaires de 44 Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que de deux Etats observateurs auprès de la CEPEJ**, Israël et le Maroc. Il s'agit également de la première édition du rapport utilisant des données post COVID, la pandémie ayant également affecté le fonctionnement de la justice en Europe.

Cette édition reste fidèle à la méthodologie de la CEPEJ de collecte des données et de contrôle de qualité qui s'appuie sur un réseau de correspondants nationaux et assure un haut niveau de qualité ainsi que la comparabilité des données présentées et analysées.

Le rapport comporte trois parties :

- **des analyses générales** qui présentent les tendances et soulignent les bonnes pratiques mises en œuvre dans les différents pays dans divers domaines tels que le budget, les professionnels de la justice, l'accès à la justice, l'efficacité des tribunaux et des ministères publics et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Des indicateurs spécifiques de la CEPEJ sont utilisés pour analyser les données relatives à l'efficacité (Clearance Rate -CR- et Disposition Time -DT-) et aux TIC ;
- **des fiches pays** qui résument les données et indicateurs clés pour chaque pays et permettent de situer un État dans le contexte européen en comparant ses données clés avec les médianes européennes. La fiche pays contient également une analyse synthétique des éléments les plus remarquables de chaque système judiciaire ;

- **CEPEJ-STAT**, une base de données en ligne contenant les données de la CEPEJ depuis 2010, qui met à disposition des décideurs politiques, des professionnels de la justice et des chercheurs divers tableaux de bord (synthèse des données, efficacité, budget des systèmes judiciaires, nouvelles technologies, l'égalité de genre dans les tribunaux, juges et procureurs) permettant des comparaisons entre les Etats.

Principales tendances et conclusions

Le budget

- Malgré l'importance du système judiciaire, la part du budget qui lui est allouée représente toujours un faible pourcentage du PIB par rapport à d'autres secteurs publics, même s'il y a eu quelques augmentations au fil des ans. Les pays européens ont dépensé en moyenne près de 1,1 milliards d'euros pour leurs systèmes judiciaires, soit 85,4 € par habitant (7,31 € de plus qu'en 2020) et 0,31 % du PIB.
- Entre 2014 et 2022, le budget alloué au système judiciaire a connu une croissance régulière mais inégale, passant de 59,1 € en 2014 à 85,4 € en 2022. Les pays les plus riches allouent généralement un budget plus élevé au système judiciaire par habitant, dépassant parfois 200 € par habitant. En revanche, les pays moins riches consacrent un pourcentage plus élevé de leur PIB à la justice, ce qui reflète un effort plus important par rapport à leurs ressources économiques.
- En moyenne, les États membres et les entités consacrent environ 2/3 du budget de leur système judiciaire aux tribunaux, environ 25 % au ministère public et le reste à l'aide judiciaire (11 %).
- Le budget moyen exécuté des tribunaux a augmenté de 35,4 € en 2014 à 46,8 € en 2022. Des augmentations significatives ont été observées dans divers domaines, y compris la formation (+54% de 2020 à 2022), qui sont en partie une reprise après les baisses significatives dans ces domaines en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19.
- La plupart des pays ont enregistré une augmentation des recettes annuelles provenant des frais de justice par rapport à 2020, en partie en raison de la baisse desdites recettes au cours de la période COVID-19, lorsque le fonctionnement des tribunaux a été perturbé par des mesures de prévention.
- En 2022, les États et entités ont dépensé en moyenne 18,6 € par habitant pour les services des procureurs, ce qui correspond à 0,09% du PIB. La dépense moyenne par habitant en 2022 était supérieure de 18,75% à celle de 2020 (16,0 €).

- Entre 2020 et 2022, la dépense moyenne pour l'aide judiciaire a diminué de 120 millions d'euros à 100 millions d'euros (-16%). Les pays les plus riches (avec un PIB par habitant supérieur à 20 000 €) investissent généralement davantage dans l'aide judiciaire, avec une moyenne de 24% du budget judiciaire alloué à l'aide judiciaire, contre seulement 3 % dans les pays moins riches.

Professionnels de la justice

- En 2022, l'Europe comptait en moyenne 22 juges pour 100 000 habitants (d'un minimum de 3 juges pour 100 000 habitants en **Angleterre** et **Pays de Galles (RU)** à un maximum de 42,4 en **Croatie** et au **Monténégro**), ce qui marque une légère augmentation par rapport à 2012. Cependant, des disparités importantes existent entre les pays, notamment en raison des caractéristiques nationales spécifiques des systèmes judiciaires, de l'existence de juges non professionnels (dans 54% des Etats membres et des entités), du rôle des *Rechtspfleger* (dans 35% des Etats membres et des entités), du nombre et des tâches du personnel non-juge qui assiste les juges.
- Le nombre de procureurs par habitant varie également beaucoup d'un pays à l'autre (de 3 en **France** et en **Irlande** à 24 en **Bulgarie**, en **Lettonie** et en **République de Moldova**). En moyenne, il a légèrement augmenté depuis 2012, pour s'établir à environ 12 procureurs pour 100 000 habitants en 2022. 16 pays disposent d'autres personnels ayant des fonctions comparables à celles des procureurs, apportant un soutien à ces derniers.
- Il y a plus de femmes juges et procureurs que d'hommes en Europe (57% des juges professionnels et 54% des procureurs sont des femmes) et le pourcentage de femmes juges nouvellement recrutées est même plus élevé que la proportion existante dans 24 pays sur 32 (dans 17 pays sur 27 en ce qui concerne les procureurs). Cependant, le plafond de verre, c'est-à-dire la sous-représentation des femmes aux postes les plus élevés, est toujours présent, même s'il semble avoir commencé à se fissurer avec une hausse de la proportion de femmes occupant ces plus hautes fonctions. Toutefois, en 2022, en moyenne, 57% des juges et 54% des procureurs exerçant leurs fonctions au sein des Cours suprêmes, 58% des présidents de tribunaux et 62% des chefs des ministères publics sont des hommes.
- L'interdiction absolue de donner des instructions dans des affaires individuelles est une garantie de l'indépendance des procureurs qui n'est assurée que dans une minorité d'États et d'entités (28 %).
- Entre 2012 et 2022, les salaires des juges et des procureurs par rapport au salaire moyen ont légèrement augmenté en Europe, bien qu'il y ait des disparités importantes, certains pays ayant connu des baisses. En moyenne, le salaire brut des juges est 2,5 fois supérieur au salaire national moyen en début de carrière et 4,9 fois en fin de carrière. En revanche, le salaire brut des procureurs en début de carrière est

en moyenne 1,9 fois le salaire national moyen, ce ratio étant de 3,7 au niveau de la Cour suprême. Les juges gagnent généralement plus que les procureurs tout au long de leur carrière, mais il faut garder à l'esprit que les salaires des procureurs sont inévitablement affectés par la diversité qui caractérise leur position statutaire au sein des États membres.

- En 2022, il y avait en moyenne 180 avocats pour 100 000 habitants (de 23 en **Azerbaïdjan** à 505 à **Chypre**). La majorité des avocats en Europe sont des hommes (56 %), mais le pourcentage de femmes a augmenté depuis 2018 dans plusieurs pays. En 2022, 12 États membres comptent une majorité d'avocates.

Accès à la justice

- Reconnaissant l'importance de la perception et des besoins des usagers de la justice ainsi que de leur confiance dans le système, 44 États et entités offrent de manière plus ou moins importante, par l'intermédiaire des sites web de leurs tribunaux, un accès en ligne gratuit aux textes juridiques, à la jurisprudence des juridictions supérieures, à des informations sur le système judiciaire ainsi qu'à toute une série d'autres informations. En 2022, 34 États membres et entités et un État observateur ont également mené, au niveau national ou au niveau des tribunaux, des enquêtes de satisfaction annuelles, régulières ou ad hoc, certains d'entre eux étant en train d'évaluer, de piloter, d'étendre ou de développer des enquêtes.
- L'accessibilité financière faisant partie intégrante de l'accès à la justice, l'aide judiciaire est disponible dans les 46 États et entités membres et les deux États observateurs pour les affaires pénales, civiles et administratives, la plupart du temps après une évaluation des revenus et du patrimoine du demandeur. Certains États et entités accordent automatiquement une aide judiciaire à des catégories spécifiques de personnes, telles que les victimes de violences domestiques ou sexuelles, les immigrés ou les demandeurs d'asile.
- L'accès aux tribunaux n'est gratuit que dans trois États membres. Le paiement des frais de justice est par ailleurs une caractéristique commune des systèmes judiciaires européens, souvent couvert par l'aide judiciaire.
- La tendance à la baisse du nombre de tribunaux en Europe s'est confirmée en 2022. En parallèle, l'existence de mécanismes alternatifs de résolution des différends, ainsi que de solutions numériques, apparaît de plus en plus comme un moyen d'améliorer l'accès à la justice. D'une part, la médiation conduite par le tribunal existe dans tous les États membres et entités (obligatoire dans la moitié d'entre eux pour des domaines juridiques spécifiques). D'autre part, les outils numériques permettent de soumettre une requête (dans plus de 70% des États) et de soumettre les documents pertinents (dans plus de 80%), de communiquer avec le tribunal (dans plus de 70%) et de

participer aux audiences (dans plus de 75%), mais leur utilisation réelle dans le domaine de la justice est faible, ce qui offre la possibilité d'améliorer encore l'accessibilité.

- Des procédures adaptées, une expertise spécialisée et des protections supplémentaires sont disponibles dans toute l'Europe pour renforcer et protéger certains des groupes les plus vulnérables de la société, à savoir les mineurs et les victimes de violence domestique et / ou sexuelle. Les approches multidisciplinaires telles que les *Barnahus* (Maisons d'enfants) pour les mineurs ou les *Safe Houses* (refuges) pour les victimes de violence domestique s'avèrent très efficaces. En outre, les États membres sont de plus en plus conscients de l'importance de la formation des juges et des procureurs dans le domaine de la justice adaptée aux enfants et de la violence domestique.

Efficacité et qualité

- Dans l'ensemble, les systèmes judiciaires européens ont montré une amélioration significative en 2022, par rapport aux données de 2020, ce qui indique qu'ils ont été en mesure d'assumer plus de travail une fois que les mesures de lutte contre la pandémie se sont atténuées. En effet, la durée théorique de traitement d'une affaire, mesurée par l'indicateur de *Disposition Time*, a globalement diminué par rapport à 2020. Toutefois, la durée de traitement des affaires civiles, commerciales et administratives n'a pas retrouvé son niveau d'avant la pandémie et les délais de jugement ont augmenté en première et deuxième instance pour les affaires civiles et commerciales. La durée de traitement s'est en revanche améliorée pour les affaires pénales de première instance avec davantage d'affaires résolues malgré une augmentation du nombre des affaires reçues. Les affaires administratives ont connu la plus forte baisse des délais de traitement mais sont toutefois restées au-dessus des niveaux d'avant la pandémie.
- La justice pénale est restée le domaine juridique le plus efficace, tandis que les affaires administratives ont été les moins efficaces. Des processus simplifiés et des délais plus stricts dans les affaires pénales contribuent à leur efficacité.
- En 2022, les juridictions de troisième instance ont été les plus efficaces dans tous les types d'affaires. Les tribunaux de première instance, malgré des améliorations, restent les moins efficaces, avec des délais plus longs.
- La médiation conduite par le tribunal reste sous-utilisée dans un quart des États fournissant des données. Malgré un impact généralement faible, certains pays ont réalisé des progrès significatifs dans la promotion de la médiation et des modes alternatifs de résolution des différends (MARD) par le biais de réformes législatives et

de développements institutionnels. La médiation menée en dehors des tribunaux reste très difficile à évaluer, ne permettant donc pas une image globale de la médiation dans un Etat.

- L'efficacité des poursuites judiciaires reste un défi dans toute l'Europe avec le constat d'un déclin général depuis 2020. Seuls certains pays ont progressé en 2022 en traitant plus d'affaires.

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

- L'investissement dans les TIC est constant et presque tous les Etats ont augmenté leur budget TIC moyen par habitant, ainsi que sa part dans le budget du système judiciaire. Cela montre l'importance croissante des TIC pour le système judiciaire.
- Pour la première fois, un nouvel indice expérimental d'*utilisation* des TIC accompagne l'indice de *déploiement* des TIC existant et fournit une mesure plus complète du rôle des TIC dans le système judiciaire.
- Le déploiement des TIC varie considérablement d'un État à l'autre, allant de 0 à un maximum de 8 points sur 10. L'indice d'utilisation, quant à lui, est plus faible que le déploiement et va de 0 à un maximum de 6 sur 10. Il est intéressant de noter que les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats en matière de déploiement ont encore un indice d'utilisation un peu plus faible ce qui suggère un développement récent des TIC ou l'incapacité de mesurer l'utilisation à ce stade. Dans les deux cas, on s'attend à une augmentation de l'utilisation au cours de la prochaine période.
- La moyenne européenne de l'indice de déploiement des TIC est clairement la plus élevée dans la catégorie « gestion des affaires » (5,66) et la plus faible dans celle de l'« aide à la décision » (2,64), ce qui montre que les pays sont encore en train de mettre en place une infrastructure numérique avec par exemple la saisine électronique ou l'enregistrement des affaires.
- La même tendance s'applique au taux d'utilisation, qui est également le plus élevé dans la catégorie « gestion des affaires » (5,27) mais le plus faible dans celle de l'« accès numérique » (1,69), ce qui signifie que l'utilisation de la communication électronique nécessite encore des encouragements.
- Depuis le dernier cycle et après la COVID, de nombreux États et entités ont fait des progrès notables dans l'introduction d'audiences à distance dans les tribunaux et dans 33 États, cela est possible en matière pénale.
- De nouveaux outils innovants d'aide aux juges apparaissent au cours de ce cycle d'évaluation, signalant le début d'une évolution significative qui sera visible lors du

prochain cycle d'évaluation. Les premiers efforts se concentrent sur des domaines tels que les recours collectifs, l'anonymisation automatique des décisions et la traduction spécialisée, où l'IA est utilisée.

- Le regroupement des pays en fonction de leur niveau de numérisation montre que les pays qui ont un indice TIC plus élevé ont en moyenne des délais de traitement plus rapides.
- Même si la majorité des Etats (32) organisent un certain type d'évaluation de l'impact de la mise en œuvre des projets TIC, cela reste une tâche complexe et peut être prématurée pour le système judiciaire européen. Cela est également visible par les difficultés de certains pays à fournir des estimations sur le déploiement ou le taux d'utilisation de certains outils.