



Bruxelles, le 26.4.2019
COM(2019) 198 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE

«L'Union européenne est une communauté de droit. Le respect de la règle de droit et le respect des décisions de justice ne sont pas une option mais une obligation.»

Jean-Claude Juncker, président de la Commission, discours sur l'état de l'Union 2018 ⁽¹⁾

«Le respect de l'état de droit n'est pas seulement une condition préalable à la protection de toutes les valeurs fondamentales visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Il s'agit aussi d'une condition indispensable au respect de l'ensemble des droits et obligations découlant des traités, et à l'instauration d'une confiance mutuelle des citoyens, des entreprises et des autorités nationales dans les systèmes juridiques de tous les autres États membres.» ⁽²⁾

Frans Timmermans, premier vice-président, débat en séance plénière du Parlement européen, 28 février 2018

«Nous œuvrons à renforcer la confiance dans la justice. Allouer des ressources financières suffisantes au système judiciaire ne représente pas un coût, mais un investissement. [...] Un pays dont l'appareil judiciaire est performant est davantage susceptible d'attirer les investisseurs.» ⁽³⁾

Věra Jourová, membre de la Commission, 30 novembre 2018

¹ Discours sur l'état de l'Union 2018, prononcé au Parlement européen le 12 septembre 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_fr.pdf.

² Déclaration de la Commission prononcée par le premier vice-président Frans Timmermans lors du débat en séance plénière du 28 février 2018 sur la décision de la Commission de déclencher l'article 7, paragraphe 1, du TFUE en ce qui concerne la situation en Pologne.

³ Discours prononcé à Vienne le 30 novembre 2018 à l'occasion de la Conférence sur l'efficacité des systèmes judiciaires.

1. INTRODUCTION

L'indépendance, la qualité et l'efficacité, caractéristiques essentielles de systèmes judiciaires efficaces, sont primordiales pour la préservation de l'état de droit et des valeurs sur lesquelles l'Union européenne est fondée. Des systèmes judiciaires efficaces sont indispensables à la mise en œuvre du droit de l'Union. Les juridictions nationales agissent en qualité de juridictions de l'UE lorsqu'il s'agit d'appliquer le droit de l'Union. Ce sont elles, en premier lieu, qui garantissent que les droits et obligations que celui-ci prévoit sont appliqués de manière effective ⁽⁴⁾. Comme l'a relevé la Cour de justice de l'Union européenne, l'existence même d'une protection juridictionnelle effective assurée par des tribunaux indépendants est inhérente à un État de droit ⁽⁵⁾.

La communication intitulée *Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – État des lieux et prochaines étapes envisageables*, adoptée le 3 avril 2019, définit le tableau de bord de la justice dans l'UE comme un des instruments dont l'Union dispose pour renforcer l'état de droit en contribuant à la promotion de la réforme du système judiciaire et des normes qui existent dans le domaine de l'état de droit ⁽⁶⁾. Le respect de l'état de droit, y compris de l'indépendance des systèmes judiciaires, joue un rôle significatif sur les décisions d'investissement et l'attrait de l'Union pour les entreprises. C'est pourquoi améliorer l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux est une priorité du Semestre européen, le cycle annuel de coordination des politiques économiques de l'UE. L'examen annuel de la croissance 2019, qui définit les priorités économiques et sociales de l'UE et de ses États membres pour l'année à venir, réaffirme le lien entre, d'un côté, l'état de droit et des systèmes judiciaires efficaces et, de l'autre, un environnement propice aux entreprises et la croissance économique ⁽⁷⁾.

Afin d'assurer le suivi des réformes de la justice et de leur incidence dans les États membres, depuis 2013, le tableau de bord de la justice dans l'UE (ci-après le «tableau de bord») présente chaque année une vue d'ensemble d'indicateurs utiles pour évaluer l'indépendance, l'efficacité et la qualité de la justice, caractéristiques essentielles qui font qu'un système judiciaire est efficace. L'édition 2019 affine encore les indicateurs relatifs à ces trois éléments et, pour la première fois, présente des indicateurs portant sur:

- la ventilation détaillée des dépenses dans chaque système judiciaire;
- les normes appliquées pour améliorer la qualité des décisions dans les plus hautes juridictions;
- les pouvoirs de gestion des parquets nationaux, ainsi que la nomination et la révocation des procureurs nationaux;
- les autorités associées aux procédures disciplinaires à l'égard des juges;
- les normes et pratiques relatives à la gestion du nombre de dossiers et de l'arriéré judiciaire au sein des juridictions.

⁴ Article 19 du traité sur l'Union européenne (TUE).

⁵ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses contre Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

⁶ COM(2019) 163 final.

⁷ Communication de la Commission — Examen annuel de la croissance 2019, 21 novembre 2018 [COM(2018) 770 final, p. 14].

Qu'est-ce que le tableau de bord de la justice dans l'UE?

Le tableau de bord de la justice dans l'UE est un outil d'information et de comparaison qui vise, chaque année, à aider l'UE et ses États membres à améliorer l'effectivité des systèmes judiciaires nationaux, en leur fournissant des données objectives, fiables et comparables sur un certain nombre d'indicateurs utiles pour évaluer la qualité, l'indépendance et l'efficacité de tous les systèmes judiciaires nationaux. Il ne présente pas un classement global unique, mais une vue d'ensemble du fonctionnement de tous les systèmes judiciaires, fondée sur des indicateurs revêtant un intérêt commun pour tous les États membres.

Le tableau de bord ne promeut pas un type de système judiciaire en particulier et traite tous les États membres sur un pied d'égalité.

Quel que soit le modèle auquel obéit le système judiciaire national ou la tradition juridique dans laquelle il s'inscrit, indépendance, qualité et efficacité sont des paramètres essentiels qui font qu'un système judiciaire est efficace. Les graphiques concernant ces trois caractéristiques doivent être lus ensemble, car ces dernières sont toutes trois nécessaires pour qu'un système judiciaire soit efficace et elles sont souvent interdépendantes (les initiatives visant à améliorer l'une d'entre elles peuvent avoir une influence sur les deux autres).

Le tableau de bord se concentre principalement sur les affaires contentieuses en matière civile et commerciale, ainsi que sur les affaires administratives, afin d'assister les États membres dans leurs efforts visant à créer un environnement plus adapté aux besoins des citoyens et des entreprises et plus propice aux investissements. Le tableau de bord est un instrument comparatif qui résulte d'un dialogue avec les États membres et le Parlement européen⁽⁸⁾, son objectif étant de définir les paramètres essentiels d'un système judiciaire efficace et de fournir des données pertinentes chaque année.

Quelle est la méthodologie utilisée pour le tableau de bord de la justice dans l'UE?

Le tableau de bord s'appuie sur toute une série de sources d'information. Une grande partie des données quantitatives est fournie par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui relève du Conseil de l'Europe et avec laquelle la Commission a conclu un contrat pour la réalisation d'une étude annuelle spécifique. Ces données couvrent la période comprise entre 2010 et 2017 et ont été communiquées par les États membres conformément à la méthodologie de la CEPEJ. L'étude présente également des commentaires détaillés et des fiches d'information par pays qui donnent davantage d'éléments de contexte. Il convient de lire ceux-ci en même temps que les graphiques⁽⁹⁾.

Les données recueillies par la CEPEJ sur la durée des procédures montrent la «durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes», qui est une valeur calculée (sur la base d'un ratio entre les affaires pendantes et celles tranchées). Les données relatives à l'efficacité des juridictions lorsqu'elles appliquent le droit de l'Union dans des domaines spécifiques montrent la durée moyenne des procédures obtenue à partir de la durée réelle des actions en justice. Il y a lieu de noter que la durée des procédures en justice peut varier sensiblement d'un endroit à l'autre au sein d'un même État membre, en particulier dans les centres urbains où l'activité commerciale peut donner lieu à un nombre plus élevé de dossiers.

Les autres sources de données sont: le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux⁽¹⁰⁾, le Réseau européen des conseils de la justice (RE CJ)⁽¹¹⁾, le Réseau des présidents des

⁸ Le Parlement européen a adopté la résolution du 29 mai 2018 sur le tableau de bord 2017 de la justice dans l'UE (P8_TA(2018)0216), qui a été utile à l'élaboration de la présente édition et servira également à celle des prochaines éditions du tableau de bord de la justice dans l'UE.

⁹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_fr.

¹⁰ Dans le cadre de l'élaboration du tableau de bord de la justice dans l'UE et afin de favoriser l'échange de bonnes pratiques en matière d'effectivité des systèmes judiciaires, la Commission a invité les États membres à désigner deux personnes de contact, l'une provenant du pouvoir judiciaire et l'autre du ministère de la justice. Ce groupe informel se réunit régulièrement.

¹¹ Le RE CJ rassemble les institutions nationales des États membres qui sont indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif et qui sont chargées de soutenir les systèmes judiciaires dans l'exercice indépendant de la justice: <https://www.encj.eu/>.

Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE ⁽¹²⁾, l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'UE (ACA-Europe) ⁽¹³⁾, le Réseau européen de la concurrence (REC) ⁽¹⁴⁾, le Comité des communications (COCOM) ⁽¹⁵⁾, l'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle ⁽¹⁶⁾, le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ⁽¹⁷⁾, Eurostat ⁽¹⁸⁾, le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) ⁽¹⁹⁾ et le Forum économique mondial (FEM) ⁽²⁰⁾.

La méthodologie utilisée pour le tableau de bord a été affinée en étroite coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux, notamment au moyen d'un questionnaire et de la collecte de données sur certains aspects du fonctionnement des systèmes judiciaires.

La disponibilité des données, en particulier pour les indicateurs de l'efficacité des systèmes judiciaires, continue de s'améliorer, de nombreux États membres ayant investi dans leur capacité à établir de meilleures statistiques judiciaires. Lorsque des problèmes subsistent dans la collecte ou la mise à disposition de données, ceux-ci sont dus, soit à une capacité statistique insuffisante, soit au fait que les catégories nationales pour lesquelles des données sont collectées ne correspondent pas exactement à celles qui sont utilisées pour le tableau de bord. Dans de très rares cas seulement, les lacunes dans la collecte de données résultent de l'absence de volonté de contribuer de certaines autorités nationales. La Commission continue d'encourager les États membres à combler ces lacunes et de participer activement aux échanges de bonnes pratiques.

Comment le tableau de bord de la justice dans l'UE contribue-t-il au Semestre européen?

Le tableau de bord fournit des éléments pour évaluer la qualité, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux et aide ainsi les États membres à améliorer l'efficacité de leur système national. Il facilite le recensement des lacunes et des bonnes pratiques ainsi que le suivi de l'évolution des problèmes et des progrès. Des évaluations par pays, reposant sur un dialogue bilatéral avec les autorités nationales concernées et les parties prenantes, sont réalisées dans le cadre du Semestre européen. Ces évaluations, intégrées aux rapports annuels par pays, allient les informations fournies par le tableau de

¹² Le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE permet aux institutions européennes de demander l'avis des cours suprêmes et de les rapprocher en les encourageant à discuter et à échanger des idées: <http://network-presidents.eu/fr>.

¹³ L'ACA-Europe regroupe la Cour de justice de l'Union européenne et les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes de chacun des États membres de l'UE: <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/>.

¹⁴ Le REC a été créé en tant qu'enceinte de discussion et de coopération des autorités européennes de concurrence pour les affaires auxquelles s'appliquent les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Il sert de cadre aux mécanismes de coopération étroite prévus par le règlement n° 1/2003 du Conseil. C'est par l'intermédiaire de ce réseau que la Commission et les autorités nationales de concurrence de tous les États membres de l'UE coopèrent: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html.

¹⁵ Le COCOM est composé de représentants des États membres de l'UE et a pour mission principale de donner un avis sur les projets de mesures que la Commission envisage d'adopter sur les questions liées au marché numérique: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>.

¹⁶ L'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle est un réseau d'experts et de parties prenantes spécialisées. Il est composé de représentants des secteurs public et privé, qui collaborent activement au sein de groupes de travail. <https://euipo.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/home>.

¹⁷ Le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme se réunit régulièrement pour échanger des points de vue et aider la Commission à définir sa politique et élaborer de nouveaux actes législatifs sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme: http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm.

¹⁸ Eurostat est l'office statistique de l'UE: <https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

¹⁹ Le REFJ est la principale plate-forme et le principal promoteur de la formation et de l'échange de connaissances de la magistrature européenne. Il élabore des normes et des programmes de formation, coordonne les échanges et les programmes de formation judiciaire, diffuse l'expertise dans le domaine de la formation et stimule la coopération entre les organismes de formation judiciaire de l'UE. Il compte 34 membres, qui représentent des États membres de l'UE et des organismes transnationaux de l'UE. <http://www.ejtn.eu/fr/>.

²⁰ Le FEM est une organisation internationale de coopération public-privé, dont les membres sont des entreprises: <https://fr.weforum.org/>.

bord à une analyse qualitative, en tenant compte des caractéristiques des systèmes juridiques et de la situation plus globale des États membres concernés. L'analyse réalisée au titre du Semestre peut amener la Commission à proposer au Conseil d'adopter des recommandations par pays portant sur l'amélioration du système judiciaire national dans certains États membres.

Pourquoi des systèmes judiciaires efficaces sont-ils importants pour favoriser un environnement propice aux investissements?

Des systèmes judiciaires efficaces qui préservent l'état de droit sont considérés depuis longtemps comme ayant une incidence économique positive. Lorsque les systèmes judiciaires garantissent l'application des droits, les créanciers sont plus enclins à prêter de l'argent, les entreprises sont dissuadées d'adopter des comportements opportunistes, les coûts des transactions sont réduits et les entreprises innovantes sont plus susceptibles d'investir. L'effet positif qu'ont sur l'économie des systèmes judiciaires nationaux fonctionnant correctement est confirmé par un large éventail d'études et d'ouvrages de doctrine, notamment du Fonds monétaire international ⁽²¹⁾, de la Banque centrale européenne ⁽²²⁾, de l'OCDE ⁽²³⁾, du Forum économique mondial ⁽²⁴⁾ et de la Banque mondiale ⁽²⁵⁾.

Une étude récente a montré qu'une réduction de la durée des procédures en justice de 1 % [mesurée en durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes ⁽²⁶⁾] pouvait augmenter le taux de croissance des entreprises ⁽²⁷⁾ et qu'une augmentation de 1 % du taux d'entreprises qui perçoivent le système judiciaire comme indépendant tend à être associée à des chiffres d'affaires plus élevés et à une croissance de la productivité ⁽²⁸⁾. Dans une autre étude, une corrélation positive a été établie entre la perception de l'indépendance du système judiciaire et les flux d'investissements directs étrangers dans les pays d'Europe centrale et orientale ⁽²⁹⁾.

En outre, plusieurs enquêtes ont souligné l'importance de l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux pour les entreprises. À titre d'exemple, dans une enquête, 93 % des grandes entreprises ont répondu qu'elles examinaient systématiquement, et en permanence, les conditions relatives à l'état de droit (y compris l'indépendance des juridictions) dans les pays où elles investissaient ⁽³⁰⁾. Dans une autre enquête, plus de la moitié des petites et moyennes entreprises ont répondu que le coût et la durée excessive des

²¹ FMI, Perspectives économiques régionales, novembre 2017, «Europe: Europe Hitting its Stride», p. xviii, p. 40 et 70: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>.

²² BCE, «Structural policies in the euro area», juin 2018, série d'études de la BCE concernant des sujets spécifiques n° 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>.

²³ Voir notamment «What makes civil justice effective?», notes du département des affaires économiques de l'OCDE, n° 18, juin 2013 et «The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics», documents de travail du département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1060.

²⁴ Forum économique mondial, «The Global Competitiveness Report 2018», octobre 2018: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

²⁵ Banque mondiale, «World Development Report 2017: Governance and Law», chapitre 3 «The role of law», p. 83 et 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

²⁶ L'indicateur «durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes» correspond au nombre d'affaires non résolues divisé par le nombre d'affaires résolues à la fin d'une année, multiplié par 365 (jours). Il s'agit d'un indicateur standard défini par la CEPEJ du Conseil de l'Europe; http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_FR.asp.

²⁷ Vincenzo Bove et Leandro Elia; «The judicial system and economic development across EU Member States», rapport technique du CCR, EUR 28440 EN, Office des publications de l'UE, Luxembourg, 2017: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf.

²⁸ *Idem*.

²⁹ «Effect of judicial independence to FDI into Eastern Europe and South Asia»; Bülent Dogru; 2012, MPRA Munich Personal RePEc Archive: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf. Les États membres couverts par l'étude sont les suivants: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK et SI.

³⁰ The Economist Intelligence Unit: «Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law», 2015: http://www.biicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, p. 22.

procédures judiciaires, respectivement, figuraient parmi les principaux freins à l'engagement d'une procédure devant les tribunaux en cas d'atteinte aux droits de propriété intellectuelle (DPI) (³¹).

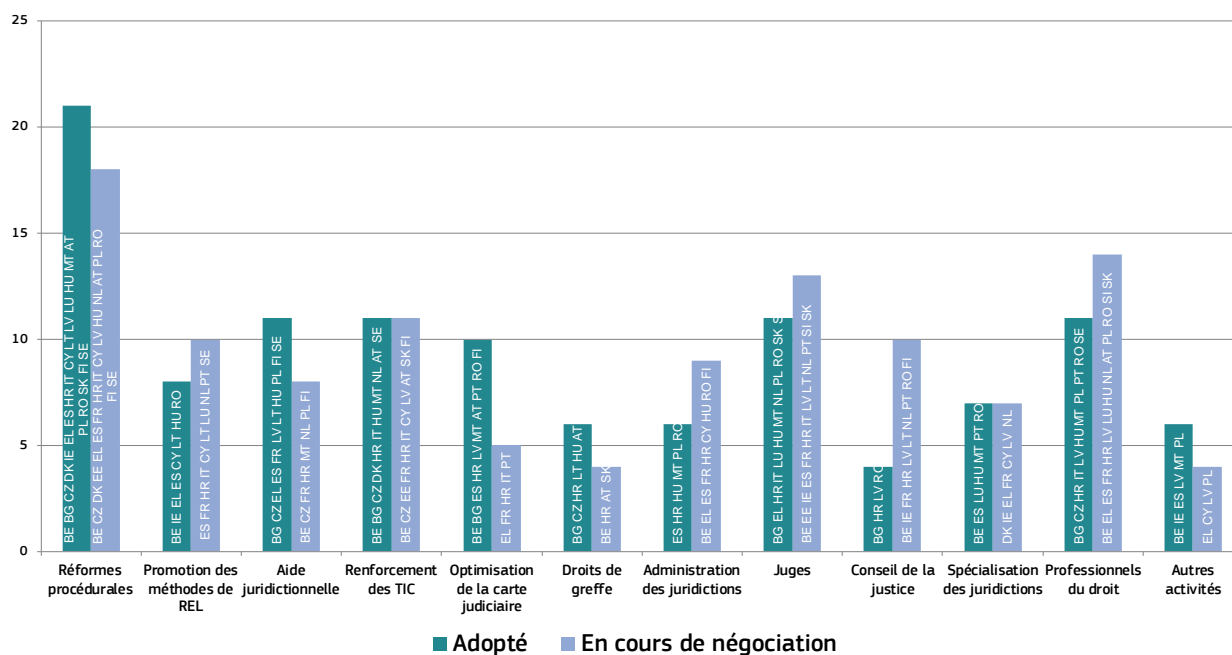
³¹ Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), «Propriété intellectuelle (PI), Tableau de bord sur les PME 2016»: https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_fr.pdf.

2. CONTEXTE: PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES RÉFORMES DE LA JUSTICE EN 2018

2.1. Cartographie des réformes de la justice

En 2018, un grand nombre d'États membres ont poursuivi leurs efforts pour renforcer encore l'efficacité de leur système judiciaire. Le graphique 1 donne un aperçu des mesures adoptées ou envisagées dans les différents domaines fonctionnels des systèmes judiciaires des États membres.

Graphique 1: Activité législative et réglementaire concernant les systèmes judiciaires en 2018 (mesures adoptées/initiatives en cours de négociation, par État membre) [source: Commission européenne ⁽³²⁾]



En 2018, le droit procédural est resté l'objet d'une grande attention dans de nombreux États membres et une intense activité législative était, soit en cours, soit prévue dans un avenir proche. L'activité a également été soutenue pour ce qui est du statut des juges, des réformes concernant les praticiens du droit, du développement des technologies de l'information et de la communication (TIC), de l'aide juridictionnelle et des mesures visant à optimiser les cartes judiciaires. Une comparaison avec le tableau de bord de 2017 montre que l'activité a continué de s'intensifier dans certains domaines, les États membres donnant suite à des plans de réforme annoncés précédemment, tandis que dans d'autres, de nouvelles réformes sont à prévoir dans un avenir proche. Cela confirme également le constat selon lequel les réformes de la justice prennent du temps – plusieurs années s'écoulent parfois entre l'annonce de nouvelles réformes et l'adoption de mesures législatives et réglementaires et leur mise en œuvre effective.

³² Les informations ont été recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux pour 26 États membres. Le Royaume-Uni n'a pas fourni d'informations. L'Allemagne a expliqué qu'un certain nombre de réformes concernant le système judiciaire étaient en cours et que la portée et l'ampleur du processus de réforme pouvaient varier dans les 16 Länder.

2.2. Suivi des réformes judiciaires

En 2018, la Commission a continué de suivre les efforts de réforme engagés par les États membres.

– Résultats du Semestre européen 2018 –

L'amélioration de l'indépendance, de la qualité et de l'efficacité des systèmes judiciaires est une priorité bien établie des réformes structurelles encouragées dans le cadre du Semestre européen. Le cycle du Semestre européen débute chaque année en novembre, lorsque la Commission présente ses priorités pour l'année suivante (communication sur l'examen annuel de la croissance). En février, les services de la Commission présentent des évaluations par pays couvrant tous les sujets abordés par le Semestre, dans des rapports par pays. En mai/juin, la Commission présente ses propositions de recommandations par pays adressées aux États membres. Ces recommandations sont adoptées en juillet par le Conseil, après avoir été avalisées par le Conseil européen.

Dans le cadre du Semestre européen 2018, le Conseil a, sur la base d'une proposition de la Commission, adressé à cinq États membres des recommandations concernant leur système judiciaire⁽³³⁾. Outre ces États membres, 11 autres rencontrent des problèmes particuliers s'agissant de leur système judiciaire, notamment en ce qui concerne l'état de droit et l'indépendance de la justice, qui font l'objet d'un suivi par la Commission dans le cadre du Semestre européen⁽³⁴⁾.

– Rapports 2018 au titre du mécanisme de coopération et de vérification –

Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été mis en place lors de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne en 2007⁽³⁵⁾ afin de combler les lacunes en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et, dans le cas de la Bulgarie, aussi en matière de lutte contre la criminalité organisée. Depuis, les rapports établis au titre de ce mécanisme cherchent, au moyen de recommandations spécifiques, à orienter les efforts

³³ HR, IT, CY, PT, SK. Voir la recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2018 (2018/C 320/10), la recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2018 (2018/C 320/11), la recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2018 (2018/C 320/12), la recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2018 (2018/C 320/21), la recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2018 (2018/C 320/24).

³⁴ BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO, SI. Ces problèmes sont exposés dans les considérants des recommandations par pays et dans les rapports par pays consacrés à ces États membres. Les rapports par pays 2019 les plus récents, publiés le 27 février 2019, sont disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_fr.

³⁵ Conclusions du Conseil des ministres du 17 octobre 2006 (13339/06); décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée [C(2006) 6570].

Conclusions du Conseil des ministres du 17 octobre 2006 (13339/06); décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption [C(2006) 6569].

déployés par les autorités bulgares et roumaines et dessinent la carte des progrès réalisés par ces deux pays ⁽³⁶⁾.

Dans les rapports de novembre 2018 établis au titre du MCV, la Commission a fait le point sur les progrès réalisés au regard des recommandations qui figuraient dans les rapports précédents. Le rapport sur la Roumanie indiquait que, bien que le pays ait pris certaines mesures pour mettre en œuvre les recommandations finales, des évolutions récentes laissent toutefois apparaître une régression et remettent en cause l'évaluation positive réalisée en janvier 2017. Le rapport consacré à la Bulgarie concluait quant à lui que plusieurs recommandations avaient déjà été mises en œuvre et que certaines autres étaient sur le point de l'être. La Commission a donné les suites appropriées à ces deux rapports.

2.3. Soutien des réformes de la justice

– *Fonds structurels et d'investissement européens* –

La Commission soutient financièrement certaines réformes de la justice par l'intermédiaire des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Depuis 2007, 16 États membres ont eu recours au Fonds social européen (FSE) et au Fonds européen de développement régional (FEDER) afin d'améliorer l'efficacité de leurs systèmes judiciaires ⁽³⁷⁾. Entre 2007 et 2020, ce sont plus de 900 millions d'EUR qui auront été engagés en vue d'accroître l'efficacité et d'améliorer la qualité des systèmes judiciaires dans ces États membres ⁽³⁸⁾. Les activités financées comprennent:

- l'élaboration et l'amélioration des processus opérationnels dans les juridictions, ainsi que la mise en place de systèmes de gestion des affaires ou l'élaboration ou l'amélioration des processus de gestion des ressources humaines;
- la numérisation des services judiciaires et l'achat de systèmes de technologies de l'information et de la communication (TIC);
- la fourniture de formations à destination des juges, des procureurs, des membres des services judiciaires, des huissiers, des notaires, des avocats, ainsi que la sensibilisation des citoyens à leurs droits.

La Commission veille tout particulièrement à ce que les fonds de l'UE soient correctement utilisés pour des réformes appropriées conformes à l'état de droit. Elle insiste sur l'importance d'adopter une approche axée sur les résultats lors de la mise en œuvre des priorités de financement et invite les États membres à évaluer l'incidence de l'aide fournie au moyen des Fonds ESI.

– *Assistance technique* –

Les États membres recourent également à l'assistance technique de la Commission, fournie par l'intermédiaire du service d'appui à la réforme structurelle (SRSS) au titre du programme d'appui aux réformes structurelles ⁽³⁹⁾, dont le budget total s'élève à 222,8 millions d'EUR pour la

³⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_fr.

³⁷ BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI et SK.

³⁸ Les informations présentées sont fondées sur des données recueillies à l'automne 2017 et mises à jour en juin 2018. Étant donné que l'actuelle période de programmation (2014-2020) est en cours, les montants totaux alloués aux systèmes judiciaires sont susceptibles d'augmenter et il est possible que les dotations consacrées aux différents types d'activités évoluent d'ici à la fin de la période de programmation, en 2023.

³⁹ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_fr.

période 2017-2020. Depuis 2017, 16 États membres ⁽⁴⁰⁾ ont déjà bénéficié de l'assistance technique ou y ont fait appel dans un vaste éventail de domaines. Cette assistance porte par exemple sur l'amélioration de l'efficacité des systèmes judiciaires, la réforme de la carte judiciaire, l'organisation des juridictions, la conception ou la mise en œuvre de programmes de justice en ligne et de cyberjustice, les systèmes de gestion des affaires, le processus de sélection et de promotion des juges, la formation des juges et le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation. En mai 2018, la Commission a également présenté ses propositions concernant le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, et en particulier le nouveau programme d'appui aux réformes doté d'un budget global de 25 milliards d'EUR pour apporter un soutien financier et technique à tous les États membres afin que ceux-ci poursuivent et mettent en œuvre des réformes visant à moderniser leurs économies, notamment les réformes prioritaires recensées dans le cadre du Semestre européen ⁽⁴¹⁾.

2.4. Garantie de l'indépendance de la justice

Pour que son fonctionnement soit protégé, l'Union utilise divers instruments visant à faire respecter l'indépendance de la justice dans les États membres.

– Procédures d'infractions et décisions de la Cour de justice de l'Union européenne –

La Commission entend engager une procédure dans les cas où le droit national empêche les systèmes judiciaires nationaux de veiller à l'application effective du droit de l'Union conformément aux exigences de l'état de droit et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'UE ⁽⁴²⁾.

En septembre 2018, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la Pologne en raison des violations des principes de l'inamovibilité et de l'indépendance de la justice contenues dans la loi sur la Cour suprême ⁽⁴³⁾. Les inquiétudes de la Commission portent sur l'abaissement soudain de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême et sur l'octroi au président de la République du pouvoir discrétionnaire de prolonger l'activité de ces juges, sans être lié par aucun critère clair et sans que la décision finale prise à cet égard ne fasse l'objet d'aucun contrôle juridictionnel, ce que la Commission considère comme une violation de l'article 19, paragraphe 1, du TUE, lu en liaison avec l'article 47 de la charte ⁽⁴⁴⁾. Le 17 décembre 2018, la Cour de justice de l'Union européenne a pris des mesures provisoires, comme demandé par la Commission, ordonnant à la Pologne de rétablir la situation de la Cour suprême telle qu'elle était avant le 3 avril 2018, date d'entrée en vigueur de la loi contestée, jusqu'à ce que la décision finale soit rendue dans cette affaire ⁽⁴⁵⁾. Le 1^{er} janvier 2019, une loi adoptée par le Parlement polonais visant à mettre en œuvre l'ordonnance de la Cour est entrée en vigueur. Le 11 avril 2019, l'avocat général de la Cour de justice a estimé que la Cour devrait déclarer les dispositions de la législation polonaise relative à l'abaissement de l'âge de départ à la

⁴⁰ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI et SK.

⁴¹ Voir également le communiqué de presse IP/18/3972 du 31 mai 2018, disponible à l'adresse: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_fr.htm.

⁴² Communication de la Commission — Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats [2017/C 18/02 (JO C 18 du 19.1.2017, p. 10)].

⁴³ En décembre 2017, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre le gouvernement polonais en raison des violations du droit de l'Union contenues dans la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun. La Commission estime que la loi en question viole l'article 19, paragraphe 1, du TUE, en liaison avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour de plus amples informations, voir: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_fr.pdf.

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_fr.htm.

⁴⁵ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204fr.pdf>.

retraite des juges de la Cour suprême contraires au droit de l'UE, car elles violent les principes de l'inamovibilité des juges et de l'indépendance de la justice ⁽⁴⁶⁾.

Le 3 avril 2019, la Commission a engagé une procédure d'infraction en adressant à la Pologne une lettre de mise en demeure concernant le nouveau régime disciplinaire applicable aux juges des tribunaux ordinaires, au motif que celui-ci porte atteinte au principe de l'indépendance des juges, car il n'offre pas les garanties nécessaires pour les mettre à l'abri de tout contrôle politique ⁽⁴⁷⁾.

Du point de vue du droit de l'UE, l'importance pour les États membres de garantir l'indépendance des tribunaux nationaux a été mise en lumière par la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne ⁽⁴⁸⁾. La Cour a en particulier précisé que l'exigence d'indépendance de la justice impose également que le régime disciplinaire de ceux qui ont pour tâche de juger présente les garanties nécessaires afin d'éviter tout risque d'utilisation d'un tel régime en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires ⁽⁴⁹⁾.

En 2018, un certain nombre de juridictions nationales ont saisi la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre du mécanisme de renvoi préjudiciel (article 267 du TFUE) pour obtenir des précisions sur les exigences du droit de l'Union en matière d'indépendance de la justice. Plus précisément, la Cour de justice de l'Union européenne a été saisie par la Cour suprême polonaise dans six de ces affaires ⁽⁵⁰⁾, par la Cour suprême administrative polonaise dans une affaire ⁽⁵¹⁾ et par des juridictions de droit commun dans trois affaires ⁽⁵²⁾ ⁽⁵³⁾.

⁴⁶ Voir les conclusions de l'avocat général E. Tanchev, présentées le 11 avril 2019, Commission européenne/République de Pologne, ECLI:EU:C:2019:325.

⁴⁷ Voir également le communiqué de presse IP/19/1957 du 3 avril 2019, à l'adresse: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_fr.pdf.

⁴⁸ Voir en particulier l'arrêt de la Cour (grande chambre) du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, disponible à l'adresse: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgreg=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-64%252F16&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=fr&avg=&cid=4711662>. Arrêt de la Cour (grande chambre) du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, disponible à l'adresse: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgreg=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-216%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=fr&avg=&cid=4711785>.

⁴⁹ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, point 67, disponible à l'adresse: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgreg=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-216%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=fr&avg=&cid=4711785>.

⁵⁰ Affaires C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 et C-668/18.

⁵¹ Affaire C-824/18.

⁵² Affaires C-558/18, C-563/18 et C-623/18.

⁵³ Ces demandes de décisions préjudicielles concernent, entre autres, la conformité du nouveau régime disciplinaire pour les juges, de la composition du conseil national de la justice et de la chambre disciplinaire de la Cour suprême, nouvellement créée, avec les exigences de l'UE en matière d'indépendance de la justice.

– Procédure prévue à l'article 7 du TUE et cadre de l'état de droit –

L'article 7, paragraphe 1, du TUE prévoit un mécanisme de prévention qui peut être activé en cas de «risque clair de violation grave» des valeurs visées à l'article 2 du TUE, et l'article 7, paragraphe 2, du TUE prévoit un mécanisme de sanction uniquement en cas de «violation grave et persistante par un État membre» de ces valeurs. Le cadre de l'état de droit a été établi par la Commission en 2014 ⁽⁵⁴⁾ et son rôle a été reconnu par la Cour ⁽⁵⁵⁾. Il prévoit un processus de dialogue en plusieurs étapes avec un État membre en s'appuyant sur des avis et recommandations de la Commission. L'objectif est d'empêcher l'apparition d'une menace systémique envers l'état de droit, après quoi la procédure prévue à l'article 7 du TUE deviendrait nécessaire. Le dialogue entamé avec la Pologne en janvier 2016 ⁽⁵⁶⁾ constitue la première – et à ce jour l'unique – utilisation du cadre de l'état de droit. Si ce dialogue a contribué à définir les problématiques et à encadrer la discussion, il n'a toutefois pas permis de remédier aux défaillances constatées en matière d'état de droit, ce qui a poussé la Commission à déclencher la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du TUE en décembre 2017 ⁽⁵⁷⁾. Le 26 juin, le 18 septembre et le 11 décembre 2018, le Conseil a tenu trois auditions sur le cas de la Pologne dans le cadre de l'article 7, paragraphe 1, du TUE.

Le 12 septembre 2018, le Parlement européen a présenté une proposition motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du TUE, pour que le Conseil constate l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs fondamentales de l'UE ⁽⁵⁸⁾.

⁵⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014 intitulée «Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit» [COM(2014) 158 final/2]. Voir également le communiqué de presse de la Commission européenne (IP/14/237 du 11 mars 2014), disponible à l'adresse: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_fr.htm.

⁵⁵ Voir l'affaire C-619/18 R, Commission européenne/République de Pologne, ordonnance du 17 décembre 2018.

⁵⁶ Le dialogue s'est déroulé de janvier 2016 à décembre 2017. La Commission a adopté un avis (1^{er} juin 2016) et quatre recommandations (27 juillet 2016, 21 décembre 2016, 26 juillet 2017 et 20 décembre 2017). Le 20 décembre 2017, la Commission a conclu à l'existence d'un risque clair de violation grave de l'état de droit en Pologne et a donc proposé au Conseil d'adopter une décision en application de l'article 7, paragraphe 1, du TUE.

⁵⁷ COM(2017) 835 final.

⁵⁸ <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180906IPR12104/etat-de-droit-en-hongrie-le-parlement-appelle-l-ue-a-agir>.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONS DU TABLEAU DE BORD 2019 DE LA JUSTICE DANS L'UE

L'efficacité, la qualité et l'indépendance sont les principales caractéristiques d'un système judiciaire efficace, et le tableau de bord présente des indicateurs pour chacune d'elles.

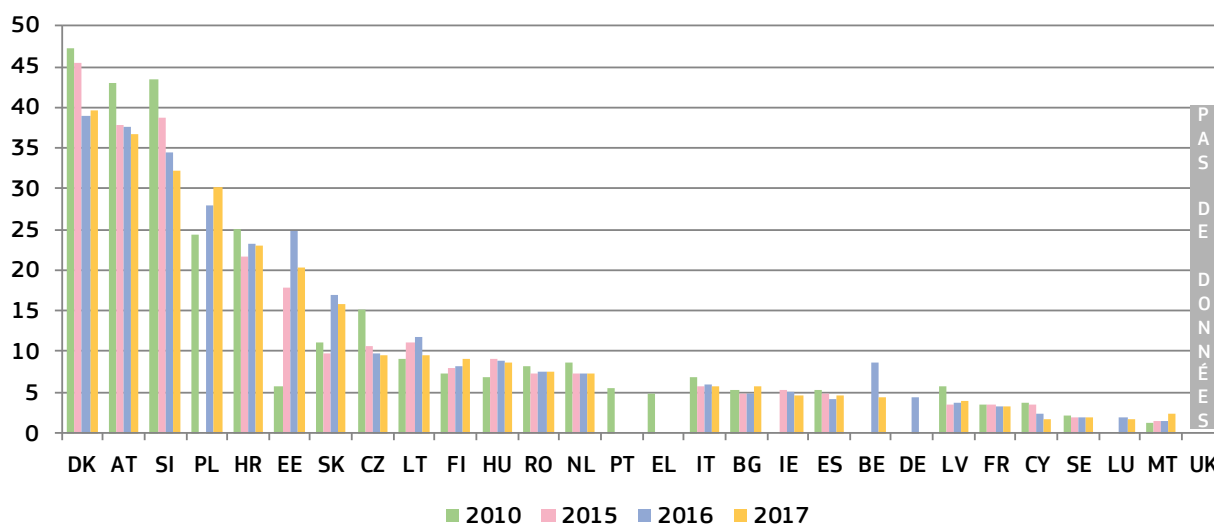
3.1. Efficacité des systèmes judiciaires

Le tableau de bord présente des indicateurs de l'efficacité des procédures dans les grands domaines que sont les affaires civiles, les affaires commerciales et les affaires administratives, ainsi que dans certains domaines spécifiques dans lesquels les autorités et les juridictions administratives appliquent le droit de l'Union⁽⁵⁹⁾.

3.1.1. Évolution du nombre de dossiers

Le nombre de dossiers à traiter par les systèmes judiciaires des États membres est élevé et reste stable, même s'il varie considérablement d'un État membre à un autre (graphique 2), ce qui montre l'importance de poursuivre les efforts visant à garantir l'efficacité du système judiciaire.

Graphique 2: nombre de nouvelles affaires civiles, commerciales, administratives et autres (*) (1^{ère} instance, pour 100 habitants) [source: étude de la CEPEJ⁽⁶⁰⁾]

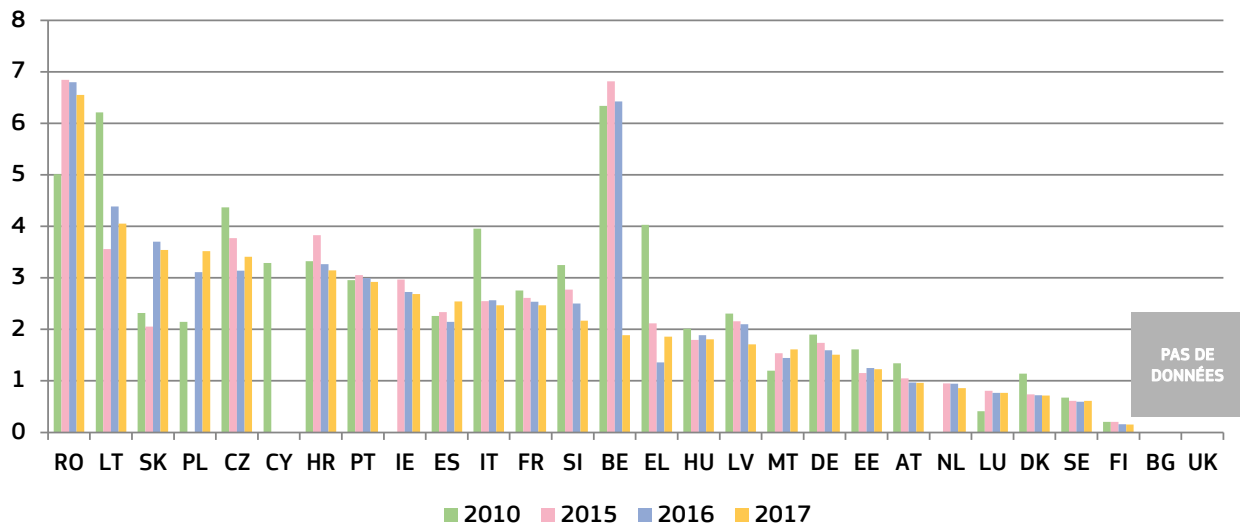


(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, cette catégorie comprend toutes les affaires civiles et commerciales contentieuses et non contentieuses, les affaires non contentieuses ayant trait au registre foncier ou au registre des entreprises, les autres affaires en matière de registre, les autres affaires non contentieuses, les affaires de droit administratif et les autres affaires non pénales. Changements méthodologiques en SK.

⁵⁹ L'application des décisions de justice est également importante pour l'efficacité des systèmes judiciaires. Toutefois, pour la plupart des États membres, il n'y a pas de données comparables.

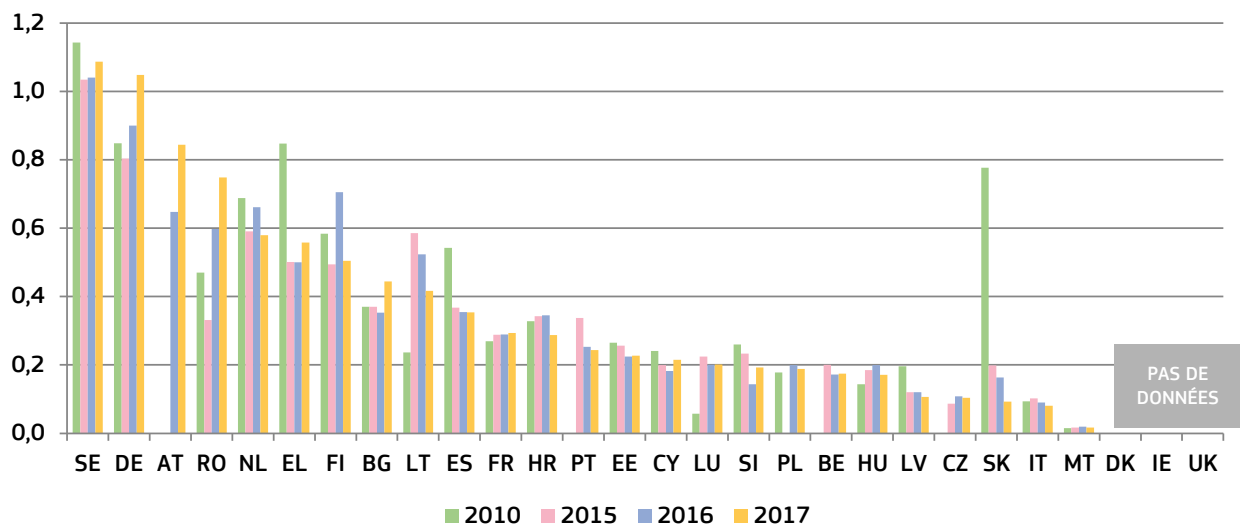
⁶⁰ Étude de 2019 sur le fonctionnement des systèmes judiciaires des États membres de l'UE, réalisée par le secrétariat de la CEPEJ pour la Commission: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_fr.

Graphique 3: nombre de nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses (*) (1^{ère} instance, pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, les affaires civiles/commerciales contentieuses portent sur un litige entre des parties, par exemple un litige relatif à un contrat. Les affaires civiles/commerciales non contentieuses portent sur une procédure gracieuse, par exemple un ordre de recouvrement non contesté. Changements méthodologiques en EL et SK. Les données concernant les NL englobent les affaires non contentieuses.

Graphique 4: nombre de nouvelles affaires administratives (*) (1^{ère} instance, pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, les affaires de droit administratif concernent des litiges entre des citoyens et des autorités locales, régionales ou nationales. Changements méthodologiques en EL et SK. Le DK et l'IE n'enregistrent pas les affaires administratives séparément.

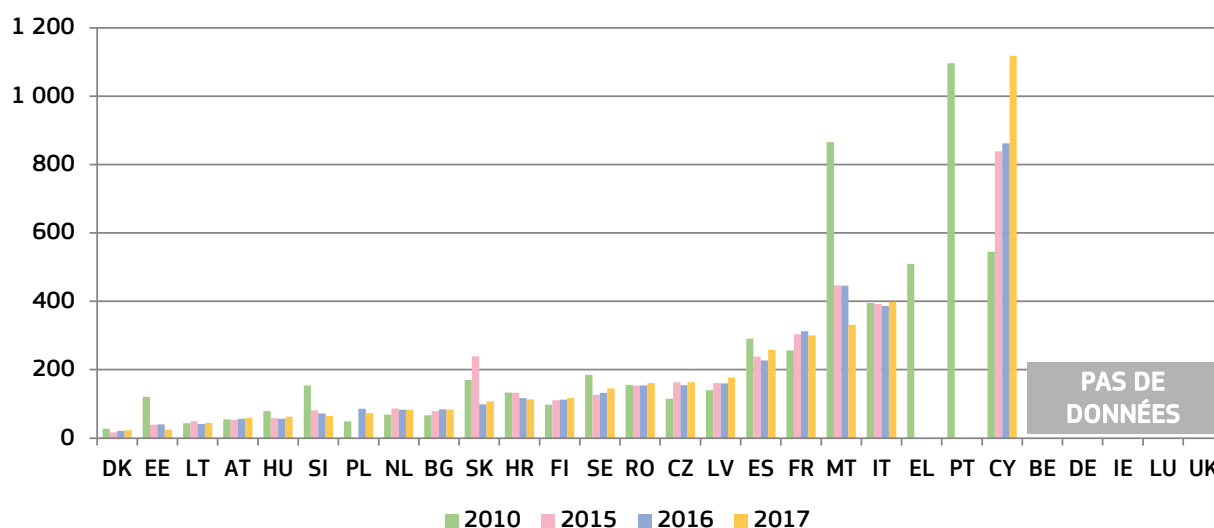
3.1.2. Données générales sur l'efficacité

Les indicateurs de l'efficacité des procédures dans les grands domaines que sont les affaires civiles, commerciales et administratives sont: la durée des procédures (durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes), le taux de variation du stock d'affaires pendantes et le nombre d'affaires pendantes.

– Durée des procédures –

La durée d'une procédure est le temps (exprimé en jours) estimé nécessaire pour que la justice tranche une affaire, c'est-à-dire le temps qu'il faut à la juridiction compétente pour parvenir à une décision en première instance. L'indicateur de la «durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes» correspond au nombre d'affaires non résolues divisé par le nombre d'affaires résolues à la fin d'une année, multiplié par 365 (jours) ⁽⁶¹⁾. Les graphiques concernent principalement les procédures en première instance et comparent, lorsqu'elles sont disponibles, les données de 2010, 2015, 2016 et 2017 ⁽⁶²⁾. Deux graphiques montrent la durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes en 2017 dans les affaires civiles et commerciales contentieuses, et dans les affaires administratives à tous les degrés d'instance.

Graphique 5: temps nécessaire pour trancher les affaires civiles, commerciales, administratives et autres (*) (1^{ère} instance, en jours) (source: étude de la CEPEJ)

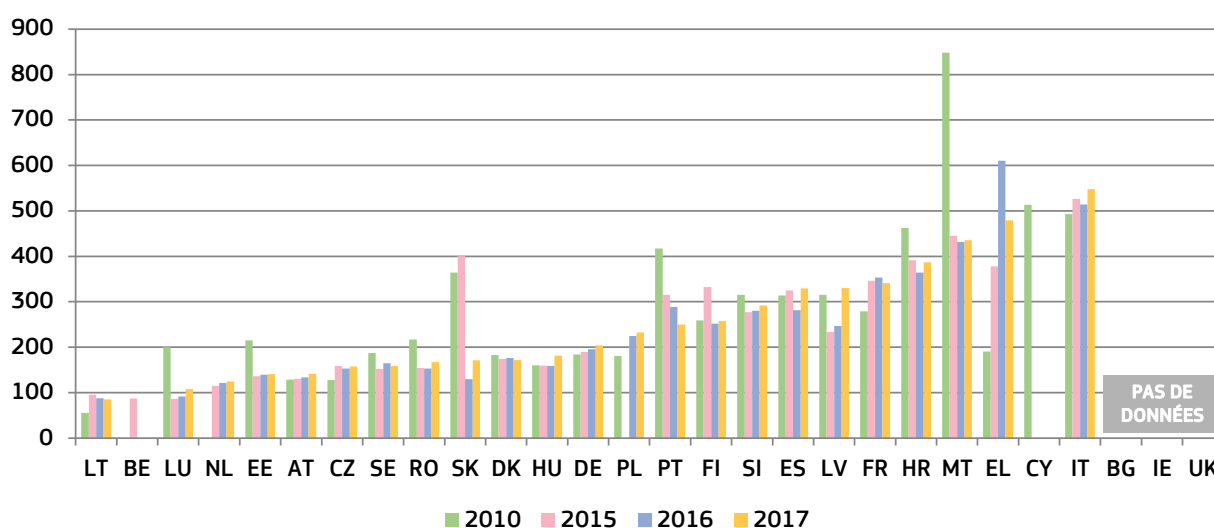


(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, cette catégorie comprend toutes les affaires civiles et commerciales contentieuses et non contentieuses, les affaires non contentieuses ayant trait au registre foncier ou au registre des entreprises, les autres affaires en matière de registre, les autres affaires non contentieuses, les affaires de droit administratif et les autres affaires non pénales. Changements méthodologiques en SK. Les données relatives aux affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance en CZ et, jusqu'en 2016, en SK.

⁶¹ La durée des procédures, le taux de variation du stock d'affaires pendantes et le nombre d'affaires pendantes sont des indicateurs standard définis par la CEPEJ: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_FR.asp.

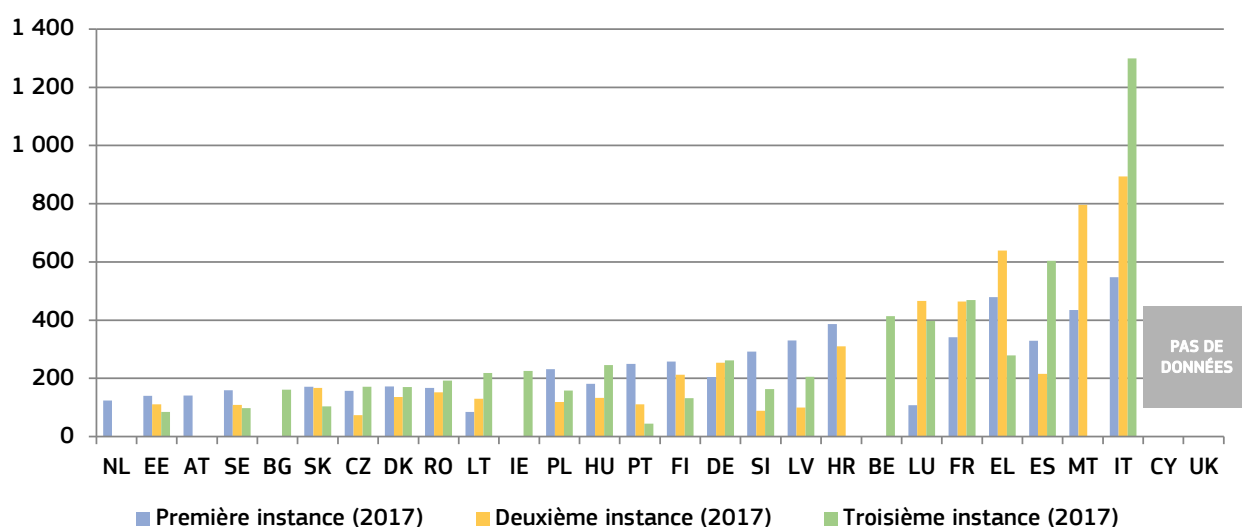
⁶² Les années ont été choisies de manière à garder une perspective à sept ans avec 2010 comme année de référence, sans pour autant surcharger les graphiques. Les données pour 2012, 2013 et 2014 figurent dans le rapport de la CEPEJ.

Graphique 6: temps nécessaire pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses (*) (1^{ère} instance, en jours) (source: étude de la CEPEJ)



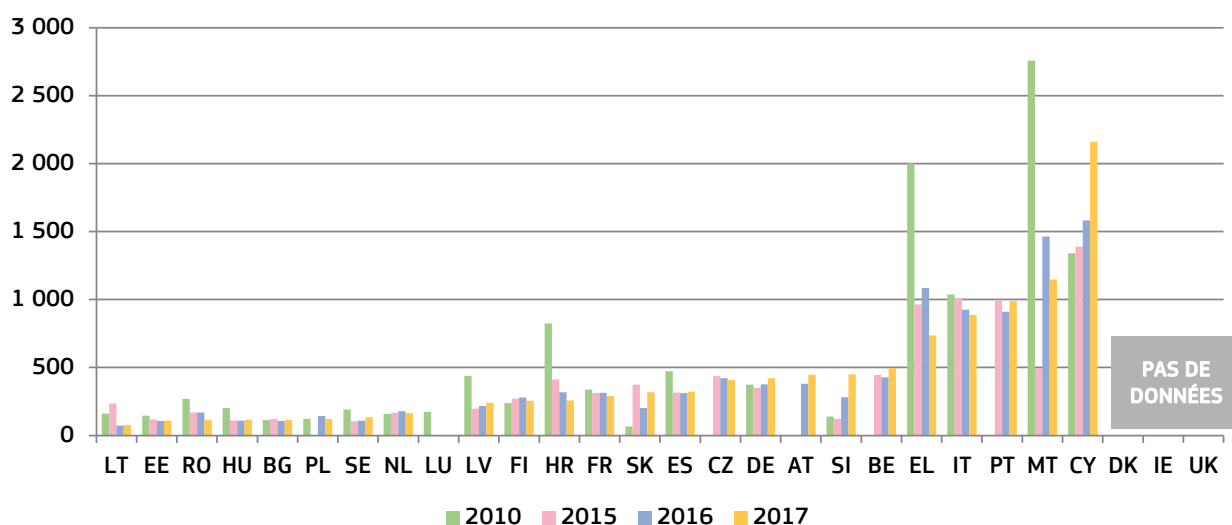
(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, les affaires civiles/commerciales contentieuses portent sur un litige entre des parties, par exemple un litige relatif à un contrat. Les affaires civiles/commerciales non contentieuses portent sur une procédure gracieuse, par exemple un ordre de recouvrement non contesté. Changements méthodologiques en **EL** et **SK**. Les données relatives aux affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance en **CZ** et, jusqu'en 2016, en **SK**. Data for Les données concernant les **NL** englobent les affaires non contentieuses.

Graphique 7: temps nécessaire pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses (*) à tous les degrés d'instance en 2017 (1^{ère}, 2^e et 3^e instance, en jours) (source: étude de la CEPEJ)



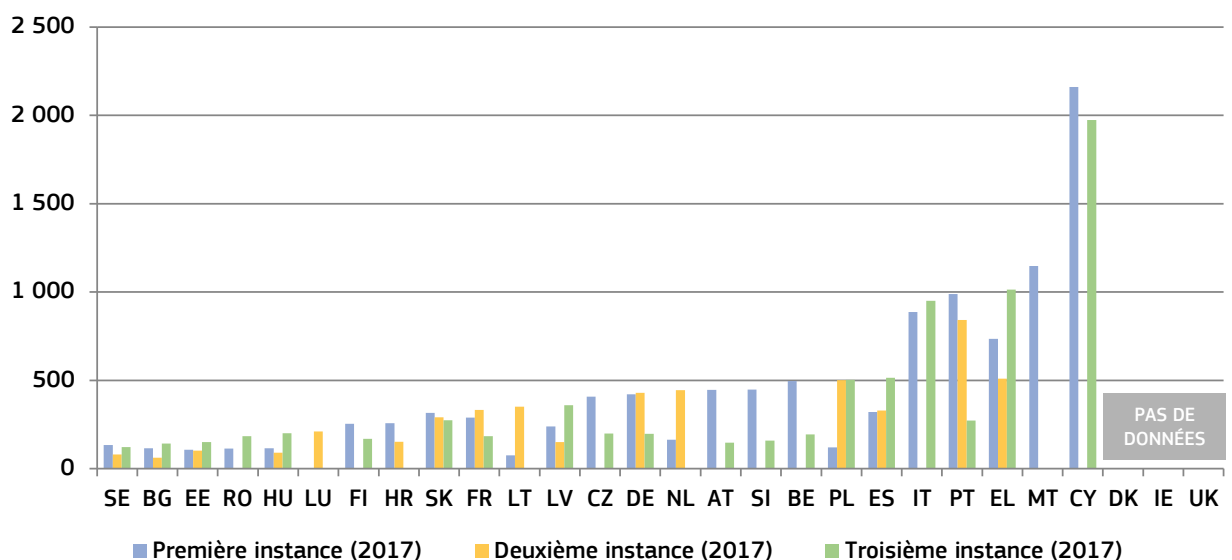
(*) L'ordre est déterminé par le degré d'instance affichant les procédures les plus longues dans chaque État membre. Aucune donnée n'est disponible pour les premier et deuxième degrés d'instance en **BE**, **BG** et **IE**, pour les deuxième et troisième degrés d'instance aux **NL** et en **AT**, et pour le troisième degré en **HR**. Il n'y a pas de juridiction de troisième instance à **MT**. L'accès à la juridiction de troisième instance peut être limité dans certains États membres.

Graphique 8: temps nécessaire pour trancher les affaires administratives (*) (1^{ère} instance, en jours) (source: étude de la CEPEJ)



(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, les affaires de droit administratif concernent des litiges entre des citoyens et des autorités locales, régionales ou nationales. Changements méthodologiques en **EL** et **SK**. Les données relatives aux affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance en **CZ** et, jusqu'en 2016, en **SK**. Le **DK** et l'**IE** n'enregistrent pas les affaires administratives séparément.

Graphique 9: temps nécessaire pour trancher les affaires administratives (*) à tous les degrés d'instance en 2017 (1^{ère}, et, s'il y a lieu, 2^e et 3^e instance, en jours) (source: étude de la CEPEJ)



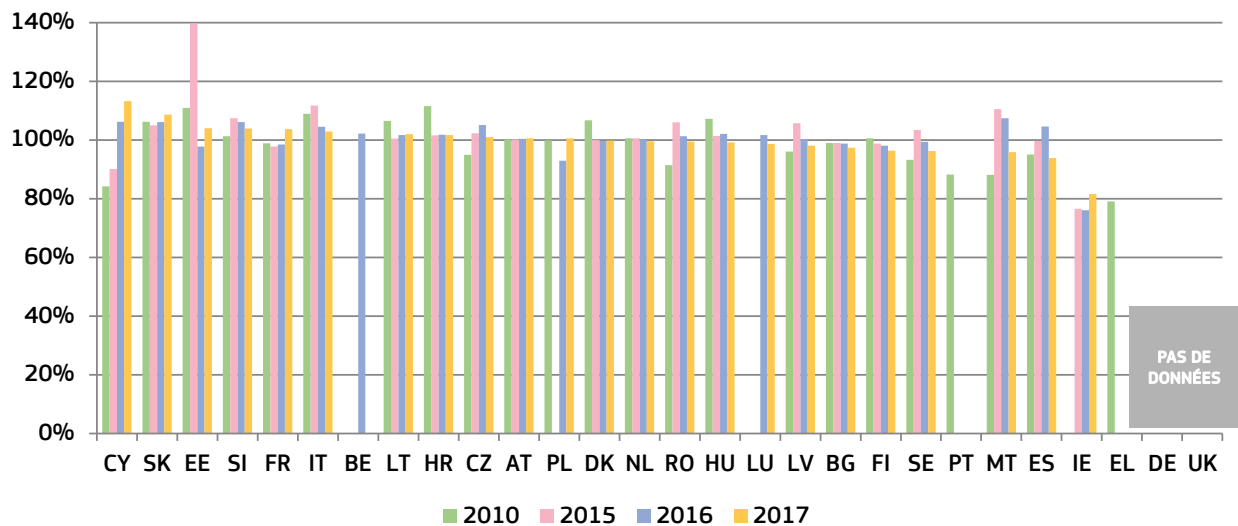
(*) L'ordre est déterminé par le degré d'instance affichant les procédures les plus longues dans chaque État membre. Pas de données disponibles: pour les juridictions de première instance au **LU**, pour les juridictions de deuxième instance à **MT** et en **RO**, et pour les juridictions de troisième instance aux **NL**. La cour suprême ou toute autre juridiction la plus élevée de l'ordre judiciaire sont les seules instances d'appel en **CZ**, en **IT**, à **CY**, en **AT**, en **SI** et en **FI**. Aucune juridiction de troisième instance n'existe pour ce type d'affaires en **HR**, en **LT**, au **LU** et à **MT**. La juridiction administrative la plus élevée est la juridiction de première et unique instance pour certaines affaires en **BE**. L'accès à la juridiction de troisième instance peut être limité dans certains États membres. Le **DK** et l'**IE** n'enregistrent pas les affaires administratives séparément.

– Taux de variation du stock d'affaires pendantes –

Le taux de variation du stock d'affaires pendantes («clearance rate») correspond au ratio entre le nombre d'affaires tranchées et le nombre d'affaires nouvelles («entrantes»). Cet indicateur

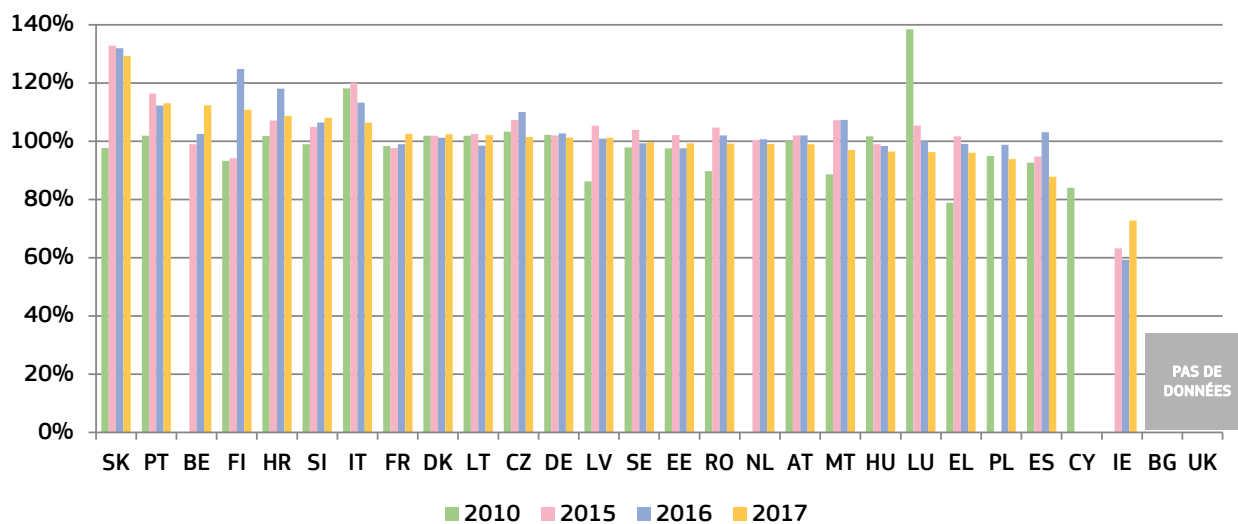
mesure si une juridiction ne se laisse pas déborder par les affaires nouvelles dont elle est saisie. Un taux de variation du stock d'affaires pendantes proche de 100 % ou de plus de 100 % signifie que les juridictions sont en mesure de statuer sur au moins autant d'affaires que le nombre d'affaires entrantes. Un taux inférieur à 100 % signifie qu'elles en jugent moins que le nombre d'affaires nouvelles.

Graphique 10: taux d'affaires civiles, commerciales, administratives et autres tranchées (*) (première instance, en % — des valeurs supérieures à 100 % indiquent que plus d'affaires sont tranchées qu'il n'en arrive de nouvelles, tandis que des valeurs inférieures à 100 % indiquent le contraire) (source: étude de la CEPEJ)



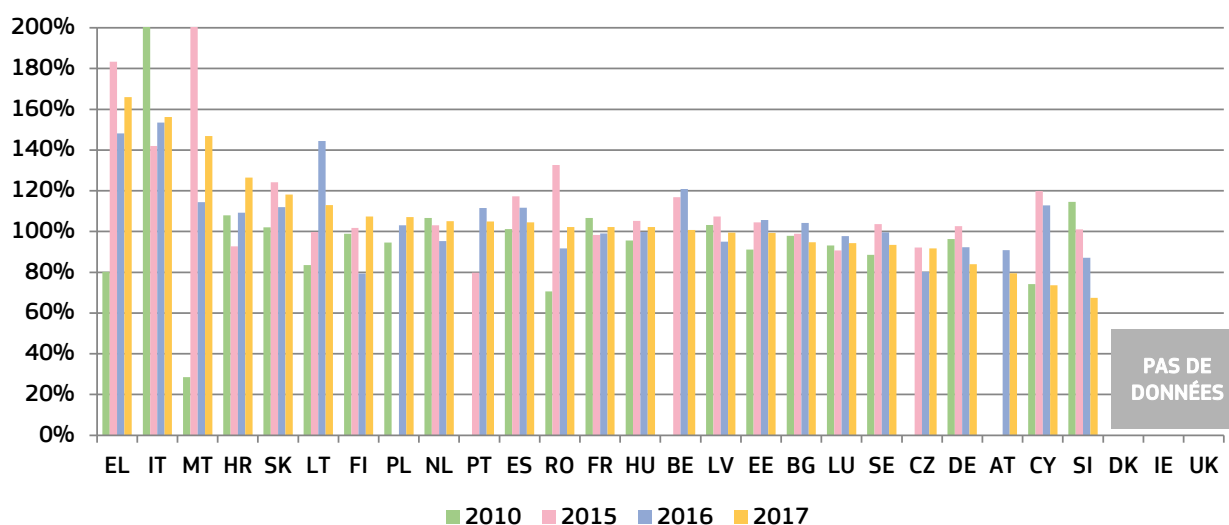
(*) Changements méthodologiques en SK. IE: en raison de la méthode utilisée, le nombre d'affaires tranchées est probablement sous-estimé.

Graphique 11: taux d'affaires civiles et commerciales contentieuses tranchées (*) (1^{ère} instance, en %) (source: étude de la CEPEJ)



(*) Changements méthodologiques en EL et SK. IE: en raison de la méthode utilisée, le nombre d'affaires tranchées est probablement sous-estimé. Les données concernant les NL englobent les affaires non contentieuses.

Graphique 12: taux d'affaires administratives tranchées (*) (1^{ère} instance, en %) (source: étude de la CEPEJ)

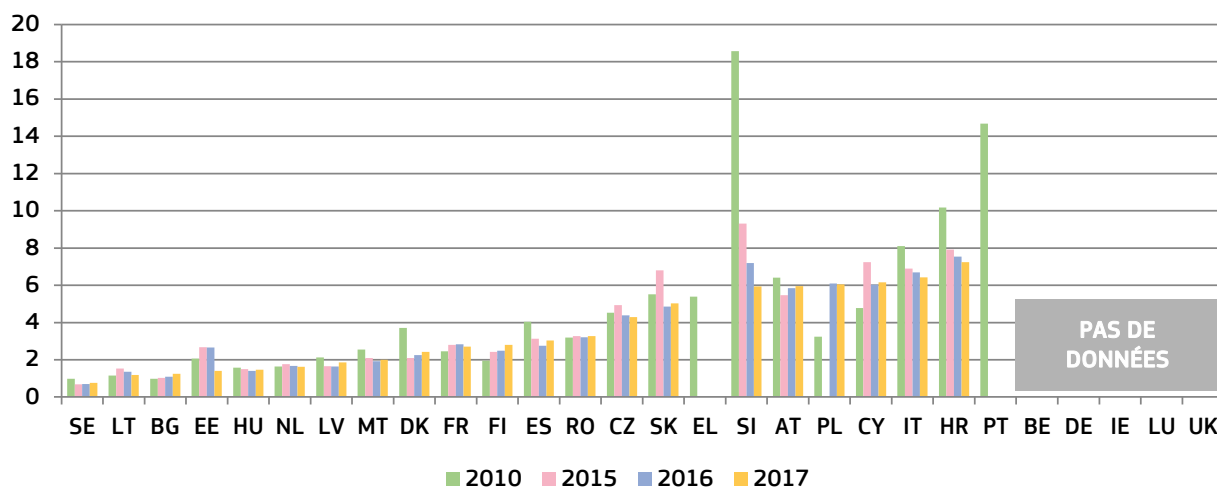


(*) Les valeurs passées pour certains États membres ont été réduites à des fins de présentation (MT en 2015 = 411 %; IT en 2010 = 316 %). Changements méthodologiques en EL et SK. Le DK et l'IE n'enregistrent pas les affaires administratives séparément.

– Affaires pendantes –

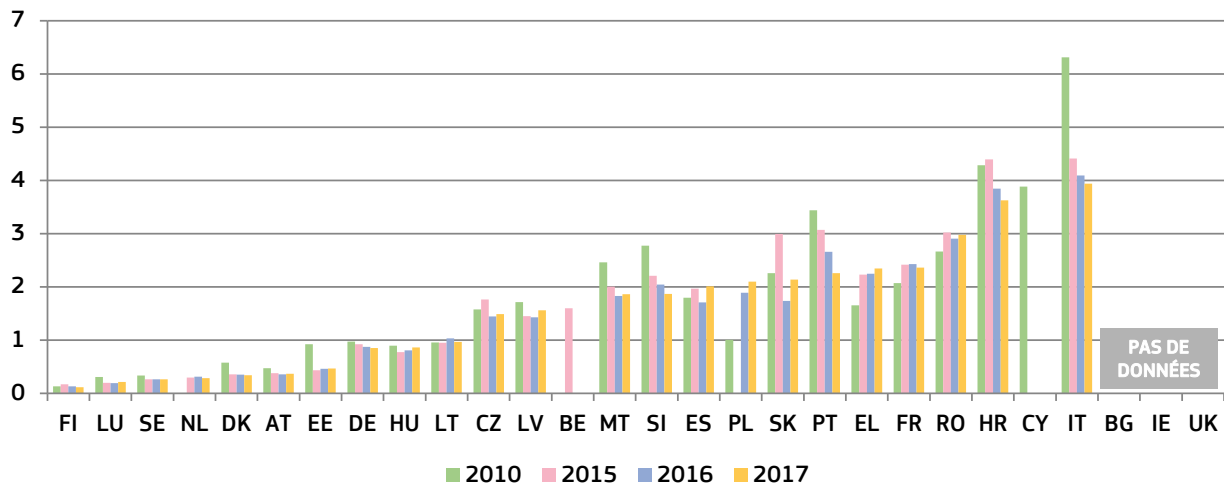
Le nombre d'affaires pendantes correspond au nombre d'affaires restant à traiter à la fin de l'année en question. Il influence également la durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes.

Graphique 13: nombre d'affaires civiles, commerciales, administratives et autres pendantes (*) (1^{ère} instance, pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



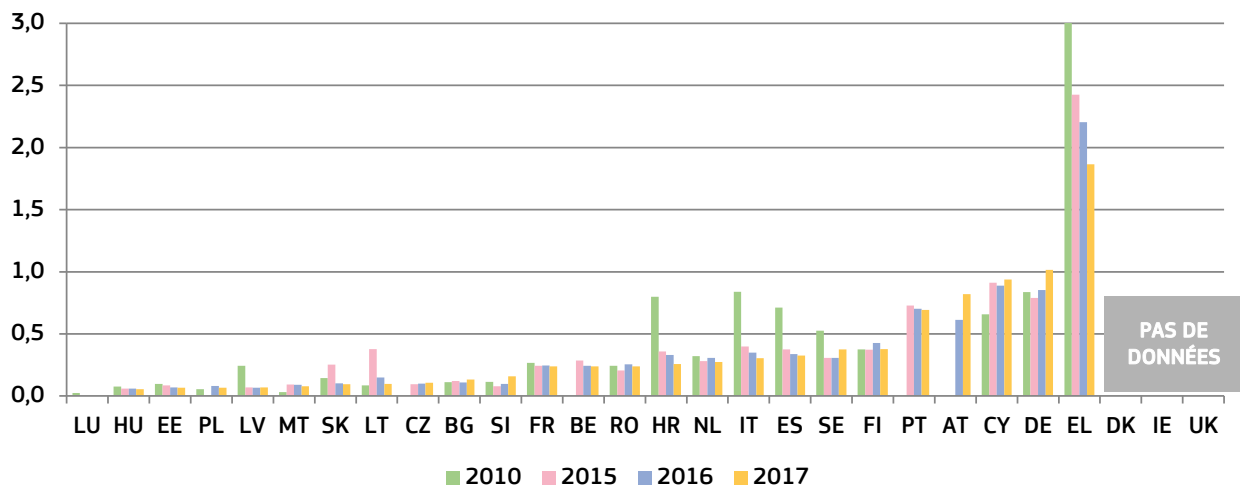
(*) Changements méthodologiques en SK. Les données relatives aux affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance en CZ et, jusqu'en 2016, en SK.

Graphique 14: nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes (*) (1^{ère} instance, pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



(*) Changements méthodologiques en **EL** et **SK**. Les données relatives aux affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance en **CZ** et, jusqu'en 2016, en **SK**. Les données concernant les **NL** englobent les affaires non contentieuses.

Graphique 15: nombre d'affaires administratives pendantes (*) (1^{ère} instance, pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



(*) Les valeurs passées pour certains États membres ont été réduites à des fins de présentation (**EL** en 2010 = 3,7). Changements méthodologiques en **EL** et **SK**. Les données relatives aux affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance en **CZ** et, jusqu'en 2016, en **SK**. Le **DK** et l'**IE** n'enregistrent pas les affaires administratives séparément.

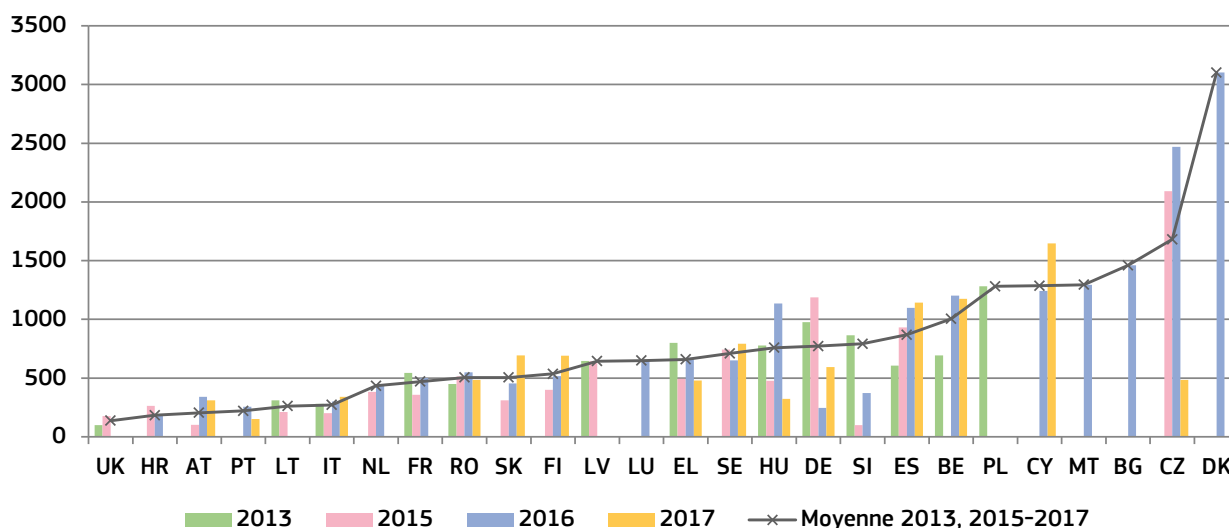
3.1.3. Efficacité dans des domaines déterminés du droit de l'Union

La présente section complète les données générales sur l'efficacité des systèmes judiciaires et indique la durée moyenne des procédures ⁽⁶³⁾ dans des domaines spécifiques concernés par le droit de l'Union. Le tableau de bord 2019 s'appuie sur les données collectées précédemment dans les domaines de la concurrence, des communications électroniques, de la marque de l'Union européenne et de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les domaines sont sélectionnés en raison de l'intérêt qu'ils présentent pour le marché intérieur et l'environnement des entreprises. En règle générale, des retards importants dans les procédures en justice peuvent avoir des conséquences négatives sur les droits découlant du droit de l'UE, par exemple lorsqu'il n'est plus possible d'exercer des recours appropriés ou que de graves dommages financiers deviennent irréparables.

— Concurrence —

L'application effective du droit de la concurrence garantit des conditions équitables aux entreprises et est donc essentielle en vue de créer un environnement attrayant pour celles-ci. Le graphique 16 ci-dessous indique la durée moyenne des recours formés contre les décisions prises par les autorités nationales de concurrence au titre des articles 101 et 102 du TFUE ⁽⁶⁴⁾.

Graphique 16 - Concurrence: durée moyenne des affaires de contrôle juridictionnel (*) (1^{ère} instance, en jours) (source: Commission européenne avec le Réseau européen de la concurrence)



(*) **EE**: aucune affaire. **IE** et **AT**: ce scénario n'est pas applicable, car les autorités n'ont pas le pouvoir de prendre ce type de décisions. **AT**: les données incluent les affaires tranchées par le Kartellgericht (juridiction en matière de concurrence) concernant les violations des articles 101 et 102 du TFUE mais qui ne reposent pas sur des recours formés contre l'autorité nationale de concurrence. Une estimation de la durée a été utilisée en **BG** et **IT**. Une colonne vide peut indiquer que l'État membre n'a signalé aucune affaire pour l'année en question. Le nombre d'affaires est faible (moins de 5 par an) dans de nombreux États membres. Par conséquent, les données annuelles peuvent dépendre d'une affaire exceptionnellement longue ou courte. Parmi les affaires les plus longues figurant

⁶³ La durée des procédures dans les domaines spécifiques est calculée en jours civils, à compter du jour où l'action ou le recours est introduit devant la juridiction (ou du jour où l'acte d'accusation devient définitif) jusqu'au jour où la juridiction rend sa décision finale (graphiques 18 à 21, 23 et 24). Les valeurs sont classées sur la base de données moyennes pondérées pour 2013, 2014, 2015 et 2016 (graphiques 18 à 21), des données pour 2015 et 2016 (graphique 23) et des données pour 2014, 2015 et 2016 (graphiques 22 et 24). Lorsque les données n'étaient pas disponibles pour toutes les années, la moyenne a été établie sur la base des données disponibles et fondée sur l'ensemble des affaires, un échantillon de celles-ci ou des estimations.

⁶⁴ Voir <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>.

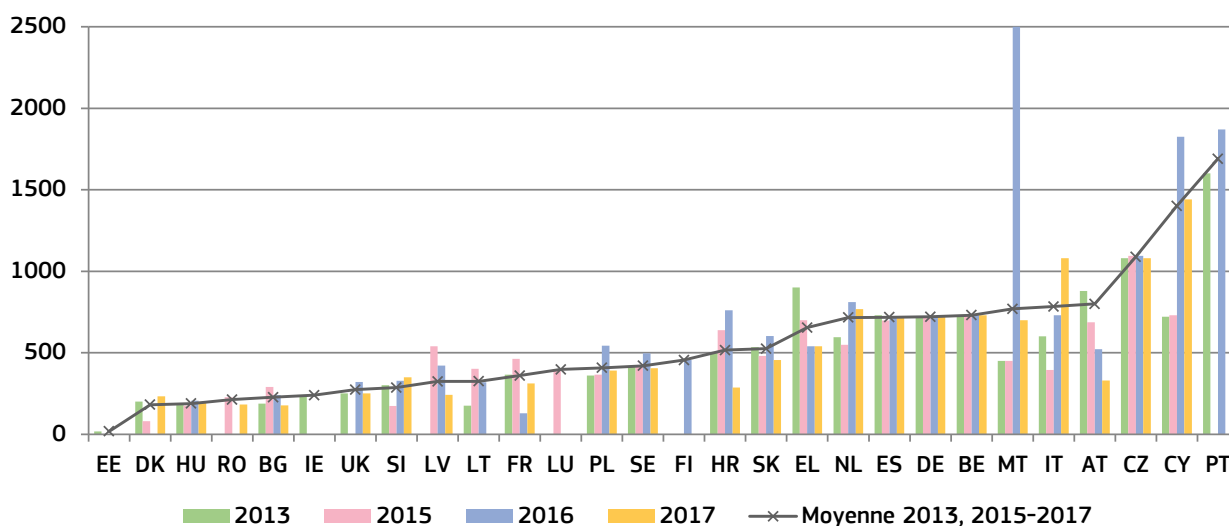
dans l'ensemble de données, certaines intégraient le temps nécessaire pour saisir la Cour de justice de l'Union européenne (p. ex., **LT**), pour un contrôle de la constitutionnalité (p. ex., **SK**) ou pour des délais procéduraux bien précis (p. ex., **CZ, EL, HU**).

— Communications électroniques —

La législation de l'UE relative aux communications électroniques vise à renforcer la concurrence, à contribuer au développement du marché intérieur et à générer investissements, innovation et croissance. Les effets positifs pour les consommateurs peuvent être atteints grâce à l'application effective de cette législation, qui peut faire baisser les prix pour l'utilisateur final et améliorer la qualité des services. Le graphique 17 ci-dessous indique la durée moyenne des affaires de contrôle juridictionnel de décisions prises par des autorités nationales de régulation appliquant le droit de l'UE relatif aux communications électroniques ⁽⁶⁵⁾. Il couvre un large spectre d'affaires: depuis les examens plus complexes du type «analyse de marché» aux questions axées sur les consommateurs.

Graphique 17 - Communications électroniques: durée moyenne des affaires de contrôle juridictionnel (*)

(1^{ère} instance, en jours) (source: Commission européenne avec le Comité des communications)



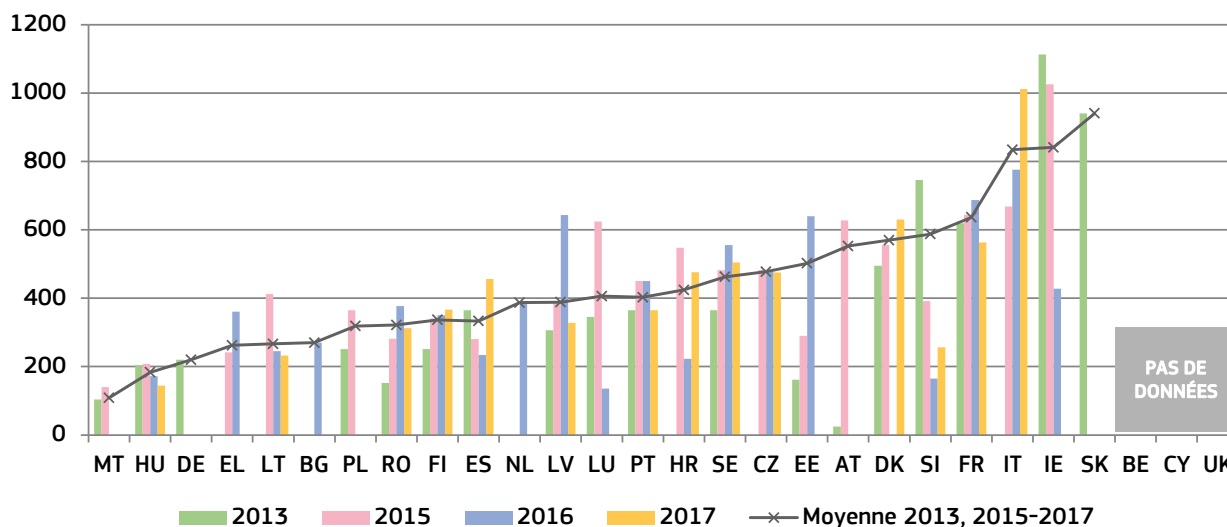
(*) Le nombre d'affaires varie d'un État membre à l'autre. Une colonne vide indique que l'État membre n'a signalé aucune affaire pour l'année en question (sauf concernant le **PT** en 2017: pas de données). À certains degrés d'instance, le faible nombre d'affaires pertinentes (**LV, LT, MT, SK** et **SE**) fait que les données annuelles peuvent dépendre d'une affaire exceptionnellement longue ou courte et qu'il en résulte d'importantes variations d'une année à l'autre. **DK**: un organisme quasi judiciaire est chargé des recours en première instance. **ES, AT** et **PL**: différentes juridictions sont responsables en fonction de l'objet de l'affaire. **MT**: une affaire exceptionnellement longue, d'une durée de 2 500 jours a été signalée en 2016; elle concernait une question complexe, une autorité locale, soutenue par plusieurs résidents, ayant engagé des poursuites au sujet des émissions prétendument nocives de stations radio de base de téléphonie mobile.

⁶⁵ Le calcul a été effectué sur la base de la durée des recours contre des décisions d'autorités de régulation nationales appliquant les lois nationales qui mettent en œuvre le cadre réglementaire pour les communications électroniques [directive 2002/19/CE (directive «accès»), directive 2002/20/CE (directive «autorisation»), directive 2002/21/CE (directive «cadre»), directive 2002/22/CE (directive «service universel»), et d'autres textes législatifs de l'UE pertinents tels que le programme en matière de politique du spectre radioélectrique et les décisions de la Commission relatives au spectre, à l'exception de la directive 2002/58/CE relative à la vie privée et aux communications électroniques.

— Marque de l'Union européenne —

Le respect des droits de propriété intellectuelle est indispensable pour stimuler les investissements dans l'innovation. La législation de l'UE relative aux marques de l'Union européenne ⁽⁶⁶⁾ accorde un rôle important aux juridictions nationales, qui agissent en qualité de juridictions de l'UE et prennent des décisions qui concernent le marché unique. Le graphique 18 ci-dessous indique la durée moyenne des affaires d'atteinte à la marque de l'Union européenne (litiges entre parties privées).

Graphique 18 - Marque de l'Union européenne: durée moyenne des affaires d'atteinte à la marque de l'Union européenne (*) (1^{ère} instance, en jours) (source: Commission européenne avec l'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle)



(*) **FR, IT, LT, LU**: un échantillon d'affaires a été utilisé pour les données relatives à certaines années. **BG**: une estimation établie par les juridictions a été utilisée pour 2016. **PL**: une estimation établie par les juridictions a été utilisée pour 2015. Des affaires particulièrement longues ont eu une incidence sur la moyenne communiquée pour l'**EE**, l'**IE**, la **LV** et la **SE**. **EL**: données fondées sur la durée moyenne pondérée pour deux juridictions. **ES**: des affaires concernant d'autres titres de PI de l'UE sont incluses dans le calcul de la durée moyenne. **DK**: les données concernent toutes les affaires relatives aux marques (pas uniquement celle de l'UE) devant les juridictions maritimes et commerciales supérieures.

— Blanchiment de capitaux —

Outre le fait qu'elle contribue à combattre la criminalité, une lutte efficace contre le blanchiment de capitaux est essentielle pour garantir la solidité, l'intégrité et la stabilité du secteur financier, la confiance dans le système financier, ainsi qu'une concurrence loyale au sein du marché unique ⁽⁶⁷⁾. Comme le souligne le Fonds monétaire international, le blanchiment peut dissuader les investisseurs étrangers, perturber les flux de capitaux internationaux et avoir des conséquences négatives pour les résultats macroéconomiques d'un pays, et partant, entraîner des pertes de bien-être et détourner les ressources d'activités économiques plus productives ⁽⁶⁸⁾. La directive anti-blanchiment exige des États membres qu'ils tiennent des statistiques sur l'efficacité

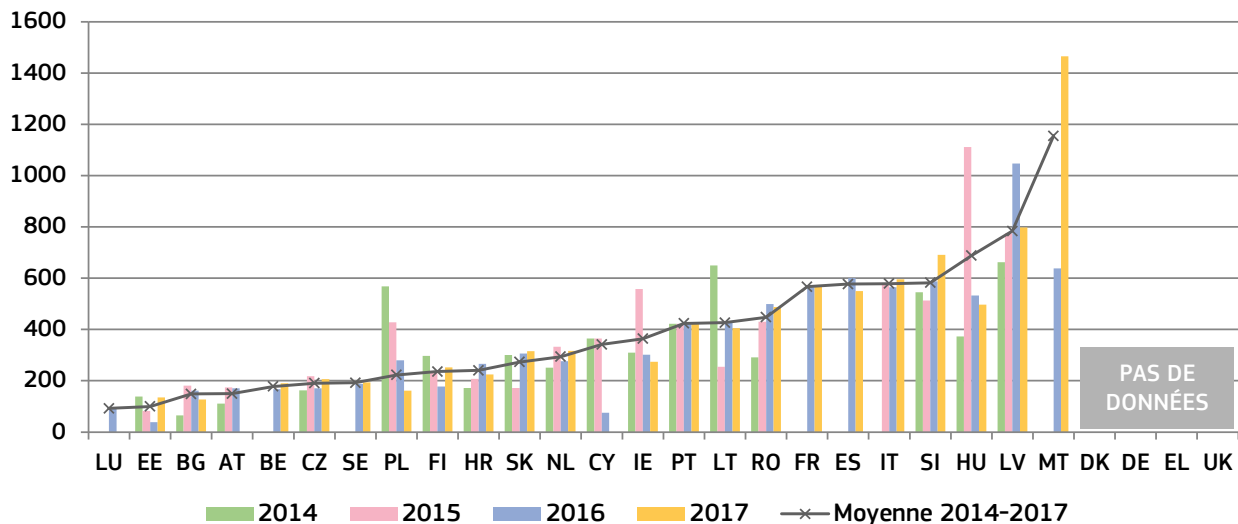
⁶⁶ Règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur la marque de l'Union européenne (JO L 154 du 16.6.2017, p. 1).

⁶⁷ Considérant 2 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

⁶⁸ Fiche technique du FMI, 6 octobre 2016, <http://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>.

de leurs systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ⁽⁶⁹⁾. En coopération avec les États membres, un questionnaire actualisé a été élaboré en vue de collecter des données sur les phases judiciaires des systèmes nationaux de lutte contre le blanchiment. Le graphique 19 indique la durée moyenne des affaires en première instance concernant des infractions pénales de blanchiment.

Graphique 19 - Blanchiment de capitaux: durée moyenne des affaires en justice (*) (1^{ère} instance, en jours) (source: Commission européenne avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme)



(*) Pas de données relatives à l'année 2017: LU, AT, CY, PL et FR. ES: durée estimée. LV: en raison d'un nombre relativement faible d'affaires en 2016, différents facteurs peuvent avoir une incidence sur la durée de la procédure, par exemple une suspension dans une affaire pour des raisons objectives. PL: le calcul de la durée pour 2016 se fonde sur un échantillon d'affaires sélectionné de manière aléatoire. SE: le calcul de 2017 se fonde sur un échantillon d'affaires tranchées. IT: les données concernent les juridictions ayant fourni des réponses et couvrent environ 91 % de l'ensemble des procédures en 2015, et environ 99 % en 2016 et 2017; les données concernent à la fois les procès et les audiences préliminaires.

3.1.4. Résumé sur l'efficacité des systèmes judiciaires

Un système judiciaire efficace gère ses affaires en cours, maîtrise son arriéré et rend des décisions dans les délais impartis. Les principaux indicateurs utilisés par le tableau de bord de la justice dans l'UE pour assurer le suivi de l'efficacité des systèmes judiciaires sont par conséquent la *durée des procédures* (temps moyen ou estimé nécessaire, en jours, pour que la justice tranche une affaire), le taux de variation du stock d'affaires pendantes (rapport entre le nombre d'affaires tranchées et le nombre d'affaires nouvelles) et le nombre d'*affaires pendantes* (qui restent à traiter à la fin de l'année).

Données générales sur l'efficacité

Le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE contient des données sur l'efficacité couvrant une période de huit ans (2010-2017). Cet horizon temporel permet de détecter certaines tendances et de tenir compte du fait que les réformes de la justice mettent souvent du temps à produire leurs effets.

⁶⁹ Article 44, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/849. Voir également l'article 44 révisé de la directive (UE) 2018/843, entrée en vigueur en juin 2018 et qui doit être mise en œuvre par les États membres d'ici à janvier 2020 au plus tard.

L'examen des données disponibles concernant les affaires civiles, commerciales et administratives depuis 2010 montre que l'efficacité s'est améliorée ou est restée stable dans 11 États membres, tandis qu'une baisse, quoique souvent légère, a été enregistrée dans 10 États membres.

Des évolutions positives peuvent être observées dans la plupart des États membres confrontés à des difficultés spécifiques recensés dans le cadre du Semestre européen ⁽⁷⁰⁾.

- Depuis 2010, dans la quasi-totalité des États membres, la **durée des procédures de première instance** dans la grande catégorie «toutes affaires» (graphique 5) et dans celle des affaires civiles et commerciales contentieuses (graphique 6) a diminué ou est restée stable. Dans les affaires administratives (graphique 8), la durée des procédures depuis 2010 a diminué ou est restée stable dans la plupart de ces États membres. Toutefois, dans quelques États membres rencontrant les difficultés les plus importantes, la durée des procédures a augmenté en 2017.
- Le tableau de bord présente des données sur la **durée des procédures pour tous les degrés d'instance** en ce qui concerne les affaires civiles et commerciales contentieuses (graphique 7) et les affaires administratives (graphique 9). Ces données montrent que dans un certain nombre d'États membres cités parmi les pays confrontés à des difficultés liées à la durée des procédures en première instance, les instances supérieures fonctionnent de façon plus efficace. À l'inverse, dans quelques autres États membres confrontés à des difficultés, la durée moyenne des procédures dans les juridictions d'instance supérieure est encore plus longue qu'en première instance.
- Dans la grande catégorie «toutes affaires» et dans celle des affaires civiles et commerciales contentieuses (graphiques 10 et 11), le nombre total d'États membres dans lesquels le **taux de variation du stock d'affaires pendantes** est inférieur à 100 % a diminué depuis 2010. En 2017, presque tous les États membres, y compris ceux qui étaient confrontés à des difficultés, ont signalé un taux de variation du stock d'affaires pendantes élevé (plus de 97 %), ce qui signifie que les juridictions sont généralement en mesure de traiter les nouvelles affaires dans ces catégories. Pour les affaires administratives (graphique 12), ce taux connaît une variation plus forte d'une année à l'autre et reste dans l'ensemble inférieur à celui des autres catégories d'affaires, certains États membres ayant réalisé des progrès satisfaisants.
- Depuis 2010, les progrès se poursuivent dans presque tous les États membres confrontés aux difficultés les plus graves en matière d'**arriéré**, indépendamment de la catégorie d'affaires. Souvent, les grandes améliorations relatives aux affaires pendantes concernent les affaires civiles et commerciales contentieuses (graphique 14) et les affaires administratives (graphique 15). En dépit de ces améliorations, la différence entre les États membres ayant relativement peu d'affaires pendantes et ceux en ayant un nombre élevé reste importante.

Efficacité dans des domaines spécifiques du droit de l'Union

Les données relatives à la durée moyenne des procédures dans des domaines spécifiques du droit de l'UE (graphiques 16 à 19) permettent de mieux comprendre le fonctionnement des systèmes

⁷⁰ Voir la section 2 [HR, IT, CY, PT et SK, qui ont fait l'objet de recommandations spécifiques par pays au titre du Semestre européen 2018, ainsi que BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO et SI, dont les difficultés ont été mentionnées dans les considérants des recommandations spécifiques par pays de 2018 et dans les rapports par pays du Semestre européen 2019 correspondant à ces États membres].

La variabilité des résultats sur la période de huit ans analysée peut s'expliquer par des facteurs contextuels (un taux de variation du nombre d'affaires nouvelles de plus de 10 % n'étant pas inhabituel) ou des insuffisances systémiques (manque de souplesse et de réactivité ou incohérences dans le processus de réforme).

judiciaires dans ces types de litiges impliquant les entreprises.

Les données concernant l'efficacité dans des domaines déterminés du droit sont collectées sur la base de scénarios bien circonscrits et le nombre d'affaires pertinentes peut sembler faible. Toutefois, par rapport à la durée des procédures présentée dans la partie générale consacrée à l'efficacité, les graphiques fournissent ici la durée moyenne réelle de toutes les affaires pertinentes dans des domaines déterminés au cours d'une année donnée. Il est dès lors utile de noter que plusieurs États membres qui ne semblent pas connaître de difficultés sur la base des données générales relatives à l'efficacité font état de durées moyennes considérablement plus longues pour les affaires dans certains domaines spécifiques du droit de l'Union. Par ailleurs, la durée des procédures dans différents domaines spécifiques peut aussi varier considérablement au sein d'un même État membre.

Les graphiques concernant les domaines spécifiques du droit de l'Union révèlent les tendances suivantes:

- pour les **affaires de concurrence** (graphique 16), le nombre total de dossiers que doivent traiter les juridictions de l'ensemble des États membres a considérablement baissé, ce qui a réduit la durée du contrôle juridictionnel dans sept États membres, tandis que cette durée est restée stable ou a augmenté dans sept autres. Parmi les signes d'amélioration observés, en 2017, seuls trois États membres ont signalé une durée moyenne supérieure à 1 000 jours, alors qu'ils étaient encore huit un an plus tôt;
- dans le domaine des **communications électroniques** (graphique 17), malgré une augmentation marquée du nombre d'affaires traitées par les juridictions, une tendance positive et parfois importante s'agissant de la réduction de la durée des procédures peut être observée dans l'ensemble de l'UE, et seuls de très rares États membres ne sont pas parvenus à réduire ou au moins à maintenir les durées moyennes enregistrées précédemment;
- en ce qui concerne les **affaires d'atteinte à la marque de l'Union européenne** (graphique 18), en 2017, les juridictions de certains États membres ont réussi à mieux gérer le nombre d'affaires et ont réduit le temps nécessaire pour les trancher, tandis que pour d'autres, la durée moyenne a augmenté de façon assez importante;
- l'efficacité de la lutte contre le **blanchiment de capitaux** est essentielle à la protection du système financier, à une concurrence équitable et à la prévention de conséquences économiques négatives. Les difficultés liées à la durée des procédures en justice portant sur des infractions de blanchiment de capitaux sont susceptibles d'avoir une influence sur l'efficacité de la lutte dans ce domaine. Le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE présente des données actualisées sur la durée des procédures judiciaires portant sur les infractions de blanchiment (graphique 19); il en ressort que si, dans environ la moitié des États membres, les procédures judiciaires en première instance durent jusqu'à un an en moyenne, elles prennent environ deux ans en moyenne dans plusieurs États membres confrontés à des difficultés ⁽⁷¹⁾.

3.2. Qualité des systèmes judiciaires

Il n'existe pas de moyen unique de mesurer la qualité des systèmes judiciaires. Le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE continue d'examiner des facteurs qui sont généralement

71 La directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux en se fondant sur le droit pénal éliminera les obstacles juridiques susceptibles de retarder les poursuites, comme le fait qu'une poursuite pour blanchiment de capitaux puisse uniquement commencer lorsque les procédures pour l'infraction principale sous-jacente sont terminées. Les États membres sont tenus de transposer la directive avant le 8 décembre 2020.

acceptés comme pertinents pour améliorer la qualité de la justice. Comme les années précédentes, ces facteurs sont regroupés en quatre catégories:

- 1) l'accessibilité de la justice pour les citoyens et les entreprises;
- 2) des ressources humaines et matérielles appropriées;
- 3) la mise en place d'outils d'évaluation; et
- 4) le recours à des normes de qualité.

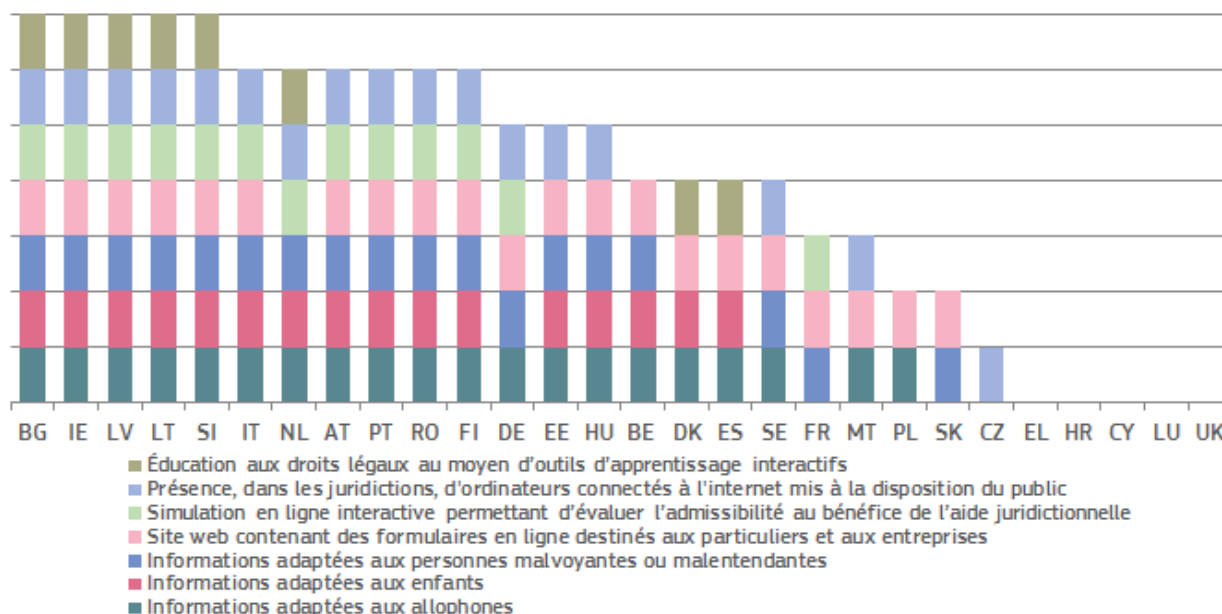
3.2.1. Accessibilité

L'accessibilité est requise tout au long de la chaîne judiciaire pour permettre l'obtention d'informations utiles – sur le système judiciaire, sur les modalités d'engagement d'une action et ses aspects financiers, ainsi que sur l'état d'avancement des procédures jusqu'à leur clôture – de sorte que la décision judiciaire puisse être rapidement consultée en ligne ⁽⁷²⁾.

— *Communication d'informations sur le système judiciaire* —

Pour une justice accessible au citoyen, il faut non seulement que des informations sur le système judiciaire soient facilement accessibles, mais aussi qu'elles soient présentées sous une forme adaptée pour certains groupes de la société, qui éprouveraient autrement des difficultés à y accéder. Le graphique 20 montre la disponibilité d'informations en ligne sur certains aspects du système judiciaire et pour des groupes spécifiques de la société.

Graphique 20: disponibilité d'informations en ligne sur le système judiciaire à destination du grand public (*) [source: Commission européenne ⁽⁷³⁾]



(*) DE: chaque Land et l'État fédéral décident des informations à communiquer en ligne.

⁷² Il convient de noter que l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes (ACA) a publié une analyse transversale sur l'«Accès aux juridictions administratives suprêmes et à leurs décisions»: http://www.juradmin.eu/images/media/kit/aca_surveys/Analyse-transversale---Annex-1.pdf.

⁷³ Données 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux.

L'accès à l'aide juridictionnelle est un droit fondamental consacré par la charte ⁽⁷⁴⁾. La plupart des États membres accordent l'aide juridictionnelle sur la base des revenus du demandeur ⁽⁷⁵⁾.

Le graphique 21 montre la disponibilité de l'aide juridictionnelle, totale ou partielle, dans le scénario d'un litige d'une valeur de 6 000 EUR sur la base du niveau de revenus et des conditions de vie de chaque État membre ⁽⁷⁶⁾. Il compare les seuils de revenus applicables à l'octroi de l'aide juridictionnelle, exprimés en pourcentage du seuil de pauvreté Eurostat dans chaque État membre. Par exemple, si le seuil pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est de 20 %, cela signifie qu'un demandeur ayant un revenu supérieur de 20 % au seuil de pauvreté Eurostat dans son État membre restera admissible à cette aide. À l'inverse, si le seuil pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est inférieur à 0, il est alors possible qu'une personne ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle.

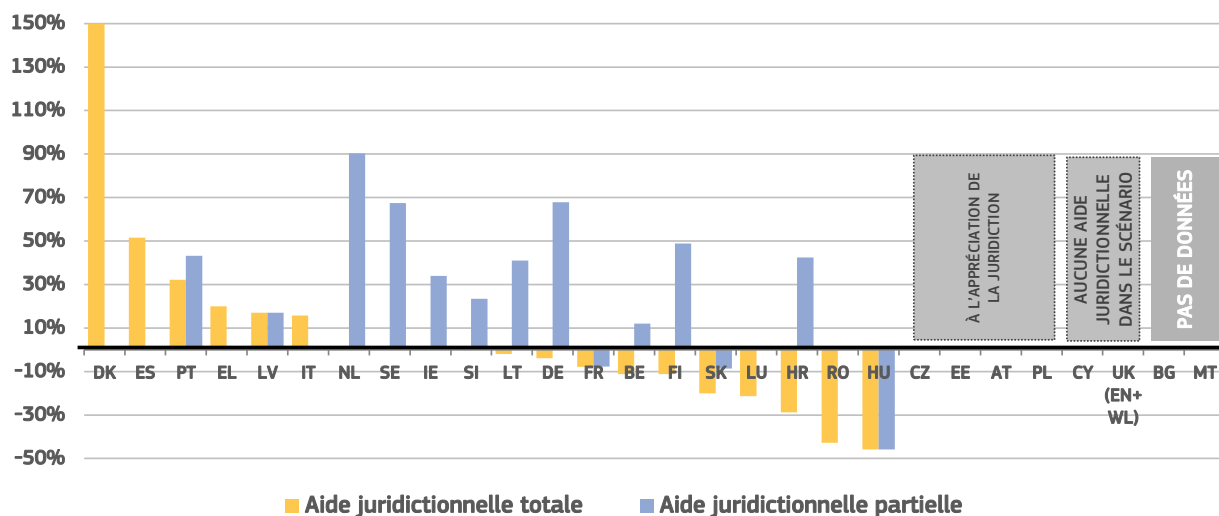
Certains États membres ont un régime d'aide juridictionnelle qui couvre la totalité des frais associés à la procédure (aide juridictionnelle totale), complété par un système couvrant une partie des frais (aide juridictionnelle partielle) auquel s'appliquent d'autres critères d'admissibilité. D'autres États membres prévoient uniquement soit un régime d'aide juridictionnelle totale, soit un régime d'aide juridictionnelle partielle.

⁷⁴ Article 47, troisième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁷⁵ Les États membres utilisent des méthodes diverses pour établir le seuil d'admissibilité, par exemple, différentes périodes de référence (revenu mensuel/annuel). Environ la moitié des États membres appliquent également un seuil lié au capital personnel du demandeur. Cet aspect n'est pas pris en compte dans ce graphique. En BE, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LV, au LU et aux NL, certaines catégories de personnes (par exemple les bénéficiaires de certaines allocations) peuvent automatiquement bénéficier de l'aide juridictionnelle dans les litiges civils/commerciaux. D'autres critères appliqués par les États membres, tels que le fond de l'affaire, ne sont pas pris en compte dans ce graphique. Bien que cela ne soit pas directement lié à ce graphique, il convient de noter que dans plusieurs États membres [AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK(EW)], l'aide juridictionnelle n'est pas réservée aux personnes physiques.

⁷⁶ Afin de recueillir des données comparables, le seuil de pauvreté Eurostat dans chaque État membre a été converti en revenu mensuel. Le seuil de risque de pauvreté (AROP) est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national des ménages. Enquête européenne sur le revenu et les conditions de vie, tableau Eurostat ilc_li01, disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

Graphique 21: seuil de revenu pour bénéficiaire de l'aide juridictionnelle dans une affaire relevant du droit de la consommation (*) (différences en % par rapport au seuil de pauvreté Eurostat) [source: Commission européenne avec le CCBE (77)]

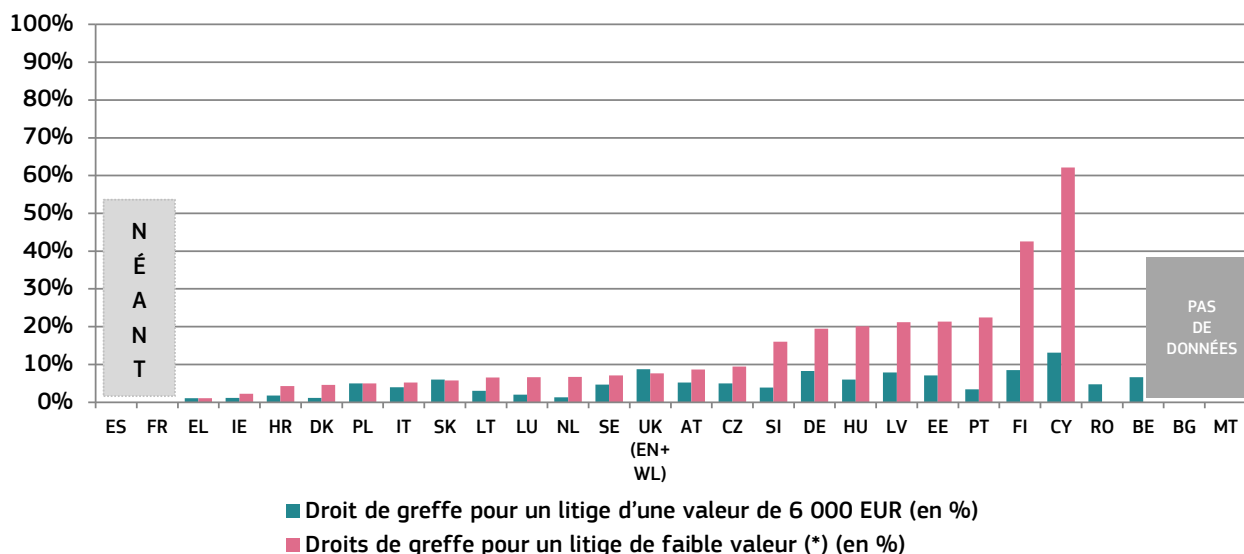


(*) **LV**: les seuils de revenus ne peuvent être comparés à ceux de l'année précédente en raison d'une adaptation de la méthode de calcul. **EE**: la décision portant sur l'octroi de l'aide juridictionnelle n'est pas fondée sur le niveau des ressources financières du demandeur. **IE**: le seuil de revenus pour bénéficiaire de l'aide juridictionnelle totale ne peut être comparé avec l'année précédente en raison d'une adaptation de la méthode de calcul; l'aide juridictionnelle partielle doit tenir compte aussi des actifs disponibles du demandeur.

La plupart des États membres réclament un droit de greffe à la partie qui entame une procédure judiciaire. Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont souvent exonérés du paiement de ce droit. Seuls l'EE, l'IE, les NL et la SI exigent le paiement d'un droit de greffe de la part des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. En CZ, la juridiction décide, au cas par cas, d'exonérer le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle du paiement des droits de greffe. Le graphique 22 compare, pour deux scénarios, le niveau du droit de greffe exprimé en pourcentage de la valeur du litige. Si, par exemple, le droit de greffe apparaît à 10 % d'un litige portant sur 6 000 EUR dans le graphique ci-dessous, le consommateur devra payer un droit de greffe de 600 EUR pour entamer une procédure judiciaire. Le litige de faible valeur est fondé sur le seuil de pauvreté Eurostat de chaque État membre.

⁷⁷ Données 2018 collectées grâce aux réponses apportées par les membres du CCBE à un questionnaire fondé sur le scénario suivant: un litige de consommation avec une entreprise (deux valeurs différentes du litige ont été indiquées: 6 000 EUR et le seuil de pauvreté Eurostat dans chaque État membre). Étant donné que les conditions de l'aide juridictionnelle dépendent de la situation du demandeur, le scénario suivant a été retenu: un demandeur salarié âgé de 35 ans, célibataire, sans personne à charge ni assurance de protection juridique, ayant des revenus réguliers et louant son appartement.

Graphique 22: droit de greffe réclamé pour entamer une procédure judiciaire dans une affaire relevant du droit de la consommation (*) (niveau du droit de greffe en pourcentage de la valeur du litige) [source: Commission européenne avec le CCBE (⁷⁸)]



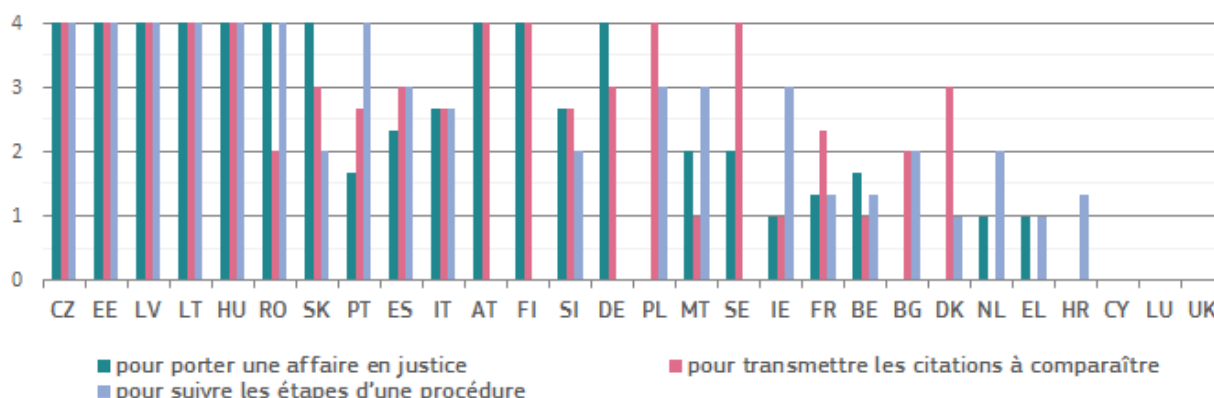
(*) Par «litige de faible valeur», on entend un litige correspondant au seuil de pauvreté Eurostat pour un célibataire dans chaque État membre, converti en revenu mensuel (par exemple, en 2018, cette valeur se situait dans une fourchette allant de 110 EUR en **RO** à 1 716 EUR au **LU**). **BE** et **RO**: aucune information n'a été fournie concernant le droit de greffe pour les litiges de faible valeur. **LU**: le plaideur doit acquitter un droit d'huissier pour entamer une procédure en tant que plaignant, à moins qu'il ne bénéficie de l'aide juridictionnelle. **NL**: droit de greffe pour les revenus <2 242 EUR/mois.

— Dépôt et suivi d'une requête en ligne —

La possibilité d'accomplir certaines étapes de la procédure judiciaire par des moyens électroniques est un aspect important de la qualité des systèmes judiciaires, car le dépôt électronique des requêtes ainsi que la possibilité de suivre et de faire progresser une procédure en ligne peuvent faciliter l'accès à la justice tout en réduisant les retards et les coûts. Les systèmes TIC dans les tribunaux jouent aussi un rôle croissant dans la coopération transfrontière entre les autorités judiciaires et facilitent ainsi la mise en œuvre de la législation de l'UE, par exemple pour les procédures de règlement des petits litiges.

⁷⁸ Les données se rapportent aux seuils de revenu applicables en 2018 et ont été collectées grâce aux réponses apportées par les membres du CCBE à un questionnaire fondé sur le scénario suivant: un litige de consommation avec une entreprise (deux valeurs différentes du litige ont été indiquées: 6 000 EUR et le seuil de pauvreté Eurostat dans chaque État membre).

Graphique 23: disponibilité de moyens électroniques (*) [0 = existe dans 0 % des juridictions; 4 = existe dans 100 % des juridictions ⁽⁷⁹⁾] (source: étude de la CEPEJ)

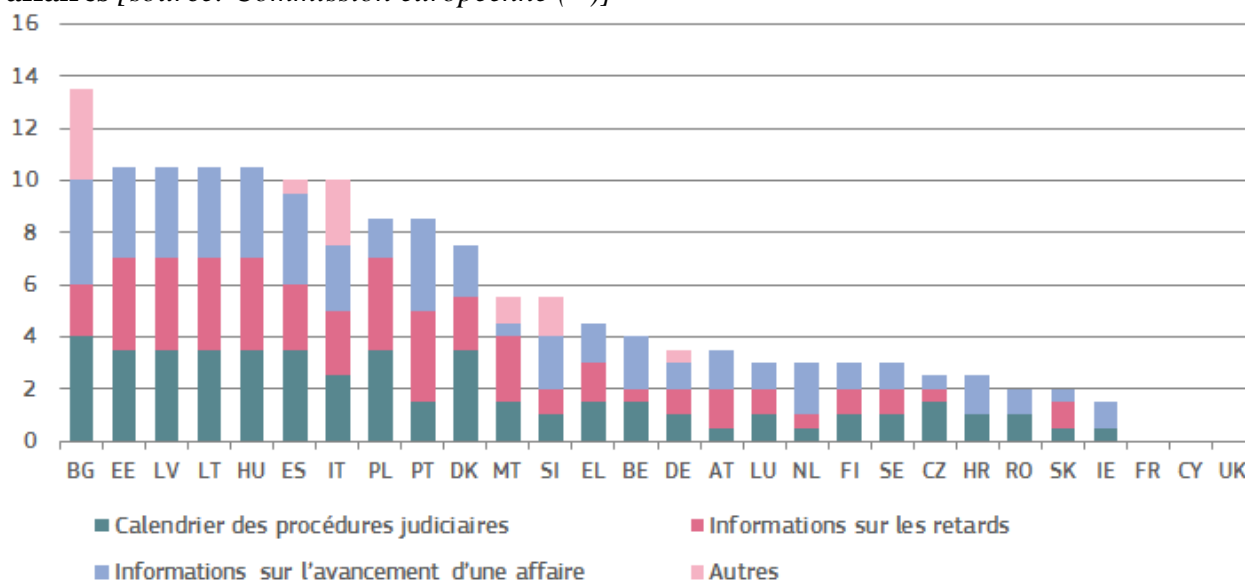


(*) **DK et RO**: une affaire peut être portée en justice par courrier électronique.

— Information des parties —

Le graphique 24 présente les normes en matière de présentation des informations aux parties et le type d'informations que celles-ci reçoivent sur l'avancement de leur affaire; une attention particulière est portée à l'utilisation des méthodes électroniques et automatiques. Certains États membres disposent d'un système de notification automatique par courrier électronique ou par SMS pour communiquer des informations sur les retards, les calendriers ou la progression des affaires en général. D'autres donnent un accès en ligne aux informations pendant l'affaire, tandis que d'autres encore laissent cet aspect à l'appréciation des juridictions.

Graphique 24: normes relatives à la communication d'informations sur l'avancement des affaires [source: Commission européenne ⁽⁸⁰⁾]



⁷⁹ Les données concernent 2017. Un taux d'équipement entre 100 % (dispositif complètement déployé) et 0 % (dispositif inexistant) indique la présence fonctionnelle au sein des juridictions du dispositif couvert par le graphique, selon l'échelle suivante: 100 % = 4 points si applicable à tous les domaines / 1,33 point par domaine spécifique; 50-99 % = 3 points si applicable à tous les domaines / 1 point par domaine spécifique; 10-49 % = 2 points si applicable à tous les domaines / 0,66 point par domaine spécifique; 1-9 % = 1 point si applicable à tous les domaines / 0,33 point par domaine spécifique. Le domaine concerne le type de litige traité (civil/commercial, pénal, administratif ou autre).

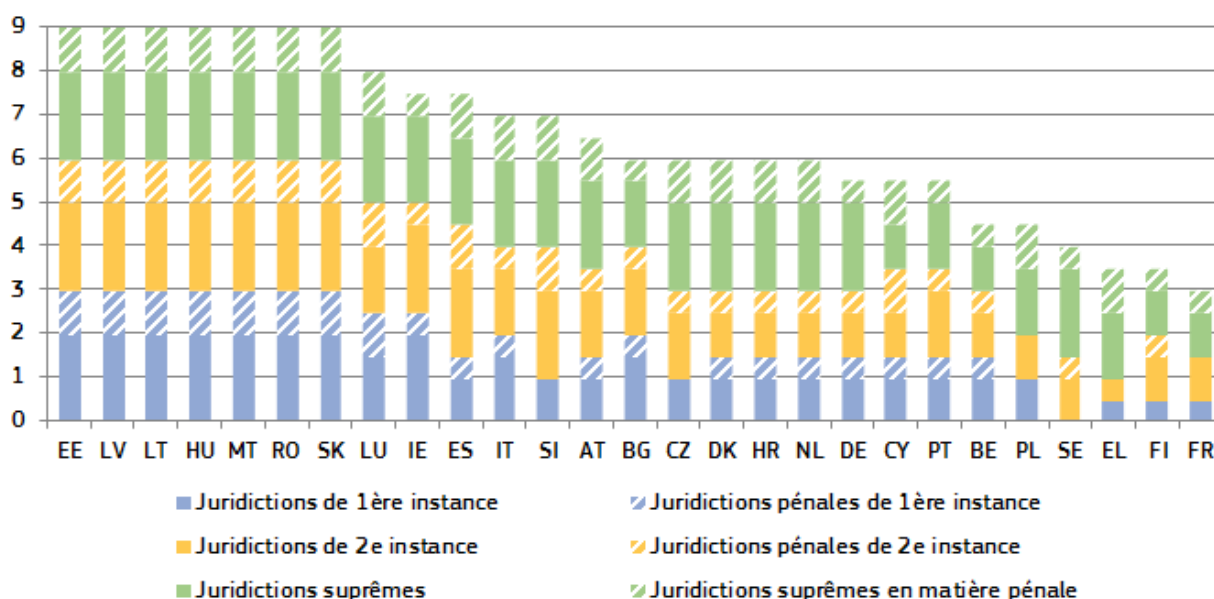
⁸⁰ Données 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux.

(*) Maximum possible: 16 points. Les États membres ont reçu des points en fonction de la méthode utilisée pour fournir chaque type d'informations. 1,5 point pour une notification automatique par courrier électronique ou par SMS, 1 point pour un accès en ligne à l'affaire au cours de la procédure et 0,5 point pour la communication d'informations à la demande des parties, à l'appréciation de la juridiction ou pour toute autre méthode utilisée. **LU**: les communications transmises par courrier électronique ne sont pas légalement contraignantes (processus en phase de mise en œuvre). **SI**: le nouveau règlement des juridictions prévoit l'obligation pour ces dernières de permettre une visualisation en ligne des données contenues dans les registres des affaires. Il doit encore être mis en œuvre.

— Accès aux décisions judiciaires —

L'accès en ligne aux décisions judiciaires renforce la transparence des systèmes judiciaires, aide les citoyens et les entreprises à comprendre leurs droits et peut contribuer à la cohérence de la jurisprudence. Les pratiques en matière de publication en ligne des décisions judiciaires sont essentielles pour créer des fonctions de recherche conviviales ⁽⁸¹⁾, qui rendent la jurisprudence plus accessible aux praticiens du droit et au grand public. La publication en ligne des décisions de justice nécessite de concilier des intérêts divers, dans les limites tracées par les cadres juridique et politique ⁽⁸²⁾. La Commission européenne soutient les initiatives «données ouvertes» émanant du secteur public, y compris du système judiciaire ⁽⁸³⁾.

Graphique 25: accessibilité en ligne, pour le grand public, des décisions judiciaires publiées (*) (affaires civiles/commerciales, administratives et pénales, à tous degrés d'instance) [source: Commission européenne ⁽⁸⁴⁾]



(*) Maximum possible: 9 points. Pour chaque degré d'instance, un point a été attribué si toutes les décisions judiciaires sont disponibles pour les affaires civiles/commerciales, administratives et pénales, respectivement (0,5 point lorsque seules certaines décisions sont disponibles). Lorsqu'un État membre ne dispose que de deux degrés d'instance, des points ont été attribués pour trois instances en reproduisant la juridiction la plus élevée du degré inexistant. Pour les États membres qui ne différencient pas ces deux domaines du droit (civil/commercial et administratif), le même nombre de points a été attribué pour les deux domaines. **BG**: les décisions de la Cour de cassation en matière pénale sont toutes publiées, à l'exception de celles qui contiennent des informations classifiées.

⁸¹ Voir le guide «Best practice guide for managing Supreme Courts», dans le cadre du projet «Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems», p. 29.

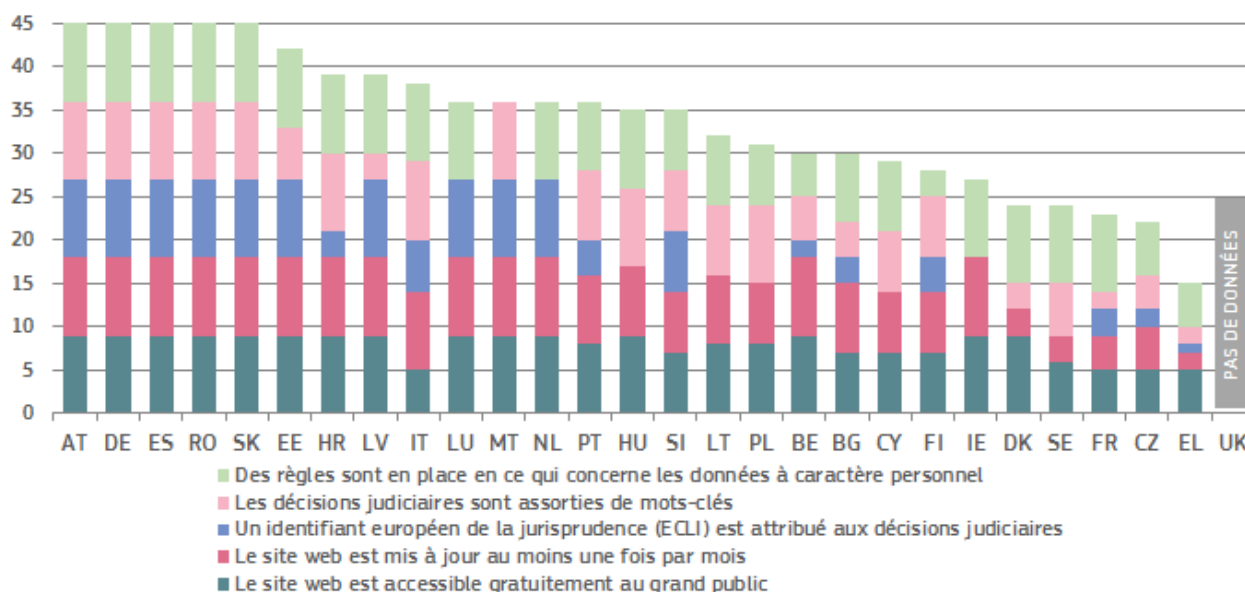
⁸² Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur les meilleures pratiques concernant la publication en ligne des décisions de justice (JO C 362 du 8.10.2018, p. 2).

⁸³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>.

⁸⁴ Données 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux.

LU et SE: les juridictions ne publient pas régulièrement en ligne les décisions judiciaires (uniquement les affaires marquantes). LV: pour les décisions adoptées à huis clos, seules les parties annoncées publiquement sont publiées en ligne. DE: chaque Land décide de la publication en ligne des décisions rendues en première instance. IE: pour les affaires pénales, les affaires sommaires ne font généralement pas l'objet d'une décision écrite. CY: pour les affaires administratives et pénales, les juges déterminent quelles sont les décisions qui doivent être publiées. NL: les juridictions décident de la publication en fonction de critères publiés. PL: pour les affaires administratives, le chef d'unité de chaque juridiction décide de la publication. PT: pour les affaires civiles et pénales, une commission au sein de la juridiction décide de la publication.

Graphique 26: pratiques concernant la publication en ligne des décisions judiciaires à tous les degrés d'instance (*) (affaires civiles/commerciales, administratives et pénales, tous degrés d'instance) [source: Commission européenne ⁽⁸⁵⁾]



(*) Maximum possible: 45 points. Pour chacun des trois degrés d'instance, trois points peuvent être attribués si les affaires civiles/commerciales, administratives et pénales sont couvertes. Si, par exemple, une seule des trois catégories d'affaires est couverte, un seul point est attribué par degré d'instance. Lorsqu'un État membre ne dispose que de deux degrés d'instance, des points ont été attribués pour trois instances en reproduisant l'instance la plus élevée du degré inexistant. Pour les États membres qui ne différencient pas les affaires administratives et les affaires civiles/commerciales, le même nombre de points a été attribué pour ces deux domaines du droit. CZ: un identifiant européen de la jurisprudence (ECLI) est attribué à certaines des décisions en deuxième instance pour les affaires civiles/commerciales. IE: les affaires administratives sont de fait intégrées à la catégorie des affaires civiles et commerciales dans l'ordre juridique irlandais. NL: pas de mots-clés, mais une table des matières est ajoutée à chaque décision publiée.

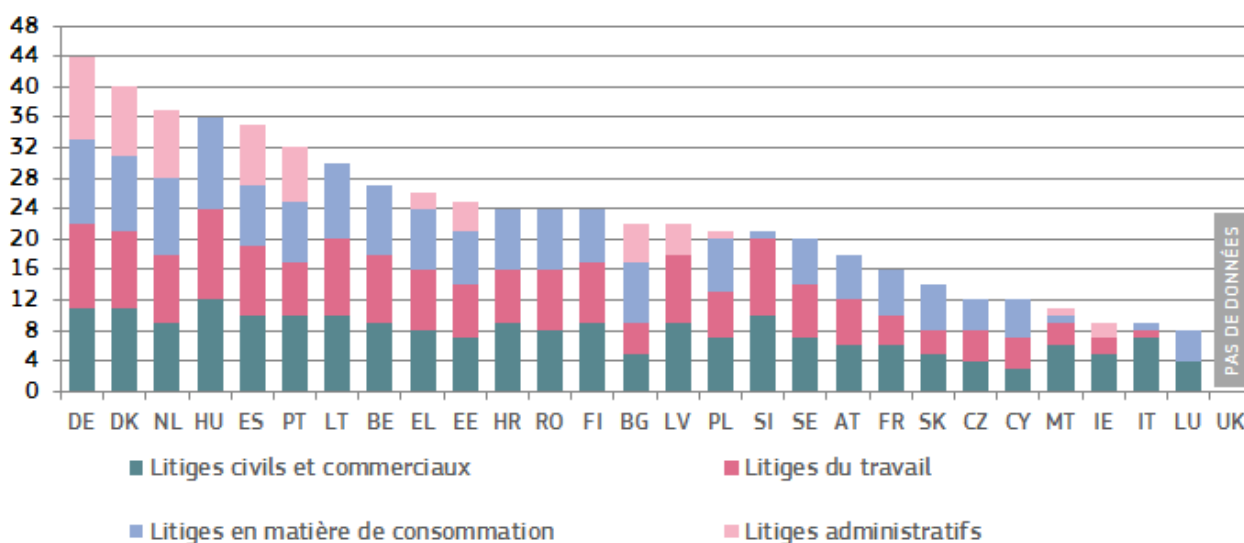
— Accès aux méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges —

Le graphique 27 illustre les efforts déployés par les États membres pour promouvoir le recours volontaire aux méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL), au moyen de mesures d'incitation spécifiques, qui peuvent varier selon le domaine du droit ⁽⁸⁶⁾.

⁸⁵ Données 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux.

⁸⁶ Les méthodes visant à promouvoir et à encourager le recours au REL ne couvrent pas les obligations de recourir à celui-ci avant d'entamer une action en justice, car de telles obligations suscitent des inquiétudes quant à leur compatibilité avec le droit à un recours effectif devant un tribunal consacré par la charte des droits fondamentaux de l'UE.

Graphique 27: promotion et incitations en faveur du recours aux méthodes de REL (*)
 [source: Commission européenne ⁽⁸⁷⁾]



(*) Maximum possible: 48 points. Données agrégées fondées sur les indicateurs suivants: 1) site web fournissant des informations sur les méthodes de REL; 2) campagnes publicitaires dans les médias; 3) brochures destinées au grand public; 4) les tribunaux organisent sur demande des séances d'information spécifiques sur les méthodes de REL; 5) coordonnateur en matière de méthodes de REL et/ou de médiation dans les tribunaux; 6) publication des évaluations du recours aux méthodes de REL; 7) publication de statistiques concernant le recours aux méthodes de REL; 8) l'aide juridictionnelle couvre (en partie ou intégralement) les coûts engendrés par les méthodes de REL; 9) remboursement total ou partiel des droits de greffe, y compris les droits de timbre si la méthode de REL porte ses fruits; 10) aucun avocat requis pour la procédure de REL; 11) le juge peut agir en tant que médiateur; et 12) l'accord conclu par les parties devient exécutoire devant les tribunaux. Pour chacun de ces 12 indicateurs, un point a été attribué pour chaque domaine du droit. **DK**: chaque juridiction dispose d'un ambassadeur chargé de promouvoir le recours à la médiation. Les juridictions administratives peuvent proposer aux parties de recourir à la médiation. **IE**: les affaires administratives sont intégrées à la catégorie des affaires civiles et commerciales. **EL**: la REL existe dans le domaine des procédures de passations de marchés publics devant les cours d'appel administratives. **ES**: la REL est obligatoire dans les affaires relevant du droit du travail. **LT**: un secrétaire de l'administration nationale des cours et tribunaux coordonne le processus de médiation judiciaire au sein des juridictions. **PT**: pour les litiges civils/commerciaux, les droits de greffe ne sont remboursés que devant les justices de paix. **SK**: l'ordre juridique slovaque ne peut intégrer le recours au REL pour des raisons administratives. **SE**: les juges ont le choix des procédures en ce qui concerne le REL. En effet, ils ont l'obligation de rechercher un règlement à l'amiable sauf si cela se révèle inapproprié.

3.2.2. Ressources

Des ressources suffisantes, y compris les investissements nécessaires dans les infrastructures physiques et techniques, ainsi qu'un personnel qualifié, formé et rémunéré de manière appropriée dans toutes les catégories, sont nécessaires au bon fonctionnement du système judiciaire. Sans locaux adaptés, sans outils ou sans personnel possédant les qualifications et les compétences requises et ayant accès à la formation continue, la qualité des procédures et des décisions est compromise.

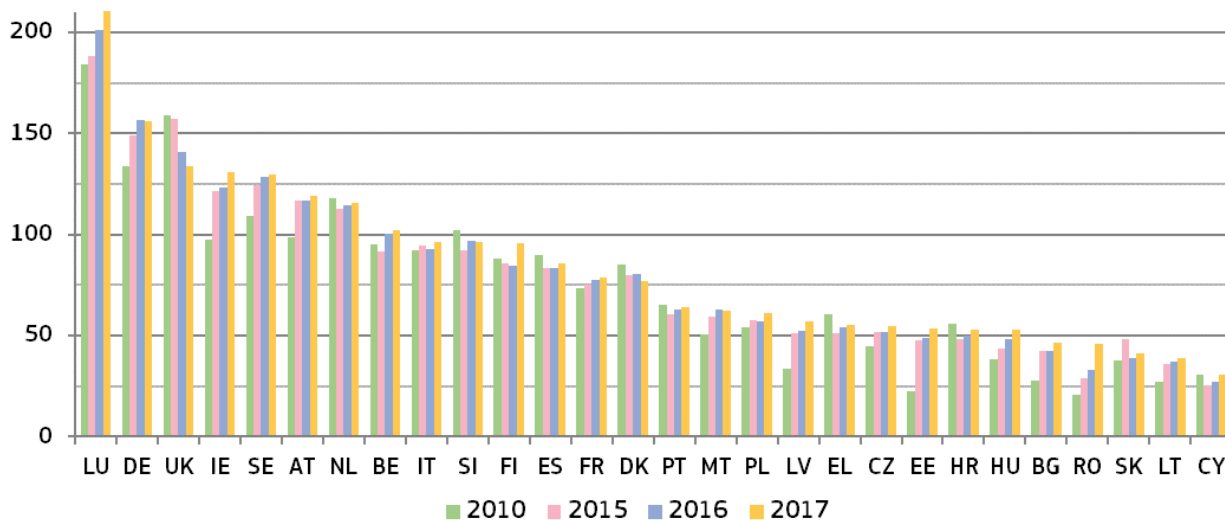
— Ressources financières —

Les graphiques ci-dessous présentent les dépenses publiques réelles relatives au fonctionnement du système judiciaire (hormis les prisons), à la fois par habitant (graphique 28) et en tant que part du produit intérieur brut (PIB) (graphique 29), les critères sur la base desquels sont déterminées

⁸⁷ Données pour 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux.

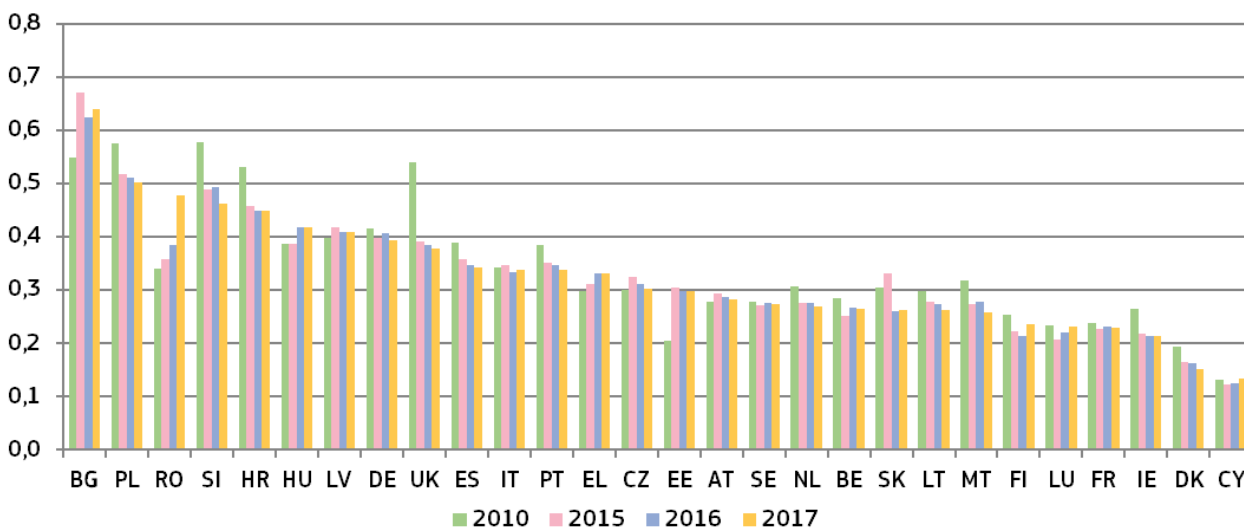
les ressources financières (graphique 30) et, enfin, les principales catégories de dépenses consacrées aux juridictions (graphique 31) ⁽⁸⁸⁾.

Graphique 28: Total des dépenses des administrations publiques consacrées aux juridictions (*) (en EUR par habitant) (source: Eurostat)



(*) Les États membres sont classés en fonction des dépenses de 2017 (des plus élevées aux moins élevées). Les données de 2017 pour l'ES, la FR, la HR, les NL et la SK sont provisoires.

Graphique 29: Total des dépenses des administrations publiques consacrées aux juridictions (*) (en % du PIB) (source: Eurostat)

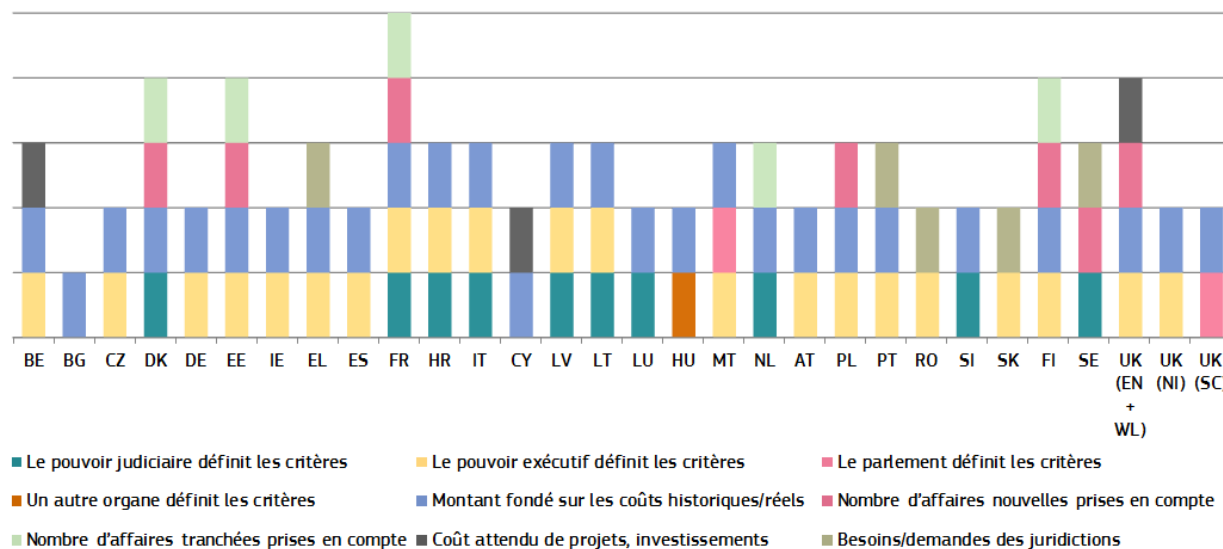


(*) Les États membres sont classés en fonction des dépenses de 2017 (des plus élevées aux moins élevées). Les données de 2017 pour l'ES, la FR, la HR, les NL et la SK sont provisoires.

⁸⁸ Dépenses totales (réelles) des administrations publiques consacrées à l'administration, au fonctionnement et au soutien des juridictions administratives, civiles et pénales et du système judiciaire, y compris l'exécution des amendes et les règlements judiciaires imposés par les juridictions, le fonctionnement des régimes de mise à l'épreuve (probation) et l'aide juridictionnelle, ainsi que la représentation légale et le conseil juridique pour le compte des administrations publiques ou pour le compte de tiers aux frais ou à la charge des administrations publiques, en espèces ou sous forme de services, à l'exception de l'administration pénitentiaire (données de la comptabilité nationale, classification des fonctions des administrations publiques, groupe 03.3), gov_10a_exp, disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Le graphique 30 montre quel pouvoir de l'État (judiciaire, législatif ou exécutif) définit les critères à appliquer pour déterminer les ressources financières de l'appareil judiciaire, ainsi que le type de critères appliqués.

Graphique 30: Critères utilisés pour déterminer les ressources financières du système judiciaire (*)⁽⁸⁹⁾



(*) **DK**: le nombre d'affaires nouvelles et tranchées en première instance est pris en compte. **DE**: uniquement pour le budget de la Cour suprême fédérale — pour les première et deuxième instances. Les systèmes judiciaires varient d'un Land à l'autre. **EE**: le nombre d'affaires nouvelles et tranchées en première et deuxième instances. **FR**: le nombre d'affaires nouvelles et tranchées pour toutes les instances; le nombre d'affaires tranchées sur la base d'une évaluation des coûts pour les tribunaux est pris en compte. **IT**: le ministère de la justice définit les critères pour les juridictions civiles et pénales, tandis que le Conseil de la justice (CPGA) définit les critères pour les juridictions administratives. **HU**: la loi dispose que les rémunérations des juges doivent être fixées dans la loi sur le budget central de manière à ce que le montant ne soit pas inférieur à son niveau de l'année précédente. **NL**: le nombre d'affaires tranchées sur la base d'une évaluation des coûts pour les tribunaux est pris en compte. **FI**: le nombre d'affaires tranchées sur la base d'une évaluation des coûts pour les tribunaux est pris en compte.

Le graphique 31 montre, pour la première fois, les principales catégories économiques comprenant les dépenses des administrations publiques consacrées aux juridictions: 1) les salaires et traitements des juges et des membres du personnel judiciaire, y compris les cotisations sociales [«rémunération des salariés»⁽⁹⁰⁾], 2) les dépenses de fonctionnement pour les biens et services consommés par les juridictions telles que la location de bâtiments, les fournitures de bureau, l'énergie et l'aide juridictionnelle [«consommation intermédiaire»⁽⁹¹⁾], 3) les investissements

⁸⁹ Données recueillies au moyen d'un questionnaire actualisé, élaboré par la Commission en étroite association avec le RECJ. Les réponses des États membres non dotés d'un conseil de la justice ont été obtenues en coopération avec le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE.

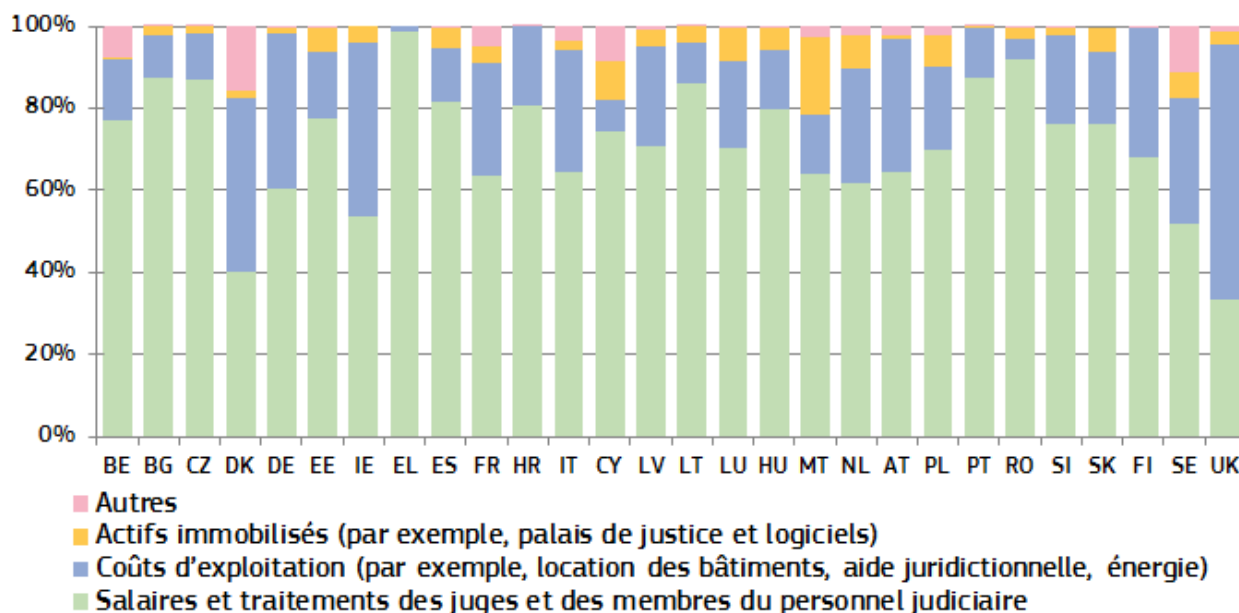
⁹⁰ La rémunération des employés se compose de salaires et de traitements en espèces ou en nature (D.11) et des cotisations sociales effectives et imputées de l'employeur (D.121 et D.122). Voir: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees.

⁹¹ La consommation intermédiaire est un concept de comptabilité nationale qui mesure la valeur des biens et services consommés en tant qu'intrants dans un processus de production. En sont exclus les [actifs fixes](#) dont la consommation est enregistrée dans la catégorie du [capital fixe](#). Les biens et services concernés sont soit transformés, soit entièrement consommés au cours du processus de production.

Voir https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption.

dans les actifs fixes comme les palais de justice et les logiciels [«formation brute de capital fixe» (92)], et 4) les autres dépenses.

Graphique 31: Total des dépenses des administrations publiques consacrées aux juridictions (en 2017, en % des dépenses) (source: Eurostat)

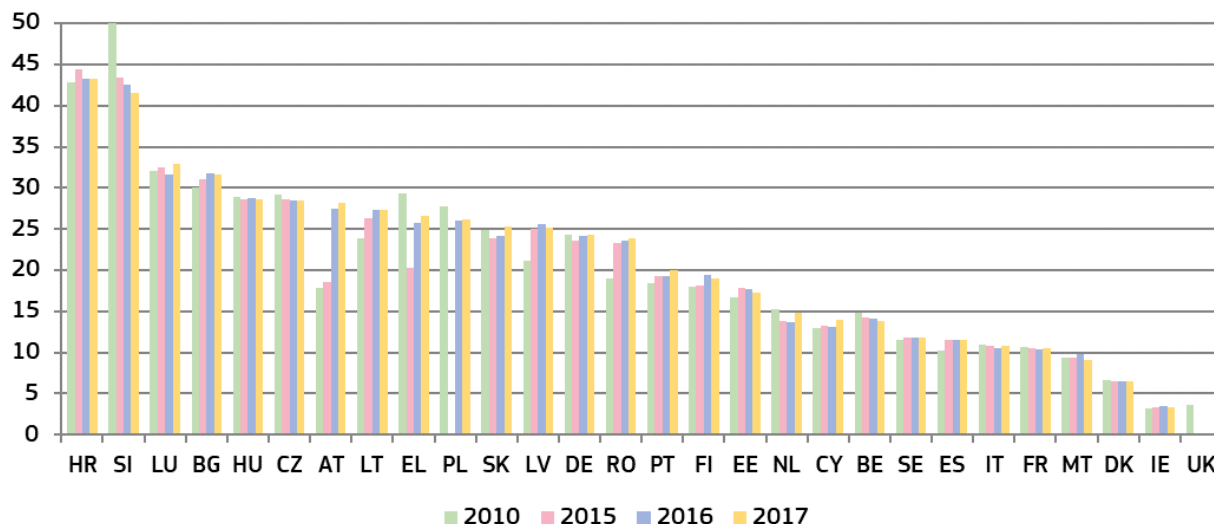


— Ressources humaines —

Des ressources humaines adéquates sont essentielles pour un système judiciaire de qualité. La diversité parmi les juges, y compris un équilibre entre hommes et femmes, apporte des connaissances, des compétences et une expérience complémentaires et reflète la réalité de la société.

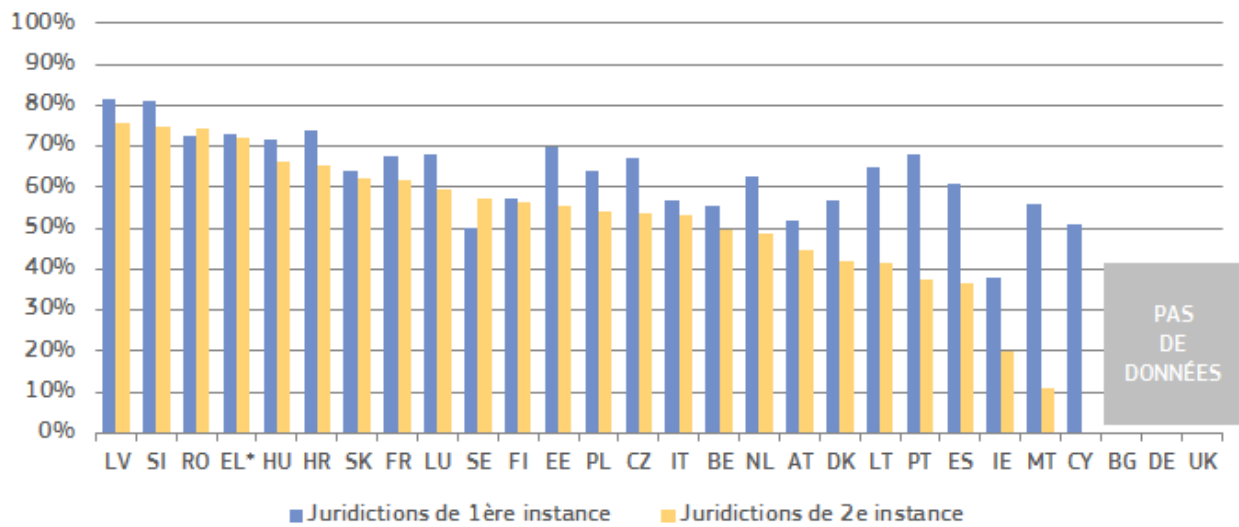
⁹² La formation brute de capital fixe, dont l'abréviation est «FBCF», se compose des investissements réalisés par les producteurs résidents, cessions déduites, dans les [actifs](#) fixes au cours d'une période donnée. Elle inclut également certains ajouts à la valeur d'actifs non produits réalisés par des unités productives ou institutionnelles. Par actifs fixes, il faut entendre des actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue pendant une durée d'au moins un an. Voir [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross fixed capital formation \(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_(GFCF)).

Graphique 32: Nombre de juges (*) (pour 100 000 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



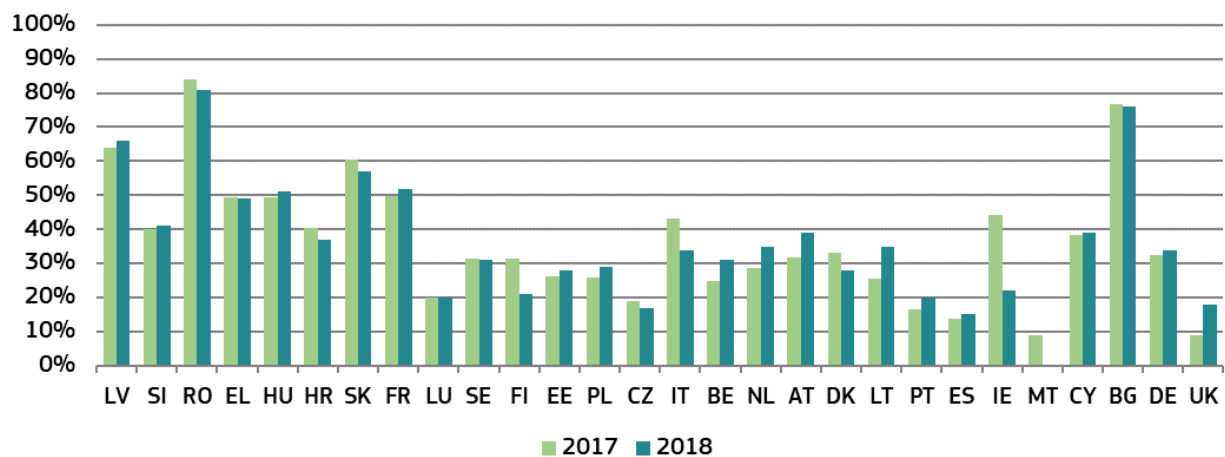
(*) Cette catégorie correspond aux juges travaillant à temps plein, selon la méthodologie de la CEPEJ. Elle n'inclut pas les «Rechtspfleger» (auxiliaires de justice) qui existent dans certains États membres. **AT**: les données sur la justice administrative du cycle 2016 sont intégrées pour la première fois. **EL**: le nombre total de juges professionnels comprend différentes catégories selon les années indiquées ci-dessus, ce qui explique en partie leur variation. Depuis 2016, les données sur le nombre de juges professionnels incluent toutes les catégories de juges en matière de justice pénale et civile, ainsi que les juges administratifs. **IT**: les juridictions administratives régionales, les commissions d'audit régionales, les commissions fiscales locales et les juridictions militaires ne sont pas prises en compte. **UK**: moyenne pondérée des trois juridictions. Les données de 2010 contiennent des données de 2012 pour le **UK (NI)**. **LU**: les chiffres ont été révisés à la suite d'une amélioration méthodologique.

Graphique 33: Proportion de femmes parmi les juges professionnels dans les juridictions de première et deuxième instances en 2017 (source: étude de la CEPEJ)



(*) EL: données relatives à l'année 2016.

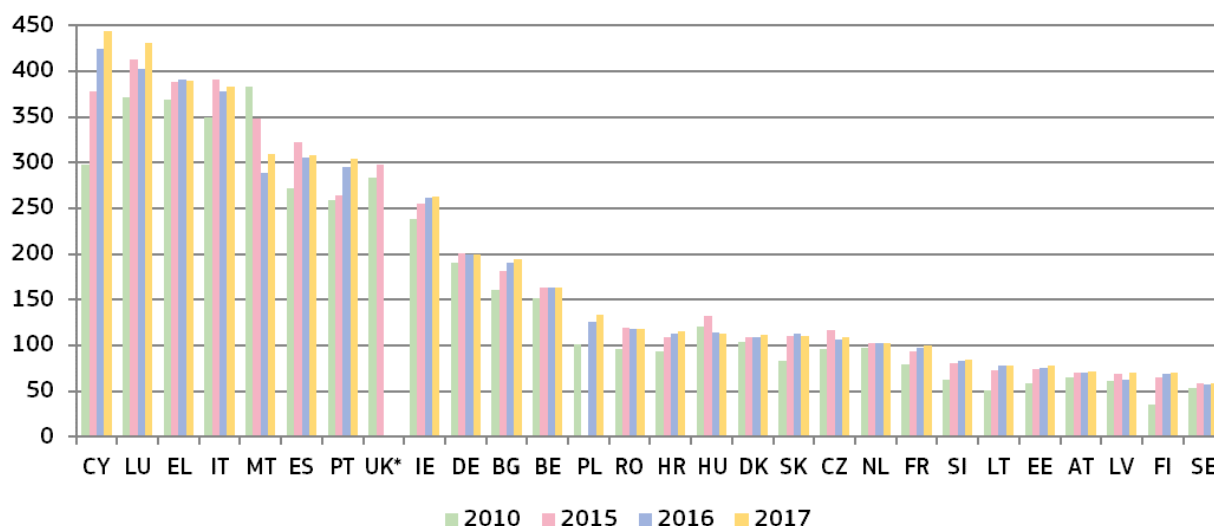
Graphique 34: Proportion de femmes parmi les juges professionnels dans les Cours suprêmes en 2017 et 2018 (*) [source: Commission européenne (⁹³)]



(*) Les États membres sont classés dans le même ordre que dans le graphique 33.

⁹³ Données de 2018. Base de données statistiques sur l'égalité hommes-femmes de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, disponible à l'adresse: http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natert_wmid_natert_supcrt.

Graphique 35: Nombre d'avocats (*) (pour 100 000 habitants) (source: étude de la CEPEJ)

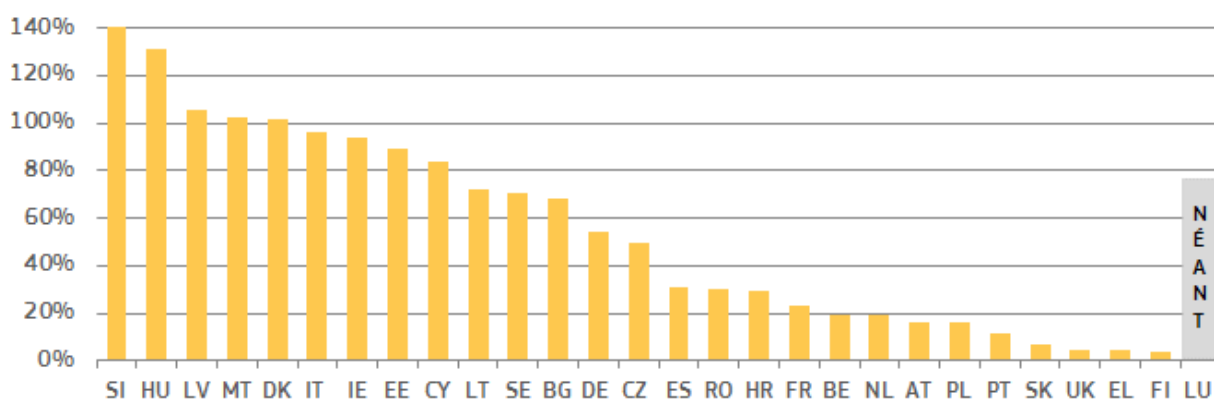


(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, le terme «avocat» désigne une personne qualifiée et autorisée par le droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester en justice ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique [recommandation R(2000)21 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat]. **DE:** aucune distinction n'est établie entre les différents groupes d'avocats en Allemagne, par exemple entre les «solicitors» et les «barristers». **FI:** depuis 2015, le nombre d'avocats présenté comprend à la fois le nombre d'avocats travaillant dans le secteur privé et celui des avocats travaillant dans le secteur public. **UK:** données pour 2010 et 2014.

— Formation —

La formation judiciaire est importante dans la mesure où elle contribue à la qualité des décisions de justice et au service de justice rendu aux citoyens. Les données figurant ci-dessous couvrent la formation judiciaire dans un large éventail de domaines, notamment la communication avec les parties et avec la presse, ainsi que les compétences judiciaires.

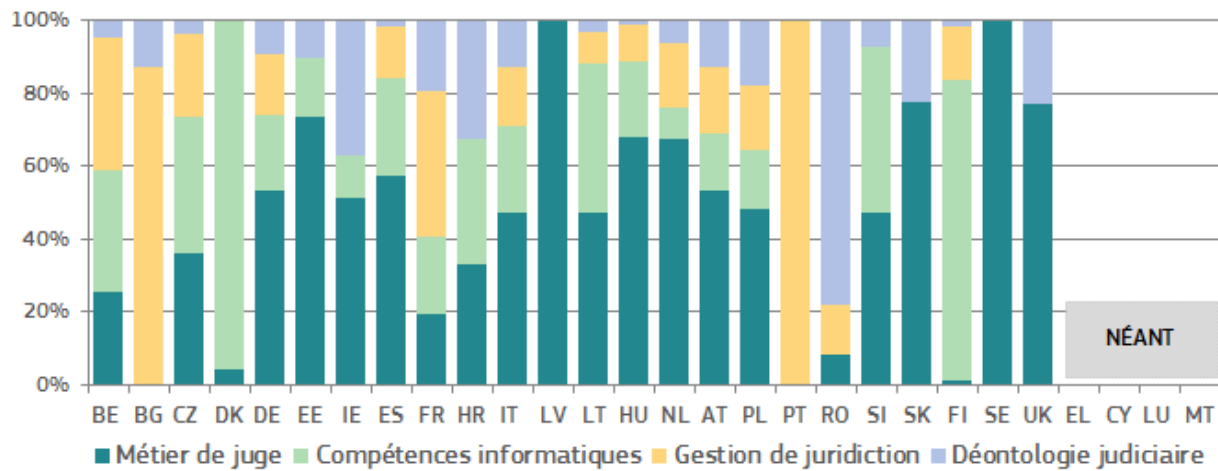
Graphique 36: Juges participant à des activités de formation continue relatives au droit de l'UE ou au droit d'un autre État membre (*) (en pourcentage du nombre total de juges) [source: Commission européenne (⁹⁴)]



(*) Les valeurs de certains États membres ont été réduites à des fins de présentation (SI = 257 %). Dans plusieurs États membres, le ratio de participants est supérieur à 100 %, ce qui signifie que certains participants ont assisté à plusieurs activités de formation. **DK:** les données incluent le personnel judiciaire. **IT:** les juridictions administratives régionales, les commissions d'audit régionales, les commissions fiscales locales et les juridictions militaires ne sont pas prises en compte. **AT:** les données incluent les procureurs. **UK:** données de 2016.

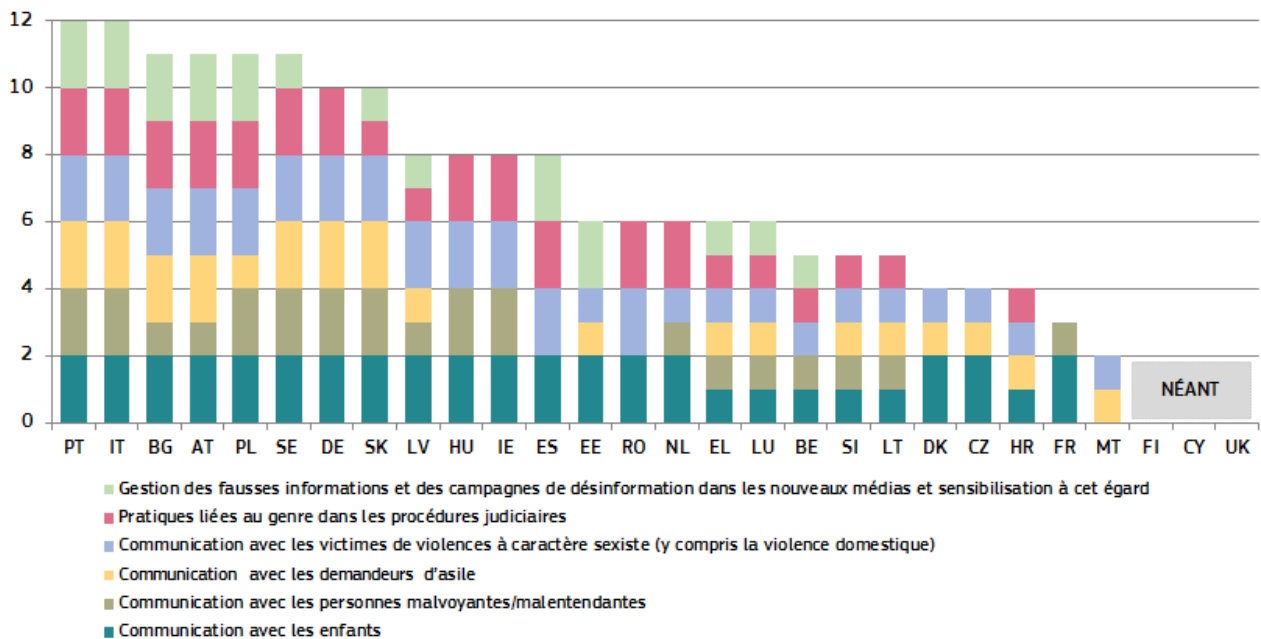
⁹⁴ Données de 2017 collectées en collaboration avec le Réseau européen de formation judiciaire et la CEPEJ.

Graphique 37: Proportion de juges en formation continue selon différents types de compétences (*) (en pourcentage du nombre total de juges bénéficiant de ces types de formations) [source: Commission européenne (⁹⁵)]



(*) Le tableau indique la répartition des juges participant à des activités de formation continue (c'est-à-dire celles ayant lieu après la période de formation initiale pour devenir juge) dans chacun des quatre domaines répertoriés, exprimée en pourcentage du nombre total de juges bénéficiant de ces types de formations. Les activités de formation juridique ne sont pas prises en compte. Les autorités chargées de la formation judiciaire en **EL**, à **CY**, au **LU** et à **MT** n'ont proposé aucune activité de formation spécifique pour les compétences sélectionnées. **DK**: les données incluent le personnel judiciaire. **AT**: les données incluent les procureurs. **UK**: les données concernent l'Angleterre et le pays de Galles.

Graphique 38: Disponibilité d'actions de formation pour les juges en matière de communication (*) [source: Commission européenne (⁹⁶)]



(*) Maximum possible: 12 points. Les États membres ont reçu un point s'ils disposent d'une formation initiale et un point s'ils disposent d'une formation continue (maximum de deux points pour chaque type de formation). **DK**: aucune formation n'est prévue pour la communication avec les personnes malvoyantes ou malentendantes, car l'État offre à ces personnes un soutien sous la forme d'outils ou d'un assistant dans la salle d'audience, par exemple un interprète en langue des signes.

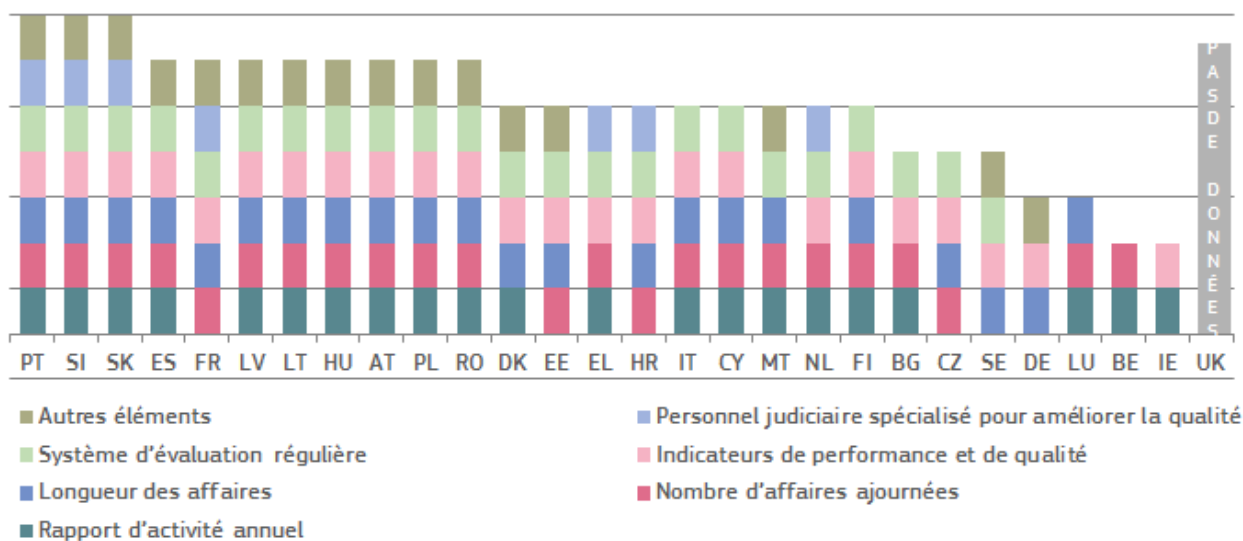
⁹⁵ Données de 2017 collectées en collaboration avec le Réseau européen de formation judiciaire et la CEPEJ. Le «métier de juge» comprend des activités telles que la conduite d'audiences, la rédaction de décisions ou la rhétorique.

⁹⁶ Données pour 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

3.2.3. Outils d'évaluation

Le suivi et l'évaluation des activités des cours et des tribunaux contribuent à détecter les lacunes et les besoins et, par conséquent, aident le système judiciaire à améliorer sa qualité. Une évaluation régulière pourrait accroître la réactivité du système judiciaire face aux défis actuels et à venir. Des outils TIC appropriés permettraient de disposer de systèmes de gestion des dossiers en temps réel et pourraient contribuer à la fourniture de statistiques normalisées sur les juridictions au niveau national. Ils pourraient en outre servir à la gestion de l'arriéré judiciaire et des systèmes automatisés d'alerte précoce. Les enquêtes sont essentielles pour évaluer le fonctionnement des systèmes judiciaires du point de vue des praticiens du droit et des usagers de la justice. Un suivi adéquat des enquêtes constitue une condition préalable à l'amélioration de la qualité des systèmes judiciaires.

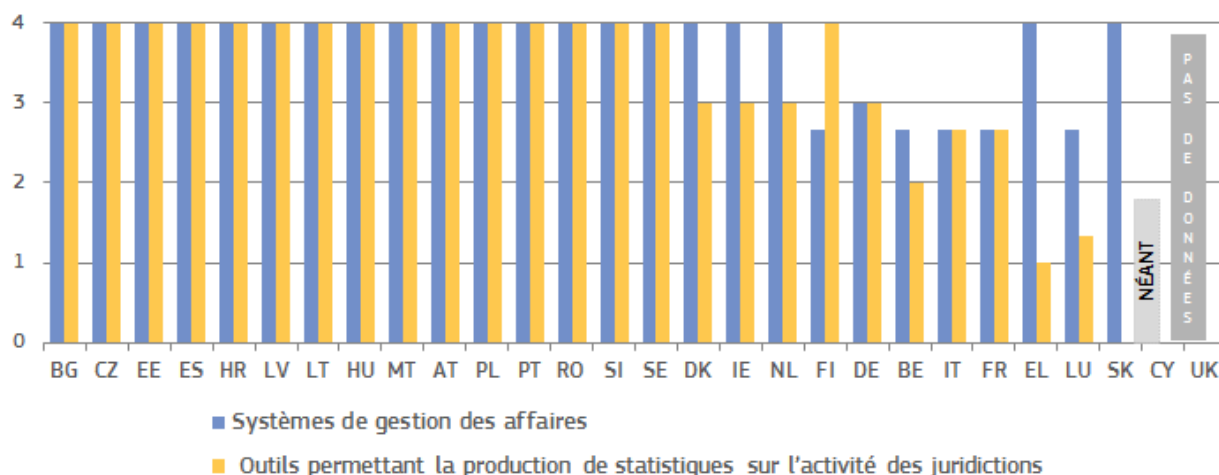
Graphique 39: Disponibilité des moyens de suivi et d'évaluation des activités des juridictions (*) [source: étude de la CEPEJ (⁹⁷)]



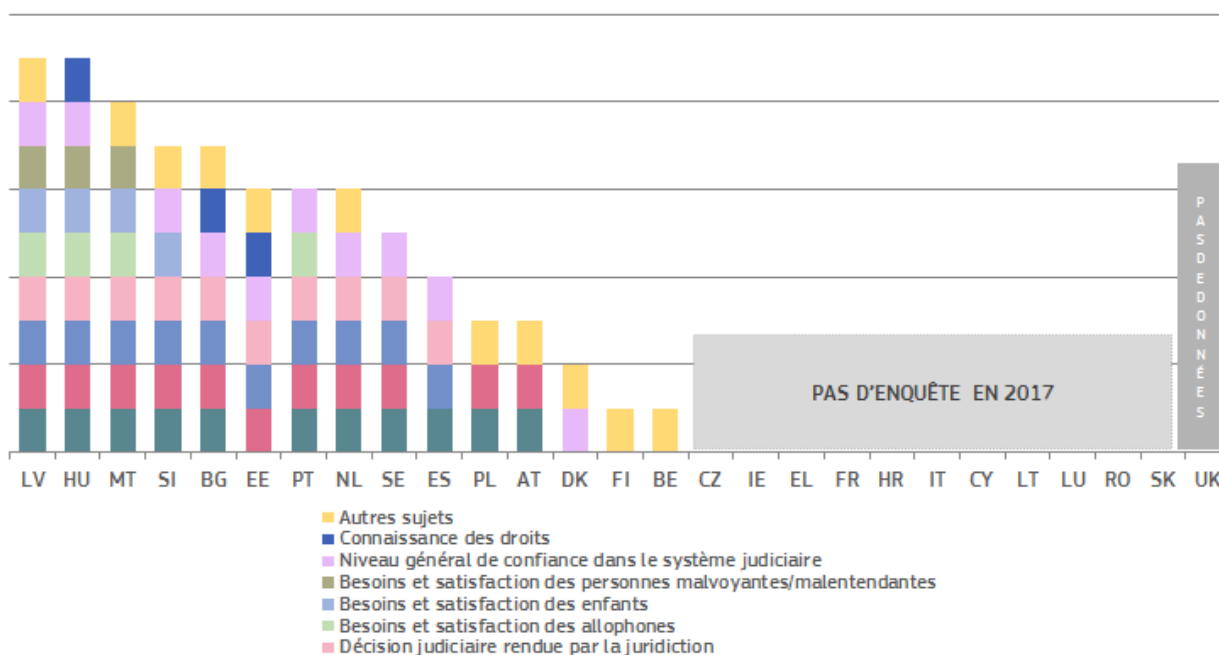
(*) Le système d'évaluation porte sur la performance des systèmes judiciaires, mesurée au moyen d'indicateurs et d'objectifs. En 2018, tous les États membres ont déclaré disposer d'un système leur permettant de suivre le nombre d'affaires nouvelles et de décisions rendues, ainsi que la durée des procédures, ces catégories devenant ainsi superflues pour le graphique ci-dessus. De même, le travail en profondeur réalisé sur les normes de qualité les a remplacées en tant que catégories d'évaluation. Les données relatives aux «autres éléments» comprennent, par exemple, le taux de variation du stock d'affaires pendantes (**AT**, **FR**), le nombre de procédures d'appel et de procédures exécutoires (**ES**), le nombre d'affaires en fonction du type de litiges (**SK**), l'issue des affaires, par exemple la satisfaction partielle ou totale (**SK**), les condamnations définitives et les affaires suspendues (**RO**) et le nombre d'audiences (**PL**).

⁹⁷ Données 2017.

Graphique 40: Disponibilité des TIC pour la gestion des affaires et pour les statistiques sur l'activité des juridictions [0 = existe dans 0 % des juridictions; 4 = existe dans 100 % des juridictions ⁽⁹⁸⁾] (source: étude de la CEPEJ)



Graphique 41: Sujets des enquêtes menées auprès des usagers de la justice ou des praticiens du droit (*) [source: Commission européenne ⁽⁹⁹⁾]



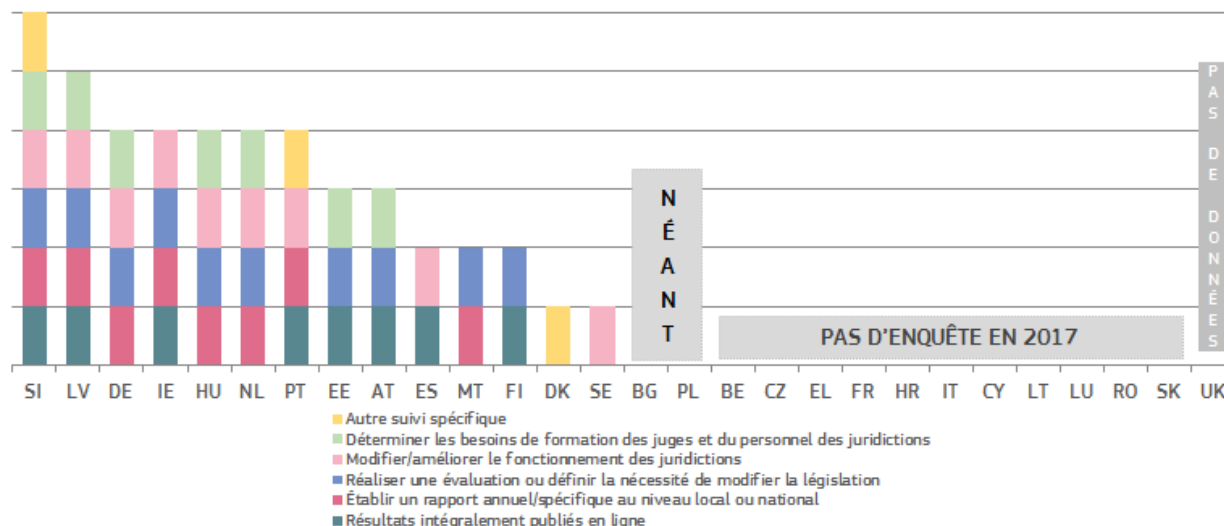
(*) Les États membres ont reçu un point par sujet indiqué dans l'enquête, que celle-ci ait été réalisée au niveau national, régional ou des juridictions. La catégorie «autres sujets» couvre notamment: l'accessibilité physique (MT); la fonctionnalité du portail en ligne fournissant les informations sur les juridictions (DK); l'accès aux informations sur les juridictions (PT); ainsi que la disponibilité et la lisibilité des formulaires et des instructions fournies pour les compléter (PL). Cette catégorie couvre également les enquêtes menées auprès du personnel

⁹⁸ Données 2017. Un taux d'équipement entre 100 % (dispositif complètement déployé) et 0 % (dispositif inexistant) indique la présence fonctionnelle au sein des juridictions du dispositif couvert par le graphique, selon l'échelle suivante: 100 % = 4 points si applicable à tous les domaines / 1,33 point par domaine spécifique; 50-99 % = 3 points si applicable à tous les domaines / 1 point par domaine spécifique; 10-49 % = 2 points si applicable à tous les domaines / 0,66 point par domaine spécifique; 1-9 % = 1 point si applicable à tous les domaines / 0,33 point par domaine spécifique. Le domaine concerne le type de litige traité (civil/commercial, pénal, administratif ou autre).

⁹⁹ Données pour 2017 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

judiciaire concernant, par exemple, l'intégrité des juges (**HU**), le niveau de connaissances et de culture personnelle des employés des juridictions (**PL**) et le profil de propriétés du système judiciaire (**AT**), ainsi que les aspects qualitatifs comme la satisfaction (**AT**), la qualité des décisions (**MT**), la loyauté envers les juridictions (**PT**) et l'élaboration de sanctions appropriées (**FI**).

Graphique 42: Suivi des enquêtes menées auprès des usagers de la justice ou des praticiens du droit (*) [source: Commission européenne ⁽¹⁰⁰⁾]



(*) Les États membres ont reçu un point par type de suivi. La catégorie «autre suivi spécifique» couvre les activités suivantes: orientations et cadre pour un nouveau portail en ligne (**DK**), orientations pour la direction opérationnelle et relative aux mesures (**MT**), amélioration des perceptions générales concernant le système judiciaire (**PT**), et publication d'outils informatiques destinés au grand public. **IE**: les données correspondent à l'enquête en matière d'homologation menée en 2016.

3.2.4. Normes

Les normes peuvent rehausser le niveau de qualité des systèmes judiciaires. Pour la première fois, à partir des données rassemblées par l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'UE (ACA-Europe) et le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE, le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE présente une vue d'ensemble des pratiques, utilisées dans les juridictions suprêmes et inférieures, qui contribuent à la qualité des décisions (graphique 43).

Dans le prolongement de l'examen de certaines normes relatives au calendrier et aux informations communiquées aux parties réalisé dans l'édition précédente, le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE se concentre sur le calendrier, l'arriéré et les délais en tant qu'outils de gestion dans le système judiciaire ⁽¹⁰¹⁾. Le graphique 44 donne une vue d'ensemble des États membres qui utilisent les normes relatives aux dates limites, aux délais et à l'arriéré. Les dates limites sont des délais quantitatifs, par exemple le nombre maximal de jours entre l'enregistrement d'une affaire et la première audience. Les arriérés sont des affaires antérieures à une période déterminée. Les délais sont des cibles/pratiques mesurables, par exemple le fait de préciser qu'une partie prédéfinie des affaires sera achevée dans un laps de temps donné. Le graphique 45 indique quels sont les organes qui définissent, contrôlent et suivent les normes en

¹⁰⁰ Données pour 2017 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

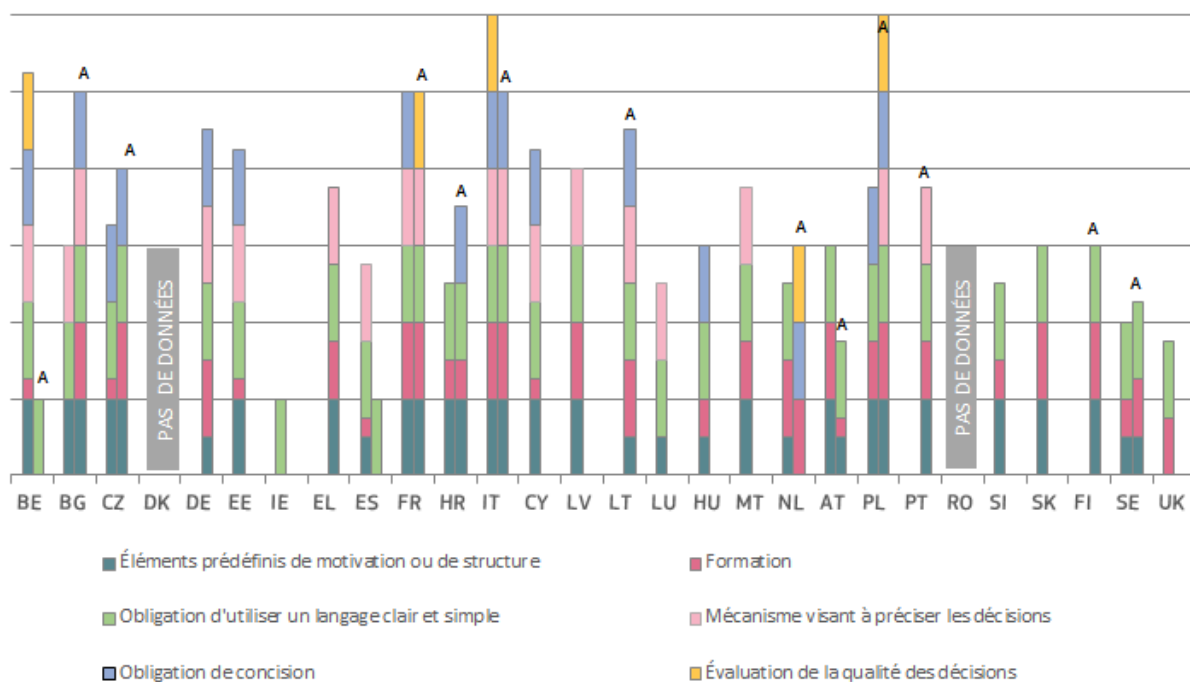
¹⁰¹ Dans le tableau de bord de la justice dans l'UE, les normes sur les dates limites et les délais vont au-delà des exigences découlant du droit dont dispose toute personne à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable, consacré par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

matière d'arriéré, et le graphique 46 présente de manière plus détaillée certains aspects liés aux délais.

— *Qualité des décisions* —

Les décisions de justice de qualité sont généralement considérées comme étant celles qui sont rédigées clairement et bien structurées, et qui trouvent un juste équilibre entre motivation claire et concision, ce qui facilite leur compréhension et leur application. La formulation et la structure des décisions de justice peuvent également avoir une incidence sur la façon dont elles sont traitées par les programmes informatiques, en particulier par les applications de traitement du langage naturel (TLN). Ce résultat final ne peut être atteint que par l'intermédiaire d'une combinaison d'éléments complexes et très diversifiés, comme la formation professionnelle de qualité pour les juges et l'adoption de bonnes pratiques en matière de rédaction et de contrôle de la qualité des décisions, dans le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'UE (ACA-Europe) a établi un questionnaire auquel ont répondu les cours administratives suprêmes et les cours suprêmes (membres du Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE). Sans analyser le fond des décisions individuelles, le graphique 43 présente les normes adoptées par les États membres au sujet d'indicateurs déterminés dont il est estimé qu'ils contribuent à la qualité générale des décisions.

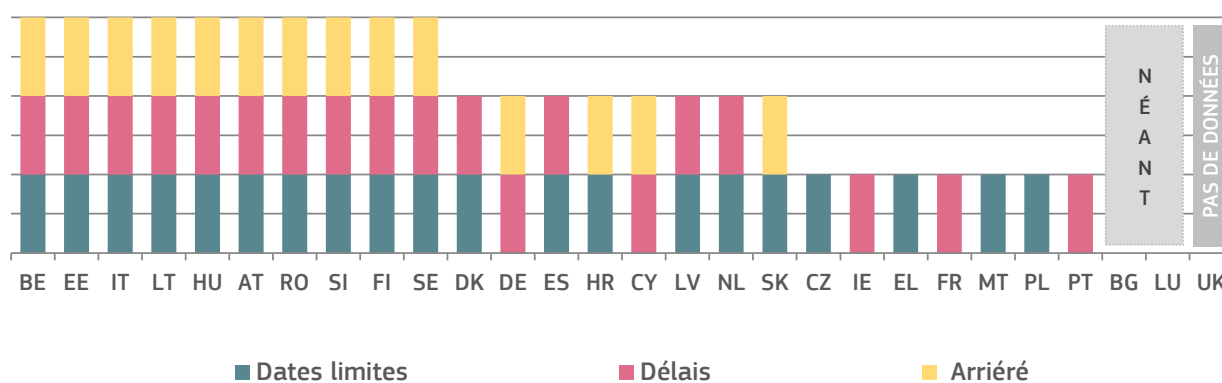
Graphique 43: Normes appliquées afin d'améliorer la qualité des décisions dans les juridictions suprêmes (*) (source: Commission européenne avec l'ACA-Europe et le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE)



(*) Pour chaque État membre, la colonne de gauche présente les pratiques des cours suprêmes et la colonne de droite les pratiques des cours administratives suprêmes (colonne marquée de la lettre «A»). Les États membres apparaissent dans l'ordre alphabétique de leur appellation géographique en langue originale. Les États membres ont reçu un point par indicateur relatif à la qualité des décisions. La formation comprend la formation juridique des juges sur la structure des décisions écrites (0,25 point), la formation juridique des juges des cours suprêmes sur le style de la motivation des décisions écrites, la formation juridique des juges des juridictions inférieures sur le style de la motivation des décisions écrites (0,25 point) et la formation sur la rédaction des décisions (dans le cadre de l'université, de l'école de la magistrature ou au cours de la vie professionnelle) (0,25 point). Une obligation de recourir à une langue claire et simple existe, que ce soit en raison d'une exigence législative, réglementaire ou d'une exigence liée à la pratique professionnelle (1 point). L'obligation de concision est considérée comme applicable, qu'elle soit fondée sur la législation, les règlements des juridictions ou les pratiques (1 point). L'évaluation de la

qualité des décisions correspond à l'existence d'un mécanisme interne, au niveau de la cour suprême, visant à évaluer la qualité globale de ses propres décisions (1 point). **IT**, Corte Suprema di Cassazione: s'il n'existe aucun outil procédural visant à apporter des précisions aux décisions, dans certains cas, il est toutefois possible que certains aspects de l'affaire soient éclaircis lors de la phase de l'exécution de la décision devant un juge compétent. **DK et RO**: pas de données. Juridictions participantes: **BE**: Cour de cassation et Conseil d'État. **BG**: Върховен касационен съд (Cour suprême) et Върховен административен съд (Cour administrative suprême). **CZ**: Nejvyšší soud (Cour suprême) et Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême). **DE**: Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale). **EE**: Riikohus (Cour suprême). **IE**: Chúirt Uachtarach (Cour suprême). **EL**: Συμβούλιο της Επικρατείας (Conseil d'État). **ES**: Tribunal Supremo (Cour suprême). **FR**: Cour de cassation et Conseil d'État. **HR**: Vrhovni sud (Cour suprême) et Visoki upravni (Cour administrative suprême). **IT**: Corte Suprema di Cassazione (Cour suprême) et Consiglio de Stato (Conseil d'État). **CY**: Ανώτατο Δικαστήριο (Cour suprême). **LV**: Augstākā tiesa (Cour suprême). **LT**: Vyriausiasis Administracinis Teismas (Cour administrative suprême). **LU**: Cour de cassation. **HU**: Kúria (Cour suprême). **MT**: Cour d'appel. **NL**: Hoge Raad (Cour suprême) et Raad van State (Conseil d'État). **AT**: Oberster Gerichtshof (Cour suprême) et Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative suprême). **PL**: Sąd Najwyższy (Cour suprême) et Naczelny Sąd Administracyjny (Cour administrative suprême). **PT**: Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême). **SI**: Vrhovno sodišče (Cour suprême). **SK**: Najvyšší súd (Cour suprême). **FI**: Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême). **SE**: Högsta domstolen (Cour suprême) et Högsta förvaltningsdomstolen (Cour administrative suprême). **UK**: Supreme Court (Cour suprême).

Graphique 44: Normes relatives au calendrier (*) [source: Commission européenne (102)]



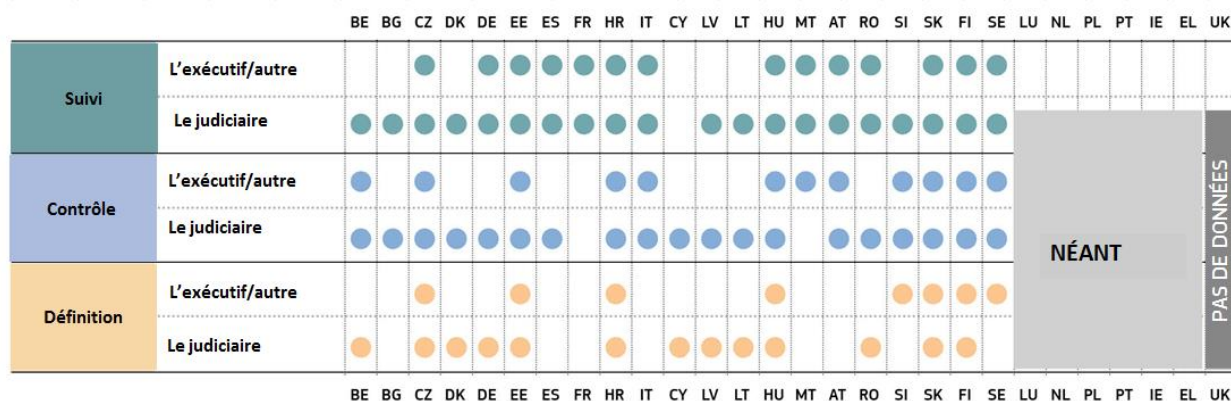
(*) Les États membres ont reçu un point si des normes sont définies, quel que soit le domaine du droit (civil/commercial, administratif ou autre).

Le graphique 45 met l'accent sur les normes relatives à l'arriéré, qui correspondent à des mesures de réduction des retards afin d'améliorer le rythme de la définition des procédures. Ce graphique montre les compétences des différentes branches du pouvoir des États membres pour définir, contrôler et suivre les normes relatives à l'arriéré. Le graphique 46 se concentre sur les délais, qui peuvent constituer un outil de gestion efficace pour la justice, étant donné qu'ils permettent de déceler les problèmes d'efficacité potentiels et contribuent à la recherche de solutions (par exemple, ressources humaines ou financières supplémentaires, réorganisation du processus de gestion des juridictions, assistance temporaire en faveur d'une juridiction).

¹⁰² Données pour 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

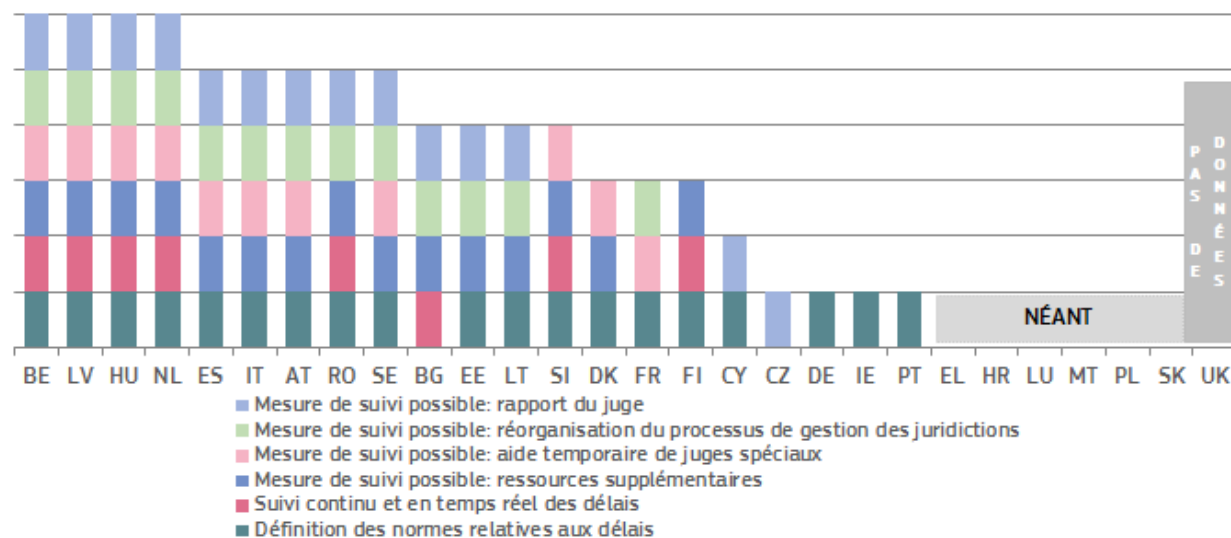
Graphique 45: Définition des normes relatives à l'arriéré et contrôle de leur respect (*)

[source: Commission européenne (103)]



(*) L'«exécutif» englobe les institutions relevant du contrôle direct ou indirect du gouvernement. La catégorie «autre» désigne l'Office national de la magistrature en HU, dont le président est élu parmi des juges, pour une durée de neuf ans, à la majorité qualifiée du Parlement. Le «judiciaire» inclut des instances telles que les présidents des tribunaux, les conseils de la justice ou les instances de juges. HU: l'Office national de la magistrature participe à la définition, au contrôle et au suivi des normes relatives à l'arriéré.

Graphique 46: Délais: définition, contrôle automatique et suivi (*) [source: Commission européenne (104)]



3.2.5. Résumé sur la qualité des systèmes judiciaires

Un accès facile, des ressources suffisantes, des outils d'évaluation efficaces ainsi que des normes et pratiques appropriées sont les facteurs qui contribuent à la qualité élevée des systèmes judiciaires. Les citoyens et les entreprises attendent d'un système judiciaire efficace qu'il rende des décisions de qualité (105). Le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE expose son analyse

103 Données pour 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

104 Données pour 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

105 L'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires est devenue un sujet d'actualité. En avril 2018, la Commission a adopté une communication intitulée «L'intelligence artificielle pour l'Europe» [COM(2018)237 final], qui soulignait l'importance des investissements dans des domaines d'application

comparative de ces facteurs.

Accessibilité

La présente édition du tableau de bord examine les éléments contribuant à un système judiciaire accessible aux citoyens:

- la quasi-totalité des États membres fournissent un accès à **certaines informations en ligne** sur leur système judiciaire, y compris un portail web centralisé contenant des formulaires en ligne et des informations pédagogiques interactives sur les droits légaux (graphique 20). Des différences sont constatées au niveau du contenu des informations fournies et de leur adéquation avec les besoins des citoyens. Par exemple, s'agissant du calcul du montant de l'aide juridictionnelle au moyen d'une simulation en ligne, il est maintenant possible pour les personnes de savoir si elles peuvent bénéficier de cette aide dans un plus grand nombre d'États membres (13). Si des informations pour les citoyens allophones sont disponibles dans la majorité des États membres, cela n'est pas toujours le cas concernant les informations ciblées pour les enfants et les personnes malvoyantes ou malentendantes;
- la **disponibilité de l'aide juridictionnelle et le niveau des droits de greffe** ont une incidence importante sur l'accès à la justice, en particulier pour les personnes en situation de pauvreté. Le graphique 21 montre que, dans certains États membres, des consommateurs dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté Eurostat ne bénéficient d'aucune aide juridictionnelle. Néanmoins, par rapport à l'année précédente, deux de ces États membres ont rendu les conditions d'octroi de cette aide plus accessibles. Dans le même temps, au fil des années, l'aide juridictionnelle est devenue moins accessible dans certains États membres. Le niveau des droits de greffe (graphique 22) est resté largement stable depuis 2016, bien que dans certains États membres, ils aient augmenté proportionnellement aux litiges, en particulier pour les litiges de faible valeur, ce qui est dû à l'augmentation des droits de greffe minimaux applicables. La difficulté rencontrée pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, combinée à des droits de greffe parfois très élevés dans certains États membres, pourrait dissuader certaines personnes en situation de pauvreté d'accéder à la justice;
- la **disponibilité de moyens électroniques** au cours de la procédure judiciaire contribue à faciliter l'accès à la justice et à réduire les retards et les coûts. Le graphique 23 montre que, dans plus de la moitié des États membres, le dépôt électronique des requêtes n'est pas possible, ou ne l'est que dans une mesure limitée, et que les États membres n'autorisent pas tous le suivi en ligne de la progression d'une procédure;
- la plupart des États membres disposent de normes sur la manière **d'informer les parties de l'avancement de leur affaire**, du calendrier des juridictions ou des retards éventuels (graphique 24). Par rapport aux années précédentes, quelques États membres ont considérablement amélioré ces normes. Les différences entre États membres tiennent essentiellement aux méthodes utilisées. Tandis que certains États membres disposent d'un système de notification automatique par courrier électronique ou par SMS pour communiquer des informations sur les retards, les calendriers ou la progression des affaires en général, d'autres fournissent seulement un accès en ligne aux informations concernant l'affaire, et d'autres encore laissent cet aspect à l'appréciation des juridictions;
- par rapport aux années précédentes, l'**accès en ligne aux décisions de justice** (graphique 25) s'est amélioré, en particulier concernant la publication des décisions des instances suprêmes:

essentiels tels que l'administration publique, y compris la justice. Dans les prochaines années, le tableau de bord de la justice dans l'UE pourrait donner une vue d'ensemble de la situation dans les États membres. Les graphiques 26 et 43 (pratiques en matière de publication en ligne des décisions de justice et pratiques pour la qualité des décisions) présentent déjà des données liées à des facteurs qui sont essentiels au développement d'un secteur solide des technologies numériques au service du droit en Europe.

19 États membres publient l'ensemble des décisions en matière civile/commerciale et administrative. Pour la première fois, le tableau de bord de la justice dans l'UE présente la publication des décisions en matière pénale. Il en ressort que 19 États membres publient la totalité des décisions pénales rendues par l'instance suprême. Ces progrès doivent pousser tous les États membres à s'améliorer davantage, les décisions des instances suprêmes jouant un rôle important dans la cohérence de la jurisprudence. Étant donné que diverses pratiques en matière de publication en ligne (graphique 26) permettent de faciliter les recherches dans la jurisprudence pertinente, l'inclusion de mots-clés dans les décisions et l'utilisation accrue de l'identifiant européen de la jurisprudence (ECLI) pourraient être encouragées;

- le nombre d'États membres promouvant le recours volontaire aux **méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL)** (graphique 27) pour les litiges privés continue d'augmenter par rapport aux années précédentes. Pour ce faire, ils ont principalement prévu davantage de mesures d'incitation en faveur du recours au REL dans les différents domaines du droit. Les litiges administratifs ont également été pris en compte et moins de la moitié des États membres permettent le recours au REL dans ce domaine.

Ressources

Des systèmes judiciaires de qualité dans les États membres requièrent un niveau suffisant de ressources financières et humaines, y compris les investissements nécessaires en infrastructures physiques et techniques, une formation initiale et continue appropriée, ainsi que de la diversité parmi les juges, y compris un équilibre hommes-femmes. Le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE révèle ce qui suit:

- en ce qui concerne les **ressources financières**, les données montrent que, dans l'ensemble, en 2017, le total des dépenses des administrations publiques consacrées aux juridictions est resté majoritairement stable dans les États membres et d'importantes différences persistent entre les États membres s'agissant des montants réels à la fois en euros par habitant et en pourcentage du PIB (graphiques 28 et 29). Cependant, le nombre d'États membres ayant réduit leurs dépenses en 2017 est plus faible qu'en 2016. Les États membres recourent essentiellement aux coûts historiques ou effectifs pour déterminer les ressources financières allouées au système judiciaire, et rares sont ceux qui se fondent sur la charge de travail réelle ou sur les demandes des juridictions (graphique 30);
- pour la première fois, à partir des données recueillies par Eurostat, le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE présente également la **ventilation du total des dépenses en différentes catégories**. Le graphique 31 révèle d'importantes différences entre les schémas de dépenses des États membres. D'une part, tandis que les salaires et traitements des juges et des membres du personnel judiciaire (y compris les cotisations sociales) représentent la part la plus importante dans la majorité des États membres, les investissements en actifs fixes tels que les palais de justice et les logiciels sont très faibles, voire inexistant dans certains cas. D'autre part, les dépenses de fonctionnement (location de bâtiments, aide juridictionnelle et autres consommables, par exemple) sont largement plus élevées dans certains États membres (graphique 31);
- les **femmes** sont largement majoritaires parmi les juges. Dans les juridictions de première et deuxième instances, elles sont également en plus grand nombre dans la majorité des États membres (graphique 33). Cette situation est toutefois inversée dans les cours suprêmes, où les femmes représentent moins de 50 % des juges dans la plupart des États membres (graphique 34). Depuis 2010, la proportion de femmes juges dans les cours suprêmes a toutefois augmenté dans la plupart des États membres;
- en ce qui concerne la **formation des juges**, si la plupart des États membres proposent des formations continues relatives au droit de l'Union, au droit d'un autre État membre et au métier de juge, ceux qui offrent des formations sur les compétences informatiques, la gestion

des juridictions et la déontologie judiciaire sont plus rares (graphique 37). Pour ce qui est de la formation sur la communication avec les parties issues de groupes vulnérables, des améliorations semblent avoir été apportées au profit des enfants, des personnes malvoyantes ou malentendantes et des victimes de violences à caractère sexiste (graphique 38), mais dans une moindre mesure pour les demandeurs d'asile. Moins de la moitié des États membres proposent des formations sur la sensibilisation et la capacité de faire face aux fausses informations et aux enjeux liés aux médias sociaux.

Outils d'évaluation

- Le **suivi et l'évaluation** des activités des juridictions (graphique 39) existent dans tous les États membres. Ils se fondent généralement sur différents indicateurs de performance et de qualité, et sur la publication de rapports réguliers. La quasi-totalité des États membres suit le nombre et la durée des affaires judiciaires et dispose de systèmes d'évaluation régulière. Par rapport aux années précédentes, plusieurs États membres ont élargi leur suivi à des éléments plus spécifiques, et certains y ont associé du personnel judiciaire plus spécialisé à des fins de qualité.
- De nombreux États membres doivent encore mettre en œuvre des **systèmes TIC de gestion des affaires** pour que ceux-ci atteignent leur plein potentiel, et aucun progrès n'a été accompli en la matière par rapport aux années précédentes (graphique 40). Ces systèmes ont plusieurs finalités, comme la génération de statistiques, et ils doivent être mis en œuvre de manière cohérente dans l'ensemble du système judiciaire. Certains États membres disposent de systèmes d'alerte précoce pour détecter les dysfonctionnements ou le non-respect des normes en matière de traitement des affaires, ce qui permet de trouver des solutions plus facilement et plus rapidement. Dans certains États membres, il n'est toujours pas possible de garantir une collecte nationale de données dans tous les domaines de la justice.
- Le **recours aux enquêtes** auprès des usagers de la justice et des praticiens du droit (graphique 41) a diminué, un nombre croissant d'États membres choisissant de ne mener aucune enquête. L'accessibilité, le service client, les audiences et les décisions de justice, ainsi que le niveau général de confiance dans le système judiciaire, restent parmi les sujets clés. Cependant, seuls quelques États membres ont mené des enquêtes sur le niveau de satisfaction de groupes présentant des besoins spéciaux et sur la sensibilisation aux droits. La quasi-totalité des États membres qui ont eu recours aux enquêtes a également assuré un suivi (graphique 42), même si l'étendue de ce suivi varie encore fortement. Les résultats ont généralement été rendus publics et ont contribué à l'élaboration de rapports, tandis que, dans la plupart des États membres, les résultats des enquêtes ont permis de définir la nécessité de modifier la législation.

Normes

Les normes peuvent rehausser le niveau de qualité des systèmes judiciaires. La présente édition poursuit l'examen plus détaillé de certaines normes relatives à l'amélioration du calendrier des procédures et des informations communiquées aux parties. Pour la première fois, le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE comprend également des données sur les normes relatives à la qualité des décisions.

- À partir des données recueillies par l'ACA-Europe et le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE, le graphique 43 montre que les normes relatives à la **qualité des décisions** varient considérablement parmi les États membres et, dans certains États membres, varient même entre les juridictions concernées. Toutefois, la plupart des États membres proposent un type de formation professionnelle pour les juges sur la structure, le style de motivation et la rédaction des décisions.

Dans la plupart des États membres, la **structure et la motivation des décisions** comprennent des éléments prédéfinis. En outre, dans certains États membres, les usagers de la justice ont

accès à des mécanismes permettant d'obtenir des éclaircissements sur les décisions de justice, une pratique intéressante pour améliorer l'adaptation des systèmes judiciaires aux besoins des citoyens.

Les cours suprêmes qui élaborent des **instruments d'auto-évaluation de la qualité** de leurs décisions sont minoritaires, bien qu'une telle pratique, tout en respectant l'indépendance du pouvoir judiciaire, pourrait permettre des améliorations.

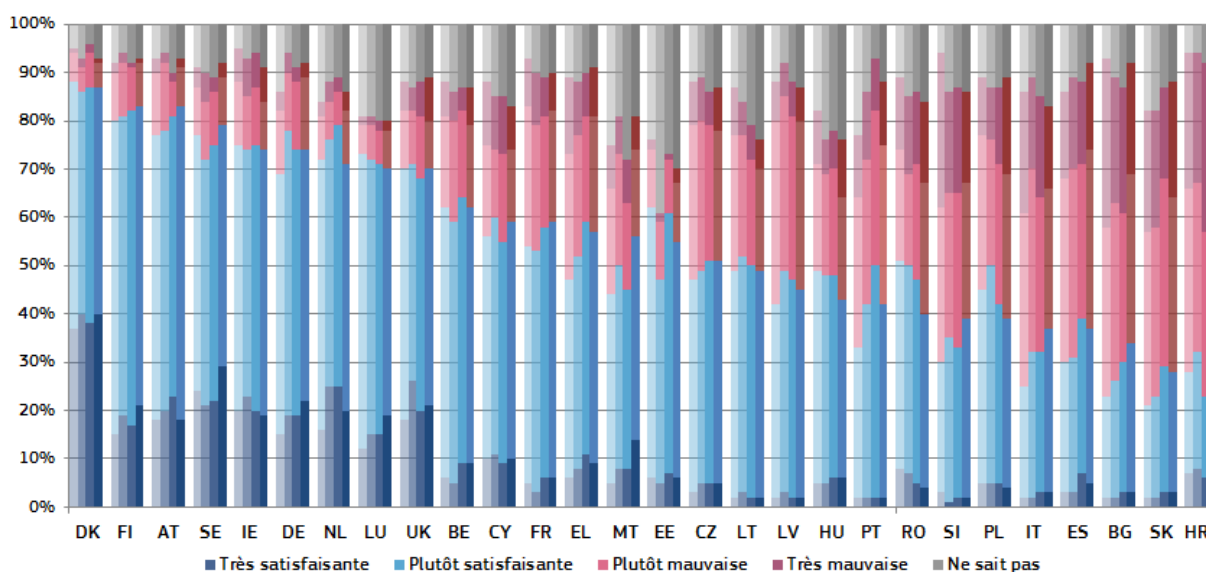
- La plupart des États membres ont recours à des **normes relatives au calendrier**. Toutefois, certains États membres rencontrant des difficultés particulières en termes d'efficacité n'utilisent pas ces normes actuellement. Les normes relatives à l'arriéré ne sont pas encore aussi répandues que celles en matière de fixation de dates limites (par exemple, durée déterminée entre l'enregistrement d'une affaire et la première audience) et de délais (par exemple, pour préciser qu'une partie prédéfinie des affaires sera achevée en un laps de temps donné) (graphique 44).
- Les normes relatives à l'**arriéré** constituent un outil utile susceptible de contribuer à une meilleure gestion des affaires et à une amélioration de l'efficacité. Le graphique 45 montre que les arriérés sont essentiellement définis par le judiciaire seul, ou en coopération avec l'exécutif. Le contrôle et le suivi incombent pour l'essentiel au pouvoir judiciaire, tandis que, dans certains États membres, le pouvoir exécutif joue également un rôle important lors de ces phases.
- Si la plupart des États membres disposent de normes en matière de **délais** (graphique 46), rares sont ceux qui disposent de mécanismes de suivi continu pour les délais prédéfinis. Le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE montre que la majorité des États membres déploient des ressources supplémentaires consacrées aux mesures de suivi, dont les proportions sont toutefois variables. La mesure de suivi la plus courante est la réorganisation du processus de gestion des juridictions, tandis que la possibilité d'une assistance temporaire assurée par des juges spécialisés n'est prévue que dans quelques États membres.

3.3. Indépendance

L'indépendance de la justice est une exigence découlant du principe de protection juridictionnelle effective établi à l'article 19 du TUE et du droit à un recours effectif devant une cour ou un tribunal énoncé dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE (article 47) ⁽¹⁰⁶⁾. Elle garantit l'équité, la prévisibilité et la sécurité du système judiciaire, qui sont des éléments cruciaux pour l'état de droit et pour un environnement propice aux investissements. Une justice perçue comme indépendante est un facteur de nature à favoriser la croissance, tandis que la perception d'un manque d'indépendance peut décourager l'investissement. Outre des indicateurs concernant la perception de l'indépendance de la justice, émanant de différentes sources, le tableau de bord présente un certain nombre d'indicateurs sur la façon dont les systèmes judiciaires sont organisés pour protéger l'indépendance de la justice dans certains types de situations où elle pourrait être menacée. En reprenant les contributions du Réseau européen des conseils de la justice (RE CJ), du Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE et de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'UE (ACA-Europe), le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE présente des indicateurs, nouveaux ou mis à jour, relatifs aux garanties juridiques des procédures disciplinaires concernant les juges et à la nomination des membres-juges des conseils de la justice, ainsi qu'à l'organisation des ministères publics.

3.3.1. Indépendance perçue de la justice

Graphique 47: Perception de l'indépendance des juridictions et des juges par l'opinion publique (*) [source: Eurobaromètre ⁽¹⁰⁷⁾ — en clair: 2016, 2017 et 2018, en foncé: 2019]



(*) Les États membres sont classés en premier lieu selon le pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très satisfaisante ou plutôt satisfaisante (totalité de la perception positive); lorsque pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était plutôt mauvaise ou très mauvaise (totalité de la perception négative); lorsque pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive et de la totalité de la perception négative sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très satisfaisante; lorsque pour certains États membres, les

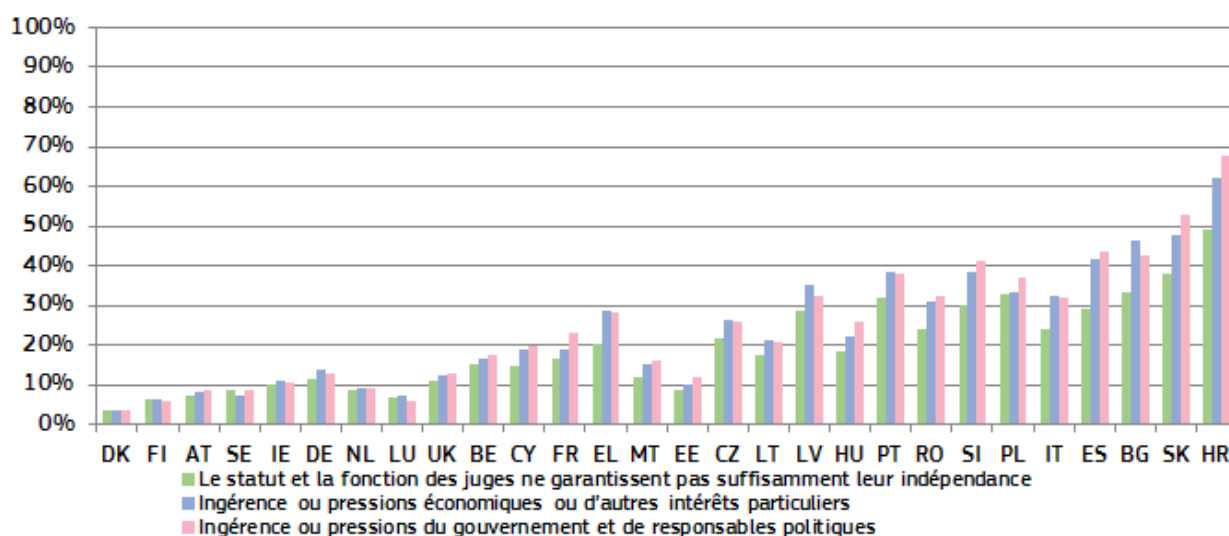
¹⁰⁶ Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=fr>.

¹⁰⁷ Enquête Eurobaromètre FL474, menée entre le 9 et le 11 janvier 2019. Réponses à la question suivante: «Selon les informations dont vous disposez, comment qualifieriez-vous le système judiciaire (dans notre pays) du point de vue de l'indépendance des tribunaux et des juges? Très satisfaisant, plutôt satisfaisant, plutôt mauvais ou très mauvais?», voir: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_fr.

pourcentages de la totalité de la perception positive, de la totalité de la perception négative et de la catégorie «très satisfaisante» sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très mauvaise.

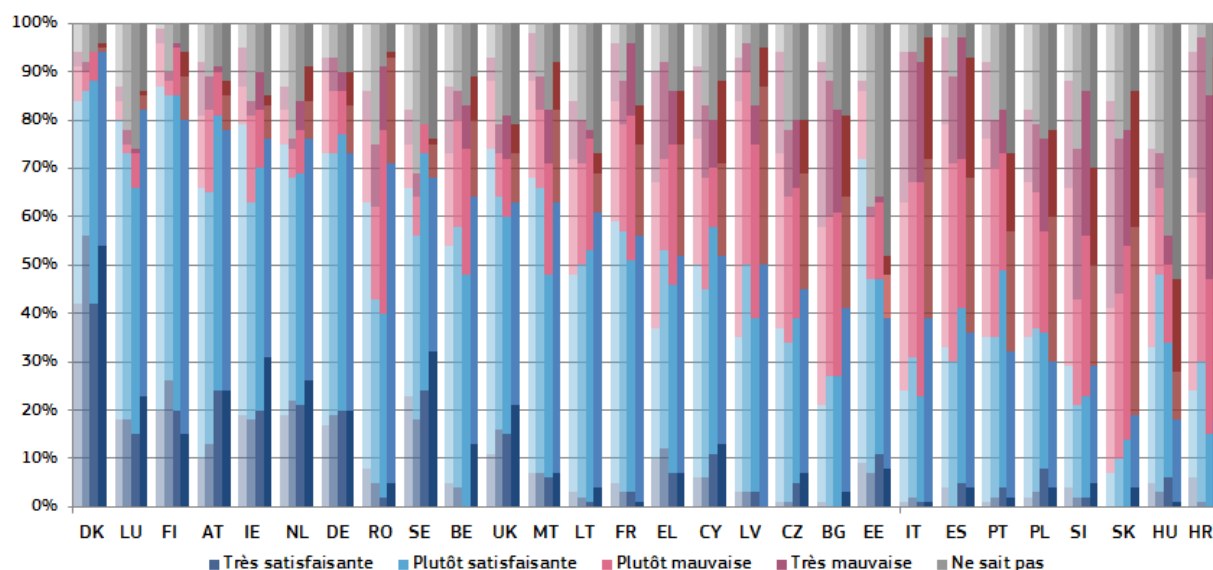
Le graphique 48 indique les principales raisons invoquées par les personnes interrogées pour expliquer la perception d'un manque d'indépendance des juridictions et des juges. Les personnes interrogées qui ont évalué l'indépendance du système judiciaire comme étant «plutôt mauvaise» ou «très mauvaise» pouvaient choisir entre trois raisons pour expliquer leur opinion. Les États membres sont classés dans le même ordre que dans le graphique 47.

Graphique 48: Principales raisons indiquées par le grand public pour justifier la perception d'un manque d'indépendance (pourcentage de l'ensemble des personnes interrogées — plus la valeur est élevée, plus la raison est citée par les personnes interrogées) [source: Eurobaromètre ⁽¹⁰⁸⁾]



¹⁰⁸ Enquête Eurobaromètre FL474, réponses à la question suivante: «Pourriez-vous indiquer dans quelle mesure chacune des raisons suivantes explique votre appréciation de l'indépendance du système judiciaire dans (notre pays): en grande partie, quelque peu, pas vraiment, pas du tout».

Graphique 49: Perception de l'indépendance des juridictions et des juges par les entreprises
 (*) [source: Eurobaromètre (¹⁰⁹) — en clair: 2016, 2017 et 2018, en foncé: 2019]

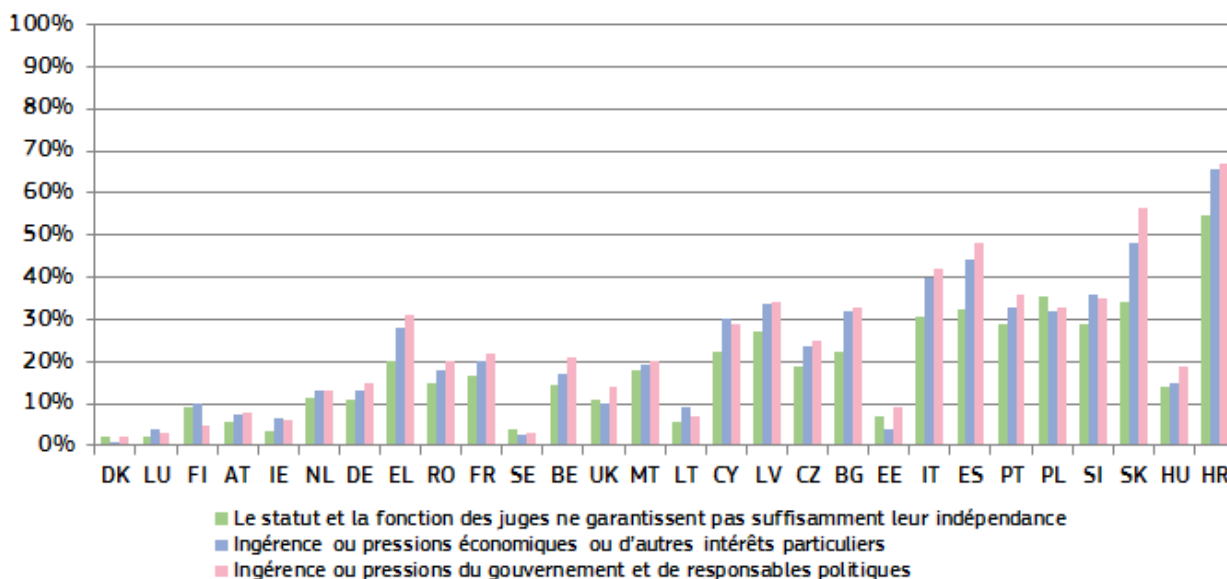


(*) Les États membres sont classés en premier lieu selon le pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très satisfaisante ou plutôt satisfaisante (totalité de la perception positive); lorsque pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était plutôt mauvaise ou très mauvaise (totalité de la perception négative); lorsque pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive et de la totalité de la perception négative sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très satisfaisante; lorsque pour certains États membres, les pourcentages de la totalité de la perception positive, de la totalité de la perception négative et de la catégorie «très satisfaisante» sont identiques, ils sont alors classés en fonction du pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très mauvaise.

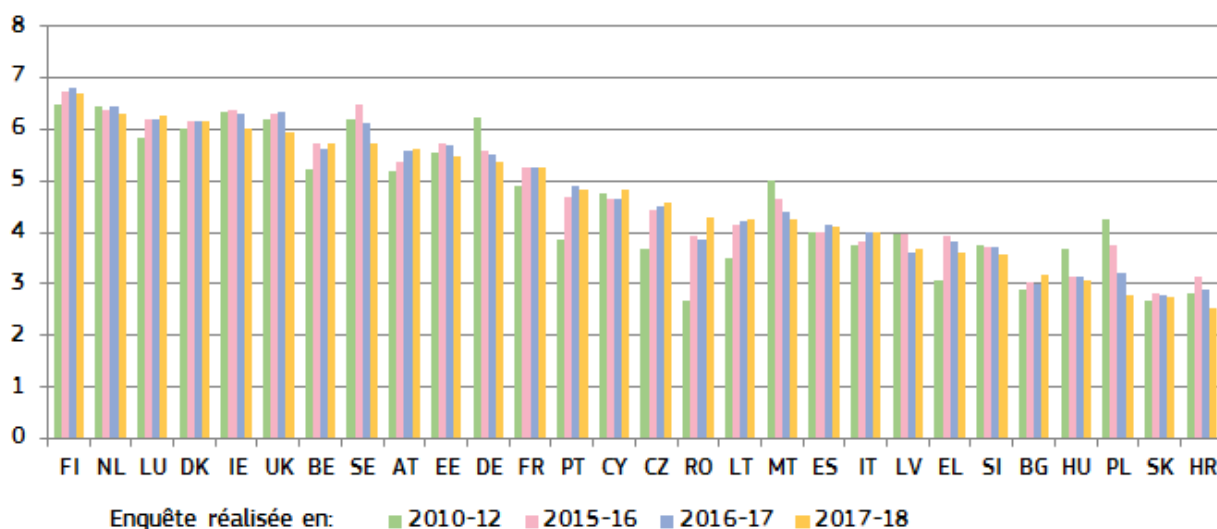
Le graphique 50 indique les principales raisons invoquées par les personnes interrogées pour expliquer la perception d'un manque d'indépendance des juridictions et des juges. Les personnes interrogées dans les entreprises qui ont évalué l'indépendance du système judiciaire comme étant «plutôt mauvaise» ou «très mauvaise» pouvaient choisir entre trois raisons pour expliquer leur opinion. Les États membres sont classés dans le même ordre que dans le graphique 49.

¹⁰⁹ Enquête Eurobaromètre FL475, menée entre le 7 et le 16 janvier 2019. Réponses à la question suivante: «Selon les informations dont vous disposez, comment qualifieriez-vous le système judiciaire (dans notre pays) du point de vue de l'indépendance des tribunaux et des juges? Très satisfaisant, plutôt satisfaisant, plutôt mauvais ou très mauvais?», voir: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_fr.

Graphique 50: Principales raisons indiquées par les entreprises pour justifier leur perception d'un manque d'indépendance (pourcentage de l'ensemble des personnes interrogées — plus la valeur est élevée, plus la raison est citée par les personnes interrogées) [source: Eurobaromètre ⁽¹¹⁰⁾]



Graphique 51: FEM: perception de l'indépendance de la justice par les entreprises (perception — plus la valeur est élevée, meilleure est la perception) [source: Forum économique mondial ⁽¹¹¹⁾]



¹¹⁰ Enquête Eurobaromètre FL475; réponses à la question suivante: «Pourriez-vous indiquer dans quelle mesure chacune des raisons suivantes explique votre appréciation de l'indépendance du système judiciaire dans (notre pays): en grande partie, quelque peu, pas vraiment, pas du tout».

¹¹¹ L'indicateur du Forum économique mondial est fondé sur les réponses apportées à la question suivante: «Dans votre pays, dans quelle mesure la justice est-elle indépendante de toute influence du gouvernement, de particuliers ou d'entreprises? [1 = pas du tout indépendante; 7 = totalement indépendante]». Les réponses à l'étude proviennent d'un échantillon représentatif d'entreprises actives dans les principaux secteurs de l'économie (agriculture, industrie manufacturière, industrie non manufacturière et services) dans tous les États membres concernés. L'étude est menée de différentes façons, notamment par des entretiens en face à face ou par téléphone avec des dirigeants d'entreprise, par des formulaires papier adressés par la poste et par des études en ligne. Elle est disponible à l'adresse suivante: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

3.3.2. Indépendance structurelle

Les garanties d'indépendance structurelle postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de la juridiction, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de ladite juridiction à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent ⁽¹¹²⁾.

Des normes européennes ont été élaborées, en particulier par le Conseil de l'Europe, par exemple dans la *recommandation sur les juges faite en 2010 par le Conseil de l'Europe: indépendance, efficacité et responsabilités* ⁽¹¹³⁾. Le tableau de bord présente certains indicateurs sur la manière dont les systèmes judiciaires sont organisés pour garantir l'indépendance de la justice.

Pour la première fois, la présente édition du tableau de bord comprend des indicateurs sur les organismes et autorités associés aux procédures disciplinaires concernant les juges (graphiques 52 et 53) et présente, comme l'année dernière, un indicateur sur la nomination des membres-juges des conseils de la justice (graphique 54) ⁽¹¹⁴⁾. Le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE élargit la vue d'ensemble de la manière dont les ministères publics sont gérés et organisés au sein des États membres (graphiques 55, 56 et 57) ⁽¹¹⁵⁾. Ces graphiques présentent les cadres nationaux en place au mois de décembre 2018.

Les graphiques du tableau de bord ne présentent pas d'évaluation ni de données quantitatives concernant l'efficacité des garanties. Ils ne visent pas à refléter la complexité et les modalités de ces garanties. Disposer d'un grand nombre de garanties n'assure pas, en soi, l'effectivité du système judiciaire. Il convient également de noter que la mise en œuvre de politiques et de pratiques visant à promouvoir l'intégrité et à empêcher la corruption au sein de l'appareil judiciaire est également indispensable pour garantir l'indépendance de la justice. Enfin, la protection effective de l'indépendance de la justice exige une culture d'intégrité et d'impartialité, partagée par les magistrats et respectée par la société dans son ensemble.

¹¹² Voir Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, point 66. Voir également les points 46 et 47 de la recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités (adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010) et l'exposé des motifs, qui prévoient que l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs. Toutefois, lorsque les dispositions constitutionnelles ou législatives prévoient que le chef de l'État, le gouvernement ou le pouvoir législatif prennent des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, une autorité indépendante et compétente composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire (sous réserve des règles applicables aux conseils de la justice énoncées au chapitre IV) devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique.

¹¹³ Voir la recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, et l'exposé des motifs (ci-après «la recommandation CM/Rec(2010)12»).

¹¹⁴ Ces graphiques sont fondés sur les réponses à un questionnaire actualisé qui a été élaboré par la Commission en étroite association avec le RECJ. Pour les États membres non dotés de conseils de la justice, non membres du RECJ ou dont l'adhésion au RECJ a été suspendue (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL et FI), les réponses au questionnaire actualisé ont été obtenues en coopération avec le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE.

¹¹⁵ Ces graphiques sont fondés sur les réponses à un questionnaire actualisé qui a été élaboré par la Commission en étroite coopération avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

Les procédures disciplinaires concernant les juges relèvent de l'une des situations les plus délicates en matière d'indépendance de la justice. D'après la Cour de justice de l'Union européenne, «[l]'exigence d'indépendance impose également que le régime disciplinaire de ceux qui ont pour tâche de juger présente les garanties nécessaires afin d'éviter tout risque d'utilisation d'un tel régime en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires»⁽¹¹⁶⁾. L'ensemble de garanties définies par la Cour de justice comme essentielles aux fins de la préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire comprend «l'édiction de règles qui définissent tant les comportements constitutifs d'infractions disciplinaires que les sanctions concrètement applicables, qui prévoient l'intervention d'une instance indépendante conformément à une procédure qui garantit pleinement les droits consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte, notamment les droits de la défense, et qui consacrent la possibilité de contester en justice les décisions des organes disciplinaires»⁽¹¹⁷⁾. La Cour de justice a estimé que «l'article 267 TFUE confère aux juridictions nationales la faculté la plus étendue de saisir la Cour [...] à tout moment de la procédure qu'elles jugent approprié»⁽¹¹⁸⁾. Elle a ajouté que dans la mesure où une règle nationale entrave cette faculté «pour éviter [...] d'encourir des sanctions disciplinaires», alors celle-ci «porte atteinte aux prérogatives reconnues aux juridictions nationales par l'article 267 TFUE et, par conséquent, à l'efficacité de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales instituée par le mécanisme du renvoi préjudiciel»⁽¹¹⁹⁾. Par la suite, la Cour a déclaré que «[c]onstitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges le fait de ne pas être exposés à des sanctions disciplinaires pour [une faculté] telle que celle de transmettre à la Cour une demande de décision préjudicielle»⁽¹²⁰⁾.

D'après les normes du Conseil de l'Europe, les procédures disciplinaires concernant les juges peuvent être exercées à l'encontre de ceux qui ne s'acquittent pas de leurs obligations de manière efficace et adéquate⁽¹²¹⁾. L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière⁽¹²²⁾. En outre, les procédures disciplinaires devraient être conduites par une autorité indépendante telle qu'un tribunal disposant de toutes les garanties d'un procès équitable. Le juge soumis à une procédure disciplinaire devrait être en droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction. Les sanctions disciplinaires devraient être proportionnelles à la faute commise⁽¹²³⁾.

Le graphique 52 présente une vue d'ensemble des autorités qui statuent sur les sanctions disciplinaires concernant les juges ordinaires, qui peuvent être soit a) des autorités traditionnelles indépendantes comme des juridictions (Cour suprême, Cour administrative ou président de juridiction) ou des conseils de la justice, soit b) d'autres autorités dont les membres sont

¹¹⁶ Voir l'arrêt du 25 juillet 2018 de la Cour de justice de l'Union européenne, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, point 67.

¹¹⁷ Voir l'arrêt du 25 juillet 2018 de la Cour de justice de l'Union européenne, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, point 67.

¹¹⁸ Voir l'arrêt du 5 juillet 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, point 17.

¹¹⁹ Voir l'arrêt du 5 juillet 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, point 25.

¹²⁰ Voir l'ordonnance du 12 février 2019 de la Cour de justice de l'Union européenne, RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, point 47.

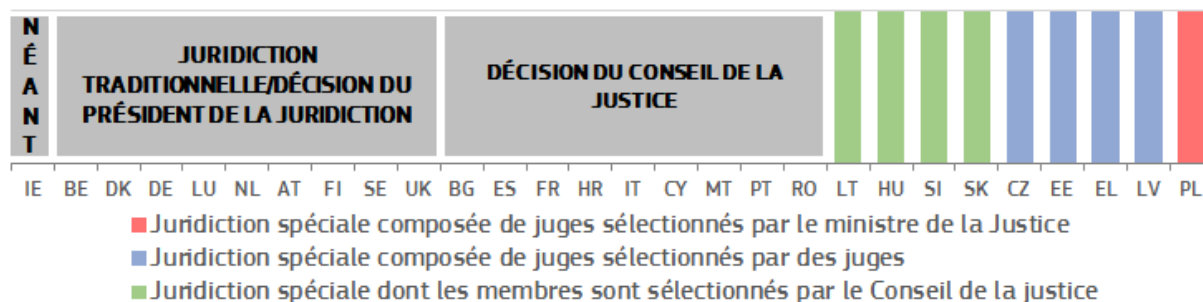
¹²¹ Point 69 de la recommandation CM/Rec(2010)12.

¹²² Point 66 de la recommandation CM/Rec(2010)12.

¹²³ Point 69 de la recommandation CM/Rec(2010)12.

spécifiquement nommés par le Conseil de la justice, par des juges ou par le pouvoir exécutif en vue de statuer sur les procédures disciplinaires concernant les juges.

Graphique 52: Autorité statuant sur les sanctions disciplinaires concernant les juges (*) (124)



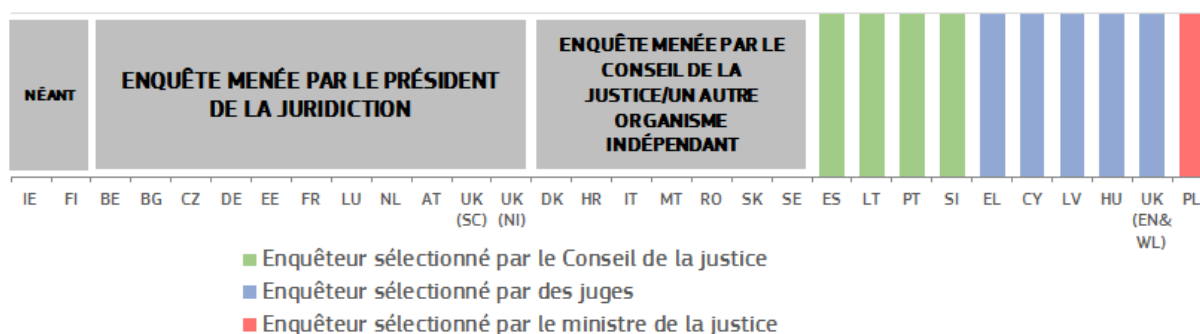
(*) **BG**: des sanctions disciplinaires plus légères peuvent être imposées par le président de la juridiction. **CZ**: les affaires disciplinaires sont examinées par les chambres disciplinaires de la Cour administrative suprême. Les membres sont proposés par le président de la Cour à partir d'une liste de juges et ils sont choisis par tirage au sort. **DK**: la Cour spéciale de mise en accusation et de révision, dont les membres sont proposés par plusieurs acteurs (pouvoir judiciaire, cabinets d'avocats et organisations publiques) et nommés par le ministère de la justice suivant les recommandations de la commission danoise des nominations judiciaires (organisme indépendant), a le pouvoir de décision. **DE**: des mesures disciplinaires peuvent être appliquées dans le cadre de procédures disciplinaires formelles (section 63 de la loi allemande sur l'organisation judiciaire) par des tribunaux de la fonction publique («Dienstgerichte der Länder» si la mesure concerne des juges relevant des Länder et «Dienstgericht des Bundes» si la mesure concerne des juges fédéraux), qui constituent des commissions spéciales au sein des juridictions traditionnelles. Les membres de ces commissions sont nommés par les juges («Präsidium») d'une juridiction spécifique (tribunal régional supérieur ou tribunal régional, ou Cour fédérale de justice). Des mesures disciplinaires moins lourdes telles que les blâmes peuvent être émises dans le cadre d'une décision disciplinaire (section 64 de la loi allemande sur l'organisation judiciaire) par un président de juridiction ou par le ministère de la justice (tant au niveau des Länder qu'au niveau fédéral). **EE**: les affaires disciplinaires sont examinées par la chambre disciplinaire des juges, lesquels sont nommés par la Cour suprême et par l'assemblée générale regroupant l'ensemble des juges estoniens. **IE**: les juges ne sont pas soumis à un organisme ni à un régime disciplinaire, à l'exception d'une procédure prévue par la Constitution, selon laquelle un juge peut être démis de ses fonctions pour incompétence ou incapacité notoire sur la base de résolutions adoptées par les deux chambres du Parlement (les Oireachtas) et exigeant sa révocation. **EL**: le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges est exercé, en première et deuxième instances, par des conseils composés de juges ordinaires hiérarchiquement supérieurs tirés au sort. L'autorité disciplinaire à laquelle sont soumis les juges d'instances supérieures est exercée par le Conseil suprême de discipline. **LV**: les affaires disciplinaires sont examinées par le Conseil de discipline des juges, dont les membres sont nommés par l'assemblée générale des juges. **ES**: les décisions disciplinaires relatives aux infractions disciplinaires mineures sont prises par la chambre de gouvernement de la juridiction concernée de la circonscription juridictionnelle dans laquelle exerce le juge faisant l'objet de mesures disciplinaires (Cour supérieure de justice, Audiencia nacional et Cour suprême). **LT**: en première instance, la Cour d'honneur judiciaire, dont les membres et le président (qui est un juge élu par le Conseil de la justice) relèvent de la décision sur le Conseil de la justice, détient le pouvoir de décision. Elle est composée de six juges sélectionnés et nommés par le Conseil de la justice, de deux membres nommés par le président de la République et de deux autres membres nommés par le président du Parlement (Seimas). En deuxième instance, c'est la Cour suprême qui décide. **HU**: les affaires disciplinaires sont examinées par le tribunal de la fonction publique, dont les membres sont nommés par le Conseil de la justice. **MT**: la Commission d'administration de la justice a le pouvoir de décision. **PL**: le ministre de la justice choisit les juges disciplinaires après une consultation non contraignante avec le Conseil national de la justice. **SI**: le tribunal disciplinaire est nommé par le Conseil de la justice parmi les membres du Conseil lui-même et parmi les juges proposés par la Cour suprême. **SK**: les commissions disciplinaires sont nommées par le Conseil de la justice. Pour ce qui est des procédures disciplinaires concernant le président et le vice-président de la Cour suprême, la Cour constitutionnelle est compétente. **SE**: un juge permanent peut être démis de ses fonctions seulement s'il a commis une infraction grave ou s'il a manqué de façon répétée à ses obligations et a ainsi manifestement montré qu'il ne pouvait dûment exercer ses fonctions. Si la décision de révocation du juge a été prise par une autorité autre qu'une juridiction (dans la pratique, par le Bureau national des sanctions disciplinaires), le juge concerné peut demander à une juridiction de revoir la décision. **UK (EN et WL)**: le président de la Haute Cour (Lord Chief Justice) détient le pouvoir, avec l'accord du Lord Chancelier (ministre de la justice du Royaume-Uni), de donner au juge un avis formel, un avertissement officiel ou un blâme, ou de le suspendre de ses fonctions dans certaines circonstances. **UK (NI)**: le président de la Haute-Cour et le médiateur des nominations judiciaires statuent sur les affaires disciplinaires.

Le graphique 53 présente une vue d'ensemble des organismes d'enquête, qui mènent les enquêtes formelles au cours des procédures disciplinaires concernant les juges. Les enquêtes préliminaires

¹²⁴ Données recueillies au moyen d'un questionnaire actualisé, élaboré par la Commission en étroite association avec le RE CJ. Pour les États membres non dotés de conseils de la justice, non membres du RE CJ ou dont l'adhésion au RE CJ a été suspendue, les réponses au questionnaire actualisé ont été obtenues en coopération avec le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE.

visant à décider de l'ouverture ou non d'une procédure disciplinaire formelle ne sont pas concernées. L'enquête, étape particulièrement délicate dans le cadre des procédures disciplinaires, est susceptible d'avoir une incidence sur l'indépendance de la justice. Le pouvoir d'enquête peut être exercé soit a) par des autorités traditionnelles indépendantes comme les présidents de juridictions ou les conseils de la justice, soit b) par d'autres enquêteurs qui sont spécifiquement nommés (par le Conseil de la justice, par des juges ou par d'autres autorités) afin de mener les enquêtes aux fins des procédures disciplinaires concernant les juges.

Graphique 53: Enquêteur chargé des procédures disciplinaires officielles concernant les juges (*) (125)



(*) **BG**: l'enquête est menée par le responsable administratif de juridiction compétent ou le collège de juges près le Conseil supérieur de la magistrature. **CZ**: le ministre de la justice peut également conduire certaines enquêtes préliminaires en vue de préparer la requête d'ouverture des procédures disciplinaires, normalement en consultation avec le président de la juridiction où siège le juge concerné. **DK**: le procureur général mène les enquêtes. **DE**: il n'existe pas de phase préliminaire à l'enquête. Dans les ordonnances disciplinaires, pour les mesures disciplinaires les moins lourdes comme le blâme, le président de la juridiction et la plus haute autorité de services judiciaires (généralement le ministère de la justice, tant au niveau des Länder que de l'État fédéral) évaluent les faits. La plus haute autorité des services judiciaires décide d'engager ou non une procédure disciplinaire devant la juridiction. Cette dernière mène ensuite des enquêtes formelles. **EE**: le président d'une juridiction ou le chancelier du droit (médiateur) peut mener une enquête. **IE**: les juges ne sont pas soumis à un organisme ni à un régime disciplinaire, à l'exception d'une procédure prévue par la Constitution, selon laquelle un juge peut être démis de ses fonctions pour inconduite ou incapacité notoire sur la base de résolutions adoptées par les deux chambres du Parlement (les Oireachtas) et exigeant sa révocation. **EL**: juridictions civiles et pénales: organe d'inspection judiciaire, élu parmi des juges tirés au sort. Juridictions administratives: l'enquêteur est tiré au sort parmi les membres du Conseil d'État. **ES**: l'instigateur de l'action disciplinaire est nommé par le Conseil général de la justice; il est choisi à partir d'un groupe de juges de la Cour suprême et de magistrats comptant plus de 25 ans d'expérience dans le domaine du droit, mais il exerce uniquement ses fonctions d'instigateur au cours de son mandat. **IT**: le procureur général de la Cour suprême (qui est membre du Conseil de la justice) est habilité à mener l'enquête. **CY**: le juge enquêteur, qui est nommé par la Cour suprême, conduit l'enquête. **LV**: le Conseil de discipline des juges mène l'enquête. **HU**: le commissaire disciplinaire, nommé par le tribunal de la fonction publique (tribunal disciplinaire), mène l'enquête. **LT**: l'enquête est menée par la commission de déontologie et de discipline judiciaire, dont les membres et le président (élu par le Conseil de la justice, de deux membres nommés par le président de la République et d'un membre nommé par le président du Parlement (Seimas). Le président de la commission de déontologie et de discipline judiciaire est en droit de déléguer au président de la juridiction dans laquelle travaille le juge ou au président d'une juridiction supérieure la conduite de l'enquête et la présentation des conclusions de celle-ci. **MT**: la Commission d'administration de la justice mène l'enquête. **NL**: le procureur général conduit l'enquête. **PL**: le ministre de la justice nomme l'agent disciplinaire pour les juges des juridictions ordinaires ainsi que ses deux adjoints (qui, à leur tour, peuvent nommer leurs propres adjoints parmi des candidats proposés par les juges, ou nommer les adjoints de leur choix dans certaines circonstances), lesquels mènent l'enquête. Le ministre de la justice peut reprendre toute enquête en cours en nommant un agent disciplinaire ad hoc de son ministère. **PT**: le Conseil de la justice nomme l'organe d'inspection judiciaire, lequel mène l'enquête. **RO**: l'organe d'inspection judiciaire conduit l'enquête. **SI**: le Conseil judiciaire nomme parmi les candidats proposés par la Cour suprême un procureur disciplinaire qui mène l'enquête. **SK**: la commission disciplinaire, nommée par le Conseil de la justice, mène l'enquête. **SE**: le médiateur parlementaire et le chancelier du droit agissent en qualité de procureurs dans les cas de négligence grave. **UK (EN et WL)**: selon la nature de l'affaire et l'étape du processus disciplinaire à laquelle se trouve celle-ci, différentes autorités traitent les plaintes à différentes étapes du processus: le bureau de l'éthique et des enquêtes judiciaires examine les dossiers en première instance; des juges nommés, choisis par le président de la Haute-Cour, prennent généralement des décisions concernant uniquement les dossiers, mais peuvent s'entretenir avec les parties à leur discrétion; les commissions disciplinaires, choisies par le président de la Haute-Cour et le

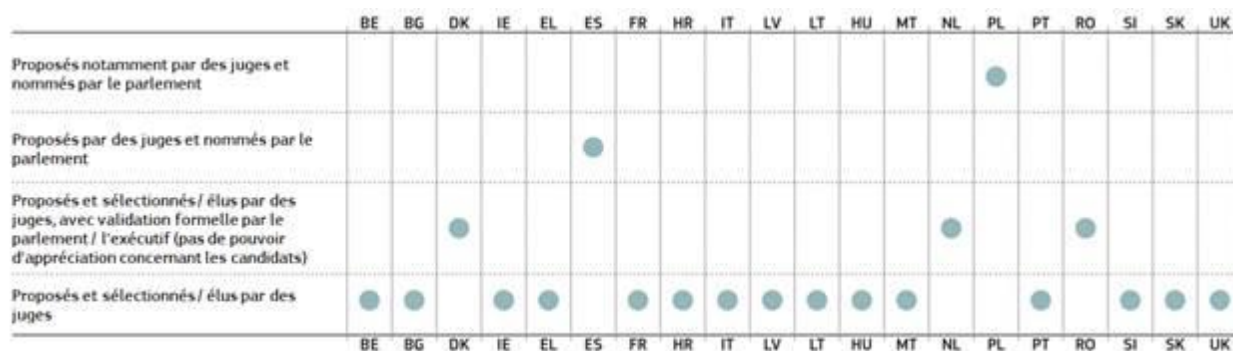
125 Données recueillies au moyen d'un questionnaire actualisé, élaboré par la Commission en étroite association avec le RE CJ. Pour les États membres non dotés de conseils de la justice, non membres du RE CJ ou dont l'adhésion au RE CJ a été suspendue, les réponses au questionnaire actualisé ont été obtenues en coopération avec le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE.

Lord Chancelier, examinent généralement les dossiers et entendent le témoignage du sujet ayant déposé la plainte en personne; enfin, les juges enquêteurs, choisis par le président de la Haute-Cour, interrogent généralement le sujet qui a déposé la plainte et peuvent également interroger d'autres parties. Il convient de noter que les plaintes ne passent pas toutes par chacune de ces étapes. **UK (NI)**: président de la Haute-Cour pour l'Irlande du Nord.

— Garanties protégeant la nomination des membres-juges des conseils de la justice —

Les conseils de la justice sont des organes essentiels pour assurer l'indépendance de la justice. Il incombe aux États membres de structurer leur système judiciaire, et notamment d'instituer, ou non, un conseil de la justice. Néanmoins, des normes européennes bien établies, et notamment la recommandation CM/REC(2010)12, préconisent qu'«[a]u moins la moitié des membres [des conseils de la justice] devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire»⁽¹²⁶⁾. Le graphique ci-dessous décrit la participation ou non du pouvoir judiciaire dans la nomination des membres-juges des conseils de la justice.

Graphique 54: Nomination des membres-juges des conseils de la justice: participation du pouvoir judiciaire (*) ⁽¹²⁷⁾



(*) Les États membres apparaissent dans l'ordre alphabétique de leur appellation géographique en langue originale. Ce graphique présente les cadres nationaux en place au mois de décembre 2017. **DK**: les membres-juges du Conseil sont sélectionnés par des juges. Tous les membres sont officiellement nommés par le ministre de la justice. **EL**: les membres-juges sont sélectionnés par tirage au sort. **ES**: les membres-juges sont nommés par le Parlement — le Conseil communique au Parlement la liste des candidats qui ont obtenu le soutien d'une association de juges ou de 25 juges. **NL**: les membres-juges sont sélectionnés par le pouvoir judiciaire et nommés sur proposition du Conseil, sur la base notamment de l'avis d'un comité de sélection (composé principalement de juges et de membres du personnel des tribunaux). Tous les membres du Conseil sont officiellement nommés par arrêté royal, un acte administratif qui ne laisse aucune marge d'appréciation à l'exécutif. **PL**: les candidats sont proposés par des groupes d'au moins 2 000 citoyens ou de 25 juges. Parmi ces candidats, les groupes parlementaires choisissent jusqu'à neuf candidats, à partir desquels une commission de la chambre basse du Parlement (Sejm) établit une liste définitive de 15 candidats, qui sont nommés par le Sejm. **RO**: la campagne et l'élection des membres-juges sont organisées par le Conseil supérieur de la magistrature. Une fois que la liste définitive des membres-juges élus est confirmée, le Sénat valide celle-ci en bloc. Le Sénat ne peut refuser de valider la liste que si la loi n'a pas été respectée au cours de la procédure d'élection des membres du Conseil, et uniquement si l'infraction a eu une incidence sur le résultat de l'élection. Le Sénat ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation sur le choix des candidats. **UK**: les membres-juges sont sélectionnés par des juges.

— Garanties relatives au fonctionnement des ministères publics nationaux au sein de l'UE —

Le ministère public joue un rôle majeur dans le système judiciaire pénal, ainsi que dans la coopération en matière pénale. Le bon fonctionnement du ministère public national est important

¹²⁶ Recommandation CM/Rec(2010)12, point 27; voir également le plan d'action de 2016 du Conseil de l'Europe, point C ii; l'avis n° 10(2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société, point 27; et le RECJ, rapport «Councils for the Judiciary» pour 2010-2011, point 2.3.

¹²⁷ Données recueillies au moyen d'un questionnaire actualisé, élaboré par la Commission en étroite association avec le RECJ.

aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, dans le contexte de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen ⁽¹²⁸⁾, le ministère public peut être considéré comme une autorité judiciaire d'un État membre appelée à participer à l'administration de la justice pénale dès lors qu'il peut être distingué de l'exécutif, conformément au principe de la séparation des pouvoirs qui définit le fonctionnement de l'état de droit ⁽¹²⁹⁾.

L'organisation du ministère public national varie dans l'ensemble de l'Union et il n'existe pas de modèle uniforme pour tous les États membres. Toutefois, on note une tendance générale à un ministère public plus indépendant plutôt qu'à un ministère public subordonné ou lié à l'exécutif ⁽¹³⁰⁾. Les pouvoirs de gestion sur les ministères publics nationaux, tout comme les procédures de nomination et de révocation des procureurs, peuvent avoir une influence sur le degré d'indépendance d'un ministère public. Quel que soit le modèle de système judiciaire national ou la tradition juridique dans laquelle il s'inscrit, les normes européennes exigent que les États membres prennent toutes mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut et d'organisation appropriées ⁽¹³¹⁾ et sans ingérence injustifiée ⁽¹³²⁾. En particulier, toute instruction à caractère général émanant du gouvernement, par exemple sur la politique pénale, doit revêtir une forme écrite et être publiée selon des modalités appropriées ⁽¹³³⁾. Lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes ⁽¹³⁴⁾. D'après la recommandation de 2000 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les instructions individuelles de non-poursuite doivent être prohibées ⁽¹³⁵⁾. Les parties intéressées à l'affaire, y compris les victimes, doivent avoir la possibilité de contester la décision prise par le ministère public de ne pas engager de poursuites dans une affaire ⁽¹³⁶⁾.

Le graphique 55 présente une vue d'ensemble de la répartition des principaux pouvoirs de gestion sur les ministères publics nationaux entre les différentes autorités. Il indique quelle autorité, entre le procureur général; le Conseil de la justice/des procureurs; le ministre de la justice/le gouvernement/le président; ou le parlement, détient les pouvoirs de gestion suivants:

1) émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites;

¹²⁸ JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

¹²⁹ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 10 novembre 2016, Procédure relative à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen émis à l'encontre de Ruslanas Kovalkovas, affaire C-477/16 PPU, points 34 et 36, ECLI:EU:C:2016:861; arrêt du 10 novembre 2016, *Procédure relative à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen émis à l'encontre de Halil Ibrahim Özçelik*, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, points 32 et 34. Voir également l'avis n° 13(2018) intitulé «Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs», adopté par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), recommandation n° xii.

¹³⁰ CDL-AD(2010)040-f, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire: partie II – le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), point 26.

¹³¹ Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système judiciaire pénal, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 octobre 2000 (la «recommandation de 2000»), point 4.

¹³² Recommandation de 2000, points 11 et 13. Voir également l'avis n° 13(2018) intitulé «Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs», adopté par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), recommandations n° i et iii.

¹³³ Recommandation de 2000, point 13 c).

¹³⁴ Recommandation de 2000, point 13 d).

¹³⁵ Recommandation de 2000, point 13 f). Voir également l'avis n° 13(2018) intitulé «Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs», adopté par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), recommandation n° iv.

¹³⁶ Recommandation de 2000, point 34.

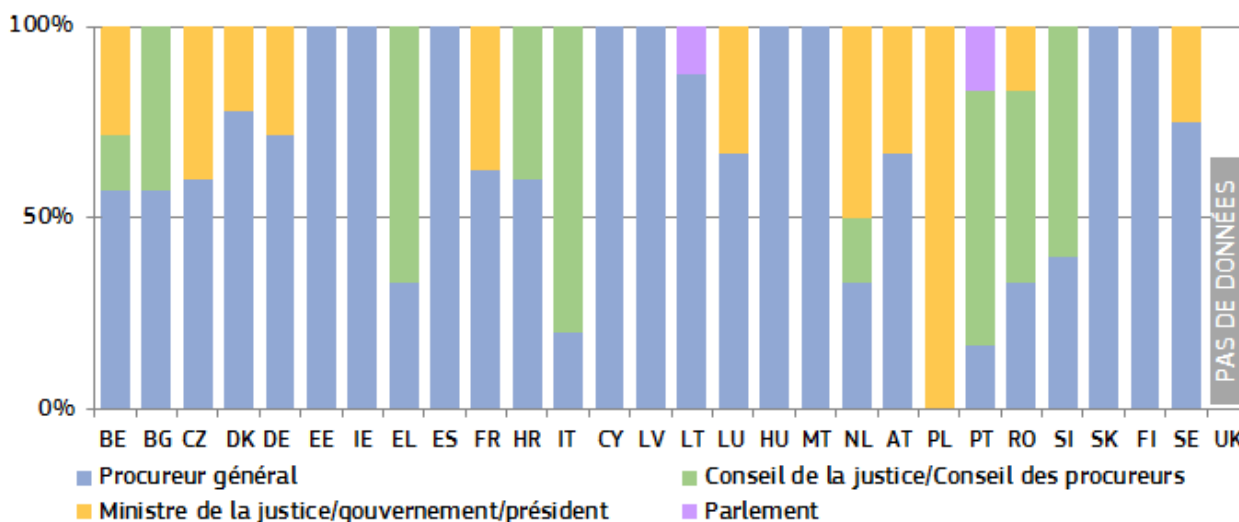
- 2) donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières;
- 3) évaluer un procureur;
- 4) promouvoir un procureur;
- 5) retirer une affaire particulière ayant été assignée à un procureur (transférer une affaire);
- 6) décider d'une mesure disciplinaire concernant un procureur; et
- 7) transférer des procureurs sans leur consentement.

En plus de ces pouvoirs de gestion essentiels, ces autorités ou d'autres sont susceptibles de disposer de pouvoirs supplémentaires sur les ministères publics nationaux (par exemple, le pouvoir de résoudre des conflits de compétences entre les ministères publics des États membres ou celui d'obtenir des données et des informations de ministères publics hiérarchiquement inférieurs). Il convient de noter que d'autres autorités peuvent jouer un rôle dans les pouvoirs de gestion susmentionnés (par exemple, un tribunal disciplinaire peut statuer sur certaines mesures disciplinaires).

Le graphique 55 présente seulement une vue d'ensemble factuelle de certains aspects de l'organisation des ministères publics et n'évalue pas leur bon fonctionnement; il faudrait pour cela mener une évaluation qualitative en tenant compte des circonstances particulières de chaque État membre.

Le pourcentage représente la répartition des sept pouvoirs de gestion énumérés ci-dessus entre les quatre autorités différentes, sans qu'aucune pondération ne soit effectuée en fonction de l'importance de chaque point.

Graphique 55: Répartition des principaux pouvoirs de gestion sur les ministères publics nationaux (*) (source: Commission européenne avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme)



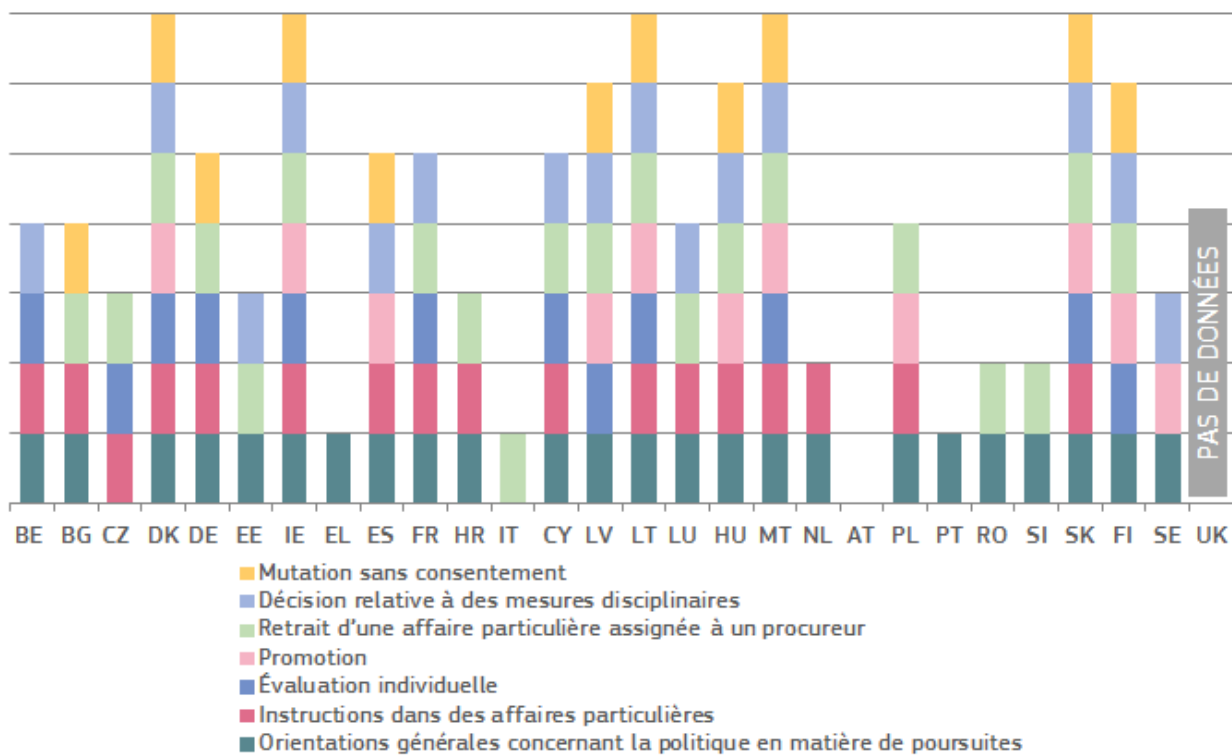
(*) Les États membres apparaissent dans l'ordre alphabétique de leur appellation géographique en langue originale. Les principaux pouvoirs de gestion du procureur général sont décrits dans le graphique 56. **BE**: Conseil de la justice: pouvoir de décision sur la promotion des procureurs. Ministre de la justice: pouvoir d'émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites, sur avis du Collège des procureurs généraux, et de donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières (un droit d'injonction positive en vue d'une poursuite est prévu par l'article 364 du code d'instruction criminelle et à l'article 151, paragraphe 1, de la Constitution). **BG**: Conseil de la justice (Collège des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature): pouvoirs de décision sur les mesures disciplinaires concernant un procureur, sur l'évaluation individuelle et sur la promotion des procureurs. Le ministre de la justice peut proposer la nomination, la promotion, la rétrogradation, le transfert ou la révocation des juges, procureurs et magistrats enquêteurs. **CZ**: ministre de la justice: pouvoir de décision sur la promotion des procureurs; pouvoir de transférer des procureurs sans leur consentement uniquement dans le cas de changements relatifs à l'organisation conformément au droit. **DK**: ministre de la justice: pouvoirs de décision sur les mesures disciplinaires concernant les procureurs et sur leur promotion. **DE**: ministre de la justice: pouvoir d'émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites et de donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières. **EE**: les procédures disciplinaires doivent être engagées à la demande d'une personne

intéressée ou à l'initiative du ministre de la justice contre le procureur général, les procureurs en chef de l'État ou le procureur en chef. **EL:** Conseil judiciaire suprême: pouvoir de promouvoir et de transférer les procureurs, prenant effet par décret présidentiel. Le ministre de la justice est exceptionnellement autorisé à émettre des directives relatives à des informations d'ordre général destinées aux procureurs, dans le cadre de l'application d'instruments juridiques adoptés au sein du Conseil de l'Union européenne en matière de coopération judiciaire entre les États membres dans les domaines de la prévention et de la lutte contre certains types d'infractions. **ES:** le Conseil des procureurs dispose du pouvoir d'examiner les décisions prises par le procureur général dans certaines affaires déterminées par la loi. **FR:** ministre de la justice: pouvoir d'émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites; pouvoir de décision sur les mesures disciplinaires concernant les procureurs, sur avis du Conseil supérieur de la magistrature (article 65 de la Constitution française et articles 48, 58-1 et 59 de l'ordonnance portant loi organique). Si le ministre envisage de prendre une décision plus lourde que celle du Conseil supérieur de la magistrature, ce dernier doit de nouveau être consulté (section 58, paragraphe 1, de l'ordonnance portant loi organique). Le président de la République émet un décret pour promouvoir un procureur, sur avis du Conseil de la magistrature. Le Conseil supérieur de la magistrature donne un avis sur les mesures disciplinaires, sur les transferts de procureurs sans leur consentement, ainsi que sur leur promotion. **HR:** Conseil des procureurs: pouvoir de décision en matière de mesures disciplinaires et de promotion des procureurs. **IT:** Conseil de la justice: pouvoir de décider des mesures disciplinaires concernant les procureurs, des transferts de procureurs sans leur consentement, des évaluations individuelles de procureurs et de leur promotion. **CY:** Le Conseil de la justice révoque le procureur général. **LV:** Conseil du procureur général: conformément à l'article 29, partie 2, de la loi relative au ministère public, le Conseil, en tant qu'institution consultative collégiale, examine les principaux enjeux liés à l'organisation et au fonctionnement du ministère public, et il exerce d'autres fonctions prévues par la loi (par exemple, l'élaboration et l'adoption de règles statutaires régissant la sélection, la formation et l'examen de qualification des candidats procureurs, ainsi que de règles statutaires pour l'évaluation des performances professionnelles des procureurs). **LT:** le Parlement (Seimas) définit les priorités opérationnelles du ministère public et exerce un contrôle parlementaire sur les actions non procédurales. **LU:** le ministre de la justice peut donner au ministère public une instruction de poursuite dans une affaire (mais non une instruction de non-poursuite). Toutefois, aucune instruction en ce sens n'a été donnée depuis plus de 20 ans. Aucune exigence légale n'est requise pour consulter un procureur ou pour demander l'avis du procureur général sur ce type d'instructions. Le Grand-Duc, en tant que chef de l'État, est compétent pour décider de la promotion des procureurs, sur la base d'un avis favorable du procureur d'État ou du procureur général. **MT:** la police a la compétence exclusive pour ouvrir et mener les procédures pénales et agit en tant que procureur devant les juridictions inférieures; le procureur général agit comme procureur devant les juridictions supérieures lorsque la collecte des éléments de preuve devant les juridictions inférieures est terminée. **NL:** Collège des procureurs généraux (College van procureurs-generaal): pouvoir d'émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites. Ministre de la justice: pouvoir d'émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites et de décider de certaines mesures disciplinaires concernant les procureurs; il peut donner au ministère public une instruction de poursuite ou de non-poursuite dans une affaire, mais il doit avoir obtenu au préalable un avis motivé par écrit du Collègue des procureurs généraux (College van procureurs-generaal) au sujet de l'instruction proposée, et il est nécessaire de transmettre une notification au Parlement. Toutefois, ce cas de figure ne s'est présenté qu'une seule fois en plus de vingt ans. Le chef du ministère public au sein de l'arrondissement dans lequel travaille le procureur a le pouvoir de décision en matière de mesures disciplinaires et d'évaluation des procureurs. **AT:** ministre de la justice: pouvoir d'émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites et de donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières, avec l'approbation d'un organisme indépendant (Weisungsrat) établi près le parquet général. La gestion directe du ministère public ne figure pas parmi les compétences du procureur général, comme le montre le graphique. Les autres pouvoirs de gestion figurant sur le graphique sont détenus soit par le parquet supérieur soit par une commission du personnel indépendante (Personalkommission) composée de quatre membres qui sont obligatoirement procureurs (voir les remarques sous le graphique 56). En ce qui concerne la promotion des procureurs, il est nécessaire de déposer une candidature pour un poste plus haut placé et de suivre les règles applicables à la nomination des procureurs [c'est-à-dire la proposition par la commission du personnel indépendante (Personalkommission) et la nomination par le président fédéral délégué au ministre de la justice]. Le pouvoir de décision en matière de mesures disciplinaires concernant les procureurs revient aux tribunaux disciplinaires, qui sont également compétents pour décider du transfert d'un procureur comme forme de sanction. **PL:** le procureur général est également ministre de la justice. **PT:** Conseil de la justice: pouvoir de décider des mesures disciplinaires concernant les procureurs, des transferts de procureurs sans leur consentement, de décider des évaluations individuelles des procureurs et de leur promotion. Le Parlement peut émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites. **RO:** Conseil de la justice: pouvoir de décider des mesures disciplinaires concernant les procureurs et de la promotion des procureurs [conformément à l'article 40, paragraphe 2, point i) de la loi 317/2004, les services chargés des poursuites au sein du Conseil supérieur de la magistrature émettent des décisions sur la promotion des procureurs, mais celle-ci ne peut avoir lieu qu'après l'organisation d'un concours (article 43 de la loi 303/2004)]. Le ministre de la justice, conformément à l'article 69 récemment modifié de la loi 304/2004 relative à l'organisation judiciaire, peut demander au procureur général du ministère public près la Haute Cour de cassation et de justice ou, le cas échéant, au procureur général du ministère public national chargé de la lutte contre la corruption, de lui transmettre des informations sur l'activité du ministère public et peut émettre des recommandations concernant les mesures à prendre en matière de prévention et de contrôle de la criminalité. Conformément à l'article 40, paragraphe 2, point h), de la loi 317/2004 relative au Conseil supérieur de la magistrature, les services chargés des poursuites au sein du Conseil supérieur de la magistrature sont compétents pour statuer sur les plaintes déposées contre les décisions finales du comité d'évaluation (les appréciations). Conformément à l'article 39, paragraphe 3, de la loi 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs, l'évaluation individuelle des procureurs est menée par des comités spéciaux constitués sur décision du Conseil supérieur de la magistrature. **SI:** Conseil supérieur des procureurs: pouvoir de décider des transferts de procureurs sans leur consentement, de décider des évaluations individuelles des procureurs et de leur promotion. En outre, le Conseil supérieur des procureurs est responsable de la nomination et de la révocation des chefs des parquets de district, de l'évaluation des performances et de la promotion, des transferts, des affectations et de la participation dans le cadre de la procédure de nomination des procureurs, la présentation d'avis sur la politique en matière de poursuites, l'évaluation des performances et l'efficacité du fonctionnement du parquet, la protection de l'autonomie dans l'exercice du service du parquet et les performances relatives à d'autres sujets, conformément à la loi relative au Parquet. **SK:** la gestion directe du Conseil des procureurs (commission des procureurs) ne figure pas parmi les compétences du Conseil des procureurs, comme le montre le

graphique. La commission des procureurs détient d'autres pouvoirs (par exemple, celui de décider sur les objections d'un procureur contre le contenu d'une évaluation que le chef du ministère public n'a pas respectée et de donner son avis sur les affectations temporaires d'un procureur vers un autre parquet). **SE**: le gouvernement peut émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites.

Le graphique 56 présente une vue d'ensemble des principaux pouvoirs de gestion que détient le procureur général sur les procureurs: 1) émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites; 2) donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières; 3) évaluer un procureur; 4) promouvoir un procureur; 5) retirer une affaire particulière ayant été assignée à un procureur (transférer une affaire); 6) décider d'une mesure disciplinaire concernant un procureur; et 7) transférer des procureurs sans leur consentement. Outre ces pouvoirs, le procureur général peut en détenir d'autres qui ne figurent pas sur le graphique (¹³⁷).

Graphique 56: Pouvoirs de gestion du procureur général (*) (source: Commission européenne avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme)



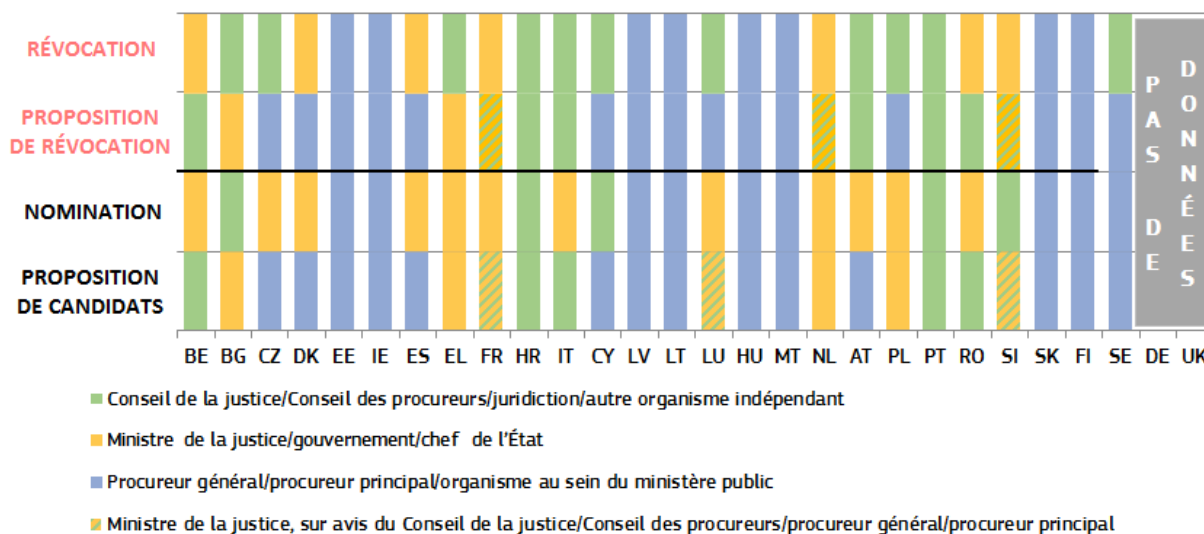
(*) Les États membres apparaissent dans l'ordre alphabétique de leur appellation géographique en langue originale. **BE**: s'agissant du pouvoir de donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières, un droit d'injonction en vue de poursuivre le procureur du roi est prévu par l'article 364 du code d'instruction criminelle. L'article 150, paragraphe 2, et l'article 138, paragraphe 2, du code d'instruction criminelle prévoient un droit général d'exercice de l'autorité sur le procureur du roi. **CZ**: pouvoir de donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières uniquement au sein du ministère public et à l'égard des ministères publics supérieurs. **EL**: le procureur de la Cour suprême (c'est-à-dire le procureur général) peut transmettre à tous les procureurs du pays des orientations générales et des recommandations relatives à l'exercice de leurs fonctions, sans bien sûr que les destinataires de ses directives et recommandations ne soient liés par la formulation et l'expression de leurs avis. **ES**: le procureur général établit des ordres et des instructions adaptés au service et à l'exercice des fonctions de poursuite, qui peuvent être d'ordre général ou porter sur des sujets spécifiques. Les orientations générales sont essentielles afin de maintenir le principe d'unité d'action et elles sont principalement définies au moyen de circulaires, d'instructions et de consultations. Le transfert sans consentement n'est concerné qu'en cas de charge de travail importante. **IT**: les procureurs généraux près la Cour d'appel sont compétents pour retirer une affaire particulière qui a été assignée à un procureur territorial, en cas d'inaction; de plus, ils disposent du pouvoir d'obtenir des données et des informations du ministère public du district (ou du territoire) et de les transmettre au procureur général près la Cour de cassation, afin de

¹³⁷ Par exemple, le procureur général peut jouer un rôle dans les organes responsables des décisions concernant les procureurs, même s'il ne prend pas ces décisions directement.

contrôler le fonctionnement correct et uniforme des ministères publics et leur respect des règles relatives à la procédure régulière. Le procureur général près la Cour de cassation est investi du droit de contrôle sur la Direction nationale antimafia; en outre, il est responsable de la résolution des conflits de compétence entre deux ministères publics territoriaux ou plus. **CY**: le procureur général détient le pouvoir de décision sur les mesures disciplinaires concernant les procureurs en cas de manquements disciplinaires mineurs. En cas de manquement disciplinaire grave, le procureur général ne propose pas de sanctions mais recommande le lancement de mesures disciplinaires par la Commission de service public. **LT**: en ce qui concerne le pouvoir de donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières, le procureur général ne peut donner d'instructions sur la nature de la décision à prendre; pour ce qui est du pouvoir de décision en matière de promotion des procureurs, il peut statuer sur les conclusions de la commission de sélection des procureurs ou du chef de celle-ci. **LU**: le procureur général peut donner au ministère public une instruction de poursuite dans une affaire (mais non une instruction de non-poursuite). S'agissant de la promotion des procureurs, le procureur d'État/procureur général, sur un avis favorable, émet une proposition au pouvoir exécutif et le chef de l'État signe la décision de nomination. **AT**: la gestion directe du ministère public ne figure pas parmi les compétences du procureur général, comme le montre le graphique. Les procureurs supérieurs disposent des pouvoirs suivants: émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites dans leurs districts respectifs, donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières, transférer des procureurs sans leur consentement pour des raisons organisationnelles (par exemple, s'il est nécessaire de gérer une charge de travail importante ou dans le cas de congés maladie de longue durée au sein d'une autorité de poursuite, seulement dans le district concerné et pour une durée limitée). Le chef de l'autorité de poursuite correspondante est compétent pour donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières et pour retirer une affaire particulière ayant été assignée à un procureur (transférer une affaire). La commission du personnel indépendante (Personalkommission), composée de quatre membres qui sont obligatoirement procureurs, est compétente pour évaluer les procureurs. **PL**: le procureur général est également ministre de la justice. **RO**: le procureur général dispose du pouvoir de transférer une affaire particulière d'un service de poursuite à un autre et d'émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites (recommandations) afin de garantir une approche uniforme des enquêtes pénales. **SI**: le procureur général et le chef du ministère public disposent tous deux des pouvoirs d'émettre des orientations générales concernant la politique en matière de poursuites et de retirer une affaire particulière ayant été assignée à un procureur.

Le graphique 57 présente une vue d'ensemble des autorités (Conseil de la justice/conseil ou juridiction des procureurs, ministère de la justice, procureur général/ministère public) qui traitent de la nomination et de la révocation des procureurs nationaux. La nomination et la révocation des procureurs généraux ou autres postes de gestion similaires n'y figurent pas. Ce graphique montre la diversité des modèles d'organisation des ministères publics dans l'ensemble des États membres, qui se concentrent autour du pouvoir exécutif ou judiciaire. Il illustre également le rôle du procureur général et des conseils de la justice/conseils des procureurs, en tant qu'acteurs importants tant pour la nomination que pour la révocation des procureurs.

Graphique 57: Nomination et révocation des procureurs nationaux (*) (source: Commission européenne avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme)



(*) **BE**: proposition de nomination: Conseil de la justice. Décision de nomination: chef de l'État sur conseil du ministre de la justice. Proposition de révocation: tribunal disciplinaire. Décision de révocation: chef de l'État sur conseil du ministre de la justice. **BG**: décision de nomination et de révocation: chambre des procureurs du Conseil de la justice. **CZ**: proposition de nomination: procureur général. Proposition de révocation: procureur général, procureur en chef et ministre de la justice. Décision de révocation: juridiction. **DK**: proposition de nomination: le procureur général propose les candidats finaux pour le poste de procureurs stagiaires (pour une durée d'environ trois ans) au ministère de la justice qui nomme les candidats. Si un procureur stagiaire valide l'examen et ensuite le stage, ce candidat devient procureur. **EE**: proposition de nomination:

commission de concours des procureurs pour les procureurs spécialisés, les procureurs de districts et les substituts de procureurs; procureurs en chef dans le cas des procureurs principaux. **D**écision de nomination et de révocation: procureur général. **IE:** proposition de nomination: concours de recrutement au titre d'une autorisation de recrutement émise par la Commission des nominations dans la fonction publique (CP&A), normalement organisé par le Bureau du directeur du ministère public (ou éventuellement par le service de nomination dans la fonction publique). **D**écision de nomination: Bureau du directeur du ministère public. **P**roposition de révocation: Bureau du directeur du ministère public, conformément aux dispositions et conditions établies par le ministre des Finances, des dépenses publiques et de la réforme. **D**écision de révocation: adjoint au sein du Bureau du directeur du ministère public (Bureau du directeur du ministère public pour les procureurs au rang d'agents principaux et supérieurs). **ES:** proposition de nomination: procureur national sur rapport du Conseil des procureurs, après audition du Conseil supérieur des procureurs de la communauté autonome correspondante dans le cas des postes au sein du ministère public de son champ d'application territorial. **D**écision de nomination: gouvernement. **P**roposition de révocation: procureur général. **D**écision de révocation: ministre de la justice, après rapport favorable du Conseil des procureurs. **EL:** proposition de nomination: le ministère de la justice émet chaque année des décisions ministérielles concernant l'examen d'entrée à l'École nationale des juges pour les candidats procureurs. Le processus de sélection (dirigé par un comité de cinq membres) comporte actuellement des exercices écrits et oraux. Une fois être entrés à l'École nationale des juges grecque, les candidats ayant réussi l'examen commencent un programme d'études de 16 mois à la fois théorique et pratique. Cette formation débouche sur un examen servant à les classer par ordre de mérite. En fonction de leur classement, ils sont nommés dans la juridiction compétente. **D**écision de nomination: les candidats sont nommés procureurs par décret présidentiel. **P**roposition de révocation: ministre de la justice. **D**écision de révocation: il s'agit d'une décision prise par les conseils disciplinaires, conformément à l'article 91, paragraphe 2, de la Constitution. Ces conseils sont composés de juges professionnels. **FR:** proposition de nomination: le ministre de la justice émet les propositions sur avis non contraignant du Conseil de la magistrature. **D**écision de nomination: président de la République. **P**roposition de révocation: le ministre de la justice émet les propositions sur avis non contraignant du Conseil de la magistrature. **D**écision de révocation: président de la République. **IT:** **D**écision de nomination: après proposition du Conseil, le ministre de la justice émet un décret ministériel, sans disposer d'aucun pouvoir d'appréciation quant à la nomination ou non de tout autre candidat qui n'aurait pas été proposé pour le poste de procureur. **CY:** proposition de nomination/révocation: procureur général. **D**écision de nomination/révocation: Commission du service public avec l'avis du procureur général. **LT:** proposition de nomination: Commission de sélection des procureurs [composée de deux procureurs nommés par le Conseil collégial, de deux procureurs nommés par le procureur général et d'un membre nommé à la fois par le président de la République, le président du Parlement (Seimas) et le premier ministre]. **D**écision de nomination: procureur général. **P**roposition de révocation: commission de l'éthique des procureurs (composition identique à celle de la commission de sélection des procureurs). **LU:** proposition de nomination: le ministre de la justice, sur avis favorable du procureur général, propose la nomination au Grand-Duc. **D**écision de nomination: chef de l'État. **P**roposition de révocation: procureur général. **D**écision de révocation: juridiction. **HU:** proposition/décision de nomination: procureur principal. **P**roposition de révocation: procureur principal. **D**écision de révocation: procureur général. **MT:** la police a la compétence exclusive pour ouvrir et mener les procédures pénales et agit en tant que procureur devant les juridictions inférieures; le procureur général agit comme procureur devant les juridictions supérieures lorsque la collecte des éléments de preuve devant les juridictions inférieures est terminée. **NL:** proposition de nomination: ministre de la justice. La décision de nomination est prise par décret royal (l'autorité de nomination est dans l'obligation, en vertu de la Constitution, de suivre la proposition pour nommer le candidat au poste de procureur). **P**roposition de révocation: ministre de la justice sur avis du chef du ministère public. La décision de révocation est prise par décret royal. **AT:** proposition de nomination: commission du personnel indépendante (Personalkommission) composée de quatre membres qui sont obligatoirement procureurs. **D**écision de nomination: le président fédéral délègue la décision au ministre de la justice. **P**roposition et décision de révocation: tribunal disciplinaire. **PL:** proposition et décision de nomination: procureur général (également ministre de la justice) sur requête du procureur national. Un parquet compétent donne un avis sur le candidat pour le poste de procureur. **P**roposition de révocation: procureur national. **D**écision de révocation: tribunal disciplinaire; en de très rares occasions, le procureur général peut également révoquer un procureur sur demande du procureur national. L'avis sur la révocation d'un procureur est rendu par la réunion des procureurs du parquet national ou du parquet régional compétent. **RO:** proposition de nomination: Conseil supérieur de la magistrature. **D**écision de nomination: président (l'autorité de nomination est dans l'obligation, conformément à la législation, de suivre la proposition pour nommer le candidat au poste de procureur). **SI:** proposition de nomination: ministre de la justice sur avis du Conseil du ministère public. **D**écision de nomination: Conseil du ministère public (l'autorité de nomination est dans l'obligation de suivre la proposition pour nommer le candidat au poste de procureur). **P**roposition de révocation: Conseil du ministère public. **D**écision de révocation: gouvernement sur proposition du ministère de la justice. **SK:** proposition de nomination: président du comité de sélection du parquet général. **N**omination et révocation: procureur général. **FI:** **N**omination et révocation: procureur général. **SE:** proposition et décision de nomination: directeur des ressources humaines de l'Office national des parquets de Suède, sur avis du procureur général. **P**roposition de révocation: directeur des ressources humaines de l'Office national des parquets de Suède. **D**écision de révocation: juridiction sur avis du procureur général.

3.3.3. Résumé sur l'indépendance de la justice

L'indépendance de la justice constitue un aspect fondamental de tout système judiciaire effectif. Elle est indispensable pour préserver l'état de droit, l'équité des procédures judiciaires et la confiance des citoyens et des entreprises dans leur système judiciaire. C'est pourquoi toute réforme de la justice doit respecter l'état de droit et les normes européennes en matière d'indépendance de la justice. Le tableau de bord révèle des tendances relatives à la perception de l'indépendance de la justice par le grand public et par les entreprises. La présente édition présente également certains indicateurs spécifiques sur les garanties juridiques relatives aux organismes associés aux procédures disciplinaires concernant les juges et sur la gestion des ministères publics.

Ces indicateurs structurels ne permettent pas en eux-mêmes de tirer des conclusions sur l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États membres, mais ils représentent de possibles éléments à prendre en compte, constituant ainsi un point de départ pour une telle analyse.

- Le tableau de bord 2019 présente l'évolution de la **perception de l'indépendance** sur la base d'enquêtes menées auprès des citoyens (Eurobaromètre) et des entreprises (Eurobaromètre et Forum économique mondial):
 - dans l'ensemble, les résultats de toutes les enquêtes sont *similaires*, en particulier s'agissant de la composition des deux groupes d'États membres dans lesquels l'indépendance perçue de la justice est la plus élevée et la plus faible;
 - d'après l'enquête du Forum économique mondial (graphique 51), présentée pour la septième fois, l'indépendance perçue de la justice par les entreprises s'est *améliorée* ou est *restée stable* dans environ trois cinquièmes des États membres par rapport à 2010. De plus, parmi les États membres confrontés à des difficultés (¹³⁸), la perception de l'indépendance s'est *améliorée* ou est *restée stable* dans près de trois cinquièmes de ces pays sur cette période de huit ans. Néanmoins, par rapport à 2016-2017, la perception de l'indépendance par les entreprises s'est *affaiblie* dans environ trois cinquièmes de tous les États membres;
 - d'après l'enquête Eurobaromètre réalisée auprès du grand public (graphique 47), présentée pour la quatrième fois, la perception de l'indépendance s'est *améliorée* dans environ deux tiers des États membres par rapport à 2016. La perception de l'indépendance par le grand public s'est *améliorée* dans plus de deux tiers des États membres confrontés à des difficultés sur cette période de quatre ans. Toutefois, par rapport à l'année dernière, l'indépendance perçue de la justice par le grand public s'est *affaiblie* dans environ trois cinquièmes de l'ensemble des États membres (dans plus de deux tiers des États membres confrontés à des difficultés et dans environ la moitié des autres États membres);
 - d'après l'enquête Eurobaromètre réalisée auprès des entreprises (graphique 49), présentée pour la quatrième fois, la perception de l'indépendance s'est *améliorée* dans environ deux tiers des États membres, à la fois par rapport à l'année dernière et à 2016 (par rapport à l'année dernière, c'était le cas dans plus de deux tiers des États membres confrontés à des difficultés et dans environ trois cinquièmes des autres États membres);
 - parmi les raisons invoquées pour l'impression de manque d'indépendance des juridictions et des juges, *l'ingérence ou les pressions du gouvernement et de responsables politiques* était la raison la plus invoquée, suivie par les pressions économiques ou d'autres intérêts particuliers. Ces deux raisons sont particulièrement notables pour certains États membres dans lesquels l'indépendance perçue est très faible (graphiques 48 et 50);
 - parmi les raisons proposées pour la bonne perception de l'indépendance des juridictions et des juges, pratiquement quatre cinquièmes des entreprises et des citoyens (soit respectivement 40 % ou 44 % de l'ensemble des personnes interrogées) ont mentionné les *garanties fournies par le statut et la fonction des juges*.
- Le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE présente une vue d'ensemble des autorités disciplinaires traitant des procédures concernant les juges ainsi que des compétences des pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif en matière de sélection des membres-juges des conseils de la justice, de même que certains aspects relatifs à la gestion et à l'organisation des ministères publics:
 - le graphique 52 présente une vue d'ensemble des autorités chargées des **procédures**

¹³⁸

Voir la note de bas de page 70.

disciplinaires concernant les juges: dans la majorité des États membres, l'autorité qui décide des sanctions disciplinaires est une autorité indépendante comme une juridiction (Cour suprême, Cour administrative ou président de juridiction) ou un conseil de la justice, tandis que dans quelques États membres il s'agit d'une juridiction spéciale dont les membres sont spécifiquement sélectionnés ou nommés (par le Conseil de la justice, par des juges ou, dans un État membre, par le ministre de la justice) en vue d'intervenir dans les procédures disciplinaires;

- le graphique 53 présente une vue d'ensemble des différents **enquêteurs chargés des enquêtes disciplinaires concernant les juges**. Dans la majorité des États membres, l'enquêteur est un président de juridiction ou un conseil de la justice. Dans quelques États membres, l'enquêteur est spécifiquement sélectionné soit par des juges soit par le Conseil de la justice ou, dans un État membre, par le ministre de la justice;
- le graphique 54 montre la participation du pouvoir judiciaire dans la **nomination des membres-juges des conseils de la justice**. Il incombe aux États membres de structurer leur système judiciaire, et notamment d'instituer, ou non, un conseil de la justice. Toutefois, si un conseil de la justice a été institué par un État membre, l'indépendance de ce conseil doit être garantie conformément aux normes européennes. Dans la quasi-totalité des États membres, les membres-juges des conseils sont proposés et élus ou sélectionnés par des juges;
- le graphique 55 présente une vue d'ensemble de la répartition, entre différentes autorités, des **principaux pouvoirs de gestion sur les procureurs nationaux**. Le graphique 56 présente une vue d'ensemble factuelle des principaux pouvoirs de gestion du procureur général sur les procureurs. Ces graphiques montrent que dans quelques États membres, il existe un certain niveau de concentration des principaux pouvoirs de gestion relatifs aux ministères publics, détenus par une seule autorité. Le graphique 57 présente une vue d'ensemble des autorités associées aux **procédures de nomination et de révocation des procureurs nationaux**. Si la situation varie grandement parmi les États membres, dans la plupart des pays, le Conseil de la justice/des procureurs ou le ministère public participe à ces procédures.

4. CONCLUSION

Cette septième édition du tableau de bord de la justice dans l'UE montre qu'un grand nombre d'États membres ont poursuivi leurs efforts afin d'améliorer l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux. Néanmoins, des difficultés subsistent afin de garantir la pleine confiance des citoyens dans la justice des États membres dans la mesure où les juges pourraient voir les garanties liées à leur statut et à leur fonction, et donc leur indépendance, menacées. La Commission a pris les mesures nécessaires et continue de suivre la situation dans les États membres. Elle s'engage à garantir que toute réforme de la justice respecte le droit de l'UE et les normes européennes en matière d'état de droit.