



Bruxelles, le 10.7.2020
COM(2020) 306 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 2020 de la justice dans l'UE

FR

FR

FR

1. INTRODUCTION

Des systèmes de justice efficaces sont essentiels à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne (UE) et à la défense de l'état de droit et des valeurs sur lesquelles elle repose. 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 [article 19 du traité sur l'Union européenne (TUE)].

Des systèmes de justice efficaces sont également essentiels à la confiance mutuelle, au climat d'investissement et à la durabilité de la croissance à long terme. C'est pourquoi l'amélioration de l'efficacité, de la qualité et de l'indépendance des systèmes judiciaires nationaux continue de faire partie des priorités du Semestre européen, le cycle annuel de coordination des politiques économiques de l'UE. La stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable, qui définit la stratégie de l'UE en matière de politique économique et de l'emploi et place la durabilité et l'inclusion sociale au cœur de l'élaboration des politiques économiques de l'UE, réaffirme le lien entre des systèmes de justice efficaces et l'environnement des entreprises dans les États membres. Des systèmes de justice qui fonctionnent correctement et qui sont totalement indépendants peuvent avoir une incidence positive sur les investissements et peuvent dès lors contribuer à la productivité et à la compétitivité. Ils sont également importants afin de garantir l'exécution transfrontière efficace des contrats et des décisions administratives et de la résolution des litiges, qui sont essentiels au fonctionnement du marché intérieur ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, le tableau de bord de la justice dans l'UE présente une vue d'ensemble des indicateurs axés sur les paramètres essentiels de systèmes de justice efficaces: l'efficacité, la qualité et l'indépendance. L'édition de 2020 développe davantage les indicateurs sur ces trois éléments. Elle ne reflète pas les conséquences de la crise de la COVID-19, dans la mesure où les données couvrent les années 2012 à 2019, mais pas l'année 2020.

– Le mécanisme européen de protection de l'état de droit –

Comme annoncé dans les orientations politiques de la Présidente von der Leyen, la Commission a mis en place un mécanisme européen complet de protection de l'état de droit afin d'approfondir son suivi de la situation dans les États membres. Le mécanisme de protection de l'état de droit fera office d'outil de prévention et permettra d'approfondir le dialogue et la sensibilisation conjointe aux questions relatives à l'état de droit. Ses caractéristiques principales sont détaillées dans la communication de la Commission de 2019 «Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – Plan d'action». Le nouveau mécanisme se fondera sur un rapport annuel sur l'état de droit, qui fournira une synthèse des évolutions significatives – tant positives que négatives – intervenues dans tous les États membres. Le rapport s'appuiera sur différentes sources, dont le tableau de bord de la justice dans l'UE.

¹ Voir communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Recenser et identifier les obstacles au marché unique» [COM(2020) 93 et le document SWD(2020) 54 qui l'accompagne].

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 annuel d'information et de comparaison. Il vise à aider l'UE et ses États membres à améliorer l'efficacité de leurs systèmes de justice nationaux, en leur fournissant des données objectives, fiables et comparables sur un certain nombre d'indicateurs utiles pour l'évaluation de l'efficacité, de la qualité et de l'indépendance des systèmes de justice dans tous les États membres. Il ne présente pas un classement global unique, mais une vue d'ensemble du fonctionnement de tous les systèmes de justice, fondée sur des indicateurs qui revêtent 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, efficacité, qualité et indépendance 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 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 ⁽²⁾, son objectif étant de définir les paramètres essentiels d'un système de justice efficace et de fournir des données annuelles pertinentes.

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 2012 et 2018 et ont été communiquées par les États membres conformément à la méthodologie de la CEPEJ ⁽³⁾. 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 ⁽⁴⁾.

Les données sur la durée des procédures collectées par la CEPEJ montrent la «durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes», qui est une valeur calculée (sur la base du rapport entre affaires pendantes et tranchées). Les données relatives à l'efficacité des juridictions lorsqu'elles appliquent le droit de l'UE 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'une région 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 qui couvrent la période comprise entre 2010 et 2019 ⁽⁵⁾ sont: le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux ⁽⁶⁾, le Réseau européen des conseils de la

² Par exemple, résolution du Parlement européen du 29 mai 2018 sur le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne [P8_TA(2018)0216].

³ Afin de réduire l'horizon temporel, le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE prend 2012 comme année de référence pour les données de la CEPEJ, tandis que l'édition de 2019 utilisait des données de 2010.

⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_fr

⁵ Un graphique (48) continue d'utiliser les données de 2010 étant donné que, dans certains États membres, l'enquête Global Competitiveness Report pertinente sur la perception de l'indépendance a été menée en 2010, 2011 ou 2012.

⁶ Afin de contribuer à l'élaboration du tableau de bord de la justice dans l'UE et de favoriser l'échange de bonnes pratiques en matière d'efficacité 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. Le groupe informel se réunit régulièrement.

justice (RECJ) ⁽⁷⁾, le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE ⁽⁸⁾, l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'UE (ACA-Europe) ⁽⁹⁾, le Réseau européen de la concurrence (REC) ⁽¹⁰⁾, le Comité des communications (COCOM) ⁽¹¹⁾, l'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle ⁽¹²⁾, le Réseau de coopération en matière de protection des consommateurs (CPC) ⁽¹³⁾, le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ⁽¹⁴⁾, Eurostat ⁽¹⁵⁾, le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) ⁽¹⁶⁾ et le Forum économique mondial (FEM) ⁽¹⁷⁾.

Au fil des ans, la méthodologie utilisée pour le tableau de bord a été affinée et adaptée en étroite coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux, notamment au moyen d'un questionnaire (mis à jour chaque année) 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 produire 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 les lacunes qui persistent.

⁷ Le RECJ 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.ency.eu/>

⁸ 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>

⁹ 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.juradmin.eu/index.php/fr/>

¹⁰ 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

¹¹ 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>

¹² 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>

¹³ Le CPC est un réseau d'autorités nationales chargées de veiller au respect de la législation européenne en matière de protection des consommateurs dans les pays de l'UE et de l'EEE. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm

¹⁴ 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 à 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

¹⁵ Eurostat est l'office statistique de l'UE: <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/about/overview>

¹⁶ Le REFJ constitue 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/>

¹⁷ Le FEM est une organisation internationale de coopération public-privé, dont les membres sont des entreprises: <https://fr.weforum.org/>

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 l'efficacité, la qualité et l'indépendance des systèmes judiciaires nationaux et aide ainsi les États membres à améliorer l'effectivité de leur système national. En comparant les informations relatives aux systèmes de justice, 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 intéressées, sont réalisées dans le cadre du Semestre européen. Ces évaluations, intégrées aux rapports annuels par pays dans le cadre du Semestre européen, allient les informations fournies par le tableau de bord à une analyse qualitative par pays, en tenant compte des caractéristiques des systèmes juridiques et de la situation plus globale des États membres concernés. Lorsque les lacunes détectées ont une importance macroéconomique, l'analyse réalisée au titre du Semestre européen 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 ⁽¹⁸⁾.

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

Des systèmes judiciaires efficaces qui préservent l'état de droit sont considérés 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'incidence favorable qu'ont sur l'économie des systèmes de justice nationaux pleinement opérationnels est mise en évidence dans la littérature et les études, notamment par le Fonds monétaire international ⁽¹⁹⁾, la Banque centrale européenne ⁽²⁰⁾, l'OCDE ⁽²¹⁾, le Forum économique mondial ⁽²²⁾ et la Banque mondiale ⁽²³⁾.

Une étude a montré qu'une réduction de la durée des procédures en justice de 1 % [mesurée en durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes ⁽²⁴⁾] pouvait augmenter le taux de croissance des

¹⁸ Dans le cadre du Semestre européen de 2020, le Conseil, sur proposition de la Commission, a adressé des recommandations par pays à huit États membres concernant leur système judiciaire (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT et SK). Outre les États membres ayant reçu une proposition de recommandations par pays, huit autres (BE, BG, IE, EL, ES, LV, RO et SI) 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. Ces problèmes sont exposés dans les considérants des recommandations par pays proposées et dans les rapports par pays consacrés à ces États membres. Les rapports par pays 2020 les plus récents, publiés le 26 février 2020, sont disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en

¹⁹ 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>

²⁰ 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>

²¹ 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.

²² Forum économique mondial, «The Global Competitiveness Report 2019», octobre 2019: <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>

²³ 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>

²⁴ L'indicateur de la «durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes» correspond au nombre d'affaires non jugées divisé par le nombre d'affaires tranchées 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

entreprises⁽²⁵⁾ 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⁽²⁶⁾. 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⁽²⁷⁾.

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⁽²⁸⁾. Dans une autre enquête, plus de la moitié des petites et moyennes entreprises ont répondu que le coût et la durée excessive des 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)⁽²⁹⁾. La communication de la Commission «Recenser et identifier les obstacles au marché unique»⁽³⁰⁾ et le plan d'action visant à faire respecter les règles du marché unique⁽³¹⁾ permettent de mieux comprendre l'importance de systèmes judiciaires efficaces pour le fonctionnement du marché intérieur, en particulier pour les entreprises.

De quelle manière la Commission soutient-elle la mise en œuvre de bonnes réformes de la justice par le biais de l'assistance technique?

Les États membres peuvent recourir à l'assistance technique de la Commission, fournie par l'intermédiaire de la direction générale REFORM au titre du programme d'appui aux réformes structurelles⁽³²⁾, dont le budget total s'élève à 222,8 millions d'EUR pour la période 2017-2020. Depuis 2017, 16 États membres⁽³³⁾ ont déjà bénéficié de l'assistance technique ou y ont fait appel dans de nombreux 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 2020, la Commission a également présenté ses propositions de plan de relance⁽³⁴⁾. Dans le cadre du plan de relance, un **instrument d'appui technique**⁽³⁵⁾ a été proposé comme le prolongement du programme d'appui à la réforme structurelle (PARS). Il s'appuie sur le succès du PARS et permet à la

²⁵ 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

²⁶ Idem.

²⁷ Bülent Dogru; «Effect of judicial independence to FDI into Eastern Europe and South Asia»; 2012, MPRA Munich Personal RePEc Archive: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf. Les États membres de l'UE couverts par l'étude sont les suivants: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK et SI.

²⁸ The Economist Intelligence Unit: «Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law», 2015, http://www.eiu.com/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, p. 22.

²⁹ 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

³⁰ COM(2020) 93 et SWD(2020) 54.

³¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Plan d'action à long terme visant à mieux [mettre en œuvre](#) et faire respecter les règles du marché unique», COM(2020) 94, voir en particulier les actions 4, 6 et 18.

³² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_fr

³³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI et SK.

³⁴ Voir communiqué de presse IP/20/940 du 27 mai 2020, à l'adresse: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_940

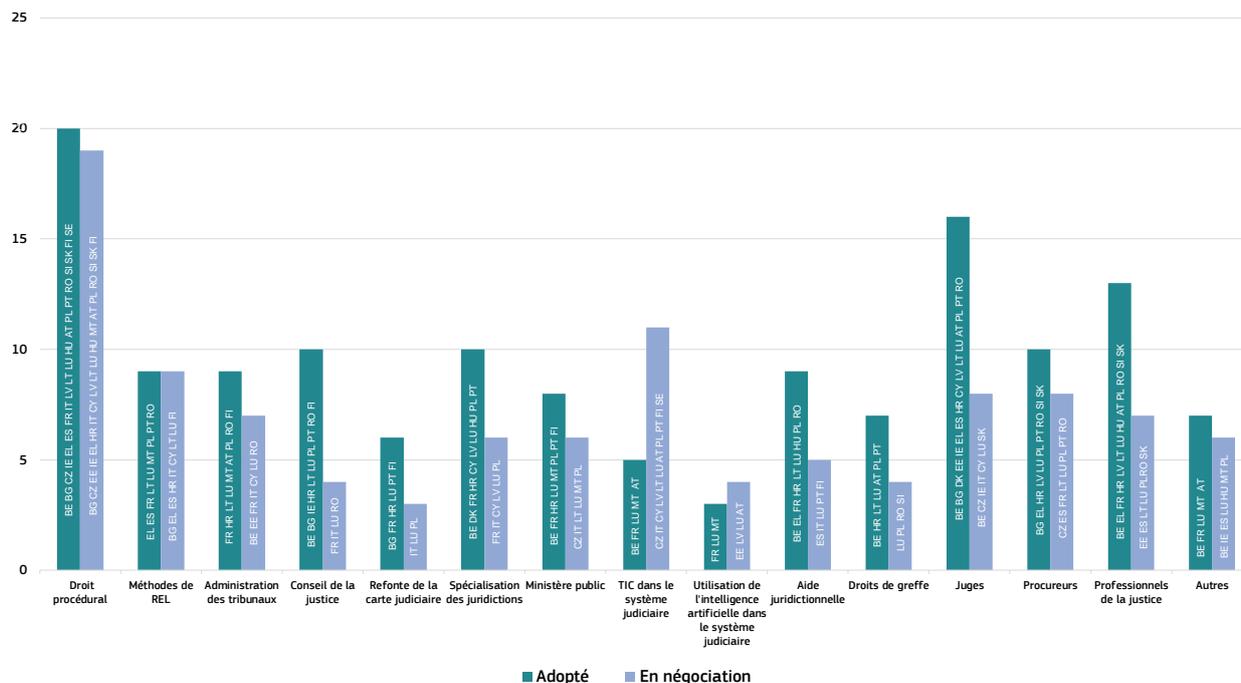
³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0409%3AFIN>

Commission de contribuer au renforcement des capacités institutionnelles et administratives des États membres de l'UE. L'instrument continuera de permettre aux États membres de demander un appui technique dans le domaine du système judiciaire, notamment.

2. CONTEXTE: EVOLUTIONS DES REFORMES DE LA JUSTICE EN 2019

En 2019, 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 actualisé des mesures adoptées et prévues dans les différents domaines fonctionnels des systèmes judiciaires des États membres engagés dans des activités de réforme.

Graphique 1: activité législative et réglementaire concernant les systèmes de justice en 2019 (mesures adoptées/initiatives en cours de négociation par État membre) [source: Commission européenne ⁽³⁶⁾]



En 2019, le droit procédural a continué de faire l'objet d'une grande attention dans un grand nombre d'États membres, de nombreuses activités législatives ayant été entreprises ou planifiées. L'activité a également été soutenue pour ce qui est des réformes concernant le statut des juges, les règles relatives aux praticiens du droit et aux procureurs. Par rapport à la dernière édition du tableau de bord de la justice dans l'UE, l'adoption de mesures dans des domaines tels que l'administration des cours de justice et des conseils de la magistrature a continué à s'intensifier, les États membres donnant suite aux annonces faites antérieurement. L'activité dans d'autres domaines, tels que le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le système judiciaire ou la refonte des cartes judiciaires, s'est ralentie. Certains États membres utilisent déjà activement, ou du moins prévoient d'utiliser, l'intelligence artificielle dans leur système judiciaire. Une fois de plus, la vue d'ensemble confirme 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 sur le terrain.

³⁶ Les informations ont été recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes de justice nationaux pour 26 États membres. La DE a expliqué qu'un certain nombre de réformes concernant le système de justice étaient en cours et que la portée et l'ampleur du processus de réforme pouvaient varier dans les 16 Länder.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONS DU TABLEAU DE BORD 2020 DE LA JUSTICE DANS L'UE

L'efficacité, la qualité et l'indépendance sont les principaux paramètres d'un système de justice efficace, et le tableau de bord présente des indicateurs pour chacun de ces trois paramètres.

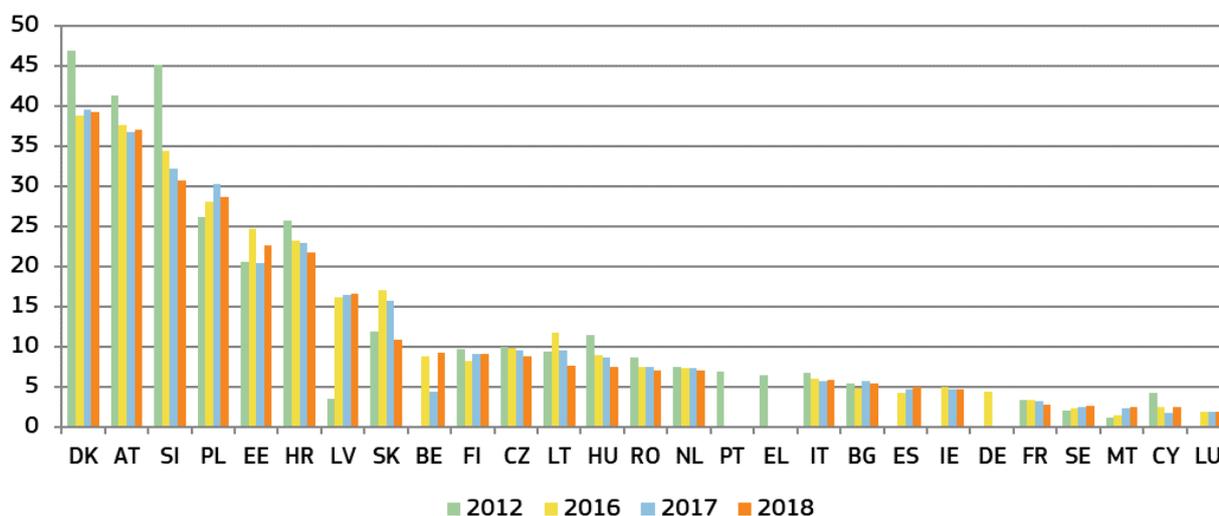
3.1. Efficience des systèmes judiciaires

Le tableau de bord présente des indicateurs de l'efficience des procédures pour les grands domaines que sont les affaires civiles, les affaires commerciales et les affaires administratives, ainsi que pour certains domaines spécifiques dans lesquels les autorités administratives et les juridictions appliquent le droit de l'UE ⁽³⁷⁾.

3.1.1. Évolution du nombre de dossiers

Le nombre de dossiers traités par les systèmes judiciaires nationaux a diminué dans une majorité d'États membres et reste largement inférieur aux niveaux de 2012, même s'il continue de varier considérablement d'un État membre à l'autre (graphique 2), ce qui montre l'importance de rester attentif à garantir l'efficacité des systèmes de justice.

Graphique 2: nombre de nouvelles affaires civiles, commerciales, administratives et autres, 2012-2018 (*) (1^{re} instance, pour 100 habitants) [source: étude de la CEPEJ ⁽³⁸⁾]

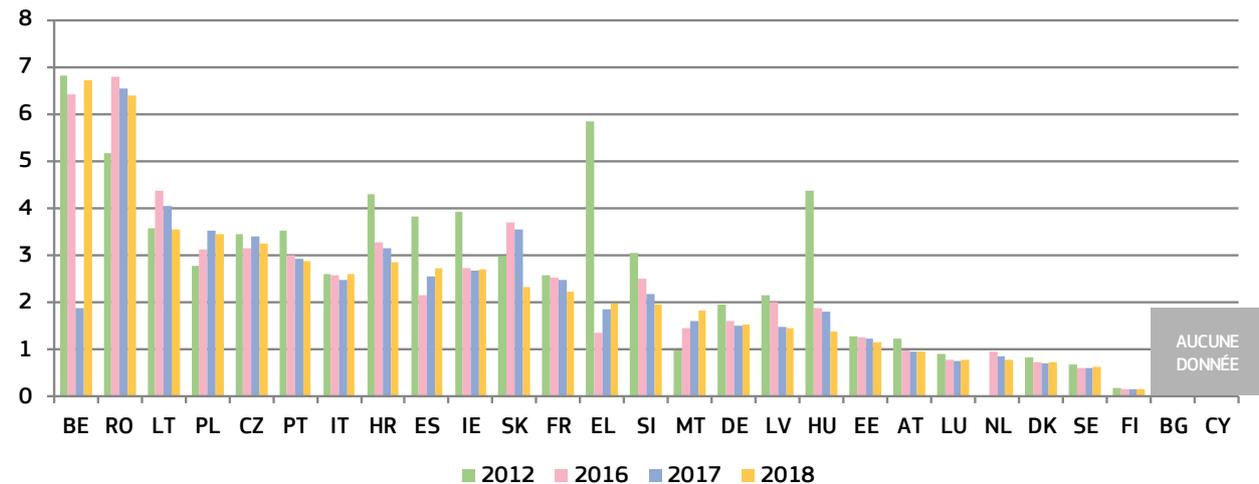


(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, cette catégorie comprend toutes les affaires civiles et commerciales contentieuses et non contentieuses, les affaires non contentieuses ayant trait au registre foncier ou au registre des entreprises, les autres affaires en matière de registre, les autres affaires non contentieuses, les affaires de droit administratif et les autres affaires non pénales. Changements méthodologiques en LV (appliqués rétroactivement à 2016 et également 2017), SK et SE (les données pour 2016 et 2017 ont été adaptées afin d'inclure les affaires liées au droit de la migration en tant qu'affaires administratives, conformément à la méthodologie de la CEPEJ).

³⁷ L'application des décisions de justice est également importante pour l'efficience des systèmes judiciaires. Toutefois, pour la plupart des États membres, il n'y a pas de données comparables.

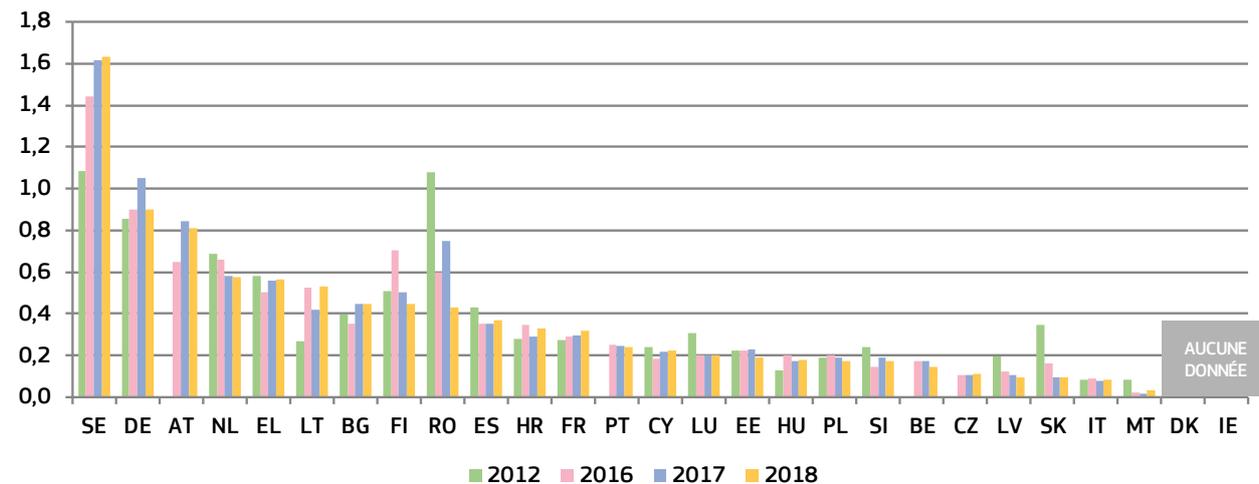
³⁸ Étude de 2019 sur le fonctionnement des systèmes de justice des États membres de l'UE, réalisée par le secrétariat de la CEPEJ pour la Commission: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_fr

Graphique 3: nombre de nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses, 2012-2018 (*) (1^{re} 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, 2012-2018 (*) (1^{re} 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 particuliers et des autorités locales, régionales ou nationales. Le **DK** et l'**IE** n'enregistrent pas les affaires administratives séparément. La déjudiciarisation de certaines procédures administratives est intervenue en **RO** en 2018. Changements méthodologiques en **EL**, **SK** et **SE**. En **SE**, des affaires de migration ont été incluses dans les affaires administratives (application rétroactive pour 2016 et également 2017).

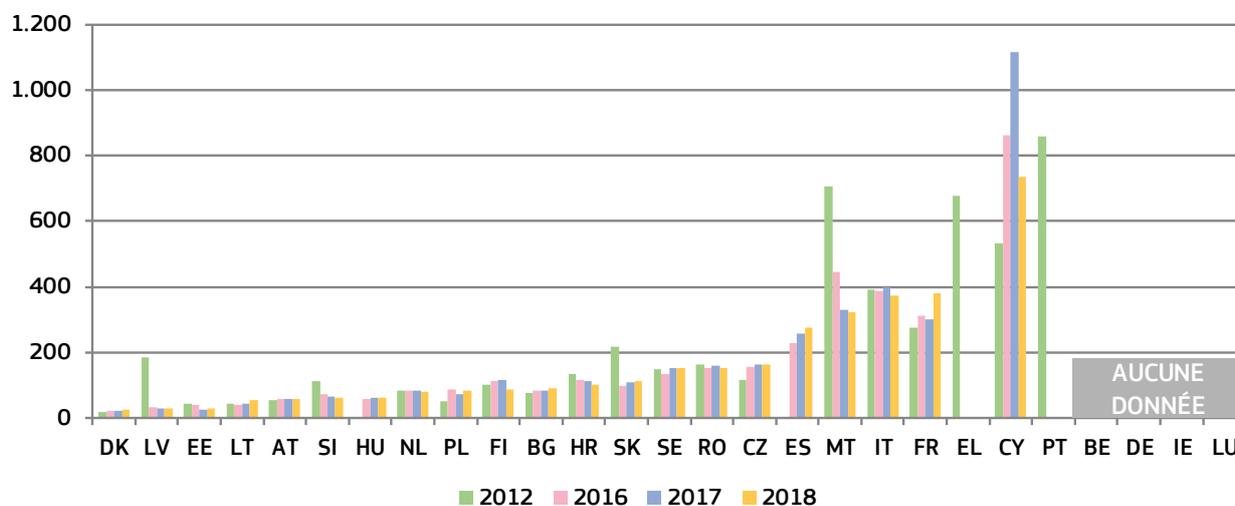
3.1.2. Données générales sur l'efficacité

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

– Durée estimée des procédures –

La durée d'une procédure est le temps estimé (exprimé en jours) 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» («disposition time») correspond au nombre d'affaires non jugées divisé par le nombre d'affaires tranchées à la fin d'une année, multiplié par 365 (jours) ⁽³⁹⁾. Il s'agit d'une quantité calculée qui indique le temps minimal estimé dont une juridiction aurait besoin pour résoudre une affaire en maintenant les conditions de travail actuelles. Plus la valeur est élevée, plus la probabilité que la juridiction prenne du temps à rendre une décision est grande. Les graphiques concernent principalement les procédures en première instance et comparent, lorsqu'elles sont disponibles, les données de 2012, 2016, 2017 et 2018 ⁽⁴⁰⁾. Deux graphiques montrent la durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes en 2018 dans les affaires civiles et commerciales contentieuses et dans les affaires administratives à tous les degrés d'instance, et un graphique montre la durée moyenne des procédures portant sur des affaires de blanchiment de capitaux en première et deuxième instances.

Graphique 5: estimation du temps nécessaire pour trancher les affaires civiles, commerciales, administratives et autres, 2012-2018 (*) (1^{re} instance, en jours) (source: étude de la CEPEJ)

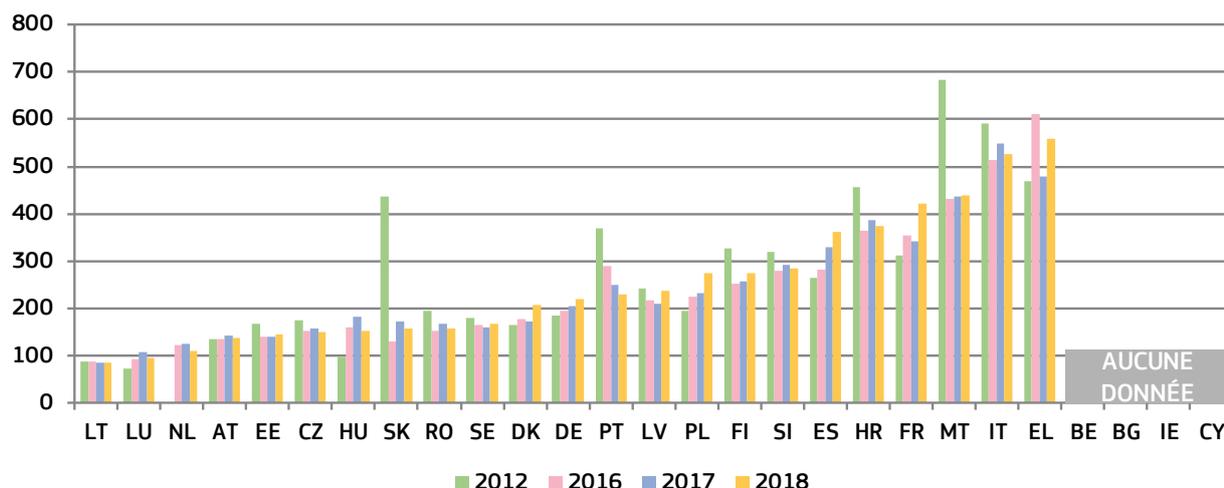


(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, cette catégorie comprend toutes les affaires civiles et commerciales contentieuses et non contentieuses, les affaires non contentieuses ayant trait au registre foncier ou au registre des entreprises, les autres affaires en matière de registre, les autres affaires non contentieuses, les affaires de droit administratif et les autres affaires non pénales. Changements méthodologiques en SK. Affaires pendantes couvrant tous les degrés d'instance en CZ et, jusqu'en 2016, en SK. LV: la forte baisse est due à la réforme du système judiciaire, aux contrôles d'erreurs et au nettoyage des données dans le système d'information de la Cour.

³⁹ 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

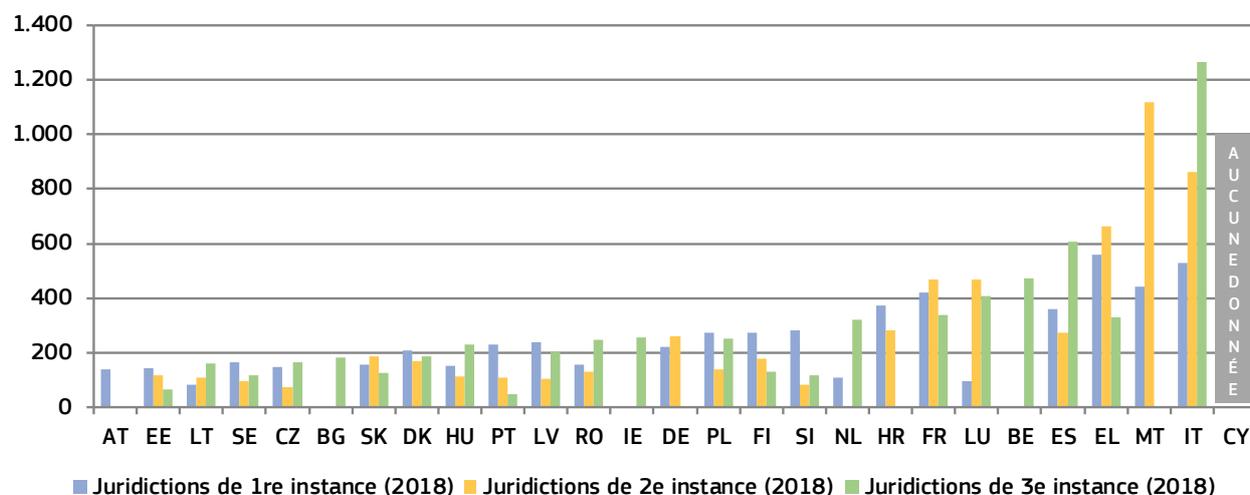
⁴⁰ Les années ont été choisies de manière à garder une perspective à sept ans avec 2012 comme année de référence, sans pour autant surcharger les graphiques. Les données pour 2010, 2013, 2014 et 2015 figurent dans le rapport de la CEPEJ.

Graphique 6: estimation du temps nécessaire pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses, 2012-2018 (*) (1^{re} instance, en jours) (source: étude de la CEPEJ)



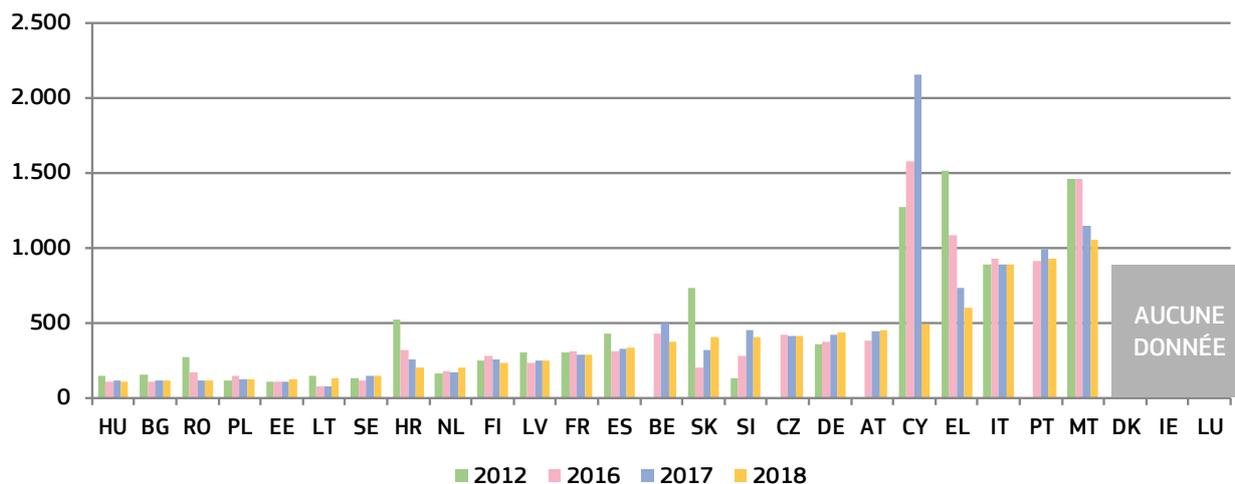
(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, les affaires civiles/commerciales contentieuses portent sur un litige entre des parties, par exemple un litige relatif à un contrat. Les affaires civiles/commerciales non contentieuses portent sur une procédure gracieuse, par exemple un ordre de recouvrement non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

Graphique 7: estimation du temps nécessaire pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses (*) à tous les degrés d'instances en 2018 (1^{re}, 2^e et 3^e instance, en jours) (source: étude de la CEPEJ)



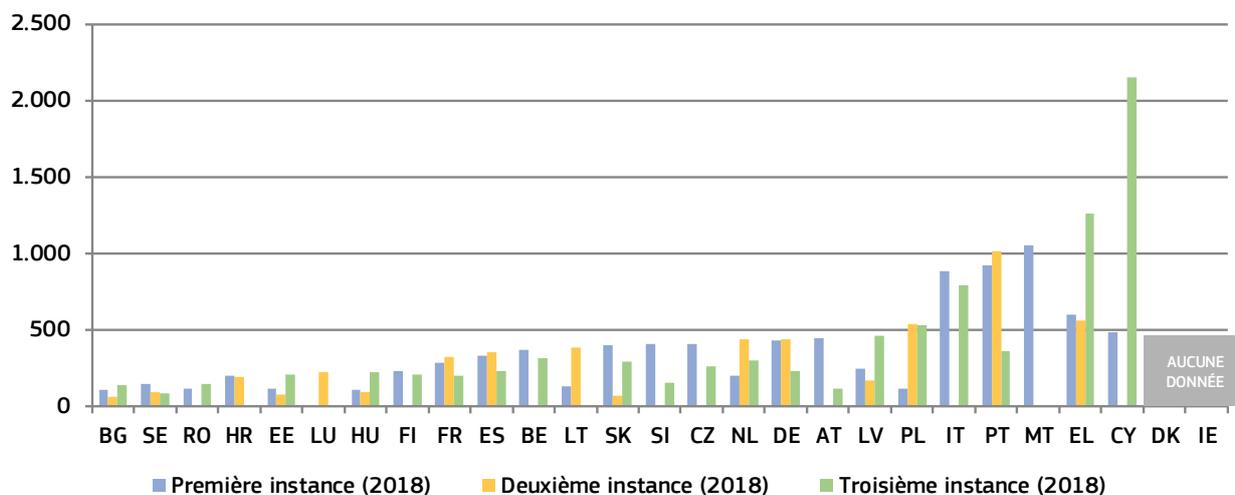
(*) L'ordre est déterminé par le degré d'instance affichant les procédures les plus longues dans chaque État membre. Aucune donnée n'est disponible pour les juridictions de première et deuxième instances en **BE**, **BG** et **IE**, pour les juridictions de deuxième instance aux **NL**, pour les juridictions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

Graphique 8: estimation du temps nécessaire pour trancher les affaires administratives, 2012-2018 (*) (1^{re} instance, en jours) (source: étude de la CEPEJ)



(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, les affaires de droit administratif concernent des litiges entre des particuliers et des autorités locales, régionales ou nationales. Changements méthodologiques en **EL** et **SK**. En **CZ** et, jusqu'en 2016, en **SK**, les données relatives aux affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance. Le **DK** et l'**IE** n'enregistrent pas séparément les affaires administratives. **CY**: en 2018, le nombre d'affaires tranchées a augmenté en conséquence de la jonction d'affaires, du retrait de 2 724 affaires consolidées et de la création d'un tribunal administratif il y a deux ans.

Graphique 9: estimation du temps nécessaire pour trancher les affaires administratives (*) à tous les degrés d'instances en 2018 (1^{re}, et, le cas échéant, 2^e et 3^e instances, en jours) (source: étude de la CEPEJ)



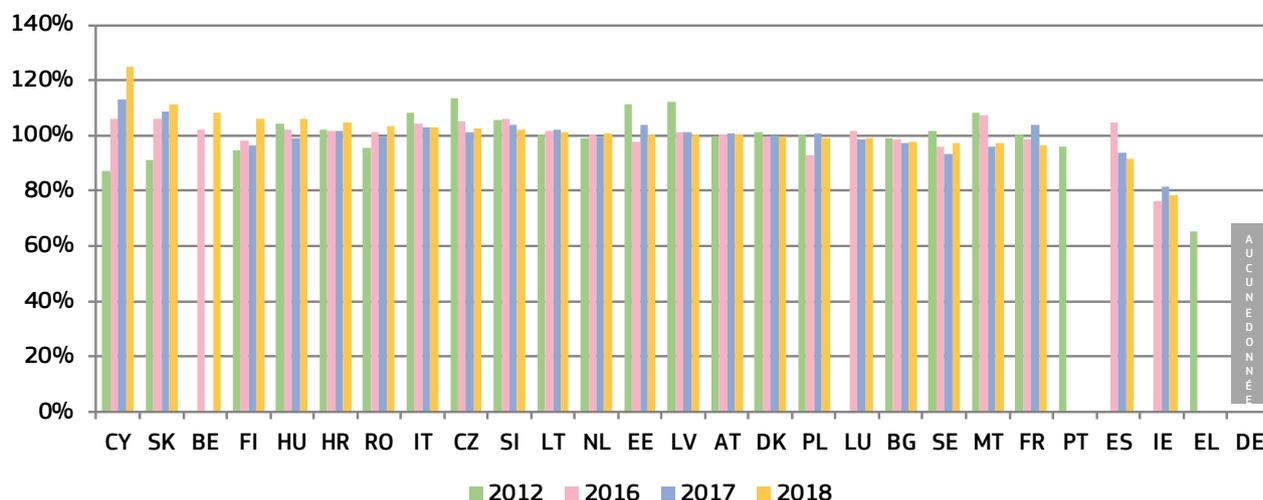
(*) L'ordre est déterminé par le degré d'instance affichant les procédures les plus longues dans chaque État membre. Pas de données disponibles: pour la juridiction de première instance au **LU**, pour les juridictions de deuxième instance à **MT** et en **RO**, et pour la juridiction de troisième instance aux **NL**. La Cour suprême ou toute autre juridiction la plus élevée de l'ordre judiciaire sont les seules instances d'appel en **CZ**, **IT**, à **CY**, en **AT**, **SI** et **FI**. Aucune juridiction de troisième instance pour ce type d'affaires en **HR**, **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 correspond au rapport 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 d'environ 100 %, ou supérieur, signifie que les

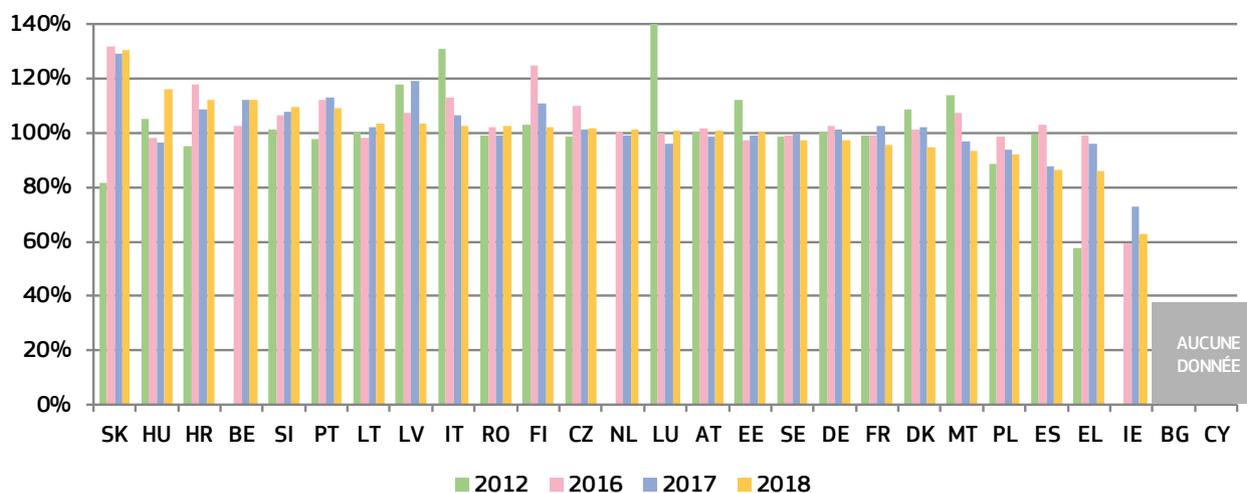
juridictions sont en mesure de statuer sur au moins autant d'affaires que le nombre d'affaires entrantes. Un taux inférieur à 100 % signifie qu'elles en jugent moins que le nombre d'affaires nouvelles.

Graphique 10: taux d'affaires civiles, commerciales, administratives et autres tranchées, 2012-2018 (*) (1^{re} 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)



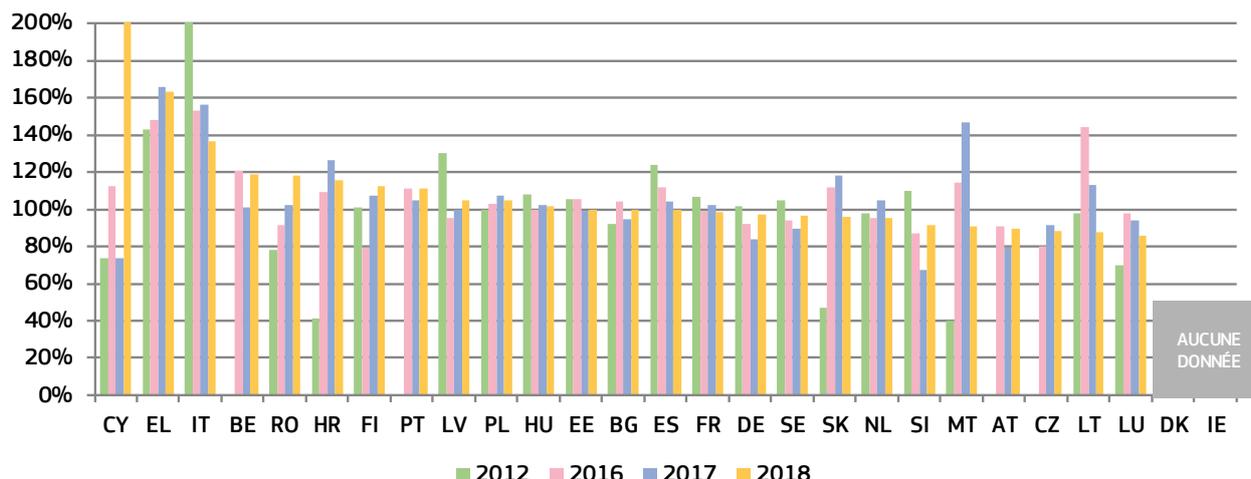
(*) Changements méthodologiques en SK. IE: en raison de la méthode utilisée, le nombre d'affaires tranchées est probablement sous-estimé. IT: classification différente des affaires civiles introduite en 2013.

Graphique 11: taux d'affaires civiles et commerciales contentieuses tranchées, 2012-2018 (*) (1^{re} 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. IT: classification différente des affaires civiles introduite en 2013. Les données concernant les NL englobent les affaires non contentieuses.

Graphique 12: taux d'affaires administratives tranchées, 2012-2018 (*) (1^{re} instance, en %) (source: étude de la CEPEJ)

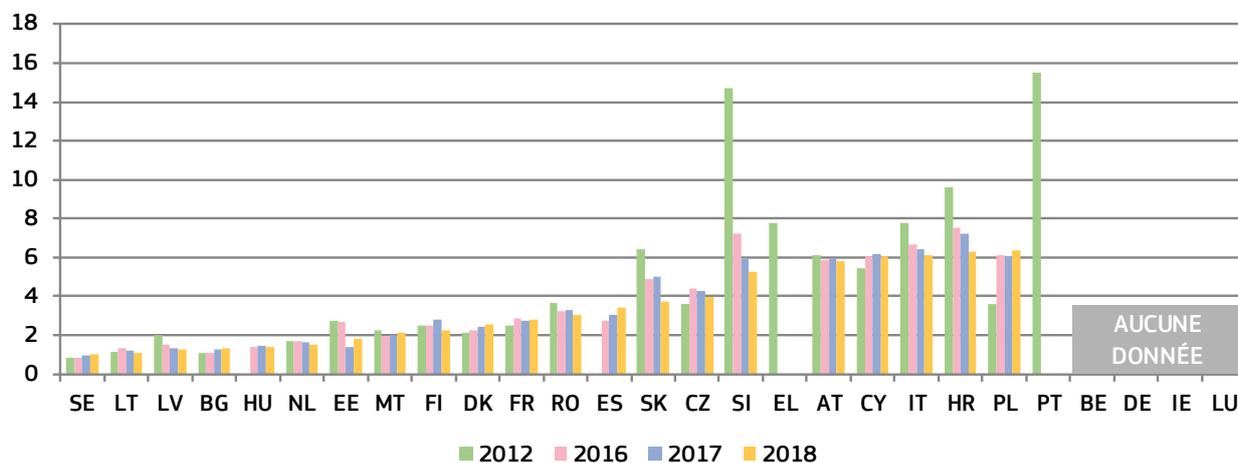


(*) Les valeurs passées pour certains États membres ont été réduites à des fins de présentation (CY en 2018 = 219 %; IT en 2012 = 279,8 %). Changements méthodologiques en EL et SK. Le DK et l'IE n'enregistrent pas séparément les affaires administratives. À CY, le nombre d'affaires tranchées a augmenté en conséquence de la jonction d'affaires, du retrait de 2 724 affaires consolidées et de la création d'un tribunal administratif il y a deux ans.

– Affaires pendantes –

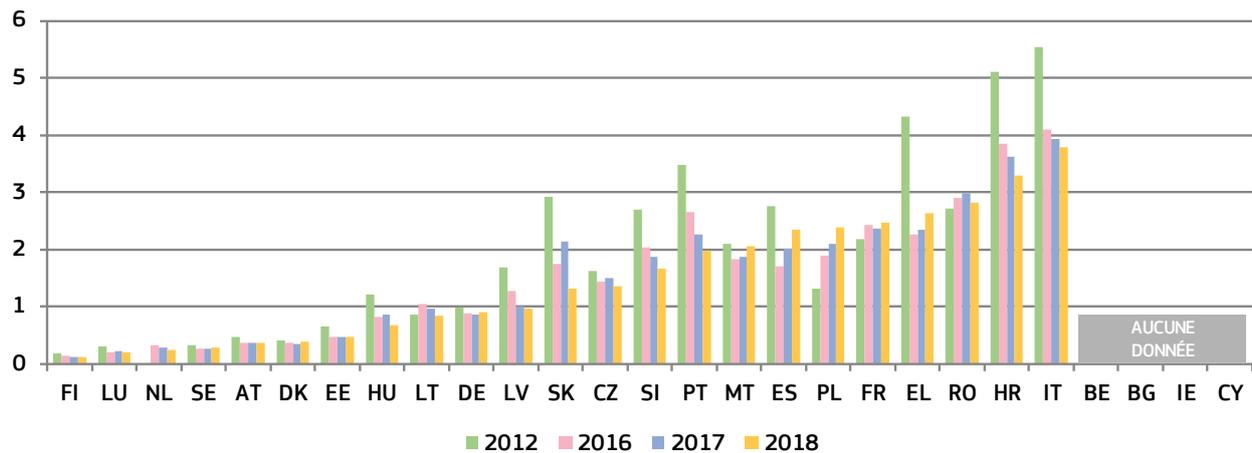
Le nombre d'affaires pendantes correspond au nombre d'affaires restant à traiter à la fin de l'année en question. Il influence également la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes.

Graphique 13: nombre d'affaires civiles, commerciales, administratives et autres pendantes, 2012-2018 (*) (1^{re} instance, pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



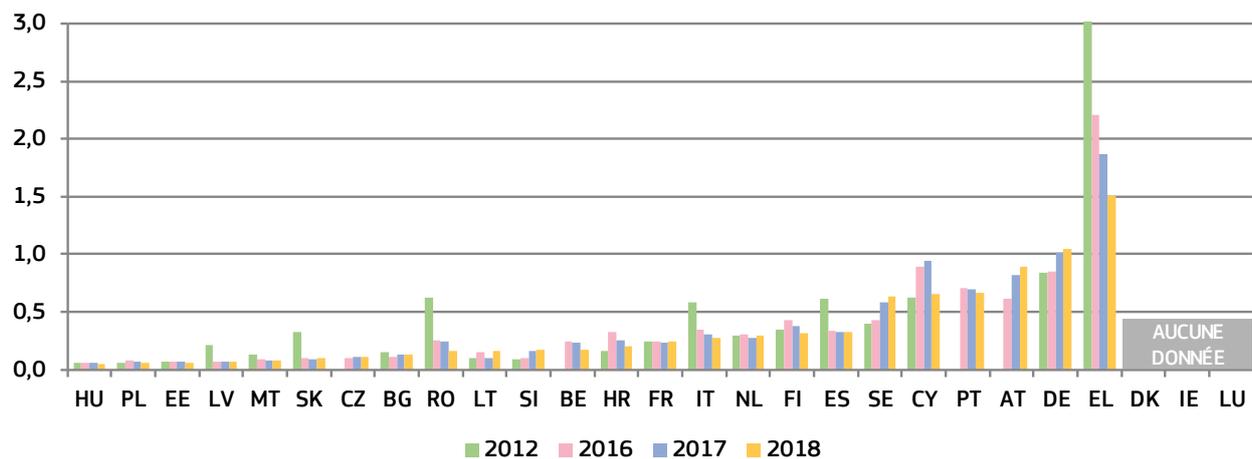
(*) Changements méthodologiques en SK. Les affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance en CZ et, jusqu'en 2016, en SK. IT: classification différente des affaires civiles introduite en 2013.

Graphique 14: nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes, 2012-2018 (*) (1^{re} instance, pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



(*) Changements méthodologiques en **EL** et **SK**. Les affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance en **CZ** et, jusqu'en 2016, en **SK**. **IT**: classification différente des affaires civiles introduite en 2013. Les données concernant les **NL** englobent les affaires non contentieuses.

Graphique 15: nombre d'affaires administratives pendantes, 2012-2018 (*) (1^{re} 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 2012 = 3,5 %). Changements méthodologiques en **EL** et **SK**. En **CZ** et, jusqu'en 2016, en **SK**, les données relatives aux affaires pendantes couvrent tous les degrés d'instance. Le **DK** et l'**IE** n'enregistrent pas séparément les affaires administratives.

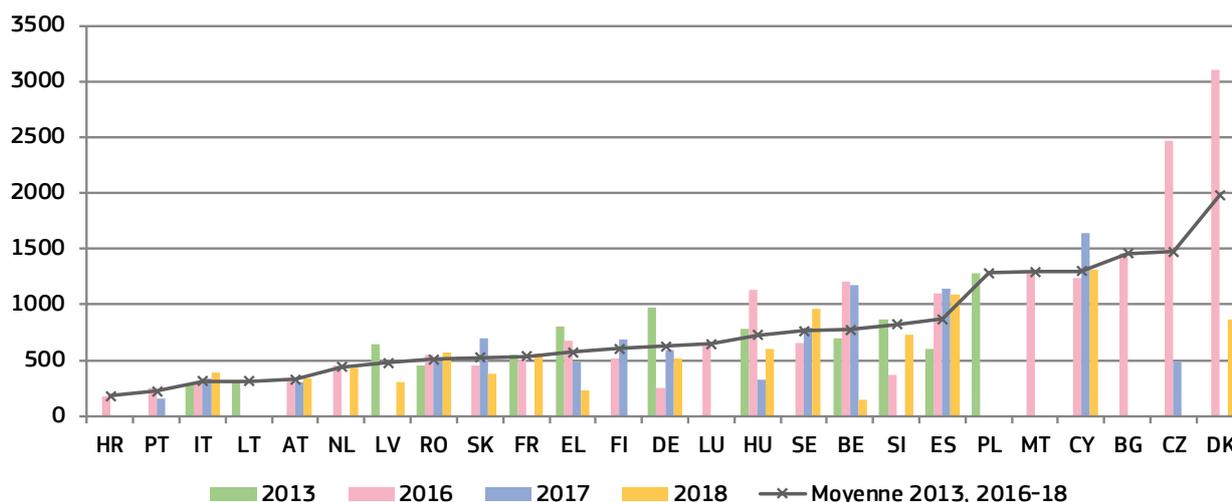
3.1.3. Efficacité dans des domaines spécifiques du droit de l'Union

La présente section complète les données générales sur l'efficacité des systèmes de justice et indique la durée moyenne des procédures⁽⁴¹⁾ dans des domaines spécifiques concernés par le droit de l'UE. Le tableau de bord 2020 s'appuie sur les données collectées précédemment dans les domaines de la concurrence, des communications électroniques, de la marque de l'Union européenne, du droit des consommateurs 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 ne peuvent plus être compensés.

– 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 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⁽⁴²⁾.

Graphique 16: concurrence – durée moyenne des affaires de contrôle juridictionnel, 2013-2018 (*) (1^{re} 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 dans l'ensemble de données, certaines intégraient le temps nécessaire pour saisir la Cour de justice de l'Union

⁴¹ 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 16 à 21). Les valeurs sont classées sur la base de données moyennes pondérées pour 2013 et 2016-2018 (graphiques 16 à 18), des données pour 2013, 2015 et 2016 (graphique 19) et des données pour 2014 et 2016-2018 (graphiques 20 et 21). 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.

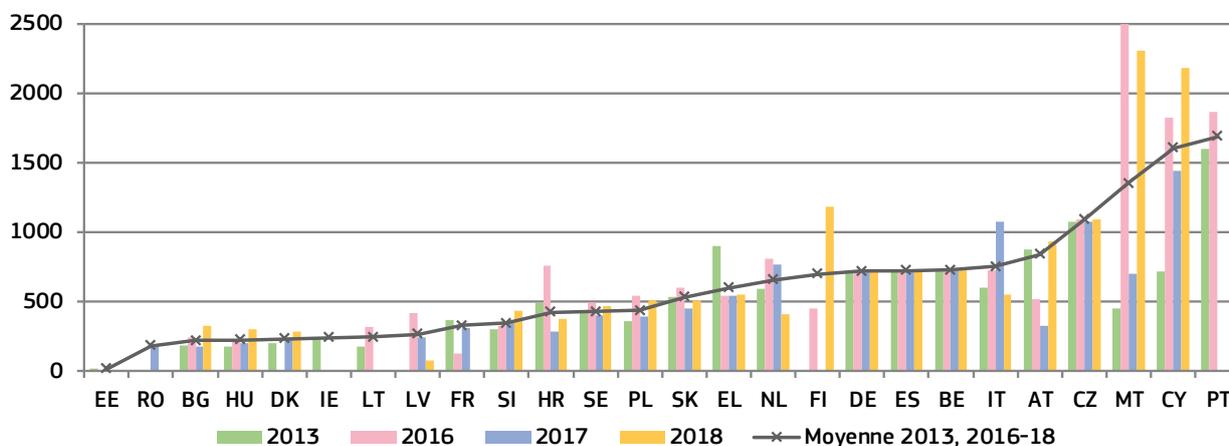
⁴² Voir <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>.

européenne (par ex., **LT**), pour un contrôle de la constitutionnalité (par ex., **SK**) ou pour des délais procéduraux bien précis (par 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 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 ⁽⁴³⁾. Il couvre un large spectre d'affaires, allant des 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, 2013-2018 (*) (1^{re} 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 et 2018 et la **RO** en 2018: pas de données). **LU**: aucune affaire. 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.

– Marque de l'Union européenne –

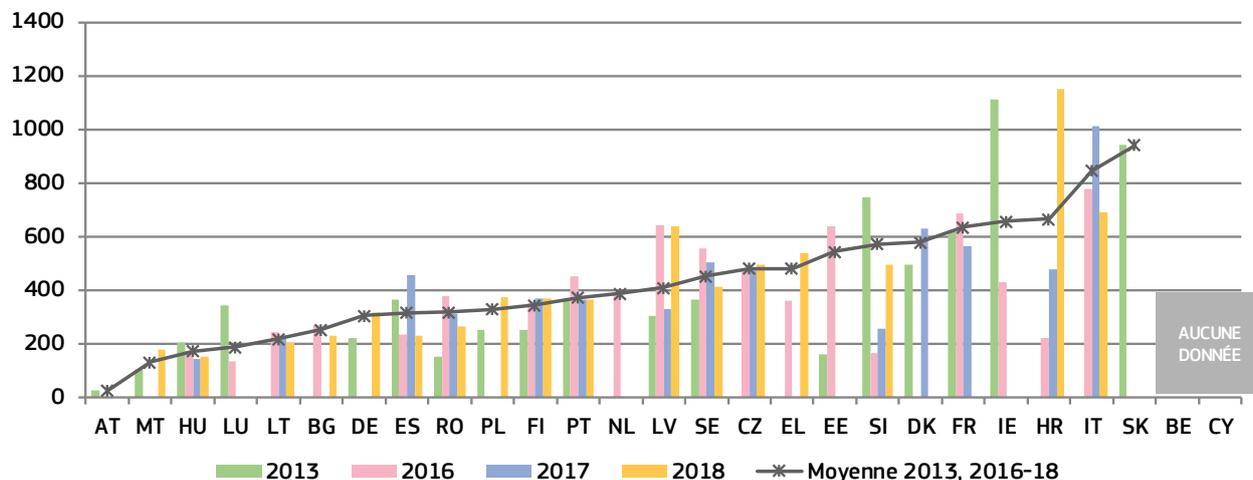
Le respect des droits de propriété intellectuelle est indispensable pour stimuler les investissements dans l'innovation. La législation de l'UE relative aux marques de l'Union européenne ⁽⁴⁴⁾ accorde un rôle important aux juridictions nationales, qui agissent en qualité de

⁴³ Le calcul a été effectué sur la base de la durée des recours contre des décisions d'autorités nationales de régulation appliquant les lois 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.

⁴⁴ 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).

juridictions de l'UE et prennent des décisions qui concernent le marché intérieur. Le graphique 18 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, 2013-2018 (*) (1^{re} 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. **DK**: les données concernent toutes les affaires relatives aux marques (pas uniquement celles de l'UE) devant les juridictions maritimes et commerciales supérieures; pour 2018, pas de données relatives à la durée moyenne des affaires en raison d'un nouveau système informatique. **ES**: des affaires concernant d'autres titres de PI de l'UE sont incluses dans le calcul de la durée moyenne; pour 2018, une estimation est utilisée.

– Protection des consommateurs –

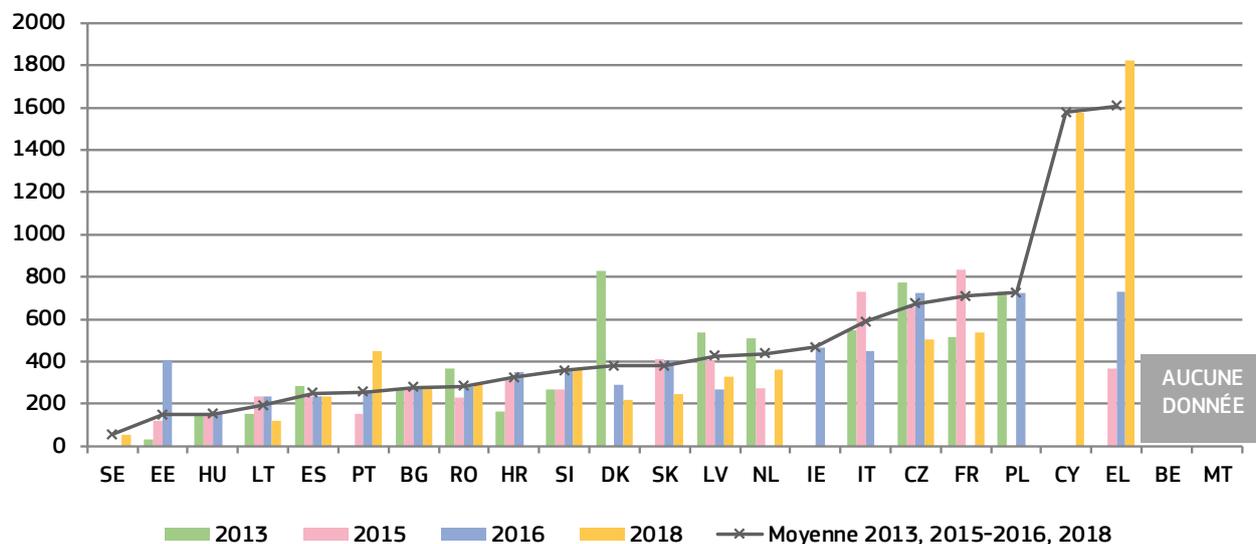
L'application effective du droit de la consommation garantit que les consommateurs bénéficient de leurs droits et que les entreprises qui enfreignent les règles de protection des consommateurs n'obtiennent pas des avantages indus. Les juridictions et les autorités de protection des consommateurs jouent un rôle clé dans l'application du droit de la consommation de l'UE⁽⁴⁵⁾ dans le cadre des différents dispositifs d'application nationaux. Le graphique 19 indique la durée moyenne des affaires de contrôle juridictionnel portant sur les décisions prises par des autorités de protection des consommateurs appliquant le droit de l'UE.

Pour les consommateurs ou les entreprises, l'application effective du droit peut impliquer une chaîne d'acteurs, non seulement des juridictions, mais aussi des autorités administratives. Pour approfondir l'examen de cette chaîne d'application, la durée des procédures engagées par les autorités de protection des consommateurs est à nouveau présentée. Le graphique 20 indique la durée moyenne, à partir de leur ouverture, des procédures administratives engagées par des autorités nationales de protection des consommateurs au cours de la période 2014-2018. Les décisions adoptées à l'issue de ces procédures portent notamment sur des violations des règles de fond, des mesures provisoires, des ordonnances de cessation et d'abstention et l'ouverture ou la clôture de procédures en justice.

⁴⁵ Les graphiques 19 et 20 ont trait à l'application de la directive sur les clauses abusives (93/13/CEE), de la directive sur la vente et les garanties des biens de consommation (1999/44/CE), de la directive sur les pratiques commerciales déloyales (2005/29/CE) et de la directive sur les droits des consommateurs (2011/83/CE), ainsi que de leurs dispositions nationales de mise en œuvre.

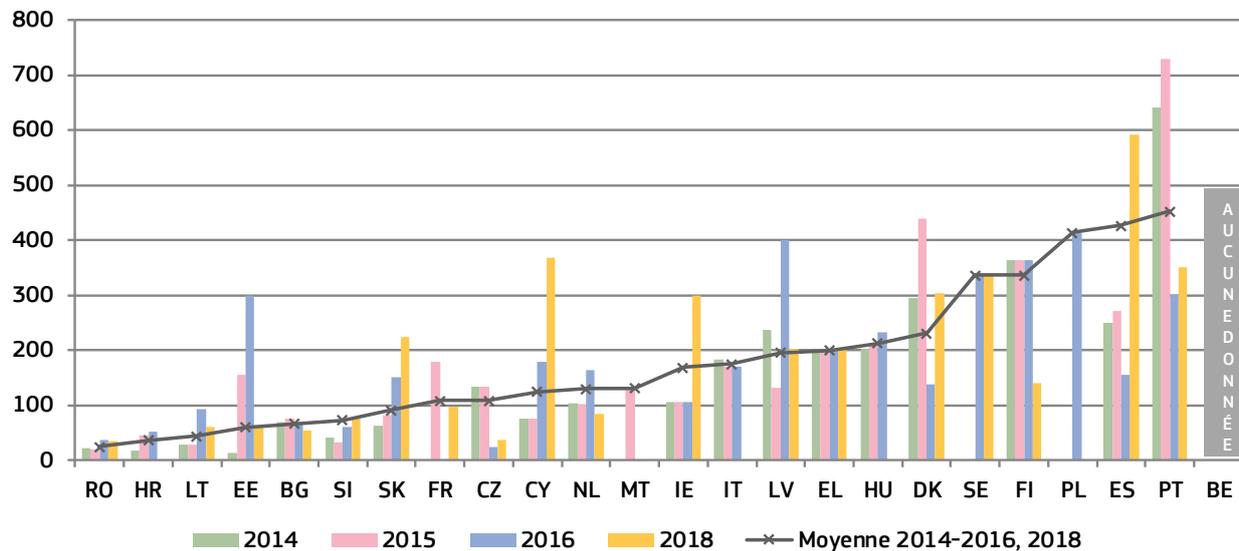
Graphique 19: protection des consommateurs – durée moyenne des affaires de contrôle juridictionnel, 2013-2018 (*)

(1^{re} instance/en jours) (source: Commission européenne avec le Réseau de coopération en matière de protection des consommateurs)



(*) *AT, FI, DE, LU*: ce scénario n'est pas applicable, car les autorités de protection des consommateurs ne sont pas compétentes pour se prononcer sur des infractions aux règles applicables en matière de consommation. Le nombre d'affaires pertinentes est faible (moins de cinq) à *CY*, en *IE*, aux *NL*, et en *SE*. *EL* et *RO* ont fourni une estimation de la durée moyenne.

Graphique 20: protection des consommateurs – durée moyenne des procédures administratives engagées par des autorités nationales de protection des consommateurs, 2014-2018 (*)
(1^{re} instance/en jours) (source: Commission européenne avec le Réseau de coopération en matière de protection des consommateurs)

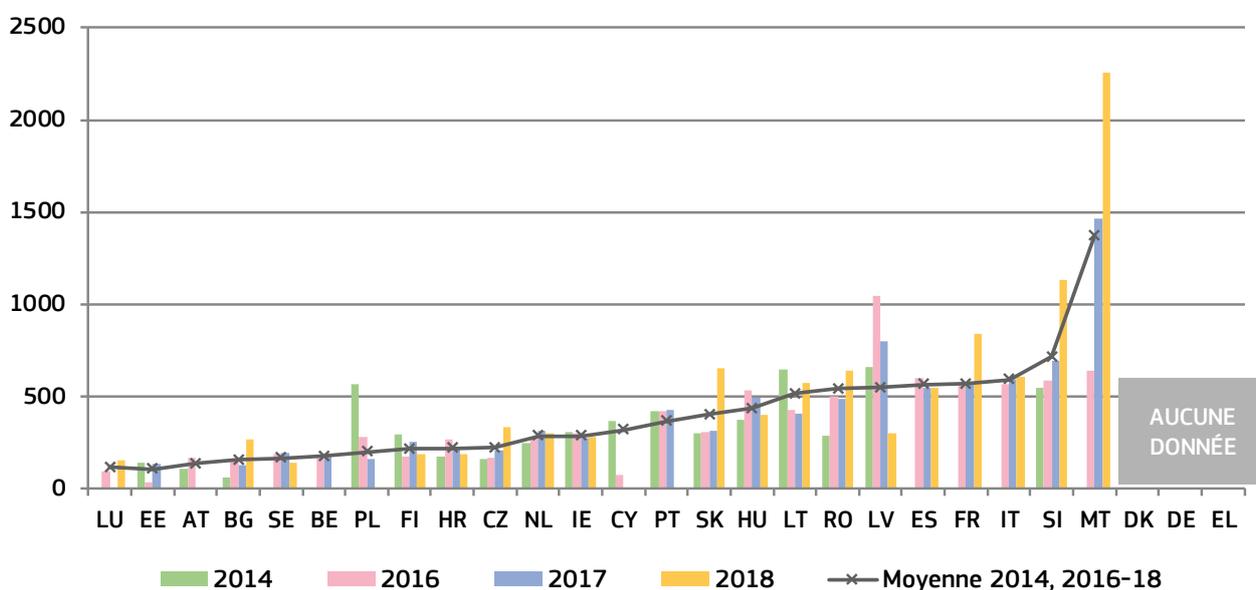


(*) *AT, DE, LU*: ce scénario n'est pas applicable, car les autorités de protection des consommateurs ne sont pas compétentes pour se prononcer sur des infractions aux règles applicables en matière de consommation. Le nombre d'affaires pertinentes est faible (moins de cinq) aux *NL* et en *SE*. *DK, FI, FR, EL, FR* et *RO* ont fourni une estimation de la durée moyenne.

– 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 intérieur⁽⁴⁶⁾. Comme le souligne le Fonds monétaire international, le blanchiment peut dissuader les investisseurs étrangers, perturber les flux de capitaux internationaux et avoir des répercussions 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⁽⁴⁷⁾. La directive anti-blanchiment exige des États membres qu'ils tiennent des statistiques sur l'efficacité de leurs systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme⁽⁴⁸⁾. En coopération avec les États membres, un questionnaire actualisé a été utilisé en vue de collecter des données sur les phases judiciaires des systèmes nationaux de lutte contre le blanchiment. Le graphique 21 indique la durée moyenne des affaires en première instance concernant des infractions pénales de blanchiment.

Graphique 21: blanchiment de capitaux – durée moyenne des affaires en justice, 2014-2018 (*) (1^{re} 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 2018: **BE, EE, CY, AT, PL, et PT.** **ES, NL:** 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; les données relatives à 2018 sont préliminaires. **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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Fiche technique du FMI, 8 mars 2018: <https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

⁴⁸ 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 devait être mise en œuvre par les États membres pour janvier 2020 au plus tard.

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 2020 de la justice dans l'UE contient des données sur l'efficacité couvrant une période de sept ans (2012-2018). 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.

L'examen des données disponibles concernant les affaires civiles, commerciales et administratives depuis 2012 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 huit 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 ⁽⁴⁹⁾:

- depuis 2012, dans la quasi-totalité de ces 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 2012 a diminué ou est restée stable dans la plupart de ces États membres. Dans l'ensemble, la durée des procédures en 2018 n'a augmenté que dans quelques États membres;
- 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 supérieur à 100 % a augmenté depuis 2012. En 2018, 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

⁴⁹ HR, IT, CY, HU, MT, PT et SK, qui ont fait l'objet de recommandations spécifiques par pays au titre du Semestre européen 2019, ainsi que BE, BG, IE, EL, ES, LV, PL, RO, et SI, dont les difficultés ont été mentionnées dans les considérants des recommandations spécifiques par pays de 2019 et dans les rapports par pays.

La variabilité des résultats sur la période de sept 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).

celui des autres catégories d'affaires, certains États membres ayant réalisé des progrès satisfaisants. En particulier, la plupart des États membres confrontés à des difficultés ont signalé une augmentation du taux de variation du stock d'affaires administratives pendantes depuis 2012;

- depuis 2012, 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 et, dans certains États membres, l'**arriéré** semble s'accumuler.

Efficiencia en los ámbitos específicos del derecho de la Unión

Las datos relativos a la duración media de los procedimientos en ámbitos específicos del derecho de la Unión (gráficos 16 a 21) permiten comprender mejor el funcionamiento de los sistemas judiciales en estos tipos de litigios que implican a las empresas.

Los datos sobre la eficiencia en ámbitos determinados del derecho se recogen sobre la base de escenarios bien delimitados y el número de asuntos pertinentes puede parecer bajo. No obstante, en relación con la duración de los procedimientos presentada en la parte general dedicada a la eficiencia, los gráficos ofrecen aquí la duración media real de todos los asuntos pertinentes en ámbitos determinados a lo largo de un año dado. Es desde entonces útil observar que varios Estados miembros que no parecen sufrir dificultades sobre la base de los datos generales relativos a la eficiencia tienen duraciones medias considerablemente más largas para los asuntos en ciertos ámbitos específicos del derecho de la Unión. Por otro lado, la duración de los procedimientos en diferentes ámbitos específicos puede también variar considerablemente dentro de un mismo Estado miembro.

Los gráficos sobre los ámbitos específicos del derecho de la Unión revelan las tendencias siguientes:

- para los **asuntos de competencia** (gráfico 16), bien que el número total de expedientes que deben tratar las jurisdicciones de todo el conjunto de Estados miembros ha aumentado ligeramente, la duración del control jurisdiccional ha disminuido o se ha mantenido estable en seis Estados miembros, mientras que ha aumentado en cinco otros. La tendencia positiva se ha seguido en 2018, solo dos Estados miembros señalando una duración media que supera los 1 000 días (en comparación con tres Estados miembros en 2017);
- en el ámbito de las **comunicaciones electrónicas** (gráfico 17), el número total de expedientes que deben tratar las jurisdicciones ha continuado aumentando, poniendo fin a la tendencia positiva en materia de duración de los procedimientos reducida en comparación con los años anteriores. En 2018, la mayoría de los Estados miembros han registrado un aumento de la duración media de los procedimientos, tanto en comparación con 2017 como en comparación con 2013;
- en lo que respecta a los **asuntos de infracción de la marca de la Unión europea** (gráfico 18), las tendencias en la duración media de los procedimientos han variado significativamente en 2018. Algunos Estados miembros han registrado fuertes subidas, mientras que otros han conseguido gestionar mejor el número de asuntos y reducir el tiempo necesario para resolverlos;
- el efecto combinado posible de una cadena de aplicación que implique procedimientos de control a la vez administrativos y judiciales se presenta para el ámbito del derecho de la consumación (gráficos 19 y 20). En 2018, siete Estados miembros han señalado que sus autoridades encargadas de la protección de los consumidores habían tomado decisiones en los asuntos relevantes del derecho de la consumación de la Unión en menos de tres meses en promedio, mientras que en nueve Estados miembros, les faltaban más de seis meses. Cuando las decisiones emitidas por las autoridades encargadas de la protección de los consumidores no eran el objeto

de recours en justice, en 2018, le contrôle juridictionnel d'une décision administrative durait en moyenne moins d'un an dans la majorité des États membres;

- 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 2020 de la justice dans l'UE présente des données actualisées sur la durée des procédures judiciaires portant sur les infractions de blanchiment (graphique 21); 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 concernant les poursuites d'infractions de blanchiment de capitaux ⁽⁵⁰⁾.

3.2. Qualité des systèmes judiciaires

Il n'existe pas de moyen unique de mesurer la qualité des systèmes judiciaires. Le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE continue d'examiner des facteurs qui sont généralement acceptés comme pertinents pour améliorer la qualité de la justice. Comme les années précédentes, ces facteurs sont regroupés en quatre catégories:

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

3.2.1. Accessibilité

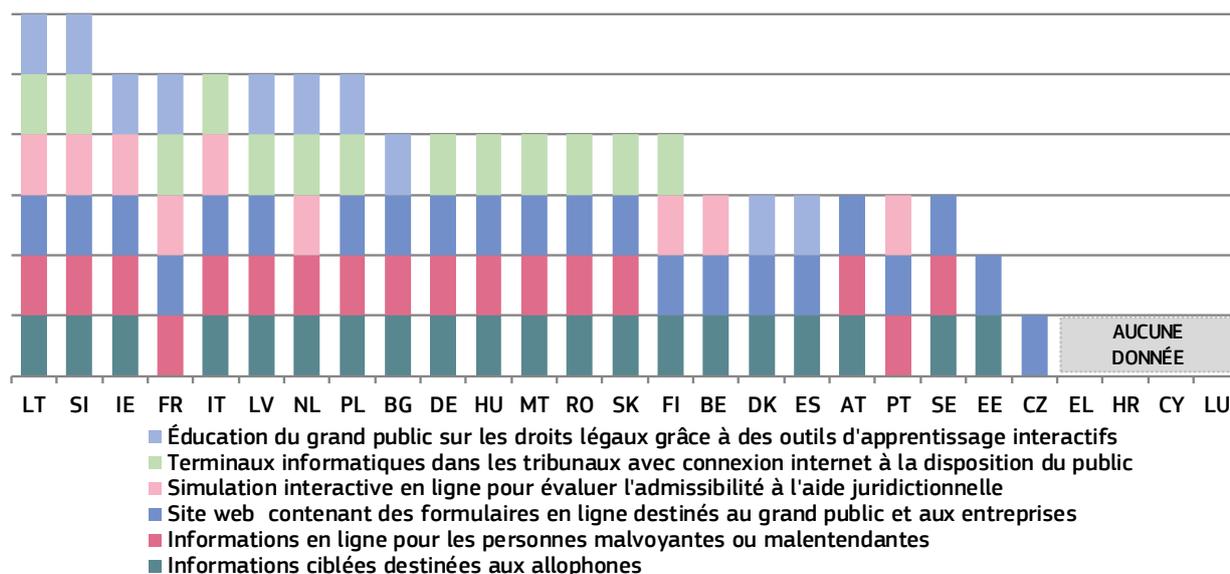
L'accessibilité est requise tout au long de la chaîne judiciaire pour permettre aux personnes d'obtenir des informations utiles – sur le système de justice, sur les modalités d'engagement d'une action et ses aspects financiers, ainsi que sur l'état d'avancement des procédures jusqu'à leur clôture – de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

– *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 adaptées à certains groupes de la société, qui éprouveraient autrement des difficultés à y accéder. Le graphique 22 montre la disponibilité d'informations en ligne sur certains aspects du système judiciaire et pour des groupes spécifiques de la société.

50 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.

Graphique 22: disponibilité d'informations en ligne sur le système judiciaire à destination du grand public, 2019 (*) [source: Commission européenne ⁽⁵¹⁾]



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

– Aide juridictionnelle, droits de greffe et frais juridiques –

Les frais associés à la procédure sont un facteur essentiel de l'accès à la justice. Les frais associés à la procédure, y compris les droits de greffe ⁽⁵²⁾ et les frais juridiques ⁽⁵³⁾, peuvent entraver l'accès à la justice. Les frais associés aux procédures civiles et commerciales ne sont pas harmonisés au niveau de l'UE. Ils sont réglementés par la législation nationale et peuvent dès lors varier d'un État membre à l'autre.

L'accès à l'aide juridictionnelle est un droit fondamental consacré par la Charte ⁽⁵⁴⁾. Il permet aux personnes qui ne seraient pas en mesure de supporter les frais liés à la procédure ou de les avancer d'avoir accès à la justice. La plupart des États membres accordent l'aide juridictionnelle sur la base des revenus du demandeur ⁽⁵⁵⁾.

Le graphique 23 montre la disponibilité de l'aide juridictionnelle, totale ou partielle, dans une affaire relevant du droit de la consommation impliquant un litige d'une valeur de 6 000 EUR. 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 ⁽⁵⁶⁾. Par exemple, si le seuil

⁵¹ Données pour 2019 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

⁵² Les droits de greffe représentent un montant dont il convient de s'acquitter afin d'intenter une procédure juridique non pénale devant une cour ou un tribunal.

⁵³ Les frais de justice sont payés en contrepartie des services fournis par les avocats à leurs clients.

⁵⁴ Article 47, troisième alinéa, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

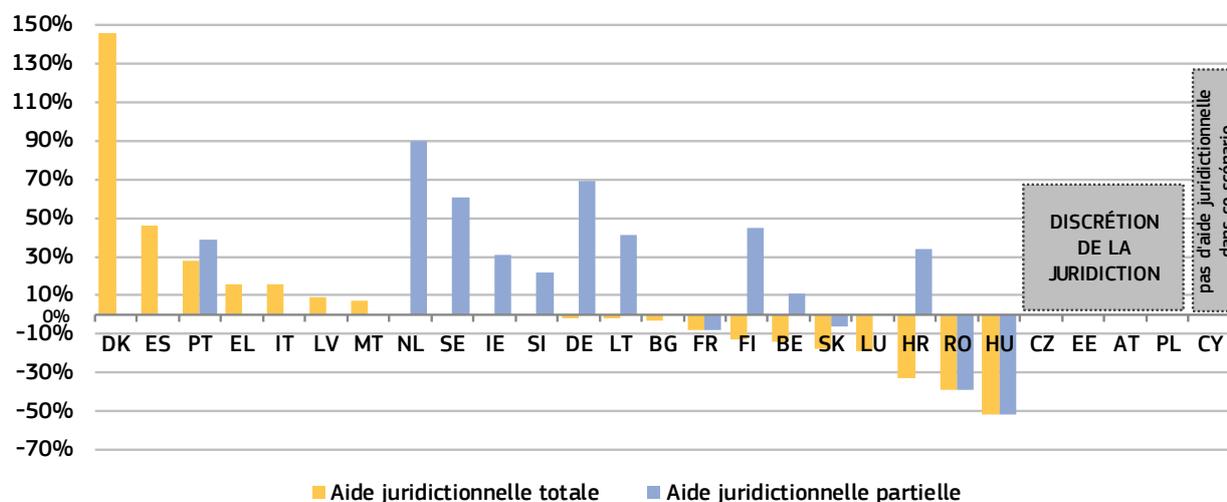
⁵⁵ Les États membres utilisent des méthodes diverses pour établir le seuil d'admissibilité, par exemple, différentes périodes de référence (revenu mensuel/annuel). Environ la moitié des États membres appliquent également un seuil lié au capital personnel du demandeur. Cet aspect n'est pas pris en considération dans ce graphique. En BE, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LV, LT, au LU, aux NL et au PT, certains groupes 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 considération dans ce graphique. Bien que cela ne soit pas directement lié à ce graphique, dans plusieurs États membres (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI), l'aide juridictionnelle n'est pas réservée aux personnes physiques.

⁵⁶ 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

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.

Graphique 23: seuil de revenu pour l'aide juridictionnelle dans une affaire relevant du droit de la consommation, 2019 (*) (différences en % par rapport au seuil de pauvreté Eurostat) [source: Commission européenne avec le CCBE ⁽⁵⁷⁾]



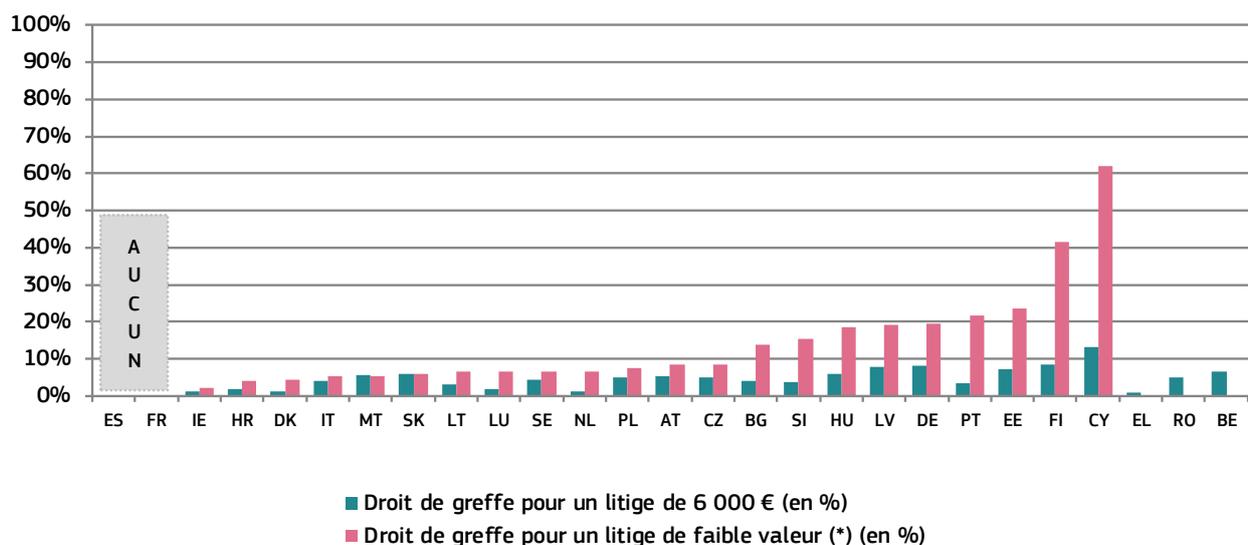
(*) **EE**: la décision portant sur l'octroi de l'aide juridictionnelle n'est pas fondée sur le niveau des ressources financières du demandeur. **IE**: l'aide juridictionnelle partielle doit tenir compte aussi des actifs disponibles du demandeur. **LV**: les seuils varient d'une municipalité à l'autre, la limite supérieure est représentée dans le graphique.

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. Il n'y a qu'en BG, EE, IE, aux NL, en PL et en SI que les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ne sont pas exonérés du paiement du droit de greffe. En CZ, la juridiction décide, au cas par cas, d'exonérer ou non le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle du paiement des droits de greffe. Le graphique 24 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.

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>.

⁵⁷ Données 2019 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 couvrant les frais juridiques, ayant des revenus réguliers et louant son appartement.

Graphique 24: droit de greffe réclamé pour entamer une procédure judiciaire dans une affaire relevant du droit de la consommation, 2019 (*) (niveau du droit de greffe en pourcentage de la valeur du litige) [source: Commission européenne avec le CCBE (⁵⁸)]

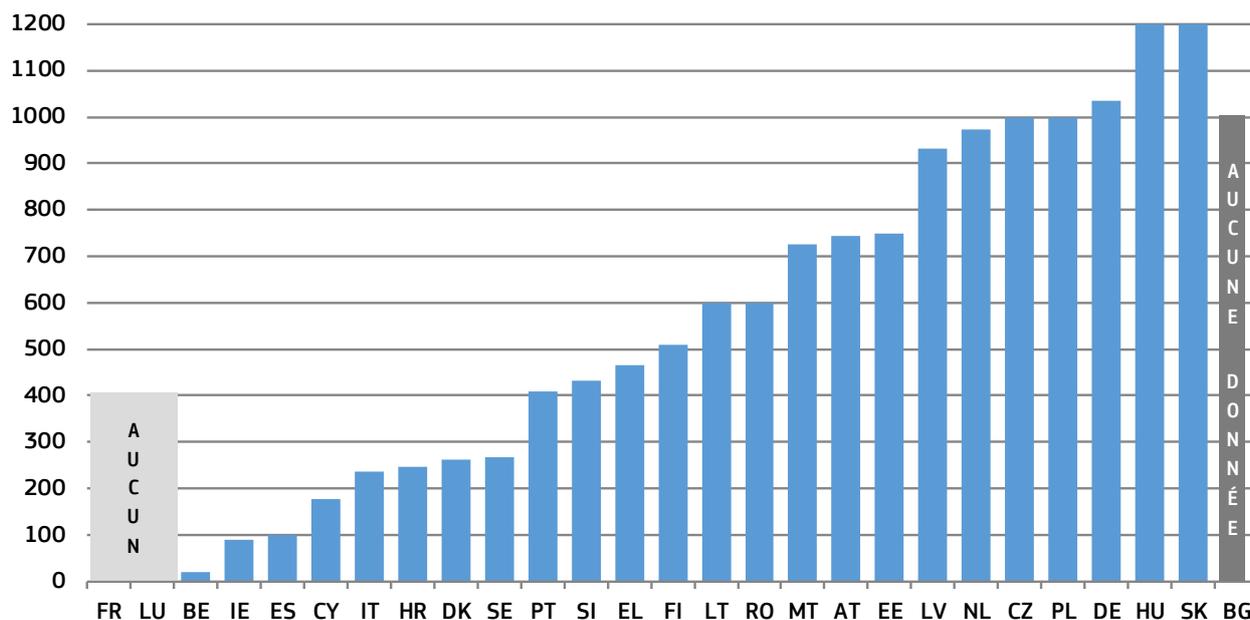


(*) Par «litige de faible valeur», on entend un litige correspondant au seuil de pauvreté Eurostat pour un célibataire dans chaque État membre, converti en revenu mensuel (par exemple, en 2019, cette valeur se situait dans une fourchette allant de 164 EUR en **RO** à 1 804 EUR au **LU**). **BE, EL et 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 des revenus < 2 275 EUR/mois.

⁵⁸ Les données se rapportent aux seuils de revenu applicables en 2019 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).

Une exécution efficace des contrats est essentielle pour l'économie. La probabilité de recouvrer les coûts réels d'un litige renforce la position du créancier qui cherche à faire exécuter un contrat. En règle générale, le créancier, en tant que plaignant, est tenu de payer un droit de greffe pour le dépôt d'une plainte auprès du tribunal. Les tribunaux ordonnent généralement à la partie défenderesse perdante de rembourser intégralement les droits de greffe avancés par le plaignant qui a gagné. Le graphique 25 montre le montant du droit de greffe réclamé pour entamer une procédure judiciaire dans une affaire relevant du droit de la consommation (voir note de bas de page 59).

Graphique 25: droit de greffe réclamé pour entamer une procédure judiciaire dans une affaire relevant du droit de la consommation, 2019 (*) (en EUR) [source: Commission européenne avec le CCBE (59)]



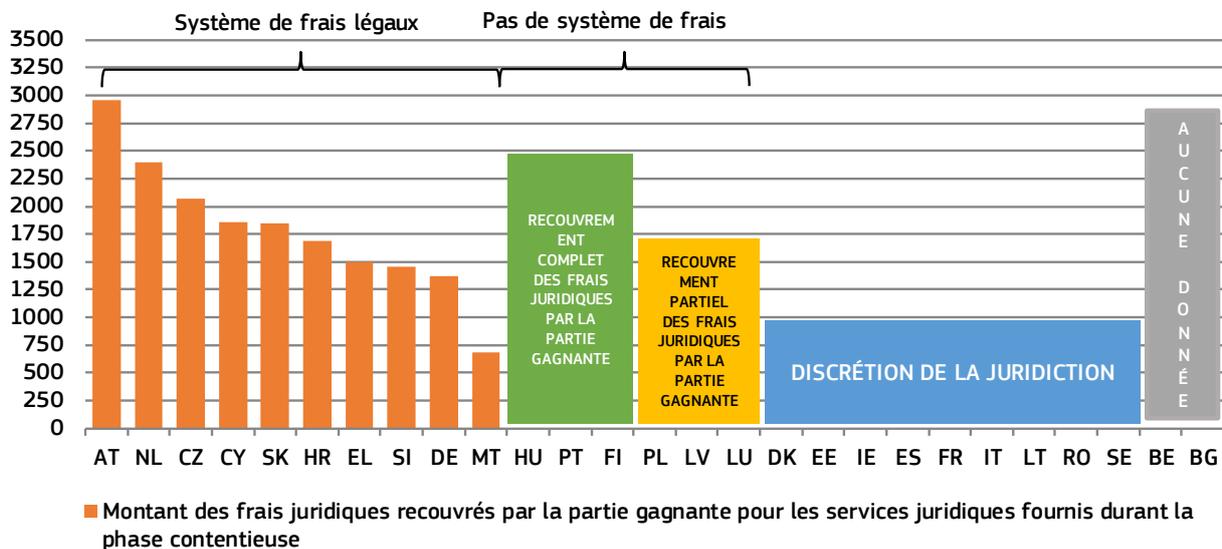
(*) Le recouvrement des droits de greffe fait l'objet d'une décision au cas par cas en **ES**, au **PT** et en **RO**. La partie gagnante ne peut recouvrer l'intégralité des droits de greffe en **EL** et **HU**.

Normalement, le créancier doit avancer les honoraires de son propre avocat non seulement pendant la phase contentieuse, mais déjà pendant la phase précontentieuse. En ce qui concerne le remboursement, la plupart des États membres appliquent la règle selon laquelle une partie qui perd un procès est censée supporter non seulement ses propres dépens, mais aussi ceux de la partie gagnante. Une telle règle de transfert des dépens dissuade l'introduction d'affaires présentant une faible probabilité de gain de cause et encourage celle d'affaires présentant une forte probabilité de gain de cause. Le graphique 26 indique le montant que le tribunal accorderait au plaignant ayant obtenu gain de cause dans une affaire relevant du droit de la consommation (voir note de bas de page 60). Il convient de distinguer trois systèmes différents: 1) dans les États membres appliquant un système d'honoraires légaux, le remboursement des frais juridiques dépend du niveau des honoraires légaux prévus pour le travail effectué par l'avocat, qui varient considérablement d'un État membre à l'autre; 2) dans les États membres n'appliquant pas de système d'honoraires légaux, le remboursement des frais juridiques est soit total (HU, PT, FI),

⁵⁹ Les données ont été collectées grâce aux réponses apportées par les membres du CCBE à un questionnaire fondé sur le scénario suivant: un litige entre deux entreprises dans le cadre d'un litige commercial transfrontière concernant l'exécution d'un contrat. Selon les indications, la valeur du litige était de 20 000 EUR. Les membres du CCBE ont été invités à fournir des informations sur le droit de greffe réclamé pour entamer une procédure dans l'affaire visée par le scénario.

soit partiel (PL, LV, LU); et 3) dans plusieurs États membres, le remboursement est décidé par le tribunal au cas par cas.

Graphique 26: recouvrabilité des frais juridiques dans un procès commercial, 2019 (*) (en EUR) [source: Commission européenne avec le CCBE (60)]



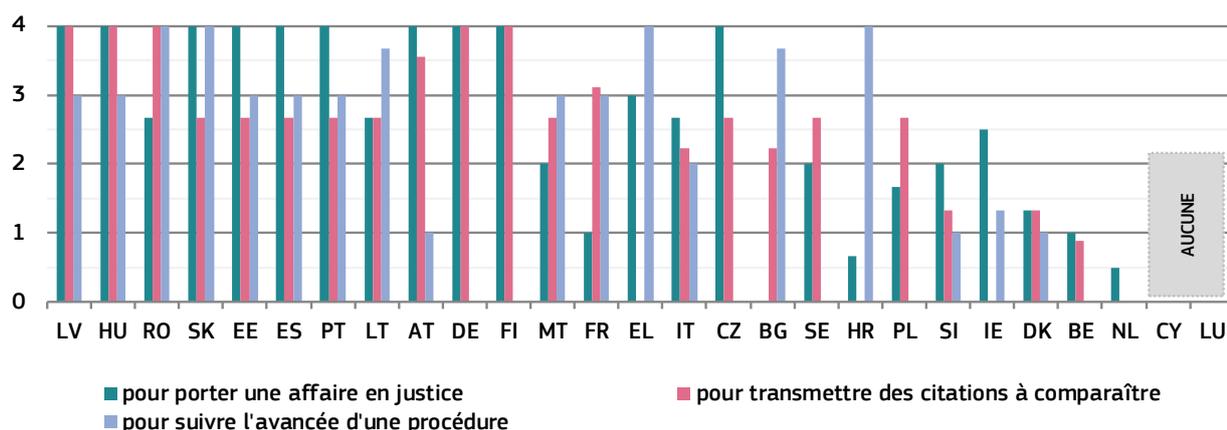
(*) Pour ce chiffre, les honoraires légaux n'incluent pas les dépens et la TVA, le cas échéant. Les frais juridiques hypothétiques pour la phase contentieuse prévue dans le scénario s'élèvent à 1 650 EUR. Un recouvrement total dans les systèmes n'appliquant pas d'honoraires légaux signifie que ce montant (1 650 EUR) peut être recouvé. Les États membres appliquant un recouvrement partiel (PL, LV, LU) sont triés par ordre de frais juridiques recouvrables (du plus élevé au plus bas, les montants varient entre 1 275 EUR et 500 EUR). Ce chiffre n'inclut pas les informations sur le recouvrement des frais juridiques pour la phase précontentieuse, qui n'est pas envisagé dans tous les États membres. **AT**: scénario pas totalement applicable au système de remboursement autrichien. **MT**: le concept de frais juridiques horaires n'existe pas à MT. Le remboursement est déterminé sur la base de la valeur du litige. **IT**: des honoraires légaux existent en IT (3 235 EUR dans ce scénario), mais le tribunal peut accorder le remboursement dans une fourchette préétablie. **LT**: le tribunal statuant en tenant compte des orientations du ministère de la justice, le montant maximal dans le scénario serait de 3 350 EUR.

– 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 la mise en œuvre de la législation de l'UE, par exemple pour les procédures de règlement des petits litiges.

⁶⁰ Les données ont été collectées grâce aux réponses apportées par les membres du CCBE à un questionnaire fondé sur le même scénario hypothétique que pour le graphique 25 (voir note de bas de page 58). Le scénario suivant a été utilisé comme base pour calculer les frais juridiques: la société qui cherche à faire exécuter le contrat a fait appel à un avocat spécialisé et expérimenté, qui a effectué le travail suivant: au cours de la phase précontentieuse: trois heures de travail, un document produit pour des honoraires horaires de 150 EUR (pour un total de 450 EUR); phase contentieuse: 11 heures de travail, trois documents produits, deux audiences pour des honoraires horaires de 150 EUR nets (pour un total de 1 650 EUR). Les membres du CCBE ont été invités à fournir des informations sur a) les honoraires légaux prévus pour le travail dans la phase (pré-)contentieuse, s'ils existent et b) le montant des honoraires légaux que le tribunal ordonnerait raisonnablement à la partie perdante de rembourser.

Graphique 27: disponibilité de solutions électroniques, 2018 (*) [0 = existe dans 0 % des juridictions; 4 = existe dans 100 % des juridictions ⁽⁶¹⁾] (source: étude de la CEPEJ)



(*) Nouvelle méthodologie, les données ne sont pas comparables avec les années précédentes. **DK et RO**: une affaire peut être portée en justice par courrier électronique.

– 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 ⁽⁶²⁾, qui rendent la jurisprudence plus accessible aux praticiens du droit et au grand public. L'accès fluide et la réutilisation aisée de la jurisprudence permettent d'utiliser des applications techniques juridiques innovantes pour aider les professionnels.

La publication en ligne des décisions de justice nécessite de concilier des intérêts divers, dans les limites tracées par les cadres juridique et politique. Le règlement général sur la protection des données ⁽⁶³⁾ s'applique pleinement au traitement des données à caractère personnel par les tribunaux. Un juste équilibre doit être trouvé entre le droit à la protection des données et le droit à la publicité des décisions de justice et à la transparence du système judiciaire au moment de déterminer les données qui doivent être rendues publiques. C'est notamment le cas lorsqu'un intérêt public prépondérant justifie la divulgation de ces données. Dans de nombreux pays, la loi ou la pratique exige l'anonymisation ou la pseudonymisation ⁽⁶⁴⁾ des décisions judiciaires avant leur publication, soit de manière systématique, soit sur demande. Les données produites par le

⁶¹ Les données concernent 2018. Le taux d'équipement, compris 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).

⁶² Voir guide «Best practice guide for managing Supreme Courts», dans le cadre du projet «Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems», p. 29.

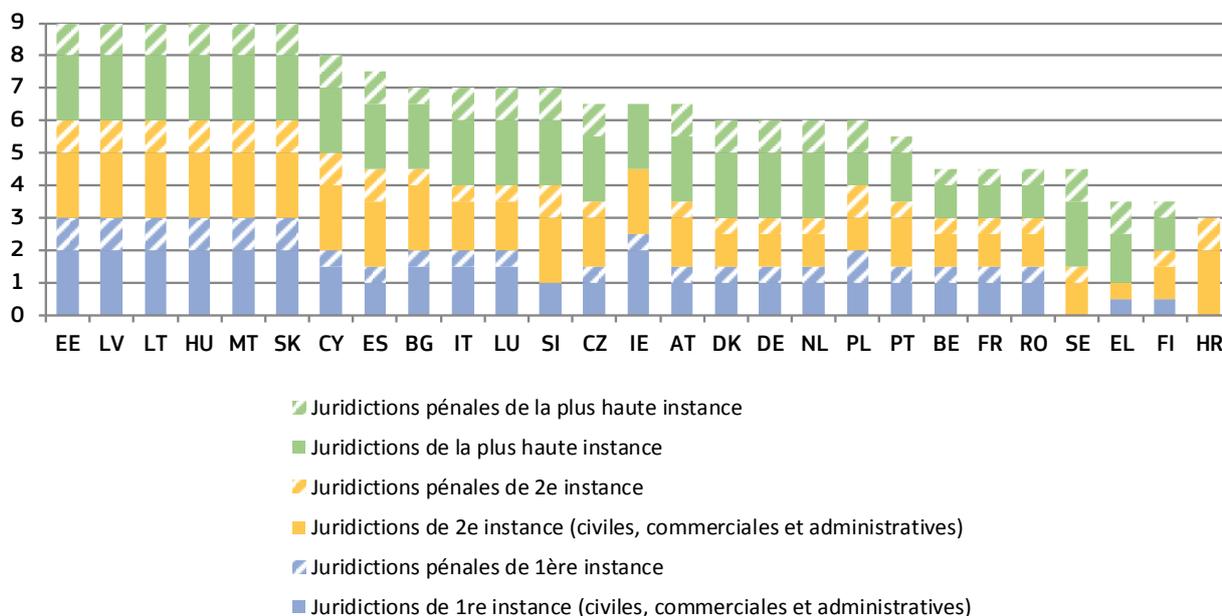
Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

⁶⁴ L'anonymisation/la pseudonymisation est plus efficace si elle est assistée par un algorithme. Cependant, une supervision humaine est nécessaire, car les algorithmes ne comprennent pas le contexte.

système de justice sont également régies par la législation européenne sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public ⁽⁶⁵⁾.

La disponibilité des décisions judiciaires dans un format lisible par machine ⁽⁶⁶⁾ facilite la mise en place d'un système de justice compatible avec les algorithmes ⁽⁶⁷⁾.

Graphique 28: accès en ligne, par le grand public, à des décisions judiciaires publiées, 2019 (*) (affaires civiles/commerciales, administratives et pénales, à tous degrés d'instance)
[source: Commission européenne ⁽⁶⁸⁾]



(*) *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 et 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. BE: pour les affaires civiles et pénales, chaque juridiction est chargée de prendre une décision sur la publication de ses décisions. BG: les décisions de la Cour de cassation en matière pénale sont toutes publiées, à l'exception de celles qui contiennent des informations classifiées. 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. LU et SE: les juridictions ne publient pas régulièrement en ligne les décisions judiciaires (uniquement les affaires marquantes). AT: en première et deuxième instances, 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*

⁶⁵ Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (JO L 345 du 31.12.2003, p. 90) et directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (JO L 172 du 26.6.2019, p. 56).

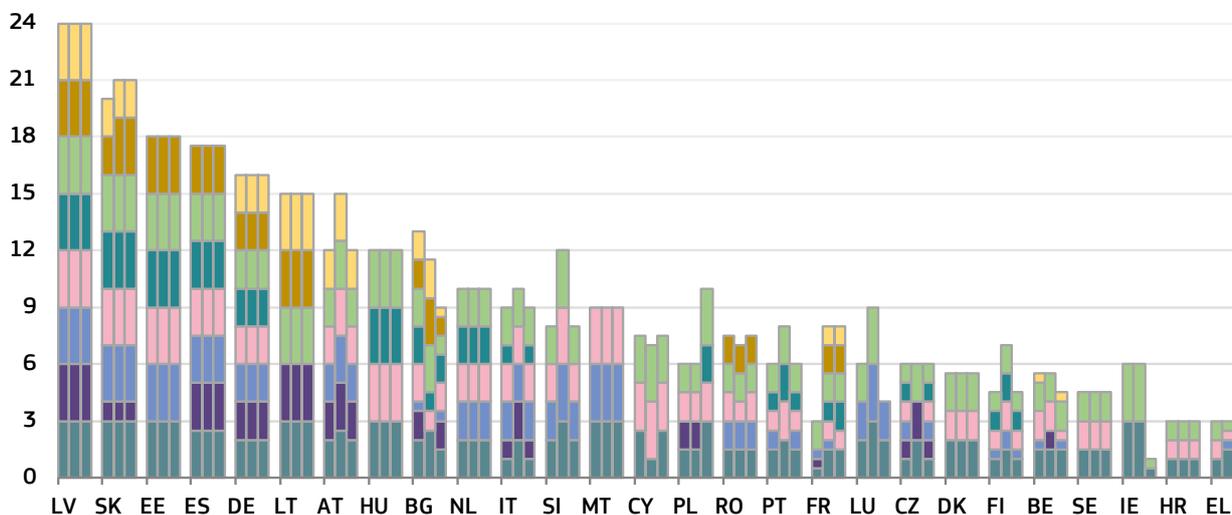
⁶⁶ Les arrêts modélisés selon des normes (par exemple Akoma Ntoso) et leurs métadonnées associées sont téléchargeables gratuitement sous la forme d'une base de données ou par d'autres moyens automatisés (par exemple, l'interface de programmation d'application).

⁶⁷ Voir également la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Une stratégie européenne pour les données» [COM(2020) 66 final]; le livre blanc de la Commission sur l'intelligence artificielle «Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance» [COM(2020) 65 final]; et les 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).

⁶⁸ Données pour 2019 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

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 29: pratiques en matière de production de décisions de justice lisibles par machine, 2019 (*) (affaires civiles/commerciales, administratives et pénales, tous degrés d'instance) [source: Commission européenne ⁽⁶⁹⁾]



Pour chaque État membre, les trois colonnes représentent les dispositions en vigueur pour les types d'affaires suivantes (de gauche à droite) :

1. affaires civiles/commerciales
2. affaires administratives
3. affaires pénales

- Les arrêts et leurs métadonnées associées sont téléchargeables gratuitement sous la forme d'une base de données ou par d'autres moyens automatisés
- L'anonymisation/la pseudonymisation est assistée par un algorithme
- Des règles sont en place pour déterminer si des données à caractère personnel sont ou non révélées dans les arrêts publiés en ligne
- Les arrêts ont des informations associées («métadonnées») sur des citations et des références au droit national et/ou de l'UE et à la jurisprudence nationale et/ou de l'UE
- Les arrêts ont des informations associées («métadonnées») sur des mots clés, la date de la décision, etc.
- Les arrêts sont assignés à un Identifiant européen de la jurisprudence (ECLI)
- Les arrêts sont modélisés selon une norme qui permettrait leur lisibilité par machine

(*) Maximum possible: 24 points par type d'affaires. Pour chacune des trois instances (première, deuxième, dernière), un point peut être attribué si toutes les décisions de justice sont couvertes. Si seules certaines décisions de justice sont couvertes à une instance donnée, seul un demi-point est attribué. 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. **ES**: l'utilisation de la base de données du conseil général de la justice (CGPJ) à des fins commerciales ou le téléchargement massif d'informations ne sont pas autorisés. La réutilisation de ces informations pour l'élaboration de bases de données ou à des fins commerciales doit suivre la procédure et les conditions établies par le CGPJ à travers son centre de documentation judiciaire. **FR**: seules les décisions de justice publiées par la Cour de cassation sont accessibles gratuitement au public. Celles publiées par les cours d'appel sur Jurica sont accessibles via le réseau privé de justice virtuelle, et aux éditeurs juridiques. Les décisions de justice transmises par les tribunaux de première instance et de grande instance à la Cour de cassation ne sont pas soumises à l'anonymisation ou à la pseudonymisation. Le libre accès aux décisions de justice – à l'exclusion des demandes répétitives et systématiques – a été mis en place. La réutilisation des données à caractère personnel des juges et du personnel judiciaire pour évaluer, analyser, comparer ou prévoir leurs pratiques professionnelles

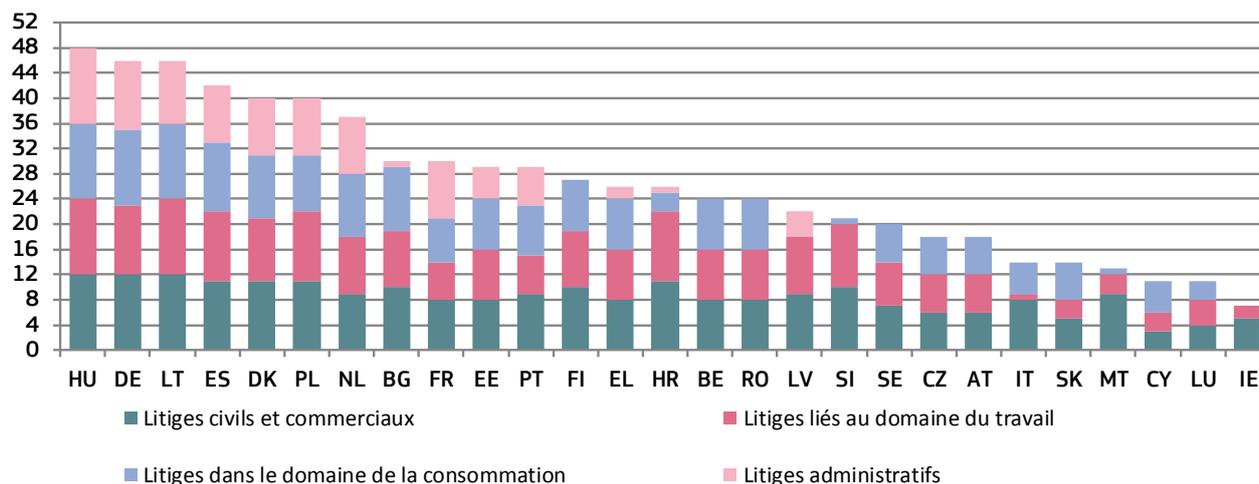
⁶⁹ Données pour 2019 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

réelles ou supposées est punissable. **IE**: le système juridique irlandais ne dispose pas d'une juridiction spécialisée pour traiter les affaires de droit administratif. **LU**: dans les affaires administratives, il n'y a que deux niveaux de juridiction.

– Accès aux méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges –

Le graphique 30 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 (⁷⁰).

Graphique 30: promotion et incitations en faveur du recours aux méthodes de REL, 2019 (*) [source: Commission européenne (⁷¹)]



(*) Maximum possible: 52 points. Indicateurs agrégés fondés 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; 10) si la méthode de REL porte ses fruits, aucun avocat requis pour la procédure de REL; 11) le juge peut agir en tant que médiateur; 12) l'accord conclu par les parties devient exécutoire devant les tribunaux; 13) utilisation d'outils électroniques afin de résoudre le litige à l'aide de méthodes de REL. Pour chacun de ces 13 indicateurs, un point a été attribué pour chaque domaine du droit. **CZ**: les données relatives aux litiges administratifs ne sont pas disponibles. **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**: le REL existe dans le domaine des procédures de passation de marchés publics devant les cours d'appel administratives. **ES**: le 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; la recherche d'un règlement amiable du litige est une tâche obligatoire pour le juge, sauf si elle est inappropriée en raison de la nature de l'affaire.

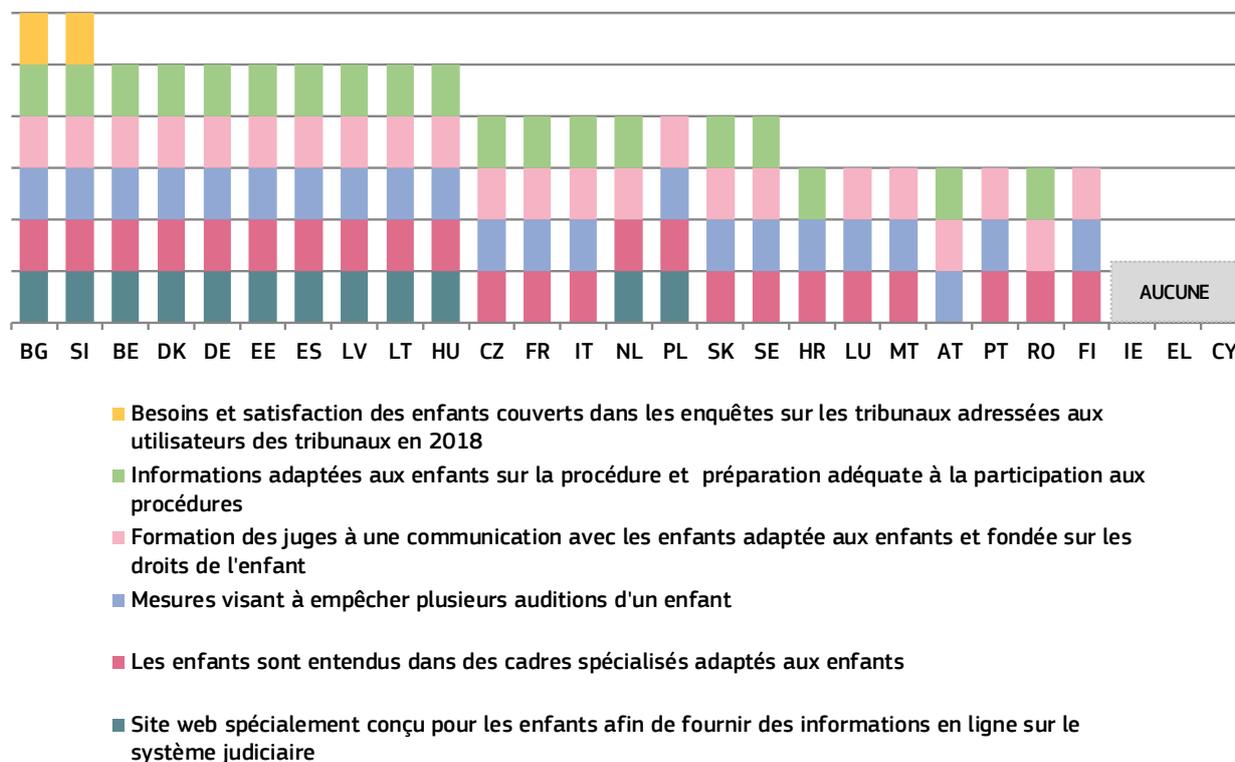
⁷⁰ Les méthodes visant à promouvoir et à encourager le recours au REL ne couvrent pas les obligations de recourir à celui-ci avant d'entamer une action en justice, car de telles obligations suscitent des inquiétudes quant à leur compatibilité avec le droit à un recours effectif devant un tribunal consacré par la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

⁷¹ Données pour 2019 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

– Une justice adaptée aux enfants –

Le graphique 31 montre les différentes dispositions prises dans les États membres pour rendre le système judiciaire plus accessible aux enfants et plus adapté à leurs besoins, par exemple en fournissant des informations adaptées aux enfants sur les procédures ou en prenant des mesures pour éviter que l'enfant ne doive passer par plusieurs audiences.

Graphique 31: justice adaptée aux enfants, 2019 (*) [source: Commission européenne ⁽⁷²⁾]



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.

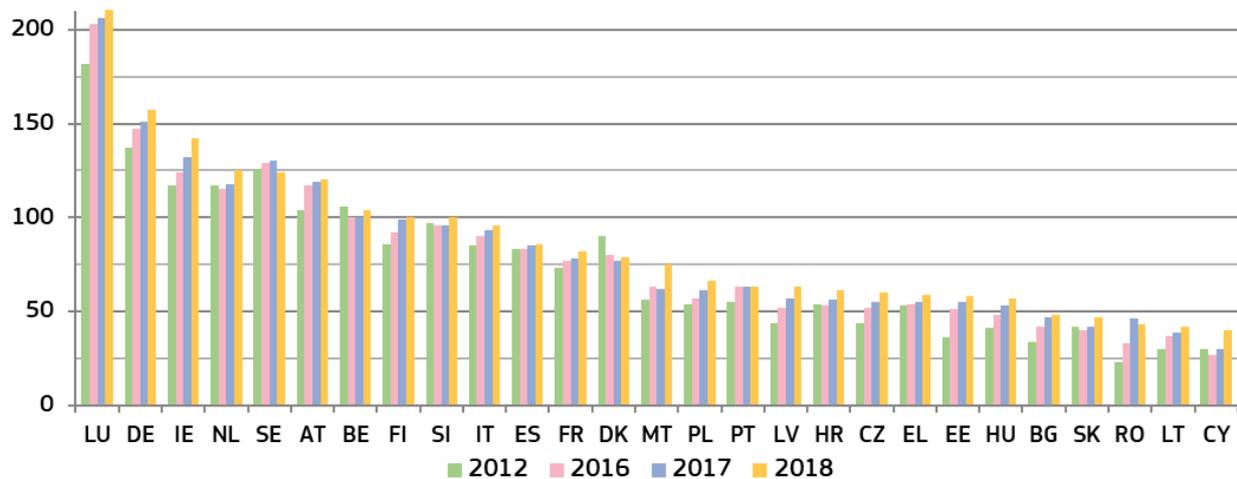
– Ressources financières –

Les graphiques ci-dessous présentent les dépenses réelles des administrations publiques relatives au fonctionnement du système judiciaire (hormis les prisons), à la fois par habitant (graphique 32) et en tant que part du produit intérieur brut (PIB) (graphique 33) et, enfin, les principales catégories de dépenses consacrées aux juridictions (graphique 34) ⁽⁷³⁾.

⁷² Données pour 2019 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

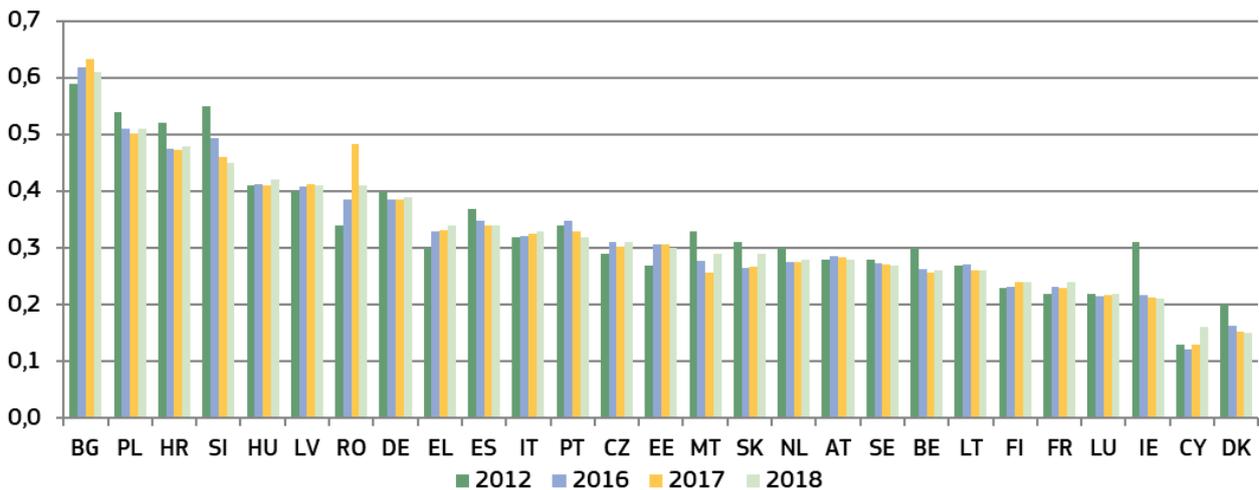
⁷³ Dépenses totales (réelles) des administrations publiques consacrées à l'administration, au fonctionnement et au soutien des juridictions administratives, civiles et pénales et du système judiciaire, y compris l'exécution

Graphique 32: total des dépenses des administrations publiques consacrées aux juridictions, 2012, 2016-2018 (*) (en EUR par habitant) (source: Eurostat)



(*) Les États membres sont classés en fonction des dépenses de 2018 (des plus élevées aux moins élevées). Les données de 2018 pour l'ES, la FR, la HR, le PT et la SK sont provisoires.

Graphique 33: total des dépenses des administrations publiques consacrées aux juridictions, 2012, 2016-2018 (*) (en % du PIB) (source: Eurostat)

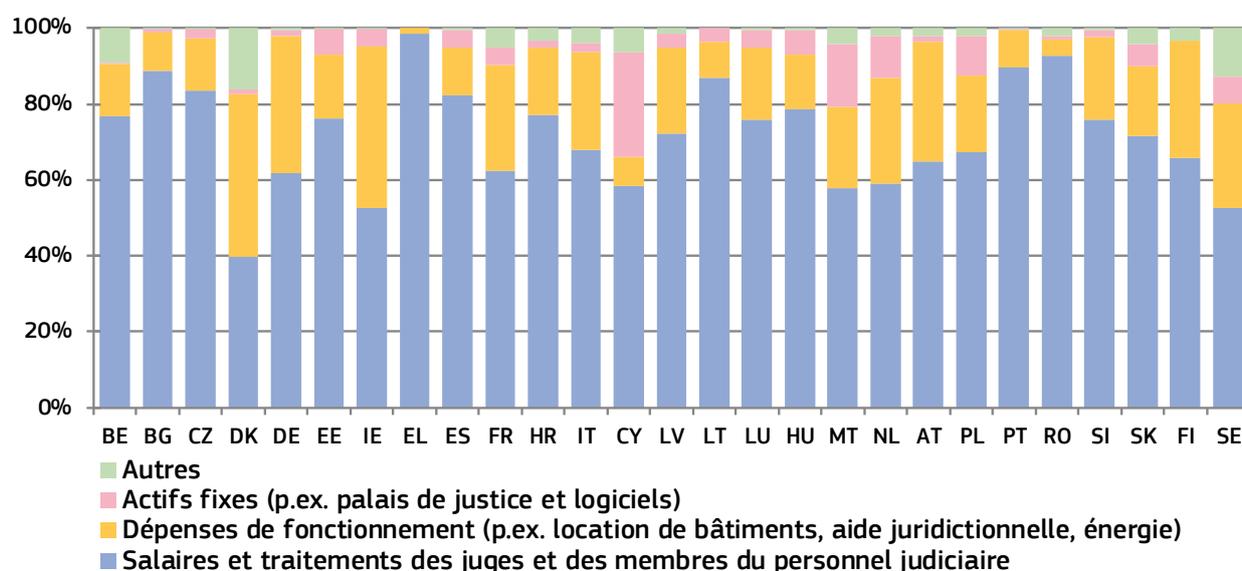


(*) Les États membres sont classés en fonction des dépenses de 2018 (des plus élevées aux moins élevées). Les données de 2018 pour l'ES, la FR, la HR, le PT et la SK sont provisoires.

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), Tableau Eurostat gov_10a_exp, disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Le graphique 34 montre 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»⁽⁷⁴⁾], 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»⁽⁷⁵⁾], 3) les investissements dans les actifs fixes comme les palais de justice et les logiciels [«formation brute de capital fixe»⁽⁷⁶⁾], et 4) les autres dépenses.

Graphique 34: total des dépenses des administrations publiques consacrées aux juridictions par catégorie (*) (en 2018, en % des dépenses) (source: Eurostat)



(*) Les données pour l'ES, la FR, la HR et la SK sont provisoires, les données pour le PT sont des estimations.

– Ressources humaines –

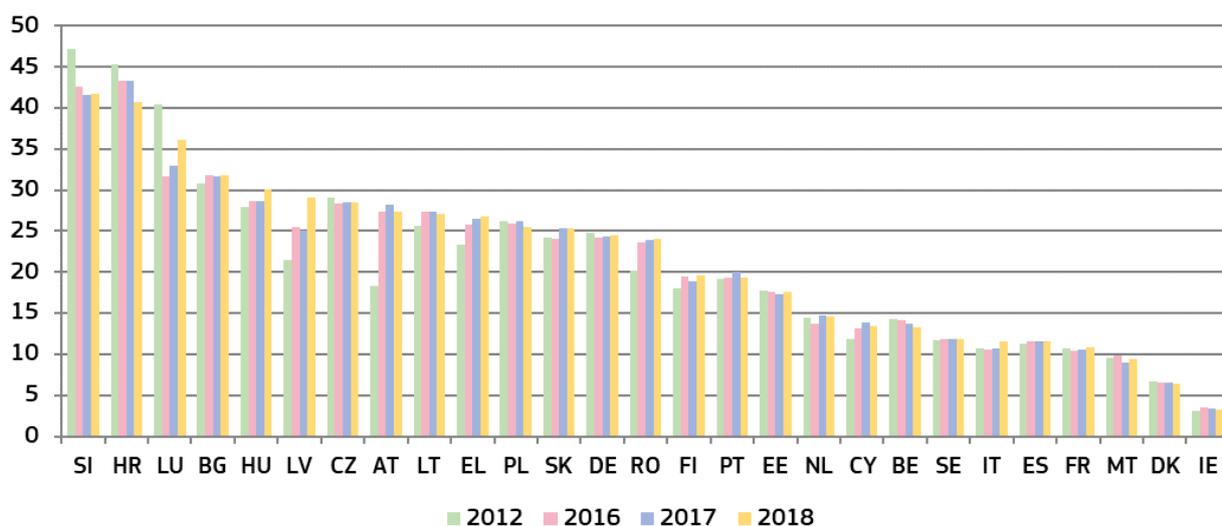
Des ressources humaines adéquates sont essentielles pour un système judiciaire de qualité. La diversité parmi les juges, y compris un équilibre entre hommes et femmes, apporte des connaissances, des compétences et une expérience complémentaires et reflète la réalité de la société.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

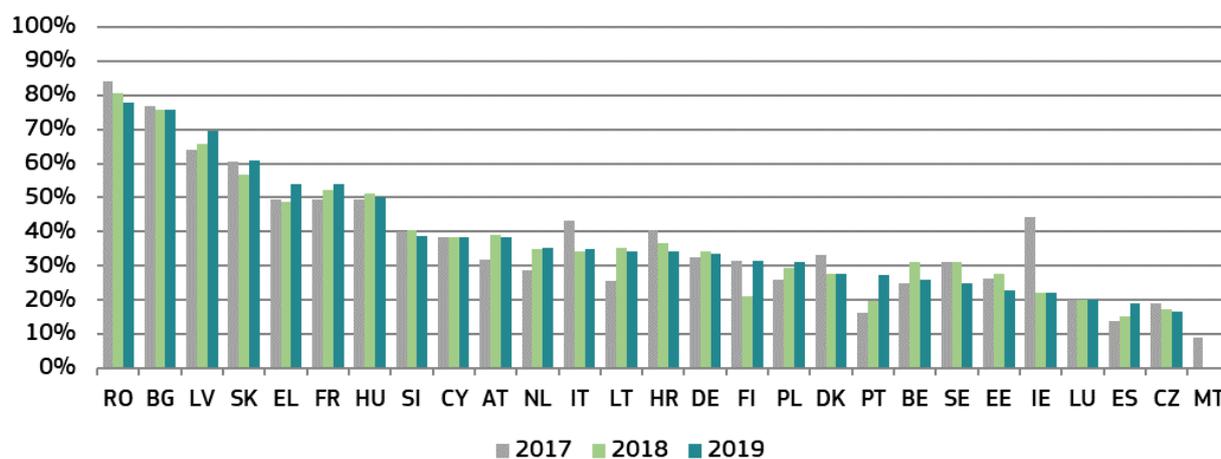
⁷⁶ La formation brute de capital fixe, dont l'abréviation est «FBCF», se compose des investissements réalisés par les producteurs résidents, cessions déduites, dans les [actifs](#) fixes au cours d'une période donnée. Elle inclut également certains ajouts à la valeur d'actifs non produits réalisés par 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 35: nombre de juges, 2012-2018 (*) (par 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 commissions d'audit régionales, les commissions fiscales locales et les juridictions militaires ne sont pas prises en considération. **LU**: les chiffres ont été révisés à la suite d'une amélioration méthodologique.

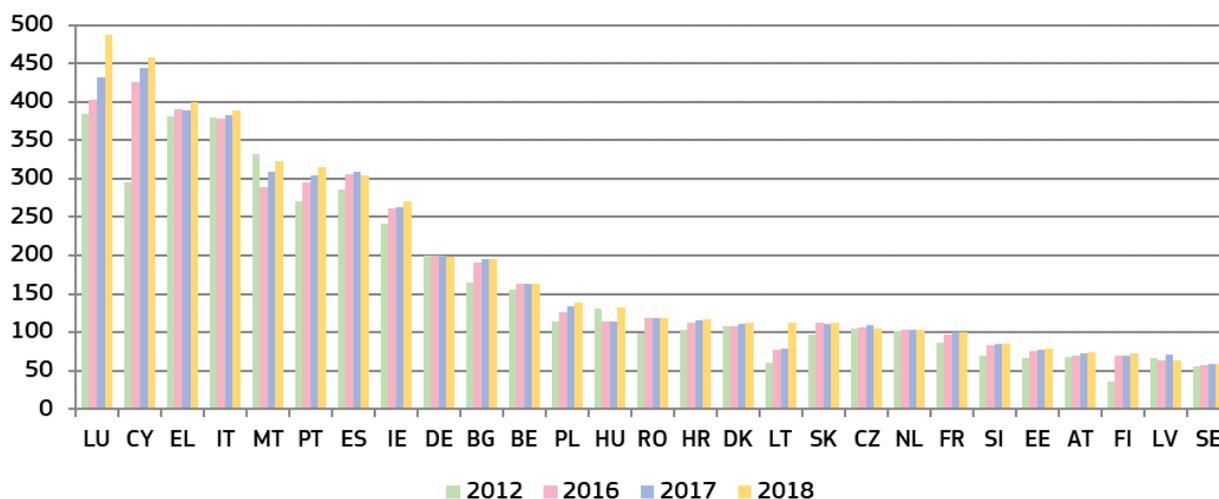
Graphique 36: proportion de femmes parmi les juges professionnels dans les Cours suprêmes, 2017-2019 (*) [source: Commission européenne (77)]



(*) triées par chiffres de 2019, des plus élevés aux plus faibles.

⁷⁷ Données de 2019. 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: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt

Graphique 37: nombre d'avocats, 2012-2018 (*) (par 100 000 habitants) (source: étude de la CEPEJ)

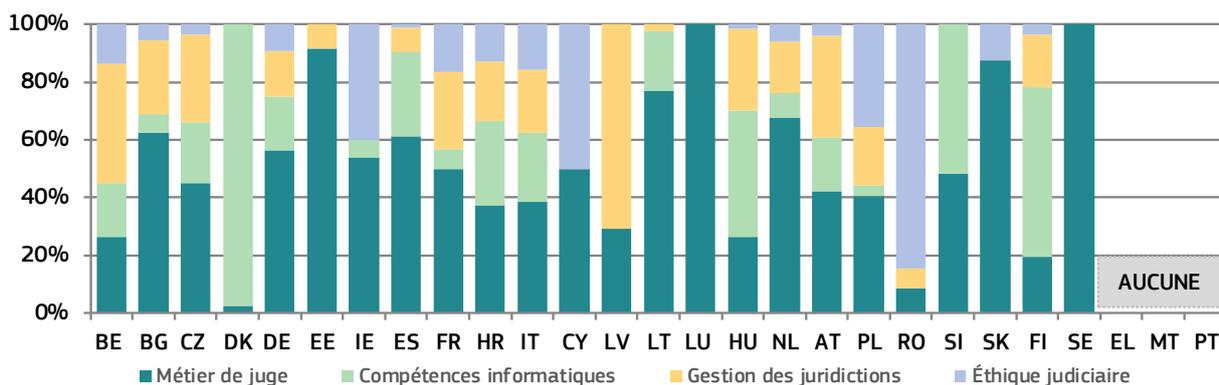


(*) Selon la méthodologie de la CEPEJ, le terme «avocat» désigne une personne qualifiée et autorisée par le droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester en justice ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique [recommandation R(2000)21 du Comité 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.

– 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 38: proportion de formation continue des juges sur différents types de compétences, 2018 (*) (en pourcentage du nombre total de juges bénéficiant de ces types de formations) [source: Commission européenne (78)]

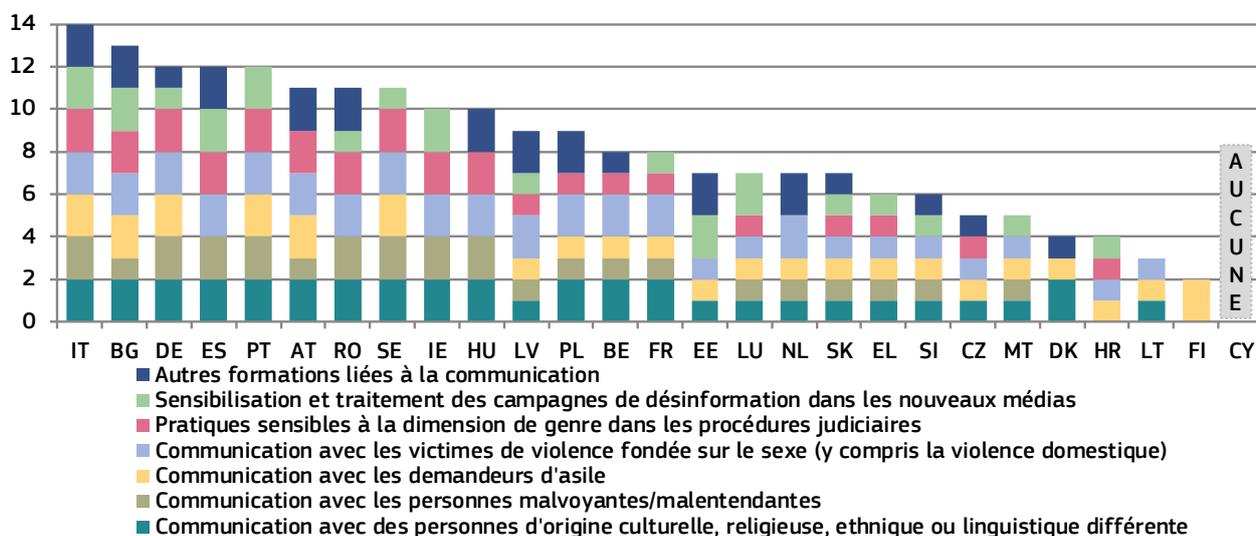


(*) Le graphique 38 indique la répartition des juges participant à des activités de formation continue (c'est-à-dire celles ayant lieu après la période de formation initiale pour devenir juge) dans chacun des quatre domaines identiques, exprimée en pourcentage du nombre total de juges bénéficiant de ces types de formations. Les activités de formation juridique ne sont pas prises en considération. Les autorités chargées de la formation judiciaire en **EL**,

⁷⁸ Données de 2018 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.

à **MT** et au **PT** 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.

Graphique 39: disponibilité de formations en communication pour les juges, 2019 (*)
[source: Commission européenne (79)]



(*) Maximum possible: 14 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. D'autres formations liées à la communication incluent: des cours visant à améliorer les compétences en matière de communication publique et de communication avec les médias (**BE, BG, EE, LV, NL, PL, RO, SK**); des cours sur les techniques d'interrogation (**DE** et **AT**), des cours sur la gestion du personnel (**BE, ES, PL**) et des formations sur les compétences non techniques couvrant l'amélioration de la clarté des décisions de justice et des méthodes de présentation (**CZ, DK, LV, HU, PL, SK**).

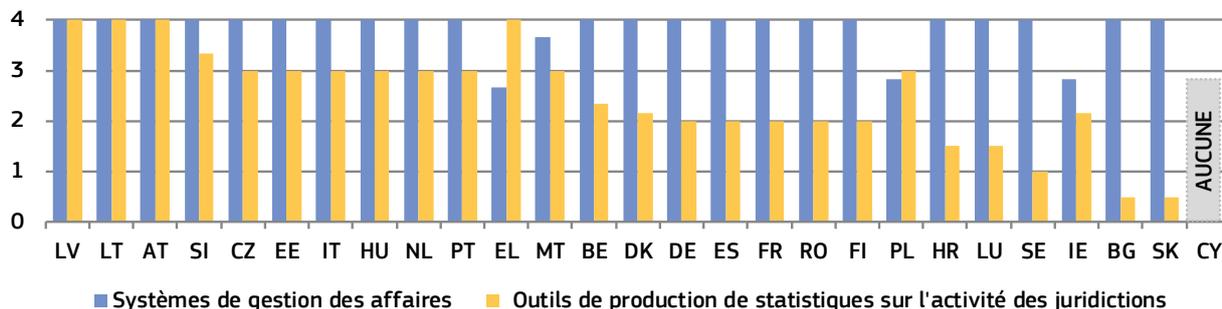
3.2.3. Outils d'évaluation

Le suivi et l'évaluation des activités des cours et tribunaux contribuent à détecter les lacunes et les besoins et, par conséquent, aident le système de justice à améliorer sa qualité. Une évaluation régulière pourrait accroître la réactivité du système de justice face aux défis actuels et à venir. Des outils informatiques appropriés permettent de créer des systèmes de gestion des dossiers en temps réel et peuvent contribuer à la fourniture de statistiques sur les juridictions normalisées au niveau national. Ils peuvent 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 conclusions des enquêtes constitue une condition préalable à l'amélioration de la qualité des systèmes judiciaires.

⁷⁹ Données pour 2019 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

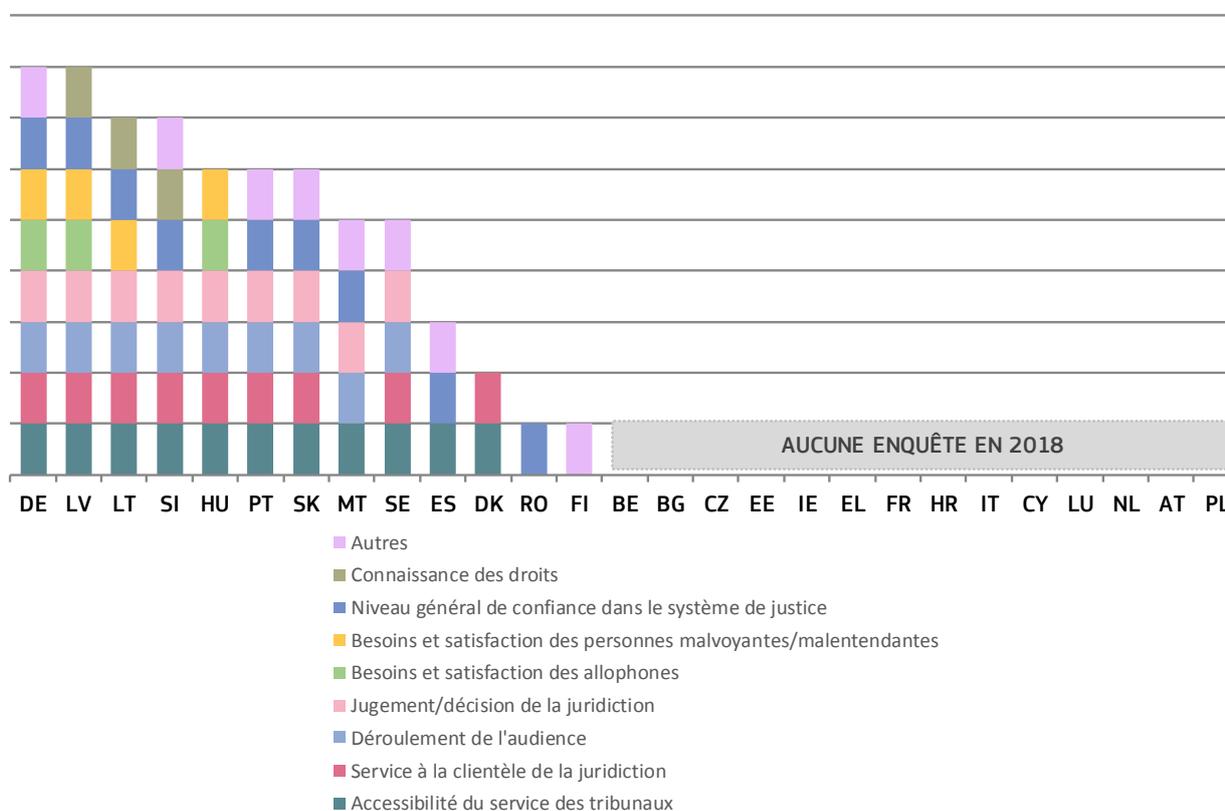
Graphique 40: disponibilité des TIC pour la gestion des affaires et pour les statistiques sur l'activité des juridictions, 2018 (*)

[0 = existe dans 0 % des juridictions; 4 = existe dans 100 % des juridictions (⁸⁰)] (source: étude de la CEPEJ)



(*) Nouvelle méthodologie, les données ne sont pas comparables avec les années précédentes.

Graphique 41: sujets des enquêtes menées auprès des usagers de la justice ou des praticiens du droit, 2018 (*) [source: Commission européenne (⁸¹)]



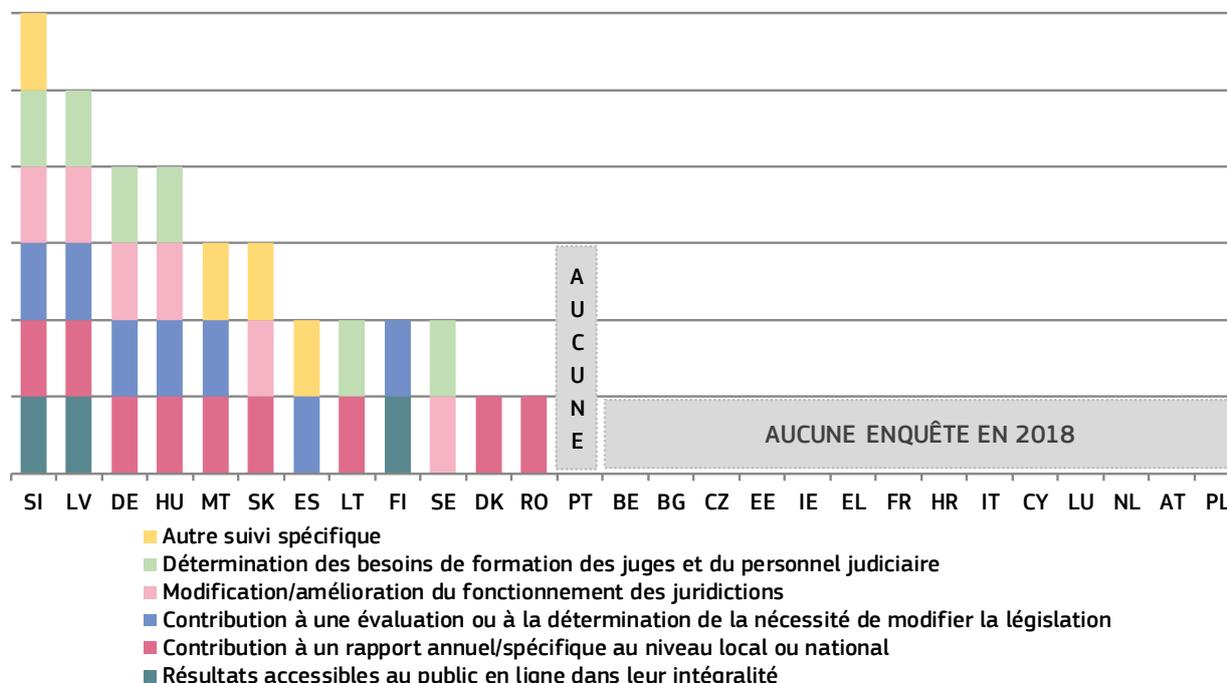
(*) Les États membres ont reçu un point par sujet indiqué dans l'enquête, quel que soit le niveau de réalisation de l'enquête (national, régional ou juridiction). La catégorie «autres sujets» couvre notamment: les enquêtes parmi les

⁸⁰ Données de 2018. Le taux d'équipement, compris 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).

⁸¹ Données pour 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

avocats sur le fonctionnement de certaines juridictions (ES); la sensibilisation aux mesures informatiques afin d'améliorer l'accès des utilisateurs (MT); l'état des ressources et conditions matérielles des juridictions (PT); les questions relatives à un projet sur l'équité procédurale (SI), les possibilités d'amélioration du fonctionnement des tribunaux (SK); les conceptions d'une sanction appropriée (FI); et la satisfaction des praticiens du droit et des usagers des juridictions à l'égard des services fournis par le système judiciaire (SE). En DE, plusieurs enquêtes différentes ont été menées au niveau des Länder.

Graphique 42: suivi des enquêtes menées auprès des usagers de la justice ou des praticiens du droit, 2018 (*) [source: Commission européenne ⁽⁸²⁾]



(*) Les États membres ont reçu un point par type de suivi. La catégorie «autre suivi spécifique» couvre les activités suivantes: l'inspection (ES); l'utilisation en tant qu'orientations pour la conception de politiques internes (MT); la publication d'outils d'information pour le grand public (SI); et les rapports d'auto-évaluation des juridictions (SK).

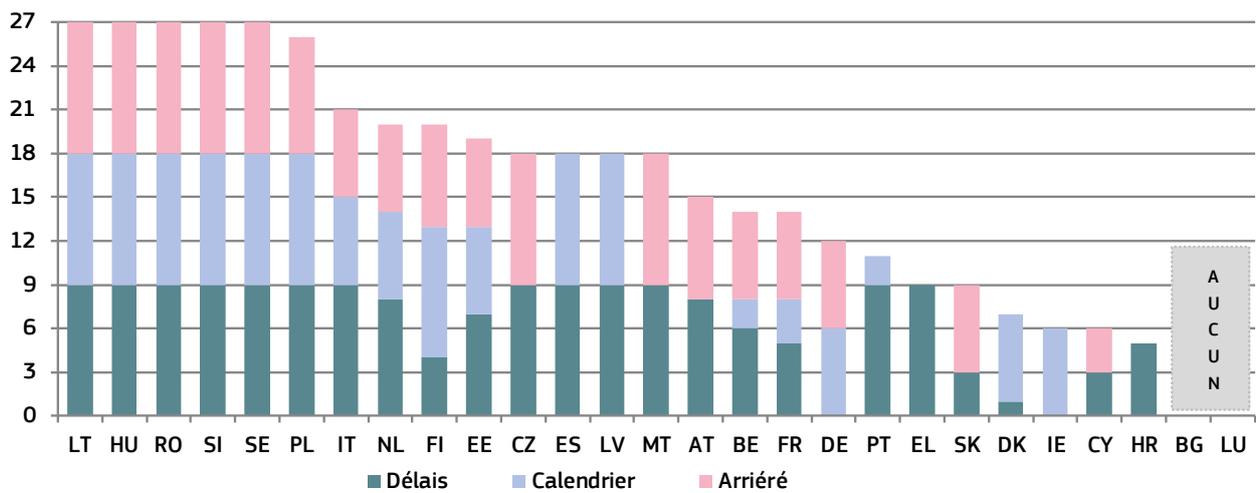
3.2.4. Normes

Les normes peuvent améliorer la qualité des systèmes judiciaires. Dans le prolongement de la vue d'ensemble de certaines normes relatives au calendrier et aux informations communiquées aux parties réalisée dans les éditions précédentes, le tableau de bord 2020 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 ⁽⁸³⁾. Le graphique 43 donne un aperçu des États membres qui utilisent des mesures standard en matière de délais, de calendriers et d'arriérés et comprend pour la première fois des informations ventilées par domaine du droit et par instance où de telles normes existent. 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.

⁸² Données pour 2018 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

⁸³ 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.

Graphique 43: existence de normes relatives au calendrier, 2019 (*) [source: Commission européenne ⁽⁸⁴⁾]



(*) Les États membres ont reçu un point par instance (première, deuxième, dernière) pour chaque domaine du droit (civil/commercial, administratif et pénal) si une norme est définie. Maximum possible: 27 points. 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.

⁸⁴ Données pour 2019 recueillies en coopération avec le groupe des personnes de contact sur les systèmes judiciaires nationaux.

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. Le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE développe son examen comparatif de ces facteurs.

Accessibilité

La présente édition du tableau de bord revient sur plusieurs 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 22). Des différences sont constatées au niveau du contenu des informations fournies et de leur adéquation avec les besoins des citoyens. Par exemple, seul un nombre limité d'États membres (9) permettent aux citoyens de savoir s'ils peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle au moyen d'une simulation interactive en ligne. Toutefois, des informations destinées aux allophones et des informations pour les personnes malvoyantes ou malentendantes sont disponibles dans la majorité des États membres;
- la **disponibilité de l'aide juridictionnelle et le niveau des droits de greffe** ont une grande incidence sur l'accès à la justice, en particulier pour les personnes en situation de pauvreté. Le graphique 23 montre que, dans certains États membres, des consommateurs dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté d'Eurostat ne bénéficient d'aucune aide juridictionnelle. Par rapport à l'an dernier, l'accessibilité de l'aide juridictionnelle est restée stable. 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 24) est resté essentiellement stable depuis 2016, bien que la charge des droits de greffe continue d'être proportionnellement plus élevée pour la signification des litiges de faible valeur. La difficulté rencontrée pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, combinée à des droits de greffe élevés dans certains États membres, pourrait dissuader certaines personnes en situation de pauvreté d'accéder à la justice;
- pour la première fois, le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE inclut également des informations sur les **droits de greffe et la recouvrabilité des frais juridiques dans une affaire commerciale**. Le niveau des droits de greffe relatifs à un litige commercial (graphique 25) varie fortement d'un État membre à l'autre (allant de 0,1 % à 6 % de la valeur du litige), seuls deux États membres n'exigeant aucun droit de greffe. Le graphique 26 montre, pour la première fois, la mesure dans laquelle les frais juridiques peuvent être recouverts par la partie gagnante dans une affaire commerciale. De grandes différences concernant la recouvrabilité des frais juridiques pour la phase contentieuse apparaissent à la fois entre les États membres avec et sans système de frais légaux ainsi qu'au sein de ces groupes (en particulier entre les systèmes de frais légaux plus ou moins généreux). En outre, dans de nombreux États membres, la recouvrabilité des frais juridiques est laissée à l'appréciation des juridictions. Le niveau de générosité du système de recouvrement des frais juridiques peut avoir des effets incitants ou dissuasifs sur la probabilité de dépôt d'une plainte et, partant, sur l'accès global 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 27 montre que, dans plus de la moitié des États membres, le dépôt électronique des requêtes et des citations à comparaître n'est pas possible, ou ne l'est que dans une mesure limitée, comme déjà observé dans le tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE. De grandes différences subsistent, en particulier en ce qui concerne la possibilité de suivre en ligne la progression d'une procédure, domaine pour lequel aucun État membre n'est parvenu au déploiement total dans toutes les

juridictions dans tous les domaines du droit;

- par rapport aux années précédentes, **l'accès en ligne aux décisions de justice** (graphique 28) est resté stable, en particulier concernant la publication des décisions des instances suprêmes: 19 États membres publient toutes les décisions civiles/commerciales et administratives et le même nombre d'États membres publient également des décisions pénales des instances suprêmes. Ces chiffres positifs encouragent tous les États membres à s'améliorer davantage, les décisions des instances suprêmes jouant un rôle important dans la cohérence de la jurisprudence. Aux instances inférieures, le nombre d'États membres qui publient toutes les décisions reste sensiblement inférieur, tant pour les décisions pénales et civiles/commerciales que pour les décisions administratives. Ce chiffre est stable depuis 2017;
- le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE approfondit l'examen des **dispositions en place dans les États membres qui peuvent faciliter la production de décisions judiciaires lisibles par machine** (graphique 29). Tous les États membres ont mis en place au moins quelques dispositions pour les affaires civiles/commerciales, administratives et pénales. Toutefois, des différences considérables sont observées entre les États membres. Il semble que les tribunaux administratifs soient relativement plus avancés en ce qui concerne la création des facteurs favorables à un système de justice compatible avec les algorithmes. Les systèmes judiciaires dans lesquels des dispositions ont été prises pour modéliser les décisions judiciaires selon des normes permettant leur lecture automatique semblent pouvoir obtenir de meilleurs résultats à l'avenir;
- le nombre d'États membres promouvant le recours volontaire aux **méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL)** (graphique 30) pour les litiges privés continue à nouveau 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 sont désormais pris en considération pour la deuxième année consécutive, ce qui montre une légère expansion puisque plus de la moitié des États membres autorisent désormais le REL dans ce domaine;
- pour la première fois, le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE présente un aperçu consolidé des mesures prises par les États membres en faveur d'un **système judiciaire adapté aux enfants** (graphique 31). Presque tous les États membres font au moins quelques aménagements pour les enfants, les mesures visant adapter les audiences aux enfants (y compris dans les locaux) et à éviter plusieurs audiences d'un enfant étant particulièrement fréquentes. Toutefois, moins de la moitié des États membres disposent de sites internet spécialement conçus pour les enfants et fournissant des informations sur le système judiciaire.

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 2020 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 2018, le total des dépenses des administrations publiques consacrées aux juridictions continue à rester 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 32 et 33). Presque tous les États membres ont augmenté leurs dépenses par habitant en 2018 (une augmentation par rapport à 2017) et une majorité d'entre eux ont également augmenté leurs dépenses en pourcentage du PIB;
- comme en 2019, le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE montre également la **répartition des dépenses totales en différentes catégories** sur la base des données recueillies

par Eurostat. Le graphique 34 montre 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 généralement très faibles, voire inexistant dans certains États membres. D'autre part, les dépenses de fonctionnement (location de bâtiments, aide juridictionnelle et autres consommables, par exemple) sont sensiblement plus élevées dans quelques États membres que dans la plupart des autres (graphique 31). Cette ventilation est restée relativement stable d'une année à l'autre (graphique 34);

- les **femmes** représentent toujours moins de cinquante pour cent des juges au **niveau des cours suprêmes** dans la plupart des États membres (graphique 36). L'évolution sur la période de trois ans allant de 2017 à 2019 montre que les tendances divergent d'un État membre à l'autre, mais la proportion de femmes juges aux cours suprêmes a augmenté depuis 2010 dans la plupart des États membres;
- en ce qui concerne la **formation des juges**, si presque tous les États membres offrent au moins une certaine formation continue sur le métier de juge, ils sont moins nombreux à proposer des formations sur les compétences informatiques, la gestion des juridictions et l'éthique judiciaire, et la proportion de juges recevant une telle formation reste faible dans la plupart des pays (graphique 38). En ce qui concerne la formation à la communication avec les groupes de parties vulnérables, une tendance continue à l'amélioration est observée, notamment en ce qui concerne les personnes malvoyantes ou malentendantes, les victimes de violence sexuelle et les demandeurs d'asile (graphique 39). La formation sur la sensibilisation et le traitement de la désinformation est également plus largement disponible par rapport à l'année dernière.

Outils d'évaluation

- Si la plupart des États membres ont pleinement mis en œuvre les **systèmes informatiques de gestion des affaires** (à quelques exceptions près), des lacunes subsistent en ce qui concerne les outils de production de statistiques sur l'activité des juridictions (graphique 40). Ces systèmes ont plusieurs finalités, comme la production de statistiques, et ils doivent être mis en œuvre de manière cohérente dans le 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 cette année encore, un nombre croissant d'États membres choisissant de ne mener aucune enquête. Toutefois, il semble y avoir des divergences quant aux États membres qui n'ont pas mené d'enquêtes, ce qui indique que parfois les enquêtes ne sont menées qu'une année sur deux ou quelques années. 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 des enquêtes. 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 ont également assuré un suivi (graphique 42), bien que l'étendue de ce suivi varie encore fortement. Les résultats ont généralement alimenté des rapports annuels ou spécifiques et, dans de nombreux États membres, ils ont alimenté une évaluation ou ont été utilisés pour déterminer la nécessité de modifier la législation.

Normes

Les normes peuvent rehausser le niveau de qualité des systèmes de justice. La présente édition du tableau de bord de la justice dans l'UE continue d'examiner plus en détail certaines normes visant

à améliorer le calendrier des procédures et décompose ces normes de manière plus précise en tenant compte de l'instance et des domaines du droit où ces normes existent.

- Presque tous les États membres utilisent des normes sur le calendrier, bien qu'elles ne soient pas toujours développées au même degré à toutes les instances et dans tous les domaines du droit. Les normes en matière de fixation de dates limites (par exemple, durée déterminée entre l'enregistrement d'une affaire et la première audience) continuent d'être de plus en plus répandues, tandis que celles portant sur les délais (par exemple, pour préciser qu'une partie prédéfinie des affaires sera achevée en un laps de temps donné) et l'arriéré restent comparativement moins courantes (graphique 43). Toutefois, certains États membres rencontrant des difficultés particulières en termes d'efficacité n'utilisent pas ces normes actuellement ou seulement dans une mesure limitée.

3.3. Indépendance

L'indépendance de la justice, qui fait partie intégrante du processus décisionnel judiciaire, 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) ⁽⁸⁵⁾. Cette exigence présuppose a) l'indépendance externe, lorsque l'instance concernée exerce ses fonctions en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, étant ainsi protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions; et b) l'indépendance interne et l'impartialité, lorsqu'une égale distance est maintenue par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci ⁽⁸⁶⁾. L'indépendance judiciaire est garante de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment la valeur de l'état de droit ⁽⁸⁷⁾. La préservation de l'ordre juridique de l'UE est fondamentale pour tous les citoyens et toutes les entreprises dont les droits et les libertés sont protégés en vertu du droit de l'UE.

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 2020 de la justice dans l'UE 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 du groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE présente des indicateurs mis à jour, relatifs aux garanties juridiques des procédures disciplinaires concernant les juges et à la nomination des membres des conseils de la justice, ainsi que deux nouveaux aperçus relatifs aux procédures disciplinaires concernant les procureurs.

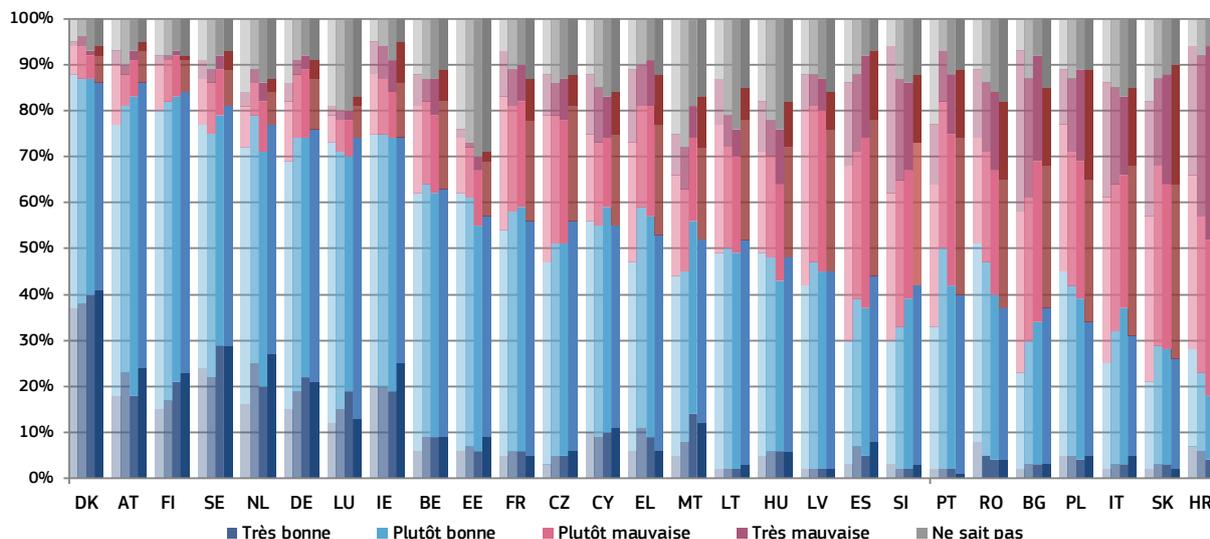
⁸⁵ Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=fr>

⁸⁶ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 19 novembre 2019, A.K et autres, C-585/1/, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, points 121 et 122; arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne, C-619/18, EU:C:2019:531, points 73 et 74; arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 44; arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 65.

⁸⁷ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne, C-619/18, EU:C:2019:531 point 44.

3.3.1. Perception de l'indépendance du système de justice

Graphique 44: perception de l'indépendance des tribunaux et des juges par l'opinion publique (*) [source: Eurobaromètre ⁽⁸⁸⁾ – en clair: 2016, 2018 et 2019, en foncé: 2020]

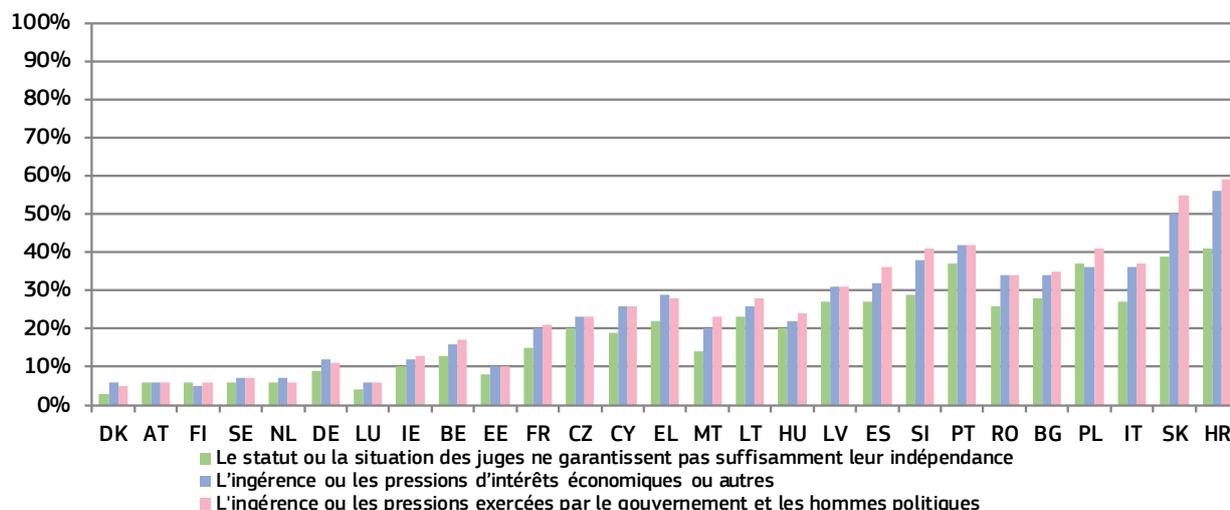


(*) Les États membres sont classés en premier lieu selon le pourcentage de personnes ayant répondu que l'indépendance des juridictions et des juges était très satisfaisante ou plutôt satisfaisante (totalité de la perception positive); lorsque, pour certains États membres, les pourcentages de la totalité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

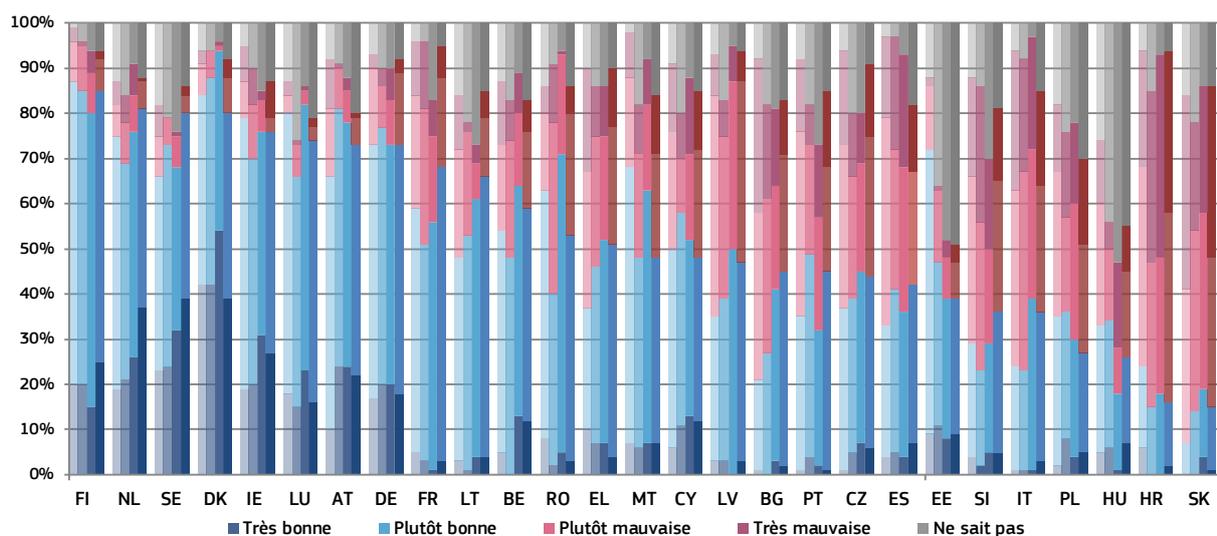
Le graphique 45 indique les principales raisons invoquées par les personnes interrogées pour expliquer la perception d'un manque d'indépendance des juridictions et des juges. Les personnes interrogées qui ont évalué l'indépendance du système judiciaire comme étant «plutôt mauvaise» ou «très mauvaise» pouvaient choisir entre trois raisons pour expliquer leur opinion. Les États membres sont classés dans le même ordre que dans le graphique 44.

⁸⁸ Enquête Eurobaromètre FL483, menée entre le 7 janvier et le 11 janvier 2020. 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/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_fr

Graphique 45: 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 ⁽⁸⁹⁾]



Graphique 46: perception de l'indépendance des juridictions et des juges par les entreprises (*) [source: Eurobaromètre ⁽⁹⁰⁾ – en clair: 2016, 2018 et 2019, en foncé: 2020]



(*) 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

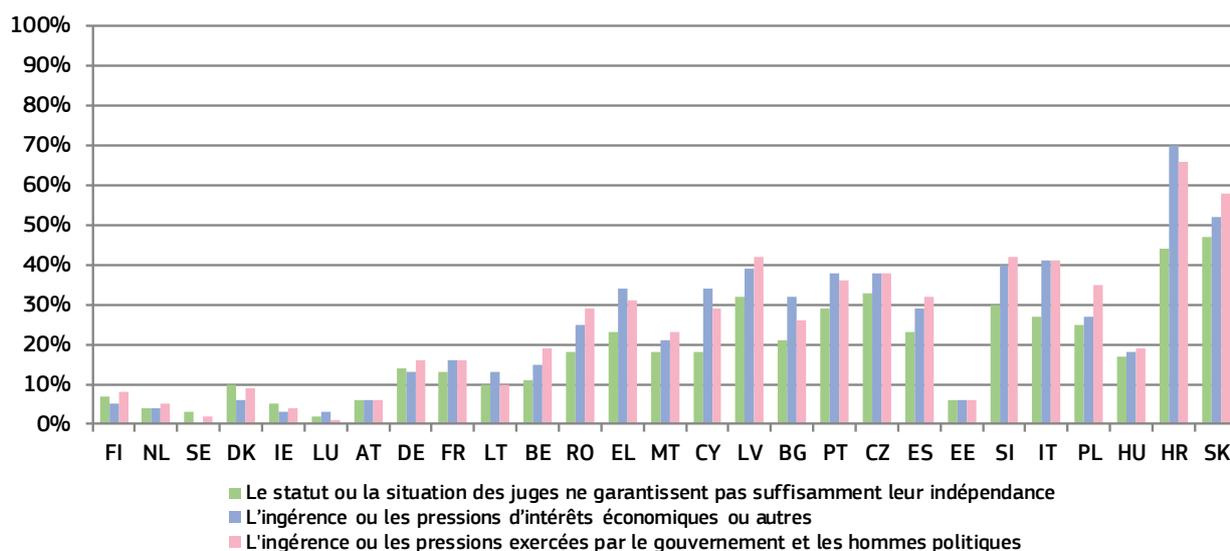
⁸⁹ Enquête Eurobaromètre FL483, réponses à la question suivante: «Pourriez-vous indiquer dans quelle mesure chacune des raisons suivantes explique votre appréciation de l'indépendance du système judiciaire dans (notre pays): beaucoup, assez, peu, pas du tout?».

⁹⁰ Enquête Eurobaromètre FL484, menée entre le 7 janvier et le 20 janvier 2020. 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.

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.

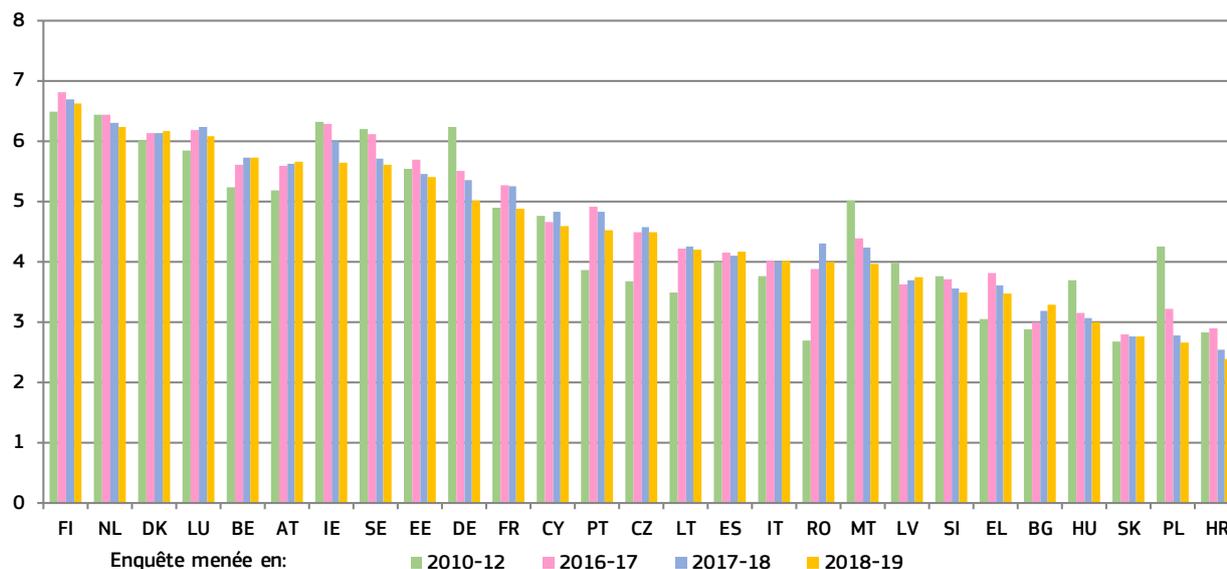
Le graphique 47 indique les principales raisons invoquées par les personnes interrogées pour expliquer la perception d'un manque d'indépendance des juridictions et des juges. Les personnes interrogées dans les entreprises qui ont évalué l'indépendance du système de justice comme étant «plutôt mauvaise» 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 46.

Graphique 47: 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 (⁹¹)]



⁹¹ Enquête Eurobaromètre FL484; 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): beaucoup, assez, peu, pas du tout?».

Graphique 48: FEM: perception de l'indépendance de la justice par les entreprises, 2010-2019 (perception – plus la valeur est élevée, meilleure est la perception) [source: Forum économique mondial ⁽⁹²⁾]



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 ⁽⁹³⁾. De tels rôles doivent, ainsi, en particulier, permettre d'exclure non seulement toute influence directe,

⁹² 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. Voir <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>

⁹³ Voir Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 19 novembre 2019, A.K et autres (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, points 121 et 122; arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne, C-619/18, EU:C:2019:531, points 73 et 74; arrêt du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 66. Voir également points 46 et 47 de la recommandation CM/Rec(2010)12, «Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités» (adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010) [ci-après la «recommandation CM/Rec(2010)12»], 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.

sous forme d'instructions, mais également les formes d'influence plus indirecte susceptibles d'orienter les décisions des juges concernés ⁽⁹⁴⁾.

Des normes européennes ont été élaborées, en particulier par le Conseil de l'Europe, par exemple dans la *recommandation faite en 2010 par le Conseil de l'Europe, intitulée «Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités»* ⁽⁹⁵⁾. Le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE présente certains indicateurs sur la manière dont les systèmes judiciaires sont organisés pour garantir l'indépendance de la justice.

La présente édition du tableau de bord de la justice dans l'UE comprend des indicateurs mis à jour sur les organismes et autorités associés aux procédures disciplinaires concernant les juges (graphiques 49 et 50) et sur la nomination des membres des conseils de la justice (graphique 51 et 52) ⁽⁹⁶⁾. Le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE présente également des informations relatives aux organismes et autorités associés aux procédures disciplinaires concernant les procureurs (graphiques 53 et 54) et un graphique plus détaillé et actualisé sur les instructions données aux procureurs dans des affaires particulières (graphique 55) ⁽⁹⁷⁾. Ces graphiques présentent les cadres nationaux en place au mois de décembre 2019.

Les graphiques du tableau de bord ne présentent pas d'évaluation ni de données quantitatives concernant l'utilité 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 de justice. 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.

– Garanties relatives aux procédures disciplinaires concernant les juges –

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, «les règles gouvernant le régime disciplinaire [...] de ceux qui ont pour tâche de juger présentent 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» ⁽⁹⁸⁾. 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

⁹⁴ Voir Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 19 novembre 2019, A.K et autres (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 123; arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne, C-619/18, EU:C:2019:531, point 112.

⁹⁵ Voir la recommandation CM/Rec(2010)12, «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.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Voir Cour de justice, arrêts du 5 novembre 2019, Commission/Pologne, C-192/18, EU:C:2019:924, point 114; du 24 juin 2019, Commission/Pologne, C-619/18, EU:C:2019:531, point 77; et du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 67.

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»⁽⁹⁹⁾. 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»⁽¹⁰⁰⁾. D'après la Cour de justice, 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»⁽¹⁰¹⁾. La Cour a également 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»⁽¹⁰²⁾.

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⁽¹⁰³⁾. 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⁽¹⁰⁴⁾. 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 à la fois contre la décision et contre la sanction. Les sanctions disciplinaires devraient être proportionnelles à la faute commise⁽¹⁰⁵⁾.

Le graphique 49 présente une vue d'ensemble actualisée 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 spécifiquement nommés par le Conseil de la justice, par des juges ou par le pouvoir exécutif.

⁹⁹ Voir Cour de justice de l'Union européenne, arrêts du 24 juin 2019, Commission/Pologne, C-619/18, EU:C:2019:531, point 77; et du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 67.

¹⁰⁰ Voir Cour de justice, arrêt du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, point 17. Voir également Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 19 novembre 2019, A.K et autres (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 103.

¹⁰¹ Voir Cour de justice, arrêt du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, point 25.

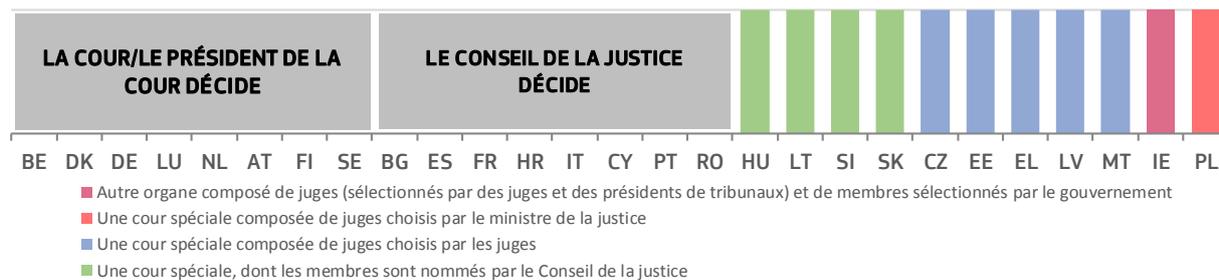
¹⁰² Voir Cour de justice, ordonnance du 12 février 2019, RH, C-8/19, EU:C:2019:110, point 47.

¹⁰³ Point 69 de la recommandation CM/Rec(2010)12.

¹⁰⁴ Point 66 de la recommandation CM/Rec(2010)12.

¹⁰⁵ Point 69 de la recommandation CM/Rec(2010)12.

Graphique 49: autorité statuant sur les sanctions disciplinaires concernant les juges (*) ⁽¹⁰⁶⁾



(*) **BG**: des sanctions disciplinaires plus légères peuvent être imposées par le président de la juridiction. Toute décision relative à des sanctions disciplinaires est soumise au contrôle juridictionnel devant la Cour administrative suprême. **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 sont choisis par tirage au sort. **DK**: La Cour spéciale de mise en accusation et de révision, composée de cinq membres, officiellement nommés par le ministre de la justice mais proposés respectivement par la Cour suprême, les juridictions supérieures, l'association des juges et le Barreau, en plus d'un éminent universitaire, statue sur les sanctions disciplinaires. Le président d'une juridiction de première instance peut émettre un avertissement. **DE**: des mesures disciplinaires peuvent être appliquées dans le cadre de procédures disciplinaires formelles (voir section 63 de la loi allemande sur l'organisation judiciaire pour les juges fédéraux et la disposition équivalente au niveau des Länder) par des tribunaux de la fonction publique («Dienstgericht des Bundes») si la mesure concerne des juges fédéraux et «Dienstgerichte der Länder» si la mesure concerne des juges relevant des Länder, 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 (Cour fédérale de justice ou tribunal régional supérieur ou tribunal régional). Des mesures disciplinaires moins lourdes telles que les blâmes peuvent être émises dans le cadre d'une ordonnance disciplinaire (voir section 64 de la loi allemande sur l'organisation judiciaire pour les juges fédéraux et la disposition équivalente au niveau des Länder) par un président de juridiction ou par le ministre 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**: c'est le comité de déontologie qui prend les décisions, lequel est établi par le Conseil judiciaire et est composé de trois juges élus par leurs pairs, de cinq présidents de juridictions (membres de droit) et de cinq membres du grand public nommés par le gouvernement. En vertu de la Constitution, 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**: 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. **IT**: les décisions du Conseil de la justice relatives aux mesures disciplinaires sont soumises à un contrôle juridictionnel devant la Cour suprême. **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, et même par les présidents de la Cour suprême, de l'Audiencia nacional et de la Cour de justice supérieure dans laquelle exerce le juge faisant l'objet de mesures disciplinaires, conformément à l'article 421.1.a) de la loi organique sur le pouvoir judiciaire]. **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 national de la justice. Le président du tribunal peut imposer la sanction la plus légère («avertissement»), laquelle peut être contestée devant le tribunal de la fonction publique. **MT**: le Comité des juges et magistrats, qui est un sous-comité de la Commission d'administration de la justice, a le pouvoir de décision. Le Comité se compose de trois juges ou magistrats élus par leurs pairs. **PL**: le ministre de la justice choisit les juges disciplinaires après une consultation non contraignante avec le Conseil national de la justice. La chambre disciplinaire de la Cour suprême, chargée de statuer notamment sur les affaires disciplinaires des juges en deuxième instance, a été jugée non indépendante au sens du droit de l'UE dans trois arrêts de la Cour suprême, en application de l'arrêt de la Cour de justice du 19 novembre 2019. **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 présidents des juridictions de première instance ont le pouvoir d'imposer la sanction disciplinaire d'un «avertissement écrit». 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. La décision peut être contestée par le juge seul au tribunal de district ou, avec le soutien du syndicat, au tribunal du travail en tant que juridiction de première instance.

Le graphique 50 présente une vue d'ensemble actualisée des organismes d'enquête, qui mènent les enquêtes formelles au cours des procédures disciplinaires concernant les juges. Les enquêtes préliminaires 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

¹⁰⁶ Données recueillies au moyen d'un questionnaire actualisé, 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, 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.

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 50: enquêteur chargé des procédures disciplinaires officielles concernant les juges (*) (107)



(*) **BG**: l'enquête est menée par le responsable administratif de juridiction compétent [pour les faits qui pourraient conduire à la sanction du blâme] ou le collège de juges (commission disciplinaire) près le Conseil supérieur de la magistrature. L'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature effectue des inspections sur la base desquelles elle peut faire des propositions de procédures disciplinaires. **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**: toute personne peut porter plainte devant la Cour spéciale de mise en accusation et de révision, qui est située et administrée à la Cour suprême, et qui statue après avoir entendu les deux parties. Le procureur général peut également mener 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**: pour les juridictions civile et pénale: organe d'inspection judiciaire, élu parmi des juges tirés au sort. Pour les 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. **FR**: le président du Conseil de la justice choisit un ou deux membres du Conseil de la justice pour mener les enquêtes pertinentes. Le ministère peut demander un rapport à l'organe d'inspection judiciaire avant la décision de porter l'affaire devant le Conseil. **IT**: le procureur général près la Cour suprême est habilité à mener l'enquête. L'inspection générale près le ministère de la justice est habilitée à effectuer des enquêtes administratives. **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) relèvent de la décision sur le Conseil de la justice, et qui est composée de quatre juges nommés 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**: le Comité des juges et magistrats mène les enquêtes. **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, nomment leurs propres adjoints parmi des juges), 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.

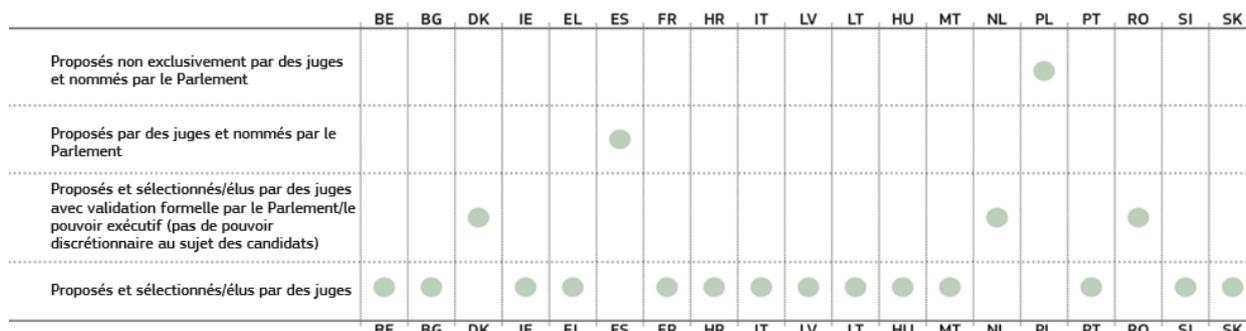
– Garanties protégeant la nomination des membres-juges des conseils de la justice –

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

¹⁰⁷ Données recueillies au moyen d'un questionnaire actualisé, 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, 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.

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»⁽¹⁰⁸⁾. Le graphique ci-dessous montre la participation ou non du pouvoir judiciaire dans la nomination des membres-juges des conseils de la justice.

Graphique 51: nomination des membres-juges des conseils de la justice: participation du pouvoir judiciaire (*) ⁽¹⁰⁹⁾



(*) 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 2019. **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.

Le graphique montre la composition des conseils de la justice⁽¹¹⁰⁾ selon le processus de désignation. Il montre notamment si les membres des conseils sont des juges/procureurs proposés et sélectionnés/élus par leurs pairs, des membres nommés par le pouvoir exécutif ou législatif, ou des membres nommés par d'autres organes et autorités. Au moins la moitié des membres des conseils de la justice devraient être des juges choisis par leurs pairs à tous les niveaux de

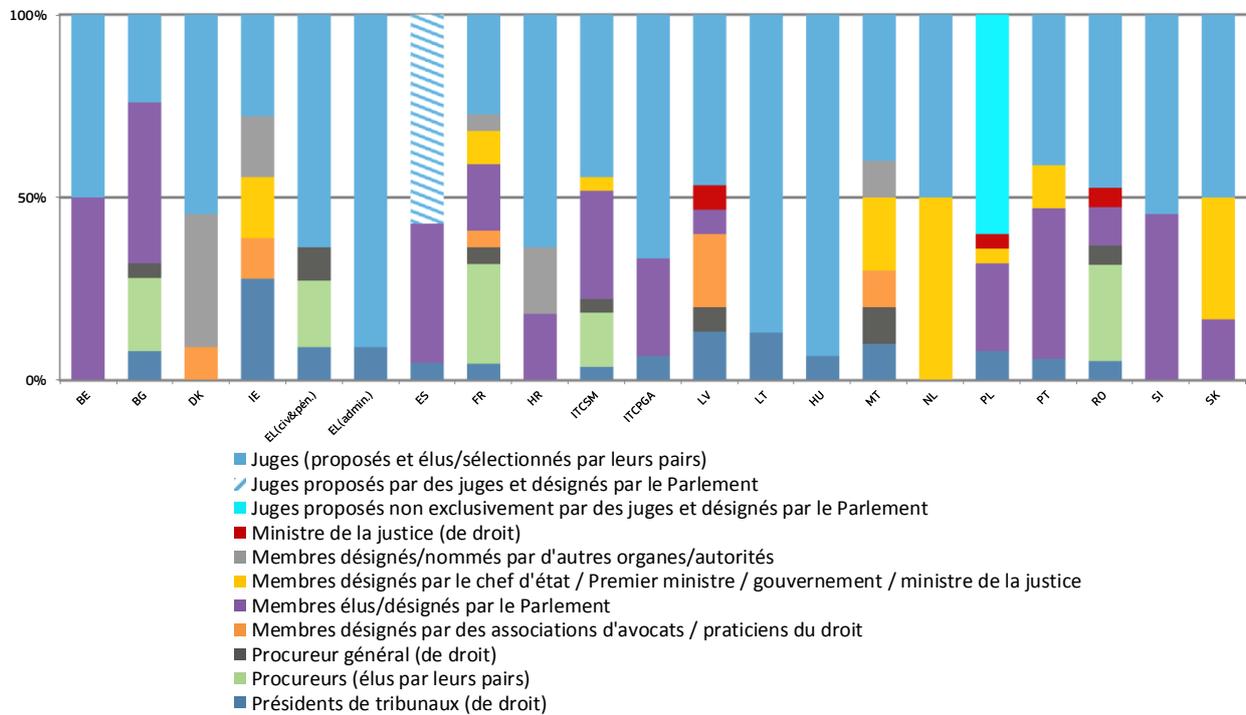
¹⁰⁸ Recommandation CM/Rec(2010)12, point 27; voir également plan d'action de 2016 du Conseil de l'Europe, point C ii; l'avis n° 10(2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la justice au service de la société, point 27; et le rapport «Councils for the Judiciary» du RECJ pour 2010-2011, point 2.3.

¹⁰⁹ Données recueillies au moyen d'un questionnaire actualisé, 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, 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.

¹¹⁰ Les conseils de la justice sont des organismes indépendants, établis par la loi ou en vertu de la Constitution, qui visent à préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges et, ce faisant, à promouvoir le bon fonctionnement du système judiciaire.

l'appareil judiciaire et dans le respect du pluralisme au sein de la justice ⁽¹¹¹⁾. Ce graphique est une représentation factuelle de la composition des conseils de la justice et ne constitue pas une évaluation qualitative de leur fonctionnement effectif.

Graphique 52: composition des conseils de la justice selon le processus de désignation (*)



(*) **BE**: les magistrats sont soit des juges, soit des procureurs; **BG**: le Conseil supérieur de la magistrature est composé de la Chambre des juges (quatorze membres, dont les présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative, six membres élus directement par les juges et six membres élus par l'Assemblée nationale) et de la Chambre des procureurs (onze membres, dont le procureur général, quatre membres élus directement par les procureurs, un membre élu directement par les enquêteurs et cinq membres élus par l'Assemblée nationale). **DK**: tous les membres du conseil d'administration des cours et tribunaux sont officiellement nommés par le ministre de la justice; la catégorie «nommés/désignés par d'autres organismes/autorités» comprend deux représentants des tribunaux (désignés par l'union du personnel administratif et par l'union de la police). En outre, il existe une commission des nominations judiciaires, qui prépare des propositions de nominations judiciaires (la moitié de ses membres sont des juges sélectionnés par leurs pairs). **IE**: le graphique reflète la composition de l'administration des tribunaux, membre du Réseau européen des conseils de la justice, selon le cadre en vigueur au début du mois de décembre 2019. Le 17 décembre 2019, un nouveau Conseil judiciaire a été officiellement créé en vertu de la loi sur le Conseil judiciaire de 2019. La première séance plénière du Conseil judiciaire, composé de tous les juges d'Irlande, s'est tenue le 7 février 2020. **ES**: les membres du Conseil venant de l'appareil judiciaire sont nommés par le Parlement – le Conseil communique au Parlement la liste des candidats qui ont reçu l'appui d'une association de juges ou de vingt-cinq juges. **EL (justice civile et pénale)**: le conseil compte au total 11/15 membres, dont 7/11 sont des juges. Les juges et procureurs sont sélectionnés par tirage au sort. **EL (justice administrative)**: le conseil compte au total 11/15 membres, dont 10/14 sont des juges, qui sont sélectionnés par tirage au sort. **FR**: le conseil a deux formations, l'une compétente pour la magistrature assise et l'autre pour les procureurs; le conseil comprend un membre du Conseil d'État élu par l'Assemblée générale du Conseil d'État. **IT-CSM**: Consiglio Superiore della Magistratura (couvrant les juridictions civiles et pénales, et le ministère public); selon la Constitution, le président de la République, le premier président de la Haute Cour de cassation et le procureur général près la Haute Cour de cassation sont des membres de droit. **IT-CPGA**: Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (couvrant la justice administrative). **MT**: le chef de l'opposition nomme un membre non professionnel. **NL**: les membres sont formellement nommés par décret royal sur proposition du ministre de la sécurité et de la justice. **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. Le 23 janvier 2020, la Cour suprême, en application de la décision préjudicielle de la Cour de justice rendue dans les affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, a décidé que dans sa composition actuelle, le Conseil n'est pas indépendant des pouvoirs exécutif et législatif et que les juges nommés à sa demande ne peuvent pas statuer sur les affaires. Le 17 septembre 2018, une Assemblée générale extraordinaire du Réseau européen des conseils de la justice a décidé de suspendre l'adhésion du Conseil national de la justice (KRS) parce qu'il ne répondait plus aux exigences du RECJ selon lesquelles il doit être indépendant du pouvoir exécutif et législatif de manière à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire polonais. **PT**: le graphique renvoie à la composition du Conselho Superior da Magistratura. En outre, un Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais) et un Conseil supérieur du ministère public (Conselho Superior do Ministério Público) existent également. **RO**: les magistrats élus sont validés par le Sénat. **SI**: les membres non juges sont élus par l'Assemblée nationale sur proposition du président de la République.

¹¹¹ Voir recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres aux États membres, «Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités», points 26 et 27.

Le ministère public joue un rôle majeur dans le système judiciaire pénal, ainsi que dans la coopération entre États membres en matière pénale. Le bon fonctionnement du ministère public national est essentiel pour lutter efficacement contre la criminalité, y compris la criminalité économique et financière, telle que 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 (¹¹²), le parquet peut être considéré comme une «autorité judiciaire» d’un État membre aux fins de l’émission d’un mandat d’arrêt européen lorsqu’il agit de manière indépendante dans l’exercice de ses fonctions inhérentes sans être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuels de la part du pouvoir exécutif, tel qu’un ministre de la justice (¹¹³).

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 (¹¹⁴). D’après le Conseil consultatif de procureurs européens, aux fins de la lutte efficace contre la corruption et le blanchiment de capitaux et la criminalité économique et financière qui en découle, une indépendance et une autonomie renforcées du parquet, ainsi que sa responsabilisation, peuvent être une autre garantie du respect de l’état de droit (¹¹⁵). 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 (¹¹⁶) et sans ingérence injustifiée (¹¹⁷). 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 (¹¹⁸).

¹¹² Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d’arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO L 190 du 18.7.2002, p. 1).

¹¹³ Cour de justice, arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (parquet de Lübeck et Zwickau), affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, points 73, 74 et 88; arrêt du 27 mai 2019, C-509/18, EU:C:2019:457, point 52; voir également arrêts du 12 décembre 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg et Openbaar Ministerie (Ministère public de Lyon et Tours), affaires jointes C-566/19 PPU et C-626/19, EU:C:2019:1077; Openbaar Ministerie (parquet suédois), C-625/19 PPU, EU:C:2019:1078, et Openbaar Ministerie (parquet de Bruxelles), C-627/19 PPU, EU:C:2019:1079. Voir également arrêt du 10 novembre 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, points 34 et 36, et arrêt du 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 35, concernant le terme «judiciaire», «qui doit [...] être distingué, conformément au principe de séparation des pouvoirs qui caractérise le fonctionnement d’un État de droit, du pouvoir exécutif». Voir également avis n° 13(2018) intitulé «Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs», adopté par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), recommandation n° xii.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Avis n° 14(2019) intitulé «Le rôle des procureurs dans la lutte contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle», adopté par le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE), recommandation n° iii.

¹¹⁶ 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 (ci-après la «recommandation de 2000»), point 4.

¹¹⁷ Recommandation de 2000, points 11 et 13. Voir également: avis n° 13(2018) intitulé «Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs», adopté par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), recommandations n° i et n° iii; Groupe d’États contre la corruption (GRECO), quatrième cycle d’évaluation «Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs», un grand nombre de recommandations demandent l’introduction de dispositions visant à protéger le parquet contre les influences et interférences indues dans les enquêtes sur les affaires pénales.

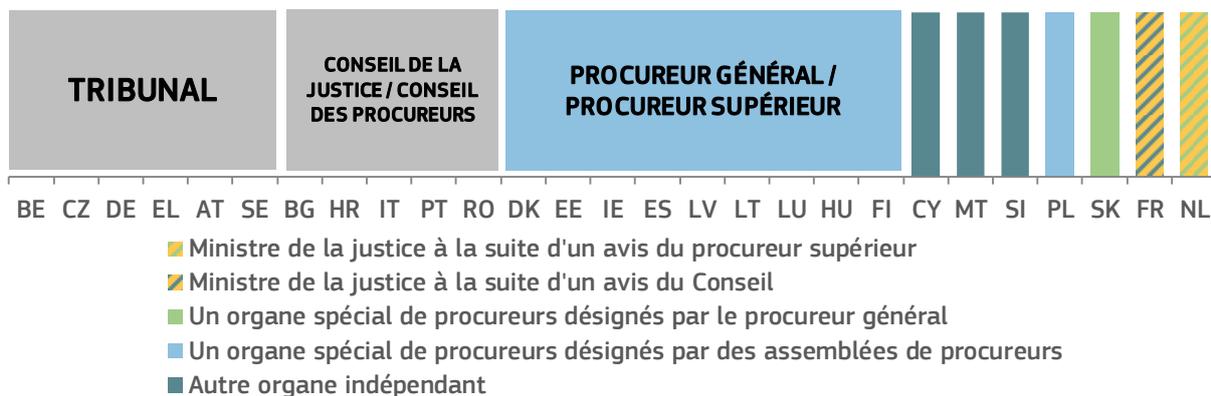
¹¹⁸ Recommandation de 2000, point 13 c).

Lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes (¹¹⁹). D'après la recommandation de 2000 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les instructions individuelles de non-poursuite doivent être prohibées (¹²⁰). 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 (¹²¹).

Les graphiques ci-dessous présentent une vue d'ensemble factuelle de certains aspects du cadre applicable aux ministères publics et n'évaluent pas leur bon fonctionnement; il faudrait pour cela mener une évaluation qualitative en tenant compte des circonstances particulières de chaque État membre.

Le graphique 53 présente une vue d'ensemble des autorités chargées de statuer sur les sanctions disciplinaires concernant les juges de rang de base. Il peut s'agir soit a) d'autorités indépendantes telles que les juridictions ou les conseils de la magistrature ou les conseils des procureurs, soit b) d'autres organes ou autorités, tels que le procureur général ou un procureur supérieur, des organes indépendants, des organes spéciaux composés de procureurs ou du ministre de la justice. Sauf indication contraire dans l'explication sous le graphique, une décision de l'autorité sur les mesures disciplinaires concernant un procureur est susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (¹²²).

Graphique 53: autorité statuant sur les sanctions disciplinaires concernant les procureurs (*) (Source: Commission européenne avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme)



(*) **BE**: le procureur général (chef du parquet) a le pouvoir de statuer sur les sanctions disciplinaires mineures, tandis que les sanctions majeures sont infligées par le tribunal disciplinaire de première instance. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont susceptibles de recours devant une cour d'appel disciplinaire. **BG**: la Chambre des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature est composée du procureur général, de quatre membres élus par les procureurs, d'un membre élu par les magistrats instructeurs et de cinq membres élus par l'Assemblée nationale. Ses décisions relatives à des sanctions disciplinaires concernant un procureur sont soumises au contrôle juridictionnel devant la Cour administrative suprême. Le chef administratif du procureur ne peut imposer qu'un blâme, en notifiant cette sanction à la Chambre des procureurs, qui peut la confirmer ou la révoquer. **CZ**: les affaires disciplinaires sont examinées par une chambre disciplinaire de la Cour administrative suprême. La chambre est composée de deux juges (un juge de la Cour administrative suprême et un juge de la Cour suprême), de deux procureurs, d'un avocat et d'une personne d'une autre profession juridique. Les membres de la chambre sont tirés au sort par le président de la Cour administrative suprême à partir de listes de candidats fournies par les représentants des différentes professions juridiques (par la Cour administrative suprême, le président de la Cour suprême, le procureur général, le président du barreau et les doyens des facultés de droit). Aucun recours n'est possible à l'encontre de la décision de la chambre disciplinaire. **DK**: le ministère danois de la justice a le pouvoir de décider de mesures disciplinaires spécifiques à l'encontre des procureurs. Toutefois, dans la pratique, le ministère de la justice habilite le ministère public à prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des procureurs. Toutes les décisions relatives aux mesures disciplinaires prises par le ministère public peuvent faire l'objet d'un recours auprès du ministère de la justice. Le contrôle juridictionnel est possible à l'encontre des mesures disciplinaires prises par le ministère de la justice et un procureur peut porter plainte auprès du médiateur parlementaire. **DE**: le procureur

¹¹⁹ Recommandation de 2000, point 13 d).

¹²⁰ Recommandation de 2000, point 13 f). Voir également avis n° 13(2018) intitulé «Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs», adopté par le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), recommandation n° iv.

¹²¹ Recommandation de 2000, point 34.

¹²² Recommandation de 2000, point 5 e).

supérieur peut imposer une mesure disciplinaire de nature plus légère. En raison de la compétence des Länder pour réglementer le droit disciplinaire des fonctionnaires de l'État, les lois des Länder présentent diverses particularités. **EE**: le procureur général décide des mesures disciplinaires, y compris la révocation, sur proposition du comité de discipline des procureurs. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont susceptibles de recours devant un tribunal administratif. **IE**: Le bureau du directeur adjoint du ministère public statue sur les mesures disciplinaires à l'encontre des procureurs de rang de base. La recommandation du responsable concerné d'adopter une mesure disciplinaire est susceptible de recours devant un comité de recours disciplinaire externe, avant que la décision disciplinaire ne soit adoptée. **EL**: les conseils de discipline des cours d'appel, composés de cinq membres, sont principalement chargés de juger les infractions disciplinaires et d'infliger toutes les sanctions disciplinaires aux procureurs, à l'exception de la révocation, qui est décidée par la Cour de cassation en séance plénière. Les décisions des conseils de discipline composés de cinq membres sont susceptibles de recours devant un conseil de discipline de la Cour suprême composé de sept membres. **ES**: les procureurs en chef des différents organes du ministère public décident des mesures disciplinaires, qui peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Consejo Fiscal. Cet organe est composé du procureur général, du procureur général adjoint, de l'inspecteur en chef et de six autres procureurs. Ses décisions sont susceptibles d'être soumises au contrôle juridictionnel de l'Audiencia Nacional. **FR**: le ministère de la justice décide de la mesure après que le Conseil supérieur de la magistrature a émis un avis non contraignant. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. **HR**: le Conseil des procureurs prend les décisions relatives aux mesures disciplinaires, qui peuvent faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives. **IT**: les décisions du Conseil de la justice relatives aux mesures disciplinaires sont soumises à un contrôle juridictionnel devant la Cour suprême. **CY**: les mesures disciplinaires sont adoptées par la Commission du service public, un organe constitutionnel composé de cinq membres nommés par le président de la République pour une période de six ans. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif, puis devant la Cour suprême. **LV**: le procureur général peut décider de toute mesure disciplinaire à l'encontre de tout procureur. Les procureurs en chef peuvent faire un commentaire ou infliger un blâme aux procureurs qui relèvent de leur responsabilité. En cas de violation plus grave, le procureur en chef peut soumettre au procureur général une proposition visant à appliquer une autre mesure disciplinaire. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires adoptées par le procureur en chef peuvent faire l'objet d'un recours auprès du procureur général. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires adoptées par le procureur général sont susceptibles de recours devant un tribunal disciplinaire. **LT**: le procureur général décide des mesures disciplinaires. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont susceptibles de recours devant un tribunal administratif. **LU**: le procureur général décide des mesures disciplinaires. **HU**: le procureur général décide des mesures de retrait d'une distinction, de rétrogradation par salaire ou par grade ou de révocation. Le chef d'unité (procureur de niveau supérieur) peut adopter des mesures plus légères (blâme, réprimande) concernant un procureur relevant de sa responsabilité. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont susceptibles de recours devant un tribunal du travail. **MT**: le Comité des avocats et des procureurs se compose d'un avocat désigné par la Commission d'administration de la justice, d'un avocat désigné par le procureur général et de trois procureurs désignés par la Chambre des procureurs. Il peut infliger une sanction pécuniaire, émettre une remontrance et adresser des recommandations au procureur. Il peut demander à la Commission de recommander au Premier ministre de conseiller au président de Malte de suspendre ou de révoquer un procureur. Les mesures adoptées par le Comité peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission d'administration de la justice. **NL**: le procureur hiérarchiquement supérieur peut imposer certaines mesures de nature plus légère (réprimande écrite, réduction du congé annuel, heures de travail supplémentaires). Le ministre de la justice peut décider d'une mutation sans consentement, d'une suspension, d'une amende financière et de mesures relatives au salaire, après que le procureur hiérarchiquement supérieur a proposé cette mesure ou émis un avis. Le gouvernement a le pouvoir de révoquer un procureur, après que le procureur hiérarchiquement supérieur a proposé sa révocation ou émis un avis. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont susceptibles de recours devant le Centrale Raad van Beroep. **AT**: une chambre spéciale d'une juridiction statue sur les mesures disciplinaires. **PL**: en première instance, les mesures disciplinaires sont généralement décidées par un organe disciplinaire près le ministère public, composé de trois procureurs désignés par des assemblées de procureurs. Ces mesures sont susceptibles de recours devant la chambre disciplinaire de la Cour suprême qui, dans certains cas, joue le rôle d'autorité décisionnelle en première instance. Lorsqu'elle fait office de juridiction de deuxième instance, cette chambre est composée de deux juges de la chambre disciplinaire et d'un juge non professionnel. Un procureur qui s'est vu infliger deux fois une sanction autre qu'un blâme peut être démis de ses fonctions par le procureur général (qui est également le ministre de la justice) en cas de commission d'une nouvelle infraction disciplinaire (qui ne doit pas être constatée par le tribunal disciplinaire et sans possibilité de contrôle juridictionnel de la décision du procureur général). **PT**: la section disciplinaire du Conseil supérieur du ministère public décide de l'adoption de mesures disciplinaires. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant l'assemblée plénière du Conseil supérieur du ministère public, puis devant la Cour administrative suprême. **RO**: le Conseil supérieur de la magistrature statue sur les mesures disciplinaires. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont susceptibles de recours devant la Cour suprême. **SI**: le tribunal disciplinaire nommé par le Conseil des procureurs décide des sanctions disciplinaires. Le tribunal disciplinaire de premier degré est composé de six procureurs d'État proposés par le procureur général et de trois juges proposés par le président du tribunal disciplinaire de première instance pour les juges parmi les membres de ce tribunal. Le tribunal disciplinaire de deuxième instance est composé de six membres nommés par le Conseil des procureurs: le président, le vice-président et deux membres proposés par le président du tribunal disciplinaire pour les juges de deuxième instance parmi les membres de ce tribunal; deux procureurs d'État suprêmes sont proposés par le procureur général. **SK**: un conseil de discipline composé de trois procureurs, nommés par le procureur général à partir d'une base de données d'au moins 40 personnes proposées par le conseil des procureurs, décide des mesures disciplinaires. Ces décisions sont susceptibles de recours devant un conseil de discipline du parquet général, composé de cinq procureurs nommés par le procureur général à partir d'une base de données de personnes proposées par le conseil des procureurs. Le contrôle juridictionnel des décisions de la commission de recours disciplinaire est possible devant les juridictions régionales. **FI**: le procureur général décide des mesures disciplinaires. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont susceptibles de recours devant un tribunal administratif.

Le graphique 54 présente une vue d'ensemble des organismes d'enquête qui mènent les enquêtes formelles au cours des procédures disciplinaires concernant les procureurs. Sauf disposition contraire dans la note de bas de page relative au graphique, les enquêtes préliminaires visant à décider de l'ouverture ou non d'une procédure disciplinaire formelle ne sont pas concernées. L'enquête, étape importante de la procédure disciplinaire, est susceptible d'avoir une incidence sur l'autonomie du ministère public. Le pouvoir d'enquête peut être exercé soit a) par des autorités traditionnelles indépendantes comme une juridiction ou le conseil de la justice ou le ministère public, soit b) par le procureur général ou un procureur supérieur, soit c) par d'autres organes.

Graphique 54: enquêteur chargé des procédures disciplinaires officielles concernant les procureurs (*) (Source: Commission européenne avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme)

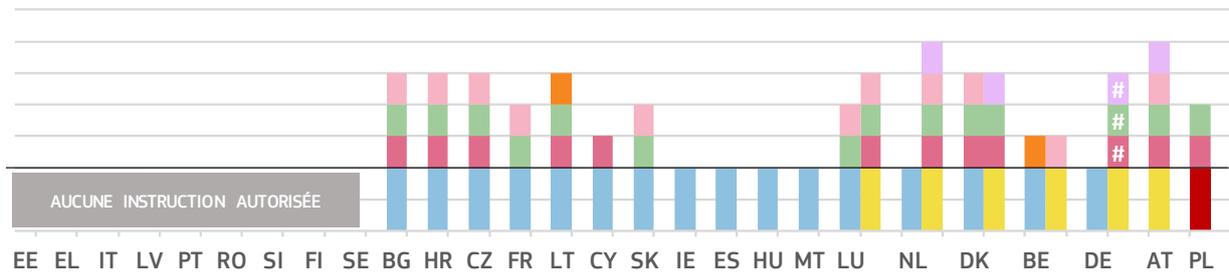


(*) **BE**: le procureur hiérarchiquement supérieur mène les enquêtes. **BG**: le chef administratif du procureur mène l'enquête en cas de blâme. Pour toutes les autres sanctions, l'enquête est menée par une commission disciplinaire de trois membres élus par la Chambre des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature parmi ses membres. La Chambre des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature est composée du procureur général, de quatre membres élus par les procureurs, d'un membre élu par les magistrats instructeurs et de cinq membres élus par l'Assemblée nationale. L'inspection du Conseil supérieur de la magistrature effectue des inspections sur la base desquelles elle peut faire des propositions de procédures disciplinaires. **CZ**: le procureur général et le procureur en chef peuvent consulter le dossier du procureur et l'inviter à formuler ses observations. **DK**: le ministère public mène les enquêtes. **DE**: le chef du ministère public décide non seulement de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur, mais conduit également la procédure disciplinaire. En raison de la compétence des Länder pour réglementer le droit disciplinaire des fonctionnaires de l'État, les lois des Länder présentent diverses particularités. **EE**: le procureur hiérarchiquement supérieur ou le procureur général mène les enquêtes, en fonction de la personne qui a engagé la procédure disciplinaire. Il peut également confier la tâche de rassembler des preuves et d'exiger des explications à un autre procureur, qui n'est ni membre de la commission disciplinaire, ni le procureur contre lequel la procédure est engagée, ni un subordonné de ce procureur. L'affaire est entendue par la commission disciplinaire des procureurs, qui est composée de deux procureurs du bureau du procureur général, de deux procureurs des bureaux des procureurs de district et d'un juge. **IE**: un procureur hiérarchiquement supérieur mène les enquêtes. Dans les cas où les faits sont complexes ou si la faute présumée est grave, le département des ressources humaines fera en sorte qu'une enquête soit menée. **EL**: le procureur hiérarchiquement supérieur mène les enquêtes. **ES**: le procureur hiérarchiquement supérieur mène les enquêtes. **FR**: à la suite d'une enquête administrative, le ministre de la justice peut décider de saisir le Conseil supérieur de la magistrature pour enquêter sur l'affaire. **HR**: le procureur général mène les enquêtes. **IT**: le procureur général près la Cour suprême est habilité à mener l'enquête. L'inspection générale près le ministère de la justice est habilitée à effectuer des enquêtes administratives. **CY**: le procureur général nomme un ou plusieurs agents de rang supérieur autres que l'agent en question, qui mènent l'enquête et produisent un rapport. Le procureur général décide alors, sur la base des preuves, s'il faut renvoyer l'affaire devant la Commission du service public. **LV**: un fonctionnaire, qui a le droit d'appliquer une sanction disciplinaire (le procureur général ou les procureurs principaux), examine tous les documents reçus et demande une explication à un procureur et, si nécessaire, organise l'enquête sur les circonstances d'une infraction disciplinaire. L'enquête peut être menée par le procureur du parquet général ou par les procureurs en chef. **LT**: la division d'enquête interne du Bureau du procureur général ou la commission d'enquête officielle créée sur ordre du procureur général mène l'enquête. **LU**: une chambre du Conseil de la Cour supérieure de justice mène l'enquête. **HU**: le commissaire disciplinaire chargé de l'enquête est un procureur nommé pour enquêter par le chef d'unité (procureur supérieur) du procureur faisant l'objet de l'enquête. **MT**: le Comité des avocats et des procureurs enquête sur l'affaire. Cet organe se compose d'un avocat désigné par la Commission d'administration de la justice, d'un avocat désigné par le procureur général et de trois procureurs désignés par la Chambre des procureurs. **NL**: le procureur hiérarchiquement supérieur mène les enquêtes. **AT**: la chambre spéciale d'une juridiction mène les enquêtes. **PL**: l'affaire est instruite par un agent disciplinaire, qui est un procureur nommé à cette fonction par le procureur général (qui est également le ministre de la justice). Le ministre de la justice peut également nommer, au cas par cas, un procureur en tant qu'agent disciplinaire du ministre de la justice habilité à prendre en charge toute enquête disciplinaire en cours ou à ouvrir une enquête ou une procédure disciplinaire. **PT**: l'inspection des procureurs mène les enquêtes. Cet organe est composé de procureurs nommés par le Conseil supérieur du ministère public. **RO**: l'organe d'inspection judiciaire est un organe du Conseil supérieur de la magistrature. La section chargée d'enquêter sur les mesures disciplinaires concernant les procureurs est composée de 13 procureurs, nommés par l'inspecteur en chef de l'organe d'inspection judiciaire à la suite d'un concours. **SI**: un procureur disciplinaire et son adjoint mènent les enquêtes. Ce sont des procureurs suprêmes nommés par le Conseil des procureurs sur proposition du procureur général et avec leur accord. **SK**: un conseil de discipline composé de trois procureurs, nommés par le procureur général à partir d'une base de données d'au moins 40 personnes proposées par le conseil des procureurs mène les enquêtes. **FI**: le procureur général mène les enquêtes. **SE**: le ministère public suédois mène les enquêtes.

Le graphique 55 montre dans quels États membres le procureur général ou le ministre de la justice peut donner des instructions aux procureurs dans des affaires particulières (autorité qui peut donner des instructions) et présente certaines des garanties qui sont en place si de telles instructions sont données dans une affaire. Outre les garanties présentées dans le graphique (¹²³), d'autres pourraient exister. Dans les pays où les instructions du ministre de la justice sont autorisées par la loi, ce pouvoir peut avoir été, ou n'est que rarement, exercé dans la pratique (voir note de bas de page explicative sous le graphique).

¹²³ Voir recommandation de 2000, point 13 d) et e).

Graphique 55: instructions aux procureurs dans des affaires particulières – autorité habilitée à donner des instructions et garanties (*) (Source: Commission européenne avec le groupe d'experts en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme)



Autorité habilitée à donner des instructions aux procureurs dans des affaires particulières:

- Minister of Justice who is also the Prosecutor General
- Minister of Justice
- Prosecutor General

garanties choisies dans le cas où des instructions sont données dans une affaire particulière:

- Possibility to request a review before a court
- Parliament must be notified
- Parties can have access to instructions and make comments
- Instructions must be issued in written form
- Instructions must be reasoned

(*) **BE:** le ministre de la justice a le pouvoir 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). Des instructions sont jointes au dossier de l'affaire, mais leur lecture par les parties dépend du motif du jugement et du stade actuel de l'affaire. **BG:** un recours est possible, sauf pour les actes du procureur général. **CZ:** le procureur général a le 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. **DE:** #: les garanties diffèrent, selon qu'elles concernent les Länder ou le niveau fédéral. Le procureur général fédéral est le seul procureur au niveau fédéral qui est sous la supervision et la direction du ministre fédéral de la justice et de la protection des consommateurs et les procureurs généraux des 16 Länder allemands sont sous la supervision et la direction des ministères de la justice des Länder respectifs. Le droit de supervision et de direction comprend le pouvoir de donner des instructions au procureur général concerné, mais il est limité par le principe de légalité (c'est-à-dire le principe de l'obligation de poursuivre). Les instructions dans des affaires particulières sont rares. Par exemple, le ministère fédéral et les partis du gouvernement de Saxe se sont engagés à ne pas exercer leur droit de donner des instructions. Le ministère de Thuringe s'est engagé à ne pas donner d'instructions dans des affaires particulières, le ministère de Rhénanie-du-Nord – Westphalie et le gouvernement de Basse-Saxe se sont engagés à ne donner des instructions individuelles que dans des cas exceptionnels. Il n'y a pas de lois fédérales, mais il existe certaines lois au niveau des Länder ainsi que des réglementations et des directives fédérales et des Länder établissant des règles sur les instructions. Par exemple, les instructions du ministère fédéral et des ministères de Rhénanie-du-Nord – Westphalie et de Thuringe doivent être écrites; en Thuringe, elles doivent également être motivées; en Basse-Saxe, elles doivent être écrites si aucun accord n'est conclu; et au Schleswig-Holstein, elles doivent être documentées par écrit et communiquées au président du Parlement. Au niveau fédéral et au niveau des Länder, les instructions d'un fonctionnaire supérieur ne sont contraignantes que dans le cadre de la relation de travail interne du procureur et les actes qui sont en violation d'une instruction restent en vigueur. Un procureur ayant le devoir de respecter les lois, il doit refuser de suivre des instructions illégales. Il peut s'opposer aux instructions et demander qu'elles soient réexaminées par le supérieur hiérarchique suivant. Si l'instruction est confirmée et que le procureur a encore des doutes quant à sa légalité, il peut demander un réexamen par le supérieur hiérarchique suivant. Si l'instruction est à nouveau confirmée, le procureur doit suivre l'instruction et il ne manquera pas à ses devoirs si l'instruction est illégale. Toutefois, à titre d'exception, les procureurs ne doivent jamais se conformer à des instructions si de tels actes constituent un crime, une infraction administrative ou une atteinte à la dignité humaine. Il n'existe pas de voie de recours juridique particulière permettant de faire examiner les instructions par une juridiction. Toutefois, les tribunaux peuvent contrôler la légalité des instructions au cours des procédures disciplinaires engagées contre les procureurs, par exemple s'ils doivent décider si le non-respect des instructions constitue un manquement aux obligations professionnelles. **DK:** le ministère de la justice a le pouvoir de donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières (loi relative à l'administration de la justice, section 98, paragraphe 3). Différents ministres de la justice ont cependant été très réticents à utiliser cette option, et une telle instruction n'a pas été donnée depuis les années 1990. Le président du Parlement danois doit être informé par écrit de la ou des instructions données (loi relative à l'administration de la justice, section 98, paragraphe 3). Les procureurs régionaux peuvent examiner les décisions des districts de police et le directeur du ministère public peut examiner les décisions des procureurs régionaux. **IE:** non spécifié dans la section 4.1 de la loi relative à la poursuite des délits de 1974. **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. **LT:** les instructions données par le procureur général peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal. Le procureur général ne peut donner des instructions sur la décision à rendre. **LU:** le procureur général et le ministre de la justice peuvent 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 par le ministre de la justice 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. **HR:** les instructions du procureur général peuvent être examinées afin d'en vérifier la légalité, l'efficacité, etc. **HU:** conformément à l'article 53 de la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet de la Hongrie, le procureur peut demander au procureur général une confirmation écrite des instructions données dans une affaire particulière. Le procureur peut refuser explicitement de suivre les instructions dans l'hypothèse où elles constitueraient une infraction pénale ou administrative ou mettraient le procureur en danger; si le procureur est en désaccord avec les instructions, il/elle peut demander le transfert de l'affaire à un autre procureur. Une telle demande ne peut être rejetée. **MT:** en ce qui concerne les questions relatives au rôle des procureurs individuels, par opposition au rôle du procureur général, la Constitution de Malte établit le bureau du procureur général lui-même. Elle lui confère également des droits et des obligations et lui confère l'inamovibilité prévue en vertu des articles 91 et 97 de la Constitution. Conformément au chapitre 90 des lois de Malte, «Injonction du procureur général», le procureur général emploie des agents pour le représenter dans ses fonctions et devoirs conformément à la loi. Ces agents représentent le procureur général dans ses fonctions et exercent son pouvoir discrétionnaire. Lorsqu'ils représentent le procureur général dans ses fonctions, les agents sont couverts par la même protection juridique. Par conséquent, en droit maltais, les procureurs ne bénéficient pas de garanties spécifiques, car, dans les fonctions que leur confère la loi, ils sont réputés représenter le procureur général lui-même et, dans ces fonctions, ils bénéficient de la protection que la loi accorde au procureur général lui-même. **NL:** le ministre de la justice 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 Collège des procureurs généraux (College van procureurs-generaal) au sujet de l'instruction proposée, et il est nécessaire de transmettre une notification au Parlement en cas d'instruction de non-poursuite. Toutefois, ce cas de figure ne s'est présenté qu'une seule fois en plus de vingt ans. Il n'y a pas de règles spécifiques concernant les instructions données par le procureur général dans des affaires particulières. Le Collège des procureurs généraux peut donner des instructions à un procureur dans une affaire spécifique. Cet organe est composé de trois à cinq membres, et décide à la majorité avec au moins trois membres présents. Il n'existe pas de garanties spécifiques en place, dans les cas où le Collège donne des instructions dans une affaire spécifique. **AT:** le ministre de la justice a le pouvoir de donner des instructions concernant les poursuites dans des affaires particulières, après avis non contraignant d'un organe indépendant (Weisungsrat) établi au sein du bureau du procureur général. Le ministre de la justice doit faire rapport chaque année au Parlement sur toutes les instructions données dans des affaires particulières, une fois que les affaires concernées ont été conclues, y compris sur les raisons pour lesquelles il n'a pas suivi un avis du Weisungsrat, le cas échéant [§29a.(3) de la loi sur le ministère public]. Pour la période 2012-2017, 54 instructions dans des affaires particulières ont été signalées (Weisungsbericht 2018). **PL:** le procureur général est également ministre de la justice. Si un procureur est en désaccord avec une instruction dans une affaire particulière, il peut demander que l'instruction soit modifiée ou qu'il soit lui-même exclu de l'administration de l'acte ou de la participation à l'affaire. La décision finale sur l'exclusion revient au procureur qui est le supérieur immédiat du procureur qui a donné l'ordre. **SK:** les instructions dans des affaires particulières doivent être jointes au dossier de l'affaire afin que les autres parties puissent les lire et formuler leurs observations uniquement dans des conditions spécifiques.

3.3.3. Résumé sur l'indépendance de la justice

L'indépendance de la justice constitue un aspect fondamental de tout système de justice 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 décrit également certains indicateurs spécifiques sur les garanties juridiques relatives aux organismes associés aux procédures disciplinaires concernant les juges et procureurs. 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 considération, constituant ainsi un point de départ pour une telle analyse.

- Le tableau de bord 2020 présente l'évolution de la **perception de l'indépendance** sur la base d'enquêtes menées auprès du grand public (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 48), présentée pour la huitième fois, l'indépendance perçue de la justice par les entreprises s'est *améliorée* ou est *restée stable* dans environ deux tiers des États membres par rapport à 2010 et par rapport à l'an dernier. De plus, parmi les États membres confrontés à des difficultés spécifiques (¹²⁴), la perception de l'indépendance s'est *améliorée* ou est *restée stable* dans près de trois cinquièmes de ces pays sur cette période de neuf ans;
 - d'après l'enquête Eurobaromètre réalisée auprès du grand public (graphique 44), présentée pour la cinquième 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 cinq ans. Toutefois, par rapport à l'année dernière, l'indépendance perçue de la justice par le grand public s'est *affaiblie* dans environ deux cinquièmes de l'ensemble des États membres et dans près de la moitié des États membres confrontés à des difficultés spécifiques et, dans quelques États membres, le niveau d'indépendance perçue reste particulièrement faible;
 - d'après l'enquête Eurobaromètre réalisée auprès des entreprises (graphique 46), présentée pour la cinquième fois, la perception de l'indépendance s'est *améliorée* dans plus de la moitié des États membres par rapport à 2016, et dans près de trois cinquièmes des États membres par rapport à l'an dernier (en 2019, c'était le cas dans environ trois cinquièmes des États membres confrontés à des difficultés spécifiques et dans plus de deux tiers des autres États membres). Toutefois, dans quelques États membres, le niveau d'indépendance perçue reste particulièrement faible;
 - parmi les raisons proposées pour l'impression de manque d'indépendance des tribunaux et des juges, *l'ingérence ou les pressions du gouvernement et de responsables politiques* était la raison la plus invoquée, suivie par la pression économique ou d'autres intérêts particuliers. Par rapport aux années précédentes, ces deux raisons sont particulièrement notables pour plusieurs États membres dans lesquels l'indépendance perçue est très faible (graphiques 45 et 47);
 - parmi les raisons proposées pour la bonne perception de l'indépendance des tribunaux

¹²⁴

Voir note de bas de page 18.

et des juges, pratiquement quatre cinquièmes des entreprises et du grand public (soit respectivement 43 % et 44 % de l'ensemble des sondés) ont mentionné *les garanties fournies par le statut et la fonction des juges*;

- le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE présente des vues d'ensemble actualisées 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 quelques vues d'ensemble concernant les ministères publics;
- le graphique 49 présente une vue d'ensemble actualisée des autorités chargées des **procédures 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 50 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, soit, dans un État membre, par le ministre de la justice;
- les graphiques 51 et 52 présentent des vues d'ensemble actualisées de l'implication du pouvoir judiciaire dans la **nomination des membres-juges des conseils de la justice** et dans la **composition 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;
- les graphiques 53 et 54 présentent des vues d'ensemble des **autorités disciplinaires traitant des procédures concernant les procureurs**. Le graphique 55 montre une vue d'ensemble actualisée et plus détaillée des organes habilités à donner des **instructions aux procureurs dans des affaires particulières** et présente certaines des garanties qui sont en place si de telles instructions sont données dans une affaire concrète.

4. CONCLUSIONS

Le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE montre une amélioration continue de l'efficacité des systèmes de justice dans une grande majorité des États membres. Néanmoins, des difficultés doivent encore être surmontées 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, ce faisant, à leur indépendance, menacées.

Le tableau de bord de la justice dans l'UE fournit des informations objectives et comparables sur l'indépendance, la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux et est utilisé comme référence dans le Semestre européen. Il constituera l'une des sources du rapport sur l'état de droit à venir. Comme annoncé dans la communication intitulée «Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – Plan d'action», le tableau de bord de la justice dans l'UE sera approfondi dans les domaines pertinents liés à l'état de droit.