

Les chiffres de la justice française à l'aune des critères européens d'efficacité

Laetitia Brunin *

A l'aune des critères de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), créée par le Conseil de l'Europe en 2002, la justice française fait preuve d'une efficacité comparable voire même parfois légèrement supérieure à celle de pays voisins sur le plan économique. Pour le civil, ce résultat a été obtenu dans un contexte de croissance forte des affaires ; pour le pénal, la France se singularise par des procureurs comparativement très chargés et une diversification plus grande de la réponse pénale.

Les moyens consacrés à la justice sont très contrastés selon les pays européens et en forte évolution. La France se caractérise par un effort budgétaire limité au regard de la richesse nationale, par la garantie d'un large accès à la justice et par une démographie modeste des professions de justice.

Le Conseil de l'Europe attache une attention particulière à la célérité de la justice, plus précisément au "délai raisonnable" qui constitue un des principes du procès équitable, garanti par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme.

Pour garantir une décision de justice dans un délai raisonnable, la CEPEJ s'appuie sur des indicateurs relatifs à la gestion des flux d'affaires en cours et aux durées des procédures (encadré 2). A l'aune de ces indicateurs, les juridictions françaises font preuve d'une grande efficacité dans la majorité des contentieux.

Une bonne performance des tribunaux civils français

Pour évaluer la capacité des pays à écouler les affaires qui sont portées devant la justice, la CEPEJ utilise un indicateur qui rapporte le nombre d'affaires terminées durant l'année au nombre d'affaires dont ont été saisies les juridictions la même année, c'est le **taux de couverture**. En France le taux de couverture pour l'ensemble des affaires non pénales est de 100,2 %, ce qui signifie que les juridictions civiles, commerciales et administratives ont clôturé autant d'affaires qu'elles n'en ont enregistré de nouvelles au cours de l'année 2012. Ce taux est très proche

de ceux observés pour les 4 autres pays d'un échantillon de pays comparables sur le plan économique¹ pour lesquels le calcul est possible : Allemagne (99,8 %), Autriche (99,6 %), Pays-Bas (98,8 %). Le taux est significativement plus bas en Finlande, avec 94,8 %. Seule l'Italie affiche un taux de couverture plus élevé (108,4 %) dont 131 % pour le contentieux civil et commercial, qui s'explique par une chute des affaires nouvelles, déjà observée en 2010, sous l'effet de la mise en place d'une taxe pour introduire certaines procédures.

Pour la France, cette gestion équilibrée des flux est obtenue entre 2004 et 2012, dans un contexte de croissance des affaires pour les juridictions civiles françaises et de refonte de la carte judiciaire : le contentieux civil devant les tribunaux de grande instance a augmenté de 14 % et devant le tribunal d'instance de 32 %². Au tribunal de grande instance, la réforme des soins psychiatriques a provoqué une hausse de l'activité civile du juge des libertés depuis l'été 2011. Dans les tribunaux d'instance, le juge des tutelles a dû mener une activité plus intense afin de réviser l'ensemble des mesures de protection juridique des majeurs. L'effort des juridictions civiles est visible dans l'évolution du taux de couverture qui augmente depuis 2010.

Les pays du Nord moins procéduriers que ceux du Sud

Pour mettre en perspective la promptitude des tribunaux européens à régler les affaires qui leur sont soumises, un autre indicateur fait apparaître les différences entre systèmes judiciaires : le volume de contentieux civil et commercial dont les juridictions sont saisies, rapporté au nombre d'habitants. Ce taux de "litigiosité", soit le caractère plus moins procédurier des citoyens, reflète la diversité des cultures sociales et politiques, plus encore que juridiques, ainsi que le degré de développement des modes alternatifs de résolution des conflits. En se substituant au règlement des conflits par la violence, la justice a pour finalité de permettre le retour à la paix civile, mais d'autres institutions et usages sociaux peuvent concourir au retour à la paix sociale. Dans les pays nordiques et protestants, où prévaut une culture du consensus social, la propension à saisir le juge est très faible. Dans les pays méditerranéens de l'échantillon, de culture latine et catholique, la propension à recourir au juge est plus forte. Ainsi, 190 affaires nouvelles sont enregistrées pour 100 000 habitants en Finlande, environ 950 aux Pays-Bas, 1235 en Autriche et 1961 en Allemagne, contre 2613 en Italie (en

* Magistrate à la SDSE

¹ Cf encadré n°1 pour la définition d'un échantillon de pays comparables retenus pour toute cette analyse

² Y compris les procédures et ordonnances sur requête

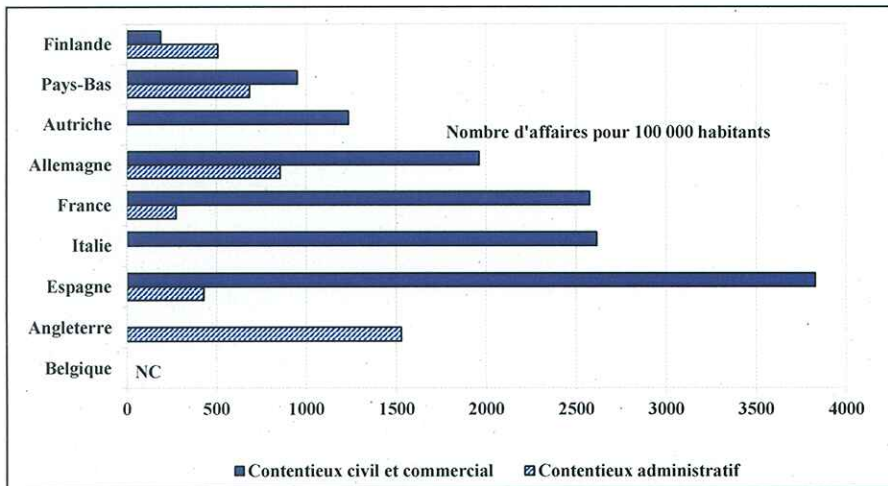
très nette régression par rapport aux 3958 enregistrées en 2010 sous l'effet de la taxe déjà mentionnée) 3828 en Espagne. La France se situe au-dessus de la moyenne de l'échantillon (1906) avec 2575 affaires nouvelles pour 100 000 habitants, ce qui correspond à son positionnement intermédiaire entre culture nordique et latine (graphique 1). Dans le domaine administratif, la

en Italie avec 590 jours soit 19,6 mois (graphique 2). L'Espagne occupe une position intermédiaire à 264 jours soit 8,8 mois.

Un indicateur de durée plus simple est utilisé en France : la durée moyenne des affaires terminées. Il s'établit à 7,1 mois devant le tribunal de grande instance, 4,7 mois devant le tribunal d'instance

soient pas tous comparables : dans certains pays, tel l'Angleterre ou les Pays-Bas, les affaires non élucidées ne sont pas transmises au procureur ; l'Allemagne a écarté du chiffre produit environ 20 % d'affaires classées ; la Belgique et l'Autriche excluent la délinquance routière. Pour 100 000 habitants, les procureurs ont reçu 1336 affaires nouvelles aux Pays-Bas, 1566 en Finlande, 1639 en Angleterre, mais 5723 en Allemagne, 5766 en Italie, 6155 en Belgique, 6314 en Autriche et 7996 en France. Ce chiffre met sans doute en exergue l'étendue du champ d'intervention des procureurs dans la vie publique et non le degré d'insécurité ou la productivité des services d'enquêtes qui devraient être comparables entre les pays de l'échantillon.

Graphique 1 : Procédures contentieuses en matière civile, commerciale et administrative pour 100 000 habitants en 2012



Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2014 - CEPEJ

propension à saisir le juge est différente : avec 272 affaires nouvelles pour 100 000 habitants, la justice française est celle qui est la moins saisie parmi les pays de l'échantillon qui ont répondu. En Espagne, on dénombre 428 affaires administratives nouvelles pour 100 000 habitants, en Finlande 508 aux Pays-Bas 685 et 856 en Allemagne. En Angleterre, la propension à saisir le juge est la plus forte avec 1528 affaires nouvelles en matière administrative.

L'indicateur de durée théorique d'écoulement du stock d'affaires en cours est beaucoup plus discriminant que le taux de couverture. Pour les procédures contentieuses en matière civile et commerciale, cette durée théorique est en France de 311 jours, soit 10,3 mois, durée voisine de celle de la Finlande, avec 325 jours, soit 10,8 mois et proche de la moyenne de l'échantillon, à savoir 10 mois. En Allemagne, la durée estimée d'écoulement du stock est nettement plus courte (moins de 200 jours) comme en Autriche. Elle est en revanche près de deux fois plus longue

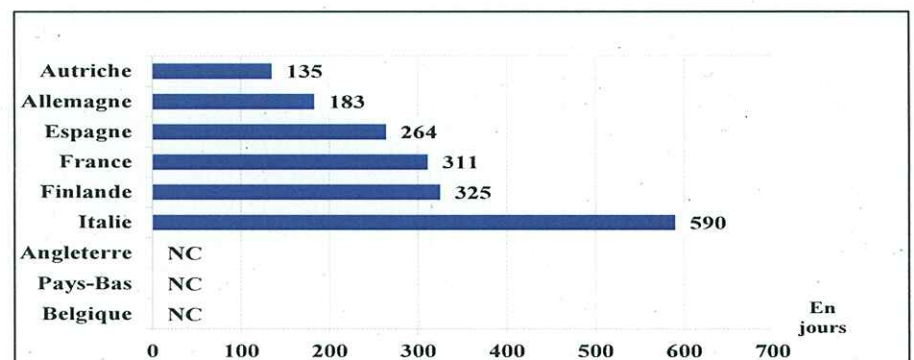
et la juridiction de proximité, 13,3 mois devant le conseil de prud'hommes et 5,4 mois devant le tribunal de commerce.

Un ministère public français comparativement très chargé

Le ministère public français reçoit un nombre proportionnellement plus important de procès-verbaux que ses homologues, bien que les chiffres ne

Concernant le traitement des affaires, la France a suivi les recommandations du Conseil de l'Europe sur la simplification et sur la gestion de la justice pénale, qui incitent à recourir à des alternatives aux classiques poursuites devant le tribunal³. En effet, les procureurs français font partie de ceux qui recourent le plus aux alternatives aux poursuites. Parmi les affaires poursuivables, c'est-à-dire, avec auteur identifié, charges suffisantes et sans obstacle juridique, la moitié est portée devant le tribunal et l'autre fait l'objet d'alternatives telles que la médiation, le rappel à la loi, l'injonction de soins. Ce constat correspond à la progression constante depuis une quinzaine d'années d'un indicateur de performance national, le taux de réponse pénale, qui atteint 89 % en 2012. Aux Pays-Bas, 40 % des affaires font l'objet d'une mesure alternative, 34 % en Autriche, 33 %

Graphique 2 : Durée théorique des procédures contentieuses en matière civile et commerciale en 2012



Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2014 - CEPEJ

³ Recommandation n°R (87) 18 du 15 septembre 1987 sur la simplification de la justice pénale et recommandation n°R (95) 12 du 11 septembre 1995 sur la gestion de la justice pénale

en Belgique, 15 % en Allemagne et seulement 1 % en Finlande. Aux Pays-Bas comme en France, mais aussi dans des pays dont l'action publique est régie par le principe de légalité des poursuites, comme l'Allemagne, la hausse régulière des alternatives aux poursuites devant le tribunal correspond au développement des pouvoirs de sanction du ministère public. L'absence de données de la part de l'Angleterre, de l'Italie et de l'Espagne n'est pas synonyme d'absence de mesures alternatives, bien qu'en Espagne et Italie le principe de légalité des poursuites empêche le procureur de mettre fin à l'action publique. En Italie, les alternatives aux poursuites existent, mais exigent la validation du juge (tableau 1).

Des procédures simplifiées et négociées pour un tribunal correctionnel français performant

Devant les tribunaux correctionnels et cours d'assises apparaissent particulièrement efficaces avec un taux de couverture de 107 %, contre 105 % en Espagne, 104 % en Angleterre et en Belgique et 100 % en Allemagne et en Autriche, 96 % aux Pays-Bas et 93 % en Italie.

Dans la mesure où les décisions de première instance des cours d'assises représentent moins de 1 % des jugements criminels et correctionnels le taux de couverture traduit essentiellement l'évolution du tribunal correctionnel depuis une décennie. Malgré une diminution de 20 % du nombre de jugements portant condamnation ou relaxe entre 2004 et 2012, les tribunaux correctionnels ont rendu 22 % de décisions de plus en 2012 qu'en 2004.

En effet, la diversification des modes de poursuites a profondément modifié l'activité de cette juridiction : réduction des saisines par voie de citation directe mais hausse des comparutions immédiates et explosion des ordonnances pénales et des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité, qui représentent 28 et 13 % des décisions rendues par les tribunaux correctionnels en 2012. Une part des affaires qui mobilisaient le tribunal correctionnel en audience publique, notamment le contentieux routier, est maintenant

Tableau 1 : Nombre d'affaires reçues par le Ministère Public en 2012 et taux d'alternatives aux poursuites

Pays	Nb/100 000 habitants	Part des alternatives
Allemagne	5 723	15%
Autriche*	6 314	34%
Belgique*	6 155	33%
Espagne	339	nc
Finlande	1 566	1%
France	7 996	50%
Italie	5 766	nc
Pays-Bas	1 336	40%
Angleterre	1 639	nc

* Hors délinquance routière

Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2014 - CEPEJ

traitée, soit par voie d'ordonnances prises selon un barème adapté aux situations individuelles, sans audience, pour les ordonnances pénales ou sur le principe de l'homologation d'une peine proposée par le procureur et acceptée par le délinquant pour la comparution sur reconnaissance de culpabilité.

A ces différentes procédures s'ajoute l'homologation des compositions pénales, hybrides qui tiennent à la fois de l'alternative en raison de l'extinction de l'action publique et de la condamnation pour l'inscription (provisoire) au casier judiciaire : 67700 furent inscrites au casier judiciaire en 2012 contre 210 en 2004.

Le budget de la justice française reste comparativement modeste

Les performances d'un système judiciaire dépendent de nombreux facteurs, dont en particulier des moyens fournis par l'Etat. Pour la CEPEJ, seules les composantes fondamentales d'un système judiciaire sont ciblées : **les tribunaux, le ministère public**, mais aussi **l'aide judiciaire**, facteur déterminant de l'accès à la justice. Les autres composantes susceptibles de relever du budget du ministère de la justice sont écartées. Du reste, elles sont variables d'un Etat à l'autre : dans la plupart des cas, l'administration pénitentiaire est rattachée à la justice, mais cela est moins systématique s'agissant des services de probation et plus rare pour les services de protection judiciaire de la jeunesse ou d'expertise légale.

Sur la période 2006-2012, la hausse du budget alloué au système judiciaire français est conséquente (+20 %), sans atteindre celle des Pays-Bas (+30 %), alors que le budget du système judiciaire allemand connaît une légère baisse (-1 %).

Malgré cette hausse régulière du budget alloué à la justice au cours de la décennie, l'effort consenti par la France en faveur de la justice reste en deçà de la moyenne au regard de la richesse nationale. A niveau de richesse comparable, l'Allemagne et les Pays-Bas consentent un effort beaucoup plus important que la France en faveur de leur système judiciaire : respectivement 114 et 125€ par habitant à comparer à 61€ pour la France. A niveau de richesse nationale un peu inférieur, l'Espagne fournit un effort moindre que l'Italie (graphique 4).

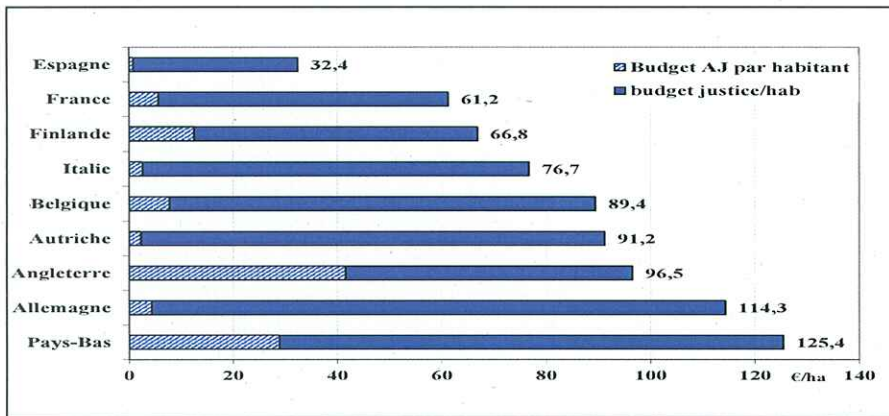
Dans l'échantillon des pays retenus, le budget alloué à la justice par habitant s'élève à 84€ en moyenne (graphique 3).

L'une des caractéristiques du budget des tribunaux français est l'investissement dans la formation initiale et continue, qui place la France au premier rang européen. La part du budget consacrée à la formation s'élève à 2,3 % du budget contre 1,9 % aux Pays-Bas, 0,8 % en Allemagne et reste infime en Italie. Le coût de la formation initiale explique en partie cette différence : ce coût est beaucoup plus diffus dans les pays qui ne sont pas dotés d'une école spécialisée et qui procèdent à une formation pratique directement en juridiction, comme c'est le cas en Allemagne.

Le budget de la justice n'est abondé par aucune taxe ou frais de justice

La France est l'un des rares Etats dont le budget de la justice n'est pas abondé pour partie par les recettes en frais ou taxes de justice. A contrario, en Angleterre, le principe de l'autofinancement des tribunaux civils par les frais de justice est reconnu, même si des exemptions en fonction des revenus atténuent ce principe. Au final, 25 % du budget des tribunaux anglais proviennent des frais de justice, 43 % du budget des tribunaux allemands et les tribunaux autrichiens produisent même un bénéfice net. D'importantes recettes peuvent

Graphique 3 : Budget total du système judiciaire par habitant en 2012 (dont aide juridictionnelle)



Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2014 - CEPEJ

provenir de la justice commerciale, plus précisément du registre du commerce, ou encore du registre foncier, qui ne relèvent de la compétence du système judiciaire qu'en Europe centrale, soit en Allemagne et en Autriche dans l'échantillon.

Cette absence de recettes tirées des taxes et frais n'est pas synonyme d'absence totale de frais de justice : les personnes condamnées sont ainsi redevables de frais auprès du Trésor public, outre les éventuelles amendes. Mais cette absence de recettes a pour corollaire le principe de la gratuité de l'accès à la justice, c'est-à-dire l'absence de taxe pour introduire une action en justice.

La gratuité de l'accès au tribunal est, en effet, une singularité de la justice française⁴ ainsi que l'une des caractéristiques de la politique d'accès à la justice. La contribution à l'aide juridique instaurée en 2011 avec un timbre à 35€, qui revenait sur ce principe de gratuité institué par la loi 77-1468 du 30 décembre 1977, a été supprimée en 2014. Aucune taxe n'est prélevée, aucun "ticket" d'entrée n'est exigé⁵, contrairement à ce qui est pratiqué dans les autres pays européens.

Par exemple, les juridictions allemandes ne déclenchent l'action civile contre la partie adverse qu'après réception des frais de procédure, tant en première instance qu'en appel. Cette gratuité, dont bénéficie l'ensemble des justiciables, facilite l'accès au juge.

Une politique française volontariste en faveur de l'accès à la justice

L'aide judiciaire est composée de deux types de financements, ceux qui relèvent de la représentation ou l'assistance devant un tribunal, l'aide juridictionnelle, et ceux qui ont trait à l'information juridique et aux affaires non portées en justice. La dépense d'aide judiciaire par habitant marque une forte amplitude entre une majorité de pays du panel situés sous le seuil de 10€ (1€ en Espagne, 2€ en Autriche, 3€ en Italie, 4€ en Allemagne) et les Pays-Bas et l'Angleterre autour de 30 et 40€. La France occupe une position intermédiaire avec 6€ par habitant. A elle seule, l'Angleterre dépense sept fois plus que la France ou l'Allemagne. Les pays anglo-saxons, où prévaut la tradition de l'*Habeas Corpus*, consacrent, en effet, des parts plus importantes à l'aide judiciaire, ce qui explique en grande partie leur position pour le budget consacré par habitant en faveur du système judiciaire (graphique 3).

S'agissant de l'aide juridictionnelle, 1396 affaires en ont bénéficié pour 100 000 habitants en France, contre 320 affaires en Italie, 891 affaires en Allemagne, 1263 en Angleterre et 2900 affaires aux Pays-Bas. Par rapport aux autres pays du groupe, pour lesquels des données sont disponibles, la France se distingue par le choix d'octroyer l'aide juridictionnelle à un grand nombre d'affaires sur la base d'une rémunération

forfaitaire de l'avocat⁶. Outre-Manche, les affaires qui parviennent devant le juge sont moins nombreuses, mais plus complexes et donc plus coûteuses ; la prestation de l'avocat est alors rémunérée au cas par cas.

En France et en Allemagne, l'aide juridictionnelle est consacrée au contentieux civil à hauteur de 71 %. Parmi les admissions au bénéfice de l'aide juridictionnelle, le contentieux familial occupe une place centrale en France, avec 41 % des admissions en matière civile et 24 % des admissions, tous contentieux confondus, dans un contexte où 54 % des affaires civiles des tribunaux de grande instance portent sur le droit de la famille. En revanche, l'aide juridictionnelle est accordée en majorité (65 %) aux affaires pénales en Italie.

La politique d'accès au droit menée par la France est mise en évidence par le volume d'aide judiciaire consacré au domaine non juridictionnel, à savoir 16 % de l'aide judiciaire totale, contre 10 % en Allemagne. Il s'agit de la consultation gratuite de professionnels du droit, avocats mais aussi notaires, associations spécialisées, qui peuvent se tenir dans les maisons de justice ou les points d'accès au droit et, de l'assistance lors de procédures non juridictionnelles. Cette assistance peut prendre la forme de l'intervention de l'avocat en garde à vue.

L'accès matériel au tribunal : des cartes judiciaires en évolution

Dimension concrète de l'accès au tribunal pour le justiciable et élément déterminant de l'administration des moyens humains et matériels de la justice, la carte judiciaire constitue une donnée et un enjeu pour les acteurs de la justice et les usagers.

La **carte judiciaire** européenne met en évidence une densité de juridictions par habitant très variable d'un Etat à l'autre. Ces contrastes peuvent être le fruit de l'histoire administrative et judiciaire, de la géographie mais également résulter d'une structure judiciaire complexe ou au contraire d'une volonté de rationaliser l'administration de la justice. Pour mieux comprendre la carte judiciaire, deux approches sont utilisées par la CEPEJ :

⁴ Seul le Luxembourg a adopté le même principe de gratuité

⁵ Des droits de timbres et d'enregistrement ne sont exigibles que lorsque la décision donne ouverture au droit d'enregistrement proportionnel ou progressif dans des domaines très précis : mutation d'immeubles, de fonds de commerce, de droit au bail

⁶ Le dispositif français n'est accessible qu'aux personnes dont les revenus mensuels sont inférieurs au seuil de 936€ pour l'aide juridictionnelle totale et 1404€ pour l'aide juridictionnelle partielle d'après le barème 2014.

le nombre de juridictions de première instance de droit commun et le nombre d'implantations géographiques.

En France, le nombre de juridictions de première instance de droit commun pour 100 000 habitants reste stable de 2010 à 2012, autour de 1,2 et le nombre d'implantations géographiques se maintient à 1, en dépit de la réforme de la carte judiciaire, qui a réduit le nombre de sites de 29 % entre 2010 et 2012. La présence de plusieurs juridictions sur un même site explique en partie cette différence. S'agissant des implantations géographiques, entre 2008 et 2012, les pays de l'échantillon (absence d'information pour l'Allemagne) les ont réduites de 10 % en moyenne. Seule l'Espagne a augmenté le nombre de sites judiciaires durant la période.

Dans l'échantillon de pays, les cartes judiciaires offrent un abord différent suivant le critère retenu : à l'aune des juridictions de première instance de droit commun, plusieurs pays présentent une densité plus faible que la France. Ainsi, l'Allemagne présente une densité de 1 juridiction pour 100 000 habitants et compte l'équivalent de 116 tribunaux de grande instance, les *Landgericht*, alors qu'ils étaient au nombre de 165 en France en 2012. Aux Pays-Bas, la densité de 0,1 juridiction pour 100 000 habitants traduit la rationalisation de la carte judiciaire menée dès le début des années 2000. Une réforme comparable a été mise en œuvre en Belgique, où le ratio était de 0,2 en 2012.

Le nombre de juridictions de première instance peut aussi refléter la complexité de l'organisation juridictionnelle. En Europe du Sud, la densité des implantations géographiques (1,7 en Espagne et 2,3 en Italie) et la diversité des juridictions de première instance de droit commun (5,1 en Espagne et 2,1 en Italie) se cumulent.

Une grande disparité dans la répartition des acteurs du système judiciaire

La démographie des professions de justice, de même que la carte judiciaire, font ressortir des différences très marquées entre systèmes judiciaires. Celles-ci résultent de cultures juridiques, parfois communes au niveau régional

(*common law*, d'un côté et de l'autre, tradition continentale, également qualifiée de romaniste ou civiliste, que certains subdivisent en droit français, droit allemand et droit nordique) et d'histoires politiques et institutionnelles profondément nationales. Ainsi, dans les pays anglo-saxons, les juges professionnels sont des personnalités issues d'une très large communauté de juristes dont la culture de la *rule of law* et de l'*habeas corpus* s'enracine dans une histoire longue. En Angleterre, le droit trouve sa source dans la jurisprudence, par opposition aux Etats continentaux, qui ne reconnaissent que la loi comme source du droit. Sur le continent, les juges et les procureurs, généralement recrutés par concours, forment un corps professionnel (unique ou distinct) hiérarchisé, nettement séparé des autres professionnels du droit, en particulier des avocats.

Une proportion variable de non professionnels parmi les juges

En France, le nombre de juges professionnels, de l'ordre judiciaire et administratif, s'élève à 11 pour 100 000 habitants (ratio établi en équivalent temps plein). La France se situe ainsi en position moyenne dans une catégorie homogène de pays avec 10 à 15 juges professionnels pour 100 000 habitants voisinant avec l'Italie et l'Espagne, alors que la Belgique et les Pays-Bas se trouvent dans le haut de cette fourchette (14). La Finlande et l'Autriche comptent environ 18 juges pour 100 000 habitants. Aux extrêmes opposés figurent l'Angleterre avec 4 juges professionnels pour 100 000 habitants et l'Allemagne qui en dénombre 25 (tableau 2).

Au nombre des professionnels, il faut ajouter celui des juges non professionnels pour avoir un tableau complet. Ces derniers rendent des décisions de justice, sans être rémunérés mais seulement indemnisés de leurs frais. Ils participent souvent à la justice du travail : c'est le cas en France avec les conseillers prud'homaux, comme en Autriche et en Finlande. La justice commerciale est aussi un domaine où interviennent des juges non professionnels, en particulier en France avec les juges consulaires, mais aussi en Autriche. Ils sont 38

pour 100 000 habitants en France et sensiblement autant en Finlande et en Angleterre. Dans cette partie du Royaume-Uni, les *lay judges* désignés sous le terme de *magistrates*, rendent la majorité des décisions en matière pénale et civile. En Allemagne, les juges non professionnels sont très nombreux, mais leur intervention est cantonnée au jugement d'affaires pénales. Aux Pays-Bas, la justice est entièrement professionnalisée, il n'y a donc pas de juges non professionnels.

Le domaine d'intervention des juges non professionnels aide à tracer les contours de l'office du juge, de même que les grandes catégories de contentieux étudiées. Néanmoins, les fonctions dévolues aux juges professionnels ou non professionnels sont plus ou moins diverses d'un pays à l'autre : application des peines, assistance éducative ou procédure de surendettement en sont quelques exemples tirés du système français. Ces nuances, qui sont précisées pour le ministère public, gagneraient à être explorées pour l'office du juge.

Les procureurs : entre deux modèles de corps professionnel

Les procureurs composent le ministère public, qui, aux termes de la recommandation (2000) 19 du Conseil de l'Europe, est "l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part, des droits des individus et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale". Leur statut diffère d'un pays à l'autre, impliquant un lien plus ou moins direct à l'exécutif et une communauté professionnelle partagée ou nettement séparée des juges. Deux groupes se distinguent au sein du panel : en France, Belgique, Italie et aux Pays-Bas, le corps judiciaire reste unique avec une formation identique et la possibilité de passer d'un métier à l'autre au cours d'une carrière professionnelle entamée après la formation initiale ou après quelques années d'exercice professionnel. Les procureurs autrichiens sont recrutés exclusivement parmi les juges et doivent redevenir juges après quelques années d'exercice au ministère

Tableau 2 : Principales données économiques et démographiques en 2012

Pays	Population	PIB	Budget Justice		Juges professionnels	Juges non professionnels	Procureurs	Avocats	Personnels non-juges des tribunaux
	En milliers	en €/habitant	En millions d'€	en €/habitant	Nb/100 000 habitants				
Allemagne	80 233	32 550	9 170	114,3	25	122	7	201	67
Autriche	8 451	36 430	771	91,2	18	NC	4	93	55
Belgique	11 161	34 000	998	89,4	14	23	7	155	49
Espagne	46 006	22 300	1 489	32,4	11	17	5	286	NC
Finlande	5 426	35 570	363	66,8	18	41	7	36	41
France	65 586	31 060	4 014	61,2	11	38	3	86	33
Italie	59 685	25 730	4 575	76,7	11	6	3	379	41
Pays-Bas	16 778	35 770	2 103	125,4	14	0	5	101	37
Angleterre	56 567	30 290	5 457	96,5	4	41	5	308	31

Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2014 - CEPEJ

public. En Allemagne, l'examen professionnel est commun au Barreau, au ministère public et aux juges, mais les corps professionnels sont distincts et les passages de l'un à l'autre rares. En Espagne, juges et procureurs ont chacun leur école de formation et les procureurs ne font pas partie du corps judiciaire. En Finlande, les procureurs sont recrutés après l'obtention d'un diplôme de droit et une période de stage. Les juges sont sélectionnés sur la base d'une expérience un peu plus longue en juridiction ou non, les carrières sont distinctes. En Angleterre, les membres du ministère public sont recrutés par contrat, mais les réquisitions dans les affaires importantes plaidées devant un jury restent confiées à des avocats expérimentés, les *barristers*. La plupart des procureurs de l'échantillon travaillent sous l'autorité du ministre de la justice, à l'exception de l'Italie, de l'Espagne et de l'Angleterre.

Avec 3 procureurs pour 100 000 habitants, le ratio de procureurs français figure parmi les plus faibles d'Europe, aux côtés de l'Italie 3, de l'Autriche 4, des Pays-Bas, de l'Angleterre et de l'Espagne 5. Il convient de préciser que 3 procureurs non-professionnels pour 100 000 habitants interviennent en Italie, de même 1 procureur non-professionnel en Allemagne et en Autriche. Pourtant, en France, les attributions du ministère public sont très étendues : de la direction de la police judiciaire à la mise à

exécution des peines, de la participation aux politiques publiques de sécurité et de prévention de la délinquance jusqu'au suivi d'affaires commerciales et civiles. L'absence ou la suppression du juge d'instruction peut aussi avoir une incidence sur la densité de procureurs. Dans l'échantillon de 9 pays, seules la Belgique, l'Espagne et la France ont conservé le juge d'instruction, supprimé depuis quelques décennies en Allemagne et en Italie et plus récemment aux Pays-Bas. En Angleterre, le ministère public n'intervient ni dans la direction des enquêtes judiciaires, comme ses homologues belge et finlandais, ni dans les domaines civil et commercial, à l'instar des ministères publics finlandais et allemand. Pour les autres pays de l'échantillon, on note une certaine homogénéité entre l'Allemagne, la Belgique et la Finlande, avec 7 procureurs pour 100 000 habitants.

Les personnels des tribunaux et des parquets

Pour assister les juges professionnels dans leurs missions, plusieurs catégories de fonctionnaires de justice sont distinguées: le greffier, qui enregistre les affaires nouvelles et assiste le juge dans tous les actes de procédure, le *Rechtspfleger*, doté de compétences juridictionnelles contrairement au greffier, les personnels qui ont un rôle d'administration et les personnels

techniques. Cette diversité des statuts n'existe pas du côté des personnels du ministère public.

Aux côtés du juge français, le greffier a un rôle privilégié : cette profession représente 81 % des personnels non magistrats et on compte 2,5 greffiers pour un juge professionnel. La même proportion de greffiers par juge se retrouve aux Pays-Bas. En Allemagne, les greffiers représentent 54 % des personnels non juges et les *Rechtspfleger* 16 % ; le cumul voisine donc avec la situation française. Le tableau d'une équipe relativement étoffée auprès du juge français doit cependant être nuancé par la présence de greffiers dans des services de juges non professionnels, en particulier les conseils de prud'hommes, mais aussi dans d'autres structures telles que les maisons de justice et du droit. En Italie et en Belgique, les greffiers sont beaucoup moins nombreux autour du juge et ne représentent que respectivement 37 et 31 % des personnels non juge.

Le personnel qui assiste le procureur dans ses missions ne peut être distingué, en France, du personnel qui assiste les juges, dans la mesure où l'administration d'une juridiction, composée d'un tribunal et d'un parquet "près" ce tribunal, est confiée conjointement au président du tribunal et au procureur de la République, alors que les personnels de greffe sont placés sous la direction unique d'un greffier en chef.

Les avocats : des professionnels du droit moins nombreux en France

L'avocat est défini comme une personne qualifiée et habilitée conformément au droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique, aux termes de la Recommandation R (2000) 21 du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat. L'avocat remplit donc une mission déterminante pour permettre à un justiciable d'exercer et de faire reconnaître ses droits. Son expertise et sa diligence participent aussi au bon fonctionnement de la justice. En France, la profession d'avocat s'est nettement moins développée que dans la plupart

des pays voisins. Ils ne sont que 86 pour 100 000 habitants, alors que la moyenne du panel se situe à 183. On compte 201 avocats pour 100 000 habitants en Allemagne, 93 en Autriche, 308 en Angleterre (en comptant les *solicitors*), 379 en Italie et 286 en Espagne. Néanmoins, la profession est en expansion en France avec une progression des effectifs de 17,6 % entre 2006 et 2012. Dans les autres pays de l'échantillon, la profession d'avocat progresse également de 13 à 14 % en Belgique, Autriche, Espagne et aux Pays-Bas. La hausse est spectaculaire en Italie (+56 %). On compte 7 à 8 avocats pour un juge professionnel en France, en Allemagne, et aux Pays-Bas, mais 11 en Belgique, 5 en Autriche et 2 en Finlande.

A l'opposé, l'Angleterre offre un ratio de 86 avocats par juge professionnel, l'Italie 36 et l'Espagne 26.

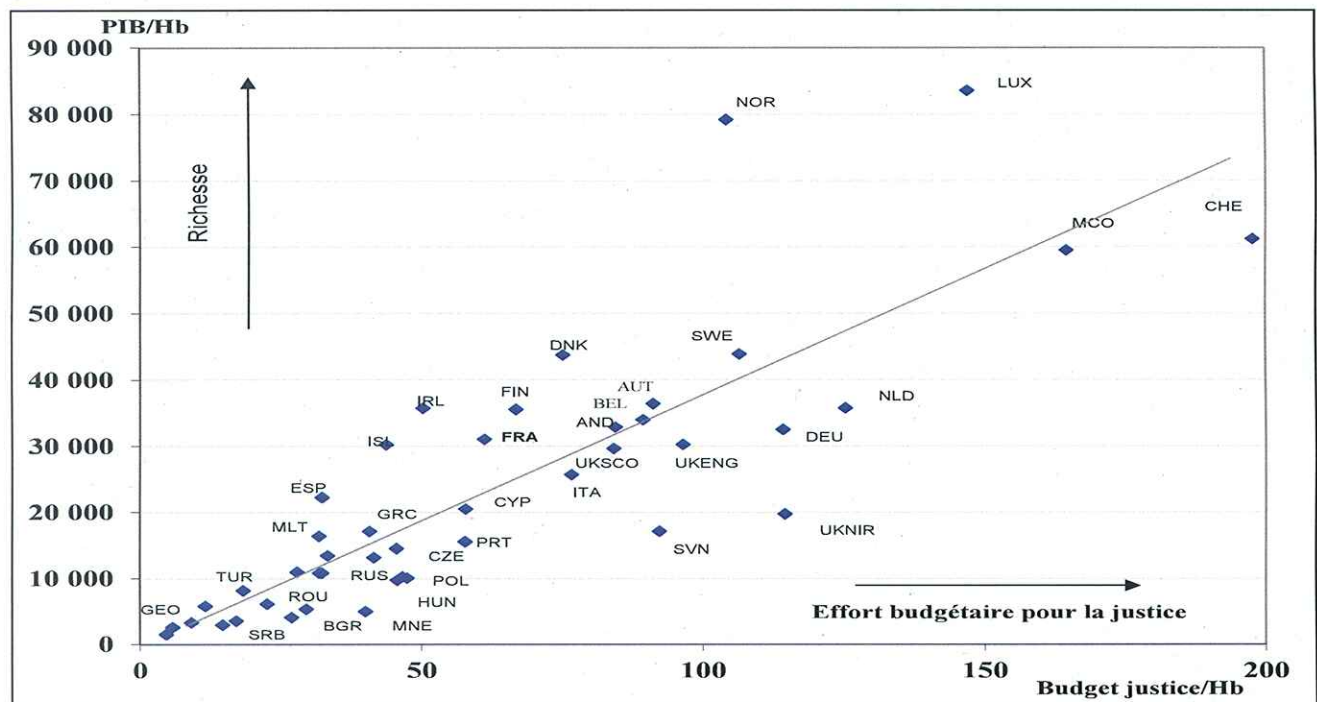
L'existence d'un monopole de la représentation devant les tribunaux constitue une garantie pour la protection des droits du justiciable, mais peut aussi être perçue comme un obstacle financier à l'accès au juge. Ce monopole existe en France au pénal et dans la plupart des contentieux civil, à l'exception notable des affaires civiles de faibles importances et du conseil des prud'hommes. Belgique, Pays-Bas et Italie connaissent des monopoles comparables. Les avocats des autres pays du groupe ne jouissent pas d'un tel monopole.

Encadré 1 : Un échantillon de pays comparables retenus pour l'étude

Dans la mesure où le rapport de la CEPEJ n'a pas pour but d'établir un classement des 47 systèmes judiciaires et qu'il porte sur des pays de taille et de développement très différents, il a été choisi de présenter les chiffres clés de la justice française par comparaison avec un groupe resserré

d'Etats membres de l'Union européenne. La sélection a été opérée à partir du graphique qui met en corrélation la richesse nationale par habitant et la dépense pour le système judiciaire. La France se situe parmi un groupe de pays dont le PIB s'échelonne entre 20 et 40 000 euros par habitant. Le poids démographique et la situation géographique ont également été pris en compte pour former un panel, aussi homogène que possible, de 9 pays.

Graphique 4 : Corrélation entre le PIB par habitant et le budget total du système judiciaire (tribunaux, aide judiciaire et ministère public) en 2012



Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2014 - CEPEJ

Encadré 2 : Rôle et méthodologie de la CEPEJ

Depuis sa création par le Conseil de l'Europe en 2002, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), formule des recommandations pour que les systèmes judiciaires des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe parviennent à se conformer aux exigences de la convention européenne des droits de l'homme en matière de fonctionnement du système judiciaire.

La méthodologie développée par la CEPEJ vise à cerner les différents paramètres qui contribuent à l'accès à un juge indépendant et au bon fonctionnement des tribunaux puis à situer un système judiciaire national par rapport à des critères pertinents au regard de l'ordre juridique de la convention européenne des droits de l'homme et des objectifs poursuivis par le Conseil de l'Europe. La démarche se distingue donc des évaluations proposées par la Banque mondiale et la Commission européenne (Scoreboard), qui portent non seulement sur le système judiciaire, mais aussi sur le système juridique et dont l'objectif majeur est de mesurer leur contribution au développement économique et à la croissance. Néanmoins, les travaux de la Commission européenne prennent appui sur ceux de la CEPEJ et vont se développer dans le cadre du nouveau dispositif de sauvegarde de l'Etat de droit. Lorsque la violation des principes de l'Etat de droit par un Etat-membre fera peser une menace systémique sur l'espace européen de justice, la Commission procédera désormais à une évaluation, qui pourra donner lieu à une recommandation contraignante, sous peine de suspension des droits de vote de l'Etat-membre.

A travers 17 chapitres thématiques consacrés aux acteurs du système judiciaire, aux structures et moyens de ce système puis à ses performances, le rapport régulier de la CEPEJ dresse un état des lieux de chaque système judiciaire national en collectant des informations statistiques auprès des ministères de la justice et en les associant à ses travaux. Le rapport publié en octobre 2014 présente les données de l'année 2012, ainsi que des évolutions, à partir des données collectées depuis dix ans.

Concernant la gestion des flux, de procédures, l'indicateur utilisé par la CEPEJ est le taux de couverture, soit le rapport entre les affaires terminées durant l'année et les affaires nouvelles enregistrées par la justice durant l'année ("clearance rate") ; ce ratio est un indicateur indirect du

taux de variation du stock d'affaires en cours (affaires pendantes selon le vocabulaire de la CEPEJ). Un ratio de 100 % signifie que le système judiciaire traite autant d'affaires dans l'année qu'il n'en arrive de nouvelles, un taux inférieur à 100 % se traduira par une hausse du stock d'affaires en cours.

Concernant la durée des procédures, l'indicateur est la durée théorique d'écoulement du stock d'affaires en cours (« disposition time ») c'est-à-dire le nombre d'affaires en stock à la fin de l'année divisé par le nombre d'affaires jugées dans l'année, soit une durée estimée d'écoulement du stock dans un régime stationnaire. Ce ratio est exprimé en jours.

Les données fournies pour le calcul des indicateurs phares de la CEPEJ se sont affinées au fil des études, car au niveau national, la plupart des systèmes judiciaires sont désormais administrés à l'aide d'indicateurs de performance et de qualité. Au sein du panel de pays comparables, seule la Belgique ne mentionne aucun indicateur. Parmi les quatre principaux indicateurs utilisés en interne, la durée des procédures et le nombre d'affaires terminées sont communs à tous les autres pays du panel. Le stock d'affaires en cours constitue aussi un des principaux indicateurs nationaux, sauf pour l'Angleterre, qui accorde plus d'importance à la mise à exécution des peines et pour les Pays-Bas qui portent davantage d'attention au pourcentage d'affaires traitées à juge unique. La France et la Finlande sont les seules à faire figurer dans leurs quatre principaux indicateurs la productivité des tribunaux et des juges.

La mise en place de différents indicateurs d'administration de la justice va souvent de pair avec l'introduction d'objectifs de performance pour les tribunaux, sauf en Allemagne et en Autriche. L'articulation entre performance des tribunaux et garantie d'indépendance du juge exige une attention particulière, dans la mesure où la qualité des décisions rendues et le respect des garanties procédurales peuvent être affectés. Parmi les pays retenus, l'Espagne est la seule à admettre de fixer des objectifs de performance aux juges ; c'est le Conseil supérieur de justice qui en a la responsabilité et non le président du tribunal. Le ministère de la justice fait partie des autorités chargées de l'évaluation de la performance et de la qualité des tribunaux dans tous les pays de l'échantillon, à l'exception de ceux qui ont confié l'administration de la justice à un conseil supérieur de justice, à savoir les Pays-Bas et l'Espagne.

Pour en savoir plus :

- . Rapport 2014 de la CEPEJ, octobre 2014 - http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_fr.asp
- . Systèmes judiciaires des pays de l'Union européenne, analyses des données, J-P. Jean et H. Jorry, Etudes n° 9 CEPEJ, 2013
- . "Indicateurs de l'Etat de droit : l'efficacité, étalon des qualités de la justice" K. Gilberg, Gazette du Palais, n° 237 à 241, août 2013, p.10-14
- . Les Professions juridiques et judiciaires en Europe, C. Gauthier, L. Gard, rapport à la mission de recherche Droit et Justice, 2014
- . Le tableau de bord 2014 de la justice européenne (Scoreboard), Commission européenne, mars 2014
- . La France dans l'Union européenne, Insee, 2014