



Bruxelles, le 27.3.2013
COM(2013) 160 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**

Le tableau de bord de la justice dans l'UE

Un outil pour promouvoir une justice effective et la croissance

INTRODUCTION

La crise économique et financière que traverse actuellement l'UE a joué comme un catalyseur de profonds changements, comme en atteste la restructuration des économies nationales, engagée en vue de préparer le terrain à un retour de la croissance et de la compétitivité.

Les systèmes judiciaires nationaux jouent un rôle essentiel dans ce processus de réforme, dans la mesure où ils contribuent à restaurer la confiance et à favoriser le retour à la croissance. Un système judiciaire efficace et indépendant est, en effet, un facteur de confiance et de stabilité. Des décisions de justice prévisibles, arrêtées en temps utile et exécutoires sont des composantes structurelles importantes d'un environnement attrayant pour les entreprises: elles préservent la confiance nécessaire au lancement d'une entreprise, à l'exécution d'un contrat, au règlement de dettes privées ou à la protection des droits de propriété et d'autres droits.

Dans les États membres faisant l'objet de programmes d'ajustement économique¹, l'expérience montre que les dysfonctionnements de la justice renforcent la spirale de croissance négative et minent la confiance des citoyens et des entreprises dans l'appareil judiciaire. C'est la raison pour laquelle, en 2011, la réforme du système judiciaire national est devenue partie intégrante des composantes structurelles de ces programmes.

L'amélioration de la qualité, de l'indépendance et de l'efficacité des systèmes judiciaires est également une priorité du semestre européen, le nouveau cycle annuel de coordination des politiques économiques de l'UE². L'exercice 2012 a révélé que six États membres³ devaient remédier à un certain nombre de problèmes, notamment liés à l'organisation de la justice et à la longueur des procédures judiciaires.

L'effectivité des systèmes de justice nationaux est d'une importance cruciale pour l'UE

L'accès à un système de justice effectif est un droit essentiel, qui est à la base des démocraties européennes et qui est consacré par les traditions constitutionnelles communes aux États membres. Son importance est cruciale pour l'effectivité de l'ensemble du droit de l'UE et, en particulier, de sa législation économique, qui doit favoriser la croissance. Les juridictions nationales jouent un rôle essentiel, par exemple en faisant appliquer le droit de la concurrence⁴ et d'autres réglementations de l'UE d'une importance fondamentale pour le marché unique⁵, notamment dans les domaines des communications électroniques⁶, de la

¹ Grèce, Irlande, Lettonie et Portugal.

² Communication de la Commission, Examen annuel de la croissance pour 2013, COM(2012) 750 final.

³ Bulgarie, Italie, Lettonie, Pologne, Slovaquie et Slovaquie.

⁴ Par exemple, le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1 du 4.1.2003, p. 1).

⁵ Par exemple, la directive 2000/31/CE sur le commerce électronique (JO L 178 du 17.7.2000, p. 1).

⁶ Par exemple, la directive-cadre 2002/21/CE sur les réseaux et services de communications électroniques (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33).

propriété intellectuelle⁷, des marchés publics⁸, de l'environnement⁹ et de la protection des consommateurs¹⁰.

Chaque fois qu'une juridiction nationale applique le droit de l'UE, elle agit en qualité de «juridiction de l'Union» et doit offrir une protection juridictionnelle effective à tout citoyen ou toute entreprise dont les droits garantis par le droit de l'UE ont été violés. L'importance de ce droit à un recours effectif est consacrée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 47).

Des systèmes de justice effectifs sont également indispensables au renforcement de la confiance mutuelle nécessaire à la conception et à la mise en œuvre d'instruments de l'UE fondés sur la reconnaissance mutuelle et la coopération. Conformément à l'article 67, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union constitue un espace de justice dans le respect des différents systèmes et traditions juridiques des États membres. Les citoyens, les entreprises, les juges et les pouvoirs publics sont censés se fier aux décisions de justice arrêtées dans un autre État membre, les respecter, les reconnaître et les exécuter.

Par conséquent, non seulement les défaillances des systèmes judiciaires nationaux constituent un problème pour les États membres concernés, mais elles peuvent aussi nuire au fonctionnement du marché unique et, plus généralement, à l'ensemble de l'UE.

La nécessité d'une évaluation systématique

Dans son examen annuel de la croissance pour 2013¹¹, la Commission européenne a souligné l'importance d'améliorer la qualité, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux. Avant de formuler des recommandations par pays dans ce domaine, il y a lieu de procéder à une évaluation systématique du fonctionnement du système judiciaire de tous les États membres, en tenant pleinement compte des différentes traditions juridiques nationales. Pour soutenir les réformes de la justice engagées en vue d'une croissance renouvelée, il est nécessaire de disposer de données objectives, fiables et comparables.

1. QU'EST CE QUE LE TABLEAU DE BORD DE LA JUSTICE DANS L'UE?

Le tableau de bord de la justice dans l'UE (ci-après dénommé le «tableau de bord») vise à aider l'UE et ses États membres à accroître l'effectivité de la justice, en leur fournissant des données objectives, fiables et comparables sur le fonctionnement de tous les systèmes de justice nationaux. Qualité, indépendance et efficacité sont les composantes-clés d'un

⁷ Par exemple, la directive 2004/48/CE relative au respect des droits de propriété intellectuelle (JO L 157 du 30.4.2004 p. 45).

⁸ Par exemple, la directive 2007/66/CE sur l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics (JO L 335 du 20.12.2007, p. 31).

⁹ La communication de la Commission relative à l'application du droit communautaire de l'environnement [COM(2008) 773 final] souligne le rôle joué par les juridictions nationales.

¹⁰ Par exemple, la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs (JO L 304 du 22.11.2011, p. 64).

¹¹ COM(2012) 750 final.

«système de justice effectif». Fournir des informations relatives au degré de présence de ces composantes dans chaque État membre aidera à repérer les défaillances possibles, mais aussi les bonnes pratiques, et facilitera l'élaboration des politiques de justice au niveau national et de l'UE.

Le tableau de bord présente les principales **caractéristiques** suivantes:

- c'est un instrument *comparatif*, qui couvre tous les États membres¹². Quel que soit le modèle auquel obéit le système de justice national ou la tradition juridique dans laquelle il s'ancre, rapidité, indépendance, coût abordable et facilité d'accès sont quelques-uns des paramètres essentiels qui font qu'un système judiciaire est effectif. Mais même si le tableau de bord contient des comparaisons fondées sur certains indicateurs spécifiques, son objectif n'est pas de présenter un classement global unique, ni de promouvoir un type de système judiciaire en particulier;
- il vise à présenter des *tendances* sur le fonctionnement des systèmes de justice nationaux dans la durée. En 2013, comme c'est la première fois qu'il est publié, le tableau de bord ne reflète pas nécessairement les effets des réformes en cours dans certains États membres¹³. Puisqu'il s'agit d'un exercice régulier, ces effets devraient néanmoins devenir visibles dans ses éditions futures;
- c'est un instrument *non contraignant*, à utiliser dans le cadre d'un dialogue ouvert avec les États membres pour les aider, et aider les institutions de l'UE, à concevoir de meilleures politiques de justice. Il contribue à mettre en évidence les problèmes réclamant une attention particulière. Ainsi, de mauvais résultats révélés par les indicateurs invitent à approfondir l'analyse de leurs causes sous-jacentes et, si nécessaire, à engager les réformes qui s'imposent, même s'il ne faut pas oublier que la comparabilité des données peut être limitée par des divergences de procédures et de cadres juridiques;
- c'est un instrument *évolutif*, qui se développera progressivement en ce qui concerne la méthode suivie, les domaines couverts et les indicateurs proposés, l'objectif étant de cerner les paramètres essentiels d'un système judiciaire effectif. En concertation avec les États membres, le tableau de bord pourrait être progressivement étendu à d'autres volets du système de justice et d'autres maillons de la «chaîne de la justice» par laquelle tout particulier ou toute entreprise doit passer pour obtenir effectivement justice (par exemple, de la phase initiale d'accès au système de justice à la phase finale d'exécution du jugement).

En ce qui concerne la **portée** du tableau de bord, étant donné l'importance des systèmes de justice nationaux pour l'économie, l'édition 2013 se concentre sur ceux de leurs paramètres qui contribuent à améliorer le climat des affaires et de l'investissement. Elle analyse des indicateurs d'efficacité pour les affaires *non pénales*, notamment les affaires civiles et commerciales contentieuses, pertinentes sous l'angle du règlement des litiges commerciaux,

¹² Lorsque des données ne sont pas disponibles pour un État membre, le graphique correspondant le mentionne.

¹³ De nombreux États membres sont en train de mettre en place des mesures destinées à améliorer le fonctionnement de leur système judiciaire. Dans douze d'entre eux, ces réformes s'inscrivent dans le cadre d'initiatives et d'instruments de l'UE (programmes d'ajustement économique, recommandations par pays dans le cadre du semestre européen et mécanisme de coopération et de vérification).

et les affaires de droit administratif. La justice administrative joue, en effet, un rôle important dans l'environnement des entreprises, par exemple lorsqu'il s'agit pour elles d'obtenir une licence ou de régler un conflit avec leur administration fiscale ou leur organisme national de régulation.

En préparation du présent tableau de bord, la Commission européenne a invité la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ) à recueillir des données et à conduire une analyse¹⁴. Elle n'a utilisé que les données les plus pertinentes et significatives pour établir le tableau de bord. Celui-ci utilise également des données provenant d'autres sources, et notamment de la Banque mondiale, du Forum économique mondial et du World Justice Project.

2. LES INDICATEURS DU TABLEAU DE BORD 2013 DE LA JUSTICE DANS L'UE

L'édition 2013 du tableau de bord présente quelques grandes conclusions, fondées essentiellement sur des indicateurs d'efficacité des procédures: longueur des procédures, taux de variation du stock d'affaires pendantes et nombre d'affaires pendantes¹⁵.

- La *longueur des procédures* est le temps (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 estimée 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.
- Le *taux de variation du stock d'affaires pendantes* («clearance rate») correspond au ratio entre le nombre d'affaires tranchées et le nombre d'affaires nouvelles («entrantes»). Cet indicateur mesure si une juridiction ne se laisse pas déborder par les affaires nouvelles dont elle a la charge. Lorsque le taux de variation du stock d'affaires pendantes est faible, alors que la longueur des procédures est importante, le système judiciaire accumule des retards.
- Le *nombre d'affaires pendantes* correspond au nombre d'affaires restant à traiter en début de période (par exemple, en début d'année). Le nombre d'affaires pendantes influence la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes. Pour réduire la longueur des procédures, il est donc nécessaire de prendre des mesures visant à réduire le nombre d'affaires pendantes.

Le tableau de bord analyse, en outre, des indicateurs mesurant certains autres facteurs pouvant contribuer à réduire la longueur des procédures et à accroître la qualité de la justice: le suivi et l'évaluation dont l'activité des juridictions fait l'objet, les systèmes de technologies de l'information et de la communication (TIC) dont sont dotées les juridictions, les méthodes en vigueur de règlement extrajudiciaire des litiges et la formation des juges. Même si plusieurs

¹⁴ L'intégralité de l'étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires et des économies des États membres de l'UE, réalisée en 2012 par la CEPEJ pour la Commission européenne, est disponible sur le site web de la DG Justice: http://ec.europa.eu/justice/index_fr.htm.

¹⁵ Ce sont des indicateurs standard définis par la CEPEJ. Pour leur définition et leurs corrélations, voir: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_FR.asp.

autres facteurs importants influent aussi sur la longueur des procédures, notamment la spécificité et la complexité des affaires, les indicateurs mentionnés ci-dessus fournissent des informations utiles sur la conscience qu'ont les États membres de l'importance de ces questions et sur les mesures qu'ils prennent à cet égard.

- ***Suivi et évaluation*** de l'activité des juridictions: afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des procédures judiciaires, il conviendrait que l'activité des juridictions fasse l'objet d'un suivi via un système de collecte d'informations complet et accessible au public, ainsi que d'une évaluation régulière. Les indicateurs présentés rendent compte de l'existence, ou non, de systèmes de suivi et d'évaluation réguliers de l'activité des juridictions.

Pour apprécier l'existence de systèmes de suivi, on tient compte de la publication d'un rapport d'activité annuel on mesure un certain nombre de facteurs: nombre d'affaires nouvelles, de décisions rendues et d'affaires ajournées et longueur des procédures.

L'indicateur mesurant l'évaluation qui est faite de l'activité des juridictions est fondé sur l'existence:

- d'indicateurs de performance (par exemple, affaires nouvelles, affaires clôturées, affaires pendantes, arriérés d'affaires, performance des juges et du personnel des juridictions, exécution et coûts);
 - d'une évaluation régulière des performances et des résultats;
 - de normes de qualité (notamment en matière de politique d'assurance qualité, de politique des ressources humaines, de critères de référence applicables aux procédures et d'utilisation des ressources);
 - d'un personnel spécialisé chargé de la politique de qualité au sein des juridictions.
- ***Systèmes de TIC utilisés par les juridictions:*** l'utilisation des technologies de l'information et de la communication est devenue indispensable à une administration efficace de la justice. Les indicateurs présentés rendent compte de l'existence de *systèmes de TIC pour l'enregistrement et la gestion des affaires et pour la communication et l'échange d'informations entre les juridictions et leur environnement* (par exemple, les juridictions proposent-elles des formulaires électroniques en ligne, un site web, un suivi en ligne des affaires, un greffe électronique, un traitement électronique des petits litiges et un recouvrement électronique des créances non contestées, un dispositif de dépôt électronique des requêtes et un outil de vidéoconférence?).
 - ***Méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges,*** pour les affaires civiles et commerciales contentieuses: sous ses diverses formes, le règlement extrajudiciaire des litiges peut représenter un complément aux procédures judiciaires classiques. L'indicateur présenté rend compte de l'existence, ou non, de méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges.
 - ***Formation des juges:*** la formation des juges, initiale et continue tout au long de leur carrière, a une influence importante sur la qualité et l'efficacité des décisions de justice. La formation peut avoir pour objet la spécialisation, mais aussi l'amélioration

des compétences. L'indicateur présenté fournit des informations sur la formation obligatoire des juges.

- **Ressources:** le budget dont disposent les juridictions et le nombre de juges et d'avocats renseignent sur les ressources investies dans le système judiciaire.

Le tableau de bord présente aussi des conclusions fondées sur des indicateurs de l'**indépendance** du système de justice, telle qu'elle est perçue. Un système de justice perçu comme indépendant est important pour les décisions d'investissement. Dans son rapport annuel sur la compétitivité mondiale («Global Competitiveness Report»), le Forum économique mondial présente un «indice de l'indépendance perçue», pertinent pour l'analyse de la croissance économique, puisqu'il est fondé sur une étude menée auprès d'un échantillon représentatif d'entreprises de tous pays, actives dans les principaux secteurs de l'économie (agriculture, industrie manufacturière, industrie non manufacturière et services)¹⁶. Dans le cadre de son rapport 2012–2013 sur l'indice de l'État de droit (Rule of Law Index), le World Justice Project a mis au point un indicateur de l'«indépendance perçue de la justice civile»¹⁷, fondé sur les réponses recueillies lors d'un sondage mené auprès du grand public, ainsi qu'auprès de professionnels. Il convient de souligner que la Cour de justice de l'Union européenne¹⁸ et la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹, examinant la question de l'indépendance de la justice, ont, elles aussi, souligné l'importance de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance. Selon la jurisprudence de ces juridictions, l'indépendance de la justice postule l'existence de règles détaillées qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de l'instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent.

¹⁶ L'indicateur du Forum économique mondial est fondé sur les réponses apportées à la question suivante: «Dans quelle mesure la justice de votre pays est-elle indépendante de toute influence de membres du gouvernement, de particuliers ou d'entreprises?» A répondu à l'étude (selon le pays, entre 2010 et 2011) un échantillon représentatif d'entreprises de tous pays, actives dans les principaux secteurs de l'économie (agriculture, industrie manufacturière, industrie non manufacturière et services). L'étude a été conduite sous différentes formes, et notamment des entretiens en face à face avec des cadres d'entreprise, des entretiens téléphoniques et des courriers; un questionnaire en ligne a aussi été proposé en alternative. L'étude est disponible à l'adresse suivante: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>

¹⁷ Ce sous-indicateur sur la justice civile conçu par le World Justice Project rend compte de la mesure dans laquelle la justice civile est perçue comme libre de toute influence gouvernementale induite. Il est fondé sur les réponses recueillies: 1) dans le cadre d'un sondage grand public mené par les principaux instituts de sondage nationaux auprès d'un échantillon représentatif de 1000 personnes dans les trois plus grandes villes de chaque pays (selon le pays, les données ont été collectées en 2009, en 2011 ou en 2012); et 2) au moyen de questionnaires composés de questions de type fermé, qui ont été adressés, dans chaque pays, à des praticiens du droit et des universitaires du pays ayant une expertise en droit civil (les données ont été collectées en 2012). Toutes ces données peuvent être consultées sous l'indicateur 7.4, à l'adresse suivante: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf

¹⁸ Voir notamment son arrêt dans l'affaire C-506/04, Wilson, Rec. 2006, p. I-8613.

¹⁹ Voir notamment *Cooper c. Royaume-Uni* [GC], requête n° 48843/99, CEDH 2003-XII; et *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, requête n° 7819/77 et 7878/77, 28 juin 1984, série A n° 80.

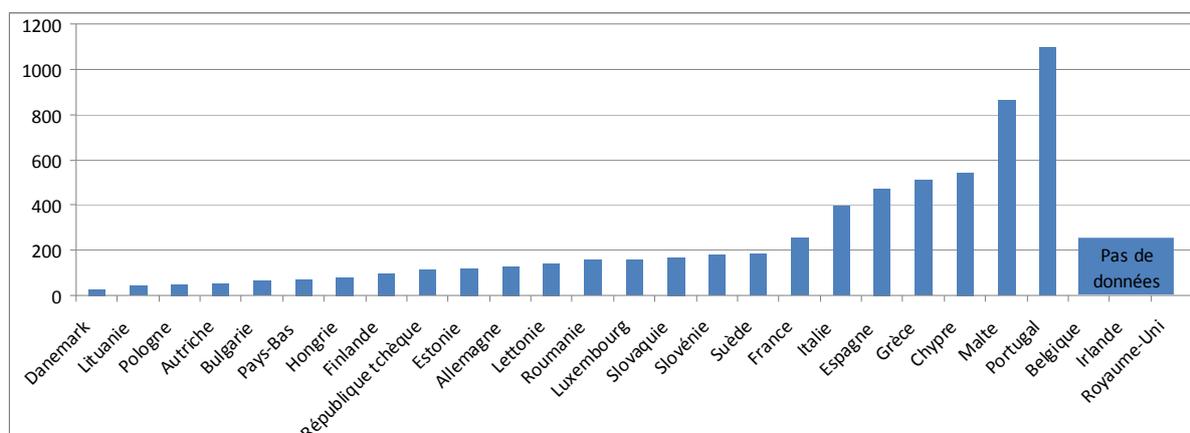
3. PRINCIPALES CONCLUSIONS DU TABLEAU DE BORD 2013 DE LA JUSTICE DANS L'UE

3.1. Des disparités importantes dans la longueur des procédures

La lenteur de la justice équivaut à un déni de justice. Pour les entreprises et les investisseurs, il est essentiel que les décisions soient prises à temps. Dans leurs décisions d'investissement, les entreprises tiennent compte du risque d'être impliquées dans un litige commercial ou fiscal, un conflit du travail ou une procédure d'insolvabilité. L'efficacité avec laquelle le système judiciaire d'un pays traite les litiges est extrêmement importante. Par exemple, il devient d'autant plus coûteux de réclamer l'exécution judiciaire d'un contrat de fourniture ou de service que la procédure judiciaire dure longtemps; passé un certain temps, cela n'a même plus de sens, la probabilité d'être payé et indemnisé diminuant.

Sauf mention contraire explicite, les données de tous les graphiques sont de 2010. Les États membres mentionnés à droite des graphiques, pour lesquels aucune valeur n'est indiquée, sont ceux pour lesquels on ne disposait pas de données. Tous les graphiques, sauf le graphique n° 4, concernent des procédures en première instance. La qualité et l'efficacité d'un système judiciaire devraient, en effet, être visibles dès la première instance, puisqu'il s'agit d'une étape obligatoire pour quiconque est en justice.

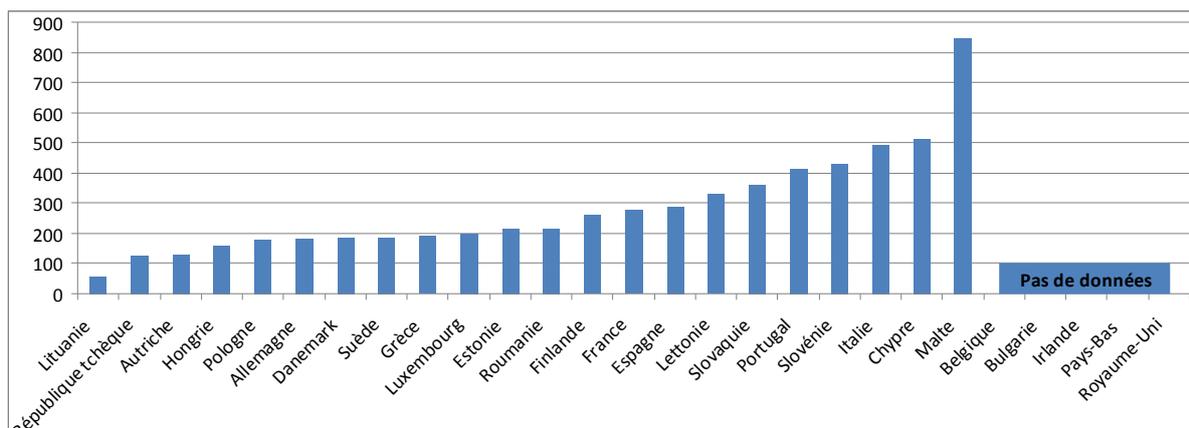
Graphique n° 1: temps nécessaire pour trancher les affaires non pénales* (en jours) (source: étude de la CEPEJ²⁰)



* Les affaires non pénales incluent les affaires civiles et commerciales, les affaires relatives à l'exécution de décisions de justice, les affaires de registre foncier, les affaires de registre du commerce et les affaires de droit administratif.

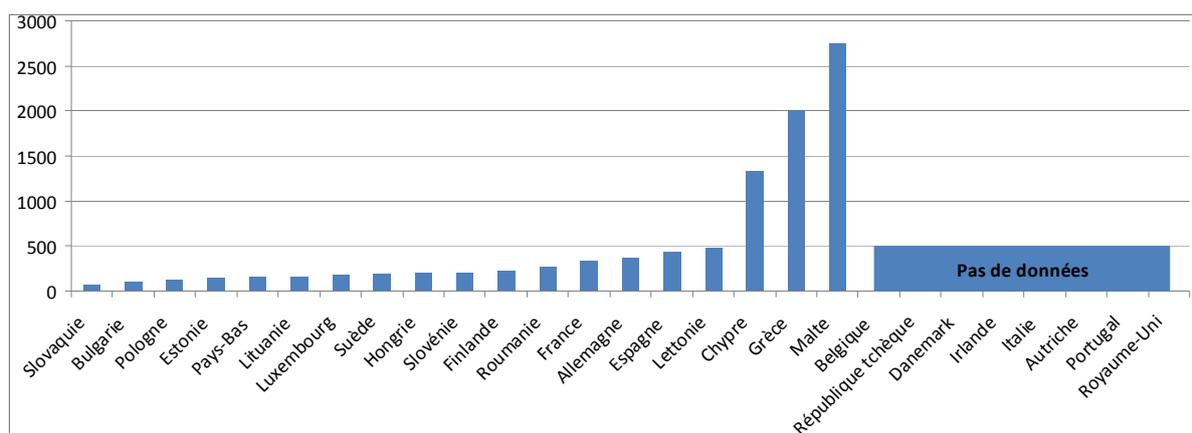
²⁰ Étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires et des économies des États membres de l'UE, réalisée en 2012 par la CEPEJ pour la Commission européenne. http://ec.europa.eu/justice/index_fr.htm

Graphique n° 2: temps nécessaire pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses* (en jours) (source: étude de la CEPEJ)



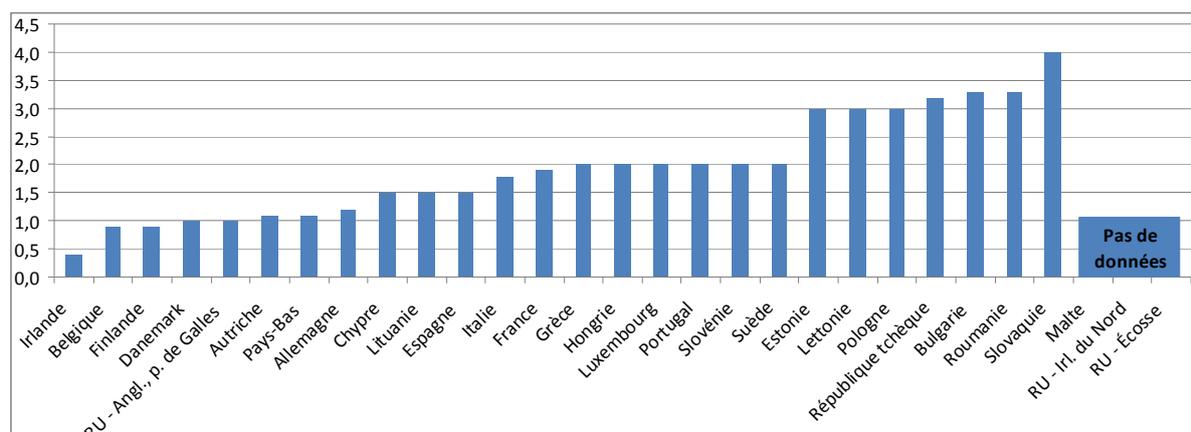
**Les affaires civiles (et commerciales) contentieuses portent sur un litige entre des parties, par exemple un litige relatif à un contrat ou une procédure d'insolvabilité. Par opposition, les affaires civiles (et commerciales) non contentieuses portent sur une procédure gracieuse, par exemple un ordre de recouvrement non contesté.*

Graphique n° 3: temps nécessaire pour trancher les affaires de droit administratif* (en jours) (source: étude de la CEPEJ)



**Les affaires de droit administratif concernent des litiges entre des citoyens et des autorités locales, régionales ou nationales. Elles sont traitées par des juridictions administratives spéciales dans certains pays et par les juridictions civiles dans d'autres.*

Graphique n° 4: temps nécessaire pour trancher les affaires d'insolvabilité* (en années) (sources: étude de la CEPEJ/Banque mondiale: Doing Business)



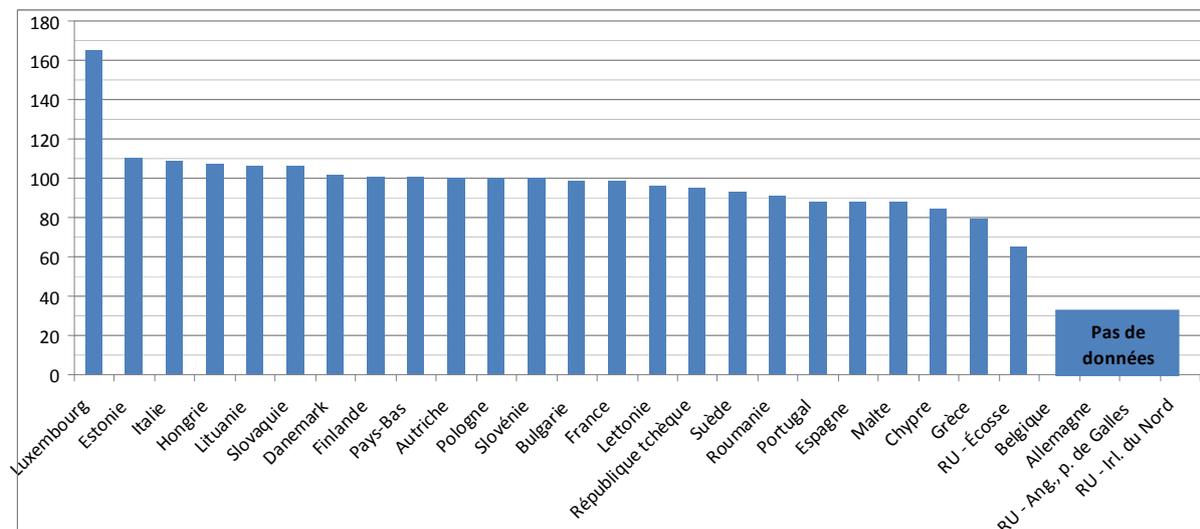
*Temps qu'il faut aux créanciers pour recouvrer leurs créances. La période mesurée va de la défaillance de la société au paiement de tout ou partie des sommes dues à la banque. Les tactiques éventuellement employées par les parties pour retarder la procédure, telles que le dépôt de recours dilatoires ou les requêtes en prorogation, sont prises en considération. Les données sont tirées des réponses de professionnels nationaux de la faillite à un questionnaire. Elles ont été vérifiées via une étude des dispositions législatives et réglementaires applicables et par confrontation avec les informations publiées sur les systèmes de faillite.

- **Les graphiques ci-dessus révèlent des disparités importantes dans la longueur des procédures: dans un tiers des États membres au moins, elles durent deux fois plus longtemps que dans la majorité d'entre eux²¹.**

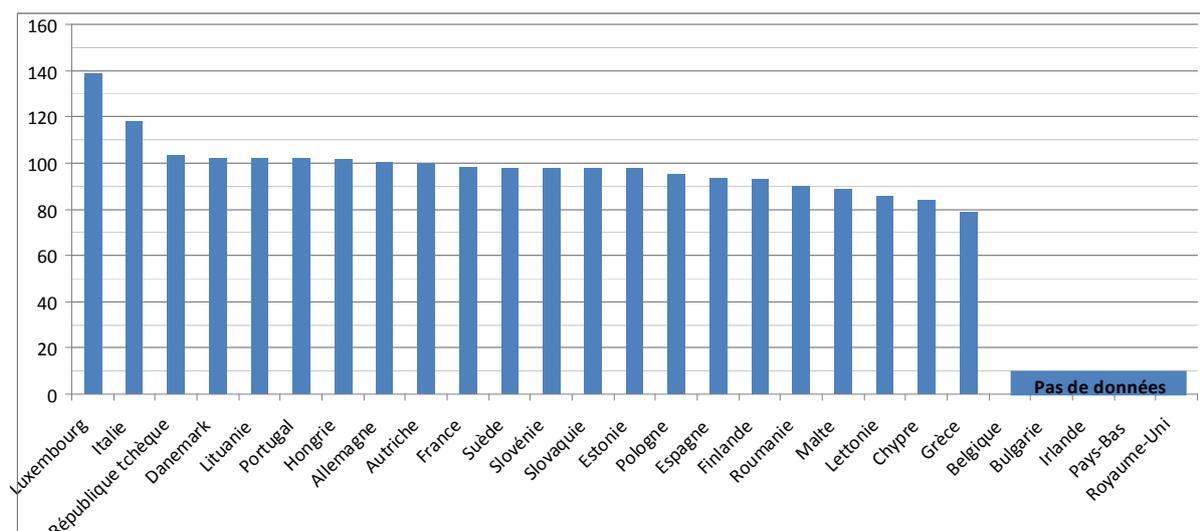
La longueur des procédures est liée à la vitesse à laquelle les juridictions parviennent à trancher les affaires, telle que mesurée par le «taux de variation du stock d'affaires pendantes», ainsi qu'au nombre d'affaires encore en instance (affaires pendantes). Un taux de variation du stock d'affaires pendantes proche de 100 %, ou supérieur, signifie que les juridictions sont en mesure de statuer sur au moins autant d'affaires qu'il ne leur en arrive de nouvelles. Un taux inférieur à 100 % signifie qu'elles en jugent moins que le nombre d'affaires nouvelles et qu'en conséquence, les affaires non tranchées s'accumulent comme affaires pendantes en fin d'année. Une telle situation qui perdure pendant plusieurs années peut être révélatrice d'un problème plus systémique, les arriérés qui s'accumulent venant alourdir la charge de travail des juridictions et ralentir encore plus les procédures.

²¹ Si l'on considère les graphiques n° 1, 2 et 3 ensemble.

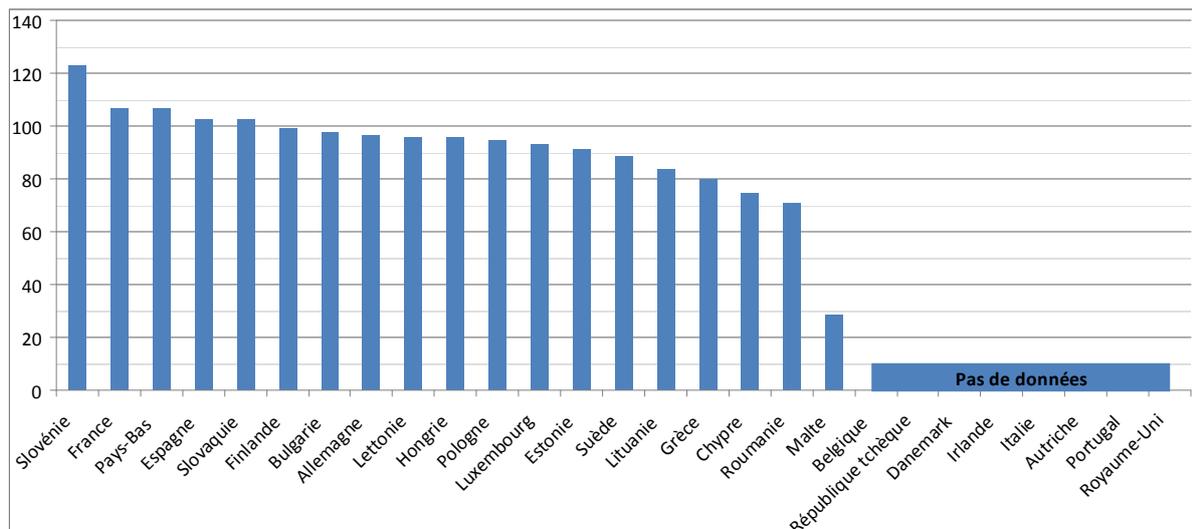
Graphique n° 5: taux d'affaires non pénales tranchées (en % – les valeurs supérieures à 100 % indiquent que plus d'affaires sont jugées qu'il n'en arrive de nouvelles, tandis que les valeurs inférieures à 100 % indiquent le contraire (source: étude de la CEPEJ)



Graphique n° 6: taux d'affaires civiles et commerciales contentieuses* tranchées (en %) (source: étude de la CEPEJ)



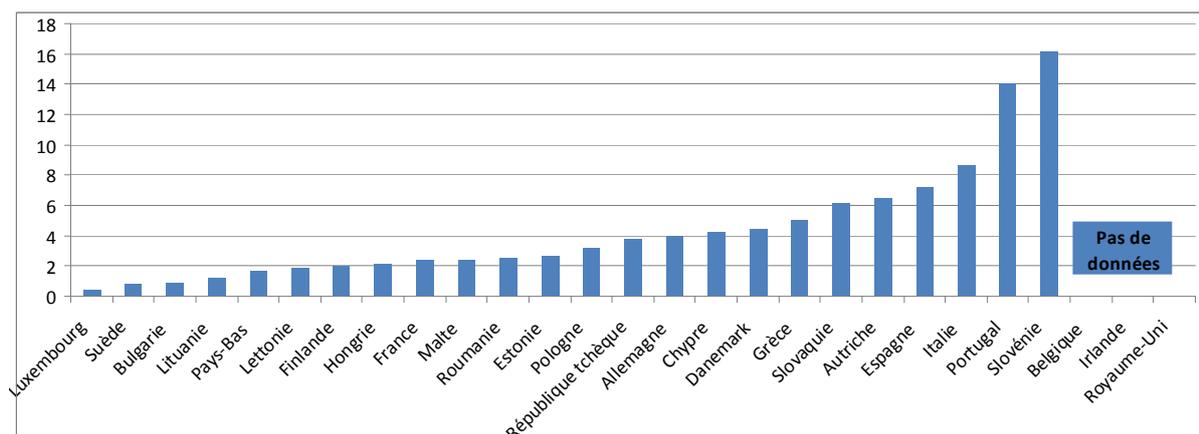
Graphique n° 7: taux d'affaires de droit administratif tranchés (en %) (source: étude de la CEPEJ)



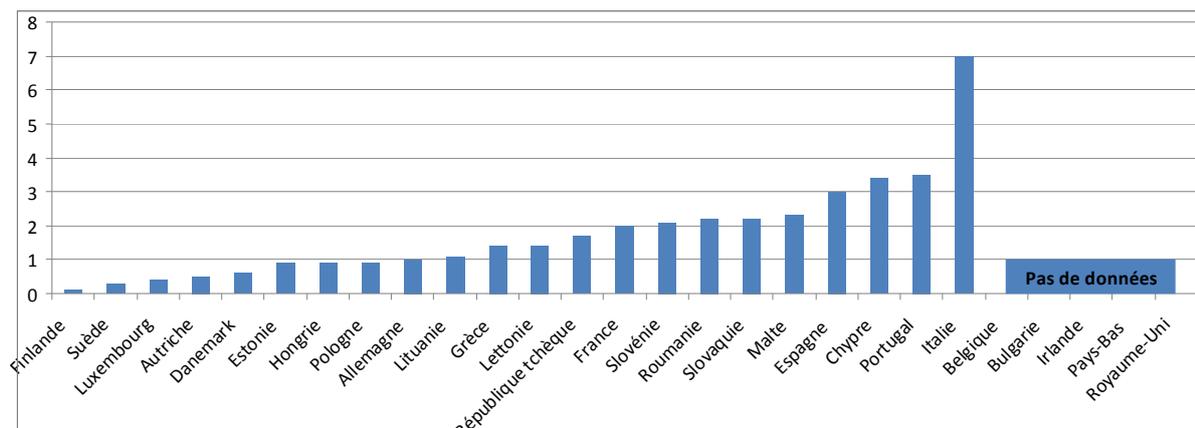
- **Les graphiques ci-dessus montrent que certains États membres peuvent éprouver des difficultés quant à leur capacité à faire juger certaines catégories d'affaires.**

Les graphiques n° 8 à 10 ci-dessous montrent le nombre d'affaires pendantes au début de l'année de référence (soit le 1^{er} janvier 2010). Ce nombre est le résultat de la performance des juridictions l'année précédente. Aussi de faibles taux d'affaires tranchés en 2010, tels que révélés par les graphiques n° 5 à 7 ci-dessus, ne se reflètent-ils pas encore dans les graphiques n° 8 à 10 ci-dessous sur le nombre d'affaires pendantes. Une augmentation du nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année apparaîtra lors des exercices futurs.

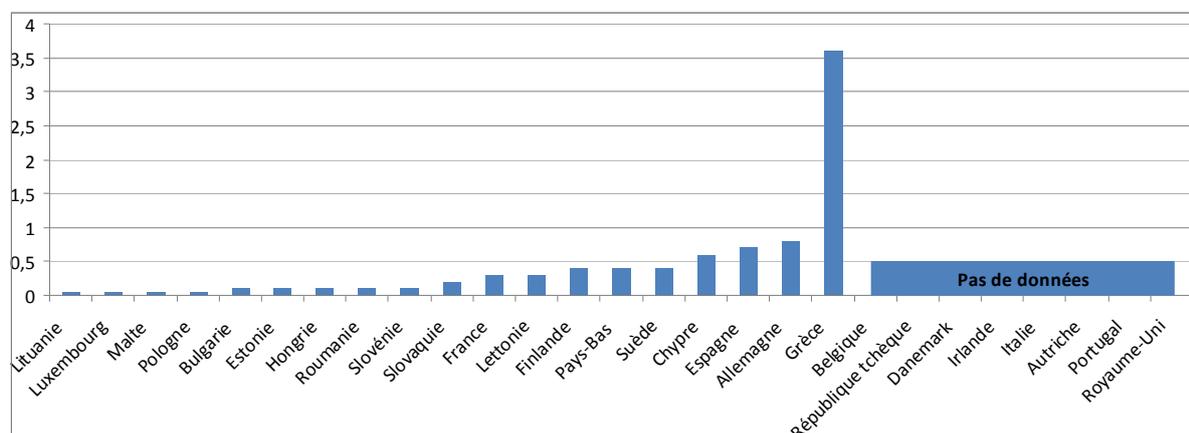
Graphique n° 8: nombre d'affaires non pénales pendantes (pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



Graphique n° 9: nombre d'affaires civiles et commerciales contentieuses pendantes (pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



Graphique n° 10: nombre d'affaires de droit administratif pendantes (pour 100 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



- **Les graphiques ci-dessus montrent que plusieurs États membres ont un nombre particulièrement élevé d'affaires pendantes.**

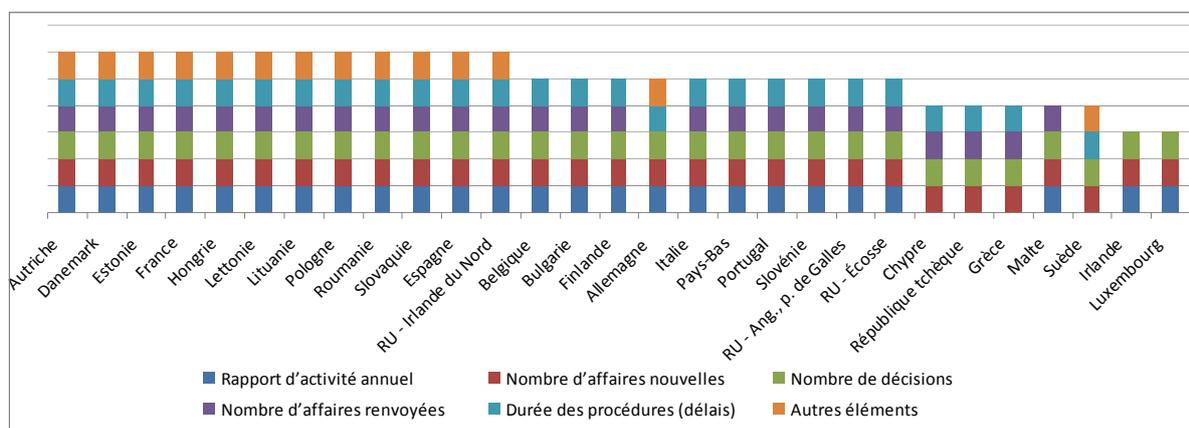
En conclusion, il apparaît que:

- **certains États membres cumulent les facteurs négatifs: de longues procédures en première instance, combinée à un faible taux de variation du stock d'affaires pendantes et/ou un nombre élevé d'affaires pendantes. Ces situations appellent une attention particulière et devraient donner lieu à une analyse approfondie, parce qu'elles pourraient être révélatrices de défaillances plus systémiques, requérant des mesures correctives;**
- **la réduction de la longueur des procédures, lorsqu'elle est excessive, devrait être une priorité, afin d'améliorer l'environnement des entreprises et de le rendre plus attrayant pour les investisseurs.**

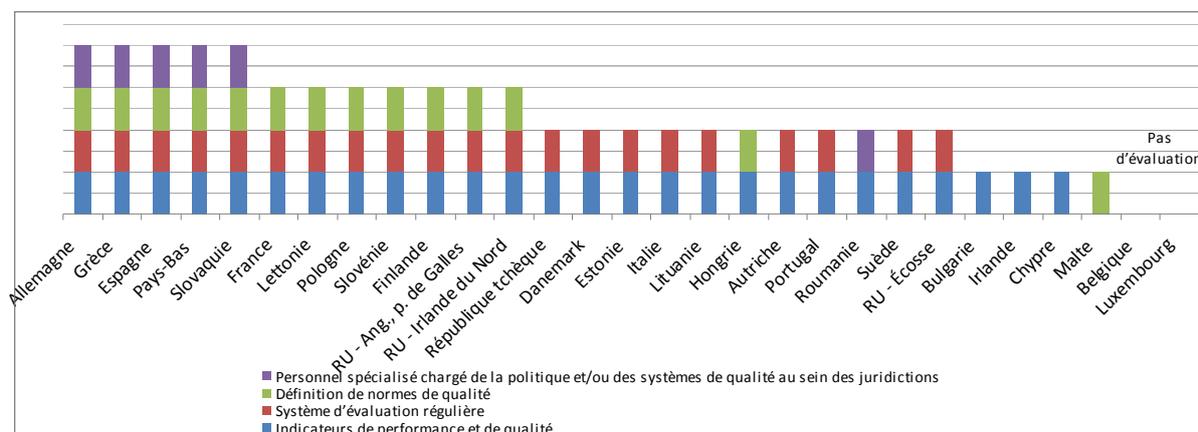
3.2. Le suivi et l'évaluation aident à raccourcir la durée des procédures et à accroître la qualité de la justice

En l'absence de suivi et d'évaluation fiables, il est plus difficile d'améliorer le fonctionnement d'un système de justice. Or, des décisions de justice de qualité médiocre accroissent les risques auxquels les grandes entreprises et les PME sont confrontées dans leur activité, de même qu'elles ont un impact sur les choix des consommateurs. Les décisions peuvent être trop hâtives ou moins prévisibles et les procédures incompréhensibles, ou l'accès à la justice n'être plus garanti. Pour une gestion efficace des affaires en termes de temps, il est nécessaire que le pouvoir judiciaire, les juridictions et tous les utilisateurs finaux de la justice puissent être informés du fonctionnement des cours et tribunaux via un système de suivi régulier. La définition de politiques de qualité et l'évaluation de l'activité des juridictions sont des outils permettant d'accroître la qualité de la justice, de manière à garantir un meilleur accès à la justice ainsi que des décisions de justice fiables, prévisibles et rendues en temps utile.

Graphique n° 11: existence d'un suivi de l'activité des juridictions²² (source: étude de la CEPEJ)



Graphique n° 12: existence d'une évaluation de l'activité des juridictions (source: rapport 2012 de la CEPEJ)



²²

Les indicateurs des graphiques n° 11 à 22 couvrent l'ensemble des juridictions.

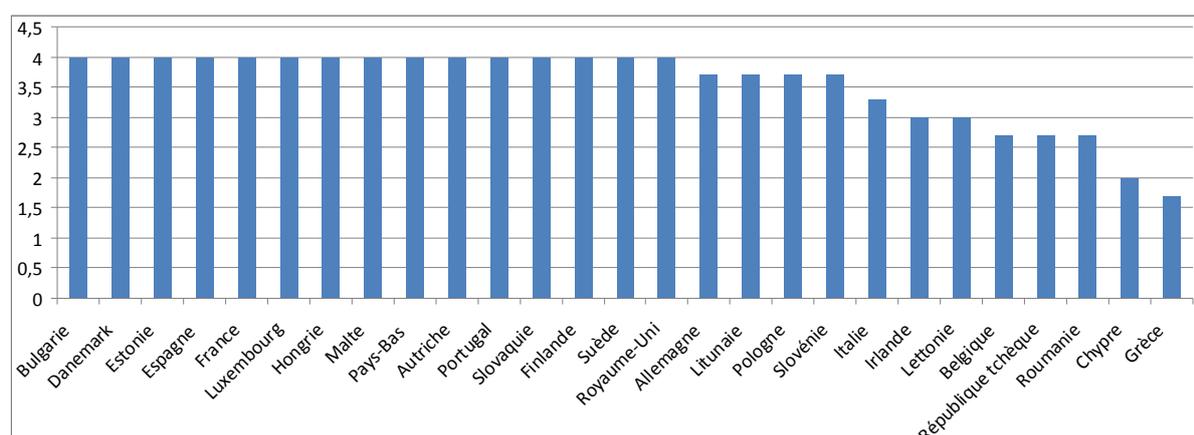
Les graphiques ci-dessus montrent que:

- si une grande majorité d'États membres dispose d'un système de suivi complet, plusieurs autres États membres sont en retard de ce point de vue ou ne publient pas leurs données;
- plusieurs États membres ne soumettent pas l'activité de leurs juridictions à une évaluation régulière et plus de la moitié des États membres n'ont pas défini de normes de qualité.

3.3. Les systèmes de technologies de l'information et de la communication contribuent à réduire la longueur des procédures et facilitent l'accès à la justice

Les systèmes de TIC utilisés pour l'enregistrement et la gestion des affaires sont des outils indispensables à un traitement efficace des affaires dans le temps, dans la mesure où ils permettent aux juridictions de gagner en rapidité et, ce faisant, de réduire la longueur globale des procédures.

Graphique n° 13: systèmes de TIC utilisés pour l'enregistrement et la gestion des affaires (indicateur pondéré - min=0, max=4)²³ (source: étude de la CEPEJ)

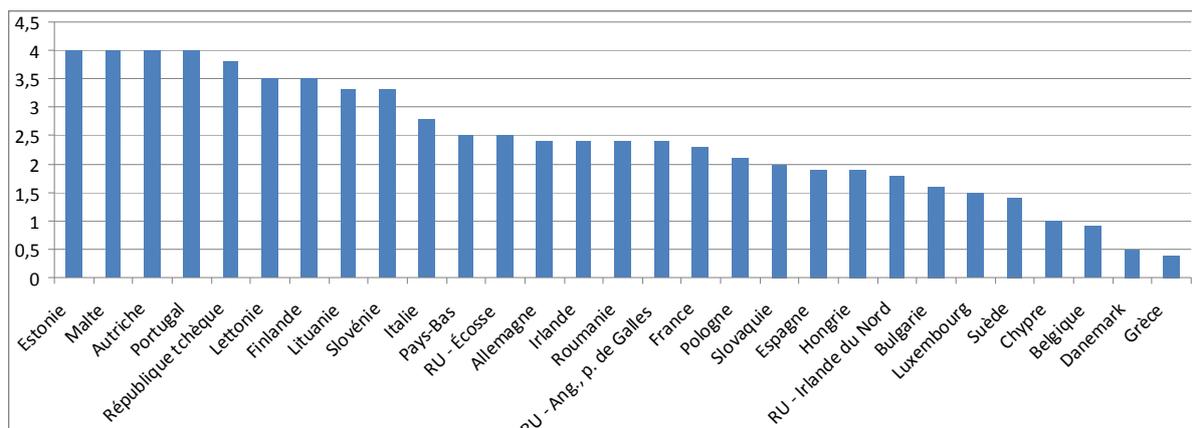


- Le graphique ci-dessus montre qu'une grande majorité d'États membres dispose d'un système bien développé pour l'enregistrement et la gestion des affaires. Dans plusieurs États membres, le développement informatique est toutefois en retard.

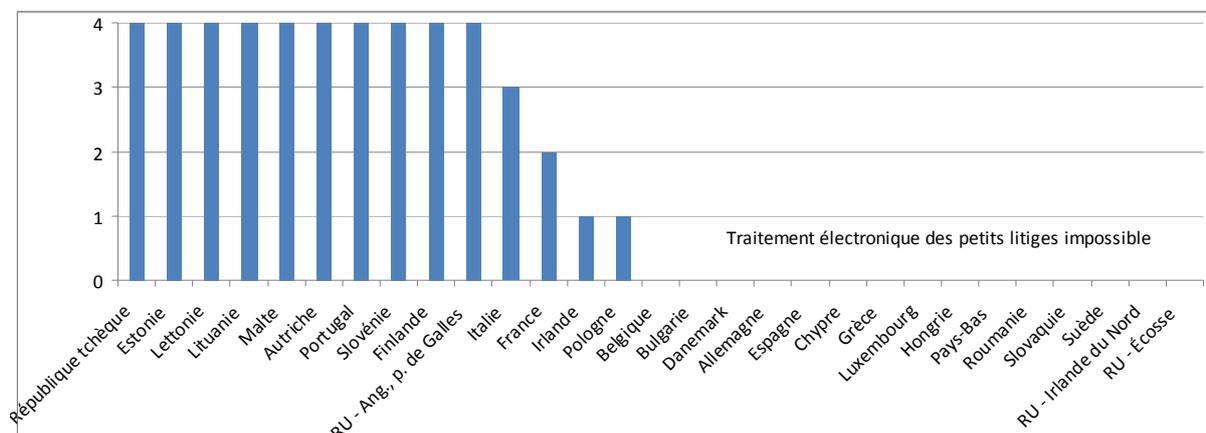
Les systèmes de TIC utilisés pour la communication entre les juridictions et les parties (permettant, par exemple, de former un recours par voie électronique) peuvent contribuer à réduire les retards et les coûts supportés par les particuliers et les entreprises, en leur facilitant l'accès à la justice. Ces systèmes jouent aussi un rôle croissant dans la coopération transfrontière entre les autorités judiciaires et facilitent ainsi la mise en œuvre de la législation de l'UE.

²³ Les graphiques n° 13 et 14 présentent des indicateurs composites, construits à partir de plusieurs indicateurs relatifs aux systèmes de TIC, dont chacun mesure l'existence de tels systèmes sur une échelle de 0 à 4 (0=aucune juridiction n'en est dotée; 4=100 % des juridictions en sont dotées).

Graphique n° 14: communication électronique entre les juridictions et les parties (indicateur pondéré - min=0, max=4) (source: étude de la CEPEJ)

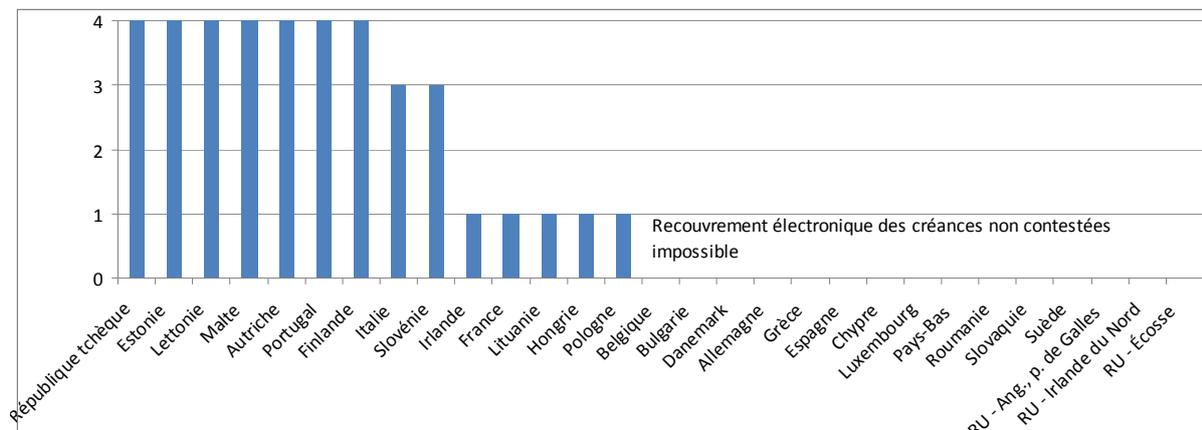


Graphique n° 15: traitement électronique des petits litiges (0=possible dans 0 % des juridictions; 4=possible dans 100 % des juridictions) (source: étude de la CEPEJ)

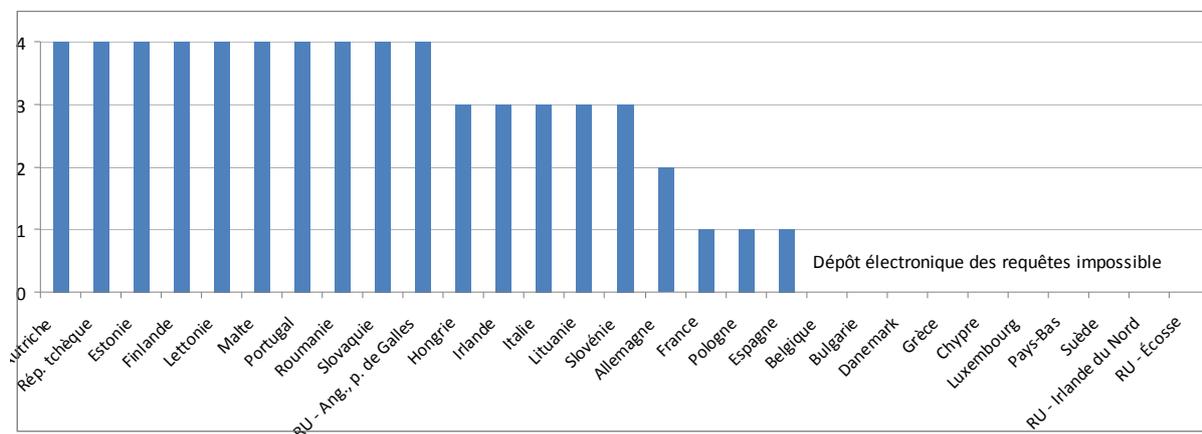


*La notion de « petit litige » renvoie à une affaire civile dans laquelle la valeur monétaire du litige est relativement faible (cette valeur étant variable selon les États membres).

Graphique n° 16: recouvrement électronique des créances non contestées (0=possible dans 0 % des juridictions; 4=possible dans 100 % des juridictions) (source: étude de la CEPEJ)



Graphique n° 17: dépôt électronique des requêtes (0=possible dans 0 % des juridictions; 4=possible dans 100 % des juridictions) (source: étude de la CEPEJ)

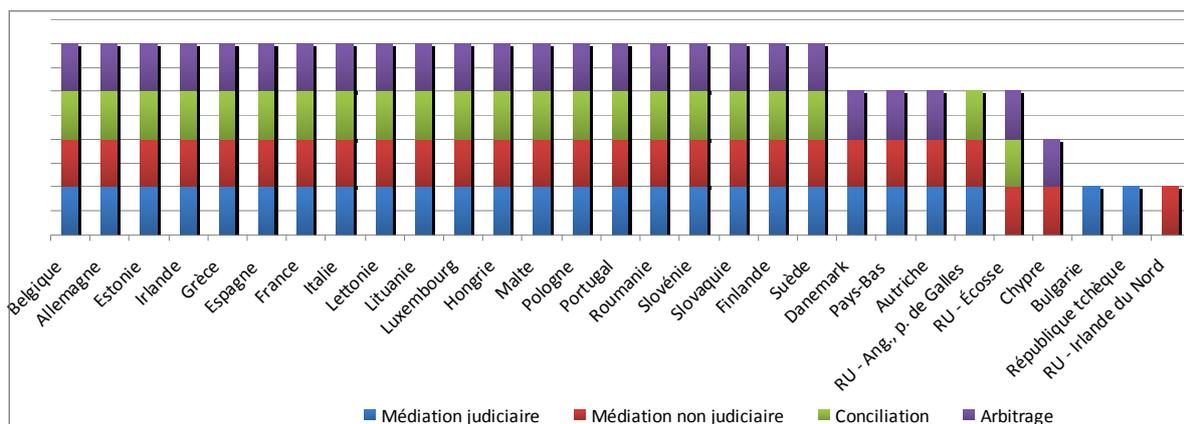


Les graphiques ci-dessus montrent qu'il existe des disparités importantes, entre les États membres, dans l'état de développement des systèmes de TIC utilisés pour l'échange d'informations entre les juridictions et les parties.

3.4. Méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges employées pour décharger les juridictions

Une médiation efficace et d'autres méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges permettent un règlement amiable rapide entre les parties, réduisent le volume d'affaires pendantes et peuvent ainsi avoir une incidence positive importante sur la charge de travail des juridictions, qui sont alors davantage à même de tenir des délais raisonnables. Des méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges de qualité peuvent représenter une alternative crédible aux procédures judiciaires classiques et contribuer à créer une culture de résolution pacifique des conflits.

Graphique n° 18: existence de méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges (source: étude de la CEPEJ)



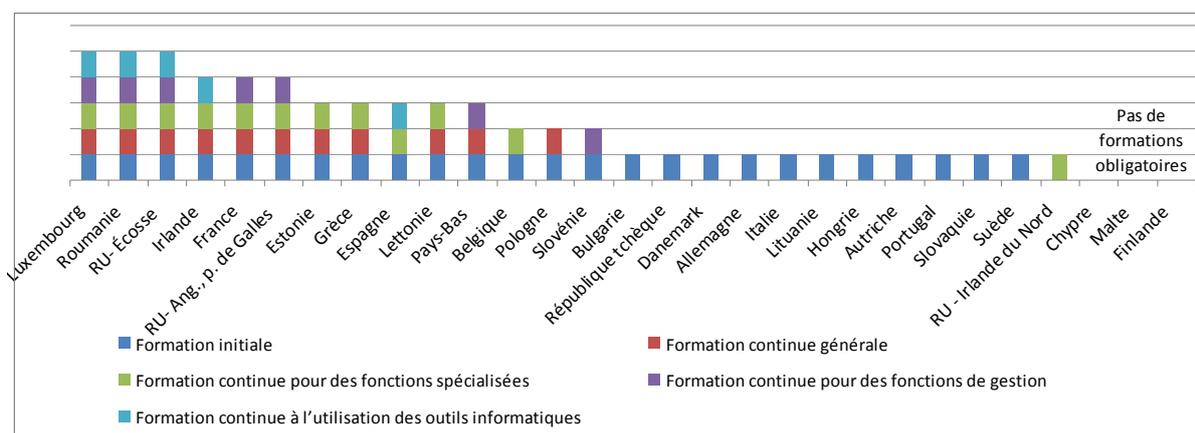
- **Les graphiques ci-dessus montrent que presque tous les États membres disposent de méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges, mais on n’a bien souvent pas de preuves de leur utilisation dans les litiges commerciaux.**
- **Les États membres devraient encourager la mise à disposition d’une médiation et d’autres méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges de qualité.**

3.5. Promouvoir la formation des juges peut contribuer à accroître l’efficacité de la justice

Les politiques de formation peuvent faire partie des normes de qualité appliquées au système judiciaire. La formation initiale et continue est importante pour le maintien et l’accroissement des connaissances et des compétences du personnel judiciaire. Elle est d’autant plus importante que les législations nationales et européenne évoluent constamment, que la pression pour satisfaire les attentes des utilisateurs finaux s’accroît et que la gestion de la justice tend à se professionnaliser. Même si la formation des juges sur une base volontaire est une pratique normale dans certains États membres, leur formation obligatoire signale un engagement à promouvoir l’actualisation de leurs connaissances et de leurs compétences.

Graphique n° 19: formation obligatoire des juges (source: rapport 2012 de la CEPEJ)²⁴

²⁴ Les trois États membres mentionnés à droite du graphique ne disposent pas d’un programme de formation obligatoire des juges.

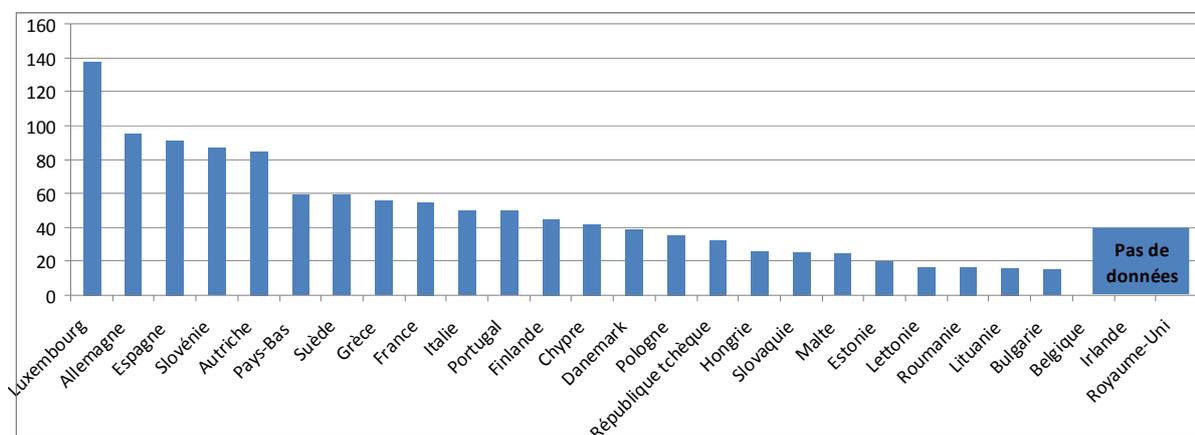


➤ Le graphique ci-dessus montre que les politiques de formation continue obligatoire pour les juges sont très diverses selon les États membres.

3.6. Ressources

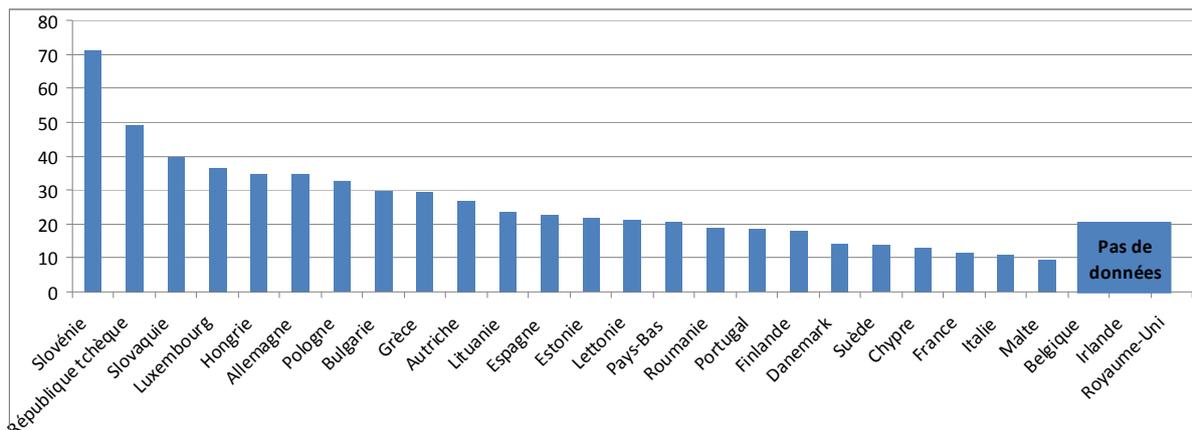
Pour garantir la qualité, l'indépendance et l'efficacité d'un système judiciaire national, il est nécessaire de le doter de ressources financières et humaines adéquates, compte tenu de la tradition juridique propre au pays considéré. Dans ce contexte, les données peuvent être influencées par la nature contradictoire ou inquisitoire du système judiciaire. Investir dans la bonne organisation du système judiciaire peut contribuer de manière non négligeable à assurer une croissance durable.

Graphique n° 20: budget alloué aux juridictions* (en EUR par habitant) (source: étude de la CEPEJ)



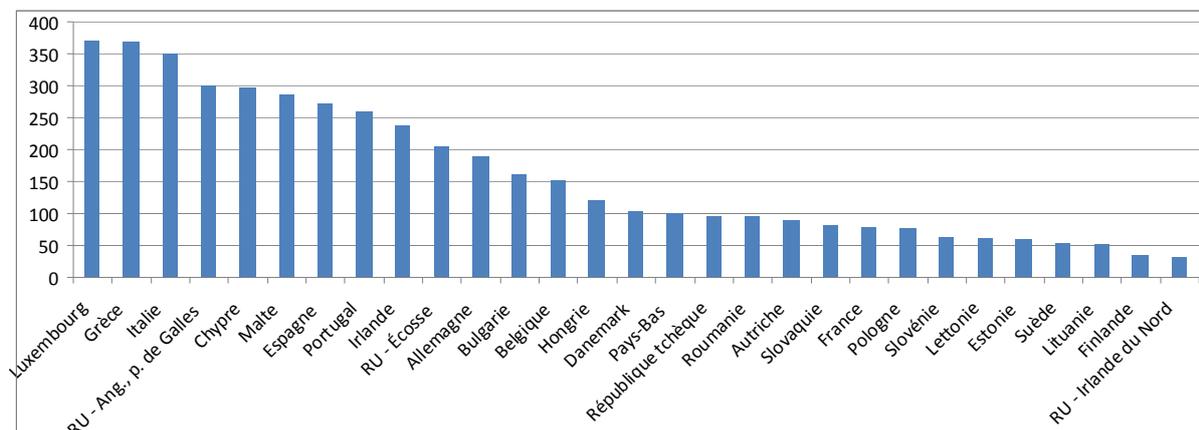
*Il s'agit du budget public annuel approuvé (non du budget réellement exécuté) alloué au fonctionnement de toutes les juridictions (civiles, commerciales et pénales, services du ministère public et aide juridique non compris), quelle que soit la source de ce budget. Pour les États membres de l'UE pour lesquels le budget total annuel approuvé alloué à l'ensemble des juridictions ne peut être séparé des chiffres afférents aux services du ministère public (Belgique, Allemagne, Espagne, Grèce, France, Luxembourg et Autriche), le graphique prend en considération le montant total (pour la Belgique, l'Espagne et l'Autriche, l'aide juridique est aussi incluse). S'il y a lieu, le budget annuel approuvé alloué au fonctionnement de toutes les juridictions comprend le budget alloué à la fois au niveau national et au niveau des entités régionales ou fédérales.

Graphique n° 21: nombre de juges* (pour 100 000 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



*Inclut les juges à temps plein, plus, s'il y a lieu, les «Rechtspfleger» (fonctionnaires de justice), qui ont l'autorité de rendre des décisions et/ou des arrêts de leur propre chef.

Graphique n° 22: nombre d'avocats* (pour 100 000 habitants) (source: étude de la CEPEJ)



*Le terme «avocat» désigne une personne qualifiée et habilitée conformément au 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 Rec(2000)21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat].

- **Les graphiques ci-dessus révèlent des approches différentes quant aux ressources financières et humaines investies dans le système judiciaire, y compris entre les États membres où la longueur des procédures est similaire.**

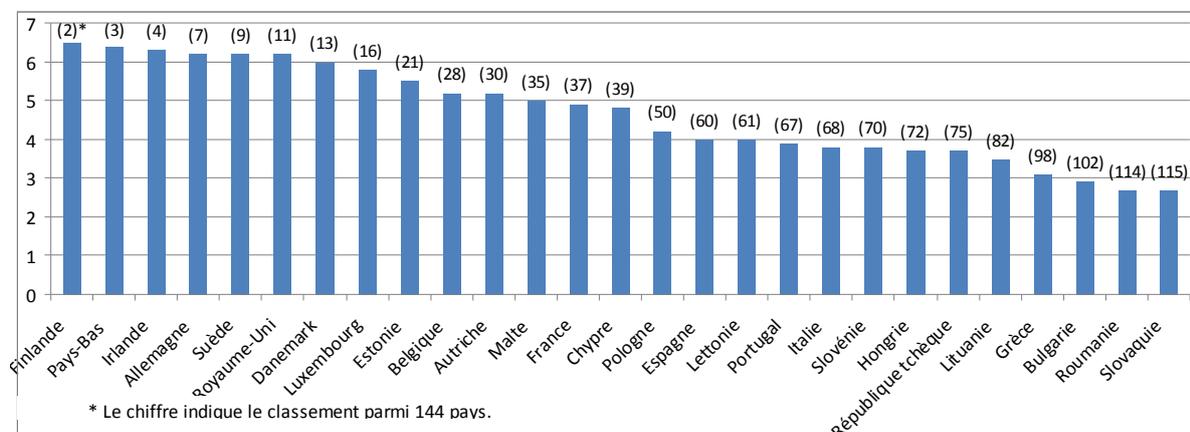
3.7. Des disparités dans la perception de l'indépendance

Une justice perçue comme indépendante favorise la croissance. Dès lors que l'indépendance de la justice garantit la prévisibilité, la fiabilité, l'équité et la stabilité de l'ordre juridique dans lequel les entreprises exercent leur activité, la perception d'un manque d'indépendance peut décourager l'investissement. D'une manière générale, il ne faut pas seulement que justice soit faite; il faut encore qu'elle soit vue comme telle. L'indépendance de la justice est aussi une

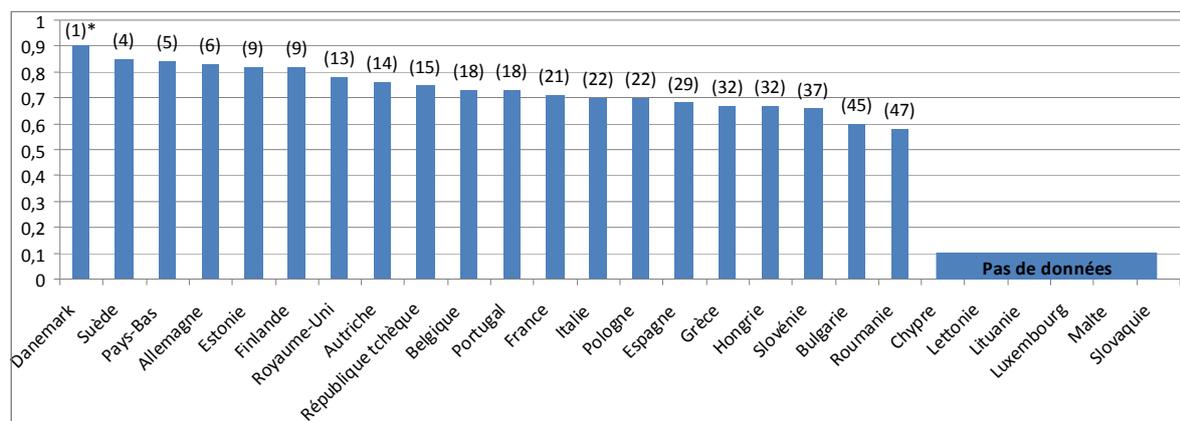
exigence découlant du droit à un recours effectif, consacré par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Graphique n° 23: indépendance de la justice (telle qu'elle est perçue - plus la valeur est élevée, meilleure est la perception)

(source: Forum économique mondial)²⁵



Graphique n° 24: indépendance de la justice civile (telle qu'elle est perçue - plus la valeur est élevée, meilleure est la perception) (source: World Justice Project)



*Le chiffre indique le classement parmi 97 pays.

- **Même si plusieurs États membres se classent parmi les dix premiers mondiaux pour ce qui est de la perception de l'indépendance de leur système judiciaire, les graphiques ci-dessus montrent que, dans certains autres États membres, les entreprises utilisatrices finales de la justice ont une perception assez médiocre de son indépendance. Ce constat appelle une attention particulière et invite à analyser de manière plus approfondie les raisons de cette défiance.**

²⁵

A répondu à l'étude un échantillon représentatif d'entreprises de tous pays, actives dans les principaux secteurs de l'économie (agriculture, industrie manufacturière, industrie non manufacturière et services).

4. SUIVI DES CONCLUSIONS DU TABLEAU DE BORD 2013

4.1. Suivi dans le contexte des réformes judiciaires menées dans les États membres

Les principales conclusions du tableau de bord 2013 mettent en évidence les domaines appelant un traitement prioritaire. La Commission traduira comme suit ces priorités en action:

- les problèmes révélés par le tableau de bord seront pris en considération dans la préparation des analyses par pays qui seront prochainement conduites dans le cadre du semestre européen 2013. Ils guideront aussi les travaux menés dans le cadre des programmes d'ajustement économique;
- la Commission a en outre proposé, au titre du prochain cadre financier pluriannuel, une contribution du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen aux réformes des systèmes judiciaires nationaux.

4.2. Comblent les lacunes de la collecte de données

L'expérience faite lors de l'établissement du tableau de bord 2013 a montré toute la difficulté de collecter des données fiables et comparables. Assurer la comparabilité des données est, de fait, problématique, parce que les systèmes de justice nationaux et leurs procédures sont très variables et parce que certains États membres n'utilisent pas de définitions standard pour le suivi des données.

Même s'il existe des systèmes de suivi dans une bonne moyenne de l'UE, certains États membres ne collectent pas leurs données d'une manière qui permette une évaluation et une comparaison objectives avec les autres États membres. Outre la difficulté d'obtenir des données comparables, certaines données, relatives, par exemple, au coût des procédures, aux mesures provisoires, aux affaires de médiation et aux procédures d'exécution, sont manquantes pour pratiquement tous les États membres.

Eu égard à l'importance d'avoir des systèmes de justice nationaux qui fonctionnent bien pour la réalisation des objectifs de l'Union, tous les États membres devraient veiller, en priorité, à la collecte de données impartiales, fiables, objectives et comparables et à leur mise à disposition au soutien du présent exercice. Les États membres – et les pouvoirs judiciaires nationaux – ont mutuellement intérêt à développer la collecte de telles données aux fins d'une meilleure définition des politiques de justice.

La CEPEJ joue un rôle particulièrement essentiel de ce point de vue, et la Commission insiste sur l'importance que tous les États membres coopèrent pleinement avec la CEPEJ, en lui fournissant les données demandées.

La Commission étudiera aussi les moyens d'améliorer la collecte des données. En particulier, elle a l'intention:

- de recourir à des études de terrain ciblées sur la manière dont les systèmes de justice fonctionnent dans la pratique dans le contexte de l'application de certaines législations de l'UE visant à favoriser la croissance, ainsi qu'à des enquêtes Eurobaromètre qualitatives permettant de recueillir le point de vue de praticiens du droit et de différents utilisateurs finaux;
- d'examiner avec les réseaux d'autorités judiciaires et de juges comment améliorer, au niveau national, la qualité et la disponibilité de données comparables ainsi que leur collecte, notamment en ce qui concerne l'indépendance structurelle de la justice;

- d'étudier avec Eurostat comment améliorer la collecte de données comparables pour les indicateurs les plus significatifs.

4.3. Prochaines étapes

La qualité, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires sont des composantes structurelles importantes d'une croissance durable et de la stabilité sociale dans tous les États membres et elles sont essentielles à une mise en œuvre effective du droit de l'UE. Sur la base du présent tableau de bord, la Commission invite les États membres, le Parlement européen²⁶ et toutes les autres parties prenantes à engager un dialogue franc et une collaboration constructive, en vue d'une amélioration continue des systèmes de justice nationaux de l'UE, dans le cadre du semestre européen, de la stratégie de l'Europe pour la croissance «Europe 2020», du renforcement du marché unique et du projet de l'UE pour les citoyens.

À moyen terme, la Commission entend lancer un vaste débat sur le rôle de la justice dans l'UE. Les 21 et 22 novembre 2013, elle organisera ainsi les Assises de la justice, une conférence de haut niveau qui réunira des décideurs politiques européens et nationaux de haut rang, des juges des cours suprêmes et d'autres juridictions, ainsi que des représentants des autorités judiciaires, des professions juridiques et de toutes les autres parties prenantes. Une telle réflexion collective est indispensable à la création d'un véritable espace européen de la justice, qui réponde aux attentes des citoyens et contribue à une croissance durable, sur la base de l'État de droit et des autres valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.

²⁶ Et notamment sa commission des affaires juridiques (JURI), sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) et sa commission des affaires économiques et monétaires (ECON).