

Analyse et propositions sur la méthode de collecte des données par la CEPEJ (Palermo, 1^{er} février 2008)

(Giacchino Natoli - Movimento per la Giustizia - Italie)

§ 1. Introduction

En décembre 2004, la *Commission européenne pour l'efficacité de la Justice* (CEPEJ) a adopté le rapport "*Systèmes judiciaires européens: faits et chiffres*". Il s'agissait d'une première en Europe.

Ce document était le résultat d'un exercice expérimental, basé sur un questionnaire d'évaluation des systèmes judiciaires, visant à obtenir des données quantitatives et qualitatives comparables, concernant l'organisation et le fonctionnement des systèmes judiciaires dans 40 des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Malgré les limites et les lacunes inhérentes à son caractère expérimental, le rapport a montré qu'un tel exercice d'évaluation est possible et surtout qu'il est utile, puisqu'il fournit des données dans des domaines essentiels pour la compréhension du fonctionnement des systèmes judiciaires européens.

Le rapport a été étudié par les autorités judiciaires de nombreux Etats membres pour mettre en évidence les lacunes de leur propre système et pour élaborer des réformes.

Le rapport 2006 est le résultat d'un nouveau processus d'évaluation et il présente les résultats d'une enquête menée dans 45 Etats européens.

Ce processus a pour but de définir progressivement un noyau de *données-clé*, qui devront être collectées régulièrement et traitées de la même façon dans tous les Etats membres.

Il devrait ainsi permettre de faire ressortir des indicateurs communs sur la qualité et l'efficacité du fonctionnement de la justice dans le Conseil de l'Europe et d'évaluer l'évolution de la situation d'un exercice à l'autre.

Nous tous croyons à l'importance de ce projet sur l'efficacité de la justice, mais il faut adopter beaucoup de précautions et de précisions surtout avant de parler de «*qualité de la justice*».

En effet, donner une définition de ce concept est beaucoup plus difficile, parce que la notion de «*qualité*» est la synthèse complexe de facteurs nombreux, relevant de plans différents et qui ne peuvent tous être saisis par les mêmes outils.

C'est pourquoi la CEPEJ a choisi de mettre en avant la diversité des constituants qui font la «*qualité de la justice* ».

Ceci pourrait se traduire par l'idée que cette «*qualité*» est comparable à un triangle, dont les sommets sont l'efficacité, l'éthique et la légitimité.

Et alors seulement les systèmes judiciaires nationaux qui se situeront à l'intérieur du triangle ainsi délimité seront conformes à une «*justice de qualité*».

Ces trois facteurs principaux sont unis entre eux par des interactions réciproques, qui marquent leurs rôles convergents dans la construction d'une <justice de qualité>. L'objectif sera de fournir aux responsables des juridictions des tests pouvant être largement utilisés et diffusés.

Donc, nous désirons que MEDEL - comme partenaire de la CEPEJ - puisse suggérer des modifications à la collecte des données-clé pour les prochains rapport (à partir du rapport 2008) au but d'améliorer l'évaluation de l'efficacité des divers systèmes judiciaires.

L'autre objectif est de relever des spécificités nationales, qui puissent expliquer tout à fait certains résultats ou certains détails différents de chaque système.

§ 2. Les difficultés objectives

Le rapport 2006 a écrit que comparer des données quantitatives de pays différents (avec des situations judiciaires particulières) est une tâche très difficile, qui doit être appréhendée avec précaution, tant par les experts au moment de la conception du rapport, que par le lecteur pour comprendre le fonctionnement des systèmes judiciaires européens.

La CEPEJ a donc créé, en 2005, un Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires afin de réviser le questionnaire à la lumière des conclusions de l'exercice pilote 2004 pour assurer la collecte et le traitement de nouvelles données et pour préparer le rapport 2006 et les suivants.

Le principal objectif de la révision de la grille est d'élaborer un questionnaire utilisable, de façon systématique, pour les futures exercices d'évaluation.

Cette finalité est très importante et - comme j'ai déjà dit - il faut faire encore beaucoup d'efforts pour améliorer la collecte des données futures (à partir de 2008) par des intégrations bien mirées, parce que les résultats bruts doivent être pondérés par plusieurs ratios pour prendre sens.

§ 3. Le possible développement des prochains rapports

En particulière, par exemple, il faut estimer dans le prochain future - pour mieux quantifier les performances de chaque système - le ratio entre le montant total du budget affecté au fonctionnement des tribunaux et du ministère public dans chaque pays et le nombre global des affaires (pénales et civiles) auxquelles les tribunaux et les parquets doivent donner une réponse de justice.

En effet, en cette perspective, les nouveaux résultats réalisables peuvent devenir très différents.

En Italie, par exemple, le ratio entre le budget global et le nombre des procédures (civiles et pénales) destiné aux tribunaux colloque le pays aux premières positions.

Au contraire, le seul ratio brut entre le budget global national et les procédures décidées (ou autrement terminées) est bien pire.

Les chiffres portées par le Rapport 2006 (tableau 2) pourront expliquer mieux la question.

Tableau 2.

Budget alloué à l'ensemble des tribunaux en 2004

Pays	Budget annuel total consacré à l'ensemble des tribunaux (sans le ministère public et l'aide judiciaire)	Budget annuel total consacré à l'ensemble des tribunaux (sans le ministère public et l'aide judiciaire) par habitant	Budget annuel total consacré à l'ensemble des tribunaux (sans le ministère public et l'aide judiciaire) par habitant en pourcentage du PIB per capita	Budget annuel total consacré à l'ensemble des tribunaux (sans le ministère public et l'aide judiciaire) par habitant en pourcentage du salaire moyen brut
Albanie	10 486 065 €	3,4 €	0,18 %	0,14 %
Andorre *	4 447 193 €	57,8 €	0,26 %	0,39 %
Azerbaïdjan	6 915 057 €	0,8 €	0,10 %	0,08 %
Bosnie-Herzégovine	59 262 904 €	15,5 €	0,89 %	0,33 %
Bulgarie	48 900 313 €	6,3 €	-	0,26 %
Croatie	159 988 552 €	36,0 €	0,58 %	0,38 %
Chypre	17 997 698 €	26,1 €	0,36 %	0,22 %
République tchèque	241 292 690 €	23,6 €	0,28 %	0,35 %
Danemark	155 000 000 €	28,7 €	-	-
Estonie	20 700 000 €	15,3 €	0,23 %	0,27 %
Finlande	211 636 000 €	40,4 €	0,14 %	0,12 %
France	2 257 981 000 €	36,3 €	0,14 %	0,09 %
Géorgie	7 206 338 €	1,6 €	0,17 %	0,16 %
Hongrie	276 563 900 €	27,4 €	0,34 %	0,39 %
Islande	9 400 000 €	32,0 €	0,09 %	0,08 %
Irlande	97 991 000 €	24,3 €	0,07 %	0,09 %
Italie	2 749 944 000 €	47,0 €	0,20 %	0,21 %
Lettonie	21 074 355 €	9,1 €	0,19 %	0,25 %
Liechtenstein	8 611 142 €	248,9 €	0,23 %	0,33 %
Lituanie	38 045 065 €	11,1 €	0,21 %	0,28 %
Malte	8 679 000 €	21,6 €	0,22 %	0,19 %
Moldova	26 015 100 €	7,7 €	1,34 %	0,90 %
Monaco *	3 020 010 €	100,6 €	-	-
Monténégro	6 791 731 €	10,9 €	0,52 %	0,30 %
Pays-Bas	762 607 000 €	46,8 €	0,16 %	0,15 %
Norvège	164 000 000 €	35,6 €	0,08 %	0,09 %
Pologne	813 729 185 €	21,3 €	0,41 %	0,34 %
Roumanie	117 961 263 €	5,4 €	0,20 %	0,22 %
Fédération de Russie	1 545 651 802 €	10,8 €	0,31 %	0,45 %
Serbie	70 207 781 €	9,4 €	0,42 %	0,27 %
Slovaquie	79 339 027 €	14,7 €	0,24 %	0,29 %
Slovénie	111 500 000 €	55,8 €	0,43 %	0,41 %
Espagne *	2 231 531 310 €	52,0 €	0,27 %	0,21 %
Suède	463 687 163 €	51,3 €	0,18 %	0,16 %
Angleterre & Pays de Galles (RU)	429 000 000 €	8,1 €	0,03 %	0,02 %
Ecosse (RU)	93 301 917 €	18,4 €	0,07 %	0,05 %

* budget estimé

Eh bien, en comparant seulement des pays homogènes pour caractéristiques sociales et juridiques, il faut dire que le budget annuel global consacré en Italie à l'ensemble des tribunaux est égal à € 2,75 milliards. La France destine au même but € 2,26 milliards et l'Espagne € 2,23 milliards (l'Allemagne, le Portugal et la Grèce n'ont pu fournir le chiffre du budget consacré aux tribunaux: voir note 3).

L'Italie, donc, est située à la première place.

Au contraire, en face de 5.378.221 affaires civiles et pénales existantes en Italie (avec un ratio de dépense de 511 € pour chaque dossier), la France enregistre 4.353.330 affaires civiles et pénales (ratio 519 €) et l'Espagne 7.047.092 affaires civiles et pénales (ratio 317 €).

L'Espagne, donc, montre le meilleur résultat par ratios pour chaque dossier, avec un investissement inférieur à celui-là de l'Italie et de la France.

Mais il y a un petit problème dans cette acte récognitif: parce que, en effet, le montant des affaires civiles italiennes ne comprends pas les données statistiques regardantes la matière fiscale et tributaire, qui en Italie (mais - je pense - aussi dans autres pays) n'a rien à voir avec la magistrature ordinaire.

§ 3.1 - Les affaires civiles et administratives traitées par le tribunaux

Dans le tableau suivant le nombre total d'affaires civiles reçues par les tribunaux, ainsi que les décisions, les affaires pendantes, les durées et les appels sont présentés. Toutefois les données dans ces tableaux ne sont pas facilement comparables, car certains pays ont défini de manière différente une affaire civile.

Tableau 37. Nombre de procédures pour des affaires civiles et administratives en 2004

Pays	Q68 Nombre total d'affaires civiles devant les tribunaux (contentieuses et non contentieuses)	Q69-1 Nouvelles affaires civiles et administratives contentieuses (1ère instance)	pour 100 000 habitants	Q69-2 Décisions au fond	Q69-3 % des décisions ayant fait l'objet d'un appel à une instance supérieure	Q 69-4 Affaires pendantes au 1 janvier 2005	Q 69-5 % d'affaires pendantes de plus de 3 ans
Albanie	41 755	24 960	813	-	9,0	3 386	0,0
Andorre	3 765	3 070	3 993	1 100	1,9	1 426	1,3
Arménie	101 703	101 703	3 168	84 851	4,6	5 927	
Autriche	4 807 881	818 213	9 970	44 169	32,2	177 106	1,5
Azerbaïdjan	53 249	53 249	638	38 252	21,9	4 616	
Belgique	700 709	694 986	6 653	733 890	5,1		
Bulgarie	680 742	573 399	7 388	542 417		68 852	
Croatie	417 223	160 790	3 618			237 749	
Chypre	338 159	29 043	4 212	31 220	1,0	32 679	20,0
République tchèque	1 209 659	285 469	2 793	316 367		171 454	5,9
Danemark	141 486	126 696	2 347		2,0	35 308	
Estonie	37 781	25 301	1 873	25 682	9,3	11 826	7,6
Finlande	176 171	9 460	181	9 715	24,6	5 682	4,0
France	3 390 413	1 779 344	2 862	1 368 181	12,8	1 490 000	12,0
Allemagne	13 755 061	3 083 980	3 738	1 375 938	23,4	1 510 916	
Grèce	n.r.	168 651	1 525	113 748	100,0	34 087	
Hongrie	635 000	165 027	1 634	86 965	25,2	76 203	1,4
Islande	25 664	1 296	441		0,9	728	0,0
Irlande	135 510	130 391	3 228	7 716	19,0		
Italie	3 944 961	3 600 526	6 159	1 156 045	21,8	4 087 311	
Lettonie	116 808	59 156	2 551	44 491	6,6	20 720	1,4
Liechtenstein	831	416	1 202	89		154	
Lituanie	152 132	152 132	4 441	149 646	5,0	1 779	
Luxembourg	12 079	4 315	948	8 931	n.a.	n.a.	n.a.
Malte	5 858	5 858	1 455			14 277	33,0
Moldova	56 401	52 414	1 548	42 124	15,7	6 692	n.a.
Monaco	950	748	2 492	860	20,0	1 091	
Monténégro	n.r.	15 462	2 492	11 996	21,7	3 466	8,4
Pays-Bas	1 131 810	902 980	5 542	896 700			
Norvège	13 450	13 450	292	13 944	12,0	7 751	0,0
Pologne	7 602 495	1 162 480	3 045	1 201 149	17,8	498 955	
Portugal	628 170	628 170	5 966	524 684		1 325 662	
Roumanie	1 353 749	1 153 187	5 321	933 854		247 337	
Fédération de Russie	6 334 000	5 852 000	4 079	5 019 000	5,9	485 000	0,8
Serbie	756 758	687 431	9 168	461 589	23,7	225 555	n.a.
Slovaquie	228 755	238 662	4 420		12,0	226 462	15,2
Slovénie	550 470	25 335	1 268	18 971	21,2	44 418	31,8
Espagne	1 862 966	826 835	1 926	188 246	17,5	578 209	
Suède	69 721	43 539	482		4,8	26 151	3,9
Turquie	2 116 746	1 391 095	1 955	1 081 777		671 915	
Ukraine	1 873 438	203 112 3	4 296			224 325	
Angleterre & Pays de Galles (RU)	1 770 056	1 597 123	3 011	61 824			0,0
Irlande du Nord (RU)	n.r.	28 062	1 641	24 407	2,0	9 364	

Commentaires (seulement pour les pays définis homogènes)

- **France:**
 - Q 69-1: sont comprises les affaires au fond litigieuses (contentieuses uniquement) des tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance, juges de proximité, conseillers prud'homaux, tribunaux de commerce et tribunaux des affaires de sécurité sociale; ne sont pas comptés les ordonnances sur requête et les référés. Pour les mineurs sont comptés les mineurs en danger devant le juge des enfants et les familles faisant l'objet d'un suivi social.
 - Q 69-2: comprend toutes les décisions qui mettent fin à l'affaire en statuant sur le fond (hors référés et ordonnances sur requête et hors radiations, jonctions, etc.).
 - Q 69-3: le taux de recours moyen calculé toutes juridictions confondues n'a jamais été donné et va mélanger des taux aussi différents que 4,6 % pour les tribunaux d'instance et 56,9 % pour les prud'hommes.
 - Q 69-5: pas d'information sur les stocks d'affaires de plus de 3 ans d'âge à l'exception des tribunaux de grande

instance.

- **Allemagne:** Le nombre total d'affaires comprend environ 9 100 000 procédures accélérées pour le recouvrement des créances incontestées qui sont, pour la plupart, examinées automatiquement par traitement informatique. (automatisiertes Mahnverfahren).
- **Grèce:** Nombre total de nouvelles affaires civiles: 168 651; nombre total de décisions rendues: 113 748; toutes les décisions ont fait l'objet d'un appel. Pour 34 087 nouvelles affaires, les décisions ont été rendues après 2004. Il n'y a pas d'affaires pendantes depuis plus de trois ans parce que la loi ne le permet pas. Il n'est pas possible d'estimer la durée moyenne. Les données sur le nombre d'affaires civiles, administratives et pénales ne concernent que le parquet du Tribunal de première instance d'Athènes et de tribunal administratif de première instance d'Athènes.
- **Italie:** Q 69-3: estimation.

§ 3.2 - Les affaires pénales traitées par les tribunaux

Comme évident, seule une petite partie des affaires pénales est portée par le ministère public devant le tribunal.

Dans le tableau suivant des chiffres généraux sont présentés pour le nombre d'affaires pénales reçues par les tribunaux.

Toutes les données doivent être traitées avec précaution et peuvent seulement être utilisées dans un but illustratif, pour montrer la charge d'affaires des tribunaux.

Il doit être noté que la durée générale des procédures a été incluse comme une indication, mais ne peut être utilisée à des fins comparatives, étant donné les disparités entre les périodes de la procédure prises en compte.

Table 40. Nouvelles affaires pénales devant les tribunaux en 2004

Pays	Q73-1 Nouvelles affaires pénales	pour 100 000 habitants	Q73-2 Décisions judiciaires	Q73-3 Personnes condamnées	Q73-4 Personnes acquittées	Q73-5 % de décisions ayant fait l'objet d'un appel à une instance supérieure	Q73-6 Affaires pendantes au 1 janvier 2005	Q73-7 % d'affaires pendantes de plus de 3 ans
Albanie	9 181	299	7068	6379	303	38,0	2113	-
Andorre	2 319	3 017	911	1656	420	-	-	-
Arménie	4 651	145	3780	4881	6	33,3	547	-
Autriche	91 152	1 111	50 723	-	-	8,8	15695	2,4
Azerbaïdjan	13 838	166	10 775	13 353	6	18,6	1305	-
Belgique	32 437	311	-	-	-	-	-	-
Bulgarie	67 537	870	58377	57383	2953	-	28117	-
Croatie	33 931	764	-	-	-	-	-	-
Chypre	81 948	11 884	80608	68536	13412	0,3	32058	0
République tchèque	79 012	773	94024	68443	7456	-	5403	10,86
Danemark	134 647	2 495	131298	131298	-	3,0	42780	-
Estonie	8 622	638	8412	10060	248	21,0	2181	3,8
Finlande	67 298	1 285	66 533	54 018	3 486	12,4	17 380	6
France	962 917	1 549	1086651	1115823	47800	-	368818	-
Allemagne	910 548	1 104	433 406	442 356	37 243	14,0	313989	0,63
Grèce	205 534	1 859	-	-	-	-	-	-
Hongrie	138 433	1 371	103041	98976	4490	10,6	51761	1,61
Islande	8 563	2 917	8 105	2 612	81	2,0	761	0
Irlande	360 334	8 919	-	-	-	-	-	-
Italie	1 433 260	2 452	1 311 549	-	-	-	1 254 003	-
Lettonie	12 167	525	12 295	13 222	209	17,2	4 475	1,9
Liechtenstein	1 429	4 130	1 293	-	-	-	321	-
Lituanie	17 592	514	17 364	17 882	458	26,0	3 493	-

Luxembourg	-	-	11477	-	-	-	2956	-
Moldova	12 774	377	13046	12751	338	4,6	2799	-
Monaco	617	2 055	700	796	30	10,0	40	-
Monténégro	5 190	836	3 459	3 000	585	32,3	1 731	5,1
Pays-Bas	-	-	133218	126174	6353	-	-	-
Norvège	16 896	367	16 343	-	-	8,0	5 264	-
Pologne	548 136	1 436	564 196	500 799	13 070	18,4	213 277	2,8
Portugal	116 344	1 105	99 747	69 798	35 105	-	170 008	-
Roumanie	416 581	1 922	353 945	76 198	27 816	-	60 633	-
Fédération de Russie	1 059 000	738	677 000	816 000	9 000	19,8	155 000	-
Serbie	105389	1 406	56824	-	-	25,0	48565	-
Slovaquie	26 939	499	26 446	26 804	1 223	17,0	17 330	9
Slovénie	14 529	727	16 008	7 974	1 713	-	20 904	26,5
Espagne	5 184 126	12 074	415 313	-	-	7,0	751 472	-
Suède	68 555	759	-	-	-	12,9	25 827	2,6
Turquie	1 778 875	2 500	2 337 748	1 091 358	485 253	-	1 056 754	-
Angleterre & Pays de Galles (RU)	2 022 604	3 813	1 599 448	1 548 500	50 948	12,7	28 198	0

Commentaires (seulement pour les pays définis homogènes)

- **France:**
 - Q 73-1: 517.245 crimes et délits, 445. 672 contraventions, dont 5e classe 119. 622
 - Q 73-2: décisions judiciaires (jugements et arrêts) 1.086.651 dont 518. 699 crimes et délits, 567. 952 contraventions dont 5ème classe 149. 789;
 - Q 73-3: 566. 919 crimes et délits, 548. 904 contraventions, dont 5e classe 143. 953
 - Q 73-4: dont 31.110 crimes et délits, 16. 690 contraventions dont 5e classe 4 403
 - Q 73-5: affaires pendantes au 1er janvier 2005 (hors tribunaux pour enfants) 368. 818, dont tribunaux de police et juridictions de proximité 221. 917 (hors tribunaux pour enfants)
- **Grèce:** les données sont celles transmises par le parquet auprès du Tribunal de première instance d'Athènes et le Tribunal administratif de première instance d'Athènes.
- **Italie:**
 - Q 73-1: 1. 343. 481 tribunaux, 89. 779 tribunaux de paix (total 1. 433. 260)
 - Q 73-2: 1. 231. 499 tribunaux, 80. 010 tribunaux de paix (total 1. 311. 549)
 - Q 73-6: 1. 196. 156 tribunaux, 57. 847 tribunaux de paix (total 1. 254. 003).

§ 4 - Le nombre des juges

Un autre critère utile d'évaluation est certainement le nombre des juges (professionnels ou non) employés dans chaque pays, parce que ce montant agit beaucoup sur le budget national (en Italie, p. e., environ pour le 65%).

Dans la grille de la CEPEJ, trois types de juges sont définis.

En général, un *juge* est défini comme une «*personne chargée de rendre ou de participer à une décision judiciaire*».

Cette définition doit être envisagée dans le contexte de la *Convention Européenne des Droits de l'Homme* et la jurisprudence de la Cour.

En particulier: "*le juge tranche, sur la base de normes de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence*".

Les juges professionnels sont décrits comme «*ceux qui ont été formés et qui sont rémunérés comme tel (et où leur principale fonction est de travailler comme un juge)*».

A côté des juges professionnels, la grille de la CEPEJ définit deux autres catégories de juges, à savoir :

- les *juges professionnels qui siègent sur une base occasionnelle* (et qui sont payés comme tel) ;
- et les *juges non professionnels*.

Les *juges non professionnels* sont surtout chargés du traitement des affaires pénales. Ils interviennent également dans les affaires de droit du travail et de droit commercial.

Dans certains pays (France, par exemple) les *juges non professionnels* siègent dans divers tribunaux spécialisés.

Les différentes catégories de juges figurent au suivant tableau.

Tableau 30. Types et nombres de juges en 2004

Pays	Q36 Juges professionnels à temps plein (etp)		Q37 Juges professionnels siégeant occasionnellement		Q38 Juges non professionnels (lay-judges)		Nombre de juges non professionnels (lay judges) par juge professionnel
	nombre	pour 100 000 habitants	nombre	pour 100 000 habitants	Nombre	pour 100 000 habitants	
Albanie	383	12,5	n.a.p.	-	n.a.p.	-	-
Andorre	22	28,6	2	2,6	n.a.p.	-	-
Arménie	179	5,6	n.a.p.	-	n.a.p.	-	-
Autriche	1696,5	20,7	n.a.p.	-	n.r.	-	-
Azerbaïdjan	338	4,0	n.r.	-	n.r.	-	-
Belgique	2500	23,9	n.a.p.	-	3749	35,9	1,50
Bosnie-Herzégovine	690	18,0	12	0,3	362	9,4	0,52
Bulgarie	n.r.	-	1751	22,6	n.r.	-	-
Croatie	1907	42,9	n.a.p.	-	6272	141,1	3,29
Chypre	96	13,9	n.r.	-	n.r.	-	-
République tchèque	2878	28,2	n.a.p.	-	7872	77,0	2,74
Danemark	368	6,8	n.a.p.	-	n.a.	-	-
Estonie	245	18,1	n.r.	-	1955	144,7	7,98
Finlande	875	16,7	n.r.	-	3700	70,7	4,23
France	6278	10,1	213	0,3	3299	5,3	0,53
Géorgie	406	9,0	n.r.	-	n.r.	-	-
Allemagne	20395	24,7	n.r.	-	100000	121,2	4,90
Grèce	2200	19,9	n.a.p.	-	n.a.p.	-	-
Hongrie	2757	27,3	n.a.p.	-	2921	28,9	1,06
Islande	47	16,0	n.a.p.	-	n.r.	-	-
Irlande	130	3,2	n.a.p.	-	n.a.p.	-	-
Italie	6105	10,4	n.r.	-	8077	13,8	1,32
Lettonie	384	16,6	n.r.	-	4058	175,0	10,57
Liechtenstein	17	49,1	1	2,9	16	46,2	0,94
Lituanie	693	20,2	n.a.p.	-	n.a.p.	-	-
Luxembourg	162	35,6	n.r.	-	127	27,9	0,78
Malte	35	8,7	n.a.p.	-	n.a.p.	-	-
Moldova	415	12,3	n.r.	-	n.r.	-	-
Monaco	18	60,0	14	46,6	118	393,1	6,56
Monténégro	242	39,0	n.a.p.	-	544	87,7	2,25
Pays-Bas	2004	12,3	900	5,5	n.a.	-	-
Norvège	501	10,9	n.r.	-	n.a.	-	-
Pologne	9766	25,6	n.a.p.	-	43613	114,2	4,47
Portugal	1754	16,7	n.a.p.	-	676	6,4	0,39
Roumanie	4030	18,6	n.a.p.	-	170	0,8	0,04
Fédération de Russie	29685	20,7	n.a.p.	-	n.a.p.	-	-
Saint-Marin	16	53,9	4	13,5	n.a.p.	-	-
Serbie	2418	32,2	n.r.	-	n.a.	-	-
Slovaquie	1208	22,4	n.a.p.	-	2747	50,9	2,27
Slovénie	780	39,0	n.a.p.	-	4065	203,5	5,21
Espagne	4201	9,8	1181	2,8	7681	17,9	1,83
Suède	1618	17,9	n.a.	-	7556	83,6	4,67
Turquie	5304	7,5	n.a.p.	-	n.r.	-	-
Ukraine	6999	14,8	n.r.	-	n.r.	-	-
Angleterre & Pays de Galles (RU)	1305	2,5	2370	4,5	28029	52,8	21,48
Irlande du Nord (RU)	62	3,6	n.r.	-	n.a.p.	-	-
Ecosse (RU)	227	4,5	57	1,1	749	14,7	3,30

Commentaires (seulement pour les pays définis homogènes)

Juges professionnels:

Allemagne: Il n'y a pas de chiffre absolu pour le nombre de juge à temps complet ou à temps partiel. La donnée est précisée en équivalent temps plein. C'est pourquoi cette donnée ne peut pas être comparée directement avec celle d'autres Etats.

Juges professionnels (sur une base occasionnelle):

France: 213 juges de proximité en exercice en 2004. Ils travaillent maximum 4 jours par mois.

Espagne: juges suppléants ou substitués.

Juges non professionnels:

France: 14.610 conseillers prud'homaux, 1.800 (au budget: 2.412) assesseurs des Tribunaux pour enfants, 3.800 assesseurs des tribunaux des affaires de sécurité sociale, 2.800 assesseurs des tribunaux du contentieux de l'incapacité et assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux (chiffre inconnu).

Allemagne: les chiffres doivent être interprétés comme le nombre de citoyens faisant fonction de juge avec des juges professionnels dans divers tribunaux. Dans les affaires pénales 36.029 citoyens étaient engagés, en ce qui concerne les autres types de procédures prises en compte, le chiffre est une estimation.

Italie: 3.686 juges de paix, 440 juges non professionnels dans les tribunaux et 2.233 juges honoraires dans les tribunaux avec des postes non permanents.

Portugal: Ce chiffre se réfère aux personnes désignées comme juges sociaux, tel que publié au Journal officiel. Figurer sur ces listes ne signifie pas participer effectivement à la prise de décision judiciaire mais seulement être susceptible d'être appelé à participer à des procédures spécifiques, notamment pour les affaires référencées tant dans la Loi n. 166/99 du 14 septembre (article 30, n. 2 - Loi sur l'éducation tutorale) que dans la Loi n. 147/99 du 1er Septembre (article 115- Loi sur la protection des mineurs en danger); ils décident alors sous la présidence d'un juge professionnel. Il est impossible de déterminer la quantité de juges non professionnels qui ont effectivement participé à des jugements en 2004.

Espagne: les juges de paix sont chargés des infractions pénales mineures dans les municipalités.

Note :

Les autres pays qui ont un grand nombre de juges professionnels sont: Belgique, **Allemagne**, Hongrie, Luxembourg et Roumanie.

Concernant les juges professionnels à temps partiel, il n'en existe pas: en Arménie, Croatie, **Grèce**, Hongrie, Monténégro, Pologne, **Portugal**, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie et Turquie.

* * *

Alors, nous référant au nombre total de tous ces juges, nous pouvons dire en général que:

- la France compte 29.501 juges (+ un chiffre inconnu d'assesseurs des tribunaux paritaires en matière de contrats agricoles, dits des "baux ruraux")
- l'Allemagne compte 20.395 juges (+36.029 citoyens engagés dans le système de jugement par jury des affaires pénales. Cependant, il n'y a pas de chiffre absolu pour le nombre de juge à temps complet ou à temps partiel. La donnée est estimée en équivalent temps plein. C'est pourquoi cette donnée ne peut pas être comparée directement avec celle d'autres Etats)
- l'Italie compte 12.464 juges
- l'Espagne compte 4.201 juges
- le Portugal seulement 1.754 juges

La France, donc, montre le meilleur résultat, ayant un ratio d'investissement inférieur à celui-là des autres pays homogènes considérés.

Cependant, il faut noter que le fonctionnement du système judiciaire de certains Etats est beaucoup dépendent de l'utilisation de *juges non professionnels* (c'est le cas de l'Allemagne et de la France) et, en particulière, de la participation des citoyens au jugement par jury (c'est le cas de l'Allemagne pour les affaires pénales).

Ce critère, donc, doit être envisagé avec beaucoup de précaution.

§ 5 - Le budget consacré au ministère public

Sur les 47 Etats considérés seulement 36 ont répondu au questionnaire.

Dans la grande majorité des pays (32), les parquets sont entièrement séparés des tribunaux et ont leur propre budget.

Dans 13 pays, les tribunaux et les parquets sont gérés ensemble ou s'inscrivent dans un même et seul budget.

France, Italie et Espagne ont été en mesure d'estimer les parts respectives du budget attribuées au tribunaux et aux parquets.

Au contraire, **Allemagne, Grèce et Portugal** n'ont pas été capables d'estimer ces parts respectives et en conséquence ils ne sont pas dans le tableau suivant.

Tableau 3. Budget consacré au ministère public en 2004

Pays	Q9 Budget public annuel consacré au ministère public	Budget public annuel consacré au ministère public par habitant	Budget public annuel consacré au ministère public par habitant en pourcentage du PIB per capita	Budget public annuel consacré au ministère public par habitant en pourcentage du salaire moyen brut
Albanie	8 498 900 €	2,8 €	0,14 %	0,11 %
Andorre *	426 969 €	5,6 €	0,02 %	0,04 %
Azerbaïdjan	10 916 740 €	1,3 €	0,15 %	0,13 %
Bosnie-Herzégovine	16 591 370 €	4,3 €	0,25 %	0,09 %
Bulgarie	22 826 626 €	2,9 €	-	0,12 %
Croatie	28 967 501 €	6,5 €	0,11 %	0,07 %
République tchèque	55 924 241 €	5,5 €	0,06 %	0,08 %
Estonie	3 500 000 €	2,6 €	0,04 %	0,05 %
Finlande	33 022 000 €	6,3 €	0,02 %	0,02 %
France	646 771 000 €	10,4 €	0,04 %	0,03 %
Géorgie	7 498 585 €	1,7 €	0,18 %	0,17 %
Hongrie	108 000 000 €	10,7 €	0,13 %	0,15 %
Islande	3 100 000 €	10,6 €	0,03 %	0,03 %
Irlande	28 661 000 €	7,1 €	0,02 %	0,03 %
Italie	1 167 510 000 €	20,0 €	0,09 %	0,09 %
Lettonie	12 018 365 €	5,2 €	0,11 %	0,14 %
Liechtenstein	1 302 339 €	37,6 €	0,04 %	0,05 %
Lituanie	24 375 087 €	7,1 €	0,14 %	0,18 %
Malte	1 023 260 €	2,5 €	0,03 %	0,02 %
Moldova	18 623 700 €	5,5 €	0,96 %	0,64 %
Monaco *	780 740 €	26,0 €	-	-
Monténégro	1 197 047 €	1,9 €	0,09 %	0,05 %
Pays-Bas	335 300 000 €	20,6 €	0,07 %	0,07 %
Norvège	10 737 €	0,0 €	0,00001 %	0,00001 %
Pologne	226 591 855 €	5,9 €	0,11 %	0,10 %
Roumanie	70 989 086 €	3,3 €	0,12 %	0,14 %
Fédération de Russie	926 827 355 €	6,5 €	0,19 %	0,27 %
Serbie	12 108 235 €	1,6 €	0,07 %	0,05 %
Slovaquie	26 289 474 €	4,9 €	0,08 %	0,10 %
Slovénie	15 600 000 €	7,8 €	0,06 %	0,06 %
Espagne *	153 158 726 €	3,6 €	0,02 %	0,01 %
Suède	89 000 000 €	9,9 €	0,03 %	0,03 %
Ukraine	41 307 900 €	0,9 €	0,08 %	0,08 %
Angleterre & Pays de Galles (RU)	770 000 000 €	14,5 €	0,06 %	0,04 %
Irlande du Nord (RU)	35 370 000 €	20,7 €	0,08 %	0,07 %
Ecosse (RU)	131 300 000 €	25,9 €	0,11 %	0,08 %

* budget estimé

Commentaires (seulement pour les pays définis homogènes)

Les différences notables entre les compétences et les modes d'organisation du parquet doivent être prises en compte lorsque l'on examine les montants consacrés au ministère public.

Ces informations apparaissent plus loin dans ce rapport, tout comme d'autres données d'importance pour ce thème, en particulier le nombre de personnels et de juridictions.

Quelques pays ont indiqué un faible montant de ressources affectées au parquet.

C'est le cas en particulier de la **Norvège** qui aurait déclaré un chiffre beaucoup plus élevé si elle avait intégré budgétairement dans son système de poursuites certains membres de la police attachés au parquet. Cette donnée doit donc être interprétée avec prudence.

Dans 6 pays (**Italie**, Pays-Bas, Liechtenstein, Monaco, Irlande du Nord et Ecosse), le montant consacré aux fonctions de poursuite est égal ou dépasse les 20 € par habitant.

Mais c'est en **Bosnie-Herzégovine**, en **Moldova**, en **Fédération de Russie** et en **Géorgie** que ce montant est le plus élevé par rapport au PIB par habitant.

* * *

Dans ce tableau, l'Italie montre le budget plus important en face de celui-là de la France et de l'Espagne :

- Italie € 1.167.510.000
- France € 646.771.000
- Espagne € 153.158.726

Mais c'est nécessaire, aussi que pour le tribunaux, commenter le ratio entre l'investissement et les affaires pénales traitées.

§ 5.1 - Le traitement des affaires pénales par le ministère public

Le tableau suivant présente le nombre total d'affaires pénales reçues par le ministère public en première instance .

Tableau 39. Affaires pénales traitées par le ministère public en 2004

Pays	Q72 Nombre total d'affaires pénales de première instance reçues par le ministère public	pour 100 000 habitants	Classées par le ministère public			Terminées par une sanction ou par une mesure imposée ou négociée par le Procureur	Portées par le Procureur devant les tribunaux
			en général	parce que l'auteur de l'infraction n'a pas pu être identifié	en raison d'une impossibilité de fait ou de droit		
Albanie	14 204	463	2 175	-	-	-	3 779
Andorre	2 343	3 048	10	-	-	-	14
Arménie	3 481	108	1 485	1 345	403	-	-
Autriche	631 619	7 697	126 717	-	107 064	32 765	67 002
Azerbaïdjan	-	-	145	75	-	443	11 452
Belgique	821 392	7 863	624 880	294 386	133 751	8 390	19 331
Croatie	96 915	2 181	-	41 679	15 075	-	-
République tchèque	111 694	1 093	294	0	184	0	79 012
Danemark	892 288	16 531	-	-	-	-	194 926
Estonie	34 078	2 522	29 474	20 987	2 336	2 096	-
Finlande	88 000	1 680	26 000	-	-	3 700	67 000
France	5 004 678	8 049	366 382	3 147 897	401 184	414 693	674 522

Géorgie	43 071	950	7 016	792	6 224	-	7 291
Allemagne	4 988 450	6 047	4 997 579	-	1 313 576	265 319	1 211 875
Grèce	148 556	1 344	2 257	50 700	-	-	-
Hongrie	137 886	1 366	16 934	-	-	5 254	78 850
Islande	8 782	2 991	2 794	-	455	-	5 944
Italie	3 188 511	5 454	2 223 721	1 339 369	-	-	568 515
Lettonie	15 511	669	1 639	54	213	1 282	13 322
Liechtenstein	2 787	8 055	1 407	208	1 199	0	1 158
Lituanie	17 358	507	61 696	-	20 401	-	18 827
Luxembourg	48 365	10 630	9 749	-	-	618	11 477
Monaco	2 714	9 041	1 680	240	-	0	617
Monténégro	10 535	1 698	-	6 458	554	-	8 503
Pays-Bas	273 974	1 682	36 743	-	36 743	78 613	160 000
Norvège	426 053	9 249	241 046	183 762	-	185 007	87 466
Pologne	1 816 335	4 758	1 040 125	681 860	294 198	0	425 048
Portugal	498 935	4 739	406 151	-	-	2 116	85 563
Roumanie	661 355	3 051	321 219	-	-	96 976	49 185
Fédération de Russie	978 371	682	1 435 830	1 369 326	65 904	-	65 123
Serbie	88 453	1 180	-	-	-	-	44881
Slovaquie	139 384	2 581	65 727	63 234	-	-	32 682
Slovénie	91 956	4 603	15 472	-	-	3 007	14 721
Espagne	3 956 078	9 214	-	2 305 225	424 819	91 562	514 741
Suède	185 710	2 055	71 944	-	-	24 488	92 900
Turquie	2 300 954	3 234	919 158	-	-	-	872 875
Angleterre & Pays de Galles (RU)	1 570 000	2 960	172 848	72 195	32 832	1 060 619	1 330 767
Irlande du Nord (RU)	70 000	4 093	-	-	-	-	-

Commentaires

En **France**, les infractions routières sont incluses dans le nombre total indiqué.

En général on doit dire que la variété des procédures pénales nationales implique que le rôle et le pouvoir du ministère public peut grandement différer d'un pays à l'autre.

Dans ce sens, par exemple, plusieurs absences de réponses sont expliquées par les options suggérées qui n'entrent pas dans les attributions du procureur examinées plus haut, telles que par exemple le fait de classer une affaire sans une décision du tribunal.

Cette remarque est également valable pour les pays qui ne fournissent pas le nombre d'affaires classées par le ministère public dans une situation où le contrevenant ne pourrait pas être identifié, car leur système ne prévoit pas que ces affaires soient traitées par le procureur (**Arménie, Pays-Bas**); parfois ces affaires sont gérées par les forces de police jusqu'à leur élucidation (**Croatie**), ce qui n'est pas exactement l'équivalent d'un classement par le ministère public.

C'est ainsi le cas pour la **République tchèque**, où les forces de police ont le pouvoir de ne pas prolonger et de clôturer l'affaire. Cela doit être souligné également à l'égard de la spécificité de l'**Irlande**, dont le système accusatoire rend difficile le fait de transférer une affaire au procureur quand le contrevenant est inconnu et que les chances de le localiser sont minces. Il peut être noté quelques fois une légère disparité entre les catégories suggérées et les dispositions légales des pays.

Aux **Pays-Bas**, par exemple, le terme "sanction" n'est pas un exact équivalent d'un cas conclu par une peine imposée ou négociée par le ministère public.

* * *

Le ratio entre le budget et le montant des affaires traitées est, donc, le suivant :

- Espagne € 39
- France € 129
- Italie € 366

Le résultat est très important mais il faut probablement, pour le future, être surs que les données fournies par chaque pays soient homogènes, parce que en Italie - par exemple - ne sont pas incluses les infractions de la circulation routière (au contraire de la France ou des autres pays).

§ 5.2 - Le nombre des procureurs

Un critère utile d'évaluation, comme déjà dit au § 4, est certainement le nombre des procureurs (professionnels ou honoraires) employés dans chaque pays, parce que ce montant agit beaucoup sur le budget national affecté (en Italie, p. e., environ pour le 65%).

Tableau 42. Nombre de procureurs en 2004

Pays	Q43 Nombre de procureurs (etp)	pour 100 000 habitants	Q44 D'autres personnes ont-elles des fonctions comparables à celles des procureurs?	Q44 Si oui, nombre	pour 100 000 habitants
Albanie	267	8,7	Oui		
Andorre	4	5,2	Non		
Arménie	605	18,9	non		
Autriche	216	2,6	oui	145	1,8
Azerbaïdjan	360	4,3	n.a.		
Belgique	893	8,5	non		
Bosnie-Herzégovine	274	7,2	non		
Bulgarie	n.r.		non		
Croatie	558	12,6	non		
Chypre	107	15,5	non		
République tchèque	1 066	10,4	non		
Danemark	564	10,4	oui		
Estonie	186	13,8	non		
Finlande	330	6,3	oui		
France	1 848	3,0	oui		
Géorgie	532	11,7	non		
Allemagne	5 106	6,2	oui		
Grèce	520	4,7	non		
Hongrie	1 453	14,4	non		
Islande	7	2,4	oui	26	8,9
Irlande	100	2,5	oui	16	0,4
Italie	2 146	3,7	oui	1 506	2,6
Lettonie	604	26,0	non		
Liechtenstein	7	18,8	non		
Lituanie	850	24,8	non		
Luxembourg	39	8,6	non		
Malte	6	1,5	oui	85	21,1
Moldova	766	22,6	non		
Monaco	4	13,3	non		
Monténégro	83	13,4	non		
Pays-Bas	598	3,7	non		
Norvège	705	15,3	oui	628	13,6
Pologne	5 393	14,1	oui		
Portugal	1 217	11,6	non		
Roumanie	2 784	12,8	non		
Fédération de Russie	55 021	38,3	non		
Saint-Marin	1	3,4	oui		
Slovaquie	697	12,9	non		
Slovénie	171	8,6	oui	22	1,1
Serbie	800	10,7	non		
Espagne	1 740	4,1	non		
Suède	767	8,5	non		

Turquie	3 006	4,2	non		
Ukraine	n.r.		non		
Angleterre & Pays de Galles (RU)	2 819	5,3	oui		
Irlande du Nord (RU)	300	17,5	non		
Ecosse (RU)	1 428	28,1	n.r.		

Le tableau concernant les procureurs montre ces nombres :

1. Allemagne 5.106 procureurs
2. Italie 2.146
3. France 1.848
4. Espagne 1.740
5. Portugal 1.217
6. Grèce 520

Dans le tableau suivant le *personnel non procureur* de tous les pays est représenté. Le ratio entre le nombre de personnel non procureur par procureur, ainsi que le nombre de juges par procureur est également décrit.

Tableau 43. Nombre de personnel non procureur en 2004 et ratios

Pays	Q46 Nombre de personnel (non procureurs) rattaché au parquet (etp)	Q43 Nombre de procureurs (etp)	Personnel non procureur par procureur	Q40 Nombre de personnel non juge travaillant dans les tribunaux (etp)	Q36 Nombre de juges professionnels siégeant dans les tribunaux (etp)	Personnel non juge par juge
Albanie	497	267	1,9	808	383	2,1
Andorre	4	4	1,0	68	22	3,1
Arménie	273	605	0,5	966	179	5,4
Autriche	171,6	216	0,8	4 320	1 697	2,5
Azerbaïdjan	700	360	1,9	1 524	338	4,5
Belgique	2304	893	2,6	5 618	2 500	2,2
Bosnie-Herzégovine	427	274	1,6	1 998	690	2,9
Bulgarie	n.r.	n.r.		n.r.	n.r.	
Croatie	885	558	1,6	6 473	1 907	3,4
Chypre	190	107	1,8	425	96	4,4
République tchèque	1580	1 066	1,5	9 093	2 878	3,2
Danemark	n/a	564		1 422	368	3,9
Estonie	74	186	0,4	1 016	245	4,1
Finlande	210	330	0,6	2 586	875	3,0
France	4077	1 848	2,2	17 376	6 278	2,8
Géorgie	290	532	0,5	1 155	406	2,8
Allemagne	12304	5 106	2,4	58 922	20 395	2,9
Grèce	Nap	520		6 827	2 200	3,1
Hongrie	2295	1 453	1,6	6 770	2 757	2,5
Islande	57	7	8,1	57	47	1,2
Irlande	102	100	1,0	1 084	130	8,3
Italie	10852	2 146	5,1	24 952	6 105	4,1
Lettonie	372	604	0,6	1 371	384	3,6
Liechtenstein	3,8	7	0,6	39	17	2,3
Lituanie	585	850	0,7	2 350	693	3,4
Luxembourg	36	39	0,9	240	162	1,5
Malte	7	6	1,2	346	35	9,9
Moldova	790	766	1,0	n.a.	415	

Monaco	5	4	1,3	41	18	2,3
Monténégro	116	83	1,4	830	242	3,4
Pays-Bas	3382	598	5,7	5 217	2 004	2,6
Norvège	51	705	0,1	961	501	1,9
Pologne	4213	5 393	0,8	33 878	9 766	3,5
Portugal	1696	1 217	1,4	7 506	1 754	4,3
Roumanie	n.r.	2 784		8 975	4 030	2,2
Fédération de Russie	16902	55 021	0,3	65 237	29 685	2,2
Saint-Marin	n.r.	1		45	16	2,8
Slovaquie	756	697	1,1	4 070	1 208	3,4
Slovénie	174	171	1,0	2 257	780	2,9
Serbie	n.r.	800		18 171	2 418	7,5
Espagne	1751	1 740	1,0	37 744	4 201	9,0
Suède	620	767	0,8	1 337	1 618	0,8
Turquie	Nap	3 006		18 276	5 304	3,4
Ukraine	n.r.	n.r.		23 304	6 999	3,3
Angleterre & Pays de Galles (RU)	8011	2 819	2,8	23 000	1 305	17,6
Irlande du Nord (RU)	300	300	1,0	537	62	8,7
Ecosse (RU)	1428	1 428	1,0	1 231	227	5,4

Note:

Quand le ratio du personnel non procureur par procureur est comparé avec le personnel non juge par juge, le résultat général est que, selon la moyenne, les juges ont plus de personnel à leur disposition que les procureurs (à l'exception de: Islande, **Italie**, Pays Bas et Royaume Uni (Angleterre et Pays de Galles, Irlande du Nord et Ecosse)).

Des différences entre les pays peuvent être également clairement identifiées selon le nombre de juges par procureur.

Dans un premier groupe de pays, les procureurs sont plus nombreux que les juges, car le ratio est en dessous de 1 (dans un ordre croissant): 2 entités du Royaume Uni (Ecosse et Irlande du Nord), Arménie, Fédération de Russie, Moldova, Lettonie, Danemark, Norvège, Géorgie, Angleterre et Pays de Galles (RU), Lituanie, Chypre et Azerbaïdjan.

Dans le second groupe, les juges sont légèrement plus nombreux que les procureurs (moins de 2): Irlande, Estonie, Albanie, **Portugal**, Pologne, Slovaquie, Turquie et Hongrie.

Finalement, une troisième catégorie où les juges sont beaucoup plus nombreux que les procureurs (plus de deux) dans les pays suivants:

Suède, **Espagne**, Bosnie-Herzégovine, Liechtenstein, Finlande, République tchèque, Belgique, **Italie**, Monténégro, Malte, Pays Bas, Croatie, **Allemagne**, **France**, Luxembourg, **Grèce**, Monaco, Slovénie, Andorre, Islande, Autriche et Saint Marin.

Le tableau 43, concernant le *personnel non procureur*, montre ce ratio :

- Italie 10.852 ratio 5,1 (pour chaque procureur)
- Allemagne 12.204 2,4
- France 4.077 2,2
- Portugal 1.696 1,4
- Espagne 1.751 1,0

Donc, le budget italien est très influencé - en moyen - par le nombre de *personnels non procureur*.

Il faut savoir, cependant, pour la future collecte des données le nombre de procureurs honoraires, parce que ce paramètre est très important pour évaluer le vrai ratio entre le nombre des procureurs et le nombre de *personnel non procureur*.

En Italie, par exemple, les procureurs honoraires sont 1.755 et le supérieur ratio, donc, descend de la moitié (de 5.1 à 2.7).

§ 6. - Conclusion

Attendu que le rapport 2006 affirme que *«les experts ont tenu compte des propositions de modifications formulées par les membres de la CEPEJ, par les observateurs et par les correspondants nationaux dans le cadre du processus pilote»*, j'espère que ces actuelles propositions puissent être utiles pour le «colloque» de Palerme au but de rendre plus efficaces et homogènes les réponses aux divers destinataires des prochains rapports de la CEPEJ.