

Décision**du Bundesrat**

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social et au Comité des régions : le tableau de bord 2015 de la justice dans l'Union européenne**COM(2015) 116 final**

Lors de sa 934^e session, le 12 juin 2015, le Bundesrat a pris les positions suivantes conformément aux articles 3 et 5 de la loi allemande relative à la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne (EUZBLG) :

1. Le Bundesrat se réfère à ses positions relatives au tableau de bord 2013 de la justice dans l'UE - imprimé du Bundesrat 244/13 (décision) - et au tableau de bord 2014 de la justice dans l'UE - imprimé du Bundesrat 171/14 (décision) -, et réitère les critiques de fond qu'il y a exposées.
2. Le Bundesrat salue l'apposition, sous de nombreux graphiques, de brèves annotations permettant d'apporter des précisions sur l'indicateur analysé, tout en attirant l'attention sur un certain nombre de différences lors du recueil des données dans chacun des États membres ou sur les difficultés concernant la comparabilité des données.
3. À la lumière de ces précisions supplémentaires, le Bundesrat se voit conforté dans son opinion : le tableau de bord de la justice dans l'UE ne fournit aucune base solide pour dresser une comparaison valable entre les différents systèmes judiciaires nationaux. Le Bundesrat estime donc peu judicieux d'élargir le tableau de bord de la justice dans l'UE en ajoutant de nouveaux paramètres reposant, pour une partie, sur des données encore plus insuffisantes. Les nouveaux efforts déployés par la Commission devraient plutôt se concentrer sur

la nécessité d'améliorer l'exhaustivité et la qualité des données relatives aux paramètres actuels.

4. Ces déficits de base s'observent par exemple dans l'évaluation des affaires administratives. Dans ce contexte, le Bundesrat n'arrive pas à s'expliquer les durées de procédure affichées dans les graphiques 4 à 6. Le graphique 4 fait apparaître une valeur de plus de 400 jours pour l'Allemagne. Cependant, le temps nécessaire pour trancher les affaires civiles et commerciales se situe à moins de 200 jours dans le graphique 5 et à (bien) moins de 500 jours pour les affaires administratives dans le graphique 6. Connaissant la proportion d'affaires civiles et commerciales par rapport aux affaires administratives, la moyenne de plus de 400 jours qui en résulte pour l'ensemble des affaires est inexplicable.

Le tableau de bord 2015 de la justice dans l'UE s'appuie sur l'étude de la CEPEJ relative au « fonctionnement des systèmes judiciaires des États membres de l'UE ». Néanmoins, ni les disparités démographiques entre les différents États membres de l'UE, ni les différents recours aux protections juridiques existantes ne sauraient suffire, à eux seuls, à expliquer de manière plausible les données statistiques relatives aux « affaires administratives » présentées aux pages 72 et suivantes de ladite étude. Ces données s'expliquent davantage par le fait qu'aucune comparaison concrète des objets de réglementation saisis à titre d'affaires administratives dans les différents États membres n'a été effectuée de manière suffisante. De ce fait, les données communiquées par le tableau de bord 2015 de la justice dans l'UE en matière d'affaires administratives se heurtent à des réserves de principe.

En outre, le Bundesrat doute, contrairement aux estimations avancées par la Commission dans la section 3.1.3, que le nombre de procédures pendantes devrait être réduit en vue de restreindre la durée des procédures. Pris isolément, le simple nombre (par centaine d'habitants) de procédures pendantes devant une juridiction ne permet de se prononcer ni sur la durée des procédures, ni sur la qualité de leur traitement. Le nombre d'affaires administratives (par centaine d'habitants) portées devant une juridiction varie en grande partie en fonction de la nature des affaires considérées comme administratives et en fonction de l'éventail de protections juridiques qu'un État membre offre à ses habitants pour porter des affaires administratives devant une juridiction. En vue d'une éventuelle poursuite du développement du système judiciaire allemand, le

Bundesrat n'accorde donc pas d'importance majeure aux résultats de l'Allemagne plutôt inférieurs à la moyenne dans le graphique 12 du tableau de bord 2015 de la justice dans l'UE.

5. Sur le fond, le Bundesrat convient avec la Commission que les formations proposées aux juges et aux procureurs peuvent avoir une influence sur la performance à long terme des systèmes judiciaires.

Cependant, le Bundesrat a des doutes sur l'exactitude, l'exhaustivité et la pertinence des données qui sous-tendent le tableau de bord 2015 de la justice dans l'UE. Le questionnaire destiné à collecter des données sur la formation des juges était en partie équivoque et sujet à interprétation. Y répondre en tenant compte des disparités entre les Länder allemands a déjà été source d'incertitudes qui ont sans doute été encore amplifiées par les disparités entre les 25 États membres participants. À titre d'exemple, la notion de « références au droit de l'UE » illustre particulièrement bien les questions nécessitant une interprétation. Cette question ne fait pas clairement apparaître quelle doit être l'ampleur des références au droit de l'UE pour pouvoir recenser une manifestation sous cette rubrique. Un certain nombre d'indices prètent à penser que les administrations judiciaires des Länder allemands ont été très prudentes et ont uniquement mentionné les manifestations qui ont avant tout mis l'accent sur des références au droit européen.

De plus, les données collectées ne sont pas comparables. À titre d'exemple, le graphique 37 ne semble pas à même d'apporter une contribution notable pour procéder à une comparaison de la qualité des différents systèmes judiciaires. Ne fournissant aucune information sur la durée, le nombre de participants et la méthodologie des formations organisées dans tel ou tel État membre, il néglige tous les paramètres pertinents pour juger de la qualité d'une formation. Ainsi, une formation d'une demi-journée consistant en un simple exposé présenté devant 140 participants se voit accorder la même valeur, dans ce graphique, qu'un séminaire interactif de plusieurs jours à l'attention d'un groupe restreint.

L'ampleur des connaissances en droit européen enseignées aux juges et aux procureurs dès leur formation initiale n'est pas prise en compte, elle non plus. Pourtant, toute formation continue prend la formation initiale comme point de départ. Plus la formation de base est de qualité, moins il sera nécessaire de proposer des programmes de formation reposant sur des connaissances de base. Ainsi, toute comparabilité des programmes de formation suppose

nécessairement que la collecte des données tienne compte des connaissances enseignées lors de la formation initiale. Dans le cadre des matières obligatoires des études de droit tout comme lors du stage préparatoire aux professions juridiques, l'Allemagne propose depuis plusieurs décennies un enseignement de base sur le droit de l'UE, le droit des sources juridiques, le droit des organes et des formes d'action, le droit des libertés fondamentales et le droit des relations avec le droit interne ; de ce fait, la plupart des formations continues en droit européen sont extrêmement spécifiques et spécialisées en Allemagne.

6. Pour terminer, le Bundesrat estime que les données budgétaires ne constituent qu'un indicateur médiocre et peu parlant pour juger de la qualité d'un système judiciaire. En raison des disparités caractérisant les différentes structures budgétaires, il est déjà très difficile d'assurer la comparabilité des budgets de la justice au plan national. Il existe des différences majeures dans la budgétisation en sections et dans l'administration générale des finances, notamment au niveau des activités de construction. Cela vaut sans doute encore plus au niveau européen. Les dépenses liées à l'aide juridique ne sont guère adéquates pour mesurer la qualité. Elles sont fortement influencées par la situation économique des éventuelles parties au procès.
7. À la lumière de ces éléments d'appréciation, le Bundesrat estime que des efforts substantiels doivent encore être déployés par la Commission afin de satisfaire à sa propre exigence : fournir des données objectives, fiables et comparables. À cet égard, il est essentiel de vérifier puis de valider minutieusement les données collectées avec le concours des administrations judiciaires nationales. À cette fin, il conviendrait de transmettre aux administrations en question le projet de tableau de bord de la justice dans l'UE en amont de sa publication afin de pouvoir rectifier toute éventuelle incohérence constatée dans la présentation.
8. Le Bundesrat prie le gouvernement fédéral de tenir compte de ses positions lors des négociations au Conseil et de veiller à ce que le tableau de bord de la justice dans l'UE n'engendre aucune charge financière supplémentaire pour la justice.
9. Le Bundesrat transmet cet avis directement à la Commission.