

Décisiondu Bundesrat

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 2017 de la justice dans l'Union européenne**COM(2017) 167 final**

Lors de sa 959^e session, le 7 juillet 2017, le Bundesrat a pris la position suivante conformément aux articles 3 et 5 de l'EUZBLG (loi allemande relative à la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne) :

1. Le Bundesrat partage l'avis de la Commission selon lequel une justice efficace est l'une des conditions sine qua non de l'état de droit et de la sécurité juridique. Il se réfère à ses prises de position des dernières années concernant le tableau de bord de la justice européenne, cf. imprimé du Bundesrat 244/13 (décision), imprimé du Bundesrat 171/14 (décision), imprimé du Bundesrat 92/15 (décision), imprimé du Bundesrat 173/16 (décision), et il réitère les critiques de fond exposées dans ces imprimés.
2. Le Bundesrat salue l'ajout de nouvelles différenciations dans les annotations relatives aux différents graphiques. Voilà qui est susceptible de réduire les risques d'erreurs d'appréciation et de conclusions erronées. Dans le même temps, il convient néanmoins de souligner que la longueur atteinte par ces annotations se référant, pour certaines, à des histogrammes comportant diverses barres de couleurs différentes prouve que les graphiques s'accompagnent rarement de la clarté qu'ils sont sensés apporter. La Commission ayant souhaité présenter le plus d'informations possible dans chaque graphique, nombre d'entre eux sont impossibles à saisir intuitivement.

Dans le cas de certains graphiques, par exemple les graphiques 56, 57, 59 et 60 relatifs à la nomination, à la mutation et à la révocation des juges, force est de se demander si les présentations sous forme de graphique sont bel et bien pertinentes.

3. Le tableau de bord de la justice souffre encore d'un manque de données solides. Ainsi, à titre d'exemple, des statistiques relatives à la durée des procédures visant à l'obtention de mesures provisoires dans certains domaines du droit ont été introduites pour la première fois dans le tableau de bord 2017 de la justice. À l'instar de la Commission, le Bundesrat reconnaît que les procédures en référé peuvent revêtir une importance capitale pour appliquer efficacement le droit. Néanmoins, le graphique 18 n'est pas adéquat pour effectuer une comparaison. Comme dans le cas de la durée des procédures au principal dans les domaines juridiques de la concurrence (graphique 13), des communications électroniques (graphique 14), de la marque de l'Union européenne (graphique 15) et de la protection des consommateurs (graphique 16), la comparaison repose pour de nombreux pays sur un nombre de procédures extrêmement réduit. De ce fait, certaines procédures isolées peuvent avoir un impact substantiel sur l'ensemble des statistiques. Le classement découlant de la classification selon la durée de la procédure doit donc être lu avec de grandes réserves. L'évaluabilité et la validité des données utilisées dans le graphique 51, qui fait état de la perception de l'indépendance de la justice, semblent elles aussi discutables. Pour que la genèse des valeurs retenues soit transparente, il serait tout aussi souhaitable d'indiquer le nombre d'entreprises et de personnes (« l'opinion publique ») mais aussi – au regard de la justice administrative, tout particulièrement – d'agences et autres pouvoirs publics interrogés que de préciser combien de fois ils ont été impliqués dans des procédures judiciaires au cours de la période considérée. Les sources indiquées dans le tableau de bord 2017 de la justice (note 82 du tableau de bord 2017) ne sont en l'occurrence pas instructives. Ce sont avant tout les juges protégés par la Constitution qui déterminent la manière dont est perçue l'effectivité de la garantie d'une indépendance de la justice. Dès sa prise de position de 2015, le Bundesrat a fait observer qu'il est peu judicieux d'étendre le tableau de bord de la justice à d'autres champs si les bases sur lesquelles reposent les données sont lacunaires. Il réitère sa suggestion de réduire le nombre de champs présentés, tout en les flanquant d'un matériel statistique plus solide.

4. Un graphique dédié à la longueur des affaires en justice relatives à la condamnation d'actes de blanchiment de capitaux (graphique 19) a par ailleurs été ajouté au tableau de bord de la justice dans l'UE. Ainsi, dans sa cinquième édition, le tableau de bord de la justice met en lumière pour la première fois des procédures pénales. Même s'il est vrai que la poursuite efficace d'actes de blanchiment de capitaux a, de manière indirecte, un impact positif sur un environnement propice à l'investissement, favorable aux entreprises et soucieux des citoyens, l'impression se renforce que la Commission entend établir, à l'aide dudit tableau de bord, une comparaison des systèmes judiciaires sur une base générale. De plus, ce graphique n'a aucune pertinence dans la mesure où les données « comparées » sont hétérogènes, allant de l'échantillon à des données partielles (ne concernant que les condamnations), en passant par la longueur maximale théorique. Comme à de nombreux autres endroits du tableau de bord de la justice, rien ne garantit ne serait-ce qu'un tant soit peu que la comparaison porte sur des éléments comparables, comme le montrent les annotations. À cet endroit, il est particulièrement manifeste qu'un « classement » des États membres n'a aucun sens.

5. Le choix et le maniement des indicateurs auxquels la Commission recourt pour illustrer l'efficacité, la qualité et l'indépendance des différents systèmes de justice se prêtent également à la critique.
 - Dans le cas de certains indicateurs, il est d'entrée de jeu permis de se demander s'ils fournissent véritablement des indices sur l'existence d'états de choses qu'il s'agit de mettre en évidence. Il a été rappelé à plusieurs reprises que le simple nombre de procédures en cours (graphiques 10, 11 et 12) – surtout lorsque le nombre de juges chargés de les traiter n'est pas pris en compte – ne permet pas de tirer de conclusions sur l'efficacité d'un système de justice. Dans d'autres cas, la Commission s'appuie, dans le choix des indicateurs, sur une appréhension homogène des notions étudiées, laissant de côté les spécificités nationales. Or, ceci a d'ores et déjà été critiqué, du côté allemand, pour ce qui est des notions de procédure administrative et d'aide juridictionnelle.
 - La sélection d'indicateurs qui a été faite ne tient en outre pas suffisamment compte des traditions juridiques des différents États membres et de la complexité des procédures judiciaires. Citons, à titre d'exemple, le graphique 47 qui vient d'être introduit et qui illustre la présence de

certaines « normes relatives au calendrier » afin d'évaluer la qualité d'un système de justice. Il convient tout d'abord de rappeler qu'aucune norme de calendrier figée ne saurait être conciliée avec l'indépendance des juges garantie par la Loi fondamentale en République fédérale d'Allemagne. La mesure dans laquelle il pourrait être indiqué d'introduire des dates limites (dates limites de fixation du jour de l'audience, dates limites des conclusions, dates limites du prononcé) et des délais légaux dans un système procédural dépend en très grande partie du sujet concerné et de la manière dont s'organise l'interaction entre le tribunal et les parties impliquées lors de la mise en œuvre d'une procédure (par exemple dispositions légales relatives à la forclusion, obligation pour le juge d'attirer l'attention des parties sur tous les points concernant l'objet du litige et les faits allégués, enquête diligentée d'office ou principe dispositif). À cet endroit, il est impossible de proposer par le biais d'un graphique une comparaison solide permettant de tirer des conclusions sérieuses en vue d'une amélioration.

- Les réserves à l'égard de la présentation retenue à ce sujet sont d'autant plus grandes que les différents facteurs sont additionnés les uns aux autres puis hiérarchisés dans le graphique en question. Il s'en dégage l'impression – inexacte – que l'existence d'un maximum de facteurs crée les meilleures conditions possibles pour atteindre l'objectif désiré. Cette impression est renforcée dès lors que des points sont attribués, dans le cas de l'existence de différents facteurs, dans la droite ligne d'un titre anglais dont la formulation est calquée sur la compétition sportive (EU Justice Scoreboard). Une telle présentation passe entièrement sous silence que tel ou tel facteur peut avoir des effets totalement différents et ce, d'autant plus que certains graphiques peuvent, à l'instar du graphique 30, utiliser jusqu'à douze facteurs. Or, si l'on ne tient pas compte de leur pondération respective, il est quasiment impossible d'en tirer les enseignements mutuels auxquels aspire précisément la Commission. Pour terminer, il est tout simplement impossible de comprendre quel facteur est à l'origine de tel ou tel résultat. On est au contraire incité à réaliser un bon score dans le tableau de bord de la justice en introduisant un maximum de facteurs. Il est néanmoins évident que la quantité de facteurs ne saurait à elle seule fournir quelque garantie que ce soit d'une justice de qualité.

6. Les conclusions formulées par la Commission à l'occasion des cinq ans d'existence du tableau de bord de la justice dans l'UE sont de nature plutôt générale et ne reposent pas sur une base solide. Il n'est guère possible de déterminer dans quelle mesure l'amélioration des systèmes de justice qui y est décrite est à imputer au tableau de bord en question. Le Bundesrat estime en tout état de cause que la Commission doit déployer des efforts supplémentaires afin de satisfaire aux exigences qu'elle s'est elle-même fixées, à savoir fournir des données objectives, fiables et comparables. La présentation devrait se limiter à un nombre réduit, mais plus concluant, d'indicateurs reposant sur un corpus de données solide. Les capacités libérées pourraient alors être mises à profit pour vérifier consciencieusement et pour valider les données recueillies à l'aide de définitions comparatives des termes juridiques employés et d'explications détaillées.
7. 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 supplémentaire pour la justice.
8. Le Bundesrat transmet cette prise de position directement à la Commission.