

CEPEJ et statistiques judiciaires suisses : un binôme gagnant

Christophe Koller* / Jacques Bühler**

Table des matières

Résumé.....	284
Zusammenfassung.....	284
1. Introduction.....	285
1.1 Sources et méthodes.....	286
1.2 Contenu et <i>suissisation</i> des questionnaires.....	287
1.3 Organisation de la récolte et gestion des données.....	290
1.4 Nouveaux développements.....	291
2. La justice (suisse) en chiffres.....	292
2.1 Les rapports de la CEPEJ et les fiches par pays.....	292
2.2 Potentiels de l'outil <i>CEPEJ-Stat</i> pour la Suisse.....	294
2.3 Premiers résultats de la justice en chiffres à travers <i>sJustice</i>	295
2.3.1 Dépenses des ministères publics par grandes régions.....	295
2.3.2 Densité des acteurs des ministères publics selon la taille des cantons.....	296
2.3.3 Activités des ministères publics par région concordataire.....	297
3. Conclusion.....	298

* Christophe Koller est chef de projet auprès de l'Association ESEHA-ESSSA, responsable du Portail *CHstat-sJUSTICE*.

** Jacques Bühler est Premier adjoint du Secrétaire général du Tribunal fédéral et chef de projet général Justitia 4.0.

Résumé

Depuis le début des années 2000, les statistiques judiciaires suisses se sont élargies à l'organisation et aux ressources du « système justice », ceci grâce aux activités de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) qui vise les 46 pays du Conseil de l'Europe. La Suisse a réagi positivement à cet engagement, en créant des instruments adaptés aux besoins des cantons, tout en trouvant les moyens de livrer des résultats consolidés au niveau national. De plus, elle a fait œuvre de pionnière en développant des outils de récolte propres et en les intégrant dans une base de données centralisée, assurant par là même la gestion, l'analyse et l'archivage à long terme. L'article traite des potentiels de la CEPEJ, de ses instruments sur le plan européen et de ceux développés parallèlement au niveau national. Il présente la nouvelle base de données *sJustice*, laquelle démultiplie les possibilités d'analyse, de standardisation, de régionalisation et de visualisation des résultats. Le portail inclut également le Baromètre *eJustice*, qui suit l'évolution de la digitalisation du système judiciaire dans les cantons. Les activités proposées en Suisse ont aussi contribué à améliorer certains travaux menés par la CEPEJ sur le plan européen.

Zusammenfassung

Seit Anfang der 2000er Jahre decken die schweizerischen Justizstatistiken dank den Aktivitäten der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) des Europarats auch Fragen der Organisation und der Ressourcen des „Justizsystems“ ab, die im Rahmen der Evaluation der Justiz in 46 Ländern untersucht werden. Die Schweiz hat positiv reagiert, indem sie Instrumente geschaffen hat, die auf die Bedürfnisse der Kantone zugeschnitten sind. Gleichzeitig wurden Wege gefunden, um konsolidierte Ergebnisse auf nationaler Ebene liefern zu können. Sie hat Pionierarbeit geleistet, indem sie Online-Erhebungsinstrumente entwickelt und diese in eine zentrale Datenbank integriert hat, wodurch die Verwaltung, Analyse und langfristige Archivierung der Daten sichergestellt werden. Der Artikel befasst sich mit dem Potenzial der CEPEJ, ihren Tools auf europäischer Ebene und den auf der schweizerischen Ebene entwickelten Instrumenten. Er stellt die neue Datenbank *sJustice* vor, die eine Vielzahl von Analysemöglichkeiten bietet, von Standardisierungs- und Regionalisierungstools bis hin zu Applikationen zur Visualisierung von Daten. Das Portal umfasst auch den *eJustice-Barometer*, der zur Dokumentierung der Digitalisierung des Justizsystems in den Kantonen entwickelt wurde. Die auf schweizerischer Ebene entwickelten Aktionen haben dazu beigetragen, gewisse Vorhaben der CEPEJ auf europäischer Ebene zu verbessern.

1. Introduction

Si l'histoire des statistiques suisses reste un territoire en friche, celle des statistiques du système judiciaire l'est encore davantage. Or, comme le constate Leila Schneps « *Les statistiques sont mêlées à la justice comme les tendons à la chair ; elles se trouvent un peu partout, elles lient la masse, et pourtant elles sont curieusement invisibles* »¹. Les travaux scientifiques récents portant ou se basant sur les statistiques judiciaires suisses sont rares, même si un développement se dessine² et malgré la richesse des données à disposition, comme nous le verrons dans les pages suivantes. En France et aux Etats-Unis, les recherches sont plus nombreuses³.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a comme but de rendre compte des **résultats** de l'activité pénale et policière puisqu'il récolte et publie les données concernant les condamnations pénales des adultes et leur exécution, les jugements et sanctions à l'encontre des mineurs, mais aussi les données touchant l'aide aux victimes, alors que la statistique policière de la criminalité (SPC) rend compte sur le plan national de l'activité de poursuite de la criminalité par la police⁴.

Il faudra dès lors attendre une *contrainte* externe du fait des accords et obligations découlant du statut de membre du Conseil de l'Europe (CoE) pour que des informations et des données **sur l'organisation, les ressources et les activités** du système de justice élargi à tous les domaines du droit (administratif, civil et pénal) ainsi que de la poursuite pénale par le Ministère public soient récoltées. Ce défi a été attribué plus précisément à une commission *ad hoc* créée le 18 septembre 2002. *La CEPEJ s'inscrit dans la volonté du Conseil de l'Europe de promouvoir l'Europe du droit et le respect des droits fondamentaux,*

1 Leila Schneps, Statistiques, probabilités et justice, in : Cahiers philosophiques 4/2018 (N° 155).

2 Jacques Bühler, Evaluation des performances de la justice pénale suisse en comparaison européenne, in : Evaluation, politique criminelle et réforme du droit pénal, Berne 2017, 107 ss ; Luisella Demartini/Christophe Koller, Sanctions pénales et pratiques cantonales, Diversités, disparités et fédéralisme, in : Fink et al. (éd.), Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus / Criminalité, justice pénale et fédéralisme, Reihe Kriminologie / Collection Criminologie, volume 36, Berne 2019 ; Daniel Fink/Christophe Koller, Justice and Court Administrations, their Workings and Efficiency in Switzerland : Aspects of Sentencing and its Outcome in Swiss Cantons, in : International journal for court administration 4(3)/2012 121 ss ; Christophe Koller/Daniel Fink, Do Resources, Justice Administration Practices And Federalism Have An Impact On Registered And Sentenced Crime Prevalence ?, in : International journal for court administration, 6(1)/2014 100 ss ; Christophe Koller, Mémento statistique du pouvoir judiciaire, Magistrats et personnel de la justice 2010-2018 (document interne).

3 Jean-Michel Dumay, Inflation de réformes, carence de moyen, Une justice au bord de l'implosion, Le Monde diplomatique 5/2021, 22 s ; Antoine Garapon, La raison du moindre état : le néolibéralisme et la justice, Paris 2010.

4 Office Fédéral de la statistiqueOFS, Criminalité et droit pénal : Panorama, 2022-2023, Neuchâtel 2024.

sur la base de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) conclue en 1950 (CEPEJ : Résolution Res(2002)12)⁵. Cette commission a pour objectif l'évaluation et l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité de la justice dans les Etats membres (moins la Russie depuis 2023) par le développement et l'implémentation des instruments élaborés dans ce but (voir Portail de la CEPEJ). La Suisse étant membre du CoE depuis 1963, elle participe naturellement aux différents travaux touchant autant l'efficacité que la qualité de la justice.

Pour atteindre ses objectifs, la CEPEJ met au point des indicateurs, collecte et analyse les données récoltées, définit des mesures et des moyens d'évaluation, rédige des documents (rapports, avis, lignes directrices, plans d'action, etc.), elle tisse des liens avec les instituts de recherche et les centres de documentation, invite des personnalités qualifiées, des ONG, procède à des auditions, développe des réseaux de professionnels de la justice. Ses tâches consistent à « analyser les résultats des systèmes judiciaires ; à identifier les problèmes qu'ils rencontrent ; à définir des moyens concrets pour améliorer [...] l'évaluation des performances des systèmes judiciaires (et) le fonctionnement de ces systèmes ». Ses tâches consistent aussi à « apporter [...] une assistance à un pays [...] et à suggérer aux organes compétents [...] les domaines dans lesquels l'élaboration d'un instrument juridique serait souhaitable » (Source : CEPEJ lien).

Cet article décrit, le contenu, les sources et les méthodes de la CEPEJ, en centrant notre attention sur la Suisse. La deuxième partie présente les publications, les potentiels des bases de données disponibles tant au niveau suisse qu'europpéen. Des exemples de résultats portant sur les ressources et les activités des ministères publics sont exposés. L'article conclut sur les projets et le planning de développement des statistiques judiciaires suisses.

1.1 Sources et méthodes

La récolte des données sur l'efficacité de la justice se fait par voie d'enquêtes. Celles-ci sont réalisées tous les deux ans auprès de chaque pays membre, respectivement auprès des cantons et de la Confédération s'agissant de la Suisse. Avec le soutien d'un groupe d'experts internationaux composé d'une douzaine de membres, lesquels définissent les priorités, les thèmes et les questions, le secrétariat de la CEPEJ élabore un questionnaire dans les deux langues du Conseil de l'Europe : l'anglais et le français. Les correspondants nationaux sont responsables de la récolte des données dans leurs pays. Ils peuvent également proposer des amendements et des corrections dans le cadre de réunion plénière réunissant tous les Etats membres.

5 Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Résolution Res(2002)12 établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

Depuis 2004, l'enquête est lancée tous les deux ans au printemps avec un délai de réponse variant de trois à douze mois suivant la complexité politico-administrative du pays ou les ressources disponibles. A noter que la durée de la récolte diminue à chaque exercice du fait de l'amélioration des compétences des pays/entités, mais aussi du fait du renforcement de l'encadrement de la part du secrétariat de la CEPEJ, lequel s'est renforcé depuis une dizaine d'années. La qualité des résultats progresse elle aussi, entre autres grâce à l'introduction des notes et explications générales, à la diminution des valeurs manquantes et surtout à l'inclusion des remarques et commentaires des participants permettant de rendre compte de la diversité de leurs systèmes judiciaires.

Le questionnaire de la CEPEJ a été adapté aux réalités suisses, respectivement aux besoins des cantons qui fondent la base de l'organisation fédéraliste, y compris pour l'administration de la justice et la poursuite pénale qui leur incombent. Les compétences de l'Etat fédéral en matière de jugement se limitent à la dernière instance (Tribunal fédéral [TF]) ou à des juridictions spécifiques (Tribunal pénal fédéral [TPF], Tribunal administratif [TAF], Tribunal fédéral des brevets [TFB]) et à la poursuite pénale de délits touchant l'Etat national, comme le terrorisme, ou pouvant impliquer plusieurs cantons, comme le crime organisé, du ressort du Ministère Public de la Confédération. Ces travaux ont débouché sur la mise en place de l'Enquête cantonale sur l'efficacité de la justice (ECEJ), réalisée dans les deux principales langues nationales : l'allemand et le français.

Le questionnaire de la CEPEJ est donc à la base du formulaire suisse, ce dernier ayant été raccourci et adapté aux besoins et attentes des correspondants cantonaux, afin de garantir une acceptation aussi large que possible. Il faut noter que plus du tiers des questions européennes ne trouvent pas de correspondance en Suisse ou ne relèvent pas des compétences cantonales. Ces dernières sont traitées par l'entremise du Tribunal fédéral, allégeant la tâche des cantons.

Le secrétariat de la CEPEJ joue un rôle central dans la coordination et l'organisation de la récolte des données auprès des pays-membres du CoE et de trois pays observateurs : Maroc, Israël et Kazakhstan. Il joue également un rôle central dans la diffusion des résultats sous forme de rapports et de fiches par pays, respectivement en mettant à disposition du public un outil de visualisation des résultats : *CEPEJ-Stat*. Nous reviendrons sur ces points, tout en montrant les interactions entre les travaux européen et suisse.

1.2 Contenu et *suissisation* des questionnaires

L'enquête contient quelques 200 questions principales, correspondant à environ 1200 variables touchant tous les thèmes du système judiciaire et tous les domaines du droit. Ainsi, sont couvertes les ressources financières budgétisées

et dépensées, y compris l'aide judiciaire ; l'organisation, à travers le nombre et le type de tribunaux, le nombre de magistrats, des juges aux procureurs publics, mais aussi le personnel y relatif (greffiers, personnel administratif et personnel technique). Les juges non-professionnels défrayés ou non, les auxiliaires de la justice (avocats, notaires, experts) sont également inclus dans l'enquête. Une partie conséquente est consacrée aux types d'affaires selon l'instance compétente, le type de procédures (administratives, civiles et pénales) et les domaines du droit (famille, faillites etc.). D'autres questions touchent le recrutement et la formation des acteurs, les rétributions, ainsi que les réformes dans le domaine de la justice (Fig. 1). Depuis 2016, un accent particulier a été mis sur la place des femmes dans le système judiciaire. Depuis 2022, des blocs de questions ont été ajoutés pour tenir compte du travail à temps partiel et du degré de formation du personnel à la violence domestique, à la violence à l'égard des mineurs, à la prévention de la pornographie et à l'éthique.

A. Budget et comptes (Q006 – Q015)	
1.1 Budget des tribunaux et des ministères publics	
1.2 Budget de l'ensemble du système judiciaire	
B. Aide judiciaire (Q020)	
C. Usagers des tribunaux et victimes (Q038)	
D. Tribunaux et personnel (Q041 – Q060)	
4.1- Nombre de tribunaux et organisation	
4.2- Juges et personnel non-juge	
4.3- Procureurs et personnel	
F. Affaires de 1^{re} instance (Q091 – Q094)	
5.1 – Affaires de droit privé et administratif de 1 ^{re} instance	
91. Total affaires non-pénales de 1 ^{re} instance	
91.1- Affaires civiles (et commerciales) contentieuses	
91.2- Affaires civiles (et commerciales) non contentieuses	
91.6- Affaires administratives	
91.7- Autres affaires	
5.2 – Affaires pénales de 1 ^{re} instance	
94- Total affaires pénales de 1 ^{re} instance	
94.8- Infractions graves. Affaires pénales jugées par 3 juges	
94.9- Petites infractions. Affaires pénales jugées par un juge unique	
G. Affaires de 2^e instance (Q097 – Q098)	
6.1 Affaires de droit privé et de droit administratif de 2 ^e instance	
97. Total affaires autres que pénales	
97.1- Affaires civiles (et commerciales) contentieuses	
97.2- Affaires civiles (et commerciales) non contentieuses	
97.6- Affaires administratives	
97.7- Autres affaires	
6.2 Affaires pénales de 2 ^e Instance (Q098)	
98- Total des infractions pénales de 2 ^e instance	
98.8- Infractions graves en 2 ^e instance	
98.9- Petites infractions en 2 ^e instance	

H. Affaires spécifiques (Q101 – Q108)	
7.1- Affaires contentieuses spécifiques de 1 ^{re} instance – Nombre.....	
7.2- Affaires spécifiques de 1 ^{re} instance – Pour cent d'appels et d'affaires enrôlées depuis plus de 3 ans	
7.3- Affaires spécifiques – Durée de procédure en 1 ^{re} et 2 ^e instances	
7.4- Affaires traitées au sein des ministères publics	
I. Juges et procureurs (Q115 – Q145)	
8.1- Recrutement et promotion	
8.2- Formation	
8.3- Exercice de la profession (salaires)	
8.4- Procédures disciplinaires contre juges et procureurs	
J. Avocats (Q146 – Q162)	
9.1- Statut de la profession et formation	
9.2- Procédures disciplinaires contre des avocats	
K. Médiation (Q163 – Q167)	
L. Agents d'exécution (Q170 – Q191)	
11.1- Exécution des décisions civiles	
11.2- Exécution des décisions pénales	
M. Notaires (Q193 – Q196)	
N. Interprètes (Q198 – Q201)	
O. Experts (Q205 – Q207)	
P. Réformes envisagées (Q208)	
E. Gestion des tribunaux (2^e partie : TK (Q062 – Q064)	
64. Technologies utilises pour la communication entre les tribunaux et les parties ou leurs avocats	
Q. Fermeture du questionnaire	
Annexe	
Questions IT non posées en 2021	

Fig. 1 Table des matières du questionnaire sur l'évaluation de la justice en Suisse ECEJ

Source : Enquêtes ECEJ-2022

La motivation des participants cantonaux a été éveillée et augmentée grâce à une « suissisation » du questionnaire de base tenant compte des lois et de leur application dans les différentes réalités et organisations helvétiques. L'enquête tient en effet, compte des intérêts propres des cantons et/ou des instances fédérales. Ainsi, par exemple, un bloc de questions a été ajouté afin de définir les composantes du budget des tribunaux et des ministères publics (MP). D'autres questions ont été intégrées afin de mieux distinguer le personnel non-juge ou encore l'évolution des procédures selon le type de droit applicable et les instances respectives. Une autre demande des cantons visait à distinguer les salaires bruts des magistrats des salaires nets. La prise en compte ou non des stagiaires a donné lieu à un débat, débouchant sur leur exclusion, moyennant une remarque le cas échéant. Cette précision a été reprise dans le questionnaire européen sur proposition de la Suisse, car ce type de problème semblait être commun à d'autres réalités.

La mise en commun de données cantonales a impliqué des définitions harmonisées comme, par exemple, ce qu'on entend par « affaires ». Une affaire

civile, pénale ou administrative dans un canton, est-elle équivalente à celle du voisin ? Dès lors, il convient de comprendre les règles sous-jacentes à cette pratique. Une enquête *ad hoc* a été réalisée en 2020, afin de comprendre les différences quant aux règles et méthodes d'ouverture appliquées, le but étant de proposer des bonnes pratiques et de mieux assurer la comparabilité des données. A terme, il conviendra de trouver une méthode de pondération des affaires en fonction de la complexité du type d'affaires.

D'autre part et depuis 2014, un accent a été mis sur l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC). Depuis 2022 la CEPEJ propose des questions supplémentaires mesurant le recours aux TIC dans les tribunaux et les ministères publics. Ces questions se sont largement inspirées d'une enquête pilote menée en Suisse depuis 2020 à la demande de l'Association eJUSTICE, en collaboration avec le projet Justitia 4.0 et le programme d'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale. Depuis lors, une enquête en ligne sur ce sujet est réalisée tous les deux ans sous la direction d'ESEHA-ESSSA.

1.3 Organisation de la récolte et gestion des données

Depuis 2016, la récolte des données européennes est réalisée via un outil d'enquête en ligne : *CEPEJ-Collect*, de même via l'outil LimeSurvey pour la Confédération et les 26 cantons (enquête ECEJ).

La programmation des enquêtes ECEJ et leur exécution a été confiée à l'association ESEHA-ESSSA avec mandat annuel jusqu'en 2022 et sur la base du marché public OMC actuellement. Cet agence de conseil et expertise gère une base de données interactive *CHstat*, développée au départ avec le soutien de la Conférence des chanceliers cantonaux et des Directeurs cantonaux des finances. *CHstat* héberge des données contextuelles reprises de l'OFS, et d'enquêtes propres menées auprès des cantons. L'ensemble des résultats des enquêtes ECEJ couvrant les années 2006 à 2022 y sont stockés.

Depuis 2016, un groupe d'accompagnement des statistiques judiciaires suisses a été créé dans le but d'améliorer le contenu des questionnaires, d'organiser le relevé au niveau cantonal et de garantir la comparabilité des résultats. Il rassemble les coordinateurs responsables de la récolte dans les cantons, le chef de projet d'ESEHA-ESSSA, le Tribunal fédéral garantissant l'organisation et l'administration des travaux. Ce groupe se réunit une à deux fois par an en plénière. Un sous-groupe composé d'experts sert de référence pour le pilotage des travaux.

Il importe d'assurer une comparabilité des résultats sur le plan national. Lorsque les résultats nationaux attendus par la CEPEJ ne sont pas fournis par l'ensemble des cantons, il s'avère nécessaire de fournir des estimations. Ainsi, il a été décidé d'admettre des extrapolations de données si les deux condi-

tions suivantes sont réunies : représentation majoritaire des cantons (au moins 13/26) et représentant plus de la moitié de la population résidente.

En 2017, les travaux menés en Suisse ont fait l'objet d'une évaluation par les pairs internationaux. Les expériences et les bonnes pratiques développées par la Suisse ont finalement exercé une influence positive sur les activités de la CEPEJ, qui a retenu l'utilité d'un outil centralisé et standardisé pour la récolte des données en ligne et pour accélérer la création d'un outil de visualisation à l'aide du logiciel Tableau Software qui débouchera sur *CEPEJ-Stat*. Précisons ici que la Suisse fera l'objet d'une nouvelle évaluation par les experts de la CEPEJ en 2025.

1.4 Nouveaux développements

ESEHA-ESSSA a été mandatée par le Tribunal fédéral suite à un appel d'offres public pour la récolte des données, la gestion et la consolidation des résultats, respectivement pour les développements technologiques. A cet effet, elle a développé et mis à disposition depuis juin 2024, une nouvelle base de données NoSQL consacrée à la justice (Fig.2). Cette technologie offre un potentiel d'exploitation et de visualisation plus performants. Si la partie plus générale consacrée aux statistiques de l'Etat et ses administrations reste disponible au public et ouverte via *CHstat*, la partie consacrée à la justice proprement dite, intégrant les données CEPEJ-ECEJ, sont pour le moment réservés aux autorités judiciaires.



Fig. 2 Nouveau portail CHstat – sJUSTICE : « La justice en chiffres »

Source : ESEHA-ESSSA, Portail CHstat-sJustice ; <https://justice.chstat.ch> (consulté le 23.7.2024)

2. La justice (suisse) en chiffres

Cette partie présente les potentiels de la CEPEJ, les publications et les outils à disposition du public pour la visualisation et l'analyse des résultats⁶. Sont aussi présentés quelques exemples de résultats régionalisés pour la Suisse. Comme indiqué le portail *sJUSTICE* fournit des résultats sur les ressources financières et humaines, l'organisation des tribunaux et des ministères publics (MP), sur les activités et les réformes, pour la période 2006 à 2022. *sJUSTICE*, comme *CHstat*, permet de visualiser les données sous forme de tableaux synthétiques, de cartes, de trends. Mais d'abord, voyons quelques exemples de résultats en comparaison européenne.

2.1 Les rapports de la CEPEJ et les fiches par pays

La CEPEJ met en valeur ses résultats dans le cadre d'un rapport de synthèse publié tous les deux ans depuis 2004⁷. La partie 1 présente une synthèse générale, sous forme de comparaisons internationales. Elle contient des tableaux et des graphiques, ainsi qu'une analyse générale des résultats. Ces études sont disponibles en ligne à l'instar du Rapport 2022. La deuxième partie du rapport est composée des fiches par pays/entité, comprenant une sélection d'indicateurs (Partie 2 : Fiches pays)⁸.

La figure ci-dessous (Fig. 3) met au centre la Suisse, avec tout d'abord des informations contextuelles telles que la population, le PIB ou le salaire moyen annuel, en les comparant avec la médiane européenne. Elle intègre également le budget du système judiciaire dans sa globalité, celui des tribunaux, des MP, respectivement celui de l'aide judiciaire par habitant.

6 Ces travaux sont soutenus par la présence de deux représentants suisses au sein de la CEPEJ: Jacques Bühler depuis 2006, comme délégué de la Suisse, et Christophe Koller depuis 2018 comme expert au sein du groupe de travail Evaluation (GRT-EVAL).

7 CEPEJ (2004-2022), Systèmes judiciaires européens, Rapport d'évaluation de la CEPEJ, Cycle d'évaluation 2022 (données 2020), Strasbourg Conseil de l'Europe 2022.

8 Les fiches individuelles conçues par le secrétariat de la CEPEJ sont disponibles sur le Portail de la CEPEJ (Fiches pays individuelles).

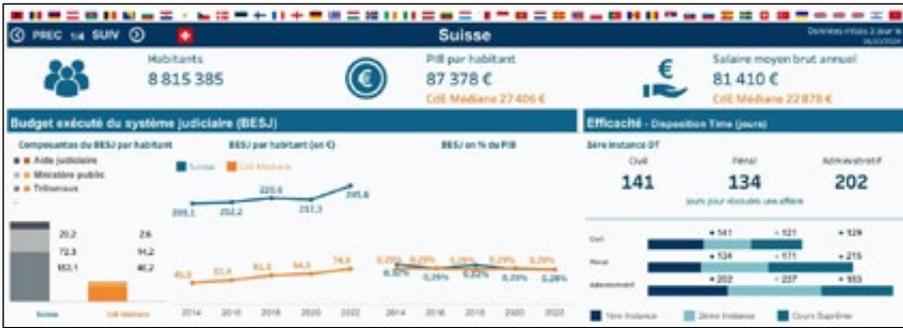


Fig. 3 Fiche par pays, à l'exemple de la Suisse

Source : CEPEJ-stat (Suisse)

Vu son niveau de richesse, la Suisse se situe en général en tête en termes de budget et de salaires en valeur absolue, ce qui garantit selon les critères admis par la CEPEJ, une justice indépendante et de qualité. La partie de droite présente les deux indicateurs centraux utilisés par la CEPEJ pour mesurer le fonctionnement de la justice, à savoir le *Clearance rate* CR (%) et le *Disposition time* (DT) (jours) considérés pour trois types de procédures, civile, pénale et administrative⁹. L'analyse des résultats montre que la variation du stock des affaires en Suisse (CR) se situe aux environs de 100 %, soit un équilibre entre les affaires entrées et les affaires liquidées dans l'année pour les trois types de procédures. Le DT indique une durée estimée en jours d'écoulement du stock, se situant en moyenne à moins d'une année par instance, avec des valeurs plus élevées pour les procédures administratives, en première et surtout en deuxième instance.

La CEPEJ effectue aussi des études *ad hoc* portant, par exemple, sur la disponibilité et l'usage des TIC¹⁰. Les régions candidates à l'intégration, à l'instar des pays des Balkans occidentales (Western Balkans) ou encore de l'Europe orientale (Eastern Partnership) sont également soumises à évaluation, débouchant sur des rapports et des expertises de terrain.

Le EU Justice Scoreboards est réalisé chaque année à la demande de la Commission européenne. Il s'agit d'un rapport plus court basé principalement sur les indicateurs socio-économiques de la CEPEJ, croisés avec d'autres sources provenant d'abord d'Eurostat.

9 Le *clearance rate* (CR) ou taux de variation du stock d'affaires pendantes est obtenu en divisant le nombre d'affaires terminées par le nombre de nouvelles affaires et en multipliant le résultat par 100. Le *disposition time* (DT) estime le nombre de jours nécessaires pour traiter une affaire pendante devant les tribunaux (Rapport CEPEJ 2012, 199, 202).

10 CEPEJ (2014), Report devoted to the use of information technologies (IT) in courts, Strasbourg Conseil de l'Europe.

Last but not least, le secrétariat de la CEPEJ et le GRT-EVAL accompagnent et soutiennent des travaux réalisés par les faitières des professionnels de la justice, tels que le *Conseil des notariats de l'Union européenne* (CNUE), l'*Institut européen de l'expertise et de l'expert* (EEEI) ou l'*Union internationale des huis-siers de justice* (UIHJ).

2.2 Potentiels de l'outil *CEPEJ-Stat* pour la Suisse

La CEPEJ a développé *CEPEJ-Stat*, un outil de visualisation des données. La Suisse, via le TF, a choisi d'intégrer ses propres données dans *CHstat-sJustice*. L'archivage, la gestion centralisée à l'aide d'un CMS permettent de produire des cartes, des TREND, des graphiques et des portraits par région et canton. Nous présentons de suite quelques exemples de résultats tirés tout d'abord de *CEPEJ-Stat*, soit les résultats consolidés au niveau suisse (Fig. 4 à 7).

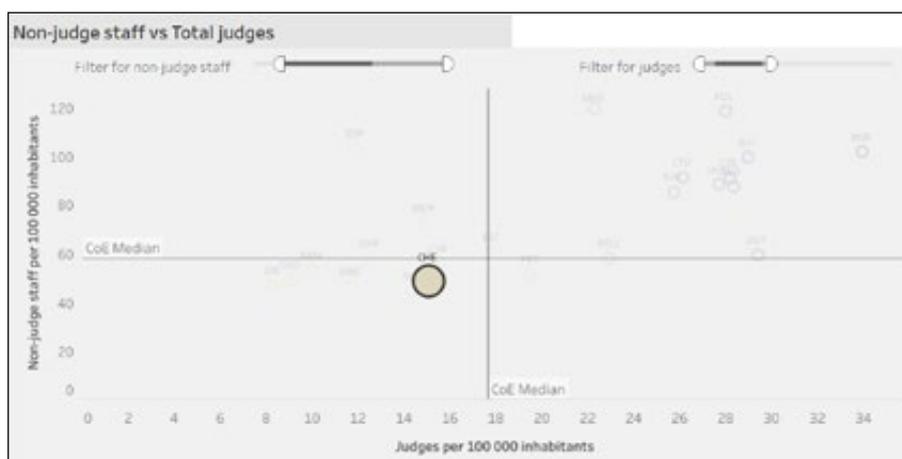


Fig. 4 Juges et personnels non-juges par juge (1^{re} instance) 2020

Source : CEPEJ-stat (Q46.3 ; Q52)

La figure 4 montre la densité des juges (axe X) et du personnel non-juges (axe Y) pour 100 000 habitants en 2020. La Suisse se situe en bas à gauche, soit en dessous de la médiane des 46 pays du CoE, avec 15 juges et 49 employés en appui des juges pour 100 000 habitants. Chaque juge dispose de 3,2 personnes non-juge pour l'épauler dans son travail. La répartition des juges suisses par instance est la suivante : 63 % pour la 1^{re} instance, 34 % pour la 2^e instance et 3 % en 3^e instance. L'on observe que la part des femmes en première instance (de 34 % à 48 %) mais également des présidentes (de 21 % à 44 %) s'est significativement accrue entre 2012 et 2020. Quant aux rémunérations des magistrats, ceux-ci se situent dans la moyenne européenne, en considérant l'écart

par rapport aux salaires médians de la population, neutralisant ainsi l'effet du niveau de vie.

2.3 Premiers résultats de la justice en chiffres à travers *sJustice*

Nous proposons ici trois exemples tirés de *sJUSTICE* en nous concentrant sur les ministères publics : leur budget, la densité des procureurs et du personnel attribué, et le total des affaires pénales, le tout standardisé par la population résidente. Nous produisons ici deux types de régionalisation : selon la dimension géographique basée sur les grandes régions (critères EUROSTAT), et la dimension démographique, relative à la population des cantons.

2.3.1 Dépenses des ministères publics par grandes régions

La figure suivante (Fig. 5) décrit les dépenses des MP par habitant (budget exécuté), sur la base des résultats cantonaux regroupés par grandes régions. Nous constatons que les dépenses par habitant augmentent dans certaines régions : ainsi pour les cantons du Nord-Ouest dès 2016 (AG, BL), ceci malgré l'exclusion de BS¹¹. A Zurich, le niveau des mêmes dépenses apparaît d'abord comme élevé, ce qui peut être expliqué par des investissements conséquents dus à la construction des nouveaux bâtiments destinés au MP et à la détention préventive, avant de retomber dans la moyenne en 2020. La tendance moyenne est à la hausse pour les cantons de la Suisse orientale et pour le Tessin, et à la baisse pour les cantons de l'Espace Mitteland et de la Suisse centrale.

11 Nous avons exclu Bâle-Ville, dès lors que la police judiciaire est incluse dans les résultats de ce canton.

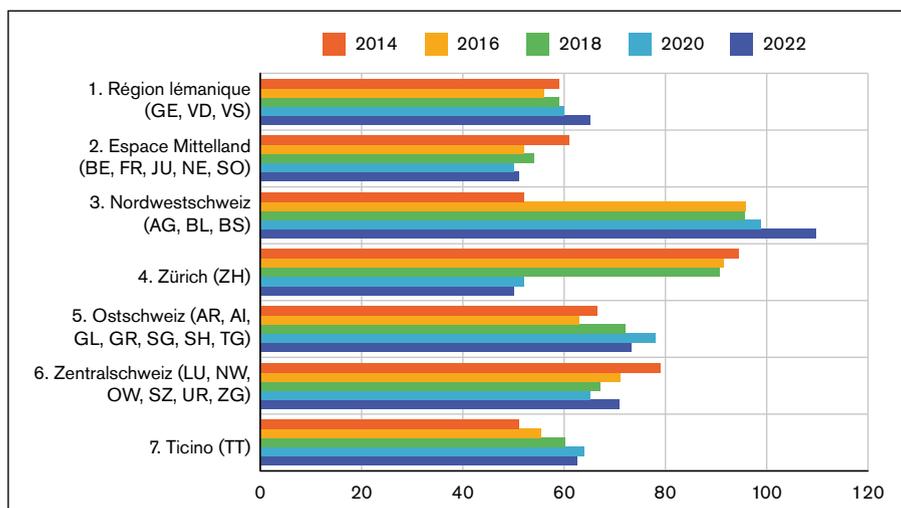


Fig. 5 Budget des ministères publics par habitant, cantons par grandes régions 2014-2022

Source : ECEJ Q13, calculs propres et copyright CHstat – sJUSTICE

2.3.2 Densité des acteurs des ministères publics selon la taille des cantons

La figure 6 nous permet d’analyser s’il existe un lien entre la densité des procureurs et du personnel affilié en fonction de la taille de la population. L’on constate ici une densité plus élevée pour les cantons de petite taille, ceci malgré l’exclusion de BS (< 200 000 habitants), tant pour les procureurs que pour le personnel affilié. Il est intéressant de constater que la densité est relativement stable pour les autres classes de taille, avec une part légèrement plus élevée du personnel affilié dans les cantons de taille intermédiaire.

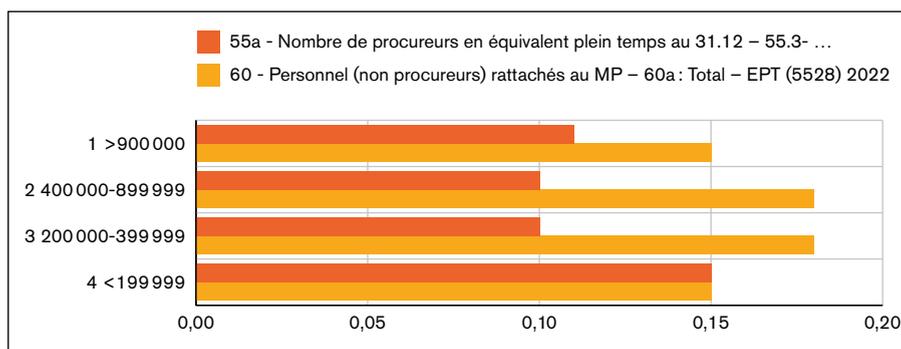


Fig. 6 Procureurs et personnel affiliés selon la taille des cantons 2020

Source : ECEJ Q55a, Q60 ; BS, exclu ; calculs propres et copyright CHstat – sJUSTICE

2.3.3 Activités des ministères publics par région concordataire

Les activités des MP sont parfois difficiles à comparer d'un canton à l'autre du fait d'activités différentes. Pour donner un exemple parmi d'autres, les cantons de Berne et de Lucerne sont en charge de compétences élargies en matière d'infractions routières (LCR), alors que dans la majorité des autres cantons ces compétences relèvent de l'autorité administrative. La figure 7 met en lumière les affaires reçues par les procureurs portées devant les tribunaux, exprimées en pour cent, selon la région concordataire pour l'exécution des peines et mesures¹².

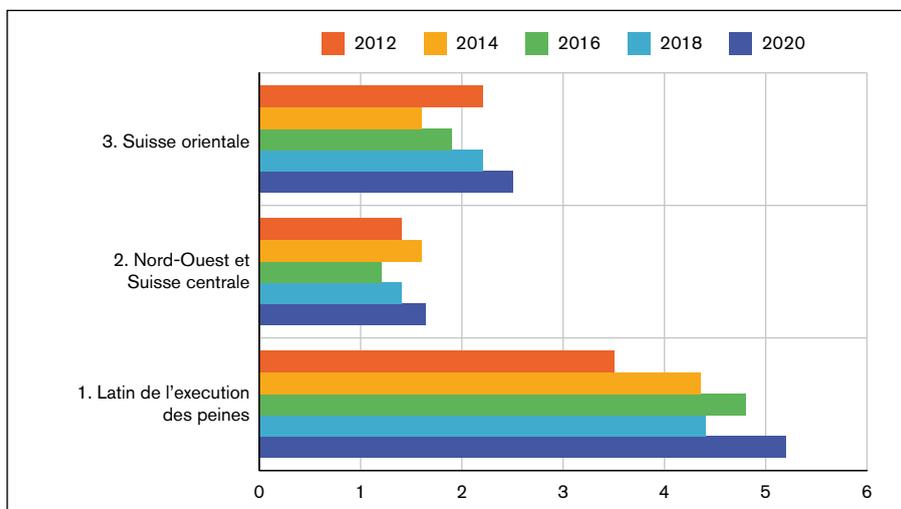


Fig. 7 Part des affaires reçues par les procureurs et portées devant les tribunaux, classification selon le concordat 2012-2020, en pour cent

Source : CHstat – sJUSTICE, ECEJ Q107.14a

En comparaison internationale, il convient de souligner que les MP, depuis 2011, par effet de l'introduction du CP unifié, possèdent davantage de compétences en Suisse pour le prononcé de peines que ceux des autres pays du CoE. Ceci explique pourquoi la Suisse est l'Etat membre du Conseil de l'Europe qui affiche la plus faible proportion d'affaires transmises aux tribunaux pénaux par les MP.

12 Tous les accords, conventions ou arrangements de droit public (au sens de l'art 48 Cst.) que deux ou plusieurs cantons ont conclu sur un sujet relevant d'un domaine de compétence cantonale. Il existe trois concordats en matière d'exécution des peines et mesures pour les adultes en Suisse : 1. Latin (FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS), 2. Nord-Ouest et Suisse centrale (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG), 3. Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH).

L'analyse des données par concordat et par canton montre que la part de ces affaires est plus élevée dans les cantons de l'Arc lémanique, mais aussi à Zurich, surtout depuis 2014 dans ce dernier cas. La part est moins élevée pour les cantons de la Suisse centrale, ceux de la Suisse orientale le Tessin. L'année 2020 montre une recrudescence un peu partout, faisant penser à un effet COVID, sans que nous puissions l'expliquer pour le moment, faute de disposer d'une analyse plus approfondie, y compris pour la diminution généralisée de ces affaires entre 2018 et 2020.

3. Conclusion

La création de la CEPEJ au début des années 2000 a joué un rôle central dans le développement des statistiques de la justice tant cantonales que nationales. Elle a incité la Suisse à récolter et à se doter de données judiciaires harmonisées et standardisées et finalement d'un instrument d'évaluation sur le plan national touchant l'organisation et les ressources tant en argent qu'en personnel. Elle a également permis de récolter des informations sur les activités pour tous les types de procédures et d'instances. Au fil du temps, la qualité des données s'est beaucoup améliorée et les *valeurs manquantes* ont été réduites. Un réseau de correspondants internationaux et nationaux s'est formé, sous la houlette du secrétariat de la CEPEJ, respectivement du TF, avec le soutien de l'Association ESEHA-ESSSA, s'agissant de la récolte, de la standardisation et de la pertinence des données à fournir.

Au niveau des effet et des résultats, l'ECEJ permet à chaque entité cantonale de disposer de données standardisées sur son système judiciaire, ceci en comparaison intercantonale, à partir d'une base de données unique. Le Portail *sJustice* et la consolidation progressive des résultats mettent à disposition des acteurs un outil de monitoring et de gouvernance du système judiciaire unique et puissant. En plus de la comparabilité interne, les outils de la CEPEJ permettent de situer la Suisse dans le contexte international.

Les prochaines étapes reposent sur un renforcement des collaborations avec l'OFS et l'OFJ, ainsi qu'avec d'autres partenaires institutionnels dans les cantons ou des instituts de recherche. L'automatisation des mises à jour de données contextuelles et/ou administratives dans le domaine de la justice et de la sécurité (API) est une évolution envisagée. Une autre priorité est le développement d'une interopérabilité entre la récolte en ligne et la base de données, ceci pour les mises à jour, tout comme pour la création de nouvelles variables. Cette dernière phase permettra de réduire les délais de mise à disposition des résultats, tout en optimisant les procédures de plausibilités avec un impact positif sur la qualité et fiabilité des informations. Le monitoring de la digitalisation de la justice en Suisse s'opère, quant à lui, grâce au *Baromètre eJUSTICE*.

En guise de conclusion, nous tenons à souligner que des données évolutives et fiables contribuent à l'instauration d'un système de veille des institutions judiciaires au profit de sa gouvernance et de sa capacité de projection dans le futur. Ceci dans un moment où le troisième pouvoir de l'Etat démocratique est mis sous pression face aux changements de la société civile (crédibilité), de la politique sécuritaire (compétences accrues), de la diversification des typologies de la criminalité (cyber-crimes, challenge de globalisation, crime organisé et contre-pouvoirs), de recrutements (ressources humaines limitées) et d'organisation du travail (flexibilisation du temps partiel, télétravail, absentéisme), de la digitalisation (défis techniques et humains avec l'arrivée de l'intelligence artificielle) et, finalement, de finances publiques constamment sous pression (frein et réductions budgétaires).

