



Strasbourg, 22 mai 2006

Diffusion restreinte
CDL(2006)034
fr. seul

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
LE MINISTRE DE LA JUSTICE DE ROUMANIE

CONFERENCE

**“REMEDES A LA DUREE EXCESSIVE DES PROCEDURES:
UNE NOUVELLE APPROCHE DES OBLIGATIONS
DES ETATS-MEMBRES DU CONSEIL DE L’EUROPE”**

**Bucarest, Hôtel Grand Plaza
3 avril 2006 (10h00 – 17h00)**

**« LE DROIT D’ÊTRE JUGE DANS UN DELAI RAISONNABLE :
LES MAUX ET LES REMEDES »**

par Mme Françoise TULKENS
Juge à la Cour européenne des Droits de l’Homme

Je vous remercie tout d'abord d'avoir invité la Cour européenne des Droits de l'Homme, que j'ai l'honneur ici de représenter, à participer aux travaux de cette importante conférence. En voyant le programme de celle-ci, on sent bien la volonté d'interroger la question du délai raisonnable en deux temps : tout d'abord, identifier les *problèmes* ; ensuite, envisager des *solutions*, au départ notamment de celles qui sont proposées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et par la Commission de Venise. Pour reprendre la terminologie de Jeremy Bentham : les maux et les remèdes.

Dans ma brève intervention, je vais tenter de montrer quelles sont aujourd'hui les lignes de force de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme s'agissant du délai raisonnable. Je me limiterai ici à l'article 6 de la Convention et donc à la seule question du *délai de jugement*¹. Dans une première partie, j'évoquerai les contours de l'intervention de la Cour en ce domaine (**I**). Dans une seconde partie, j'aborderai la question des recours, à la lumière notamment du récent arrêt *Scordino (n° 1) c. Italie* du 29 mars 2006 (**II**).

Mais, avant toute chose, je voudrais rappeler la **raison d'être** de l'exigence du délai raisonnable et la resituer dans son contexte. Cette exigence est un élément du procès équitable qui, à son tour, est l'expression privilégiée de la prééminence du droit en démocratie. Il en résulte que le droit d'être jugé dans un délai raisonnable revêt un double caractère, objectif et subjectif. *Objectif*, dans la mesure où il s'agit d'assurer une administration de la justice qui ne mette pas en péril son effectivité car les lenteurs du procès contribuent à la crise de confiance à l'endroit de la justice et celle-ci porte directement atteinte à l'État de droit. *Subjectif*, dans la mesure où la garantie que le procès ne dépassera pas un délai raisonnable vise à protéger les justiciables contre une existence marquée par l'angoisse et l'incertitude. Un procès est pour tout le monde une épreuve et les justiciables le savent sans doute mieux que les juges. Les garanties concernant le procès dans un délai raisonnable sont donc ainsi d'une importance fondamentale pour la protection des droits de l'homme. A cet égard, il faut rappeler que le droit d'être jugé dans un délai raisonnable est un droit fondamental.

I. Les contours de l'intervention de la Cour

Je n'aborderai pas des questions techniques comme celles du point de départ (*dies a quo*) et du point d'arrivée (*dies ad quem*) du délai en matière civile² et en matière pénale³ ni de la période à prendre en considération aux fins de statuer sur le caractère raisonnable de la procédure concernée⁴. Je me limiterai à quelques observations sur la notion de raisonnable (A), sur les

¹. En tant que droit garanti par la Convention européenne des Droits de l'Homme, l'exigence du délai raisonnable est aussi inscrite à l'article 5 de la Convention (le droit à la liberté et à la sûreté) et concerne la durée de la détention provisoire.

². Cour eur. D.H., arrêt *Jorg Nina Jorg et autres c. Portugal* du 19 février 2004, § 30.

³. Cour eur. D.H., arrêt *Stratégies et Communication et Dumoulin c. Belgique* du 15 juillet 2002, § 42 ; Cour eur. D.H., arrêt *Lavents c. Lettonie* du 28 novembre 2002, § 85 ; Cour eur. D.H., arrêt *Pantea c. Roumanie* du 3 juin 2003, § 275 ; Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* du 17 décembre 2004, § 44.

⁴. Si, en principe, toute période comprise entre le *dies a quo* et le *dies ad quem* doit être prise en considération, la Cour admet que, par exception, les délais puissent être suspendus. Ainsi, par exemple, l'arrêt *Koua Poirrez c. France* du 30 septembre 2003 rappelle que la durée d'une instance préjudicielle devant la Cour de Justice des Communautés européennes ne doit pas être prise en considération aux fins de déterminer le caractère raisonnable de la procédure nationale qui se trouve à l'origine de cette instance (§ 61). Voy. aussi,

critères d'évaluation retenus par la Cour (B) et la méthode suivie par celle-ci (C).

A. *La notion du raisonnable*

La notion même du « raisonnable » est une notion bien sûr inscrite dans la Convention et dans le droit positif mais qui relève, en définitive, de la théorie et de la philosophie du droit⁵.

Nous le savons tous, la temporalité du droit n'est pas une temporalité simple, unilatérale mais complexe et plurielle⁶. Montesquieu le relevait déjà : « les peines, les dépenses, les longueurs, les dangers mêmes de la justice sont le prix que chaque citoyen donne pour sa liberté »⁷. La procédure c'est la prudence, la trêve, la réflexion. *A contrario*, il faut être conscients du risque d'une justice accélérée, précipitée et bâclée.

Dès lors, plutôt qu'une opposition tranchée entre lenteur et célérité de la justice, je préfère une conception plus dialectique des rapports entre ces deux types de temporalité dont le concept de *raisonnable* fournit à mes yeux une excellente illustration. Le raisonnable marque les bornes de ce qui est socialement acceptable. Plus précisément, le recours au raisonnable pour qualifier un délai viserait « à tracer une limite entre discrétionnaire et arbitraire »⁸, certes une « limite basse » comme le souligne la Commission européenne pour l'efficacité de la justice⁹. Une telle conception du raisonnable permet d'éviter les faux dilemmes et de trouver un équilibre entre les exigences de la rapidité et le respect des autres garanties du procès équitable, tels que l'accès au juge, l'égalité des armes et la contradiction¹⁰.

Cour eur. D.H., décision *Antoine c. Royaume-Uni* du 13 mai 2003.

⁵. Ch. Perelman, « Le raisonnable et le déraisonnable en droit », *Archives de philosophie du droit*, 1978, p. 42 ; J. Salmon, « Le concept de raisonnable en droit international public », *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, p. 452. Voy. aussi M. van de Kerchove, « Accélération de la justice pénale et traitement en temps réel », in *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, sous la direction de Fr. Ost et M. Van Hoecke, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 369 et s.

⁶. Fr. Ost, « Conclusions générales », *Le temps, la justice et le droit*, Textes réunis par S. Gaboriau et H. Pauliat, Limoges, Pulim, 2004, p. 359.

⁷. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, nouvelle édition, Paris, Garnier, 1871, p. 72.

⁸. J. Salmon, « Le concept de raisonnable en droit international public », *op. cit.*, pp. 462-467.

⁹. Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible. Programme-Cadre*, doc. CEPEJ(2004)19Rev2, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 13 septembre 2005, p. 2.

¹⁰. Cour eur. D.H., arrêt *Melnyk c. Ukraine* du 28 mars 2006, § 31 : « The Court finally notes that the essence of the procedural changes in the present case was to speed up civil proceedings and, accordingly, to reduce their overall length. (...). Nevertheless, despite their clearly legitimate aim, in the Court's opinion the refusal of the applicant's cassation appeal was not proportionate to the purpose of these procedural changes ». Une institution récente en Italie soulève une question du même ordre. En effet, pour répondre aux exigences du délai raisonnable en matière pénale, des solutions alternatives ont été envisagées parmi lesquelles, notamment, la justice négociée. Dans ce type de modèle, les parties renoncent à des pourvois en cassation, en échange de quoi elles se voient infliger une peine diminuée. Le paradoxe est alors que, ayant volontairement renoncé à l'instance en cassation, les requérants ne peuvent plus introduire valablement une requête devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, à défaut d'avoir épuisé les voies de recours internes. Tel est en tout cas le sens de la décision *Borghi c. Italie* du 20 juin 2002, p. 8 (voy. M.-A. Beernaert, « Négociation sur la peine et procès équitable », *Rev. trim. D.H.*, 2003, pp. 963 et s). Un autre exemple pourrait être fourni en France par le décret du 28 décembre 2005 dont l'idée directrice est d'accélérer les procès. Avec ce nouveau texte, l'appel

Dans cette perspective, il me semble important de souligner que l'appréciation du caractère raisonnable d'une procédure par la Cour n'est pas - et ne devrait jamais être - mécanique : elle doit précisément avoir égard, dans chaque cas, à ce juste équilibre afin que l'ensemble des garanties du procès équitable soient assurées. Cette nécessité a un prix : à défaut d'indicateurs rigides, l'appréciation de la Cour est souvent empirique et peut même être critiquée comme casuistique. S'il ne faut donc pas chercher dans la jurisprudence de la Cour des standards européens de la durée idéale d'une procédure, en revanche, la Cour utilise évidemment certains critères pour déterminer si une procédure peut ou non être considérée comme « raisonnable ».

B. Les critères retenus

Quels sont concrètement les critères que la Cour va prendre en considération ? Ils sont classiques : la complexité de l'affaire ; le comportement du requérant ; le comportement des autorités judiciaires ; l'enjeu du litige.

1. La *complexité de l'affaire* est examinée en conjuguant plusieurs variables qui tiennent à l'objet et au caractère de celle-ci. Ainsi, par exemple, la nécessité ou non de procéder à des auditions, expertises, commissions rogatoires, etc. La dimension internationale (extradition par exemple) joue évidemment aussi un rôle. Nous sommes ici essentiellement confrontés à des appréciations de fait.
2. Le *comportement du requérant* doit être pris en compte mais dans certaines limites. En matière pénale, l'article 6 n'exige pas des personnes inculpées une coopération active avec les autorités judiciaires¹¹, tout comme on ne saurait reprocher à l'accusé d'avoir tiré pleinement parti des possibilités qu'ouvrait le droit interne, pour autant toutefois qu'il n'ait pas indûment contribué à la durée globale de la procédure. Toutefois, ce comportement constitue un fait objectif, non imputable à l'État défendeur¹². Dans l'arrêt *Jablonski c. Pologne* du 21 décembre 2000, la Cour constate que la grève de la faim et les automutilations d'un prévenu ont retardé l'issue de la procédure, sans que l'on puisse le reprocher à l'État¹³. L'État n'a pas non plus à répondre des retards occasionnés par le refus à comparaître des témoins¹⁴, par l'hospitalisation du requérant¹⁵ ou encore par la surséance à statuer qu'occasionne l'application de l'adage « le criminel tient le civil en

d'une décision de première instance ne sera possible, dans certains cas, que si cette décision a été préalablement exécutée. Le nouveau texte prévoit un garde-fou à savoir que, dans des circonstances particulières, il sera possible de solliciter le maintien de son appel, même en cas d'inexécution. Ce décret semble se rapprocher, *mutatis mutandis*, de l'article 1009-1 du Code de procédure civile en ce qui concerne le pourvoi en cassation (qui permet au président de la Cour de cassation, à la demande du défendeur, de retirer une affaire du rôle jusqu'à ce que le demandeur justifie avoir exécuté la décision d'appel, sauf si celle-ci est de nature à entraîner des conséquences manifestement excessives) et qui a fait l'objet d'arrêts de la Cour (arrêt *Annoni di Gussola et Debordes et Omer c. France* du 14 novembre 2000).

¹¹. Cour eur. D.H., arrêt *Beladina c. France* du 30 septembre 2003.

¹². Cour eur. D.H., arrêt *Pascal Coste c. France* du 22 juillet 2003, § 34.

¹³. Cour eur. D.H., arrêt *Jablonski c. Pologne* du 21 décembre 2000, § 104.

¹⁴. Cour eur. D.H., arrêt *Salapa c. Pologne* du 19 décembre 2002, § 85.

¹⁵. Cour eur. D.H., arrêt *Lavents c. Lettonie* du 28 novembre 2002, § 100.

état »¹⁶. En matière civile, le délai raisonnable peut être subordonné à la diligence des intéressés, notamment dans les systèmes juridiques consacrant le principe de la conduite du procès par les parties, ce qui ne dispense cependant pas les juges d'assurer le respect des exigences de l'article 6¹⁷.

3. Le *comportement des autorités judiciaires* est évidemment essentiel car seules les lenteurs imputables à l'État peuvent amener à conclure à la violation du délai raisonnable. Quelle est la portée des obligations qui pèsent sur l'État ? Quelques exemples.
- Des justifications comme l'encombrement chronique du rôle ou la surcharge de travail d'une juridiction et, partant, l'arriéré judiciaire qui s'ensuit, ne sont en général pas acceptées par la Cour, dans la mesure où les États ont l'obligation d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que les cours et tribunaux puissent rencontrer l'ensemble des exigences conventionnelles¹⁸. Il s'agit d'une jurisprudence constante. En revanche, un arriéré ou un engorgement temporaire n'engagera pas la responsabilité de l'État si les autorités ont pris les mesures raisonnables pour traiter une situation exceptionnelle. Toutefois, une situation d'absence prolongée et de pénurie marquée de juges, persistant pendant plusieurs années, ne représente pas une situation exceptionnelle ou passagère.
 - Par ailleurs, l'État n'est pas seulement responsable des retards dus aux organes judiciaires, mais également des retards imputables aux autres autorités publiques, voire même privées, associées à l'affaire. Ainsi, dans l'arrêt *Beumer c. Pays-Bas* du 29 juillet 2003, où la Cour constate que la procédure a été ajournée à de multiples reprises à la demande de l'administration de la sécurité sociale¹⁹. Ici, la question sera de savoir si le juge a pris les mesures appropriées pour accélérer la procédure. Cette question se pose de la même manière, notamment, en ce qui concerne les lenteurs entraînées par les experts²⁰. La grève des avocats ne peut, en soi, être reprochée à l'État ; cependant, la Cour va examiner les efforts qui ont été déployés par celui-ci pour minimiser les retards.
 - Toutefois, l'obligation des États d'organiser leur système judiciaire afin de rencontrer toutes les exigences de l'article 6 ne s'applique pas toujours de la même manière à toutes les juridictions et à toutes les procédures. Deux situations contrastées. Ainsi, dans l'arrêt *Süssmann c. Allemagne* du 16 septembre 1996, en raison des circonstances particulières et uniques de la réunification et des implications politiques et sociales en cause, la Cour constitutionnelle était

¹⁶. Cour eur. D.H., arrêt *Sanglier c. France* du 27 mai 2003, § 34.

¹⁷. Cour eur. D.H., arrêt *Berlin c. Luxembourg* du 15 juillet 2003, § 58 ; Cour eur. D.H., arrêt *Price et Lowe c. Royaume-Uni* du 29 juillet 2003 ; Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Liadis c. Grèce* du 27 mai 2004, § 20 ; Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Sürmeli c. Allemagne* du juin 2006, § 129.

¹⁸. Cour eur. D.H., arrêt *Kolb et autres c. Autriche* du 17 avril 2003, § 54 ; Cour eur. D.H., arrêt *Zámečnicková et Zámečník c. République tchèque* du 21 mars 2006, § 33 *in fine*.

¹⁹. Cour eur. D.H., arrêt *Beumer c. Pays-Bas* du 29 juillet 2003, § 51.

²⁰. Cour eur. D.H., arrêt *Herbolzheimer c. Allemagne* du 31 juillet 2003.

autorisée à donner priorité aux 300 000 affaires qui concernaient l'emploi²¹. De manière plus générale, dans l'arrêt *Gast et Popp c. Allemagne* du 25 février 2000 concernant la Cour constitutionnelle fédérale, la Cour rappelle que « si [l'obligation pour les États d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable] vaut aussi pour une Cour constitutionnelle, elle ne saurait cependant s'interpréter de la même façon que pour une juridiction ordinaire. Son rôle de gardien de la Constitution rend particulièrement nécessaire pour une Cour constitutionnelle de prendre parfois en compte d'autres éléments que le simple ordre d'inscription au rôle d'une affaire, telles la nature de celle-ci et son importance sur le plan politique et social. Par ailleurs, si l'article 6 prescrit la célérité des procédures judiciaires, il met aussi l'accent sur le principe, plus général, d'une bonne administration de la justice »²². En revanche, s'agissant d'une procédure en référé qui était appelée à trancher la question de la garde de deux enfants, la Cour va souligner qu'une « procédure en référé est par essence une procédure dont la solution ne peut souffrir aucun retard, même au stade de l'appel et nonobstant le caractère exécutoire de l'ordonnance prise en première instance »²³.

- Il arrive aussi que la durée excessive d'une procédure soit due à la complexité anormale des dispositions en vigueur : pareille situation doit être traitée comme une déficience structurelle qui relève de la responsabilité de l'État²⁴. Ceci entraîne une conséquence importante. Aux termes de la Convention, les États sont responsables de leurs organes, quelle que soit l'autorité dont ils relèvent. Il ne revient donc pas à la Cour d'établir si une violation alléguée de la Convention est imputable aux autorités exécutives, législatives ou judiciaires.

4. Enfin, une *exigence qualitative* complète le tableau. La nature et l'importance des questions soulevées dans l'affaire peut dans certains cas exiger une diligence spéciale de la part des autorités²⁵. Ainsi, par touches successives, la Cour va souligner *l'enjeu* particulier de certaines affaires afin de « moduler en fonction de celui-ci son jugement sur la longueur de la procédure litigieuse »²⁶. Enjeu pour le requérant mais aussi, dans certains cas, pour la société en général en raison des incidences sociales et économiques en cause²⁷.

²¹. Cour eur. D.H., arrêt *Süssmann c. Allemagne* du 16 septembre 1996, § 60.

²². Cour eur. D.H., arrêt *Gast et Popp c. Allemagne* du 25 février 2000, § 75. Voy. aussi Cour eur. D.H., décision *Djuricic c. Croatie* du 9 octobre 2003.

²³. Cour eur. D.H., arrêt *Boca c. Belgique* du 15 novembre 2002, § 28.

²⁴. Cour eur. D.H., arrêt *Litoselitis c. Grèce* du 5 février 2004.

²⁵. Cour eur. D.H., arrêt *Jussy c. France* du 8 avril 2003, § 23.

²⁶. J. Callewaert, « La Cour européenne des Droits de l'Homme et l'urgence », *Rev. trim. D.H.*, 1994, p. 392.

²⁷. Cour eur. D.H., arrêt *Ruiz-Mateos c. Espagne* du 23 juin 1993, § 52.

De manière générale, l'urgence s'impose davantage dans les *affaires pénales* ; en outre, une diligence accrue s'impose lorsque le prévenu est placé en détention provisoire²⁸. Dans les *affaires civiles*, une diligence particulière s'impose dans les affaires qui concernent l'état des personnes²⁹, en raison des conséquences qu'une lenteur excessive peut avoir, en cascade, sur d'autres droits comme par exemple l'article 8 de la Convention³⁰ ou l'article 1^{er} du Protocole n° 1³¹. Ainsi, en matière de conflits parentaux et de droit de garde ou de droit de visite, la Cour rappelle souvent que « [la vie familiale] command[e] de régler la question à la seule lumière de toutes les considérations pertinentes et non par le simple écoulement du temps »³². Diligence particulière aussi dans les affaires où les requérants sont touchés dans leur intégrité physique, notamment par des violences policières³³, ou dont l'espérance de vie est réduite³⁴. Même exigence dans les matières qui relèvent du contentieux du travail³⁵ et de la sécurité sociale, lequel englobe aussi celui des pensions et un domaine voisin, celui de l'indemnisation des victimes des accidents de la route.

Enfin, quel sera l'impact du nouveau critère de recevabilité introduit par l'article 12 du Protocole n° 14 (complétant le paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention) et qui donne à la Cour le pouvoir de déclarer irrecevable une requête lorsque le requérant n'a subi aucun préjudice important ? Dans la jurisprudence actuelle, la Cour estime qu'un constat de manquement à la garantie du délai raisonnable n'est pas écarté par la seule circonstance que la partie qui s'en plaint n'a pas subi de préjudice³⁶. A la limite, un tel manquement est concevable même lorsqu'il s'avère que l'enlèvement de la procédure concernée a, d'une certaine manière, bénéficié à la partie concernée³⁷. En matière civile, le nouveau critère pourrait mener à une conclusion d'irrecevabilité (d'une affaire par ailleurs bien fondée) lorsque, par exemple, la procédure porte sur une valeur monétaire mineure ou lorsque le requérant a perdu le procès (et peut même, dans ce cas, avoir bénéficié des retards). En matière pénale, on pourrait penser à une « présomption de préjudice » qui pourrait cependant être renversée, par exemple, dans les cas où le requérant purge déjà une des peines confondues, où la durée excessive est mineure et a été prise en compte dans la peine qui lui a été infligée.

C. La méthode suivie

²⁸. Cour eur. D.H., arrêt *Debboub c. France* du 9 novembre 1999, § 46.

²⁹. Cour eur. D.H., arrêt *Maršálek c. République tchèque* du 4 avril 2006, § 49 (garde d'enfants).

³⁰. Cour eur. D.H., arrêt *Mikulic c. Croatie* du 7 février 2002, § 44.

³¹. Cour eur. D.H., arrêts *Luordo c. Italie* et *Bottaro c. Italie* du 17 juillet 2003 (durée de la procédure de faillite).

³². Cour eur. D.H., arrêt *Johansen c. Norvège* du 7 août 1996 ; Cour eur. D.H., arrêt *Schaal c. Luxembourg* du 18 février 2003, § 35.

³³. Cour eur. D.H., arrêt *Krastanov c. Bulgarie* du 30 septembre 2004, § 70.

³⁴. Cour eur. D.H., arrêt *Dewicka c. Pologne* du 4 avril 2000.

³⁵. Cour eur. D.H., arrêt *Toth c. Hongrie* du 30 mars 2004, § 62.

³⁶. Cour eur. D.H., arrêt *Jorg Nina Jorg et autres c. Portugal* du 19 février 2004, § 39.

³⁷. Cour eur. D.H., arrêt *King c. Royaume-Uni* du 16 novembre 2004, § 39.

De manière générale, l'analyse de la Cour s'effectue selon une double approche : soit par le détail, sur base des critères que je viens d'évoquer, soit de façon globale.

Dans certaines affaires, si le « détail » ne semble pas poser problème, en revanche, le « global » paraît excessif. Ainsi, par exemple, dans l'arrêt *Boudier c. France* du 21 mars 2000, la Cour juge qu'une durée de plus de douze ans « commande une évaluation globale »³⁸. La prémisse est donc que le délai en cause est, *a priori*, trop long pour pouvoir être justifié. Une telle « présomption simple de durée déraisonnable »³⁹ est appliquée dans l'arrêt *Berlin c. Luxembourg* du 15 juillet 2003 où était en cause une procédure en divorce longue de dix-sept ans⁴⁰. Il en va de même dans l'arrêt *De Staerke c. Belgique* du 28 avril 2005 concernant une procédure pénale qui a duré plus de quinze ans⁴¹. En fait, la Cour s'intéresse plus au système juridique de l'État, l'analyse du déraisonnable s'opérant non seulement au regard des éléments de fait de l'affaire, mais également au regard de l'ensemble du système lui-même. Comme l'observe J.-M. Thouvenin, la Cour « ne reproche pas aux autorités et juridictions saisies de l'affaire le comportement qu'elles ont eu puisqu'elle ne cherche pas à en dérouler les mécanismes, mais elle fustige les médiocres performances, en termes de célérité, du système judiciaire en cause »⁴².

Inversement, dans certains cas, la Cour se trouve en présence d'une durée globale qui est acceptable, mais c'est le détail qui pose problème. Dans l'arrêt *Hadjikostova c. Bulgarie* du 4 décembre 2003, la Cour est en présence d'une durée globale d'un peu plus de cinq ans pour trois degrés de juridictions, ce qui peut en principe paraître acceptable mais elle constate des retards considérables imputables aux autorités⁴³.

Enfin, l'explosion du contentieux du délai raisonnable a amené la Cour à des « traitements de choc »⁴⁴. Ainsi, comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt *Bottazzi c. Italie* du 28 juillet 1999, « [I]a répétition des violations constatées montre qu'il y a [une] accumulation de manquements de nature identique et assez nombreux pour ne pas se ramener à des incidents isolés. Ces manquements reflètent une situation qui perdure, à laquelle il n'a pas encore été porté remède et

³⁸. Cour eur. D.H., arrêt *Boudier c. France* du 21 mars 2000, § 34.

³⁹. S. Van Drooghenbroeck, *La Convention européenne des Droits de l'Homme. Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. 2002-2004. Articles 1 à 6 de la Convention*, Bruxelles, Larcier, 2006, § 261.

⁴⁰. Cour eur. D.H., arrêt *Berlin c. Luxembourg* du 15 juillet 2003, § 59.

⁴¹. Cour eur. D.H., arrêt *De Staerke c. Belgique* du 28 avril 2005, § 51. De même, dans l'arrêt *Diamantides c. Grèce* du 23 octobre 2003, le requérant rappelle l'opprobre dont il était couvert depuis huit ans, sans qu'il soit jugé, et qui a eu des répercussions sur sa vie familiale et professionnelle. L'affaire n'était pas complexe, le rythme de l'instruction était soutenu, sans périodes importantes d'inertie, mais la Cour constate que la durée de la procédure totalise déjà huit ans et deux mois et qu'elle est toujours pendante. Elle estime dès lors que la durée globale de la procédure est excessive.

⁴². J.-M. Thouvenin, « Le délai raisonnable », *Le droit international et le temps*, Paris, Pedone, 2001, p. 129.

⁴³. Cour eur. D.H., arrêt *Hadjikostova c. Bulgarie* du 4 décembre 2003, § 35.

⁴⁴. S. Van Drooghenbroeck, *La Convention européenne des Droits de l'Homme. Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme 1999-2001*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 112.

pour laquelle les justiciables ne disposent d'aucune voie de recours interne. Cette accumulation de manquements est, dès lors, constitutive d'une pratique incompatible avec la Convention »⁴⁵. Sur le plan formel, la Cour en a tiré les conséquences dans la rédaction de ses arrêts : le concept de pratique lui a permis de se limiter désormais à une motivation extrêmement réduite et même relativement uniformisée de ses décisions et de ses arrêts⁴⁶. Lorsque le Protocole n° 14 entrera en vigueur, les violations en matière de durée de procédure, lorsqu'elles sont des violations répétitives de la Convention, entreront sans nul doute dans la nouvelle catégorie des requêtes « manifestement bien fondées » qui feront l'objet d'une procédure accélérée et relèveront de la compétence des comités (art. 8 modifiant l'art. 28 de la Convention).

II. Les recours

La question qui se pose, et avec une actualité accrue, est celle des recours qui peuvent exister dans les différents pays pour assurer le respect du droit à être jugé dans un délai raisonnable. Elle a reçu un écho direct dans la Recommandation 2004(6) du Comité des ministres du 12 mai 2004 sur l'amélioration des recours internes.

A. *Le retour de l'article 13*

L'originalité de l'arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000 a été d'aborder les rapports entre l'article 6 et l'article 13 de la Convention dans une nouvelle perspective⁴⁷. En lieu et place de sa fameuse théorie de l'absorption de l'article 13 par l'article 6, la Cour a introduit une théorie que l'on pourrait qualifier de renforcement réciproque de ces deux dispositions. Outre la violation du délai raisonnable de l'article 6, elle doit également examiner, *en plus*, s'il y a une violation du droit à un recours effectif au sens de l'article 13. A partir de là, la Cour a évidemment très logiquement « lié » l'article 13 et l'article 35 § 1 sur l'épuisement des voies de recours internes. Plus exactement, la règle de l'article 35 se fonde sur l'hypothèse, incorporée dans l'article 13 (avec lequel elle présente d'étroites affinités), que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée. Nous le verrons plus loin.

1. Au regard de l'article 13, quelle est *la portée et la nature du recours interne exigé* ? L'arrêt *Kudla* pose quelques *balises*.

« La fréquence croissante de ses constats de violation à cet égard a récemment amené la Cour à attirer l'attention sur le danger important que la lenteur excessive de la justice

⁴⁵. Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Bottazzi c. Italie* du 28 juillet 1999, § 22.

⁴⁶. Cette approche a également rendu nécessaire, quant à l'octroi d'un dommage moral, à la mise en place de barèmes fondés sur l'équité afin de parvenir à des résultats équivalents dans des cas similaires. Il en est résulté des niveaux d'indemnisation qui sont plus élevés que ceux pratiqués par les organes de la Convention avant 1999, et qui parfois peuvent même différer de ceux appliqués en cas de constat d'autres violations. Cette augmentation n'avait pas un caractère punitif mais poursuivait un double objectif : d'une part, inciter l'État à trouver une solution propre et accessible à tous et, d'autre part, permettre aux requérants de ne pas être pénalisés du fait de l'absence de recours internes.

⁴⁷. Voy. notamment J.-Fr. Flauss, « Le droit à un recours effectif au secours du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique », *Rev. trim. D.H.*, n° 49, 2002, pp. 167 et s. ; Ph. Frumer, « Le recours effectif devant une instance nationale pour dépassement du délai raisonnable. Un revirement dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme », *JTDE*, n° 7, 2001, pp. 49-53 ; M. Puechavy, « L'arrêt *Kudla c. Pologne*, simple recommandation ou revirement définitif de jurisprudence ? », *Les Annonces de la Seine*, supplément au journal n° 35 du 14 mai 2001, pp. 2-6.

représente pour l'État de droit dans les ordres juridiques nationaux lorsque les justiciables ne disposent à cet égard d'aucune voie de recours interne »⁴⁸. Toutefois, « dans le respect des exigences de la Convention, les États contractants jouissent (...) d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière d'offrir le recours exigé par l'article 13 et de se conformer à l'obligation que leur fait cette disposition de la Convention »⁴⁹. Mais cette obligation est une obligation de résultat. Par ailleurs, « l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul »⁵⁰. Enfin, pour être effectif, le recours envisagé doit pouvoir « empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou (...) fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite »⁵¹.

La décision *Mifsud c. France* du 11 septembre 2002 a confirmé et développé cette jurisprudence, dans le cadre d'un recours indemnitaire, en ce qui concerne les affaires pendantes : le recours est effectif « dès lors qu'il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés »⁵².

2. De nombreux pays se sont engagés dans cette voie, une dizaine, ce qui est un bilan relativement positif. Dans certains cas, c'est un dispositif légal nouveau qui est intervenu comme en Italie avec la loi Pinto du 24 avril 2001 qui sera au centre de l'arrêt *Scordino (n° 1)* que j'évoquerai dans un moment. Dans d'autres cas, des dispositions existantes ont été adaptées comme en France avec l'interprétation nouvelle donnée par les juridictions à l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire, selon lequel « l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice »⁵³.

Toutefois, la question de la portée de l'obligation qui pèse sur l'État ainsi que celle du choix des recours demandait encore des clarifications. Des recours préventifs ? Des recours répressifs ? Des recours réparateurs ?⁵⁴ Certains recours, comme par exemple le recours indemnitaire, ne sont évidemment pas de nature à accélérer la procédure et ils ne s'attachent pas à l'aspect structurel du problème. En outre, cette voie n'est pas sans effet pour les justiciables, qui devront avoir deux affaires au feu : d'une part, la procédure

⁴⁸. Cour eur. D.H., arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000, § 148.

⁴⁹. *Ibid.*, § 154.

⁵⁰. *Ibid.*, § 157.

⁵¹. *Ibid.*, § 158.

⁵². Cour eur. D.H. (GC), décision *Mifsud c. France* du 11 septembre 2002, § 17.

⁵³. T.G.I., Paris, 5 novembre 1997, arrêt *Gauthier*, D. 1998, Jur. p. 9, note A. Frison-Roche. Toutefois, comme cette responsabilité n'était engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice, la Cour de cassation a interprété largement ces notions en y incluant la méconnaissance par la justice judiciaire du droit pour le justiciable de voir ses requêtes jugées dans un délai raisonnable : un manquement à cette règle entraîne la réparation du préjudice subi (Cass. (assemblée plénière), arrêt *Bolle-Laroche* du 23 février 2001).

⁵⁴. Sur les différents recours envisageables, voy. J.-Fr. FLAUSS, « Le droit à un recours effectif au secours du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique », *Rev. trim. D.H.*, pp. 189 et s.

principale avec toutes les voies de recours éventuelles ; d'autre part, le recours en indemnisation avec également toutes les voies de recours possibles (appel, cassation). Pour le justiciable, le risque est donc celui de l'empilement (parfois) inefficace de recours.

B. Des directives générales

Aujourd'hui, l'arrêt *Scordino (n° 1) c. Italie* rendu en Grande Chambre le 29 mars 2006 à l'unanimité fait le point de la situation et est vraiment à cet égard un arrêt de principe. Tel est d'ailleurs le rôle de la Grande Chambre.

La question du recours interne, tel qu'exigé par l'article 13 de la Convention, est abordée à travers l'article 35, c'est-à-dire à travers les deux exceptions préliminaires soulevées par le gouvernement au titre des conditions de recevabilité de la requête. Il faut rappeler que dans cette affaire le requérant avait introduit un recours fondé sur la loi Pinto et il se plaignait du montant de l'indemnisation qui lui avait été allouée, en fait de l'écart entre celui-ci et les sommes qui lui auraient été accordées au titre de l'article 41 de la Convention par la Cour. Il n'avait cependant formé de pourvoi en cassation, estimant ce recours dépourvu de toute effectivité.

En ce qui concerne l'épuisement des voies de recours internes, l'intérêt de l'arrêt ici réside en ceci. Lorsque la chambre avait adopté une décision de recevabilité en cette affaire le 27 mars 2003, elle avait constaté que dans de nombreux arrêts de la Cour de cassation en Italie le droit au délai raisonnable n'était pas considéré comme un droit fondamental. En outre, elle n'avait trouvé aucune cas où la Cour de cassation avait pris en considération un grief tiré de ce que le montant accordé par la cour d'appel était insuffisant par rapport au préjudice allégué ou inadéquat par rapport à la jurisprudence de la Cour. Un revirement de jurisprudence s'est toutefois opéré en Italie et la Cour de cassation estime désormais que « la détermination du dommage (...), bien que par nature fondée sur l'équité, doit intervenir dans un environnement qui est défini par le droit puisqu'il faut se référer aux montants alloués, dans des affaires similaires, par la Cour de Strasbourg, dont il est permis de s'éloigner mais de façon raisonnable »⁵⁵. La Grande Chambre prend bonne note de ce revirement de jurisprudence, salue donc les efforts consentis par les autorités nationales et, dès lors, elle considère qu'à partir du moment où l'arrêt de la Cour de cassation ne pouvait plus être ignoré du public, il doit être exigé des requérants qu'ils usent de ce recours aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention⁵⁶.

C'est en fait sur la qualité de *victime* que l'arrêt revêt toute sa portée. Dans la mesure où les parties ont lié la question de la qualité de victime à celle plus générale de l'efficacité des recours et qu'elles ont souhaité avoir des directives pour créer les voies de recours internes les plus efficaces possibles, la Cour a décidé d'aborder la question dans une perspective plus large, en donnant certaines indications quant aux caractéristiques que devrait présenter un tel recours interne⁵⁷. Elle va également s'attacher aux exigences particulières du recours indemnitaire et développer certaines considérations quant à l'exécution des arrêts.

1. Sur les différents recours

⁵⁵. Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Scordino (n° 1) c. Italie* du 29 mars 2006, § 146.

⁵⁶. *Ibid.*, § 147.

⁵⁷. *Ibid.*, § 182.

Force est de constater que le meilleur remède dans l'absolu est, comme dans de nombreux domaines, la prévention. Lorsqu'un système judiciaire est défaillant, un recours permettant de faire accélérer la procédure afin d'empêcher la survenance d'une durée excessive constitue la solution la plus efficace. Un tel recours présente un avantage incontestable par rapport à un recours uniquement indemnitaire car il évite également d'avoir à constater des violations successives pour la même procédure et ne se limite pas à agir uniquement *a posteriori* comme le fait un recours indemnitaire, tel que celui prévu par la loi italienne⁵⁸. La Cour a de nombreuses fois reconnu à ce type de recours un caractère « effectif » dans la mesure où il permet de hâter la décision de la juridiction concernée⁵⁹.

Il est aussi évident qu'un recours tendant uniquement à accélérer la procédure, s'il est souhaitable pour l'avenir, peut ne pas être suffisant pour redresser une situation où il est manifeste que la procédure s'est déjà étendue sur une période excessive⁶⁰. Dans cette hypothèse, différents types de recours peuvent redresser la violation de façon appropriée. Ainsi, par exemple, en matière pénale, en jugeant satisfaisante la prise en compte de la durée de la procédure pour octroyer une réduction de la peine de façon expresse et mesurable⁶¹.

Certains États tels l'Autriche, la Croatie, l'Espagne, la Pologne, la République slovaque l'ont bien compris puisqu'ils ont choisi de *combiner deux types de recours*, l'un tendant à accélérer la procédure et l'autre de nature indemnitaire⁶². Toutefois, la Cour accepte que les États peuvent également choisir de ne créer qu'un recours indemnitaire, comme l'a fait l'Italie, sans que ce recours puisse être considéré comme manquant d'effectivité⁶³.

Enfin, cela étant, lorsque les législateurs ou les juridictions nationales ont accepté de jouer leur véritable rôle en introduisant une voie de recours interne, la Cour précise qu'elle doit en tirer les conséquences. Ce message est en fait une réponse aux tierces interventions des gouvernements tchèque, polonais et slovaque qui portaient sur la portée du contrôle de la Cour en cette matière et sur la marge d'appréciation qui doit être laissée aux autorités nationales⁶⁴.

2. Sur le recours indemnitaire

Lorsqu'un État a fait un pas significatif en introduisant un recours indemnitaire, la Cour se doit de lui laisser une plus grande marge d'appréciation pour qu'il puisse organiser ce recours interne de façon cohérente avec son propre système juridique et ses traditions, en conformité avec le

⁵⁸. *Ibid.*, § 183.

⁵⁹. *Ibid.*, § 184.

⁶⁰. *Ibid.*, § 185.

⁶¹. *Ibid.*, § 186. Sur la durée d'une instruction (les autorités engagent des poursuites sans les mener à terme, ni les abandonner) et le caractère effectif d'un éventuel recours, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Stratégies et Communication et Dumoulin c. Belgique* du 15 juillet 2002.

⁶². *Ibid.*, § 186 *in fine*.

⁶³. *Ibid.*, § 187.

⁶⁴. *Ibid.*, §§ 166-171.

niveau de vie du pays. Le juge national pourra notamment se référer aux montants accordés pour d'autres types de dommages⁶⁵.

Toutefois, si un recours est « effectif » dès lors qu'il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés, cette conclusion n'est valable que pour autant que l'action indemnitaire demeure elle-même un recours efficace, adéquat et accessible, permettant de sanctionner la durée excessive d'une procédure judiciaire. On ne peut en effet exclure que la lenteur excessive du recours indemnitaire n'en affecte le caractère adéquat⁶⁶. Certes, la Cour peut admettre qu'une administration puisse avoir besoin d'un laps de temps avant de procéder à un paiement ; néanmoins, s'agissant d'un recours indemnitaire visant à redresser les conséquences de la durée excessive de procédures, ce délai ne devrait pas généralement dépasser six mois à compter du moment où la décision d'indemnisation devient exécutoire⁶⁷.

Par ailleurs, en ce qui concerne le souci d'avoir un recours indemnitaire qui réponde à l'exigence d'un délai raisonnable, il est tout à fait envisageable que les règles de procédure applicables ne soient pas exactement les mêmes que celles qui valent pour des actions en réparation ordinaires. Il appartient à chaque État de déterminer, en fonction des règles applicables dans son système judiciaire, quelle procédure sera la plus à même de respecter le caractère « effectif » que doit revêtir le recours, pour peu que cette procédure observe les principes d'équité garantis par l'article 6⁶⁸.

Enfin, une des caractéristiques d'un redressement susceptible de faire perdre au justiciable sa qualité de victime tient au montant qui lui a été alloué à l'issue du recours interne. La question est surtout problématique en ce qui concerne le dommage moral. La Cour admet comme point de départ la présomption solide, quoique réfragable, selon laquelle la durée excessive d'une procédure occasionne un dommage moral⁶⁹. De surcroît, le niveau d'indemnisation dépend des caractéristiques et de l'effectivité du recours interne⁷⁰. La Cour accepte qu'un État qui s'est doté de différents recours, dont un tendant à accélérer la procédure et un de nature indemnitaire, et dont les décisions conformes à la tradition juridique et au niveau de vie du pays sont rapides, motivées, et exécutées avec célérité, accorde des sommes qui, tout en étant inférieures à celles fixées par la Cour, ne sont pas déraisonnables⁷¹. En l'espèce, la Cour observe toutefois que le montant représente 10 % de ce qu'elle octroie généralement dans les affaires italiennes similaires. Cet élément à lui seul aboutit à un résultat manifestement déraisonnable par rapport à sa jurisprudence. Elle considère donc que le redressement s'est révélé insuffisant et que, partant, les requérants peuvent toujours se prétendre « victimes »⁷².

⁶⁵. *Ibid.*, § 189.

⁶⁶. *Ibid.*, § 195.

⁶⁷. *Ibid.*, § 198.

⁶⁸. *Ibid.*, § 200.

⁶⁹. *Ibid.*, § 204.

⁷⁰. *Ibid.*, § 205.

⁷¹. *Ibid.*, § 206.

⁷². *Ibid.*, § 214.

3. Sur l'exécution des arrêts

L'arrêt *Scordino (n° 1) c. Italie* s'attache aussi à la question de l'exécution des arrêts (art. 46). « Elle [la Cour] note avec regret que, si un défaut source de violation a été corrigé, un autre lié au premier apparaît : le retard dans l'exécution des décisions. Elle ne saurait assez insister sur le fait que les États doivent se donner les moyens nécessaires et suffisants pour que tous les aspects permettant l'effectivité de la justice soient garantis »⁷³. Outre l'intégration de la Convention dans l'ordre interne et l'existence de recours, il faut encore que les juridictions nationales aient la possibilité d'appliquer la jurisprudence de la Cour et que leur connaissance soit facilitée par l'État. A cet égard, l'arrêt évoque expressément la Recommandation (2004)4 du Comité des Ministres du 12 mai 2004 sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle.

C. Agir sur les causes

Il est intéressant de signaler que dans la rubrique « Droit pertinent », l'arrêt *Scordino (n° 1) c. Italie* que je viens d'analyser évoque la Commission européenne pour l'efficacité de la justice qui a été établie au sein du Conseil de l'Europe par la Résolution Res(2002)12 avec pour objectif, d'une part, d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement du système judiciaire des États membres afin d'assurer que toute personne relevant de leur juridiction puisse faire valoir ses droits de façon effective, de manière à renforcer la confiance des citoyens dans la justice et, d'autre part, de permettre de mieux mettre en œuvre les instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'efficacité et à l'équité de la justice. Elle note aussi que dans son programme-cadre, la CEPEJ a remarqué que « les dispositifs limités à une indemnisation ont un effet incitatif trop faible sur les États pour les amener à modifier leur fonctionnement et n'apportent qu'une réparation *a posteriori* en cas de violation avérée au lieu de trouver une solution au problème de la durée »⁷⁴. Par ailleurs, au Sommet de Varsovie, en mai 2005, les chefs d'État et de gouvernement des États membres ont décidé de développer les fonctions d'évaluation et d'assistance de la CEPEJ et on ne peut que s'en féliciter.

Je pense qu'il faut être clair et agir en profondeur. La mise à la disposition des justiciables de recours qui les autorisent à faire sanctionner la méconnaissance du délai raisonnable ne constitue pas la solution unique du point de vue de la lutte contre les lenteurs de l'appareil judiciaire. L'existence de recours internes permettant d'obtenir soit l'accélération, soit une indemnisation, est une condition nécessaire mais qui n'est pas en soi suffisante. En effet, de tels recours ne dispensent pas les États de l'obligation positive qui leur incombe d'organiser leur système judiciaire de façon à garantir au justiciable le droit d'obtenir une décision définitive dans un délai raisonnable. En d'autres termes, la création d'une voie de droit n'est pas une alternative à l'obligation de l'État de poursuivre, avec diligence, l'adoption de mesures de caractère général nécessaires pour prévenir toute violation. A cet égard, il convient évidemment d'invoquer la Recommandation (2004)6 du Comité des ministres qui rappelle que les États ont l'obligation générale de remédier aux problèmes sous-jacents aux violations constatées. On se trouve donc ici dans le champ des mesures structurelles par rapport auxquelles il est indispensable de prendre des initiatives non seulement pour éviter la répétition des affaires devant la Cour mais assurer le respect du droit des justiciables d'être jugés dans un délai raisonnable — un droit fondamental.

⁷³. *Ibid.*, § 238.

⁷⁴. *Ibid.*, §§ 73 et 74.

Dans l'arrêt *Sürmeli c. Allemagne* du juin 2006, la Grande Chambre de la Cour le rappelle de manière forte au regard précisément de l'article 46 de la Convention : « le Gouvernement , qui a opté pour un recours à caractère préventif, va dans le sens qui semble le plus indiqué au regard de l'esprit du système de protection instauré par la Convention, puisque le nouveau recours traite le problème de la durée des procédures à son origine »⁷⁵.

Si l'on veut que les droits de l'homme ne soient pas théoriques ou illusoire, comme la Cour le répète fréquemment, mais concrets et effectifs, il faut, au-delà de la responsabilité, s'attaquer aux racines du mal. Or, « la bataille du délai raisonnable ne peut être gagnée que si l'on entame une restructuration de fond du système juridictionnel. Une telle réforme doit être menée si l'on veut une justice adaptée à son temps et à notre temps »⁷⁶.

⁷⁵. Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Sürmeli c. Allemagne* du juin 2006, § 138.

⁷⁶. J. Andriantsimbazovina, « Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice », *RFDA*, 2003, p. 98.