



Strasbourg, 22 mai 2006

Diffusion restreinte
CDL(2006)035
fr. seul

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

en coopération avec
LE MINISTERE 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)

**« L’EXECUTION DES ARRETS RELATIFS A LA DUREE EXCESSIVE
DE PROCEDURES JUDICIAIRES :
L’EXPERIENCE DU COMITE DES MINISTRES »**

par M. Mikhail LOBOV
Administrateur au Service de l’exécution des arrêts
de la Cour européenne des Droits de l’Homme, DG-II, Conseil de l’Europe

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

C'est un honneur de représenter ici la Direction Générale des droits de l'homme dont une des tâches comme, vous le savez, est d'assister le Comité des Ministres dans son contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. Malgré son importance capitale, le contrôle de l'exécution des arrêts et l'activité du Comité des Ministres dans le domaine sont des aspects de la Convention qui restent encore relativement peu connus, du moins par rapport à l'attention que reçoivent les activités de la Cour elle-même. J'ai donc d'autant plus plaisir de présenter lors de cette conférence l'expérience du Comité des Ministres dans les affaires concernant la durée de procédures et je remercie infiniment les organisateurs – la Commission de Venise et les autorités roumaines – de m'avoir donné cette possibilité.

Permettez-moi de commencer par un bref rappel historique : le Comité a commencé à traiter le problème de durée excessive de procédures judiciaires depuis les premiers constats de violations par la Cour et la Commission dans les années quatre-vingt, tout d'abord dans des procédures pénales, ensuite dans des procédures civiles ainsi que d'autres domaines. Conformément à sa pratique, qui était à l'époque déjà bien établie, le Comité s'est tout de suite intéressé aux réformes adoptées par les États défendeurs pour prévenir de nouvelles violations semblables.

A l'époque, à peine quelques États étaient concernés par de tels arrêts. Ces États étaient pionniers dans l'adoption de réformes afin de réduire la durée de procédures en s'appuyant, entre autres, sur les constats de la Commission et de la Cour. Nous nous rappelons bien, par exemple, le renforcement des ressources du Tribunal fédéral suisse à la suite de l'arrêt *Zimmerman et Steiner* (Résolution DH(83)17), les moyens supplémentaires affectés aux tribunaux portugais mis en cause dans l'affaire *Martins Moreira* (Résolution DH(89)22), la réforme judiciaire en Espagne à la suite du constat de violation dans l'affaire *Unión Alimentaria Sanders* (Résolution DH(90)40), ou enfin les réformes d'une grande envergure entreprises par l'Italie dans les domaines pénal et civil, saluées par le Comité des Ministres au milieu des années quatre-vingt-dix (voir notamment Résolution DH(92)54 dans l'affaire *Frau* et Résolution DH(95)82 dans l'affaire *Zanghi*).

D'aucunes réformes annoncées au Comité à l'époque se sont avérées plus efficaces que d'autres. En tout cas, les observateurs n'excluent pas avec un recul de temps que l'ampleur des problèmes à l'origine de certaines violations constatées a été sous-évaluée, à l'époque, par le Comité des Ministres, mais aussi et surtout par des États membres.

L'insuffisance de réformes adoptées par certains États s'est vite faite sentir. Le nombre croissant de nouvelles violations constatées par la Cour et la Commission amène le Comité à revoir ce problème qui affecte dans les années quatre-vingt-dix de plus en plus d'États. En 1997, dans le cadre d'un large groupe d'affaires italiennes, le Comité adopte une résolution par laquelle il déclare que «la lenteur excessive de la justice représente un danger important, notamment pour le respect de l'État de droit» et décide d'examiner avec plus d'attention l'effectivité de nouvelles mesures générales annoncées et leur impact en pratique. En conséquence, les affaires de durée sont maintenues sur l'ordre du jour jusqu'à la mise en œuvre des réformes annoncées par l'État défendeur (Résolution DH(97)336).

C'est cette approche axée sur l'effectivité et la mise en oeuvre des réformes que le Comité poursuit depuis dans quelques milliers d'affaires sur son ordre du jour concernant la durée de procédures très variées. Une bonne vingtaine d'États membres sont aujourd'hui concernés (voir Communiqué de presse n°171(2006) du 27 mars 2006). Alors que l'approche du Comité peut varier d'un État à un autre en fonction de l'ampleur du problème, la tendance générale est claire : fort de son expérience passée, le Comité est de plus en plus enclin à étudier de près les résultats concrets des réformes avant de conclure son contrôle de l'exécution des arrêts.

L'expérience du Comité montre également que les violations en raison de la lenteur des procédures entraînent de très nombreuses conséquences. Tout en rappelant régulièrement que la lenteur de procédures est un danger pour l'État de droit, le Comité voit ses conséquences néfastes en dehors de la justice proprement dite. En effet, bien d'autres violations de la Convention – concernant par exemple la vie privée et familiale ou les droits patrimoniaux – proviennent des problèmes de durée de procédure.

Il est évident que ces constats de violations très variées appellent à des solutions très variables et qu'il n'existe pas de réponse unique applicable à tous les États. Certaines lignes communes d'action pourraient néanmoins être tracées.

Je me permets de rappeler, à ce stade, que dans toutes les affaires qui lui sont transmises par la Cour, le Comité contrôle, en dehors du paiement de la satisfaction équitable, l'adoption par l'État défendeur de deux types de mesures : d'un côté, ce sont les mesures de caractère individuel pour effacer les conséquences de la violation subie par le requérant et, d'un autre côté, des mesures générales afin de prévenir de nouvelles violations de la Convention semblables à celles constatées par la Cour.

En ce qui concerne les mesures individuelles en faveur du requérant, l'action la plus logique et naturelle est celle d'accélération par l'État défendeur de la procédure nationale mise en cause par la Cour. L'accélération de la procédure pendante pourrait même être vue comme un moyen de *resitutio in integrum* : l'État défendeur remédie aux retards passés critiqués par la Cour en terminant rapidement la procédure en question à la suite de l'arrêt rendu à Strasbourg. C'est exactement ce qui arrive fréquemment dans le cadre de l'exécution des arrêts sous la surveillance du Comité des Ministres. Il est d'ailleurs remarquable qu'une telle accélération intervienne souvent même en absence d'un recours spécial prévu à cet effet dans le droit national.

Ceci étant dit, le besoin d'accélération de procédures se fait sentir différemment en fonction des circonstances de l'affaire et des conclusions auxquelles la Cour est arrivée. Dans les affaires où la Cour insiste sur l'exigence de «diligence spéciale», le Comité exige, avec une fermeté particulière, l'accélération de la procédure et ne clôt l'affaire que lorsque celle-ci est terminée.

Il en va ainsi, par exemple, dans les affaires des personnes atteintes de maladies, dans le contentieux de travail, dans les procédures relatives à la garde d'enfants. Les États sont également tenus par le Comité de mettre fin aux procès internes lorsque sa durée constitue une violation continue de la Convention (e.g. la procédure d'exécution d'un arrêt interne) ou résulte dans une violation continue d'un droit matériel protégé par la Convention (e.g. violation continue du droit de propriété). Au vu de l'urgence, ce genre d'affaires est réexaminé par le Comité à intervalles courts et réguliers de manière à assurer une solution rapide.

La tâche du Comité est évidemment plus complexe et les solutions sont beaucoup moins évidentes lorsqu'il s'agit de contrôler des mesures de caractère général qui devraient prévenir de nouvelles violations semblables à celles constatées à Strasbourg. C'est surtout dans cet aspect que l'expérience du Comité s'avère particulièrement riche et mérite d'être étudiée.

Je tiens d'autant plus à souligner la richesse des mesures générales adoptées par les Etats que, depuis quelques années passées depuis l'arrêt *Kudla*, les discussions sur les réponses des États en matière de durée excessive se sont beaucoup concentrées sur le problème de recours internes. Or, tout en reconnaissant la nécessité et l'importance de tels recours contre la durée, sur lesquels je reviendrais vers la fin, ceux-ci ne constituent qu'une petite partie de réponses apportées pour résoudre le problème de durée de procédure. Le Comité a encore pris soin de souligner spécialement dans une résolution adoptée en novembre 2005 que « la mise en place de voies de recours internes ne dispense pas les États de leur obligation générale de résoudre les problèmes structurels à la base des violations » (Résolution intérimaire DH(2005)114 portant sur les affaires concernant l'Italie).

Il ne s'agit évidemment pas ici de présenter une liste exhaustive des mesures générales adoptées ou envisagées sous la surveillance du Comité des Ministres : toutes ces mesures sont reproduites dans de nombreux documents et Résolutions du Comité portant sur l'exécution des arrêts. Je ne citerai donc ci-dessous que quelques exemples illustratifs de différents types de mesures choisies par les États et/ou préconisées par le Comité en fonction de la nature des problèmes révélés par les arrêts.

1. Mesures visant à empêcher de nouvelles violations dues aux lenteurs excessives de procédures

a) Exemples de mesures touchant à l'organisation du système judiciaire

- augmentation du nombre de juges et du personnel auxiliaire : Les autorités françaises ont informé le Comité des Ministres qu'entre 1998 et 2002, plus de 2400 nouveaux emplois avaient été créés dans les services judiciaires. En outre, 4450 emplois supplémentaires sont prévus d'ici 2007 (950 emplois de magistrats et 3500 fonctionnaires et agents des services judiciaires). Rien qu'en 2004, 709 emplois supplémentaires, dont 150 magistrats et 380 greffiers, ont été créés dans les juridictions (voir *J.-M. F. et autres c. France*, Ordre de jour annoté de la 922^e réunion (DH) du Comité des Ministres, avril 2005, CM/Del/OJ/DH(2005)922 Volume I Public).

- création de nouvelles juridictions afin d'alléger la charge de travail des tribunaux affectés d'une surcharge chronique : En Hongrie, la charge de travail de la Cour suprême a considérablement diminué à la suite d'une réforme du système judiciaire effectuée en 2002. Cette réforme a transféré sa compétence d'instance d'appel aux cinq cours d'appel créées en 2003 et 2004. Selon les informations fournies par les autorités hongroises, à la fin de 2003 la Cour suprême n'était plus chargée qu'uniquement de 16% des affaires dont elle était saisie avant la réforme (voir *Tímár et autres c. Hongrie*, Ordre de jour annoté de la 922^e réunion (DH) du Comité des Ministres précité).

- possibilité de redessiner la « carte judiciaire » d'un pays : En Italie, la loi n° 30 du 1^{er} février 1989 relative aux tribunaux de première instance (*preture*), a redéfini le ressort de ces tribunaux, permettant la suppression de 273 tribunaux de première instance dont la charge de travail était peu élevée et un redéploiement des magistrats et du personnel auxiliaire auprès des juridictions

les plus encombrées (Résolution DH(95)82 concernant l'affaire *Zanghi c. Italie* précitée).

- augmentation des fonds alloués à certaines juridictions : En France, la loi « d'orientation et de programmation pour la justice » du 9 septembre 2002 autorise l'affectation au Conseil d'État et aux juridictions administratives de 114 millions d'euros en dépenses ordinaires et 60 millions d'euros en autorisations de programmes, ces sommes étant notamment destinées à améliorer les outils informatiques et à assurer l'extension des locaux des juridictions existantes (Résolution DH(2005)63 relative aux arrêts de la Cour dans 58 affaires contre la France concernant la durée excessive de certaines procédures devant les juridictions administratives).

- conclusion des « contrats d'objectifs » avec certains sites pilotes en France (cours d'appel de Douai et Aix en Provence, certaines cours administratives d'appel) : les cours s'engagent à réduire sensiblement leurs délais de jugement en contrepartie de moyens en personnel et de fonctionnement supplémentaires (voir la Résolution DH(2005)63 précitée).

- mesures administratives visant à améliorer l'organisation et la gestion des tribunaux : En Autriche, des outils informatiques de gestion du flux des dossiers et de suivi de l'état des affaires ont été introduits (Résolution DH(2004)77 sur l'affaire *G.S. c. Autriche*).

En République slovaque, un projet pilote intitulé « Gestion des tribunaux », a été progressivement mis en place dans tous les tribunaux de district et les tribunaux régionaux. Il vise essentiellement à doter les juridictions d'ordinateurs et de logiciels appropriés, à former le personnel et à les aider à gérer les affaires. Ce projet a été mis en place progressivement dans tous les tribunaux de district et les tribunaux régionaux entre 2002 et 2004. En outre, la loi sur les auxiliaires de justice en vigueur depuis 2004 a introduit la fonction de greffier principal, en vue de confier au personnel administratif diverses tâches n'exigeant pas l'intervention des juges (Résolution DH(2005)67 relative aux arrêts de la Cour dans l'affaire *Jóri et 18 autres affaires c. République slovaque*).

b) Exemples de mesures d'ordre procédural

- réforme des règles régissant le déroulement du procès : La Croatie a adopté le 14 juillet 2003 une loi modifiant la loi sur la procédure civile, qui prévoit notamment :

- l'établissement d'un juge unique compétent, en règle générale, pour examiner les affaires civiles en première instance ;
- la réforme des règles relatives aux convocations, qui sont souvent la cause des retards dans les procédures civiles ;
- l'introduction de sanctions pécuniaires pour les parties qui abusent de leurs droits procéduraux et causent ainsi des retards injustifiés dans les procédures ;
- l'abrogation de la possibilité pour le représentant du ministère public de demander la révision de décisions de justice définitives dans le cadre d'une procédure extraordinaire (Résolution DH(2005)60 relative aux arrêts de la Cour dans l'affaire *Horvat et 9 autres affaires c. Croatie*).

- réforme de la procédure d'exécution des arrêts : Le Portugal a procédé à une telle réforme, en attribuant des fonctions spécifiques (auparavant traitées par les tribunaux) à des agents spécialisés chargés de l'exécution (par exemple citations, publications, vente des biens saisis). En particulier, la nouvelle législation (décret loi 38/2003) impose des règles et des délais plus stricts pour l'exécution des décisions judiciaires internes (Ordre de jour annoté de la 922^e réunion (DH) du Comité des Ministres, avril 2005, précité).

- réforme de la compétence de certaines juridictions : En France, la compétence du Conseil d'État a été modifiée, afin d'en exclure certains recours concernant le contentieux des étrangers qui représentaient en 2001 plus de 40 % des entrées nettes de recours devant le Conseil d'État. Une partie de ces procédures a été transférée du Conseil d'État vers les cours administratives d'appel (dont les moyens ont été ajustés en conséquence) à compter du 1er janvier 2005 (Résolution DH(2005)63 précitée).

2. Mesures supplémentaires spéciales visant à résoudre de graves problèmes structurels

- création des juridictions spécialisées afin de traiter les plus anciennes affaires pendantes: En Italie, conformément à la loi n° 276 du 22 juillet 1997, des sections provisoires (*sezioni stralcio*), chargées spécialement d'épuiser les affaires qui étaient pendantes devant les juridictions civiles à la date du 30 avril 1995, sont entrées en fonction en novembre 1998 (Résolution intérimaire DH(99)437).

- mesures ad hoc permettant de rayer du rôle, à titre exceptionnel (pour désistement), les affaires pendantes où les parties ne s'étaient plus manifestées depuis un certain temps : En Italie, en ce qui concerne les juridictions administratives, la péremption, sauf opposition des requérants, des recours pendants depuis plus de dix ans a été envisagée (Résolution intérimaire DH(99)436).

3. Etablissement de voies de recours internes contre la durée excessive de procédures

- Une voie de recours permettant d'obtenir l'accélération des procès en cours : La Pologne a adopté une loi à cet effet le 17 juin 2004. Le 1er mars 2005, la Cour a déclaré irrecevables deux affaires polonaises (*Charzyński et Michalak c. Pologne*) concernant la durée de procédures, au motif que les requérants n'avaient formé aucune demande fondée sur la nouvelle loi de 2004 qui aurait pu leur fournir un recours effectif.

- Le droit d'obtenir une compensation pécuniaire pour le préjudice subi en raison de la durée excessive de procédure : En France, l'article L 781-1 du code de l'organisation judiciaire, tel qu'interprété par les juridictions compétentes à partir du 20 septembre 1999, permet de dédommager le préjudice moral subi par les intéressés suite à la durée excessive de procédures (voir la décision de recevabilité rendue par la Cour dans l'affaire *Mifsud c. France*).

- Autres voies pour remédier aux préjudices subis en raison de procédures judiciaires excessivement longues : Le code de procédure pénale autrichien de 2004 prévoit la possibilité pour le prévenu de demander qu'il soit mis fin au procès pénal en cas de méconnaissance excessive du principe de la célérité de la procédure. En outre, le code pénal autrichien prévoit que des circonstances atténuantes peuvent être prises en compte en cas de procédure pénale excessivement longue (affaires *Schweighofer et autres c. Autriche*, Ordre de jour annoté de la 928^e réunion (DH) du Comité des Ministres, juin 2005, CM/Del/OJ/DH(2005)928 Volume I).

* * *

Pour ce qui est de la pratique du Comité en matière de recours, il faut dire qu'il s'est retrouvé après *Kudla* face à une situation sans précédent, dans la mesure où très peu d'États possédaient le dispositif nécessaire. La disponibilité des recours internes a été donc systématiquement vérifiée au sein du Comité dans les cas de violations liées à la durée, et ce même en l'absence de violation formelle de l'article 13.

Quant à l'effectivité des recours, le Comité se repose largement sur l'évaluation faite par la Cour. Les recours purement compensatoires sont à l'heure actuelle acceptés dans la mesure où la Cour oblige à les épuiser sur le terrain de l'article 35. Néanmoins, les pistes privilégiées sont clairement celles ouvrant voie non seulement à la compensation pour les retards survenus par le passé, mais aussi à l'accélération des procédures pendantes.

Le test d'effectivité des recours en accélération est également celui effectué par la Cour dans le cadre de son contrôle de recevabilité des requêtes. L'évolution de la jurisprudence en la matière est étroitement suivie et prise en compte. Tel sera certainement le cas de l'arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Scordino* qui a confirmé les doutes qui existaient déjà au sujet de l'effectivité du recours introduit en Italie par la loi Pinto. D'autres interrogations subsistent, dont certaines ont déjà bien été identifiées par la doctrine. Sans doute, des réponses vont-elles suivre bientôt dans le cadre de requêtes encore pendantes devant la Cour.

Malgré ces interrogations, le bilan provisoire qui peut être dressé cinq ans après *Kudla* sur la question de recours, semble en somme relativement positif. Une dizaine d'États ont répondu aux constats de violations de l'article 13 en introduisant par les voies législatives ou jurisprudentielles des recours compensatoires ou accélératoires, ou les deux à la fois. Une vingtaine d'autres ont adapté leurs dispositifs juridiques préexistants d'une telle sorte que la Cour ait reconnu leur compatibilité à la Convention. Et enfin, la majorité des pays où aucun recours n'existe encore ont des projets plus ou moins précis pour en introduire dans un avenir pas trop lointain.

Le Comité des Ministres surveille de près ces réformes et assiste les États dans ce contexte, tout comme il le fait pour de très nombreuses autres mesures qui sont exigées pour l'exécution des arrêts relatifs à la durée de procédure. Dans ce processus de contrôle, le Comité s'inspire de sa riche expérience accumulée pendant une bonne vingtaine d'années. Ce faisant, le Comité tente de profiter autant que possible des synergies croissantes avec d'autres instances du Conseil de l'Europe, y compris la CEPEJ et la Commission de Venise qui, depuis quelques années, contribuent chacune de son côté à la solution de ce problème qui affecte à des degrés divers une très grande partie des États membres.