



Strasbourg, 3 avril 2007

Etude n° 316/ 2004

CDL-AD(2006)036rev
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT

**SUR L'EFFECTIVITÉ DES RECOURS INTERNES
EN MATIÈRE DE
DURÉE EXCESSIVE DES PROCÉDURES**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 69^e Session plénière
(Venise, 15-16 décembre 2006)**

sur la base des commentaires de

**M. Bogdan AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
M. Pieter van DIJK (membre, Pays-Bas)
M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)
Mme Elsa GARCIA MALTRAS DE BLAS (experte, Espagne)
M. Franz MATSCHER (expert, Autriche)**

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction.....	3
II. Objet et buts de l'étude	4
III. Le droit à un recours effectif devant une instance nationale en cas de durée déraisonnable des procédures : la garantie internationale	5
A. Le droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable : les enjeux	5
B. L'exigence de délai raisonnable posée par l'article 6 de la Convention : vue générale.....	8
C. Le droit à un recours effectif devant une instance nationale prévu par l'article 13 : vue générale.....	9
D. La relation entre l'article 6, paragraphe 1, et l'article 13 de la Convention	11
IV. La surveillance, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la conduite des affaires relatives à la durée des procédures	13
V. Recours internes en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en cas de durée présumée excessive d'une procédure : étude comparative	15
A. De façon générale.....	15
B. Situation actuelle.....	18
1. Recours ouverts pour les procédures civiles/administratives	18
2. Recours ouverts pour les procédures pénales	21
VI. Evaluation par la Cour européenne des Droits de l'Homme des recours internes existants	22
A. De façon générale.....	22
B. Recours ouverts pour les procédures civiles/administratives	23
C. Recours ouverts pour les procédures pénales	28
VII. Les obligations énoncées à l'article 13 de la Convention concernant la durée excessive d'une procédure d'après la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme	31
A. Concernant le type de recours	31
B. Concernant la base juridique du recours et sa clarté/son accessibilité	34
C. Concernant les caractéristiques générales de la procédure de recours	35
VIII. Les propositions de la Commission de Venise concernant le caractère effectif des recours internes contre la durée excessive des procédures.....	37
B. Concernant le type de recours	37
C. Concernant la question de savoir s'il doit exister des recours en réparation portant spécifiquement sur la durée excessive des procédures.....	40
D. Concernant la forme des recours.....	40
1. Procédures civiles et administratives	40
2. Procédures pénales.....	44
IX. Conclusions principales	47

I. Introduction

1. En décembre 2002, dans son avis sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme¹ (ci-après « la Cour » ou « la Cour de Strasbourg »), la Commission de Venise estimait qu'il serait utile que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe présente des lignes directrices sur les mesures qui doivent être prises par l'Etat défendeur à la suite de la constatation par la Cour d'une violation d'une disposition particulière de la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Convention européenne » ou « la Convention »), et ce afin que les Etats membres puissent savoir à l'avance les suites auxquelles ils pourraient faire face. Ces lignes directrices, qui devraient s'inspirer tant de la pratique du Comité des Ministres que de la jurisprudence la plus explicite de la Cour en la matière permettraient, de l'avis de la Commission, une approche plus stricte de la supervision de la mise en œuvre des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres.

2. A la suite d'une demande formulée par les autorités roumaines pendant la conférence sur le thème « La Convention européenne des Droits de l'Homme : de l'intégration des normes à l'élaboration de solutions » (Bucarest, 8-9 juillet 2004), la Commission de Venise a décidé de réaliser une étude comparative des recours internes existants en cas d'allégation de durée excessive d'une procédure, en vue de proposer d'éventuelles améliorations en termes de disponibilité et d'effectivité.

3. En conséquence, le Secrétariat a élaboré un questionnaire sur la forme, la nature et les caractéristiques des voies de recours existant en droit interne dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (CDL(2004)124). Les réponses relatives à 45 pays européens (CDL(2006)026) ont été fournies par les membres de la Commission de Venise ou obtenues grâce au précieux concours du Greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme, du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et du Secrétariat du Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR, Direction générale II du Conseil de l'Europe).

4. La Commission de Venise a également travaillé en étroite collaboration avec la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), organe institué le 18 septembre 2002 par la Résolution Res(2002)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe² en vue « a) d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement du système judiciaire des Etats membres, afin d'assurer que toute personne relevant de leur juridiction puisse faire valoir ses droits de manière effective, renforçant ainsi la confiance des citoyens dans la justice et b) 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 ».

5. Une conférence, coorganisée par la Commission de Venise et le ministère des Affaires étrangères de la Roumanie dans le cadre de la présidence roumaine du Comité des Ministres, s'est tenue à Bucarest le 3 avril 2006 sur le thème « Remèdes aux procédures excessivement longues : une nouvelle approche des obligations des Etats membres du Conseil de l'Europe ». A cette occasion, des représentants de la Commission de Venise, de la Cour de Strasbourg, de la Direction générale II du Conseil de l'Europe et du CEPEJ, des agents des gouvernements et des représentants des autorités roumaines ont réfléchi aux principes directeurs qui pourraient être appliqués pour définir des voies de recours efficaces en cas de durée déraisonnable des procédures. La présente étude s'inspire des résultats de ces discussions.

¹ Avis sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, CDL-AD(2002)34, paragraphe 102.

² www.coe.int/cepej.

6. La présente étude est fondée sur les contributions de MM. Bogdan Aurescu (membre suppléant, Roumanie), Pieter Van Dijk (membre, Pays-Bas), Mme Elsa Garcia Maltras de Blas (experte, Espagne), MM. Franz Matscher (expert, Autriche) et Giorgio Malinverni (membre, Suisse). Elle a été rédigée par la Division de la coopération constitutionnelle du Secrétariat et examinée et adoptée par la Commission de Venise à sa 69^{ème} session plénière (Venise, 15-16 décembre 2006).

II. Objet et buts de l'étude

7. Il importe, avant toute chose, de préciser l'objet de la présente étude. La longueur des procédures est un problème très complexe qui se pose à des degrés divers dans beaucoup de pays européens : dans certains d'entre eux, il s'agit d'un problème généralisé, « systémique », tandis qu'ailleurs on relève simplement des dysfonctionnements occasionnels d'un système d'administration de la justice par ailleurs efficace.

8. La recherche des causes de durée excessive des procédures est un exercice complexe, auquel la Commission de Venise n'a nullement l'ambition de se livrer. D'autres organes sont mieux à même de le faire et plus spécialisés, au premier chef la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) qui a notamment pour mission d'analyser les résultats des systèmes judiciaires, de déterminer les difficultés qu'ils rencontrent et de définir des moyens concrets pour améliorer, d'une part, l'évaluation de leurs performances, d'autre part leur fonctionnement.

9. De fait, la CEPEJ a étudié les causes de la durée excessive des procédures³, en particulier à partir d'une analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme⁴. Elle a aussi élaboré un Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires⁵. La Commission de Venise renvoie aux analyses de la CEPEJ et rappelle qu'elle n'a pas les moyens ni n'a pour mandat de procéder à de telles analyses. Les questions relatives au fonctionnement de la justice et à la gestion concrète des procédures judiciaires ne relèvent pas de sa compétence.

10. La Commission de Venise souligne toutefois que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont des obligations concernant la durée des procédures qui découlent non seulement de l'article 6, paragraphe 1, mais aussi de l'art. 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Comme l'a dit la Cour européenne des Droits de l'Homme, « en devenant Haute Partie contractante à la Convention européenne des Droits de l'Homme, l'Etat défendeur a accepté l'obligation de reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis au titre I de la Convention. En pratique, les Etats ont l'obligation générale de régler les problèmes qui ont conduit au constat par la Cour d'une violation de la Convention. Tel devrait être, par conséquent, le tout premier objectif de l'Etat défendeur. Si des violations des droits établis par la Convention continuent à se produire, les Etats défendeurs doivent mettre en place dans leur système juridique interne des mécanismes permettant d'assurer le redressement effectif de ces violations⁶ ». Comme le Comité des Ministres l'a souligné⁷, « au-

³ Voir les documents suivants : Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, CEPEJ(2006)15 ; Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme – Résumé, CEPEJ(2006)15 ; Time management of justice systems : a northern Europe study, CEPEJ(2006)14 (anglais seulement).

⁴ CEPEJ(2006)15, pp. 27-43.

⁵ CEPEJ(2006)13.

⁶ CrDH, arrêt *Lukenda c. Slovaquie* du 6 octobre 2005, paragraphes 94 et 95.

delà de l'obligation de s'assurer de l'existence de [...] recours effectifs au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, les Etats ont l'obligation générale de remédier aux problèmes sous-jacents aux violations constatées ».⁸

11. La CEPEJ ne s'intéresse pas directement aux obligations posées par l'article 13 de la Convention, à savoir la disponibilité de recours effectifs en cas de manquement à l'exigence de « délai raisonnable ». Ces questions sont traitées par le Comité des Ministres avec le concours du Service de l'exécution des arrêts de la Direction générale II du Conseil de l'Europe.

12. La Commission se propose d'étudier les obligations des Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de recours effectifs contre les délais excessifs de procédure au sens de l'article 13 de la Convention. Les recours visant à accélérer les procédures toucheront inévitablement à la gestion et au fonctionnement des juridictions nationales : sur ces sujets, il va de soi que la Commission de Venise renverra également aux travaux de la CEPEJ.

13. La présente étude a pour but d'aider le Comité des Ministres et la Direction générale II, ainsi que les Etats membres du Conseil de l'Europe, à traiter le problème dans sa globalité, afin de définir des solutions fondées sur les expériences nationales, la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et le savoir-faire du Conseil de l'Europe.

14. La Commission espère que son étude sera également utile à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui a pris à tâche de contribuer à la mise en œuvre rapide et efficace des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. En particulier, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée examine actuellement des affaires concernant cinq pays dans lesquels, en raison d'importants problèmes structurels, on relève des délais de mise en œuvre inacceptables⁹.

III. Le droit à un recours effectif devant une instance nationale en cas de durée déraisonnable des procédures : la garantie internationale

A. Le droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable : les enjeux

15. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des Droits de l'Homme est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

⁷ CM Rec(2004)6, adoptée le 12 mai 2004 par le Comité des Ministres, lors de sa 114^e session (12-13 mai 2004).

⁸ Voir également Résolution Intérimaire ResDH(2005)114 concernant les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et les décisions du Comité des Ministres dans 2183 affaires contre l'Italie relatives à la durée excessive des procédures judiciaires.

⁹ Voir APCE, Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, 18 septembre 2006, Doc. 11020.

16. En exigeant le respect d'un « délai raisonnable », la Convention souligne l'importance qui s'attache à ce que la justice ne soit pas administrée avec des retards propres à compromettre l'efficacité et la crédibilité¹⁰. Des délais excessifs dans l'administration de la justice constituent un risque important, en particulier pour le principe de la prééminence du droit¹¹.

17. La Convention exige que les procédures soient conduites « dans un délai raisonnable ». La notion de caractère raisonnable doit tenir compte de la nécessité de concilier la promptitude des procédures et leur équité¹². Il convient de mesurer soigneusement l'équilibre à respecter entre les garanties procédurales, qui ont nécessairement pour conséquence l'existence de délais incompressibles, et la préoccupation d'une justice diligente¹³.

18. La célérité des procédures répond au besoin de sécurité juridique, tant de la part des citoyens que de l'Etat, ainsi qu'à la nécessité de favoriser et de rétablir au plus vite la coexistence pacifique des individus (*Rechtsfrieden*). En effet, la vie économique pâtit elle aussi des situations de litige lorsqu'elles tardent à être réglées. Les différends qui s'éternisent nuisent à la coexistence pacifique : les procédures judiciaires ne peuvent être prolongées à l'infini, même si en définitive justice est rendue sur le fond. Il importe qu'à une date prévisible des décisions définitives soient adoptées.

19. La durée des procédures judiciaires porte indiscutablement préjudice aux intérêts d'au moins une des parties : en effet, le non-respect du critère de délai raisonnable posé par l'article 6 de la Convention peut entraîner des manquements (d'ordre procédural) à d'autres dispositions importantes de la Convention comme l'article 3 (par exemple, dans le cas d'une enquête sur des allégations de mauvais traitements d'une lenteur excessive¹⁴), l'article 5 (par exemple en cas de défaut de décision rapide par un tribunal sur une action en *habeas corpus*) ou l'article 8 (ainsi, en cas de retard abusif dans une procédure de garde d'enfant, il existe un risque que le litige soit tranché par un fait accompli avant même que le tribunal ait entendu la cause¹⁵).

20. Lenteur de justice vaut déni de justice. Le fait de remettre indûment des décisions judiciaires peut se traduire par un déni de justice pour les parties (bien qu'il arrive que celles-ci ralentissent à dessein les procédures). Plus généralement, cela risque, à terme, de saper la confiance du public dans la capacité de l'Etat à dispenser la justice, à trancher les litiges et – ce qui est très important – à réprimer les infractions, à les prévenir et à décourager la récidive. Cela peut même déterminer voire inciter certaines personnes à recourir à d'autres moyens pour régler leurs différends ou punir les coupables. Les effets délétères de pareille situation sur l'état de droit sont évidents.

21. L'intérêt que présentent pour le public le bon fonctionnement et la bonne utilisation de la justice, y compris sa gestion efficace au meilleur coût, est un autre élément important.

¹⁰ CrDH, arrêt *Katte Klitsche de la Grange c. Italie* du 27 octobre 1994, paragraphe 61.

¹¹ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Res DH(97)336, Durée des procédures civiles en Italie: mesures supplémentaires de caractère général, 27 mai 1997.

¹² CrDH, arrêt *Nideröst-Huber c. Suisse* du 18 février 1997, paragraphe 30 ; *mutatis mutandis*, arrêt *Acquaviva c. France* du 21 novembre 1995, série A n° 333-A, p. 17, paragraphe 66.

¹³ CEPEJ(2004)19 rév 2, Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible, disponible sur www.coe.int/cepej, p. 7.

¹⁴ CrDH, arrêt *Labita c. Italie* du 6 avril 2000, paragraphe 133, 136.

¹⁵ CrDH, arrêt *W. c. Royaume-Uni* du 8 juillet 1987, paragraphe 65.

22. Il ne faut pas pour autant rechercher la célérité au détriment de la bonne administration de la justice¹⁶. Il convient avant tout de prendre dûment en compte la nécessité d'assurer l'équité des procédures : les autres garanties découlant de l'article 6 de la Convention, notamment le droit d'accès à un tribunal, l'égalité des armes, la nature contradictoire de la procédure et le droit de disposer de temps et de moyens suffisants pour préparer sa défense, ne doivent pas être compromises par un déroulement précipité de la procédure.

23. La qualité du raisonnement juridique ainsi que la motivation des décisions judiciaires et leur transparence pour les parties et le public sont aussi extrêmement importantes et doivent être dûment prises en considération. Comme l'a fait observer la CEPEJ, « Rédiger soigneusement une décision, en peser les considérants, la rendre compréhensible et claire, sont autant d'opérations qui prennent du temps », ce qui peut inciter à décider « un allègement des exigences qui s'imposent à la motivation des décisions ». Toutefois, « une décision bien motivée permet aux parties de mieux accepter la décision. De bonnes décisions de première instance ont pour conséquence de réduire les appels¹⁷. » La Cour de Strasbourg a affirmé à cet égard que, « le renvoi d'affaires pour réexamen étant généralement ordonné à la suite d'erreurs commises par les juridictions inférieures, des renvois à répétition dans le cadre d'une procédure donnée peuvent être révélateurs d'une grave défaillance du système judiciaire¹⁸ ».

24. L'exigence de célérité ne doit pas affecter la capacité de la justice à organiser ses procédures en toute indépendance sans contrôles internes et externes abusifs.

25. En conclusion, chaque affaire doit être traitée dans un délai optimal. La CEPEJ attache une grande importance à la prévisibilité de ce délai. Elle note en effet que « l'une des difficultés les plus pénibles que vivent les usagers de la justice, c'est qu'ils sont incapables de prévoir quand la procédure s'achèvera. (...) Les usagers ont en fait autant besoin d'une prévisibilité des procédures (dès le commencement) que d'un délai optimal. Il convient cependant de souligner qu'un délai prévisible n'est pas forcément acceptable¹⁹ ».

26. Il ne faut jamais apprécier de façon mécanique le caractère raisonnable de la durée d'une procédure donnée, mais nécessairement tenir compte des circonstances particulières de la cause et du juste équilibre à trouver entre les différentes garanties énoncées à l'article 6 de la Convention²⁰.

¹⁶ CrDH, arrêt *Gast et Popp* du 25 février 2005, paragraphe 75.

¹⁷ CEPEJ(2004)19 rév 2, p. 9.

¹⁸ CrDH, arrêt *Silc c. Slovénie* du 29 juin 2006, paragraphe 32 ; arrêt *Wierciszewska c. Pologne* du 25 novembre 2003, paragraphe 46.

¹⁹ CEPEJ(2004)9 rév 2.

²⁰ Voir F. Tulkens, « Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable : les maux et les remèdes », CDL(2006)34, p. 4.

B. L'exigence de délai raisonnable posée par l'article 6 de la Convention : vue générale

27. L'exigence selon laquelle les procédures doivent être conduites dans un délai raisonnable vise les décisions concernant tant des accusations en matière pénale que des contestations sur les droits et obligations de caractère civil²¹. L'article 6 s'applique aux procédures pénales et civiles, mais aussi à certaines procédures disciplinaires²² et administratives qualifiées de « civiles » ou de « pénales » dans la jurisprudence de la Cour²³.

28. En matière civile, la période à prendre en considération a normalement pour point de départ la saisine de la juridiction compétente, voire une date antérieure si une procédure administrative préalable est nécessaire²⁴. Dans les affaires pénales, elle commence au moment où la personne se trouve « accusée », c'est-à-dire quand elle est informée qu'une procédure pénale a été engagée contre elle²⁵ ou que cette procédure a pour elle des répercussions importantes²⁶.

29. La période considérée s'achève normalement quand la décision est définitive (dépôt au greffe ou notification, ou expiration du délai d'appel, etc. selon les dispositions internes applicables)²⁷.

30. Pour apprécier le caractère raisonnable de la durée d'une procédure donnée, il faut prendre en considération les circonstances de la cause et les critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du demandeur et celui des autorités compétentes, ainsi que l'importance de l'enjeu du litige pour l'intéressé (les parties)²⁸.

31. Une diligence particulière est parfois requise de la part des autorités compétentes, par exemple lorsque les parties sont malades, dans les conflits du travail, les affaires de garde d'enfant²⁹ et les actions en réparation consécutives à une faute médicale présumée³⁰. En règle

²¹ La Cour a été saisie d'un grand nombre de questions relatives à la portée de l'article 6. Ces questions sont beaucoup trop complexes pour être traitées dans la présente étude, pour laquelle elles ne présentent pas d'intérêt direct.

²² CrDH, arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas* du 8 juin 1976, paragraphe 83 ; arrêt *Öztürk c. Allemagne* du 21 février 1984, paragraphe 56.

²³ A l'exception notable, en particulier, des litiges « des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques » : CrDH, arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, paragraphe 66. Pour les procédures concernant l'admission et l'expulsion d'étrangers, voir CrDH, arrêt *Maaouia* du 5 octobre 2000 et, pour les litiges d'ordre fiscal, voir CrDH, arrêt *Ferrazzini* du 12 juillet 2001.

²⁴ CrDH, arrêt *Jorg Nina Jorg et autres c. Portugal* du 19 février 2004, paragraphe 30.

²⁵ CrDH, arrêt *Deweert c. Belgique* du 27 février 1980, série A n° 35, p. 24, paragraphe 46 ; arrêt *Wemhoff c. Allemagne* du 27 juin 1968, série A n° 7, p. 26, paragraphe 19 ; arrêt *Ringeisen c. Autriche* du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 45, paragraphe 100 ;

²⁶ CrDH, arrêt *Foti et autres c. Italie* du 10 décembre 1982, série A n° 56, p. 18, paragraphe 52 ; arrêt *Lavents c. Lettonie* du 28 novembre 2002, paragraphe 85.

²⁷ CrDH, arrêt *Barattelli c. Italie* du 4 juillet 2002, paragraphe 15 ; arrêt *Mattoccia c. Italie*, arrêt du 25 juillet 2000, paragraphe 75.

²⁸ CrDH, arrêt *Scordino c. Italie* du 29 mars 2006 [GC], paragraphe 177.

²⁹ Voir notamment CrDH, *H. c. Royaume-Uni*, série A n° 120-B, paragraphe 83 ; *Olsson n° 2 c. Suède*, série A n° 250, paragraphe 103 ; *Hokkanen c. Finlande*, série A n° 299-A, paragraphe 72 ; *Ruotolo c. Italie*, série A n° 230-D, paragraphe 17.

³⁰ CrDH, arrêt *Marchenko c. Russie* du 5 octobre 2006, paragraphe 40.

générale, c'est également le cas en matière pénale, en particulier lorsque l'inculpé est placé en détention provisoire³¹.

32. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention oblige les Etats contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition³². En conséquence, la surcharge de travail des tribunaux et les difficultés administratives ne sont pas, de l'avis de la Cour, des raisons recevables pour justifier les retards de procédure³³. En revanche, une situation politique ou sociale exceptionnelle dans le pays concerné peut être prise en considération pendant une période transitoire³⁴.

33. L'obligation d'organiser son système judiciaire de manière à ce qu'il satisfasse aux exigences de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention vaut aussi pour une Cour constitutionnelle. En l'espèce, « 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 parfois prendre 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 justice³⁵ ».

C. Le droit à un recours effectif devant une instance nationale prévu par l'article 13 : vue générale

34. Ubi jus ibi remedium. Là où il y a droit, il doit y avoir recours. En vertu de l'article 13 de la Convention :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

35. L'effectivité des droits de l'homme est subordonnée dans une large mesure à celle des recours mis à disposition pour redresser les violations de ces droits. Le droit à un recours en cas d'allégation plausible de violation d'une liberté ou d'un droit fondamental est expressément garanti par la quasi-totalité des instruments internationaux en matière de droits de l'homme³⁶.

36. En vertu de la garantie de recours établie au niveau international, il appartient au premier chef aux Etats de protéger les droits de l'homme et les libertés dans leur ordre juridique interne. L'article premier de la Convention fait obligation aux Etats contractants de « reconnaître » les droits et libertés énoncés par la Convention. La Cour exerce son contrôle dans le respect du principe de subsidiarité³⁷, c'est-à-dire uniquement lorsque les voies de recours internes ont été épuisées ou lorsque ces voies font défaut ou sont inefficaces. Le droit à un recours effectif établi par l'article 13 de la Convention découle directement de ce principe.

³¹ CrDH, arrêt *Debboub c. France* du 9 novembre 1999, paragraphe 46.

³² CrDH, arrêt *Bottazzi c. Italie* du 28 juillet 1999, paragraphe 22.

³³ CrDH, arrêt *Kolb et autres c. Autriche* du 17 avril 2003, paragraphe 54.

³⁴ CrDH, arrêt *Milasi c. Italie* du 25 juin 1987, paragraphe 17-20 ; CrDH, décision *Maltzan et autres c. Allemagne* du 2 mars 2005 [GC].

³⁵ CrDH, arrêt *Gast et Popp c. Allemagne, cit.* paragraphe 75.

³⁶ Voir par exemple, outre l'article 13, l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 2.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 6 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et l'article 6 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

³⁷ CrDH, arrêt *Z. et autres c. Royaume-Uni* du 10 mai 2001, paragraphe 103.

37. Bien que le principe de la prééminence du droit énoncé dans le Préambule et à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, dont il constitue l'un des trois piliers (avec la démocratie et le respect des droits de l'homme), puisse justifier que le droit à un recours effectif soit un droit autonome, l'article 13 ne prévoit pas de garantie générale de protection juridique effective ; il vise exclusivement les cas où la violation alléguée touche l'un des droits et libertés garantis par la Convention. Il ne peut être invoqué indépendamment, mais seulement en liaison avec un ou plusieurs articles de la Convention ou de l'un de ses Protocoles. Naturellement, la portée de l'obligation posée par l'article 13 varie selon la nature du grief tiré de la Convention³⁸.

38. Contrairement à ce que laisse entendre sa formulation littérale, il n'est pas indispensable qu'une autre disposition (« de fond ») de la Convention ait été enfreinte pour que l'article 13 puisse être appliquée³⁹. Selon la jurisprudence de la Cour, cet article exige, dès lors qu'une allégation de violation de la Convention est « plausible », qu'une voie de recours soit disponible afin que l'intéressé puisse voir statuer sur son grief et, s'il y a lieu, obtenir réparation⁴⁰. Pour être considéré comme plausible, il suffit que le grief « soulève sur le terrain de la Convention une question appelant un plus ample examen »⁴¹.

39. L'« instance nationale » compétente en matière de recours n'est pas nécessairement une institution judiciaire⁴². Par ailleurs, ses pouvoirs et les garanties procédurales qu'elle présente doivent entrer en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle⁴³. Tout recours de ce type doit être effectif à la fois en pratique et en droit⁴⁴.

³⁸ Voir par exemple *Chahal c. Royaume-Uni*, cit., paragraphes 151-152.

³⁹ Voir arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 6 septembre 1978, paragraphe 64.

⁴⁰ Voir notamment *Klass et autres*, cit., paragraphe 64 ; arrêt *Kaya c. Turquie* du 19 février 1998, pp. 329-30, paragraphe 106. Cependant, l'article 13 ne doit pas être interprété comme exigeant un recours interne concernant tout grief supposé tiré de la Convention que pourrait avoir un individu, si dénuée de fondement que soit sa plainte (arrêt *Boyle et Rice c. Royaume-Uni* du 27 avril 1988, paragraphe 52 ; arrêt *Powell et Rayner c. Royaume-Uni* du 21 février 1990, paragraphes 31-33).

⁴¹ Voir Commission européenne des Droits de l'Homme devant la Cour dans *Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, paragraphe 53. « Non plausible » n'est pas synonyme de « manifestement mal fondé » au sens de l'article 35, paragraphe 3, de la Convention. Cependant, bien que la Cour ait semblé, dans un premier temps, laisser ouverte la possibilité qu'un grief déclaré manifestement mal fondé puisse quand même être considéré comme plausible (*Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, paragraphe 53), elle a admis que l'« on a peine à discerner comment une plainte "manifestement mal fondée" peut néanmoins se défendre et vice versa » (ibid., paragraphe 54). Dans l'affaire *Powell et Rayner*, la Cour a dit explicitement que la « cohérence de ce double [interne et européen] système de protection risque de souffrir si l'on interprète l'article 13 (...) comme obligeant le législateur national à ménager un "recours effectif" même pour un grief considéré, pour les besoins de l'article 27, paragraphe 2 [actuellement l'article 35, paragraphe 3] (...), comme si faible qu'il ne mérite pas un examen au fond sur le plan international » (CrDH, *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, paragraphe 33). Il est désormais de jurisprudence constante que, si un grief tiré d'un droit substantiel est déclaré manifestement mal fondé, ce grief, selon le même raisonnement, ne sera pas considéré comme défendable sur le terrain de l'article 13 (p. ex. CrDH, arrêt *Igor Vrabec c. Slovaquie* du 5 octobre 2004). Au stade de la recevabilité, si une plainte relative à l'accès à un tribunal ou à l'exigence de délai raisonnable au titre de l'article 6, paragraphe 1, est déclarée recevable, la Cour adoptera la même position sur tout grief tiré de l'article 13 sans procéder à un examen distinct (CrDH, arrêt *Jonasson c. Suède* du 30 mars 2004). Au stade de l'examen au fond, la Cour conclut généralement à des manquements concomitants à l'exigence de délai raisonnable prévue à l'article 6, paragraphe 1, et à l'exigence de recours effectif posée par l'article 13 (CrDH, arrêt *Rachevi c. Bulgarie* du 23 septembre 2004, paragraphes 60-68 et 96-104). Dans certains cas, cependant, la Cour estime qu'il y a lieu d'examiner de manière approfondie l'existence d'un recours effectif après avoir constaté un manquement à l'exigence de délai raisonnable. Elle a même parfois considéré que le grief tiré de l'article 6, paragraphe 1, était absorbé par l'examen de l'obligation plus générale découlant de l'article 13 (CrDH, arrêt *Kaya c. Turquie* du 19 février 1998, paragraphe 105).

⁴² Voir par exemple arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, paragraphe 33 ; arrêt *Leander c. Suède* du 26 mars 1987.

⁴³ Ainsi, la possibilité de saisir le juge de l'application des peines ne saurait passer pour un recours effectif au sens de l'article 13, car ledit magistrat est appelé à réexaminer le bien-fondé d'un acte qu'il a pris lui-même, d'ailleurs en l'absence de toute procédure contradictoire (voir arrêt *Domenichini c. Italie* du 15 novembre 1996, paragraphe 42). Dans le même ordre d'idées, voir aussi arrêt *Calogero c. Italie* du 15 novembre 1996, paragraphe 41.

40. L'effectivité d'un recours interne au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'un résultat favorable⁴⁵. Elle doit être appréciée au regard de la possibilité de redresser la violation alléguée du droit garanti par la Convention, le cas échéant en cumulant les voies de recours disponibles. En effet, même si aucun des recours accessibles à un individu ne satisfait à lui seul aux exigences de l'article 13, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut être considéré comme « effectif » pour les besoins de cet article⁴⁶. En d'autres termes, la forme du recours n'est pas imposée, les Etats contractants jouissant d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition⁴⁷.

41. Pour être considérée comme effective et donc conforme à l'article 13, une voie de recours interne doit permettre à l'instance nationale compétente de connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et d'offrir le « redressement approprié »⁴⁸. Ce redressement peut consister par exemple en la cessation, la modification, la non-exécution ou l'annulation de l'action contestée, ou encore en une réparation pour les dommages résultant de la violation. Le principe de l'effectivité suppose en outre que le déroulement de la procédure de recours interne ne soit pas entravé sans justification par des actes ou des omissions des autorités publiques concernées⁴⁹.

D. La relation entre l'article 6, paragraphe 1, et l'article 13 de la Convention

42. Encore assez récemment, les organes de la Convention considéraient que, puisque les exigences de l'article 6, paragraphe 1, étaient plus strictes que celles de l'article 13, il n'était pas nécessaire, en cas de violation de l'article 6, paragraphe 1, de déterminer s'il y avait aussi manquement à l'article 13, les exigences du second étant entièrement « absorbées » par celles du premier⁵⁰. C'était le cas lorsque le grief portait sur l'absence, dans l'ordre juridique interne, de juridiction à laquelle l'on puisse s'adresser pour se plaindre de la durée excessive de la procédure⁵¹ ou de moyens de raccourcir la procédure ou de faire cesser les retards⁵².

43. Ce raisonnement n'était pas exempt de critiques, y compris au sein de la Cour elle-même. Dans leur opinion dissidente dans l'affaire *Malone c. Royaume-Uni*, les juges Matscher et Pinheiro Farinha, tout en reconnaissant le caractère « obscur » de l'article 13, contestaient le bien-fondé des arguments avancés par la Cour pour justifier le non-examen de l'allégation de violation de cet article⁵³. Ils notaient toutefois que l'argument de l'absorption pouvait être correct

⁴⁴ Voir notamment arrêt *Ilhan c. Turquie* du 27 juin 2000, paragraphes 61-62.

⁴⁵ Voir par exemple arrêt *Vilvarajah c. Royaume-Uni* du 30 octobre 1991, paragraphe 122.

⁴⁶ Voir, parmi beaucoup d'exemples, arrêt *Silver et autres c. Royaume-Uni* du 25 mars 1983, paragraphe 113 et arrêt *Chahal c. Royaume-Uni* du 15 novembre 1996, paragraphe 145.

⁴⁷ Voir *Chahal c. Royaume-Uni*, cit.

⁴⁸ Voir par exemple arrêt *Smith et Grady c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1999, paragraphe 135 ; arrêt *Aksoy c. Turquie* du 18 décembre 1996, paragraphe 95.

⁴⁹ CrDH, arrêt *Altun c. Turquie* du 1^{er} juin 2004, paragraphe 70.

⁵⁰ Voir arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, paragraphe 35. Un autre obstacle à l'applicabilité de l'article 13 à la question de la durée excessive des procédures, selon l'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme, était le fait qu'il n'était pas applicable lorsque la violation alléguée consiste dans un acte judiciaire (rapport sur *Bartolomeo Pizzetti c. Italie* du 10 décembre 1991).

⁵¹ Voir par exemple arrêt *Giuseppe Tripodi c. Italie* du 25 janvier 2000, paragraphe 15.

⁵² Voir par exemple arrêt *Bouilly c. France* du 7 décembre 1999, paragraphe 27.

⁵³ « Nous reconnaissons que l'article 13 (art. 13) constitue l'une des dispositions les plus obscures de la Convention et que son application soulève des problèmes d'interprétation très délicats et compliqués. Telle est probablement la raison pour laquelle les organes de la Convention, pendant deux décennies environ, ont évité de se pencher sur cette clause, en avançant, dans la plupart des cas, des motifs peu convaincants. Ce n'est que depuis quelques années que la Cour, consciente de son rôle consistant à interpréter et à faire appliquer tous les articles de

en ce qui concerne les garanties procédurales découlant de l'article 6 de la Convention. En effet, le droit interne ménage généralement, pour ces dernières, des recours d'ordre procédural spécifiques qui sont plus « puissants » que ceux prévus au titre de l'article 13. Cependant, dans bon nombre de cas, cela n'est pas vrai en ce qui concerne la durée excessive des procédures. C'est au regard de cette question précise que l'article 13 a sa raison d'être.

44. L'arrêt *Kudla c. Pologne*, en 2000, a marqué un revirement dans le raisonnement de la Cour concernant le droit à un recours effectif en cas de durée excessive des procédures⁵⁴.

45. Dans cet arrêt, la Cour a estimé qu'« eu égard à l'introduction devant elle d'un nombre toujours plus important de requêtes dans lesquelles se trouve exclusivement ou principalement allégué un manquement à l'obligation d'entendre les causes dans un délai raisonnable », « le temps [était] venu de revoir sa jurisprudence » selon laquelle, en cas de violation de ce droit (article 6, paragraphe 1), un manquement allégué au droit à un recours effectif (article 13) ne ferait pas l'objet d'un examen distinct. A l'appui d'un tel examen, la Cour soulignait le « danger important que la lenteur excessive de la justice 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 », danger qu'elle avait déjà mis en avant dans sa jurisprudence antérieure relative à cette question⁵⁵.

46. Selon la Cour, les exigences de l'article 13 doivent être regardées comme « renforçant » celles de l'article 6, paragraphe 1, plutôt que comme étant absorbées par l'obligation de proscrire les procédures judiciaires anormalement longues découlant de l'article 6, paragraphe 1⁵⁶.

47. La Cour a par ailleurs souligné le caractère subsidiaire du mécanisme de plainte devant la Cour, rappelant qu'en vertu de l'article premier de la Convention, « ce sont les autorités nationales qui sont responsables au premier chef de la mise en œuvre et de la sanction des droits et libertés garantis »⁵⁷. Cette subsidiarité s'exprime de façon précise dans les articles 13 et 35, paragraphe 1, de la Convention. L'article 13 établit une garantie supplémentaire⁵⁸. Il ressort des travaux préparatoires que l'objet de cet article est de fournir un moyen au travers

la Convention, chaque fois que les parties ou la Commission le lui demandent, s'est engagée aussi dans l'interprétation de l'article 13. Nous nous référons en particulier aux arrêts *Klass et autres* (série A n° 28, paragraphes 61 et s.), *Sporrong et Lönnroth* (série A n° 52, paragraphe 88), *Silver et autres* (série A n° 61, paragraphes 109 et s.) ainsi qu'au très récent arrêt *Campbell et Fell* (série A n° 80, paragraphes 124 et s.), où elle a jeté les bases d'une interprétation cohérente de cette disposition. Eu égard à cette heureuse évolution, nous ne pouvons, à regret, nous rallier à l'avis de la majorité de la Cour qui a cru pouvoir se dispenser d'examiner l'allégation de violation de l'article 13 ; elle s'est ainsi écartée, sans en donner la moindre justification, de la position adoptée notamment dans l'arrêt *Silver et autres*, lequel portait sur des problèmes juridiques fort voisins de ceux qui forment l'objet de la présente affaire. En effet, en suivant la ligne tracée dans l'arrêt *Silver et autres*, la Cour aurait en l'occurrence, et dans les mêmes conditions, dû arriver à la constatation d'une violation de l'article 13 », arrêt *Malone c. Royaume-Uni* du 2 août 1984, série A n° 82.

⁵⁴ CrDH, arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000. Le changement de position de la Cour doit aussi avoir été inspiré par un souci d'économie judiciaire, dans une tentative « radicale » pour remédier à son propre arriéré d'affaires en constante augmentation. Voir J-F Flauss, Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique, in : *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2002, pp. 79-201. Voir aussi L. Burgorgue-Larsen, De l'art de changer de cap, in : *Libertés, justice, tolérance : mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan* (Vol. 1), Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 343-347 ; J. Andriansimbazovina, Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice ?, in : *Revue française de droit administratif*, 2003(I), pp. 85-98.

⁵⁵ *Ibidem*, paragraphe 148. Voir aussi arrêt *Bottazzi c. Italie* du 28 juillet 1999, paragraphe 22.

⁵⁶ CrDH, *Kudla c. Pologne*, cit., paragraphe 152.

⁵⁷ *Ibidem*, paragraphe 152.

⁵⁸ CrDH, arrêt *Selmouni c. France* du 28 juillet 1998, paragraphe 74 ; CrDH, arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000, paragraphe 152.

duquel les justiciables puissent obtenir, au niveau national, le redressement des violations de leurs droits garantis par la Convention, avant de saisir – s'ils estiment ne pas avoir obtenu satisfaction – la Cour de Strasbourg⁵⁹.

IV. La surveillance, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la conduite des affaires relatives à la durée des procédures⁶⁰

48. Conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, il incombe au Comité des Ministres de surveiller l'exécution des arrêts rendus par la Cour. Il a pour responsabilité générale d'examiner toutes les mesures prises par les Etats concernés pour se conformer aux arrêts définitifs de la Cour.

49. La fonction de surveillance du Comité des Ministres au titre de l'article 46, paragraphe 2, de même que l'obligation des Etats en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de se conformer aux arrêts de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties, s'étend aux mesures liées aux affaires individuelles⁶¹ mais également aux mesures générales⁶² et à la satisfaction équitable. Le Comité des Ministres adopte une résolution finale lorsqu'il estime avoir rempli ses fonctions telles qu'elles résultent de l'article 46, paragraphe 2.

50. Lorsque, dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts, le Comité des Ministres constate une violation de l'exigence d'un délai raisonnable, il exige le plus souvent, à titre de mesure individuelle, l'accélération de la procédure en question si l'affaire est pendante. Cette accélération, qui peut être perçue comme une forme de *restitutio in integrum*, sera souvent le résultat d'un arrêt de la Cour de Strasbourg, même en l'absence d'une voie de recours spécifique en droit interne.

51. Le Comité des Ministres insiste sur le traitement urgent des procédures, en particulier dans les affaires pour lesquelles la Cour de Strasbourg impose une diligence particulière (voir le paragraphe 31 ci-dessus) ou en cas d'inexécution d'une décision d'une juridiction interne ou de violation continue d'une disposition de fond de la Convention (par exemple le droit de propriété)⁶³.

52. Lorsque la procédure en cause s'est terminée entre-temps, les principaux moyens d'exécution de l'arrêt de la Cour, outre le versement des éventuels dommages-intérêts, consisteront en l'adoption de mesures générales visant à empêcher, à l'avenir, la répétition de violations similaires à l'encontre du requérant et dans d'autres affaires.

53. Lorsqu'un Etat refuse d'exécuter un arrêt de la Cour, le Comité des Ministres peut décider d'instituer une procédure de suivi des engagements d'un Etat.

⁵⁹ Recueil des travaux préparatoires, vol. II, pp. 485 et 490, et vol. III, p. 651.

⁶⁰ A cet égard, voir aussi l'avis de la Commission de Venise sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CDL-AD (2002) 34, paragraphes 28-33 et paragraphes 41-42.

⁶¹ Telles que les mesures nécessaires pour garantir que le requérant est placé, dans la mesure du possible, dans une situation identique à celle où il était avant la violation de la Convention. Elles peuvent signifier par exemple la nécessité de mettre fin, si possible rétroactivement, à une situation illégale.

⁶² Telles que des amendements législatifs visant à prévenir d'autres violations similaires. Voir les Résolutions intérimaires DH (99) 436 et DH (99) 437 concernant la durée excessive des procédures devant les juridictions administratives et civiles, respectivement, en Italie, dans lesquelles le Comité des Ministres décidait de reprendre l'examen « *de la question de savoir si les mesures annoncées éviteront de façon efficace de nouvelles violations de la Convention* ».

⁶³ Voir M. Lobov, « L'exécution des arrêts relatifs à la durée excessive des procédures judiciaires : l'expérience du Comité des Ministres », CDL(2006)035, p. 3.

54. A la fin des années 90, le Comité des Ministres a entrepris une série d'activités visant à améliorer le respect des engagements acceptés par les Etats membres, en particulier au moyen d'un meilleur fonctionnement du système judiciaire⁶⁴. En 2000, les Délégués des Ministres ont ainsi décidé de mettre en place un suivi de l'effectivité des recours judiciaires internes eu égard à la durée des procédures (contrôle judiciaire de la privation de liberté et procès dans un délai raisonnable) et à l'exécution des décisions judiciaires⁶⁵. En particulier, en 2002, le Comité des Ministres a créé la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), dans l'objectif de répondre aux problèmes majeurs des systèmes judiciaires des Etats membres et d'améliorer leur efficacité et leur fonctionnement⁶⁶. En 2004, la CEPEJ a élaboré un Programme-cadre intitulé « Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible⁶⁷ », qui recommandait des lignes d'action pour réaliser cet objectif. La Task Force sur les délais de procédure a été chargée de décliner ces lignes d'action en mesures concrètes afin d'améliorer les délais de procédure dans les Etats membres⁶⁸. En 2006, la CEPEJ a décidé en particulier d'agir en tant que Centre pour la gestion du temps judiciaire (Centre SATURN) visant à collecter les informations nécessaires à une connaissance des délais des procédures judiciaires dans les Etats membres suffisamment précise pour leur permettre de mettre en œuvre des politiques visant à prévenir les violations du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable protégé par l'Article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

55. Le nombre toujours croissant des requêtes introduites devant la Cour européenne des Droits de l'Homme au sujet de la durée excessive des procédures permet de douter de l'effectivité des recours internes existants. En mai 2004, le Comité des Ministres a adopté sa Recommandation sur l'amélioration des recours internes⁶⁹ (ci-après : « la Recommandation »), qui rappelait « que, au-delà de l'obligation de s'assurer de l'existence de recours effectifs au sens de la jurisprudence de la Cour, les Etats ont l'obligation générale de remédier aux problèmes sous-jacents aux violations constatées » (nos italiques). Par conséquent, il est en particulier demandé aux Etats membres :

- « de réexaminer, à la suite d'arrêts de la Cour qui révèlent des défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'Etat, l'effectivité des recours internes existants et, le cas échéant, mettre en place des recours effectifs afin d'éviter que des affaires répétitives ne soient portées devant la Cour ;

⁶⁴ Voir le document sur le « Respect des engagements pris par les Etats membres », CM/Monitor (2001)14 du 15 novembre 2001, Partie I. Commentaires généraux.

⁶⁵ *Ibidem*. En 2001, le Comité des Ministres a chargé le Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) « d'examiner la manière et les moyens d'aider les Etats membres en vue d'améliorer la mise en œuvre de la Convention dans leur droit et pratiques internes, y compris l'existence de recours effectifs ». Le CDDH, quant à lui, a confié la tâche d'entreprendre les travaux pertinents pour donner suite à cette décision à son Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR). Voir le Rapport de la 51^e réunion du CDDH (27 février – 2 mars 2001), document CDDH (2001) 15, paragraphe 11. En septembre 2002, le Secrétariat du CDDH a préparé une note contenant une étude comparative des pratiques nationales en matière de recours effectifs et de mécanismes de réparation en cas de violations de la Convention commises par les autorités nationales. Ce document montre que, dans plusieurs Etats membres, ces questions font actuellement l'objet d'activités ou de réflexions législatives (voir le document « Mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme : Recours effectifs au niveau national », DH-PR (2002) 001rév, 10 septembre 2002).

⁶⁶ Voir le paragraphe 4 ci-dessus.

⁶⁷ Voir CEPEJ (2004) 19 Rév.

⁶⁸ Voir le « Mandat spécifique du Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires » (CEPEJ-GT-EVAL) », adopté par la CEPEJ (CEPEJ-GT-EVAL(2004)MandatF) . Voir également le « Mandat du Groupe de pilotage du Centre pour la gestion du temps judiciaire (Centre SATURN) » (CEPEJ(2006)9, Annexe II).

⁶⁹ Voir note de bas de page n° 7.

- de porter une attention particulière (...) à l'existence de recours effectifs en cas d'allégation défendable de durée excessive des procédures juridictionnelles. »

56. Suite à cette Recommandation, le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH)⁷⁰ a décidé de reprendre l'étude entamée en 2001 concernant les moyens d'aider les Etats membres pour la mise en œuvre de la Convention dans leur droit et leurs pratiques internes, afin d'élaborer un rapport sur les pratiques nationales en vigueur dans le domaine des recours effectifs⁷¹. Ce rapport est en cours d'élaboration⁷².

V. Recours internes en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en cas de durée présumée excessive d'une procédure : étude comparative

A. De façon générale

57. Le droit à un procès dans un délai raisonnable est aujourd'hui inscrit dans les constitutions⁷³ et/ou la législation⁷⁴ de presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il peut aussi être garanti en vertu de l'application directe de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le système juridique interne⁷⁵. Toutefois, même en l'absence de dispositions spécifiques dans le droit national, il existe un principe général prônant la rapidité des procédures, et les activités des tribunaux à cet égard sont placées sous la surveillance des ministères de la Justice (rapports annuels des tribunaux, contrôles périodiques, etc.).

58. Dans un certain nombre de pays, il n'existe aucune exigence générale imposant une durée raisonnable pour les procédures judiciaires, mais la législation prévoit tout de même un délai maximal pour l'examen d'une affaire et le prononcé d'un jugement⁷⁶.

⁷⁰ Par l'intermédiaire de son Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR).

⁷¹ Voir le Document : « Amélioration des recours internes. Suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec (2004)6 – Informations reçues par le Secrétariat », DH-PR (2004) 012, 6 octobre 2004.

⁷² Les informations transmises par le Secrétariat du DH-PR ont été utilisées pour remplir les questionnaires concernant plusieurs pays.

⁷³ L'Albanie, Andorre, l'Espagne, l'Islande, l'Italie, Malte, le Portugal, la République tchèque (la Charte des droits et libertés fondamentaux), la Roumanie, Saint-Marin (la Déclaration des droits du citoyen et des principes fondamentaux de l'ordre juridique de Saint-Marin), la Slovaquie, la Slovénie, la Suisse et la Turquie (le droit n'est garanti que pour les personnes placées en détention).

⁷⁴ La Hongrie, l'Islande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Roumanie, le Royaume-Uni, Saint-Marin, la Serbie-Monténégro et la Suède.

⁷⁵ Pays qui reconnaissent la primauté des traités internationaux sur la législation interne en cas de conflit avec celle-ci : l'Albanie, Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan (où, cependant, les traités internationaux ne prennent pas, en cas de conflit de droit, sur les dispositions constitutionnelles et les lois adoptées par voie référendaire), la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie (qui ne peut pas, cependant, conclure de traité international en conflit avec sa constitution), la France, la Géorgie (dans la mesure où il n'y a pas contradiction entre le traité international et la constitution), la Grèce, la Moldova, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Fédération de Russie, Saint-Marin et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Pays qui donnent la priorité aux principes universellement reconnus du droit international : l'Autriche et le Portugal. Les constitutions de certains pays prévoient que leur législation nationale doit être conforme aux principes universellement reconnus du droit international : la Géorgie, la Hongrie, l'Italie et la Slovénie. La Constitution de la Confédération helvétique prévoit que la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. La Constitution belge prévoit que les pouvoirs fédéraux peuvent se substituer temporairement aux parlements et gouvernements des communautés et des régions « afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales ». La Constitution de Lettonie prévoit que l'Etat « reconnaît et garantit les droits fondamentaux conformément à la Constitution, aux lois et aux accords internationaux liant la Lettonie ».

⁷⁶ Par exemple en Arménie (le Code de procédure civile prévoit un délai précis pour l'examen des affaires et le prononcé des décisions), en Azerbaïdjan (l'examen des affaires doit se faire dans la limite d'un délai précis), en Géorgie (le Code de procédure pénale précise la durée maximale de la détention, le Code de procédure civile prévoit que l'action judiciaire doit s'exercer dans un délai fixé par la loi. Lorsque la loi ne fixe pas de délai, celui-ci doit être

59. De manière générale, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe⁷⁷ disposent d'un moyen procédural permettant aux individus de porter plainte en cas de durée excessive d'une procédure.

60. Ce recours peut consister en une action générale⁷⁸, sous la forme, par exemple, d'une action pour violation d'un droit constitutionnel ou conventionnel ou d'une action en responsabilité civile contre l'Etat.

61. De nombreux Etats⁷⁹ disposent d'un recours spécifique en cas de violation de l'exigence d'un délai raisonnable, sous la forme par exemple d'une demande d'accélération de la procédure en question, d'une action contre l'Etat pour le préjudice subi du fait du non-respect de l'obligation de rendre une décision dans un délai raisonnable ou encore d'une action visant l'allègement de la peine prononcée dans une procédure pénale. Certains de ces pays ont mis en place des recours spécifiques après avoir été confrontés aux limites des recours juridiques ordinaires et après que les conclusions de la Cour européenne des Droits de l'Homme les y ont incités⁸⁰. Certains, aussi, élaborent actuellement une législation visant à introduire un recours spécifique ou à améliorer les recours existants⁸¹.

62. Un certain nombre de pays disposent à la fois de recours généraux et spécifiques⁸².

63. Les recours en cas de durée excessive, qu'ils soient généraux ou spécifiques, sont souvent contenus dans la législation⁸³; ils peuvent être prévus dans la constitution, et prennent

déterminé par un tribunal), en Norvège et en Ukraine (le Code de procédure pénale précise la durée maximale de l'instruction).

⁷⁷ A l'exception de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Grèce, de la Lettonie, de la Roumanie et de la Turquie. L'efficacité au sens de l'article 13 CEDH des recours existant peut néanmoins être questionnée.

⁷⁸ L'Albanie, l'Espagne, Malte, le Luxembourg et Saint-Marin.

⁷⁹ La Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie (seulement en cas de délai dans les procédures administratives), la Finlande, la Géorgie (une action disciplinaire peut être introduite en cas de délai excessif pour l'examen d'une affaire), l'Italie, la Norvège et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

⁸⁰ La Croatie, la France (par voie jurisprudentielle), l'Italie (par voie législative), la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

⁸¹ Par exemple la République tchèque (le projet de loi portant amendement de la loi n° 82/1998 a été soumis au Parlement. Il prévoit une réparation adéquate pour les demandeurs en cas de délai excessif lors des procédures. Le projet de loi s'appliquera rétroactivement : si un demandeur a introduit un recours pour durée excessive devant la Cour européenne et que l'affaire est pendante, il a la possibilité de demander réparation dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur du projet de loi), la Grèce (CM/Del/OJ/DH (2005)922, Vol. I, p. 18) et l'Ukraine. D'après les informations fournies par M. Francesco Crisafulli, co-agent du Gouvernement de l'Italie, lors de l'Atelier sur l'amélioration des recours internes avec un accent particulier sur les cas de durée déraisonnable des procédures, organisé le 28 avril 2005 à l'initiative de la Présidence polonaise du Conseil de l'Europe, l'Italie s'emploie aussi à améliorer les recours existants.

⁸² L'Allemagne (un recours spécifique a été reconnu par voie jurisprudentielle), Andorre, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, la Fédération de Russie, la France (un recours spécifique existe pour les procédures administratives), la Lituanie, le Liechtenstein, la Moldova, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Serbie et le Monténégro (le recours spécifique est une mesure de contrôle interne, de caractère administratif), la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse et l'Ukraine.

⁸³ Andorre, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Serbie-Monténégro, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse et l'Ukraine.

alors la forme d'un recours individuel devant la Cour constitutionnelle⁸⁴ ; ils peuvent aussi être d'origine prétorienne⁸⁵.

64. Le champ d'application précis et les modalités procédurales spécifiques des différents recours en question varient considérablement selon les pays. Ils ne seront donc pas examinés en détail dans la présente étude. L'analyse se limitera à une présentation générale des recours internes en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe concernant les allégations de durée excessive des procédures administratives, civiles et pénales⁸⁶, sur la base des informations disponibles⁸⁷. Elle visera à identifier les principaux types de recours ouverts et leurs caractéristiques majeures.

65. Les recours ouverts en cas de durée supposée excessive des procédures peuvent être classés de différentes manières.

- Les *recours préventifs ou d'accélération* visent à raccourcir la durée des procédures afin d'éviter qu'elle ne devienne excessive, tandis que les recours en réparation fournissent aux individus une indemnisation pour les retards déjà occasionnés (que la procédure soit encore pendante ou qu'elle soit achevée).
- Les *recours pécuniaires* offrent une réparation financière pour le préjudice subi (matériel et/ou moral). Les *recours non pécuniaires* offrent une réparation morale (par exemple la reconnaissance de la violation ou l'allègement d'une peine).
- Certains recours sont *ouverts à la fois pour les procédures pendantes et achevées*, tandis que d'autres *ne le sont que pour les procédures pendantes*. En effet, lorsqu'une procédure est achevée, les recours d'accélération n'auraient évidemment aucune utilité, et le recours ne peut donc consister qu'en un dédommagement pour le préjudice subi du fait de la durée excessive de la procédure⁸⁸ ou en une action disciplinaire contre l'autorité responsable de cette durée excessive⁸⁹.
- Certains recours peuvent être applicables à *tous les types de procédures (civiles, administratives ou pénales)*, tandis que d'autres *ne s'appliquent qu'aux procédures pénales*.

⁸⁴ L'Albanie, l'Allemagne, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Croatie, l'Espagne, Malte, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

⁸⁵ En France, le recours prévu dans l'article L.781-1 du Code de l'organisation judiciaire a été jugé effectif uniquement du fait de ses prolongements dans la jurisprudence interne. En Islande, la possibilité de réduire la peine en raison de la durée excessive de la procédure n'est pas prévue par le Code Pénal Général, mais a été introduite par voie jurisprudentielle.

⁸⁶ Les procédures d'exécution ne seront pas traitées.

⁸⁷ Le Secrétariat s'est appuyé sur les informations soumises par les membres de la Commission de Venise en réponse au questionnaire (CDL(2004) 124), sur les informations fournies par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme de la Direction Générale II du Conseil de l'Europe, par le Greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme et par le Secrétariat du DH-PR, et sur les informations qu'il a obtenues lui-même de sources directes et des Représentations permanentes.

⁸⁸ Un tel recours existe dans la pratique de la plupart des pays étudiés, à l'exception de la Croatie, où la réparation du préjudice subi du fait de la durée excessive d'une procédure ne peut être demandée que pour une affaire pendante.

⁸⁹ En Bulgarie, une action disciplinaire ne peut être introduite contre une autorité responsable d'un délai excessif que dans le cadre d'une procédure pendante.

66. Ces catégories, cependant, ne sont pas clairement délimitées. Il est difficile de dire, par exemple, si une action disciplinaire contre un juge responsable d'un délai excessif constitue un recours purement préventif ou si elle a aussi un caractère de réparation (du point de vue du demandeur)⁹⁰. De plus, ces catégories se recoupent souvent partiellement.

67. On observe d'ailleurs que, dans la plupart des pays, différentes formes de recours coexistent et peuvent être utilisées cumulativement⁹¹.

68. Dans un souci de simplicité, et eu égard à l'approche pratique recherchée, les recours internes en vigueur seront présentés, dans la présente étude, selon le type de procédure (civile/administrative ou pénale) auquel ils s'appliquent. Pour les raisons exposées ci-dessus, certaines répétitions et approximations seront inévitables.

B. Situation actuelle

1. *Recours ouverts pour les procédures civiles/administratives*

69. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, des recours préventifs sont ouverts concernant les procédures administratives et civiles, sous la forme de la possibilité donnée aux parties d'introduire une demande d'accélération de la procédure.

70. Une telle demande d'accélération de la procédure peut être introduite :

- auprès d'une autorité ou d'un tribunal supérieur, soit directement⁹² ou par l'intermédiaire du tribunal chargé de la procédure. Dans ce dernier cas, le tribunal concerné transmettra la demande à l'autorité ou au tribunal compétent⁹³ ; ou
- auprès du tribunal responsable de la durée excessive⁹⁴.

71. Les mesures suivantes peuvent être prises en réponse aux demandes ci-dessus :

⁹⁰ Tandis qu'une sanction disciplinaire concernera exclusivement la situation personnelle du juge responsable, sans conséquence directe ni immédiate sur la procédure qui a donné lieu à la plainte, une action disciplinaire sera le plus souvent précédée d'une plainte auprès d'un organe de surveillance, lequel pourra donner des instructions (généralement non contraignantes) au juge responsable du délai excessif. Dans le même temps, le risque d'une action disciplinaire ultérieure peut avoir un effet certain (quoique indirect) sur l'accélération de la procédure en question, ainsi qu'un effet général de prévention.

⁹¹ Dans presque tous les pays où, en cas de durée excessive d'une procédure, il existe un recours prenant la forme d'une reconnaissance de la violation, ce recours est considéré comme une forme générale de réparation pour tous les types de procédures. Les recours, qu'ils visent une accélération de la procédure ou une réparation, sont toujours précédés d'une vérification de la violation effective de l'exigence d'un délai raisonnable.

⁹² La Bulgarie, l'Estonie et la Suisse.

⁹³ L'Autriche (si le tribunal responsable du délai excessif prend toutes les mesures de procédure spécifiées dans la demande dans les quatre semaines qui suivent la réception de cette demande, et qu'il en informe les parties concernées, la demande est réputée retirée, sauf si la partie déclare, dans un délai de deux semaines après la signification des mesures, qu'elle souhaite maintenir sa demande), la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie (demande de date-limite).

⁹⁴ Le Danemark, l'Espagne, la Lituanie, la Norvège, les Pays-Bas, la Serbie-Monténégro et la Slovaquie (recours en supervision).

- a) une date limite appropriée peut être fixée à l'autorité concernée pour
 - i. prendre une mesure de procédure particulière (organiser une audition, obtenir le rapport d'un expert, délivrer une autre ordonnance nécessaire ou accomplir un acte que l'autorité concernée n'a pas accompli)⁹⁵, et/ou
 - ii. se prononcer sur le fond de l'affaire ou clore la procédure⁹⁶, ou
- b) l'affaire peut être transférée à un autre tribunal ou à une autorité supérieure⁹⁷.

72. Dans la plupart des pays, des recours d'accélération existent conjointement aux recours en réparation⁹⁸. Dans quelques-uns, cependant, la réparation pécuniaire pour dommages subis demeure – à ce jour – le seul recours ouvert à un demandeur en cas de durée excessive d'une procédure⁹⁹.

73. La réparation peut être demandée :

- a) auprès de la même autorité que celle qui se prononce sur le caractère excessif ou non de la durée de la procédure¹⁰⁰ ;
- b) ou dans le cadre d'une procédure distincte¹⁰¹.

74. La réparation peut être accordée pour les motifs suivants :

- une faute d'un juge ou d'un autre fonctionnaire du tribunal¹⁰²,
- la charge de travail importante des tribunaux¹⁰³,
- une irrégularité dans la conduite de la procédure, y compris le non-respect de l'obligation d'accomplir un acte ou de délivrer une décision dans un délai légal¹⁰⁴,
- un acte ou une omission illégaux commis dans le cadre de la procédure¹⁰⁵,

ou, plus généralement, au motif :

- d'un dysfonctionnement de la justice ou d'un déni de justice¹⁰⁶, ou
- d'une violation du droit d'être entendu dans un délai raisonnable¹⁰⁷.

⁹⁵ L'Autriche, Chypre, le Danemark, l'Estonie (procédures administratives), la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

⁹⁶ L'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Croatie et la Slovaquie.

⁹⁷ Cette possibilité existe en Autriche (une partie à une procédure administrative peut demander que l'affaire soit renvoyée devant une autorité supérieure – en dernier ressort devant le Tribunal administratif – qui doit alors prendre une décision, également dans un délai légal) et à Chypre (où la Cour suprême peut ordonner que l'affaire soit rejugée par un tribunal différent).

⁹⁸ L'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, Chypre, le Danemark, l'Estonie, l'Espagne, la France (des recours d'accélération existent pour les procédures administratives) la Finlande, l'Hongrie, l'Irlande, le Liechtenstein, la Lituanie, les Pays-Bas (dans une certaine mesure seulement), la Pologne, le Portugal (les mesures d'accélération ne sont utilisées qu'en matière pénale), la République tchèque, la Serbie, le Monténégro, la Slovaquie et la Slovénie.

⁹⁹ L'Italie.

¹⁰⁰ La Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Italie, Malte, les Pays-Bas (dans les procédures administratives portant sur une éventuelle sanction punitive ; cette sanction peut alors être réduite à titre de réparation), la Pologne, et la Slovaquie.

¹⁰¹ L'Espagne (la demande de réparation peut être adressée au ministère de la Justice au terme de la procédure principale), les Pays-Bas (action en responsabilité civile) et la Pologne.

¹⁰² La Lituanie et les Pays-Bas.

¹⁰³ La Belgique.

¹⁰⁴ La République tchèque et la Slovaquie.

¹⁰⁵ Les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Suède.

¹⁰⁶ L'Espagne et la France.

¹⁰⁷ La Croatie, l'Italie, la Lituanie et la Suisse.

75. Plusieurs juridictions supérieures et suprêmes des Etats membres ont déclaré expressément qu'une violation de l'exigence de délai raisonnable contenue dans l'article 6, paragraphe 1, de la Convention doit être considérée comme une « faute », un « acte illégal », un « dysfonctionnement de l'administration de la justice », un « déni de justice » ou une « irrégularité dans la conduite de la procédure », qui engage la responsabilité de l'Etat et oblige celui-ci à une réparation des dommages subis du fait de cette violation¹⁰⁸.

76. *La réparation peut prendre des formes diverses* : il peut s'agir d'une réparation pécuniaire (d'un dommage matériel et/ou moral), d'une décision en faveur du demandeur, d'une sanction disciplinaire contre le juge responsable du délai, d'une exemption des frais de justice¹⁰⁹ ou d'une réduction d'une sanction administrative¹¹⁰.

77. Dans plusieurs Etats, la réparation pécuniaire n'est accordée que pour les dommages moraux, en particulier lorsque la procédure est encore pendante¹¹¹.

78. Pour ce qui concerne le montant de la réparation pécuniaire à laquelle une personne victime d'un délai excessif peut prétendre, il est en règle générale fixé par la juridiction concernée. Compte tenu du fait que les autorités compétentes d'un Etat membre, pour décider du caractère excessif ou non de la procédure sur laquelle elles doivent se prononcer, s'appuient généralement sur les critères appliqués par le Cour concernant l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, on pourrait supposer que ces autorités en font de même pour ce qui concerne le montant de l'indemnisation. Toutefois, cela n'est pas certain¹¹². En effet, parmi les réponses au questionnaire, un petit nombre seulement indiquent que les autorités compétentes, lors de la fixation du montant de l'indemnisation, se réfèrent à/s'appuient sur les montants des réparations pécuniaires accordées par la Cour¹¹³.

79. Dans certains pays, pour ce qui concerne les procédures administratives, si une autorité publique ne prend pas une décision donnée dans le délai prescrit, on considère qu'elle s'est prononcée en faveur du demandeur¹¹⁴.

80. Enfin, plusieurs Etats mentionnent, à titre de recours en cas de délai excessif, la possibilité pour une partie à une procédure judiciaire d'engager une action disciplinaire contre une autorité responsable d'un tel délai¹¹⁵.

¹⁰⁸ La Belgique, la France, la Pologne, le Portugal, la République tchèque et la Suède.

¹⁰⁹ Le Danemark.

¹¹⁰ Les Pays-Bas.

¹¹¹ En Croatie, en Pologne et en Slovaquie. En France, en Italie et en Pologne, une réparation pécuniaire peut aussi être accordée lorsque la procédure est close et qu'il peut être établi qu'un retard a été imposé au demandeur pour la jouissance de certains droits.

¹¹² CrDH, arrêt *Scordino c. Italie*, cit.

¹¹³ Le Danemark, la Lituanie, la Pologne et la Slovaquie. En Italie, le niveau de l'indemnisation accordée par les tribunaux nationaux pour les violations de l'exigence de délai raisonnable posait problème dans la mesure où il ne correspondait pas suffisamment aux indemnisations de la Cour européenne (voir la loi Pinto).

¹¹⁴ La Belgique, l'Italie et la Suède.

¹¹⁵ La Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Fédération de Russie, la Finlande, la Géorgie, l'Italie, la Lituanie, le Portugal, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Serbie-Monténégro, la Slovaquie, la Suède et l'Ukraine.

2. *Recours ouverts pour les procédures pénales*

81. Le plus souvent, les recours présentés ci-dessus au sujet des procédures civiles et administratives s'appliquent aussi aux procédures pénales¹¹⁶. Par conséquent, une violation présumée de l'exigence de durée raisonnable dans une procédure pénale peut aussi entraîner des actions constitutionnelles ou législatives générales visant l'accélération des procédures, la réparation des dommages subis ou une action disciplinaire contre le juge¹¹⁷.

82. Pour ce qui concerne les recours préventifs, une caractéristique fréquente des procédures pénales est que la phase du procès est précédée d'une phase d'instruction. Selon les systèmes judiciaires, cette instruction peut être confiée à un tribunal ou une instance¹¹⁸ autre que l'instance qui se prononce sur le fond de l'affaire. Ainsi, certains pays disposent de recours préventifs spécifiques qui visent à accélérer les procédures d'instruction ou d'autres procédures préalables aux procès, en permettant le dépôt de plaintes ou de demandes d'accélération auprès d'une autorité de poursuite ou judiciaire supérieure¹¹⁹.

83. Diverses mesures peuvent être prises en réponse aux demandes mentionnées ci-dessus : le rejet de la requête si le retard est injustifiable ; une enquête sur les causes du retard présumé ; une demande de rapports de suivi ; la fixation d'un délai pour la conclusion de la phase d'instruction ; des instructions hiérarchiques entre procureurs, y compris sur la manière de traiter l'affaire ; ou, enfin, l'adoption de mesures disciplinaires¹²⁰. Les recours préventifs spécifiques concernant la phase du procès semblent moins fréquents¹²¹.

84. Concernant les recours en réparation, il existe en matière pénale une forme spécifique de recours qui permet que les délais excessifs observés au cours des procédures soient pris en compte, d'office ou à la demande d'une partie, dans la fixation de la peine. Dans certains pays, ce recours a été incorporé dans la législation¹²² ; dans d'autres, il semble avoir été énoncé ou développé par la jurisprudence¹²³.

¹¹⁶ Sauf disposition contraire découlant du champ d'application ou de la nature du recours en question : par exemple, l'approbation tacite s'applique exclusivement aux procédures administratives.

¹¹⁷ Le fait que 13 pays seulement – l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse – aient fourni des informations spécifiques sur les procédures pénales ne signifie donc pas que les recours généraux ne s'appliquent pas dans ces affaires. En Suède, par exemple, à la fin de 2005 la Cour Suprême a dit qu'il existe la possibilité de réparer le préjudice matériel et moral en cas de dépassement du délai raisonnable dans des procédures pénales.

¹¹⁸ Par exemple les juges d'instruction, le ministère public, la police.

¹¹⁹ Par exemple en Belgique (où la demande peut être déposée non seulement par le défendeur mais aussi par le procureur général), en Bulgarie, au Danemark et au Portugal (où toute partie peut demander qu'une procédure menée devant le Ministère public, dans un tribunal ou devant un juge soit traitée rapidement lorsque les délais légaux applicables à une quelconque étape de la procédure sont dépassés).

¹²⁰ Les mesures disciplinaires ont été mentionnées dans ce contexte en tant que recours préventifs, mais elles peuvent aussi être considérées comme ayant un caractère de réparation.

¹²¹ Seul le Danemark a mentionné la possibilité de demander au tribunal chargé d'une affaire que celle-ci soit jugée. La Belgique mentionne expressément l'absence, dans sa législation, d'un tel dispositif d'accélération des procédures.

¹²² Par exemple en Belgique (article 21ter, titre préliminaire du Code de procédure pénale), en Finlande (chapitre 6, article 7 du Code pénal) ou en Suède (chapitre 29, section 5 et chapitre 30, section 4 du Code pénal). D'après ce dernier, « En matière pénale, les tribunaux tiendront compte, dans le choix d'une sanction comme dans la fixation de la peine appropriée, d'une éventuelle durée excessive entre le moment où l'infraction est commise et celui où la décision est rendue ».

¹²³ Par exemple, la Cour suprême estonienne ou la Cour constitutionnelle allemande. Aux Pays-Bas, la Cour suprême a élaboré à ce sujet des lignes directrices générales applicables en matière pénale. En Suisse, la Cour fédérale a défini les conséquences possibles d'une violation de l'exigence de durée raisonnable des procédures en matière pénale, et elle a précisé que le juge doit mentionner expressément la violation de ce principe dans sa décision et indiquer en quoi il en a été tenu compte.

85. Un recours de ce type a toujours un caractère de réparation, car ses effets découlent nécessairement de la reconnaissance du fait qu'un retard s'est déjà produit, même si dans certains pays ces effets peuvent être anticipés en interrompant la procédure, au motif de sa durée excessive, avant que l'affaire soit portée devant un tribunal et jugée sur le fond¹²⁴.

86. Dans la majorité des cas, cependant, le tribunal examinera la question de la durée de la procédure en même temps qu'il se prononcera sur le fond. Si une violation du principe de délai raisonnable est constatée, le tribunal peut décider d'accorder une réparation, notamment sous une des formes suivantes :

- une réduction ou un allègement de la peine¹²⁵ ;
- une simple déclaration de culpabilité¹²⁶ ;
- un acquittement¹²⁷ ;
- une décision d'abandonner les poursuites ou d'interrompre la procédure¹²⁸.

87. Enfin, ce recours individuel peut aussi s'appliquer dans les procédures administratives où une sanction punitive est en jeu, de sorte que la reconnaissance d'une durée excessive de la procédure peut entraîner un allègement de cette sanction¹²⁹.

VI. Evaluation par la Cour européenne des Droits de l'Homme des recours internes existants

A. De façon générale

88. Dans la mesure où l'exigence formulée à l'article 13 constitue une obligation de résultat, les Etats contractants disposent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière d'assurer le redressement exigé¹³⁰. « L'Etat défendeur reste libre, sous le contrôle du Comité des

¹²⁴ Par exemple en Belgique, où cette décision peut être prise par la Chambre du Conseil ou la Chambre des mises en accusation, avant que l'instruction soit achevée et l'affaire transmise à un tribunal pour qu'il se prononce sur le fond. Des textes législatifs en vigueur en Angleterre et en Ecosse méritent d'être mentionnés : ils fixent des délais concernant l'introduction des procédures, en particulier pour les cas où des personnes accusées de crimes sont placées en détention, et ils peuvent aboutir à l'arrêt des poursuites ou à l'interruption de la procédure. Quoique effectifs, ces textes semblent concerner davantage des questions telles que le statut des limites et l'expiration des délais généraux ou spécifiques applicables aux procédures (par exemple, pour la détention provisoire ou l'ouverture du procès) que celle de la durée raisonnable des procédures. Cette observation vaut aussi pour la Suisse, où la « violation du principe du « délai raisonnable » peut entraîner l'abandon des poursuites en cas de dépassement de la date limite pour mener une action juridique ».

¹²⁵ Cela semble être le cas le plus fréquent. Voir par exemple l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni. En Belgique, la législation prévoit que la réduction de la peine prend la forme suivante : une sanction inférieure au minimum prévu par la loi.

¹²⁶ Par exemple en Belgique, au Danemark (où les sanctions imposées peuvent être suspendues) ou en Suisse (où l'exemption de toute sanction peut être accordée même si le défendeur est reconnu coupable).

¹²⁷ La jurisprudence semble prôner une interprétation restrictive, de sorte que l'acquittement ne découle pas directement de la reconnaissance d'une durée excessive de la procédure pénale (voir par exemple l'Estonie et la Finlande).

¹²⁸ Ces recours ne sont utilisés que « dans les cas exceptionnels » (Allemagne, Pays-Bas, Suisse). Au Royaume-Uni, il faut habituellement que le procureur ait été responsable du délai et, même si c'est le cas, les poursuites ne seront abandonnées que si le défendeur peut prouver qu'en raison de ce délai le procès ne pourra pas être équitable et qu'il sera donc désavantagé. Les poursuites ne seront pas abandonnées si les effets de l'irrégularité peuvent être compensés au cours du procès. De la même manière, en Belgique, cette décision (qui semble entraîner l'impossibilité de statuer sur l'action civile) ne peut être prise que si la durée excessive a nui à l'administration de la preuve ou aux droits de la défense.

¹²⁹ Par exemple l'Autriche et les Pays-Bas.

¹³⁰ Voir, par exemple, *Kaya c. Turquie*, arrêt du 19/02/1998, CEDH 1998-I, paragraphe 106, *Chahal c. Royaume-Uni, cit.*, paragraphe 145.

Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions énoncées dans l'arrêt de la Cour ».

89. Jusque récemment, respectant la marge d'appréciation accordée aux Etats contractants, la Cour s'est gardée d'indiquer une forme ou un type spécifique de « recours effectif » en cas de violation alléguée du droit à être entendu dans un délai raisonnable. Elle a toutefois procédé à une évaluation des recours existants dans les Etats contractants à la lumière du critère généralement admis « d'effectivité »¹³¹.

90. Il convient de noter à cet égard que, bien que les Etats fassent souvent référence à l'existence de types particuliers de recours internes en cas d'allégation de durée excessive de la procédure, d'après les évaluations de la Cour, un grand nombre de ces recours ne peut être considéré dans la pratique comme effectif.

91. La Cour a récemment adopté une approche plus directive du type de recours pouvant être considéré comme effectif au sens de l'article 13 de la Convention. De fait, elle a fourni des indications explicites quant aux caractéristiques qu'un recours interne dans les affaires touchant à la durée de la procédure doit posséder pour être effectif¹³².

92. En outre, la Cour évalue de plus en plus les obligations des Etats au regard de l'article 46 de la Convention. Ce faisant, elle examine les projets de loi ou les mesures envisagées et précise si elle juge que ces éléments représentent des « améliorations rassurantes »¹³³, faute de quoi il peut lui arriver « d'indiquer des mesures générales à prendre au niveau national et qui s'imposeraient dans le cadre de l'exécution (...) d'un arrêt »¹³⁴.

93. La Cour a expressément encouragé certains Etats défendeurs à concrétiser rapidement une initiative législative envisagée¹³⁵, ou modifier l'éventail des recours juridiques existants, ou encore ajouter de nouveaux recours de façon à garantir une réparation véritablement effective des violations de ce droit, conformément aux indications sur les caractéristiques d'un recours effectif qu'elle a elle-même données dans ses arrêts¹³⁶.

B. Recours ouverts pour les procédures civiles/administratives

a) Recours jugés effectifs :

i. Autriche

94. Le système juridique autrichien prévoit plusieurs recours destinés à accélérer les procédures. A cet égard, la Cour a jugé que le transfert de compétences à l'autorité supérieure

¹³¹ Le présent chapitre n'inclut pas la jurisprudence de la Cour pour l'ensemble des Etats membres. Dans le but de donner un aperçu général de l'effectivité des types de recours internes spécifiques existants, il se contente de faire appel aux exemples de plusieurs pays illustrés par des évaluations pertinentes de la Cour. Il convient cependant de noter que dans certains cas, l'effectivité n'est que partielle, car les recours visés ne peuvent être utilisés que pour certaines formes ou catégories de procédures (par exemple, uniquement dans le cas de poursuites pénales au Portugal et en Espagne), pour les affaires en cours seulement (par exemple en Croatie et en Pologne), ou uniquement pour les poursuites engagées devant les instances inférieures (comme c'est le cas en Autriche, en France et en Italie).

¹³² CrDH, arrêt *Scordino c. Italie*, cit., paragraphe 183.

¹³³ CrDH, arrêt *Lukenda c. Slovaquie*, cit., paragraphe 98.

¹³⁴ CrDH, arrêt *Sürmeli c. Allemagne*, cit., paragraphe 139.

¹³⁵ CrDH, *Sürmeli c. Allemagne*, cit., paragraphe 139.

¹³⁶ CrDH, *Lukenda*, cit., paragraphe 98.

en cas de retard dans la prise de décision par l'autorité saisie (comme prévu à l'article 73 de la loi sur les procédures administratives générales) constituait un recours effectif à employer en cas d'allégation de manquement à l'obligation d'une durée raisonnable des procédures administratives¹³⁷ mais cependant pas dans tous les cas¹³⁸.

95. Dans l'affaire *Holzinger c. Autriche*, la Cour a estimé que la saisie de l'instance supérieure pour que celle-ci impose un délai approprié au tribunal compétent pour prendre des mesures procédurales spécifiques (au titre de l'article 91 de la loi sur les tribunaux autrichiens) pouvait, en principe, constituer un recours effectif et suffisant, qui devait être utilisé en cas de plainte relative à la durée de la procédure judiciaire¹³⁹.

ii. France

96. La Cour a estimé, dans l'affaire *Giummarra et autres c. France*, que la jurisprudence interne indiquait l'existence d'un recours approprié pour les procédures civiles closes. Ainsi, l'article L.781-1 du Code d'organisation judiciaire, tel qu'interprété dans la jurisprudence, a été considéré comme un recours effectif aux fins de l'article 34.1¹⁴⁰.

iii. Italie

97. Dans sa décision concernant l'affaire *Brusco c. Italie*¹⁴¹, la Cour a estimé que le recours prévu par la « loi Pinto », introduite en Italie pour assurer un recours contre la durée excessive des procédures, suite à la constatation par la CrDH de violations multiples (voire systématiques) de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention, constituait un recours effectif aux fins des articles 13 et 35.

98. Cependant, dans certaines affaires ultérieures, le niveau des réparations accordées par les tribunaux italiens s'est avéré inadéquat ; ce qui a conduit la Cour à estimer que ce recours n'était pas effectif¹⁴². La cour de cassation italienne a remédié à ce problème par un arrêt du mois de janvier 2004, comme l'a constaté la Cour dans sa décision concernant l'affaire *Di Sante contre Italie*¹⁴³.

99. La Grande chambre a prononcé contre l'Italie neuf arrêts portant sur l'effectivité de la Loi Pinto¹⁴⁴. La Cour (en particulier dans l'arrêt pilote dans l'affaire *Scordino*) a énoncé les principes qu'elle entendait appliquer dans l'évaluation de l'effectivité des recours internes. Elle a jugé que les procédures aux termes de la loi Pinto n'étaient pas entièrement suffisantes et que, par conséquent, elles ne privaient pas les requérants de leur statut de victime aux fins d'engager une action à Strasbourg.

¹³⁷ *Egger c. Autriche* (décision), n° 74159/01, 9 octobre 2003.

¹³⁸ *Kern c. Autriche*, arrêt du 24/02/2005.

¹³⁹ Affaire *Holzinger c. Autriche*, arrêt du 30 janvier 2001, paragraphes 24-25. A cette même date, la Cour a estimé dans l'affaire *Holzinger c. Autriche* (n° 2), que ce recours n'était pas effectif lorsqu'un retard important était déjà intervenu au moment de l'entrée en vigueur de la législation.

¹⁴⁰ Affaire *Giummarra et autres c. France*, décision du 12 juin 2001 ; *Broca et Texier-Micault c. France*, arrêt du 21 octobre 2003 (concernant les poursuites administratives).

¹⁴¹ CrDH, *Brusco c. Italie*, décision du 6 septembre 2001.

¹⁴² CrDH, *Scordino c. Italie*. (n° 1), arrêt du 27 mars 2003.

¹⁴³ CrDH, *Di Sante c. Italie*, décision du 24 juin 2004. La Cour a considéré que ce fait nouveau dans le droit interne était maintenant largement connu du public et que les requêtes déposées après le 26 juillet 2004 seraient par conséquent rejetées pour non-épuisement des recours internes.

¹⁴⁴ CrDH, *Scordino c. Italie*, cit., *Cocchiarella c. Italie*, arrêt, cit. ; *Riccardi Pizzati c. Italie*, arrêt, cit. ; *Musci c. Italie*, arrêt ; *Giuseppe Mustacciuolo c. Italie* (n° 1), arrêt, cit. ; *Procaccini c. Italie*, arrêt, cit. ; *Zullo Ernestina c. Italie*, arrêt, cit. ; *Apicella c. Italie*, arrêt, cit. ; *Giuseppe Mustacciuolo c. Italie* (n° 2), arrêt, cit..

100. Le statut de victime des requérants reposait principalement sur le caractère manifestement déraisonnable des montants accordés par les autorités italiennes (parmi lesquels des sommes aussi faibles que 8 % de ce que la Cour elle-même aurait accordé). En outre, dans toutes ces affaires, à l'exception de l'affaire *Scordino*, la Cour a jugé inacceptable que les requérants aient dû attendre plus de six mois avant de recevoir le dédommagement accordé par les tribunaux nationaux.

iv. Pologne

101. La Cour a étudié un certain nombre d'affaires concernant l'effectivité de la loi polonaise du 17 juin 2004 (« loi de 2004 » selon laquelle, lorsqu'une instance supérieure constate une violation de l'article 6 de la Convention, elle donne pour instruction à l'instance inférieure de prendre des mesures pour accélérer la procédure et/ou accorder un dédommagement au plaignant), que la Pologne a introduit comme recours pour les cas de procédures de durée excessive en réponse aux arrêts de la CrDH. Dans les décisions qui ont fait date dans les affaires *Michalak c. Pologne*¹⁴⁵ et *Charzynski c. Pologne*¹⁴⁶, la Cour a estimé que les requérants devaient avoir épuisé ce recours avant d'engager une action à Strasbourg ; ceci était également applicable aux requêtes enregistrées par la Cour avant l'entrée en vigueur de la loi de 2004, puisque cette dernière autorise explicitement le dépôt de plaintes par les personnes ayant déjà saisi la Cour, pour autant que la Cour ne se soit pas encore prononcée sur la recevabilité de l'affaire. La Cour a déclaré en outre que cette loi permettait d'éviter d'éventuelles violations du droit à être entendu dans un délai raisonnable et de fournir une réparation appropriée pour toute violation qui aurait déjà eu lieu.

v. Portugal

102. Dans sa décision dans l'affaire *Paulino Tomás c. Portugal*¹⁴⁷, la Cour a jugé qu'une action en responsabilité à l'encontre de l'Etat pour durée excessive de la procédure civile, fondée sur le décret-loi 48051 du 21 novembre 1967, ne pouvait être réputée constituer un recours effectif au sens de l'article 35 de la Convention qu'après la publication de l'arrêt dans l'affaire Pires Nino, arrêt dans lequel le tribunal administratif avait considéré que la durée excessive de la procédure pouvait constituer un motif de mise en cause de la responsabilité de l'Etat.

b) Recours jugés non effectifs

i. Bulgarie

103. La Cour a estimé que la plainte fondée sur l'applicabilité directe de la Convention en droit bulgare ne constituait pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention¹⁴⁸. Une « plainte concernant des retards » a été instaurée en juillet 1999 par le nouvel article 217a du Code de procédure civile bulgare, selon lequel un plaideur est autorisé à saisir le Président de l'instance supérieure, lorsque l'examen de l'affaire, le prononcé du jugement ou la transmission d'un recours à l'encontre de ce jugement ont été indûment retardés, le Président étant habilité à donner des instructions à caractère obligatoire au tribunal chargé de l'affaire. Dans une affaire récente, la Cour a dit que ce remède pouvait être considéré comme étant *prima facie* effectif, mais qu'il ne l'avait pas été dans ce cas particulier. La Cour a souligné néanmoins

¹⁴⁵ CrDH, *Michalak c. Pologne*, décision du 1^{er} mars 2005.

¹⁴⁶ CrDH, *Charzynski c. Pologne*, décision du 1^{er} mars 2005.

¹⁴⁷ CrDH, *Tomás c. Portugal*, n° 58698/00, décision du 27 mars 2003.

¹⁴⁸ CrDH, *Rachevi c. Bulgarie*, arrêt du 23/12/2004, paragraphe 100.

l'absence en droit bulgare de la possibilité de demander une réparation pécuniaire pour la durée excessive de la procédure.¹⁴⁹

104. En ce qui concerne la possibilité de déposer une simple requête auprès du tribunal administratif suprême ou du ministère de la Justice, la Cour a jugé qu'elle ne pouvait être qualifiée de recours. « La possibilité de faire appel à diverses autorités en l'absence d'une procédure spécifique ne peut être considérée comme un recours effectif, car une telle demande a pour but d'inciter les autorités à user de leur pouvoir discrétionnaire et ne confère pas au plaignant un droit individuel de contraindre l'Etat à exercer ses pouvoirs de contrôle »¹⁵⁰.

ii. République tchèque

105. La Cour a évalué l'effectivité d'un recours constitutionnel, ainsi que d'une action en réparation à l'encontre de l'Etat en application de la loi n° 82/1998. Selon la législation tchèque, lorsqu'il a été constaté que la procédure ayant conduit à un recours constitutionnel a subi des retards imputables à une instance spécifique, la Cour constitutionnelle peut ordonner à cette dernière de mettre un terme audit retard et de poursuivre la procédure. De l'avis de la Cour, si une telle ordonnance peut effectivement accélérer la procédure en cause, pour autant qu'elle soit appliquée immédiatement, la législation tchèque n'envisage aucune sanction en cas de non-application, ce qui prive la Cour constitutionnelle de la possibilité de prendre des mesures concrètes pour accélérer la procédure. Elle ne peut d'ailleurs pas plus accorder un quelconque dédommagement pour les retards déjà intervenus.

106. Concernant la possibilité d'engager contre l'Etat une action en réparation en vertu de la loi n° 82/1998, le requérant ne peut se voir accorder de dédommagement au titre du préjudice moral. En conséquence, cette loi ne permet pas une réparation appropriée de la violation¹⁵¹.

107. Les appels à une instance supérieure ne peuvent pas plus être considérés comme un recours effectif, car ils ne confèrent pas au justiciable un droit individuel à contraindre l'Etat à exercer son pouvoir de contrôle¹⁵².

108. Les recours prévus par la législation tchèque sont donc considérés par la Cour comme non effectifs, dans la mesure où ils ne permettent pas de contraindre le tribunal à accélérer la procédure ou à accorder une réparation pour les préjudices subis¹⁵³.

iii. Allemagne

109. Dans une affaire récente, la Cour a examiné l'effectivité de quatre types de recours pour durée excessive de procédures civiles, qui existent en droit allemand. Concernant le recours constitutionnel, la Cour a fait observer que le droit à un jugement rapide était garanti par la loi fondamentale allemande et qu'en cas de violation de ce droit, l'affaire pouvait être portée devant la Cour constitutionnelle fédérale. A chaque fois que cette dernière a jugé que la durée de la procédure avait été excessive, elle a déclaré cette durée inconstitutionnelle et ordonné au tribunal concerné d'accélérer la procédure ou de la mener à bien. Toutefois, la Cour fédérale n'est pas habilitée à fixer des délais à l'instance inférieure, ni à lui ordonner d'autres mesures en vue d'accélérer la procédure en cause ; elle n'est pas plus en mesure d'accorder une réparation. Dans ces circonstances, la Cour a estimé qu'il n'avait pas été démontré que le

¹⁴⁹ CrDH, *Stefanova c. Bulgarie*, arrêt du 11/01/2007, paragraphes 64-74.

¹⁵⁰ *Dimitrov c. Bulgarie*, arrêt du 23/09/2006, paragraphe 80.

¹⁵¹ *Hartman c. République tchèque*, arrêt du 03/12/2003, paragraphes 67-68.

¹⁵² *Idem*, paragraphe 66.

¹⁵³ *Idem*, paragraphes 81-84. *Bartl c. République tchèque*, arrêt du 22/06/2004, *idem*, paragraphe 58, *Konečný c. République tchèque*, arrêt du 26/10/2004, paragraphe 85.

recours constitutionnel permettait d'accorder une réparation pour la durée excessive des procédures civiles engagées.

110. Concernant le recours à une instance supérieure, la Cour a fait remarquer que le gouvernement n'avait pas avancé de raisons pertinentes pour justifier sa conclusion que ce recours, prévu par la loi sur l'organisation de la justice allemande, aurait permis d'accélérer la procédure en cause.

111. Pour ce qui est de la plainte spéciale invoquant l'inaction, ce recours n'avait aucun fondement juridique en droit allemand. Bien qu'un nombre appréciable de cours d'appel l'aient accepté dans le principe, le critère d'admissibilité varie ici selon les circonstances de l'affaire. La Cour de justice fédérale ne s'étant pas encore elle-même prononcée sur l'admissibilité d'un tel recours et compte tenu de l'incertitude entourant le critère d'admissibilité de ce recours et de son incidence pratique sur la procédure en cause, la Cour a donc jugé qu'il ne fallait pas attacher d'importance particulière au fait que la Cour d'appel n'ait pas rejeté un tel recours par principe. En outre, la Cour constitutionnelle fédérale n'ayant pas déclaré les recours constitutionnels des requérants irrecevables pour absence d'épuisement des recours internes, la Cour en a conclu qu'une plainte spéciale invoquant l'inaction ne pouvait être considérée comme un recours effectif dans l'affaire en question.

112. Enfin, en ce qui concerne l'action en réparation, la Cour a constaté qu'une simple décision judiciaire, comme celle sur laquelle le gouvernement s'appuyait, ne constituait pas une indication suffisante de l'existence théorique et pratique d'un recours effectif. Quoi qu'il en soit, elle a fait remarquer que, même si les tribunaux devant lesquels l'action en réparation avait été engagée devaient conclure qu'il y avait eu violation des obligations judiciaires du fait de la durée excessive de la procédure, ils ne seraient pas en mesure d'accorder une réparation au titre du préjudice moral, alors que dans les affaires relatives à la durée des procédures civiles, les requérants mettaient par-dessus tout en avant le préjudice subi à ce titre. La Cour a par conséquent estimé qu'aucun des quatre recours invoqués par le gouvernement ne pouvait être considéré comme effectif au sens de l'article 13, que ce soit individuellement ou pris ensemble.

iv. Russie

113. Dans l'affaire *Kormacheva c. Russie*, la Cour a considéré que le recours à l'instance judiciaire supérieure ou d'autres autorités ne pouvait être considéré comme effectif dans la mesure où il ne pouvait ni accélérer la résolution de l'affaire, ni assurer au requérant la réparation appropriée pour les retards déjà intervenus. Selon la Cour, l'action disciplinaire a porté sur la situation personnelle des juges responsables, mais ne s'est pas traduite par une quelconque conséquence directe et immédiate sur la procédure. La Cour en a donc conclu que le requérant n'avait à sa disposition aucun recours interne qui lui aurait permis de faire valoir son droit à « être entendu dans un délai raisonnable » comme le garantit l'article 6, paragraphe 1 de la Convention¹⁵⁴.

v. Slovénie

114. Le système juridique slovène prévoit un certain nombre de recours susceptibles d'être utilisés en cas de retard dans la procédure judiciaire. Dans l'affaire *Lukenda c. Slovénie*, la Cour devait déterminer si un recours administratif¹⁵⁵, une action en réparation dans une

¹⁵⁴ CrDH, *Kormacheva c. Russie*, arrêt du 14/07/2004, paragraphes 61-64.

¹⁵⁵ Ainsi, dans l'affaire *Sirc c. Slovénie* (décision du 16 mai 2002), où la Cour a eu à traiter de la durée des procédures devant des instances administratives, elle a jugé qu'en l'absence de réponse des autorités administratives, le requérant pouvait et devait s'adresser directement au tribunal administratif pour que celui-ci prenne une décision. Ce recours a donc été considéré comme effectif pour les procédures devant les autorités administratives.

procédure civile, une demande de contrôle et un recours constitutionnel, pris individuellement ou ensemble, pouvaient être considérés comme des recours juridiques effectifs au sens de l'article 35 de la Convention.

115. Selon la Cour, le gouvernement n'est pas parvenu à démontrer clairement que les jugements et décisions des tribunaux administratifs pouvaient accélérer les procédures indûment prolongées ou permettre d'accorder une réparation pour les violations déjà intervenues. L'absence de mesures spécifiques (comme par exemple, se prononcer sur une affaire ou prendre des mesures procédurales spécifiques dans un délai fixé) pour accélérer les procédures a également été soulignée par la Cour dans l'affaire *Belinger c. Slovénie*¹⁵⁶.

116. Concernant l'action en réparation, la Cour a estimé qu'une réparation ne pouvait être fournie qu'une fois les procédures principales achevées. Même dans ces cas, le gouvernement n'a pas démontré qu'une réparation pour préjudice moral pouvait être accordée.

117. Pour ce qui est du recours au titre de l'article 72 du Code judiciaire, la Cour a estimé que la demande de contrôle était une mesure s'inscrivant dans le cadre de l'administration judiciaire et non celui du système judiciaire¹⁵⁷. Ce recours n'apportait pas une garantie d'accélération des procédures ni une réparation. Parallèlement, la mesure n'avait aucun effet à caractère obligatoire pour le tribunal concerné¹⁵⁸. En outre, la législation ne prévoyait aucun droit de recours.

118. Enfin, en ce qui concerne le recours constitutionnel, la Cour a souligné qu'en principe, ce type de recours ne pouvait être engagé qu'après que les recours internes (action administrative en réparation) aient été épuisés. Dans l'affaire *Belinger*, la Cour a estimé que l'efficacité du recours constitutionnel posait déjà un problème, compte tenu de la durée probable des procédures combinées. Cet avis a été confirmé dans l'affaire *Lukenda c. Slovénie*.

C. Recours ouverts pour les procédures pénales

a) Recours jugés effectifs

i. Autriche

119. Le recours mentionné au paragraphe 95 ci-dessus est également applicable aux procédures pénales.

ii. Danemark

120. Dans l'affaire *Ohlen c. Danemark*,¹⁵⁹ la Cour a jugé que la réparation (remise de peine) accordée au niveau interne pour la violation du droit du requérant à un jugement dans un délai raisonnable était appropriée et suffisante.

ii. Allemagne

121. Le mécanisme établi dans la jurisprudence allemande, selon lequel la réparation est accordée en tenant compte de la violation de l'obligation de respect d'un délai raisonnable au moment de la détermination de la peine, a été considéré comme « susceptible de s'avérer

¹⁵⁶ CrDH, *Belinger v. Slovénie*, Décision du 2/10/2001.

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ idem.

¹⁵⁹ CrDH, *Ohlen c. Danemark*, arrêt du 24 mai 2005.

convenable ». Toutefois, la Cour a également fait remarquer que la juridiction interne devait clairement reconnaître que la mesure spécifique de réparation qui avait été prise était directement liée au non-respect du « délai raisonnable » au sens de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention¹⁶⁰.

iii. Norvège

122. La Cour a considéré que l'atténuation d'une peine en raison de la durée excessive de la procédure ne privait pas en principe l'individu concerné de son statut de victime au sens de l'article 34 de la Convention. Toutefois, cette règle générale est sujette à exception lorsque les autorités nationales ont reconnu suffisamment clairement le non-respect du délai raisonnable et ont accordé, de façon expresse et mesurable, une réparation sous forme de réduction de peine¹⁶¹. Ainsi, l'élément « retard » ayant constitué un facteur direct dans la décision d'allègement de la peine, la Cour a jugé que le recours était effectif.

iv. Portugal

123. Dans son arrêt concernant l'affaire *Tomé Mota c. Portugal*¹⁶², la Cour a estimé que la requête incidente permettant de demander au Procureur général ou à la Commission des services judiciaires de fixer une échéance pour la prise d'une mesure procédurale (mesure que le tribunal ou le procureur compétent a omis de prendre), telle qu'elle est envisagée aux articles 108 et 109 du Code de procédure pénale portugais, constituait un remède effectif que le requérant aurait dû épuiser.

b) Recours jugés non effectifs

i. Bulgarie

124. Après avoir examiné l'effectivité des recours pour durée excessive des procédures pénales en Bulgarie¹⁶³, la Cour a conclu que la possibilité de recours auprès des divers niveaux du Ministère public (tels que le Bureau du procureur de district, le Bureau du procureur régional ou le Bureau du procureur général) ne pouvait être considérée comme un recours effectif puisque ces voies de recours hiérarchiques visaient à engager les autorités à utiliser leur pouvoir d'appréciation et ne conféraient pas aux plaignants un droit individuel à contraindre l'Etat à exercer son pouvoir de contrôle.

ii. Finlande

125. Dans l'affaire *Kangasluoma c. Finlande*¹⁶⁴, la Cour a eu à déterminer si les recours prévus dans la législation finlandaise pouvaient répondre aux critères « d'effectivité ». Elle a estimé que les recours dont le gouvernement avait fait état, comme le dépôt d'une plainte auprès du Chancelier ou du médiateur parlementaire ou d'une requête en vue d'accélérer la procédure auprès du tribunal ayant à connaître de l'affaire, ne pouvaient être considérés comme effectifs, tant en droit que dans la pratique. Concernant la possibilité d'une action en réparation, celle-ci ne pouvait être considérée comme effective au sens de l'article 13 dans la mesure où, en l'absence d'une erreur ou d'une négligence commise et d'un quelconque préjudice y afférent, un simple retard ne constituait pas en soi un motif de dédommagement.

¹⁶⁰ CrDH, *Eckle c. Allemagne*, arrêt du 15 juillet 1982, paragraphe 94.

¹⁶¹ CrDH, *Beck c. Norvège*, arrêt du 26 septembre 2001.

¹⁶² CrDH, *Tomé Mota c. Portugal*, décision du 2 décembre 1999.

¹⁶³ CrDH, *Djangozov c. Bulgarie*, arrêt du 8 juillet 2004.

¹⁶⁴ CrDH, *Kangasluoma c. France*, Arrêt du 14 juin 2004.

iii. Irlande

126. Dans son arrêt dans l'affaire *Barry c. Irlande*¹⁶⁵, la Cour a estimé que la procédure de contrôle judiciaire ne permettait pas d'accélérer la décision des tribunaux pénaux. Le contrôle judiciaire a en effet pour objet de suspendre de futures poursuites pénales, non de les accélérer. En outre, cette procédure n'est en elle-même pas suffisamment rapide pour éviter de futurs retards¹⁶⁶. Elle ne permet pas non plus d'assurer une réparation appropriée pour les retards déjà intervenus.

127. De plus, selon la Cour, « le jugement de la Cour suprême a énoncé clairement que, lorsqu'elles auraient à connaître de la demande de contrôle judiciaire du requérant (fondée, entre autre, sur des retards), les instances internes ne tiendraient pas compte des retards provoqués par d'autres autorités nationales que le Procureur. Le fait que les autorités judiciaires (tant les magistrats que les autorités chargées du rôle) aient été responsables pour une large part des retards dans cette affaire constitue un motif supplémentaire pour conclure que le contrôle judiciaire ne peut être considéré comme un recours effectif¹⁶⁷ ».

iv. Ukraine

128. La Cour a examiné les recours existants dans le système juridique ukrainien et constaté qu'il n'y en avait aucun qui soit effectif et permette d'obtenir réparation pour une durée excessive des procédures pénales¹⁶⁸.

129. Concernant la possibilité de porter plainte auprès du Procureur supérieur prévue par la législation ukrainienne, la Cour a fait observer que cette dernière ne pouvait être considérée comme accessible et effective, dans la mesure où du fait du statut du procureur en droit interne et de sa participation dans les poursuites pénales à l'encontre du requérant, il n'existait pas de protections susceptibles de garantir un examen indépendant et impartial des griefs du requérant.

130. La Cour a noté que, bien que depuis l'amendement du 21 juin 2001 (entré en vigueur le 29 juin 2001), l'article 234 du Code de procédure pénale ukrainien prévoit la possibilité de s'adresser aux tribunaux pour contester les résolutions d'un enquêteur/procureur pendant le déroulement d'une audience administrative ou de l'examen de l'affaire au fond, ce recours ne satisfaisait pas aux critères d'accessibilité, puisqu'il laissait penser que les plaintes pour durée excessive de l'instruction de l'affaire ne pouvaient être déposées qu'à l'issue de cette dernière, mais qu'il n'y avait pas de possibilité de recours pendant son déroulement. Pour ce qui est des amendements à l'article 234 du Code de procédure pénale permettant le dépôt de plaintes durant l'instruction, la Cour a estimé que le gouvernement n'avait pas montré quelles en étaient les implications concrètes. La loi ne précise pas spécifiquement si l'article 234 constitue un recours en cas de durée excessive de la procédure dans une affaire pénale et quel type de réparation peut être accordé au plaignant s'il est constaté que la durée de l'instruction n'a pas été « raisonnable »¹⁶⁹.

¹⁶⁵ CrDH, *Barry c. Irlande*, arrêt du 15 mars 2006.

¹⁶⁶ CrDH, *Doran c. Irlande*, arrêt du 31 octobre 2003, paragraphes 57 et 65.

¹⁶⁷ CrDH, *Barry c. Irlande*, cit., paragraphe 55.

¹⁶⁸ CrDH, *Merit c. Ukraine*, arrêt du 30 octobre 2004.

¹⁶⁹ Paragraphe 65.

VII. Les obligations énoncées à l'article 13 de la Convention concernant la durée excessive d'une procédure d'après la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme

131. Pour évaluer l'effectivité des divers recours internes concernant la durée excessive des procédures, la Cour de Strasbourg a élaboré plusieurs critères et principes. Récemment, elle a même donné quelques indications explicites quant aux caractéristiques que devrait avoir un recours interne pour être effectif dans les affaires touchant à la durée des procédures, et ce, « pour autant que les parties semblent lier la question de la qualité de victimes à celle plus générale de l'efficacité du recours et qu'elles souhaitent avoir des directives pour créer les voies de recours internes les plus efficaces possibles »¹⁷⁰.

132. La Commission de Venise se félicite de la volonté de la Cour de fournir des indications aussi explicites. Elle rappelle que dans son avis sur l'application des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, elle avait déclaré qu'il conviendrait que la Cour « réponde à la question de savoir si – et dans quelle mesure – la réparation en nature est possible, avant d'examiner si – et dans quelle mesure – il convient d'accorder à sa place, ou en sus, une satisfaction équitable, » et que « il serait nécessaire que la Cour donne des indications sur ce qui constituerait une réparation appropriée dans chaque catégorie d'affaires, et qu'elle dise si une telle réparation est en totalité ou en partie possible aux termes de la législation nationale applicable »¹⁷¹.

133. Des indications fournies par la Cour aideraient sans aucun doute les Etats à prévoir dans leur système juridique national un recours « incontestablement » effectif¹⁷².

134. On trouvera ci-après un exposé des principes qui peuvent, à ce jour, être déduits de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

A. Concernant le type de recours

135. Comme il a été antérieurement souligné, du point de vue de la jurisprudence de la Cour, l'article 13 implique une obligation de résultat. Même lorsque, pris séparément, aucun des recours accessibles à un individu ne satisfait aux conditions de l'article 13, pris ensemble, les recours prévus par le droit interne peuvent être considérés comme « effectifs » aux termes de cet article¹⁷³.

136. La Cour a indiqué en premier lieu que « le meilleur remède [au problème de la durée excessive des procédures] dans l'absolu est, comme dans de nombreux domaines, la prévention »¹⁷⁴

137. Lorsque le système judiciaire d'un Etat ne permet pas de garantir le respect de l'impératif d'un délai raisonnable, « 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 [...] »¹⁷⁵.

¹⁷⁰ CrDH, *Scordino c. Italie*, arrêt, cit. paragraphe 182.

¹⁷¹ CDL-AD(2002)34, paragraphes 64-71.

¹⁷² CrDH, *Cocchiarella c. Italie*, arrêt [GC] du 29 mars 2006, paragraphe 60.

¹⁷³ Voir paragraphe 9.

¹⁷⁴ CrDH, *Scordino c. Italie*, arrêt, cit., paragraphe 183; *Sürmeli c. Allemagne*, arrêt, cit., paragraphe 100.

¹⁷⁵ CrDH, *Scordino c. Italie*, arrêt, cit., paragraphe 183.

138. Tout en déclarant qu'un tel recours d'accélération constitue « la solution la plus efficace », la Cour s'est gardée d'indiquer que l'article 13 de la Convention exigeait qu'un tel recours soit prévu. Cette réticence est, sans aucun doute, conforme aux principes généraux du droit international et motivée par la nécessité de laisser aux Etats contractants une certaine latitude quant à la façon d'assurer à chacun le recours exigé par l'article 13 et de se conformer à leurs obligations prévues par cette disposition¹⁷⁶.

139. Quoi qu'il en soit, la Cour exprime une nette préférence pour un recours d'accélération plutôt qu'un simple recours en réparation, du moins dans les systèmes juridiques qui se sont avérés systématiquement incapables de garantir le droit à un procès dans un délai raisonnable. A cet égard, on peut considérer que la position de la Cour a quelque peu évolué par rapport à celle antérieurement exprimée¹⁷⁷ selon laquelle l'article 13 offrait le choix entre un recours pouvant être utilisé pour accélérer une décision par les tribunaux traitant de l'affaire et un autre permettant d'assurer au plaignant une réparation appropriée pour les retards déjà intervenus. Ce dernier ne constitue en fait qu'un recours a posteriori et ne permet pas d'éviter des violations ultérieures.

140. La même préférence pour un recours d'accélération a été exprimée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui a déclaré que toutes les étapes d'une procédure judiciaire devaient intervenir sans retard et que, pour ce faire, il fallait disposer d'une procédure garantissant l'application de ce droit dans tous les cas. En outre, selon ce comité, « la simple possibilité d'obtenir un dédommagement après un procès indûment prolongé et indépendamment de celui-ci, ne constitue pas un remède effectif » au sens du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁷⁸.

141. Lorsque « la procédure s'est déjà étendue sur une période excessive », la seule prévention peut ne pas être suffisante¹⁷⁹. Dans ce cas, des recours en réparation pourraient au contraire être adaptés.

142. De fait, la Cour précise qu'une combinaison des deux types de recours, l'un destiné à accélérer la procédure et l'autre à apporter une réparation, pourrait sembler constituer la meilleure solution¹⁸⁰.

143. Un recours en réparation peut prendre la forme d'une réparation financière du préjudice (pécuniaire ou moral) subi.

144. D'autres types de recours « en réparation » peuvent constituer un dédommagement approprié pour la violation de l'exigence d'un délai raisonnable et un « recours effectif » au sens

¹⁷⁶ CrDH, *Kaya c. Turquie*, arrêt du 19/02/1998, CEDH1998-I, paragraphe 106, *Chalal c. Royaume-Uni*, cit., paragraphe 145; *Kudla c. Pologne*, cit., paragraphe 154.

¹⁷⁷ CrDH, *Kudla C. Pologne*, cit. paragraphe 158; *Mifsud c. France*, décision du 11 septembre 2002, Recueil 2002-VIII, paragraphe 17, *Djanozov c. Bulgarie*, cit., paragraphe 47, *Paulino Tomas c. Portugal*, décision du 22 mai 2003, Recueil 2003-VIII, p. 9.

¹⁷⁸ Voir le Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, Observation générale 13 (article 14), § 10, 21^e session, 1984 (Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, document de l'ONU HRI/GEN/1/Rev.1 at 14 (1994)). Ce comité a confirmé ses conclusions le 31 octobre 2002, à propos de la requête n° 864/1999, *Alfonso Ruiz Agudo c. Espagne*, paragraphe 9.1.

¹⁷⁹ CrDH, *Scordino c. Italie*, arrêt, cit., paragraphe 185.

¹⁸⁰ CrDH, *Scordino c. Italie*, arrêt, cit., paragraphe 186.

de l'article 13. Ceci est vrai, par exemple, de l'interruption des poursuites,¹⁸¹ de l'allègement de la peine prononcée,¹⁸² de l'exonération du règlement des frais de justice,¹⁸³ de l'acquiescement,¹⁸⁴ de la suspension de la condamnation, de la réduction de l'amende ou de la non-privation des droits civils et politiques¹⁸⁵ (plusieurs types de réparation pouvant être appliqués simultanément). Ces mesures doivent être prises de façon expresse et mesurable¹⁸⁶.

145. L'annulation d'une décision pour une raison de procédure (y compris le non-respect du délai en question) suite aux requêtes du requérant n'est pas assimilable à un recours approprié dans la mesure où elle est hors de propos et ne permet ni d'accélérer la procédure, ni d'accorder au requérant la réparation pour les retards intervenus¹⁸⁷.

146. Le résultat favorable d'un procès ne peut en tant que tel être considéré comme une réparation appropriée de la longueur de celui-ci¹⁸⁸.

147. Une action disciplinaire à l'encontre du juge ayant fait preuve de lenteur peut être assimilée à un recours effectif contre la durée des poursuites aux termes de l'article 13 de la Convention uniquement si elle a une « conséquence directe et immédiate sur la procédure qui a donné lieu à la plainte ». Il s'ensuit que l'action disciplinaire doit présenter un certain nombre de caractéristiques spécifiques. Si une plainte est déposée, l'organe de contrôle doit avoir pour obligation d'étudier la question avec le juge ayant fait preuve de lenteur. Le requérant doit être partie à la procédure. La décision, quelle qu'elle soit, ne doit pas avoir uniquement des effets sur la situation personnelle du juge en cause¹⁸⁹.

148. Quelle que soit la forme de la réparation, elle doit s'accompagner de la reconnaissance de la violation intervenue. De fait, la juridiction interne doit reconnaître que l'exigence d'une durée raisonnable n'a pas été satisfaite et qu'une mesure spécifique doit être prise dans le but de réparer le non-respect du « délai raisonnable », au sens de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention¹⁹⁰. Cette reconnaissance doit exister « au moins en substance »¹⁹¹.

149. Une telle reconnaissance est un élément indispensable, sinon suffisant¹⁹², à tout recours effectif prévu au titre des articles 6 et 13 de la Convention¹⁹³.

¹⁸¹ CrDH, *Eckle c. Allemagne*, arrêt du 15 juillet 1982, séries A n° 51, paragraphes 66-67 et 94 ; Commission européenne des Droits de l'Homme, *Conrad c. Allemagne*, décision du 13/04/1988, D.R., 56, page 264 ; G. c. *Allemagne*, décision du 6/07/1983, D.R., 33, p. 5.

¹⁸² CrDH, *Eckle c. Allemagne*, cit., paragraphes 66-67. Voir également *Van Laak c. Pays-Bas*, décision du 31 mars 1993, D.R., 74, page 156 ; *Hozee c. Pays-Bas*, arrêt du 22 mai 1998, paragraphe 54 ; *Beck c. Norvège*, arrêt du 26 septembre 2001, CEDH 404, paragraphe 27 ; *Ohlen c. Danemark*, arrêt du 24 février 2005, paragraphe 27.

¹⁸³ CrDH, *Ohlen c. Danemark*, arrêt, paragraphe 28.

¹⁸⁴ Commission européenne des Droits de l'Homme, *Bym c. Danemark*, rapport du 16 février 1993, paragraphe 21.

¹⁸⁵ CrDH, *Morby c. Luxembourg* (déc.), 13 novembre 2003.

¹⁸⁶ CrDH, *Scordino c. Italie*, arrêt, cit., paragraphe 186.

¹⁸⁷ CrDH, *Kuzin c. Fédération de Russie*, arrêt du 9 juin 2005, paragraphe 45.

¹⁸⁸ CrDH, *Kuzin c. Fédération de Russie*, arrêt, cit., paragraphe 45 ; *mutatis mutandis* Commission européenne des Droits de l'Homme, *Bym c. Danemark*, décision du 1^{er} juillet 1992, DR 74, p. 5.

¹⁸⁹ CrDH, *Kormacheva c. Russie*, arrêt du 29 janvier 2004, paragraphe 62.

¹⁹⁰ CrDH, *Eckle c. Allemagne*, cit., paragraphe 94, *Beck c. Norvège*, cit., paragraphe 27.

¹⁹¹ CrDH, *Cocchiarella c. Italie*, arrêt du 29 mars 2006, paragraphes 84-85.

¹⁹² CrDH, *Eckle c. Allemagne*, cit., paragraphe 70 ; *Ohlen c. Danemark*, cit., paragraphe 30.

¹⁹³ CrDH, *Ohlen c. Danemark*, cit., paragraphe 27 ; *Eckle c. Allemagne*, arrêt du 15 juillet 1982, série A n° 51, paragraphe 66 ; *Beck c. Norvège*, arrêt du 26 juin 2001, paragraphe 27 ; *Graaskov Jensen c. Danemark* (déc.),

150. En conclusion, selon la Cour de Strasbourg, les Etats :

- doivent organiser leur système juridique de façon à éviter que des retards de procédure déraisonnables ne se produisent ;
- si des retards excessifs interviennent, ils doivent reconnaître la violation de l'article 6 de la Convention et prévoir une réparation appropriée ;
- lorsque leur système juridique est défaillant quant au caractère raisonnable de la durée de la procédure, ils doivent assurer un recours d'accélération ;
- s'ils décident de ne pas procéder ainsi, mais également dans les affaires où des retards excessifs sont déjà intervenus, ils doivent prévoir un recours en réparation sous la forme d'une indemnisation financière ou sous une autre forme telle que l'allègement de la peine prononcée ou l'arrêt des poursuites.

B. Concernant la base juridique du recours et sa clarté/son accessibilité

151. L'article 13 n'exige pas qu'un recours spécifique soit prévu pour ce qui est de la durée excessive des procédures¹⁹⁴ ; un recours constitutionnel ou juridique général, tel qu'une action en vue d'établir la responsabilité non contractuelle de l'Etat, peut suffire. Toutefois, une telle action doit présenter un caractère effectif tant sur le plan du droit que sur celui de la pratique.

152. En l'absence d'une base juridique spécifique, l'existence du recours et la portée de son application doivent être clairement énoncées et confirmées, ou complétées, par la pratique des organes compétents et/ou la jurisprudence approuvée¹⁹⁵.

153. Quelle que soit la mesure ordonnée par l'autorité compétente, le recours interne pour durée excessive ne répondra aux exigences de la Convention que s'il a acquis, en théorie et en pratique, la certitude juridique suffisante permettant au requérant de l'avoir utilisé au moment du dépôt d'une requête auprès de la Cour¹⁹⁶.

154. Si le recours est instauré par la voie législative, il acquerra « un niveau suffisant de certitude » au moment de l'entrée en vigueur de la législation en question, indépendamment de l'existence d'une jurisprudence confirmant son applicabilité, pour autant que la formulation du texte en question soit claire et qu'il soit précisé que ce recours a pour objet de traiter le problème de la durée excessive des procédures devant les autorités internes¹⁹⁷. De simples doutes quant au fonctionnement effectif d'un recours juridique nouvellement mis en place ne dispensent par le requérant d'introduire un tel recours¹⁹⁸.

n° 48470/99, CEDH 2001-X et *Normann c. Danemark* (déc.), n° 44704/98, 14 juin 2001; *Morby c. Luxembourg* (déc.), cit.

¹⁹⁴ CrDH, *A.M. Paulino Tomas c. Portugal*, décision du 22 mai 2003 ; *Broca et Texier-Micault c. France* arrêt du 21 octobre 2003, paragraphe 18.

¹⁹⁵ Voir, par exemple, CrDH, *Soc c. Croatie*, arrêt du 9 mai 2003, paragraphe 94.

¹⁹⁶ Voir, entre autres, la décision rendue dans l'affaire *Giummarra et autres. c. France*, dans laquelle la Cour a estimé que, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence, la possibilité de demander réparation des préjudices résultant de la violation de l'exigence d'un délai raisonnable constituait un recours effectif aux termes de l'article 34 paragraphe 1, *uniquement dans le cas des requêtes déposées devant la Cour avant le 20 septembre 1999*. La référence à la date à laquelle la requête a été déposée fait l'objet d'exceptions qui peuvent se justifier du fait des circonstances particulières à chaque affaire (voir *Baumann c. France*, arrêt du 22 mai 2001, Recueil 2001-V, paragraphe 47) ou lorsqu'un recours spécifique a été clairement conçu pour régler, entre autres, le problème de la durée excessive des procès, comme c'est le cas en Croatie, en Italie, en Slovaquie (voir par exemple, *Giacometti et autres c. Italie*, décision du 8 novembre 2001, Recueil 2001/XII; *Nogolica c. Croatie*, décision du 5 septembre 2002 et *Andrasik c. Slovaquie*, cit.).

¹⁹⁷ CrDH, *Slavicek c. Croatie*, déc., 4 juillet 2002.

¹⁹⁸ CrDH, *Krasuski c. Pologne*, arrêt du 14 juin 2005, paragraphe 71.

155. Si l'effectivité d'un recours général concernant des plaintes pour durée excessive de la procédure est acquise ou prouvée après l'entrée en vigueur de ce recours par une jurisprudence spécifique, il se peut qu'un certain laps de temps après l'arrêt en cause ne s'avère nécessaire pour atteindre un niveau de certitude suffisant, la durée de ce laps de temps pouvant alors varier¹⁹⁹.

156. En ce qui concerne le recours consistant à prévoir une réparation financière pour la durée excessive du procès, la base juridique de l'obligation pour l'Etat de verser des réparations et les critères de calcul de ces dernières ou la détermination du montant pouvant être escompté doivent être clairement précisés²⁰⁰.

C. Concernant les caractéristiques générales de la procédure de recours

157. Le recours destiné à faire reconnaître la durée excessive d'une procédure judiciaire doit être efficace, adéquat et accessible²⁰¹.

158. Il ne faut pas que les « recours contre les retards » prévus par le droit interne restent simplement théoriques : il doit exister une jurisprudence suffisante prouvant que l'exercice de ces recours peut réellement permettre d'accélérer la procédure ou d'obtenir une réparation adéquate²⁰².

159. En l'absence de jurisprudence spécifique, un recours peut être considéré comme « effectif » si le libellé de la loi en question indique sans équivoque qu'elle vise expressément à régler le problème de la durée excessive de procédures devant les juridictions internes²⁰³.

160. La possibilité d'exercer un recours hiérarchique pour faire accélérer une procédure (imposer un délai approprié dans lequel les mesures procédurales nécessaires doivent avoir été prises ou avancer la date d'une audience) n'est pas considérée comme effective en l'absence d'une procédure spécifique, lorsque l'issue de ce recours est laissée à la discrétion de l'autorité concernée et que le recours hiérarchique ne confère pas au justiciable le droit d'obtenir de l'Etat qu'il exerce ses pouvoirs de surveillance²⁰⁴.

161. Les exigences liées au caractère efficace et adéquat du recours imposent notamment de veiller à ce que la durée de la procédure de recours soit raisonnablement brève, et requièrent en fait que les autorités compétentes portent une « attention particulière » à la procédure de

¹⁹⁹ La Cour de Strasbourg a estimé que six mois avaient suffi pour que le premier arrêt du conseil d'Etat français tenant l'Etat pour responsable d'une violation de l'exigence d'un délai raisonnable soit juridiquement certain (CrDH, *Broca et Texier-Micault c. France*, cit.) ; six mois ont également suffi pour qu'un arrêt de la Cour de cassation italienne alignant la fixation du niveau de réparation des violations de l'exigence d'un délai raisonnable sur la jurisprudence européenne soit connu du public en général (CrDH, *Scordino c. Italie*, arrêt, cit., paragraphe 147). Une action engagée au Portugal en vue d'établir la responsabilité non contractuelle de l'Etat a acquis, selon la Cour de Strasbourg, un degré suffisant de certitude juridique un an après qu'ait été rendu l'arrêt du tribunal administratif suprême acceptant pour la première fois que l'Etat puisse être tenu pour responsable de la durée d'une procédure judiciaire en vertu de l'article 6 de la Convention (CrDH, *Paulino Tomas c. Portugal*, cit.).

²⁰⁰ CrDH, *Doran c. Irlande*, cit., paragraphes 65-66.

²⁰¹ CrDH, *Paulino Tomas c. Portugal*, cit. ; voir aussi *Belinger c. Slovaquie*, décision du 2/10/2001.

²⁰² CrDH, *Doran c. Irlande*, cit. ; *Timar c. Hongrie*, décision du 19 mars 2002 ; *Horvat c. Croatie*, cit., paragraphe 37-39.

²⁰³ CrDH, *Slavicek c. Croatie*, cit., p.3. Pour l'argument *a contrario*, voir *Ohlen c. Danemark*, décision du 6/03/2003, dans laquelle la Cour a estimé que le libellé des articles de la loi qui étaient invoqués ne permettait pas de prévoir clairement si une telle action pouvait être effective dans une affaire comme celle du requérant, p. 8.

²⁰⁴ CrDH, *Djanzov c. Bulgarie*, décision du 8 octobre 2004 ; *Horvat c. Croatie*, cit., paragraphe 47 ; *Hartman c. République tchèque*, arrêt du 10 juillet 2003, paragraphe 82 ; *Nuvoli c. Italie*, arrêt du 16 mai 2002, paragraphe 35.

recours, pour éviter les infractions à l'article 6 dans le cadre de cette procédure²⁰⁵. La durée déraisonnable de la procédure de recours peut constituer un obstacle disproportionné à l'exercice efficace par le requérant de son droit de recours individuel, tel que défini à l'article 34 de la Convention, et dispenser le requérant de l'obligation d'épuiser cette voie de recours²⁰⁶.

162. La durée de la phase d'exécution d'une décision visant à redresser les conséquences de la durée excessive d'une procédure revêt une importance capitale : le versement de l'indemnité accordée doit intervenir dans un délai de six mois à compter du moment où la décision d'indemnisation devient exécutoire²⁰⁷. De fait, pour être efficace, un recours indemnitaire doit être accompagné de dispositions budgétaires adéquates afin qu'il puisse être donné suite aux décisions d'indemnisation des tribunaux dans les six mois suivant la date du dépôt au greffe (ou à compter du jour où les décisions deviennent exécutoires)²⁰⁸.

163. 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 Etat 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 6 de la Convention²⁰⁹.

164. Il est approprié d'instaurer des règles concernant les frais de procédure (en particulier les dépenses fixes comme les droits d'enregistrement des décisions judiciaires) qui s'appliquent uniquement aux procédures de recours (en vertu de ces règles, les frais sont moins élevés que pour les procédures ordinaires), afin d'éviter que des frais excessifs ne constituent une limitation déraisonnable au droit d'introduire des actions en réparation²¹⁰.

²⁰⁵ CrDH, *Paulino Tomas c. Portugal*, cit. ; *Gouveia da Siva Torrado c. Portugal* (déc.), 22 mai 2003.

²⁰⁶ CrDH, arrêt *Vaney c. France* du 30 novembre 2004, p. 9 (la procédure de recours avait duré plus de dix ans). Plusieurs requêtes dirigées contre l'Italie qui soulevaient la question de la durée déraisonnable de la procédure de recours prévue par la « loi Pinto » ont été déclarées irrecevables : CrDH, arrêt *Scordino c. Italie*, cit., paragraphe 208 (quatre mois) ; *Pelli c. Italie*, déc., 13 novembre 2003 (dix-huit mois) ; *Cataldo c. Italie*, déc., 3 juin 2004 (deux ans et cinq mois, phase d'exécution comprise) ; *Tomaselli c. Italie*, déc., 18 mars 2004 (un an et quatre mois).

²⁰⁷ CrDH, *Scordino c. Italie*, cit., paragraphe 198. La Cour a souligné que, en vertu de la loi Pinto, ces décisions sont immédiatement exécutoires. Dans une série d'affaires italiennes, la Cour a jugé inacceptable la durée de la phase d'exécution de décisions qui constataient un manquement au principe du délai raisonnable ; ce facteur, associé au montant excessif des frais de procédure et au niveau insuffisant de l'indemnisation, a conduit la Cour à estimer que le redressement prévu par le droit interne était insuffisant et que les requérants n'avaient pas perdu leur qualité de victimes : CrDH, arrêt *Cocchiarella c. Italie*, cit., paragraphe 99-100 (7 mois, auxquels il faut ajouter plus de 3 ans pour obtenir l'exécution de la décision) ; arrêt *Riccardi Pizzati c. Italie*, cit., paragraphe 98-99 (14 mois plus 22 mois pour obtenir l'exécution de la décision) ; arrêt *Musci c. Italie*, cit., paragraphe 100-101 (8 mois plus 23 mois pour obtenir l'exécution de la décision) ; arrêt *Giuseppe Mustacchiolo c. Italie* (n° 1), cit., paragraphe 98-99 (8 mois plus 15 mois pour obtenir l'exécution de la décision) ; arrêt *Procaccini c. Italie*, cit., paragraphe 97-98 (8 mois, auxquels il faut ajouter plus de 3 ans pour obtenir une indemnité) ; arrêt *Zullo Ernestina c. Italie*, cit., paragraphe 101-102 (7 mois plus 23 mois pour obtenir l'exécution de la décision) ; arrêt *Apicella c. Italie*, cit., paragraphe 97-98 (7 mois plus 11 mois pour obtenir l'exécution de la décision) ; arrêt *Giuseppe Mustacchiolo c. Italie* (n° 2), cit., paragraphe 97-98 (9 mois plus 14 mois pour obtenir l'exécution de la décision).

²⁰⁸ CrDH, arrêt *Scordino c. Italie*, cit., paragraphe 209.

²⁰⁹ CrDH, arrêt *Scordino c. Italie*, cit., paragraphe 200.

²¹⁰ CrDH, arrêt *Scordino c. Italie*, cit., paragraphe 201. La Cour a noté qu'en Pologne les frais de procédure dus par un requérant pour introduire une action en réparation lui sont remboursés si son recours s'avère fondé (voir *Charzyński c. Pologne* (déc.), n° 15212/03, à paraître dans CEDH 2005).

165. La réparation concerne à la fois le dommage matériel et le dommage moral. L'existence et le montant du dommage matériel doivent être déterminés par la juridiction interne. Quant au dommage moral, il y a une présomption solide, quoique réfragable, selon laquelle la durée excessive d'une procédure occasionne un dommage moral. Cependant, la durée de la procédure peut n'entraîner qu'un dommage moral minime, voire pas de dommage moral du tout ; dans ce cas, le juge national doit justifier sa décision en la motivant suffisamment²¹¹.

166. Le caractère adéquat du recours peut dépendre du niveau d'indemnisation. La détermination du dommage extrapatrimonial causé par la durée excessive d'une procédure « 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 »²¹².

167. Une indemnité inférieure au montant généralement accordé par la Cour elle-même pour des retards comparables peut néanmoins être considérée comme « adéquate » compte tenu des circonstances de la cause, telles que le niveau de vie du pays concerné, la rapidité avec laquelle le juge national a constaté les retards et accordé une indemnisation et la célérité du paiement dans le système juridique national²¹³. Il est acceptable qu'un Etat qui s'est doté de différents recours, dont un tendant à accélérer la procédure et un de nature indemnitaire, accorde des sommes inférieures à celles fixées par la Cour, à condition que ces sommes ne soient pas déraisonnables et que les décisions correspondantes, en plus d'être conformes à la tradition juridique et au niveau de vie du pays, soient rapides, motivées, et exécutées avec célérité²¹⁴.

168. Il doit être possible d'exercer un recours pour dénoncer la durée excessive d'une procédure, que cette procédure soit déjà achevée ou qu'elle soit encore pendante²¹⁵.

VIII. Les propositions de la Commission de Venise concernant le caractère effectif des recours internes contre la durée excessive des procédures

B. Concernant le type de recours

169. Précédemment, la Commission de Venise a estimé que, de manière générale, en cas de violation de l'un des droits inscrits dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, une réparation en nature (*restitutio in integrum*) est préférable à l'octroi d'une indemnisation pécuniaire²¹⁶.

170. En cas de durée excessive d'une procédure, si la procédure est achevée ou si elle est encore pendante mais que le critère du délai raisonnable n'a pas été respecté, il est certes acceptable, voire essentiel, d'accorder une réparation (pécuniaire ou non) *en rapport avec ce manquement*.

²¹¹ CrDH, arrêt *Scordino c. Italie*, cit., paragraphe 204.

²¹² CrDH, arrêt *Scordino c. Italie*, cit. paragraphe 146 ; *Ohlen c. Danemark*, arrêt du 24 février 2005, paragraphe 30-31.

²¹³ CrDH, *Bako c. Slovaquie*, décision du 15 mars 2005.

²¹⁴ CrDH, arrêt *Scordino c. Italie*, cit. paragraphe 206 ; *Dubjakova c. Slovaquie*, décision du 10 octobre 2004.

²¹⁵ CrDH, arrêt *Soc c. Croatie* du 9 août 2003, paragraphe 94 ; *Paulino Tomas*, décision précitée ; *Mifsud c. France*, cit. paragraphe 17.

²¹⁶ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la mise en œuvre des arrêts de Cour européenne des Droits de l'Homme, CDL-AD(2002)034, paragraphe 64.

171. Toutefois, le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable est, par sa nature même, un droit *continu*, comme l'est d'ailleurs aussi la violation de ce droit ; elle se constitue à mesure que se déroule la procédure : des retards excessifs peuvent intervenir à tout moment jusqu'à la fin de la procédure. De nouvelles violations de l'article 6 de la Convention restent donc possibles tant que la procédure est pendante²¹⁷. L'octroi d'une indemnité pécuniaire en réparation du retard déjà intervenu n'empêche pas qu'un nouveau retard intervienne. L'octroi de cette indemnité ne règle donc pas définitivement la question de la réparation et n'empêche pas de former des recours tendant à prévenir de nouvelles violations ou à faire accélérer la procédure.

172. C'est pourquoi il est particulièrement important de prévenir les retards excessifs et d'y mettre fin, et ce *même après* qu'un manquement au critère du délai raisonnable a été constaté pour ce qui concerne la procédure qui s'est déjà déroulée. Accélérer la procédure est le seul moyen de garantir le respect de l'article 6 de la CEDH dans la suite de cette procédure.

173. La Commission estime donc que chaque Etat partie à la Convention européenne des Droits de l'Homme devrait prévoir avant tout des recours destinés à faire accélérer la procédure. A ces recours devraient *s'ajouter* (et non pas se substituer) des recours en réparation destinés à réparer des manquements à l'exigence du délai raisonnable *qui se seraient déjà produits*.

174. S'il existe un recours interne effectif permettant d'accélérer la procédure, aucune autre question relative à la réparation ne se posera plus une fois que ce recours aura été exercé avec succès. En l'absence d'un tel recours, il faudra peut-être former, après chaque retard excessif, un recours permettant d'obtenir une indemnité pécuniaire en réparation du non-respect du critère du délai raisonnable. Dans un pays connaissant des problèmes structurels, des délais injustifiés risquent de se perpétuer ; on peut penser que, face à la charge que représente la multiplication des réparations pécuniaires, l'Etat concerné est incité à instaurer un recours effectif permettant d'accélérer la procédure, mais cela ne semble pas toujours être le cas.

175. La CEPEJ est d'avis que « les dispositifs limités à une indemnisation ont un effet incitatif trop faible sur les Etats 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 »²¹⁸.

176. Le Comité des Ministres, dans le cadre de sa supervision de l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg, a le plus souvent recommandé aux Etats, au titre de mesures générales, celles permettant non seulement la réparation pour les délais excessifs qui s'étaient déjà produit, mais également l'accélération de la procédure²¹⁹.

177. La Cour elle-même, tout en laissant aux Etats membres le choix entre recours en réparation et recours d'accélération, a une préférence pour ces derniers et semble d'ailleurs encourager les Etats à instaurer des recours d'accélération, en accordant certains « privilèges » à ceux qui l'ont fait : par exemple, la Cour admet qu'un Etat qui s'est doté de « différents recours, dont un tendant à accélérer la procédure et un de nature indemnitaire » accorde des sommes inférieures à celles qu'elle a fixées.

²¹⁷ Voir CrDH, *Apicella c. Italie* [GC], 29 mars 2006, paragraphe 113 ; arrêt *Rotondi c. Italie* du 27 avril 2000, paragraphe 14-16, et arrêt *S.A.GE.MA S.N.C. c. Italie* du 27 avril 2000, paragraphes 12-14. Voir aussi arrêt *Tengerakis c. Chypre* du 9 novembre 2006, paragraphe 68.

²¹⁸ CEPEJ(2004)19rev2, « Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible », disponible sur www.coe.int/cepej, paragraphe 7.

²¹⁹ Voir M. Lobov, CDL(2006)035, p. 7.

178. La Commission de Venise souhaite ajouter la remarque suivante : un recours d'accélération qui consiste à demander que soit prise la mesure procédurale visant à éviter un délai excessif doit être considéré comme *préventif*, et non pas indemnitaire. Il ne constitue pas une *restitutio in integrum*. Lorsqu'un retard injustifié est intervenu dans une certaine phase de la procédure, la possibilité de mettre fin à ce retard, pour éviter que la procédure dans son ensemble ne se prolonge de manière indue, ne représente pas une réparation en nature. Le droit de toute personne à ne pas subir un retard excessif découle de l'article 6, paragraphe 1, en tant que tel, et non pas du constat de violation de cette disposition.

179. Si la procédure dans son ensemble accuse un retard indu, une *restitutio in integrum* est possible sous les formes suivantes :

- dans le cas d'une procédure encore pendante : en matière pénale, au moyen d'une modération de la peine ou d'une autre disposition similaire (voir le paragraphe 84 ci-dessus). En matière civile, administrative ou pénale, en *soumettant l'affaire à une procédure accélérée*, dans la mesure du possible. Cela signifie que des critères plus stricts seront appliqués au reste de la procédure pour la détermination du caractère raisonnable des délais, et que l'affaire sera traitée plus rapidement qu'une affaire ordinaire : ainsi, les retards indus seront rattrapés (bien entendu, pas d'un point de vue arithmétique) et la durée globale de la procédure sera « raisonnable » au sens de l'article 6, paragraphe 1. Alors, aucune réparation pécuniaire ne sera plus nécessaire.
- dans le cas d'une procédure terminée, la seule possibilité sera bien entendu la réparation pécuniaire.

180. La Commission de Venise observe également que la Cour de Strasbourg a souligné l'importance du principe de subsidiarité : les citoyens ne doivent pas être systématiquement contraints de s'adresser à la Cour ; il est préférable qu'ils puissent saisir d'abord les juridictions nationales.

181. En outre, la Commission note que les personnes qui se plaignent auprès de la Cour de Strasbourg de la durée excessive d'une procédure encore pendante peuvent obtenir non seulement une réparation pécuniaire en application de l'article 41 de la Convention, mais aussi l'accélération de la procédure pendante, si, dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt, le Comité des Ministres recommande à l'Etat défendeur de prendre une mesure individuelle « en nature » allant dans ce sens. En conséquence, tout requérant qui a saisi la Cour de Strasbourg peut bénéficier, le cas échéant, des deux modes de redressement, indemnitaire et « accélérateur ».

182. Lorsque le système juridique national ne prévoit pas de recours d'accélération (c'est le cas le plus fréquent), la personne qui se prétend victime d'une violation de la Convention n'a aucune chance de se voir accorder par les juridictions internes un redressement équivalent à celui qu'elle pourrait obtenir à Strasbourg ; dans ce cas, le principe de subsidiarité ne peut pas s'appliquer. La personne concernée a alors la possibilité de faire valoir qu'elle conserve sa qualité de victime même après avoir obtenu une (simple) réparation pécuniaire à l'issue d'une procédure interne, et de contester la nécessité d'épuiser le recours interne en question.

183. En conclusion, la Commission estime que, pour se conformer pleinement aux exigences de l'article 13 de la Convention liées au critère du délai raisonnable figurant à l'article 6, paragraphe 1 du texte, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient prévoir en premier lieu des *recours d'accélération* destinés à éviter qu'un retard indu (supplémentaire) n'intervienne dans la suite de la procédure et jusqu'à son terme.

184. De plus, ils devraient prévoir des *recours en réparation* pour tout manquement à l'exigence de délai raisonnable qui pourrait s'être produit au cours de la procédure (avant l'introduction de recours d'accélération effectifs).

C. Concernant la question de savoir s'il doit exister des recours en réparation portant spécifiquement sur la durée excessive des procédures

185. La Commission de Venise observe que, notamment pour ce qui est des recours en réparation à caractère pécuniaire, certains Etats ont mis en place des recours généraux, tels qu'une action en réparation contre l'Etat (voir le Tableau 2 joint à la présente étude).

186. La possibilité d'exercer ces recours généraux pour se plaindre de la durée excessive d'une procédure doit être sans équivoque ; elle doit par exemple être attestée par une jurisprudence constante. Sinon, l'efficacité de ces recours est sujette à caution.

187. Dans les cas douteux, il conviendrait, soit d'indiquer clairement au niveau national que le recours général permet de dénoncer la longueur excessive d'une procédure, soit d'instaurer un recours propre aux affaires de durée de procédure.

D. Concernant la forme des recours

188. Il est nécessaire d'examiner à ce stade la question de savoir si le ou les recours portant sur la durée excessive des procédures doivent être prévus par une législation spécifique.

189. Il ressort des réponses au questionnaire que rares sont les Etats dotés d'une telle législation. Cela dit, les Etats qui ont dû faire face (ou s'attendent à devoir faire face) à un grand nombre de requêtes introduites auprès de la Cour de Strasbourg pour dénoncer la durée excessive d'une procédure ont mis en place des recours destinés à traiter ces affaires au moyen de lois spécifiques, qui viennent compléter ou modifier les codes de procédure (ou les textes équivalents) pertinents.

190. Les lois spécifiques traitent la question de la réparation de manière détaillée, et présentent donc l'avantage d'être claires et complètes. Elles s'attaquent (ou sont censées s'attaquer) au fond du problème de la durée des procédures, en réglementent avec précision tous les aspects et comportent les références explicites à la Cour de Strasbourg qui sont nécessaires (notamment en ce qui concerne la réparation pécuniaire). En outre, elles sont parfois plus facilement accessibles au public (voire, dans certains cas, aux tribunaux) et aux instances du Conseil de l'Europe.

191. Cependant, des lois spécifiques ne sont pas indispensables et ne s'imposent pas dans les pays déjà dotés de recours effectifs en matière de durée excessive qui sont connus des autorités, des tribunaux et du public.

E. Concernant les divers recours

1. *Procédures civiles et administratives*

a. De façon générale

192. En matière civile et administrative, les recours d'accélération sont les suivants : mesures destinées à mettre un terme au retard indu (exemples : demandes visant à faire en sorte qu'une audience soit organisée, qu'un rapport d'expertise soit présenté, qu'une mesure nécessaire soit ordonnée ou que soit prise une disposition que l'autorité concernée a omis d'adopter), recours hiérarchique contre le juge responsable de la lenteur de la procédure (dans

le sens restreint expliqué plus haut), possibilité pour une juridiction supérieure de fixer un délai dans lequel le juge négligent devra avoir réglé l'affaire et/ou possibilité de lui donner des instructions (à ces mesures peut s'ajouter la décision de la juridiction supérieure de confier l'affaire à un autre magistrat).

193. On répertorie les recours en réparation suivants : octroi d'une indemnité en réparation du préjudice causé par la durée excessive de la procédure (ce recours peut être associé ou non aux recours susmentionnés permettant l'accélération de la procédure incriminée) et possibilité de traiter l'affaire selon une procédure accélérée.

194. En matière civile, les particuliers qui sont parties à la procédure ont souvent des intérêts différents, voire opposés, y compris en ce qui concerne la durée de la procédure. Cependant, dans l'intérêt public, il faut trouver une solution juste au litige dans un délai raisonnable (le fait, pour l'une des parties à une affaire civile, de retarder le cours de la justice car cela sert son intérêt est considéré dans de nombreuses législations nationales comme un comportement abusif si certaines limites sont franchies).

195. En matière administrative, ce qui est dans l'intérêt public, c'est évidemment à la fois que la prise de décision soit rapide et efficace et que les particuliers qui s'adressent aux autorités ou aux juridictions administratives soient traités de manière juste et équitable. Il est possible d'améliorer l'efficacité des procédures administratives en prenant les mesures décrites plus haut, mais on peut aussi prévenir les retards excessifs en instaurant une « procédure d'approbation tacite » : si une autorité administrative ne rend pas de décision (concernant l'octroi ou le renouvellement d'une autorisation ou d'une licence, par exemple) dans un certain délai, elle est considérée comme ayant donné gain de cause au demandeur. Il importe toutefois de tenir dûment compte de l'intérêt public et, le cas échéant, des intérêts de tiers.

b. Recours d'accélération

196. Prévoir des recours d'accélération est, de l'avis de la Commission, le moyen le plus efficace de garantir le droit à un procès dans un délai raisonnable et le droit à un recours effectif en cas de violation de ce premier droit. Tous les Etats devraient donc prévoir en priorité des recours d'accélération, et ce notamment pour les affaires dans lesquelles la Cour de Strasbourg impose aux autorités de faire preuve d'une diligence particulière (voir le paragraphe 31 ci-dessus).

197. La Commission souhaite attirer l'attention sur la Checklist d'indicateurs pour l'analyse des délais de procédure dans le système judiciaire, élaborée par la CEPEJ²²⁰.

198. L'indicateur CINQ (moyens de diagnostiquer rapidement des retards et d'en atténuer les conséquences) comporte entre autres les dispositions suivantes :

« Pour surveiller la durée des procédures, le système judiciaire doit avoir établi des mécanismes propres à identifier rapidement les durées excessives (retards) et mettre en alerte instantanément les instances et personnes responsables afin de pallier cette situation et prévenir les dysfonctionnements futurs.

Une responsabilité claire pour la prévention et la suppression des retards

7. La responsabilité d'identifier ou d'éviter des retards injustifiés peut-elle être clairement déterminée ?

²²⁰

CEPEJ(2005)012.

a. Une personne ou une instance est-elle chargée de surveiller le déroulement régulier des procédures judiciaires individuelles et d'identifier les retards afin d'y remédier, quelle que soit la phase de la procédure (première instance, appel) ?

b. Une personne ou une instance a-t-elle un devoir de notifier à la juridiction, à l'autorité ou à l'instance concernée que des retards injustifiés ont été identifiés ? Une personne est-elle chargée de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux délais constatés, prévenir de possibles retards de procédures ou accélérer des procédures ? Des mesures appropriées peuvent-elles être prises à l'encontre des personnes responsables si les actions n'ont pas été prises ou les résultats n'ont pas été atteints ?

c. Existe-t-il une instance responsable de la durée des procédures judiciaires au niveau national ? A-t-elle la compétence pour prendre des mesures lorsque des retards ont été constatés ? (...) »

199. De l'avis de la Commission, il serait particulièrement utile de mettre en place la structure de surveillance proposée par la CEPEJ, mais aussi de *la considérer comme un moyen de prévenir les délais indus au sens des articles 35 et 13 de la Convention.*

200. Les pouvoirs, le domaine de compétence et le « droit d'initiative » de l'organisme de surveillance doivent être définis en fonction des dispositions internes concernant les mesures déjà instaurées pour accélérer les procédures.

201. La personne ou l'instance chargée de la surveillance devrait être tenue d'intervenir rapidement de sa propre initiative.

202. En outre, les parties à la procédure devraient avoir la possibilité de solliciter l'intervention de cette autorité de surveillance par l'intermédiaire de leur avocat. Une partie qui omet, par sa propre faute, d'utiliser cette possibilité devrait perdre son droit à obtenir réparation du retard indu éventuellement intervenu à la suite de cette omission.

203. La mise en œuvre de recours d'accélération a évidemment des répercussions sur la gestion des tribunaux et la conduite des procédures, domaine qui échappe à la compétence de la Commission de Venise et devrait être examiné par la CEPEJ. La Commission de Venise note cependant que, dans de nombreux pays, lorsqu'une procédure a déjà dépassé une durée raisonnable, la juridiction supérieure peut imposer au tribunal responsable du retard un délai dans lequel il devra avoir mené la procédure à son terme. La Commission de Venise tient à souligner l'importance d'établir des liens entre ces délais et la gestion efficace du tribunal. De fait, en l'absence d'une telle coordination, l'imposition de délais risque de retarder le traitement d'affaires qui, dans l'absolu, sont plus urgentes. C'est pourquoi la Commission de Venise estime que la possibilité d'imposer des délais devrait être réservée aux juridictions nationales ayant une connaissance directe de la situation du tribunal à l'origine du retard, et même qu'elle devrait être utilisée en coordination avec l'autorité chargée de la gestion du tribunal.

c. Recours en réparation

204. Concernant la réparation des préjudices, il ressort des réponses au questionnaire que parmi les motifs d'octroi d'une indemnité figurent la lourde charge de travail des tribunaux, le mauvais fonctionnement du système judiciaire ou le déni de justice, la faute d'un juge ou d'une autre autorité, ou la violation du droit à être entendu dans un délai raisonnable.

205. Vu la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, la Commission de Venise estime qu'il conviendrait d'accorder des indemnités en s'en tenant au motif objectif de la durée « déraisonnable » de la procédure, sans faire référence à une faute personnelle ou à un dysfonctionnement ni prendre en considération des circonstances matérielles comme la charge de travail ou les changements de personnel. Bien entendu, pour déterminer si la durée d'une procédure est excessive, il faut appliquer les trois critères définis par la Cour : la complexité de

l'affaire, la comportement du requérant, et le comportement des autorités judiciaires et administratives. Une autre action pourra être engagée par la suite si la faute d'une autorité est en jeu. Quant à l'étendue du recours, elle dépend de la responsabilité objective de l'Etat.

206. Il est très important que le montant de la réparation pécuniaire accordée à la victime soit adéquat et suffisant, qu'il ait été déterminé en fonction de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et des caractéristiques (niveau de vie) du pays concerné, et que cette détermination ne soit pas laissée à la totale discrétion d'un tribunal. En effet, si ces conditions ne sont pas réunies, l'octroi d'une indemnité ne permettra d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de la violation.

207. A cet égard, la Commission de Venise estime que le mieux serait de définir clairement et de manière aussi précise que possible, au niveau national, les critères d'octroi d'une indemnité en réparation d'un préjudice moral, ainsi que les critères généraux d'octroi d'une indemnité en réparation d'un préjudice matériel.

208. Il serait souhaitable que les Etats – au moins ceux qui connaissent des problèmes « structurels » de longueur de procédure - soumettent ces critères au Comité des Ministres par l'intermédiaire du Service de l'exécution des arrêts de la Direction générale II, afin que le Comité des Ministres détermine (de préférence en collaboration avec la Cour européenne des Droits de l'Homme), avant que les Etats ne les adoptent, si ces critères sont compatibles avec les exigences du Conseil de l'Europe.

209. Concernant les caractéristiques des procédures de recours, il est essentiel que toute action en réparation relative à un délai excessif se déroule le plus rapidement possible. Il conviendrait que ces procédures suivent des règles simplifiées, qu'elles ne fassent peut-être pas l'objet de trois instances, et qu'elles soient régies par des délais stricts.

210. Normalement, le préjudice (du moins le préjudice moral) devrait être évalué par la même autorité qui se prononce sur l'existence d'une violation de l'article 6, paragraphe 1, en fonction des critères élaborés par le Cour de Strasbourg. Si la détermination du montant de l'indemnité se révèle complexe, il devrait être possible de saisir un organe plus compétent, mais la durée de la procédure correspondante devrait être soigneusement contrôlée (il serait peut-être même souhaitable d'accorder la priorité à ce type d'affaires). On pourrait envisager de permettre au demandeur de choisir entre une procédure ordinaire de détermination du préjudice matériel, qui comprendrait trois instances, et une procédure abrégée, simplifiée et clairement accélérée, qu'il ne serait possible de contester que par des moyens limités.

211. Les décisions d'indemnisation devraient être immédiatement exécutoires, et il faudrait faire en sorte qu'elles soient effectivement mises en œuvre dans un délai maximal de six mois (ce qui suppose de prendre des dispositions budgétaires adéquates).

212. Dans les procédures de recours, les frais de justice devraient être réduits au minimum, voire pris en charge par l'Etat, au moins lorsque le demandeur a obtenu gain de cause. Il ne faudrait pas imposer de dépenses fixes dans ce type de procédure.

213. L'exonération des frais de justice pourrait d'ailleurs être considérée comme une forme de réparation (c'est le cas dans certains Etats membres, par exemple au Danemark) ; cette solution présente l'avantage de permettre au demandeur de bénéficier rapidement d'une mesure pécuniaire tangible, souvent conséquente, sans avoir à engager de procédure de recours. Il faudra bien entendu réfléchir, au niveau national, aux répercussions de cette exonération sur le budget de l'Etat.

214. Une action disciplinaire ne constitue que dans une certaine mesure un véritable « recours » dans les affaires de durée de procédure, à moins qu'elle ne puisse être exercée pendant la procédure incriminée et ne permette d'obtenir que des instructions soient données au juge responsable du retard ou que celui-ci soit dessaisi de l'affaire. Dans l'ensemble, cette action ressemble davantage à un recours préventif (qui vise à éviter que le juge n'adopte de nouveau le même comportement) et a un effet plus général, d'ordre pédagogique. Ainsi que la Cour l'a souligné, cette action ne peut être considérée comme effective que si elle a une conséquence directe sur la procédure qui a donné lieu à la plainte (voir le paragraphe 147 ci-dessus).

215. Cela dit, la possibilité de prendre des mesures disciplinaires alors que la procédure incriminée est encore pendante soulève aussi la question de l'indépendance des magistrats et entraîne un risque d'abus de la part des parties à la procédure et de la hiérarchie judiciaire.

216. Quoi qu'il en soit, ce recours en réparation permettant d'obtenir que des mesures disciplinaires soient prises ou que des instructions soient données ne devrait pas viser uniquement les juges, car le retard peut aussi être imputable à tout autre professionnel qui participe à une procédure pénale (ou autre). Il conviendrait de faire en sorte que la responsabilité de tous ces professionnels (procureurs, policiers, greffiers, experts, etc.) puisse être engagée.

217. En matière civile, les recours pour durée excessive devraient être adaptés en conséquence. Par exemple, si l'allongement de la procédure est dû aux manœuvres dilatoires d'une partie (et que le juge n'a pas sanctionné cette partie), l'autre ou les autres parties devraient être habilitées à demander que soient prises les mesures décrites ci-dessus. Et si c'est le manque de diligence du demandeur qui est à l'origine du retard, le droit interne devrait prévoir la possibilité, pour le juge, de suspendre la procédure, voire de déclarer l'instance périmée. C'est un moyen de sanctionner le manque de diligence, mais aussi de veiller à ce qu'une procédure, une fois engagée, ne se poursuive pas indéfiniment.

2. *Procédures pénales*

a. De façon générale

218. Les réponses au questionnaire indiquent que, à quelques exceptions près, tous les recours en vigueur sont des recours en *réparation* (exercés après le non-respect du délai raisonnable).

219. La Commission rappelle que les retards prennent une importance particulière en matière pénale car la procédure pénale influe sur les droits individuels fondamentaux (il y a risque de violation du droit à un procès équitable, mais aussi d'autres garanties liées au droit de se défendre et au droit à la liberté individuelle). Les recours en réparation, qui peuvent être exercés uniquement a posteriori, ne semblent pas pleinement satisfaisants, et des recours préventifs devraient être mis en place.

220. Cela n'est possible que si les Etats membres recueillent systématiquement des informations sur le fonctionnement de la justice nationale pour déterminer où les retards interviennent et dans quelle mesure les recours en vigueur permettent de les prévenir ou de les réparer. Par ailleurs, l'avocat de la défense devrait se montrer vigilant dès le tout début de la procédure et dénoncer les retards indus ; il faudrait lui donner les moyens d'exercer effectivement ce contrôle et de réagir de manière appropriée.

b. Recours d'accélération

221. Apparemment, seuls quelques pays ont mis en place des recours permettant d'accélérer la procédure avant que n'intervienne concrètement un retard excessif. Dans les pays dotés de mécanismes d'accélération applicables à la fois aux procédures civiles et aux procédures pénales, il conviendrait de préciser si la phase d'instruction de la procédure pénale est aussi couverte. Autrement dit, en matière pénale, il faut pouvoir accélérer non seulement la phase de jugement (le procès lui-même), mais aussi l'instruction préparatoire (avant le procès). En effet, le risque de retards excessifs existe au cours des deux phases. Le droit procédural doit permettre d'obtenir la solution qui s'impose de la part de l'autorité (c'est-à-dire du juge ou du procureur) qui conduit réellement la procédure, étant donné qu'une procédure pénale se caractérise parfois par la succession de différentes phases et de plusieurs autorités.

222. Par exemple, la requête incidente destinée à accélérer la procédure qui est décrite par le Portugal (voir le paragraphe 123 ci-dessus) semble très efficace : la demande d'accélération peut être adressée, soit au ministère public, soit aux juges, en fonction du stade auquel se trouve la procédure. C'est un mécanisme simple qui fixe des délais dans lesquels les décisions doivent être prises et prévoit explicitement la possibilité d'adopter des mesures d'accélération. La demande peut être formée par toute partie à la procédure, et ce dès qu'un délai légal a été dépassé. En fait, cette dernière caractéristique n'est pas un élément de l'exigence du délai raisonnable ; pour qu'un mécanisme analogue soit efficace, il suffirait qu'il permette de signaler un ralentissement de la procédure qui pourrait devenir injustifiable et de prendre les mesures qui s'imposent. Il importe que la possibilité d'exercer ces recours ne soit pas réservée à la défense mais soit largement ouverte au ministère public, à l'auteur des poursuites (cas de poursuites engagées à la diligence de la partie lésée) et aux parties civiles, qui ont aussi un intérêt légitime à faire accélérer la procédure.

223. En ce sens, il pourrait aussi être approprié de donner au procureur la possibilité (ou de lui imposer l'obligation) de se tenir informé des procédures pendantes et de l'habiliter à demander au magistrat instructeur de clore l'instruction (lorsque les éléments disponibles sont suffisants pour prononcer une inculpation) ou à prendre des mesures visant à accélérer la procédure. Réciproquement, si l'affaire est devant le procureur, le juge devrait exercer le même contrôle à son égard (par exemple, le juge pourrait demander au procureur de rendre une décision quant à l'inculpation). Ainsi, les deux institutions joueraient d'une certaine manière le rôle de « chien de garde » en ce qui concerne la durée des procédures. Il pourrait être utile de fixer des délais au-delà desquels il deviendrait obligatoire de rendre compte de l'avancement de la procédure. Il pourrait aussi être utile de prévoir explicitement la possibilité d'adopter des mesures de gestion liées au traitement de l'affaire.

224. Enfin, pratiquement aucune information n'a été donnée sur les recours destinés à accélérer le déroulement de la phase de jugement. De tels recours pourraient comprendre la possibilité de demander la clôture de la phase d'instruction ou la fixation de la date de l'audience, et des pouvoirs permettant d'avancer ces dates dans certains cas (risque de délai excessif compte tenu de la durée de l'instruction, défendeur maintenu en détention, etc.). Il ne faut pas oublier que le déroulement de la procédure dépend du comportement de tous les participants ; en conséquence, dans la mesure où cela est pertinent, les recours devraient être applicables à tous. Par exemple, en ce qui concerne la phase de jugement, il conviendrait d'étudier la possibilité d'instaurer les dispositions suivantes : le pouvoir, pour le juge, de prendre des mesures coercitives ou préventives consistant à imposer aux experts de soumettre leur rapport dans un certain délai ou à infliger des amendes ou des sanctions disciplinaires aux avocats, aux experts et aux témoins qui ne répondent pas aux convocations ; la pratique consistant à ne suspendre l'audience que dans des cas exceptionnels, etc.

c. Recours en réparation propres aux procédures pénales

225. La possibilité de décider de clore la procédure avant que l'affaire ne soit portée devant le tribunal est une solution qui présente l'avantage évident de produire des effets sans qu'il soit nécessaire de passer par un procès ni d'attendre qu'une décision soit rendue sur le fond de l'affaire.

226. Toutefois, compte tenu de l'importance (du caractère substantiel) des effets et vu les intérêts publics et privés qui sont en jeu dans une procédure pénale, on peut aussi soutenir que la prudence s'impose et qu'une telle décision doit être motivée et précédée d'une audience en bonne et due forme et d'un examen au fond.

227. On pourrait adopter une attitude nuancée qui consisterait à se réjouir que des pays aient instauré un recours permettant d'obtenir des effets anticipés, à un stade antérieur au procès, tout en estimant que cette solution ne devrait être utilisée que très exceptionnellement (comme c'est le cas actuellement). De plus, « anticiper » la procédure risque de poser un problème de fondement juridique dans les pays attachés au principe de la légalité des poursuites ; en effet, il faudrait prévoir un fondement juridique qui autorise la clôture de la procédure avant le jugement définitif.

228. En soi, la prise en compte des retards lors de la détermination de la peine doit être considérée comme une forme de recours appropriée en matière pénale, notamment en ce qui concerne la modération de la peine et une simple déclaration de culpabilité.

229. Il est vrai que ces formes de recours peuvent être contraires à d'autres exigences de la justice et en particulier causer un manque de « justice substantielle » lorsqu'un retard du système judiciaire rend impossible de punir l'auteur de l'infraction (ou du moins de prononcer la peine qui correspond généralement à cette infraction) ; en outre, si ces formes de recours sont utilisées, l'issue de la procédure pénale risque de dépendre de considérations procédurales et non pas de la gravité de l'infraction alléguée. Cependant, on peut aussi y voir la conséquence du droit fondamental à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable.

230. Les objectifs du droit pénal et la finalité ultime de la peine sont : la punition et la justice du point de vue de la société ; l'éducation (ou la rééducation) de l'auteur de l'infraction et la réparation, par celui-ci, de sa faute ; et l'indemnisation de la ou des victimes. Cela dit, il faut mettre en balance, d'une part, les chances que ces objectifs et cette finalité puissent être atteints utilement après l'écoulement d'un laps de temps considérable, et, d'autre part, l'intérêt du public à ce que le procès soit équitable et rapide et l'intérêt de l'inculpé à ne pas rester longtemps dans l'incertitude quant à l'issue de la procédure engagée contre lui et à ne pas être soumis à la justice privée et à la loi du talion. En conséquence, il semble pertinent de prendre en considération, lors de la détermination de la peine, les retards excessifs intervenus au cours du procès, puisque l'objectif social de la peine ne peut plus être atteint et que, pour la société, la sanction d'un crime ancien ne présente pas d'intérêt. Seul l'objectif punitif de la peine peut encore être réalisé si la procédure pénale se poursuit.

231. L'acquittement de l'accusé et l'interruption des poursuites posent d'autres problèmes, qui soulignent de nouveau la nécessité d'instaurer de véritables méthodes de prévention qui permettent d'éviter ces solutions extrêmes. Quoi qu'il en soit, celles-ci ne devraient être appliquées qu'à titre exceptionnel car elles peuvent soulever des questions relatives à l'engagement de la responsabilité civile « ex delicto » (dans les pays dotés de ce système), auxquelles la Belgique semble faire référence. Ainsi, dans le meilleur des cas, la victime n'obtiendrait aucune indemnisation, du moins dans le cadre de la procédure pénale, et devrait engager une procédure civile (indépendante de la procédure pénale). Au pire, la victime risque même de n'obtenir aucune indemnisation du tout si l'inculpé a été déclaré « non coupable » et que la preuve de l'infraction n'a pas été établie, puisqu'il n'y a pas eu de décision au fond.

232. Les motifs invoqués par le juge lorsqu'il détermine la peine en tenant compte de la durée de la procédure revêtent une grande importance. La décision doit indiquer si, et dans quelle mesure, les droits de la défense ou l'établissement de la vérité ont été compromis par la longueur de la procédure. Il faut également qu'apparaisse clairement le lien entre la détermination de la peine et le manquement à l'exigence d'un délai raisonnable. En outre, il serait bon d'indiquer quelle peine aurait été prononcée en l'absence de « dédommagement » de la durée excessive.

d. Recours en réparation généraux également applicables aux procédures pénales

233. La réparation des préjudices (matériels ou moraux) causés par la durée excessive des procédures pourrait inciter dans une certaine mesure (quoique de manière indirecte) à se conformer à l'exigence du délai raisonnable en matière pénale. L'efficacité de ce recours dépend aussi du choix du budget auquel ces dépenses sont imputées.

234. Il semble que, dans certains pays, la réparation des préjudices ne soit possible qu'en cas d'interruption des poursuites ou d'acquiescement, et que les tribunaux se montrent réticents à accorder une réparation à la personne qui bénéficie déjà du classement de l'affaire ou d'une mise hors de cause, même lorsque ce cumul est théoriquement possible (voir la situation au Royaume-Uni). Il peut pourtant être injuste de ne pas accorder de réparation car un défendeur qui aurait de toute façon été mis hors de cause peut avoir subi de surcroît des retards dans le traitement de son affaire. En matière pénale, la situation procédurale d'un défendeur en attente de jugement est particulièrement « délicate » et risque d'avoir des répercussions sur sa vie sociale et professionnelle, par exemple. En cas de retards indus, il semble important que le recours en réparation permette aussi au défendeur d'être dédommagé (pécuniairement) de ces conséquences éventuelles. Une autre proposition d'ordre général serait de simplifier la procédure de formation et de traitement de ces recours, puisqu'ils découlent de la reconnaissance antérieure de délais excessifs.

235. La possibilité d'exercer un recours en réparation alors que la procédure incriminée est encore pendante présente le risque qu'une pression s'exerce ainsi sur le procureur ou le juge, qui pourraient être amenés à rendre leurs décisions de manière hâtive et donc à n'apporter que des solutions superficielles.

IX. Conclusions principales

236. La Commission de Venise estime que le droit à un procès dans un délai raisonnable, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des Droits de l'Homme, doit être assuré en tant que tel par les Etats membres du Conseil de l'Europe et ne peut être systématiquement remplacé par le versement d'une indemnité pécuniaire.

237. Si le versement d'indemnités doit être accordé en cas de retard abusif en attendant que soient mises en œuvre les réformes et les améliorations des systèmes et des pratiques judiciaires qui peuvent s'avérer nécessaires, il ne saurait être considéré comme une façon de remplir les obligations découlant des articles 6 et 13 de la Convention, ni accepté comme tel.

238. La Commission de Venise considère donc que les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent plus fondamentalement fournir des moyens procéduraux appropriés permettant aux tribunaux de traiter les affaires de façon prévisible et optimale. Ces moyens procéduraux répondent tout d'abord à l'obligation de garantir un délai raisonnable. Dans la mesure où ils sont également utilisables dans des affaires accusant un retard, on peut aussi les considérer comme des *recours d'accélération*. Toutefois, la possibilité d'obtenir, en saisissant une instance

supérieure par exemple, l'accomplissement de l'acte de procédure indûment différé, ne doit pas être considérée comme une réparation en nature (*restitutio in integrum*), étant donné qu'il s'agit seulement de faire valoir un droit conféré par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, et non d'obtenir réparation au sens de l'article 13.

239. Les Etats devraient, en outre, prévoir des *recours en réparation* pour tout manquement à l'exigence de délai raisonnable pouvant s'être produit au cours de la procédure (avant l'introduction de recours d'accélération effectifs).

240. Au pénal, il existe des formes spécifiques de recours en réparation qui doivent être considérées comme des formes de *restitutio in integrum* (l'abandon des poursuites, l'allègement ou la réduction de la peine, l'acquittement, la fixation d'une faible amende, la non-déchéance des droits civils et politiques) mais qui peuvent, dans certains cas, contribuer à vider la justice de sa substance. L'acquittement et l'abandon des poursuites devraient rester des mesures exceptionnelles. Dans la motivation de la décision, le lien entre la durée de la procédure telle qu'appréciée par le juge et la peine fixée doit apparaître clairement, et il conviendrait d'indiquer la peine qui aurait été prononcée si le délai de procédure avait été raisonnable.

241. En ce qui concerne les procédures civiles et administratives (et accessoirement les procédures pénales), il semblerait que le recours en réparation idéal consiste à accélérer la procédure ayant pris du retard. Si l'affaire est diligentée plus rapidement que les affaires ordinaires, le retard peut être rattrapé et la durée globale de la procédure redevenir « raisonnable ». Aucune réparation pécuniaire n'aura alors de raison d'être. Dans les affaires pénales, il devrait aussi être possible d'accélérer la phase d'instruction et les autres procédures préalables au procès.

242. Une réparation pécuniaire doit être octroyée dans les cas où le retard est irrémédiable, autrement dit quand la procédure est terminée.

243. Dans l'attente d'éventuelles réformes nécessaires au niveau national, l'indemnisation pécuniaire demeure essentielle pour les manquements déjà commis.

244. Pour ne pas se limiter à surveiller le déroulement des procédures excessivement longues mais en influencer le cours, il faudrait mettre en place la structure proposée par la CEPEJ (indicateur cinq de sa checklist pour l'analyse des délais de procédure dans le système judiciaire), la considérer comme un recours au sens des articles 13 et 35 de la Convention et l'utiliser en tant que tel.

245. Le montant de l'indemnité allouée doit être conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Les critères d'octroi d'une indemnité en réparation d'un préjudice moral ainsi que les critères généraux d'octroi d'une indemnité en réparation d'un préjudice matériel doivent être définis clairement et précisément, de préférence dans une loi. En ce qui concerne les pays où les problèmes de durée des procédures sont systémiques, ces critères devraient être préalablement évalués par le Comité des Ministres, de préférence en collaboration avec la Cour.

246. Les procédures de recours doivent être conduites aussi promptement et en faisant appel à aussi peu d'instances que possible. L'évaluation complexe du préjudice matériel devrait soit suivre la voie ordinaire, soit être effectuée par l'autorité chargée d'apprécier le caractère raisonnable des procédures selon une procédure simplifiée mais clairement accélérée, le choix étant laissé au demandeur.

247. L'adoption par des Etats membres du Conseil de l'Europe de lois spécifiques sur les recours relatifs à la durée de procédure ne semble pas indispensable et n'est pas nécessaire dans les pays qui disposent déjà de recours effectifs en la matière, connus des autorités, des tribunaux et du public. La Commission de Venise souligne néanmoins que les lois spécifiques présentent la question de la réparation sous un angle abstrait et général, et ont donc l'avantage d'être claires et complètes. Elles sont de ce fait susceptibles d'être plus accessibles au public (et parfois même aux tribunaux) ainsi qu'aux instances du Conseil de l'Europe.

248. La Commission de Venise se tient à la disposition de tout pays souhaitant élaborer un texte législatif spécifique pour établir des recours en droit interne relatifs à la durée excessive des procédures ou améliorer ceux qui existent, ainsi que du Comité des Ministres et de la Direction générale II - Droits de l'Homme pour évaluer les mesures générales prises par les Etats en vertu de l'article 46 de la Convention.