

RECOMMANDE aux Etats membres :

1. de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que toutes les étapes des procédures internes, quelle que soit leur qualification interne, dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale, soient mises en œuvre dans un délai raisonnable ;
2. de s'assurer, à cette fin, que des dispositifs existent pour identifier les procédures qui risquent de devenir excessivement longues, ainsi que leurs causes, et pour empêcher également de futures violations de l'article 6 ;
3. de reconnaître que lorsque la durée excessive des procédures est causée par un problème structurel, des mesures peuvent être requises pour combattre ce problème, ainsi que ses effets dans des affaires particulières ;
4. de s'assurer que des moyens existent pour accélérer les procédures qui risquent de devenir excessivement longues afin d'éviter qu'elles le deviennent ;
5. de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que des recours effectifs existent devant les autorités nationales pour tous les griefs défendables de violation du droit à un procès dans un délai raisonnable ;
6. de s'assurer que de tels recours existent pour toutes les étapes des procédures dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale ;
7. à cette fin, lorsque les procédures sont devenues excessivement longues, de veiller à ce que la violation soit reconnue expressément ou en substance et :
 - a. que les procédures soient accélérées, si cela est possible ; ou
 - a. qu'une réparation soit accordée aux victimes pour les désavantages qu'elles ont subis ; ou, de préférence,
 - b. qu'une combinaison des deux mesures soit permise.
8. de veiller à ce que les demandes visant à accélérer les procédures ou à accorder réparation soient traitées rapidement par l'autorité compétente et qu'elles constituent un recours effectif, adéquat et accessible ;
9. de s'assurer que les montants d'indemnisation qui peuvent être accordés soient raisonnables et compatibles avec la jurisprudence de la Cour et de reconnaître, dans ce contexte, une présomption solide, quoique réfragable, selon laquelle les procédures excessivement longues occasionneront un préjudice moral ;
10. d'examiner la possibilité de prévoir des formes spécifiques de réparation non financières, telles que, le cas échéant, la réduction des sanctions ou l'abandon des poursuites, dans les procédures pénales ou administratives qui ont été excessivement longues ;

11. de permettre, le cas échéant, la rétroactivité de nouvelles mesures prises pour combattre le problème de la durée excessive des procédures, afin que les requêtes pendantes devant la Cour puissent être résolues au niveau national ;
12. de s'inspirer et de prendre des orientations dans le Guide de bonnes pratiques annexé lors de la mise en œuvre des dispositions de cette recommandation et, à cette fin, de s'assurer que le texte de cette recommandation et de son Guide de bonnes pratiques annexé, dans la ou les langue(s) du pays, soit publié et diffusé de manière à ce qu'il puisse être effectivement connu et que les autorités du pays puissent en tenir compte.

Projet de Guide de bonnes pratiques

(tel qu'adopté par le DH-RE lors de sa 2^e réunion, 2-4 novembre 2009)

I. INTRODUCTION**A. But de la Recommandation et du Guide de bonnes pratiques**

1. Ce guide de bonnes pratiques accompagne la Recommandation Rec(2009)... du Comité des Ministres aux Etats membres sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures.

2. La Recommandation et le Guide tendent à améliorer la mise en œuvre du droit à un procès dans un délai raisonnable et à un recours effectif, qui reflète le rôle central du système judiciaire au sein des autorités nationales, et est fondamental pour le système de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et la notion d'état démocratique régi par le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. L'adhésion au Conseil de l'Europe comporte une obligation de recherche constante d'amélioration. La présente recommandation et son guide de bonnes pratiques, bien que n'étant pas juridiquement contraignants, devraient par conséquent être considérés comme une orientation essentielle sur la manière dont les Etats membres doivent remplir les engagements souscrits en vertu de la Convention.

3. Les violations du droit à un procès dans un délai raisonnable, causées par la durée excessive des procédures, combinée à un manque de recours effectifs pour de telles violations, génèrent des milliers de requêtes portées devant la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). Ces requêtes découlent fréquemment du même problème sous-jacent et sont, pour cette raison, bien fondées dans la plupart des cas.¹⁵ Ainsi que la Cour l'a elle-même relevé, si les Etats échouent à fournir des recours effectifs, "les justiciables se verront systématiquement contraints de soumettre à la Cour de Strasbourg des requêtes qui auraient pu être instruites d'abord [...] au sein des ordres juridiques internes. A long terme, le fonctionnement, tant au plan national qu'au plan international, du système de protection des droits de l'homme érigé par la Convention risque de perdre son efficacité".¹⁶

4. La Recommandation et son Guide encouragent les Etats à anticiper les problèmes qui peuvent conduire à la constatation d'une violation par la Cour et à agir rapidement au niveau national pour empêcher de tels problèmes et y remédier s'ils devaient survenir. La Convention fixe des obligations de résultat. Il peut donc y avoir différentes manières de parvenir au résultat attendu. Le Guide, qui donne également des exemples de bonnes pratiques existantes, tend à démontrer qu'il y a plusieurs manières différentes d'agir efficacement et que la mise en œuvre de solutions appropriées peut être simple, d'un bon rapport coût - efficacité, et facilement accomplie conformément aux particularités des systèmes juridiques et traditions nationaux.

5. L'obligation de garantir les droits et libertés de la Convention, notamment le droit à un procès dans un délai raisonnable et à un recours effectif pour les violations de ces derniers, s'applique à toutes les branches du pouvoir étatique. Bien que ce soit le gouvernement qui

¹⁵ En novembre 2009, quelques 13 000 affaires étaient pendantes devant une Chambre, concernant la durée des procédures, y compris la non-exécution. Voir, par exemple, les informations fournies à l'adresse : <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/668CADDF-F1B6-486D-BDBD-D66E9D9BCB9C/0/FactsAndFiguresFR.pdf> et http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DE8FC80B-0B50-4056-B4C9-A014B00C647C/0/RAPPORT_ANNUEL_2008.pdf

¹⁶ Voir *Kudla c. Pologne*, Req. n°30210/96, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 155.

représente l'Etat devant la Cour, toutes les instances nationales ont l'obligation de respecter les droits de la Convention au niveau national. Ceci implique que les autorités judiciaires, dont l'indépendance est d'une importance centrale pour le système de la Convention (étant expressément protégée par l'article 6), doivent également s'assurer qu'elles fonctionnent conformément à l'exigence du délai raisonnable.

6. La Recommandation et le Guide devraient dès lors être traduits dans les langues officielles, lorsque cela est nécessaire pour maximiser leur impact, et diffusés largement, en particulier auprès des catégories suivantes :

- les organes législatifs nationaux et, dans la mesure où ils peuvent avoir une compétence pertinente en la matière, régionaux ;
- les organes chargés de faire des propositions pertinentes pour les réformes procédurales ou législatives, tels que les conseils judiciaires, selon l'organisation des divers systèmes juridiques nationaux ;
- les instances judiciaires, y compris les plus hautes juridictions, et notamment dans le cadre de formations judiciaires ;
- les agents responsables de l'administration des tribunaux, y compris les greffiers et les agents responsables de l'exécution / la mise en oeuvre des décisions et jugements ;
- les agents pertinents des services gouvernementaux responsables de l'administration de la justice, que ce soit au niveau national ou régional ;
- les agents d'autres services de l'administration publique responsables des étapes non judiciaires des procédures pertinentes, notamment la police et les autorités de poursuite, selon les particularités nationales.

7. La Recommandation et le Guide pourraient également être d'un intérêt particulier pour d'autres groupes préoccupés par l'efficacité de la justice et la durée des procédures, et devraient par conséquent être diffusés, notamment :

- auprès des professionnels du droit, y compris leurs instances professionnelles ;
- auprès d'organisations de la société civile.

B. Contexte de la Recommandation

8. Le développement de recours internes effectifs pour les violations de la Convention est une préoccupation de longue date du Conseil de l'Europe, considérée à maintes reprises comme une priorité au plus haut niveau politique.¹⁷ En particulier, dans le Plan d'action du Sommet de Varsovie (16-17 mai 2005), les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont déclaré que,

Au niveau national, nous veillerons à ce que [...] des recours internes efficaces soient à la disposition de quiconque pouvant arguer d'une violation de la Convention à son égard.

9. Avant le Sommet de Varsovie, la Comité des Ministres avait, dans sa Recommandation Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes, fait des propositions concrètes pour améliorer la situation au niveau national, avec un accent particulier sur le problème des recours effectifs face à la durée excessive des procédures. Cette Recommandation contient une offre d'assistance aux Etats membres qui solliciteraient de l'aide pour la mettre en oeuvre et fournit en annexe des orientations concrètes et des exemples de bonnes pratiques. Le Comité des Ministres s'est à nouveau penché sur la question des recours internes dans une Déclaration adoptée en mai 2006, dans laquelle il demandait à ce que le suivi de la mise en oeuvre de la recommandation (2004)6 précitée soit

¹⁷ Cela a également été une préoccupation pour d'autres organisations internationales, dont l'Union européenne et les Nations Unies, tant au sein des instances juridiques que politiques.

approfondi et proposait, dans le contexte des arrêts dits pilotes de la Cour, d'examiner l'opportunité d'élaborer des lignes directrices pour les Etats membres sur les recours internes à la suite de tels arrêts.¹⁸

C. Sources de la Recommandation et du Guide de bonnes pratiques

10. La Recommandation et son Guide se fondent, en premier lieu, sur les éléments de divers organes du Conseil de l'Europe (en particulier la Cour, le Comité des Ministres, la Commission européenne pour la démocratie par le droit et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice) et, en second lieu, sur une sélection non-exhaustive d'exemples de bonnes pratiques de certains Etats membres. Ces exemples peuvent être une source d'inspiration, ils ne sont pas destinés à être des modèles et peuvent ne pas être adaptés aux systèmes juridiques nationaux et traditions d'autres Etats. Les Etats membres sont encouragés à consulter la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (la CEPEJ), le cas échéant, pour des orientations et une assistance expertes plus approfondies pour apporter les améliorations nécessaires à leurs systèmes internes.

11. Selon l'article 32 de la Convention, la Cour a compétence exclusive et obligatoire pour interpréter et appliquer la Convention et ses protocoles à travers ses arrêts. Conformément à l'article 46, les Etats s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs ayant force obligatoire (Cette obligation est une obligation de résultat, les Etats conservant une certaine marge d'appréciation quant aux moyens choisis pour atteindre ce résultat). Les arrêts de la Cour constituent donc le point de référence le plus important pour le Conseil de l'Europe, dans son ensemble, dans ses travaux d'élaboration normative, de surveillance et de coopération dans le domaine des droits de l'homme. Ils constituent ainsi les fondations juridiques de la présente recommandation et une source première d'éléments pour ce Guide de bonnes pratiques.

12. L'article 46 énonce également que le processus d'exécution se fait sous la surveillance du Comité des Ministres. Dans le contexte de la surveillance des arrêts de la Cour, le Comité des Ministres invite les Etats particulièrement concernés à donner une haute priorité politique pour résoudre le problème de la durée excessive des procédures. Tant les rapports annuels du Comité des Ministres que les résolutions intérimaires et finales adoptées dans le contexte du processus d'exécution fournissent des orientations concernant les mesures générales et des bonnes pratiques. Le Comité des Ministres a également adopté de nombreuses recommandations relatives à l'efficacité de la justice, qui visent à garantir le respect du droit à un procès dans un délai raisonnable.

13. De nombreux autres organes du Conseil de l'Europe ont, en outre, abordé la question des recours effectifs face à la durée excessive des procédures, notamment l'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Conseil consultatif des juges européens (CCJE).

¹⁸ Voir la "Déclaration du Comité des Ministres pour une action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen", adoptée par le Comité des Ministres le 19 mai 2006 lors de sa 116^e session. D'autres événements sont à noter, tels que le Groupe de travail sur l'amélioration des recours nationaux mettant l'accent sur les affaires d'une durée excessive des procédures (organisé par la présidence polonaise du Comité des Ministres, Strasbourg, 28 avril 2005) et la Table ronde sur la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable – expériences des pays (organisée par la présidence slovène du Comité des Ministres, Bled, Slovénie, 21-22 septembre 2009).

II. PRINCIPES JURIDIQUES FONDAMENTAUX QUI SOUS-TENDENT LA RECOMMANDATION

A. **Droit à un procès dans un délai raisonnable**

14. L'article 6 de la Convention, qui énonce le droit à un procès équitable, inclut l'obligation suivante pour les Etats parties :

“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 ...”
(soulignage ajouté)

Identifier les procédures pertinentes

15. L'article 6 et son exigence d'un délai raisonnable concernent toutes les procédures dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale. L'article 6 s'applique quelle que soit la manière dont le droit interne définit les concepts pertinents : par exemple, si les procédures sont considérées comme pénales ou civiles (en utilisant la terminologie de l'article 6) ou, alternativement, comme administratives ou fiscales ; ou si une accusation est considérée comme pénale ou disciplinaire.¹⁹ Aux fins de l'article 6, les concepts pertinents sont définis de manière autonome et doivent être compris au sens de la Convention, telle qu'interprétée par la Cour. Ce n'est pas le nom donné au type de procédure qui est pertinent, mais la nature substantielle de cette dernière ; en d'autres termes, ce qu'elle implique et ce qui est en jeu.

Définir les périodes pertinentes

16. Il est important que les autorités nationales sachent identifier les périodes pertinentes afin d'évaluer la durée totale de la procédure. Cela est essentiel pour le fonctionnement effectif des mécanismes ou procédures visant à accélérer les procédures qui risquent de devenir excessivement longues, ou qui le sont déjà devenues, ainsi que pour calculer de manière exacte l'indemnisation pour les violations du droit à un procès dans un délai raisonnable. Afin de s'assurer que la procédure, dans son ensemble, n'est pas excessivement longue, les Etats devraient s'efforcer de garantir que chaque étape soit conclue dans un délai raisonnable.

La période pertinente – les procédures relatives aux droits et obligations de caractère civil

17. On considère généralement que les procédures civiles débutent avec la saisine du tribunal compétent, en d'autres termes lorsque l'individu ou son représentant dépose un dossier auprès du tribunal. Dans certaines circonstances, en fonction des particularités du système national, la période pertinente peut toutefois commencer à un stade antérieur : par exemple, lors de la saisine d'une instance administrative lorsqu'elle est obligatoire pour épuiser une procédure administrative préliminaire avant d'avoir recours à un tribunal²⁰ ; ou lorsqu'une décision d'une autorité administrative est un préalable nécessaire avant de porter l'affaire devant un tribunal, dès que le litige survient entre le requérant et l'instance administrative pertinente²¹. Elles s'achèvent à la date du jugement rendu par l'instance finale ou la notification par écrit du jugement au requérant. Dans certaines affaires, toutefois, la fin de la procédure sur le fond de la demande ne constitue pas toujours l'issue du processus de “contestation sur un droit de caractère civil” au sens de l'article 6.

¹⁹ Voir par exemple *Engels et autres c. Pays-Bas*, Req. n° 5100/71 etc, arrêt du 8 juin 1976, paragraphes 80-82.

²⁰ Voir *Kiurkchian c. Bulgarie*, Req. n° 44626/98, arrêt du 24 mars 2005, paragraphes. 51-52; et *Farange S.A. c. France*, Req. N° 77575/01, arrêt du 13 juillet 2006, paragraphe 39.

²¹ Voir *Hellborg c. Suède*, Req. n° 47473/99, arrêt du 28 février 2006, paragraphe 59

La période pertinente – les procédures d'exécution / de mise en oeuvre

18. La durée des procédures d'exécution doit également être prise en compte. Le droit à un procès dans un délai raisonnable serait en effet illusoire si le système juridique interne d'un Etat permettait qu'une décision judiciaire définitive et contraignante demeure inopérante au détriment d'une partie²². Dans les affaires dans lesquelles une partie à la procédure civile doit mettre en oeuvre une procédure d'exécution pour faire appliquer une décision judiciaire, celle-ci doit être considérée comme une seconde étape de la procédure au fond et, par conséquent, comme faisant partie de la procédure originelle, à prendre en compte lorsque l'on évalue si la procédure dans son ensemble s'est déroulée dans un délai raisonnable. Une période déraisonnablement longue pour l'exécution de l'arrêt peut, par conséquent, entraîner une violation de la Convention.²³ Cela s'applique également à la mise en oeuvre d'instruments autres que des décisions de justice relatives à des droits ou obligations de caractère civil, par exemple à un acte notarié concernant une dette non contestée.²⁴

19. A la différence des jugements à l'encontre d'un particulier, une personne ayant obtenu un jugement à l'encontre d'un Etat peut ne pas être obligée d'engager une procédure d'exécution distincte, bien que celle-ci puisse parfois être exigée pour recouvrer le montant en litige. Cette exigence ne doit cependant pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire et, en tout état de cause, ne dispense pas les autorités de leur obligation, en vertu de la Convention, d'entreprendre de leur propre chef une action en temps utile. Dès que l'arrêt est contraignant et exécutoire, il appartient en premier lieu aux instances étatiques de s'y conformer. La complexité de la procédure d'exécution ou du système budgétaire de l'Etat ne peut pas dégager l'Etat de ses obligations, ce dernier ne pouvant pas davantage s'affranchir par manque de fonds ou d'autres ressources.^{25 26}

La période pertinente – les procédures relatives à une accusation en matière pénale

20. Les procédures pénales débutent dès l'instant où une personne se trouve accusée ou lorsque la personne se voit notifier officiellement du reproche d'avoir accompli une infraction pénale.²⁷ Cette dernière situation pourrait intervenir, par exemple, lorsque la police arrête et interroge un suspect ou perquisitionne sa propriété. Les étapes préalables au procès sont donc comprises dans cette période dans le cas où elles sont suivies par la police ou les autorités de poursuite. Les procédures s'achèvent par l'acquiescement ou, dans le cas d'un verdict de culpabilité, par la condamnation ou encore, dans le cas d'un appel contre la condamnation ou la décision, par le jugement rendu en dernière instance.

La période pertinente – les procédures introduites avant l'entrée en vigueur de la Convention

21. Lorsque l'Etat défendeur n'a ratifié la Convention qu'après le début de la procédure en question, la période à prendre en considération court à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de cet Etat. Néanmoins, pour évaluer le caractère raisonnable du délai qui s'est écoulé après cette date, il convient de tenir compte de l'état de la procédure à la date de l'entrée en vigueur de la Convention.

²² Voir *Hornsby c. Grèce*, Req. n° 18357/91, arrêt du 19 mars 1997, paragraphe 40.

²³ Voir *Burdov c. Russie (n° 2)*, Req. n° 33509/04, arrêt de Grande Chambre du 15 janvier 2009 (un "arrêt pilote" sur la question de la durée excessive des procédures d'exécution en Russie), paragraphes 65-69 ; et également par exemple *Dewicka c. Pologne* Req. n° 38670/97, arrêt du 4 avril 2000, paragraphes 41-42.

²⁴ Voir *Estima Jorge c. Portugal*, 16/1997/800/1003, arrêt du 21 avril 1998, paragraphes 35-38.

²⁵ Voir *Burdov c. Russie (n° 2)*, op. cit., paragraphes 65-69; et également par exemple *Dewicka c. Pologne*, Req. n° 38670/97, arrêt du 4 avril 2000, paragraphes 41-42.

²⁶ Ces dernières années, la non exécution ou l'exécution tardive des décisions des tribunaux nationaux sont devenus le second problème identifié comme le plus fréquent dans les arrêts de la Cour. Le Comité des Ministres en a fait une priorité dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (voir également sous le §31).

²⁷ Voir par exemple *Eckle c. Allemagne*, Req. n° 8130/78, arrêt du 15 juillet 1982, paragraphe 73.

Evaluer le “délai raisonnable”

22. Le caractère raisonnable de la durée des procédures doit être évalué à la lumière des circonstances de l'affaire et selon les critères suivants²⁸ :

- la complexité factuelle ou juridique de l'affaire ;
- le nombre de degrés de juridictions qui ont eu à traiter de l'affaire ;
- le comportement du requérant ;
- le comportement des instances pertinentes ;
- ce qui était en jeu pour le requérant dans le litige.²⁹

B. Droit à un recours effectif

23. L'article 13 de la Convention, qui énonce le droit à un recours effectif, impose l'obligation suivante aux Etats parties :

“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.”

Signification de “recours” au sens de l'article 13

24. La Convention exige un “recours” permettant aux autorités internes compétentes à la fois de connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et d'offrir le redressement approprié.³⁰ Un recours n'est effectif que s'il est disponible et suffisant. Il doit être suffisamment certain non seulement en théorie, mais également en pratique³¹. Il doit être effectif tant en pratique qu'en droit³², eu égard aux circonstances individuelles de l'affaire. Toutefois, l'effectivité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant.³³

25. L'article 13 ne va pas jusqu'à exiger une forme particulière de recours, les Etats se voyant reconnaître une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer à leurs obligations, mais la nature du droit en cause n'est pas sans influencer sur le type de recours que l'Etat doit offrir.³⁴ L'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul.³⁵ Il convient de ne pas prendre en compte uniquement les recours formels disponibles, mais également le contexte politique et juridique général dans lequel ils fonctionnent, ainsi que la situation personnelle du requérant.³⁶

Signification d' “instance nationale” au sens de l'article 13

26. L' “instance nationale” à laquelle se réfère l'article 13 n'a pas nécessairement à être une institution judiciaire. Lorsque l'instance n'est pas judiciaire, ses pouvoirs et les garanties qu'elle

²⁸ Pour davantage de détails importants, voir également le rapport de la CEPEJ sur la durée des procédures judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, doc. CEPEJ(2006)15.

²⁹ Voir par exemple *Frydlender c. France*, Req. n° 30979/96, arrêt de Grande Chambre du 27 juin 2000, paragraphe 43.

³⁰ Voir *Halford c. Royaume-Uni*, Req. n° 20605/92, arrêt du 25 juin 1997, paragraphe 64.

³¹ Voir *Pizzati c. Italie*, Req. n° 62361/00, arrêt de Grande chambre du 26 mars 2006, paragraphe 38.

³² Voir *Kudla c. Pologne*, Req. n° 30210/96, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 152.

³³ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

³⁴ Voir *Budayeva et autres c. Russie*, Req. n° 15339/02 etc, arrêt du 20 mars 2008, paragraphes 190-191.

³⁵ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

³⁶ Voir *Van Oosterwijck c. Belgique*, Req. n° 7654/76, arrêt du 6 novembre 1980, paragraphes 36-40.

présente entreront en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle.³⁷

Signification de "violation" au sens de l'article 13

27. L'article 13 n'exige pas un recours interne pour toute doléance, aussi peu méritoire soit-elle ; l'allégation d'une violation doit être un grief défendable. La question de savoir si le grief est défendable ou non doit être examinée à la lumière des faits et de la nature du/des problème(s) juridique(s) en jeu. En particulier, une allégation de violation peut être défendable si les critères suivants sont satisfaits : le grief est établi ; il concerne un droit ou une liberté garanti(e) par la Convention ; il devrait donner lieu à un cas *prima facie* de violation de la Convention, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour.³⁸

C. Combattre la longueur excessive des procédures au niveau national

28. Les articles 1 et 13 font partie des dispositions essentielles de la Convention pour la mise en oeuvre du principe de subsidiarité. L'article 1, en obligeant les Etats à respecter les droits de l'homme, leur confie la responsabilité d'empêcher les violations. L'article 13 les oblige ensuite à fournir des recours internes pour toute éventuelle violation. C'est uniquement lorsque tous ces recours ont été épuisés que la Convention, en vertu du critère de recevabilité prévu à l'article 35, permet à la Cour de traiter des allégations de violation. La mise en oeuvre de recours effectifs est essentielle pour garantir que la protection des droits de l'homme demeure une question interne du ressort de l'Etat. A défaut de mettre en oeuvre des recours effectifs, la violation pourra être portée au niveau européen. L'inadéquation des recours internes est l'un des facteurs principaux contribuant à la surcharge excessive actuelle de la Cour.

29. Les obligations découlant des articles 1, 6 et 13 de la Convention impliquent des actions dans trois domaines : empêcher les procédures de devenir excessivement longues ; accélérer les procédures qui risquent de devenir ou qui sont déjà devenues excessivement longues ; réparer les violations du droit à un procès dans un délai raisonnable. Les moyens d'agir dans ces trois domaines sont décrits ci-après.

30. La Convention établit des obligations pour les Etats parties qui s'étendent à toutes les autorités publiques, y compris les autorités judiciaires et administratives responsables des procédures pertinentes et de l'exécution / la mise en oeuvre des décisions judiciaires. Par conséquent, toutes les autorités publiques concernées devraient veiller au respect de l'exigence du délai raisonnable et être en mesure de prendre toutes les dispositions nécessaires au respect de cette obligation.

31. Ces mesures peuvent inclure une intervention législative dans certains cas. La Commission de Venise a relevé que "[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 [accélération et 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".³⁹

³⁷ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

³⁸ Voir *Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, Req. n° 9659/82 & 9658/82, arrêt du 27 avril 1988, paragraphes 52, 55, 59-60, 61-62 & 77.

³⁹ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 247.

III. DISPOSITIF DE LA RECOMMANDATION

Le Comité des Ministres [...] RECOMMANDE aux Etats membres :

- 1. de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que toutes les étapes des procédures internes, quelle que soit leur qualification interne, dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou au bien-fondé de toute accusation en matière pénale, soient mises en œuvre dans un délai raisonnable ;*

Principes généraux

32. Ainsi que la Cour l'a déclaré, "[l]e meilleur remède dans l'absolu est, comme dans de nombreux domaines, la prévention ... l'article 6 § 1 astreint les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable".⁴⁰ De manière similaire, la Commission de Venise a recommandé que les Etats membres fournissent "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".⁴¹

33. Le Conseil de l'Europe a fait de nombreuses propositions pratiques aux Etats membres sur la manière d'améliorer l'efficacité et l'effectivité de leurs systèmes judiciaires. Le présent guide ne pouvant matériellement pas faire état de l'ensemble des propositions, les Etats membres sont vivement encouragés à les examiner afin de s'assurer que leurs procédures internes sont conformes aux normes européennes. Les textes suivants contiennent des orientations pratiques détaillées :

En général

- Le Programme - Cadre de la CEPEJ : Un nouvel objectif pour le système judiciaire : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible.⁴²
- Les Lignes directrices CEPEJ/ SATURN pour la gestion du temps judiciaire.⁴³
- La "Checklist sur la gestion du temps" de la CEPEJ.⁴⁴
- La Recommandation R (94) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges (plus particulièrement le Principe III).⁴⁵

Affaires civiles et commerciales

⁴⁰ Voir *Scordino c. Italie (n° 1)*, Req. n° 36813/97, Arrêt de Grande chambre du 29 mars 2006, paragraphe 183.

⁴¹ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 238.

⁴² Voir doc. CEPEJ(2004)19, en particulier les 18 "lignes d'action" qu'il propose.

⁴³ Voir doc. CEPEJ (2008) 8.

⁴⁴ Voir doc. CEPEJ (2005) 12 REV. La checklist est décrite comme n'étant "pas un questionnaire mais un outil ... dont l'objectif est d'aider les systèmes judiciaires à obtenir l'information nécessaire et analyser la durée des procédures judiciaires en vue de réduire les délais excessifs, d'assurer l'effectivité des procédures et d'assurer la transparence et la prévisibilité nécessaires aux usagers de la justice. [Elle] est destinée aux législateurs, décideurs publics et toutes personnes responsables de l'administration de la justice, et notamment les juges et personnels administratifs chargés de la gestion des tribunaux et des affaires, de même que les instituts de recherche analysant le fonctionnement du système judiciaire ..."

⁴⁵ Il convient de relever que le Groupe de spécialistes sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges (CJ-S-JUST), subordonné au Comité européen pour la coopération juridique (CDCJ), travaille, au moment de la rédaction de ce document, à la révision de cette recommandation.

- La Recommandation R (84) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de procédure civile propres à améliorer le fonctionnement de la justice, dans laquelle figurent en annexe neuf principes pour guider les Etats membres lorsqu'ils adoptent ou renforcent, le cas échéant, toutes les mesures qu'ils estiment nécessaires pour améliorer la procédure civile.
- La Recommandation R (95) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement, dans laquelle figure une série de mesures que les Etats devraient plus particulièrement adopter ou renforcer, si nécessaire, pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'appel pour les affaires civiles et commerciales.

Justice pénale

- La Recommandation R (87) 18 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la simplification de la justice pénale, qui pose les principes que les Etats membres devraient appliquer en prenant toutes les mesures appropriées.
- La Recommandation R. (95) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gestion de la justice pénale.

Réduire la charge des tribunaux

- La Recommandation R (86) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux.

Médiation et résolution alternative des litiges

- La Recommandation R (98)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la médiation familiale.
- La Recommandation Rec(2002)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la médiation en matière civile.
 - o Voir également les Lignes directrices de la CEPEJ pour une meilleure mise en oeuvre des recommandations existantes concernant la médiation familiale et en matière civile.⁴⁶
- La Recommandation R (99)19 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la médiation en matière pénale.
 - o Voir également les Lignes directrices de la CEPEJ pour une meilleure mise en oeuvre des recommandations existantes concernant la médiation en matière pénale.⁴⁷
- La Recommandation Rec (2001) 9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les instances administratives et les personnes privées.

Exécution et mise en oeuvre

⁴⁶ Voir doc. CEPEJ(2007)14.

⁴⁷ Voir doc. CEPEJ(2007)13.

- La Recommandation Rec (2003) 16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif, ainsi que son exposé des motifs.
- La Recommandation Rec (2003) 17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice, ainsi que son exposé des motifs.
- Le rapport de la CEPEJ sur l'exécution des décisions de justice en Europe, qui contient, en Annexe II, des "Propositions de lignes directrices pour améliorer la mise en œuvre des recommandations existantes eu égard à l'exécution des décisions de justice".⁴⁸
- La Résolution n° 3 de la 24ème Conférence des Ministres européens de la Justice sur l'approche générale et les moyens d'atteindre une mise en œuvre efficace de l'exécution des décisions de justice.
- Les Conclusions de la Table ronde sur "La non-exécution des décisions judiciaires internes dans les Etats membres : mesures générales visant à l'exécution des arrêts de la Cour européenne", Strasbourg, les 21-22 juin 2007.⁴⁹

L'utilisation de nouvelles technologies

- La Recommandation Rec(2001)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les services des tribunaux et d'autres institutions juridiques fournis aux citoyens par de nouvelles technologies ; cette recommandation identifie les principales questions que les Etats doivent traiter eu égard à chacun des trois principes susmentionnés.

Exemples de pratiques nationales existantes

34. La CEPEJ a également produit un "Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires" qui contient de nombreux exemples de bonnes pratiques des Etats membres. Il s'agit là d'un outil visant à aider les décideurs publics et les professionnels de la justice à instaurer de nouveaux cadres normatifs ou de nouvelles pratiques judiciaires ou administratives afin d'améliorer la gestion du temps dans les procédures judiciaires à la fois au niveau de la Cour et au niveau national.⁵⁰ Le présent guide ne pouvant matériellement pas faire état de l'ensemble de ces exemples, les Etats membres sont vivement encouragés à les examiner afin d'identifier, d'adapter si nécessaire, et d'adopter ces pratiques à même d'améliorer la capacité de leurs propres systèmes nationaux à identifier et prévenir le risque de durées excessives de procédures.

⁴⁸ Voir doc. Etudes n° 8 de la CEPEJ, 2007.

⁴⁹ Voir doc. CM/Inf/DH(2007)33.

⁵⁰ Voir doc. CEPEJ(2006)13.

2. *de s'assurer, à cette fin, que des dispositifs existent pour identifier les procédures qui risquent de devenir excessivement longues, ainsi que leurs causes, et pour empêcher également de futures violations de l'article 6 ;*

Principes généraux

35. Mieux vaut empêcher les procédures de devenir excessivement longues, plutôt que d'y remédier par la suite. Cela n'est toutefois possible que s'il existe des mécanismes pour identifier et alerter les autorités compétentes des procédures en cours qui risquent de devenir excessivement longues. De tels mécanismes sont précieux non seulement pour les affaires en cours, mais également parce qu'ils mettent en exergue des situations qui peuvent causer des problèmes de durée excessive dans des affaires à venir.

36. La CEPEJ a adopté une "Checklist pour la gestion du temps," qui propose que les Etats s'assurent que les caractéristiques suivantes existent dans leurs systèmes respectifs :

- (i) la capacité à évaluer la durée totale des procédures, de son commencement jusqu'à la décision définitive et, le cas échéant, de l'exécution de cette décision ;
- (ii) des critères établis pour la durée des procédures aux fins d'évaluation, de planification et de transparence. Ils devraient être élaborés en consultation avec l'ensemble des personnes concernées et être rendus accessibles aux usagers de la justice ;
- (iii) des typologies d'affaires suffisamment élaborées qui permettent une planification réaliste et appropriée des critères et des durées totales des procédures et qui ne sont toutefois ni trop vagues ni trop détaillées ;
- (iv) la capacité à suivre le cours de la procédure, impliquant l'enregistrement et l'analyse de la durée d'au moins chacune des étapes les plus importantes et les plus remarquables de la procédure, dès lors qu'une gestion du temps adéquate requiert la prise en compte de la durée de chaque phase spécifique du processus judiciaire ;
- (v) les moyens pour diagnostiquer rapidement des retards et en atténuer rapidement les conséquences, y compris en mettant en alerte instantanément les instances et personnes responsables afin de pallier cette situation et prévenir des dysfonctionnements futurs ;
- (vi) l'utilisation des nouvelles technologies comme outil de gestion du temps dans le système judiciaire, tant pour surveiller les délais judiciaires que pour traiter les statistiques ou développer une planification stratégique.

37. La CEPEJ a également produit une "Checklist sur la qualité des systèmes judiciaires et des juridictions", qui inclut une section sur la "gestion des délais" contenant les "questions introspectives" suivantes à destination des décideurs publics, présidents et gestionnaires des tribunaux, juges et autres praticiens de la justice, qui doivent se les poser pour améliorer la qualité des services offerts par le système de la justice :⁵¹

- (i) Existe-t-il une politique en vue de fixer des délais prévisibles et optimaux ?

⁵¹ Voir doc. CEPEJ (2008) 2, section II.6.

- (ii) Des règles ou des normes relatives aux délais de procédure acceptables sont-elles définies ?
- (iii) Existe-t-il une politique pour gérer le flux des affaires et prévenir les retards ?
- (iv) Des mesures sont-elles prises pour accélérer le traitement des affaires ayant subi un retard et pour réduire l'arriéré judiciaire ?
- (v) Est-ce que le juge assume un rôle actif pour gérer le temps dans la procédure ?
- (vi) Les parties ont-elles le droit de négocier avec le tribunal au sujet des délais à respecter ?
- (vii) Existe-t-il un délai dans lequel le juge doit rendre sa décision après l'audience ?

Exemples de pratiques nationales existantes

38. Le "Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires" de la CEPEJ (voir ci-dessus) inclut également des sections sur "Fixer des délais", "Faire respecter les délais" et "Suivre et diffuser des données". Le présent guide ne pouvant matériellement pas faire état de l'ensemble des exemples, les Etats membres sont vivement encouragés à les examiner afin d'adapter ces pratiques si nécessaire et de les adopter, dès lors qu'elles sont à même d'améliorer la capacité de leurs propres systèmes nationaux à identifier le risque de durée excessive des procédures et à y faire ainsi obstacle.

3. *de reconnaître que lorsque la durée excessive des procédures est causée par un problème structurel, des mesures peuvent être requises pour combattre ce problème, ainsi que ses effets dans des affaires particulières ;*

Principes généraux

39. Plus que les problèmes de nature exceptionnelle, ce sont les problèmes structurels persistants, affectant toutes les catégories d'affaires, qui engendrent habituellement des durées excessives de procédures dans plusieurs Etats membres. Les durées excessives sont parfois simplement dues à des ressources budgétaires insuffisantes ou un manque de personnel, ou encore à un manque de formation appropriée du personnel judiciaire. Dans d'autres cas, elles sont dues à des raisons bien plus complexes, liées par exemple à une législation incompatible ou inadéquate ou à des structures et procédures administratives inefficaces. Toutefois, quelles qu'en soient les causes, ces problèmes structurels ont des conséquences graves au niveau national, puisqu'ils sapent le respect des droits de l'homme et l'état de droit, et pour la Cour, qui peut être confrontée à un très grand nombre de requêtes potentiellement bien fondées en vertu des articles 6 et 13 de la Convention.

40. Le Comité des Ministres a souligné que la mise en place de recours internes est d'autant plus urgente en cas de violations répétitives pour permettre de renforcer la capacité réparatrice du système judiciaire national, en attendant la mise en œuvre de réformes plus importantes et plus longues.⁵² Il a également attiré l'attention sur le fait que la création de nouveaux recours internes n'affranchit en aucune manière les Etats de leur obligation générale de résoudre les problèmes structurels à l'origine des violations. Le Comité des Ministres a invité les autorités nationales à engager une action interdisciplinaire impliquant les acteurs principaux de la justice, et coordonnée au plus haut niveau politique en vue d'élaborer une nouvelle stratégie efficace.⁵³

41. De toute évidence, il ne suffit pas, dans ces affaires, de répondre à une requête individuelle sans aborder le problème structurel sous-jacent. En ratifiant la Convention, les Etats s'engagent à garantir le droit à un procès dans un délai raisonnable à toute personne relevant de leur juridiction. Cette obligation générale ne sera pas correctement remplie en cherchant simplement à réparer, au cas par cas, des violations individuelles causées par un problème structurel après qu'elles se soient produites. Ces situations impliquent un non respect structurel d'un droit ou d'une liberté en particulier et les Etats devraient, par conséquent, mettre en œuvre des réponses structurelles.

42. La forme que ces réponses devrait prendre est définie par la Cour dans les mesures générales figurant dans ses arrêts. La Cour ne vise pas seulement à fournir une satisfaction équitable pour le requérant individuel, mais également à prescrire un recours susceptible d'empêcher la répétition de la violation, tant en l'espèce qu'à l'avenir pour d'autres requérants potentiels. Les mesures générales se rapportent à l'obligation d'empêcher des violations similaires à celles déjà constatées

⁵² Voir en particulier la Résolution intérimaire CM/ResDH(2008)1 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 232 affaires contre l'Ukraine concernant le manquement ou le retard substantiel à l'obligation de se conformer à des arrêts internes définitifs rendus contre l'Etat et ses entités, ainsi que l'absence de recours effectif, adoptée par le Comité des Ministres le 6 mars 2008 et la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)43 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 145 affaires contre de la Fédération de Russie concernant le manquement ou le retard substantiel à l'obligation de se conformer à des arrêts internes définitifs rendus contre l'Etat et ses entités, ainsi que l'absence de recours effectif, adoptée par le Comité des Ministres le 19 mars 2009.

⁵³ Voir par exemple la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie adopté le 19 mars 2009.

ou de mettre fin à des violations continues. Dans certaines circonstances, elles peuvent également concerner la mise en place de recours visant à traiter de violations déjà commises. L'obligation de prendre des mesures générales peut, selon les circonstances, impliquer une révision de la législation, des règles et/ou de la pratique judiciaire pour prévenir des violations similaires. Certaines affaires peuvent même entraîner des changements constitutionnels. Des mesures d'un autre type peuvent également être requises, telles que l'augmentation du nombre de juges ou l'amélioration des procédures administratives.⁵⁴

Exemples de pratiques nationales existantes

43. Lorsqu'ils cherchent à développer une réponse appropriée à un problème structurel, les Etats peuvent s'inspirer de l'approche développée par la Cour en vertu de l'article 46 de la Convention pour répondre aux problèmes structurels susceptibles de générer un grand nombre de requêtes. De tels arrêts, bien que ne portant que sur une seule requête, constatent une violation de la Convention découlant d'un problème structurel qui affecte également une catégorie entière d'individus.⁵⁵ Ceux-ci comportent également des indications détaillées pour une mesure générale capable de résoudre le problème sous-jacent et offrant un recours interne effectif aux autres requérants (potentiels).

44. Le Comité des Ministres a appelé les Etats à " 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 [par exemple des arrêts pilotes], 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" et à "porter une attention particulière, [à cet égard], à l'existence de recours effectifs en cas d'allégation défendable de durée excessive des procédures juridictionnelles".⁵⁶

45. La Cour a ainsi appliqué l'article 46 de la Convention dans l'affaire *Lukenda c. Slovaquie*, qui portait sur les articles 6 § 1 et 13 de la Convention.⁵⁷ Eu égard à l'article 46 (et la question des mesures générales), la Cour a observé que l'arriéré persistant des juridictions slovaques indiquait que la durée des procédures judiciaires demeurait un problème majeur en Slovaquie et a noté qu'il y avait quelque 500 affaires de durées des procédures pendantes devant elle. Les constats de la Cour dans le cas présent sont indissociables du fait que la violation du droit du requérant à être jugé dans un délai raisonnable n'est pas un incident isolé mais relève plutôt d'un problème systémique qui résulte d'une législation inadaptée et d'un manque d'efficacité dans l'administration de la justice. La Cour a identifié certaines des faiblesses des recours juridiques slovaques établis. La Cour a par conséquent incité la Slovaquie soit à amender la gamme actuelle des voies de recours soit à créer de nouveaux recours de sorte que les violations de ce droit puissent être redressées de manière réellement effective, sur la base des caractéristiques d'un recours effectif selon la jurisprudence citée par la Cour.⁵⁸

46. Cela étant, les Etats ne devraient pas attendre passivement un arrêt de la Cour, encore moins une telle application de l'article 46, avant d'entreprendre toute action à l'encontre de problèmes structurels qui sont à l'origine d'une durée excessive des procédures. Des systèmes spécifiques devraient exister pour identifier et répondre rapidement à des problèmes structurels au niveau interne avant que des requêtes répétitives ne soient soumises à la Cour. Le droit à un procès dans

⁵⁴ Voir Comité des Ministres, "La surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – Rapport Annuel 2008", p.18, paragraphes 10 et 13.

⁵⁵ Voir par exemple *Broniowski c. Pologne*, Req. n° 31443/96, arrêt de la Grande Chambre du 28 septembre 2005 ; *Hutten-Czapka c. Pologne*, Req. n° 35014/97, arrêt de la Grande Chambre du 19 juin 2006 ; *Burdov c. Russie (n° 2)*, Req. n° 33509/04, arrêt du 15 janvier 2009 ; *Ivanov c. Ukraine*, Req. n° 40450/04, arrêt du 15 octobre 2009.

⁵⁶ Voir la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres. Conformément à la Règle n°4 de ses Règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, le Comité des Ministres doit accorder la priorité à la surveillance de l'exécution des arrêts (y compris les arrêts pilotes) dans lesquels la Cour a identifié ce qu'elle considère comme un problème structurel selon la Résolution [Res\(2004\)3](#) du Comité des Ministres sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent.

⁵⁷ L'article 46 de la Convention dispose :

"1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. "

⁵⁸ Voir *Lukenda c. Slovaquie*, Req. n° 23023/02, arrêt du 6 octobre 2005, paragraphes 89-98.