



Strasbourg, le 10 novembre 2009

DH-RE(2009)007 Addendum

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**COMITE D'EXPERTS SUR DES RECOURS EFFECTIFS
FACE A LA DUREE EXCESSIVE DES PROCEDURES
(DH-RE)**

Projet de Recommandation sur des recours effectifs
face à la durée excessive des procédures
et projet de Guide de bonnes pratiques

Projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres
sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures

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

Le Comité des Ministres, agissant en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

- a. Rappelant que les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis lors du Troisième Sommet de Varsovie les 16 et 17 mai 2005, ont exprimé leur détermination à s'assurer que des recours internes effectifs existent pour toute personne ayant un grief défendable de violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée "la Convention") ;
- b. Rappelant la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'amélioration des recours internes et ayant l'intention de donner, sur cette base, des orientations pratiques aux Etats membres dans le contexte spécifique de la durée excessive des procédures ;
- c. Rappelant également 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 le 19 mai 2006 lors de sa 116^e Session) ;
- d. Saluant les travaux d'autres organes du Conseil de l'Europe, notamment de la Commission européenne pour la démocratie par le droit et de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice ;
- e. Soulignant l'obligation des Hautes Parties contractantes, en vertu de la Convention, de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés protégés parmi lesquels figurent le droit à un procès dans un délai raisonnable, à l'article 6 § 1 et celui à un recours effectif, à l'article 13 ;
- f. Rappelant que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée "la Cour"), notamment dans ses arrêt pilotes, fournit aux Etats membres des orientations et instructions importantes à cet égard ;
- g. Réitérant que les délais excessifs dans l'administration de la justice constituent un danger sérieux, en particulier pour le respect de l'état de droit et l'accès à la justice ;
- h. Préoccupé par le fait que la durée excessive des procédures, souvent causée par des problèmes structurels, est de loin la question la plus communément soulevée dans les requêtes portées devant la Cour et qu'il représente de ce fait une menace pour l'efficacité à long terme de la Cour et, ainsi, le système de protection des droits de l'homme fondé sur la Convention ;
- i. Convaincu que l'introduction de mesures qui visent à combattre la durée excessive des procédures, contribuera, conformément au principe de subsidiarité, à améliorer la protection des droits de l'homme dans les Etats membres et à préserver l'efficacité du

système de la Convention, y compris en aidant à réduire le nombre de requêtes portées devant la Cour ;

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.¹ 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".²

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.

¹ 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

² Voir *Kudla c. Pologne*, Req. n°30210/96, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 155.

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 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.³ 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

³ 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.

Recommandation contient une offre d'assistance aux Etats membres qui solliciteraient de l'aide pour la mettre en œuvre 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 œuvre de la recommandation (2004)⁶ précitée soit 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.⁴

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

⁴ 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).

parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Conseil consultatif des juges européens (CCJE).

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.⁵ 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 tribunal⁶ ; ou lorsqu'une décision d'une autorité administrative est un préalable nécessaire avant de porter

⁵ Voir par exemple *Engels et autres c. Pays-Bas*, Req. n° 5100/71 etc, arrêt du 8 juin 1976, paragraphes 80-82.

⁶ 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.

l'affaire devant un tribunal, dès que le litige survient entre le requérant et l'instance administrative pertinente⁷. 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.

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 partie⁸. 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.⁹ 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.¹⁰

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.^{11 12}

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.¹³ 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 consultées 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.

⁷ Voir *Hellborg c. Suède*, Req. n° 47473/99, arrêt du 28 février 2006, paragraphe 59

⁸ Voir *Hornsby c. Grèce*, Req. n° 18357/91, arrêt du 19 mars 1997, paragraphe 40.

⁹ 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.

¹⁰ Voir *Estima Jorge c. Portugal*, 16/1997/800/1003, arrêt du 21 avril 1998, paragraphes 35-38.

¹¹ 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.

¹² 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).

¹³ Voir par exemple *Eckle c. Allemagne*, Req. n° 8130/78, arrêt du 15 juillet 1982, paragraphe 73.

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.

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 suivants¹⁴ :

- 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.¹⁵

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.¹⁶ Un recours n’est effectif que s’il est disponible et suffisant. Il doit être suffisamment certain non seulement en théorie, mais également en pratique¹⁷. Il doit être effectif tant en pratique qu’en droit¹⁸, 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.¹⁹

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.²⁰ L’ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les

¹⁴ 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.

¹⁵ Voir par exemple *Frydlender c. France*, Req. n° 30979/96, arrêt de Grande Chambre du 27 juin 2000, paragraphe 43.

¹⁶ Voir *Halford c. Royaume-Uni*, Req. n° 20605/92, arrêt du 25 juin 1997, paragraphe 64.

¹⁷ Voir *Pizzati c. Italie*, Req. n° 62361/00, arrêt de Grande chambre du 26 mars 2006, paragraphe 38.

¹⁸ Voir *Kudla c. Pologne*, Req. n°30210/96, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 152.

¹⁹ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

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

exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul.²¹ 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.²²

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 présente entreront en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle.²³

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.²⁴

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 œuvre 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 œuvre 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.

²¹ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

²² Voir *Van Oosterwijk c. Belgique*, Req. n° 7654/76, arrêt du 6 novembre 1980, paragraphes 36-40.

²³ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

²⁴ 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.

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”.²⁵

²⁵ 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".²⁶ 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".²⁷

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.²⁸
- Les Lignes directrices CEPEJ/ SATURN pour la gestion du temps judiciaire.²⁹
- La "Checklist sur la gestion du temps" de la CEPEJ.³⁰
- 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).³¹

²⁶ Voir *Scordino c. Italie* (n° 1), Req. n° 36813/97, Arrêt de Grande chambre du 29 mars 2006, paragraphe 183.

²⁷ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 238.

²⁸ Voir doc. CEPEJ(2004)19, en particulier les 18 "lignes d'action" qu'il propose.

²⁹ Voir doc. CEPEJ (2008) 8.

³⁰ 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 ..."

³¹ 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.

Affaires civiles et commerciales

- 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.³²
- 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.³³
- 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.

³² Voir doc. CEPEJ(2007)14.

³³ Voir doc. CEPEJ(2007)13.

Exécution et mise en œuvre

- 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 en Europe".³⁴
- 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 2007.³⁵

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.³⁶ 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.

³⁴ Voir doc. Etudes n° 8 de la CEPEJ, 2007.

³⁵ Voir doc. CM/Inf/DH(2007)33.

³⁶ 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 :³⁷

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

³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

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

³⁸ 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.

³⁹ 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.

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 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.⁴⁰

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.⁴¹ 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”.⁴²

45. La Cour a ainsi appliqué l'article 46 de la Convention dans l'affaire *Lukenda c. Slovénie*, qui portait sur les articles 6 § 1 et 13 de la Convention⁴³. Eu égard à l'article 46 (et la question des mesures générales), la Cour a observé que l'arriéré persistant des juridictions slovènes indiquait que la durée des procédures judiciaires demeurait un problème majeur en Slovénie 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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Voir par exemple *Broniowski c. Pologne*, Req. n° 31443/96, arrêt de la Grande Chambre du 28 septembre 2005 ; *Hutten-Czapska 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.

⁴² 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.

⁴³ 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. ”

faiblesses des recours juridiques slovènes établis. La Cour a par conséquent incité la Slovénie 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.⁴⁴

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 un délai raisonnable et à un recours effectif pour sa violation seront ainsi garantis. Lorsqu'ils développent et mettent en œuvre des réponses structurelles à des problèmes de même nature, les Etats sont encouragés à coopérer avec le greffe de la Cour et / ou avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour⁴⁵, ainsi qu'à solliciter leur assistance.

⁴⁴ Voir *Lukenda c. Slovénie*, Req. n° 23023/02, arrêt du 6 octobre 2005, paragraphes 89-98.

⁴⁵ Le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, qui fait partie du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, assiste le Comité des Ministres dans l'exercice de sa responsabilité, en vertu de l'article 46 de la Convention, de surveiller l'exécution des arrêts.

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 ;

Principes généraux

47. La prévention joue un double rôle pour combattre la durée excessive des procédures : d'une part, au niveau de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire ainsi que des autres instances publiques pertinentes ; et d'autre part, en accélérant les procédures qui risquent de devenir excessivement longues. La présente section traite de ce dernier rôle.

48. La CEPEJ a relevé 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"⁴⁶. De la même manière, la Commission de Venise a recommandé aux Etats de "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".⁴⁷

49. Il y a diverses manières pour les Etats d'accélérer les procédures pour les empêcher de devenir excessivement longues, lesquelles sont décrites notamment dans les différents textes du Conseil de l'Europe cités précédemment. La section suivante présente en détails certains exemples de bonnes pratiques existantes, qui peuvent inspirer une action similaire dans d'autres Etats membres.

Exemples de pratiques nationales existantes⁴⁸

50. Plusieurs Etats membres ont déjà mis en place des mesures destinées à garantir que les procédures s'achèvent dans un délai raisonnable et à accélérer les procédures afin que leur durée ne devienne pas excessive. Quelques exemples non exhaustifs figurent ci-après.

Règles de procédure civile

51. En Norvège, une nouvelle loi en matière de procédure civile (Loi sur les litiges) est entrée en vigueur le 1er janvier 2008⁴⁹. Un objectif important de cette nouvelle loi était de concentrer et réduire le temps global passé dans les procédures civiles. La loi énonce clairement la responsabilité des juges de traiter des affaires de manière accélérée, et ce à plusieurs endroits. Le juge responsable de l'affaire doit mener activement la préparation de l'affaire : par exemple, immédiatement après qu'une réponse a été apportée à une ordonnance d'injonction de conclure, il doit tenir une réunion avec les parties (qui peut se faire par téléphone) dans laquelle un plan pour la préparation de l'affaire est établi, des délais sont donnés et les décisions nécessaires prises. La loi impose également des délais impératifs variés, par exemple afin que la date de l'audience principale soit fixée dans les six mois qui suivent une injonction de conclure, à moins que des circonstances spéciales ne l'en empêchent. Le tribunal doit conduire et contrôler l'audience principale. Si des retards doivent néanmoins survenir, les parties peuvent demander que le président du tribunal entreprenne

⁴⁶ Voir doc. CEPEJ (2004) 19 REV 2, "Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible : Programme-Cadre".

⁴⁷ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphes 238 et 239

⁴⁸ Ces exemples n'étant pas des recours, ils n'ont pas donné lieu à de la jurisprudence de la Cour.

⁴⁹ Loi n° 90 du 17 juin 2005. Une version anglaise de la loi figure à l'adresse suivante :

www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-20050617-090-eng.pdf

toute action pour accélérer l'affaire, qui peut consister en un remplacement du juge nommé, cette décision pouvant faire l'objet d'un appel. La loi prévoit également des règles de preuve tendant à concentrer les procédures consacrées à ces questions.⁵⁰

Médiation

52. En 2008, le Prix “La Balance de Cristal” a été attribué à un “*Small Claims Mediation Service*” [Service de médiation pour les plaintes mineures] au Royaume-Uni. Il s'agit d'un service gratuit au sein des “*Small Claims Court*” [tribunaux des plaintes mineures] (pour un montant en litige ne dépassant pas 5 000 £) accessible sur une base volontaire lorsque les deux parties ont indiqué ce choix dans le formulaire du tribunal et/ou si le juge considère que cela pourrait être utile. Plus de 95% des affaires dans lesquelles la médiation est utilisée sont traitées par téléphone, sans qu'il soit utile d'être présent au tribunal, ce qui permet de gagner du temps et de l'argent. La médiation a habituellement lieu dans les 5 à 6 semaines, contrairement aux 13 à 14 semaines qui séparent habituellement une audience. Sur les 12 mois qui ont précédé la fin du mois d'août 2009, quelques 10 000 médiations ont été menées, avec un taux de règlement de 73%. Pour les litiges d'une valeur comprise entre 5000 £ et 8000 £, il existe une aide à la médiation en ligne au niveau national, mise en place en mars 2004 pour offrir au public une méthode simple et peu coûteuse de résolution d'un vaste éventail de litiges civils. En 2008, l'aide en ligne a conduit à 654 médiations avec un taux de règlement de 66%.

Utilisation des nouvelles technologies

53. Pour son informatisation des greffes chargés des affaires civiles, le tribunal de Milan a reçu en 2006 une mention spéciale lors du Prix de “La Balance de Cristal” de la justice, décerné par la CEPEJ pour des pratiques innovantes concourant à la qualité de la justice civile. Introduit grâce à la coopération entre le ministère de la Justice, le tribunal de Milan et le barreau, le nouveau greffe milanais permet de traiter par voie électronique les demandes d'injonction de payer, le dossier demeurant dématérialisé jusqu'à ce que le débiteur se voit notifier l'injonction : toutes les communications entre les avocats et le tribunal se font par voie électronique et les décisions informatisées de ce dernier sont considérées comme légitimes. Le ministre de la Justice contribue à l'expertise technique, le tribunal de Milan forme les juges et greffiers au nouveau système et le barreau apporte des ressources financières et techniques pour mettre en place l'infrastructure informatique nécessaire, ainsi que pour former les avocats, en collaboration avec l'Université de Milan. Une “commission mixte,” composée de représentants des greffes des tribunaux, des juges représentant le Bureau du Président de la Cour, d'avocats représentant le barreau et des informaticiens du Ministère de la Justice, a été constituée en tant qu'organe de surveillance et de coordination. Il en résulte une réduction significative de la durée des procédures, une meilleure utilisation des ressources humaines par le tribunal, une baisse des coûts des fournitures et une plus grande productivité des greffes.⁵¹

⁵⁰ Pour davantage de détails sur de telles approches, voir la “Checklist sur la qualité des systèmes judiciaires et des juridictions”, doc CEPEJ (2008)2.

⁵¹ Voir la requête du Tribunal de Milan pour le Prix “La Balance de Cristal”, doc. JEJC.2008.24.

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*

Principes généraux

54. Ainsi que cela a été relevé en introduction, l'article 13 de la Convention impose aux Etats une obligation de résultat de fournir des recours internes effectifs pour toute allégation défendable d'une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable figurant à l'article 6 §1. Cette exigence d'un délai raisonnable s'applique à toutes les procédures, 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. Les recours pour durée excessive des procédures ne sont "effectifs" que s'ils sont susceptibles de couvrir toutes les étapes de la procédure et de prendre ainsi en compte leur durée globale⁵². De tels recours doivent être effectifs et adéquats ; ils doivent, en particulier, exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues.⁵³ La Cour a également noté qu'un recours destiné à combattre la durée des procédures ne peut être considéré comme effectif que s'il fournit rapidement une réparation adéquate.⁵⁴ Le recours devrait être accompagné de la reconnaissance de la violation de la Convention par les autorités nationales, explicitement ou en substance. Si tel n'est pas le cas, toute décision ou mesure favorable au requérant ne suffira, en principe, pas à lui retirer la qualité de 'victime' de la violation⁵⁵. Les conditions selon lesquelles un recours en particulier est considéré comme disponible peuvent impliquer qu'un constat de la violation soit fait en substance.⁵⁶

55. La Cour a, à maintes reprises, indiqué que "la solution la plus effective" est un recours destiné à accélérer les procédures, "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* ... [C]e type de recours [a] un caractère "effectif" dans la mesure où il permet de hâter la décision de la juridiction concernée"⁵⁷. "Ce qui importe, c'est le point de savoir si un recours donné peut déboucher sur l'accélération de la procédure ou l'empêcher de durer plus que de raison... Ainsi, l'effectivité d'un recours [...] peut dépendre du point de savoir s'il peut avoir un effet significatif sur la durée de la procédure considérée dans son ensemble".⁵⁸

⁵² Voir par exemple *Božić c. Croatie*, Req. n° 22457/02, arrêt du 11 décembre 2006, paragraphe 32.

⁵³ Voir par exemple *Tomé Mota c. Portugal*, Req. n° 32082/96, décision du 2 décembre 1999, paragraphe 2.

⁵⁴ Voir *Vidas c. Croatie*, Req. n° 40383/04, arrêt du 3 juillet 2008, paragraphe 37.

⁵⁵ Voir par exemple *Cocchiarella c. Italie*, Req. n° 64886/01, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 71.

⁵⁶ Voir *Scordino c. Italie (N° 1)*, Req. n° 36813/97, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 194.

⁵⁷ Voir par exemple *Scordino c. Italie (N° 1)*, op. cit., paragraphes 183-184.

⁵⁸ Voir *Holzinger c. Autriche*, Req. n° 23459/94, arrêt du 30 janvier 2001, paragraphe 22.

56. Il devrait également être relevé que la Cour a déclaré, à plusieurs reprises, que “certains Etats l’ont d’ailleurs parfaitement compris, en choisissant de combiner deux types de recours, l’un tendant à l’accélération de la procédure, l’autre de nature indemnitaire”.⁵⁹ Ce dernier type de recours sera traité dans la partie suivante de ce Guide.

57. Il existe une variété d’approches au sein des Etats membres dans la mise en place de recours destinés à accélérer les procédures. Cette variété peut ainsi être synthétisée.⁶⁰

58. Concernant les procédures civiles et administratives, les parties ont la possibilité d’introduire une demande d’accélération de la procédure auprès d’une autorité ou d’un tribunal supérieur (directement ou par l’intermédiaire du tribunal saisi de l’affaire, qui la transmettra à l’organe supérieur), ou encore auprès du tribunal responsable de la durée. Le tribunal ou l’instance responsable peut alors fixer une date limite appropriée à l’autorité concernée pour prendre une mesure de procédure particulière, et/ou se prononcer sur le fond de l’affaire, ou encore clore la procédure. L’affaire peut également être transférée à un autre tribunal ou à une autorité supérieure.

59. Concernant les procédures pénales, dans lesquelles une phase d’instruction est confiée à un organe distinct de celui qui doit se prononcer sur le fond de l’affaire, certains pays disposent de recours préventifs spécifiques qui visent à accélérer la phase d’instruction / préalable au procès. Ces recours peuvent consister à permettre le dépôt de plaintes ou de demandes d’accélération auprès d’une autorité de poursuite ou judiciaire supérieure. Les mesures prises en réponse à de telles demandes, si elles sont justifiées, peuvent inclure la fixation d’un délai pour la conclusion de la phase d’instruction ou des instructions hiérarchiques entre procureurs, par exemple sur la manière de traiter l’affaire. (Des mesures préventives spécifiques pour la phase du procès semblent toutefois moins fréquentes.)

Exemples de pratiques nationales existantes

Plainte constitutionnelle

60. En 2002, la Croatie a mis en place un recours pour accélérer les procédures qui prend la forme d’une plainte constitutionnelle prévue par l’article 63 de la loi constitutionnelle de sur la Cour constitutionnelle, qui prévoit ceci :

“(1) La Cour constitutionnelle doit examiner un recours constitutionnel avant même que tous les recours n’aient été épuisés dans les cas où un tribunal compétent n’a pas statué dans un délai raisonnable sur les droits et obligations d’une personne ou sur le bien-fondé d’une accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)

(2) Si la Cour constitutionnelle retient le recours constitutionnel (...) prévu par la paragraphe 1 du présent article, elle fixe le délai dans lequel un tribunal compétent doit statuer sur le fond de l’affaire ...”⁶¹

61. La Cour de Strasbourg a considéré que ce recours était généralement effectif.⁶²

⁵⁹ Voir par exemple *Missenjoy c. Estonie*, Req. n°43276/06, arrêt du 29 avril 2009, paragraphe 44.

⁶⁰ Voir le rapport de la Commission de Venise, doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphes 69-71 et 82-83.

⁶¹ L’article 63(3) prévoit en outre un recours indemnitaire : “Dans la décision rendue en vertu du paragraphe 2 du présent article, la Cour constitutionnelle fixe le montant adéquat de la réparation à accorder pour la violation des droits constitutionnels constatée (...) Le montant de la réparation doit être payé sur le budget de l’Etat dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la partie a présenté une demande en vue du versement..” Pour cette raison, la Cour a fait référence à la Croatie comme étant l’un de ces “ Etats qui ont parfaitement compris, en choisissant de combiner deux types de recours, l’un tendant à l’accélération de la procédure, l’autre de nature indemnitaire ”.

62. Le recours a toutefois démontré certaines limites et difficultés en pratique, qui peuvent être instructives pour d'autres Etats qui chercheraient à adopter une approche similaire.

- (i) La Cour de Strasbourg a considéré que la formulation de l'article 63 n'était pas suffisamment claire pour ne laisser aucun doute quant à son application aux procédures qui sont d'ores et déjà achevées. Les décisions de la Cour constitutionnelle indiquaient clairement qu'elle considérait que l'article 63 ne s'appliquait pas aux situations dans lesquelles les procédures étaient déjà achevées. La Cour de Strasbourg a, par conséquent, jugé que la plainte constitutionnelle prévue par l'article 63 ne constituait pas un recours effectif pour les procédures achevées.⁶³ La Cour constitutionnelle croate a, par conséquent, changé sa pratique et examine à présent les plaintes relatives aux procédures achevées.⁶⁴
- (ii) La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a également interprété l'article 63 comme ne s'appliquant pas aux procédures d'exécution, avec pour conséquence qu'il ne pourrait pas constituer un recours effectif face à leur durée excessive. Par une décision du 2 février 2005, la Cour constitutionnelle a toutefois modifié sa pratique, en acceptant une plainte constitutionnelle, en accordant réparation au requérant, et en ordonnant au tribunal compétent de clore la procédure d'exécution dans un délai de six mois. En procédant ainsi, la Cour constitutionnelle s'est expressément conformé à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en la matière.⁶⁵
- (iii) A plusieurs occasions, la procédure de plainte constitutionnelle a, en elle-même, duré trop longtemps. La Cour de Strasbourg a par conséquent jugé que l'effectivité de la plainte constitutionnelle, en tant que recours face à la durée des procédures civiles pendantes, a été sapée par sa durée excessive et qu'il en résultait une violation de l'article 13 de la Convention.⁶⁶
- (iv) Des problèmes sont également apparus dans l'exécution des injonctions de la Cour constitutionnelle d'accélérer les procédures. La Cour de Strasbourg a déclaré que l'article 13 doit également imposer une mise en œuvre effective des recours offerts. Lorsque les requérants n'ont pas reçu une réparation suffisante pour la durée excessive de leur procédure, que le tribunal compétent a dépassé de six mois le délai fixé à cette fin et a ainsi échoué à mettre en œuvre la décision de la Cour constitutionnelle en temps voulu, la plainte constitutionnelle ne peut être considéré comme un recours

⁶² Voir *Slaviček c. Croatie*, Req. n° 20862/02, décision du 4 juillet 2002. Un précédent recours selon l'article 59(4) de la loi sur la Cour constitutionnelle de 1999, qui laissait à la Cour constitutionnelle la discrétion d'ouvrir formellement la procédure, les droits du requérant devant être manifestement enfreints et le demandeur devant avoir été exposé à des conséquences graves et irréparables. La Cour de Strasbourg avait estimé que ce recours ne pouvait être considéré comme un recours effectif au vu du degré insuffisant de certitude : voir *Horvat c. Croatie*, Req. n° 51585/99, arrêt du 26 juillet 2001, paragraphes 41-43.

⁶³ Voir *Šoć c. Croatie*, Req. n° 47863/99, arrêt du 9 août 2003.

⁶⁴ Pour davantage d'informations, voir la Résolution du Comité des Ministres CM/ResDH(2007)102.

⁶⁵ Voir *Majski c. Croatie*, Req. n° 33593/03, arrêt du 1er juin 2006, paragraphes 16-17.

⁶⁶ Voir *Vidas c. Croatie*, Req. n° 40383/04, arrêt du 3 juillet 2008, paragraphe 37. En réponse à l'augmentation considérable de plaintes devant la Cour constitutionnelle concernant la durée des procédures et afin d'empêcher que les procédures devant la Cour constitutionnelle deviennent elles-mêmes trop longues, un recours supplémentaire a été introduit par les articles 27 et 28 de la loi sur les tribunaux, selon lequel la juridiction directement supérieure à celle qui traite de la procédure traitera des plaintes sur la durée excessive des procédures, la Cour constitutionnelle ne traitant que des affaires qui sont irrecevables selon la nouvelle loi sur les tribunaux ou lorsque ce recours a été épuisé. Les effets du nouveau recours ne sont pas encore clairs et la Cour de Strasbourg n'a pas encore eu l'opportunité de les évaluer pleinement.

effectif. La Cour de Strasbourg a toutefois signalé que cela ne remettait pas en cause la question de l'effectivité du recours en tant que tel.⁶⁷

Un recours visant à accélérer les procédures administratives

63. La Cour constitutionnelle croate a considéré que seul le comportement des instances judiciaires est pertinent dans le contexte de la plainte constitutionnelle de l'article 63. La durée de la phase administrative de la procédure n'est pas prise en compte pour déterminer le caractère raisonnable de la durée globale. En 2007, la Cour constitutionnelle a décidé, conformément aux critères de la Cour de Strasbourg, que la période durant laquelle l'affaire était pendante devant les autorités administratives devrait également être prise en compte pour évaluer la durée des procédures administratives.

64. Il existe toutefois un recours alternatif prévu par la loi sur la procédure administrative et la loi sur le contentieux administratif :

- (i) L'article 218 § 1 de la loi sur la procédure administrative dispose que dans les affaires simples dans lesquelles il n'est pas utile d'entreprendre une procédure d'examen distincte, une instance administrative est obligée de rendre une décision dans un délai d'un mois après le dépôt de la requête. Dans toutes les autres affaires plus complexes, une instance administrative est obligée de rendre une décision dans un délai de deux mois après le dépôt de la requête.
- (ii) L'article 218 § 2 permet à une partie, dont la requête n'a pas fait l'objet d'une décision dans le délai prévu au précédent paragraphe, d'interjeter appel comme si sa requête avait été rejetée.
- (iii) L'article 26 de la loi sur le contentieux administratif permet à une partie, qui a déposé une requête auprès d'une instance administrative, d'entamer une procédure administrative devant le tribunal administratif (contentieux administratif) dans les situations suivantes :
 - a. Si l'instance d'appel ne rend pas une décision relative à l'appel du requérant dans un délai de 60 jours, le requérant peut renouveler sa requête et, si l'instance refuse de se prononcer dans un délai additionnel de 7 jours, le requérant peut déposer une requête auprès du tribunal administratif.
 - b. Lorsqu'une instance administrative de première instance ne rend pas une décision et qu'il n'y a pas d'appel possible, le requérant peut déposer une requête directement auprès du tribunal administratif.
 - c. Si une instance administrative de première instance ne rend pas une décision relative à la demande du requérant dans un délai de soixante jours dans les domaines susceptibles d'appel, le requérant peut porter sa requête auprès de l'instance administrative d'appel. Le requérant peut également entamer une procédure administrative à l'encontre de la décision de cette instance ou, dans les conditions fixées au (i), lorsque cette dernière n'a pas rendu de décision (voir plus haut).

⁶⁷ Voir *Kaić et autres c. Croatie*, Req. n° 22014/04, arrêt du 17 octobre 2008, paragraphes. 40 et 43. La Cour a, par la suite, estimé que le nouveau recours prévu par la loi sur les tribunaux (voir note de bas de page 59), combiné avec la plainte constitutionnelle, pourrait fournir un recours effectif dans la situation où le tribunal responsable de la procédure ne s'est pas conformé au délai de la Cour constitutionnelle : voir *Roje c. Croatie*, Req. n° 8301/06, décision du 25 juin 2009.

65. La Cour de Strasbourg a déclaré irrecevable une affaire dans laquelle le requérant n'avait pas utilisé les voies de recours prévues par les dispositions précitées.⁶⁸

Un recours qui vise à accélérer les procédures civiles

66. En Autriche, l'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire prévoit un recours pour accélérer les procédures civiles, et est ainsi libellé :

“(1) Si une juridiction tarde à accomplir un acte procédural, tel l'annonce ou la tenue d'une audience, la commission d'un expert ou l'établissement d'une décision, toute partie peut lui soumettre une demande tendant à ce que la juridiction supérieure impose un délai adéquat pour l'accomplissement de l'acte procédural concerné ; sauf s'il y a lieu d'appliquer le paragraphe 2 du présent article, la juridiction est tenue de communiquer sans délai la demande à la juridiction supérieure, accompagnée de ses observations.

(2) Si le tribunal adopte l'ensemble des actes procéduraux visés par la requête dans les quatre semaines de la réception de celle-ci et en informe la partie concernée, la demande est réputée retirée, sauf si, dans les deux semaines de la notification de l'information, la partie qui l'a introduite déclare qu'elle souhaite la maintenir.

(3) La demande visée au paragraphe 1 doit être examinée avec une diligence spéciale par une chambre de la juridiction supérieure composée de trois juges professionnels, dont l'un assume la présidence ; si le tribunal n'a pas manqué de diligence, la demande est rejetée. Cette décision est insusceptible de recours.”

66. Dans l'affaire *Holzinger c. Autriche*, la Cour a constaté que ce recours était effectif. Elle a, depuis, réitéré cette conclusion dans d'autres affaires contre l'Autriche.⁶⁹

Un recours qui vise à accélérer les procédures pénales

67. Au Portugal, les articles 108 et 109 du Code de procédure pénale de 1987 prévoient qu'une personne qui allègue que la procédure pénale à son encontre a été excessivement longue – par exemple lorsque tous les délais légaux, pour chacune des étapes de la procédure, ont été dépassés – peut solliciter le Procureur Général ou le Conseil supérieur de la magistrature afin qu'il formule une injonction d'accélérer ces procédures. Si une telle requête fait l'objet d'une décision favorable, cette dernière peut, entre autres effets, ordonner au procureur responsable de l'instruction de clore cette dernière ou, si cela est nécessaire, de solliciter du juge afin qu'il prenne toutes mesures utiles telles que fixer une date d'audience ou clore l'instruction judiciaire. La Cour a considéré que ces dispositions constituent “une véritable voie de droit permettant de se plaindre de la durée excessive d'une procédure pénale”.⁷⁰

⁶⁸ Voir *Štajcar c. Croatie*, Req. n° 46279/99, décision du 20 janvier 2000.

⁶⁹ Plus récemment dans l'affaire *Saccoccia c. Autriche* Req. n° 69917/01, décision du 5 juillet 2007.

⁷⁰ Voir *Tomé Mota c. Portugal*, Req. n° 32082/96, décision du 2 décembre 1999, paragraphe 2.

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 :

[...]

b. qu'une réparation soit accordée aux victimes pour les désavantages qu'elles ont subis ; [...]

Principes généraux

69. La Cour a, à plusieurs reprises, déclaré “qu’une décision ou mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention”.⁷¹ Il convient de relever que l’exigence d’un recours suffisamment certain suggère que le constat exprès de la violation doit être préférable. Un exemple de constat “en substance” figure dans la décision de la Cour dans l’affaire *Menelaou c. Chypre*, dans laquelle le tribunal interne pertinent, tout en ne reconnaissant pas expressément une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable, a déclaré que :

“C’est un fait que l’écoulement d’un délai de six ans depuis la date de l’arrestation du requérant et plus de sept ans (presque huit) depuis la commission des délits pour lesquels il a été déclaré coupable, constitue en lui-même un délai qui devrait être pris en compte pour déterminer une peine appropriée. L’incertitude de la procédure pendant entraînant une anxiété compréhensible eu égard à la culpabilité ou l’innocence est en elle-même stressante, mais cela est aggravé par les circonstances de l’affaire ...

....

Les circonstances de la présente affaire ont attentivement été examinées en tenant compte du fait que l’affaire a duré une période aussi longue qui doit avoir un impact substantiel sur la peine comme facteur principal de réduction.”⁷²

70. S’agissant des exigences générales pour qu’un recours destiné à indemniser soit considéré comme effectif, il convient de se référer au paragraphes 23 et 27 ci-dessus.⁷³

71. Il existe une variété d’approches au sein des Etats membres dans la mise en place de recours destinés à dédommager le requérant face à la durée excessive des procédures. Cette variété peut ainsi être synthétisée.⁷⁴ (Il convient de noter que cette section ne traite que des réparations financières. La question des formes spécifiques de réparations non financières dans le cadre des procédures pénales et administratives sera traitée ultérieurement – voir les paragraphes 113 à 118 ci-dessous).

⁷¹ Voir par exemple *Riccardo Pizzati c. Italie*, Req. n° 62361/00, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 70.

⁷² Voir *Menelaou c. Chypre*, Req. n° 32071/04, décision du 12 juin 2008.

⁷³ 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 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.

⁷⁴ Voir le rapport de la Commission de Venise, doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphes 72-80 et 84-87.

72. Dans les procédures civiles et administratives, la réparation peut être demandée auprès de la même autorité que celle qui se prononce sur le caractère excessif ou non de la durée de la procédure ou dans le cadre d'une procédure distincte. La réparation peut être accordée pour une faute identifiable dans la procédure (par exemple, celle d'un juge ou d'un autre fonctionnaire du tribunal, la charge de travail importante des tribunaux, une irrégularité dans la conduite de la procédure telle que le non-respect de l'obligation d'accomplir un acte ou de délivrer une décision dans un délai légal ou un acte ou une omission illégaux). Plus généralement, la réparation peut être accordée au motif d'un dysfonctionnement de la justice ou d'un déni de justice, ou d'une violation du droit d'être entendu dans un délai raisonnable. Plusieurs juridictions les plus hautes des Etats membres considèrent que la durée excessive des procédures doit être traitée 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.

73. 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, ou d'une exemption des frais de justice.

74. La question du montant de l'indemnisation sera traitée dans les commentaires relatifs au paragraphe 9 de la recommandation (voir paragraphes 106 à 112 ci-dessous).

Exemples de pratiques nationales existantes

Plainte constitutionnelle

75. L'article 39 de la Constitution maltaise prévoit le droit à un procès dans un délai raisonnable. Les recours pour les plaintes alléguant d'une violation de ce droit consistent à déposer une requête auprès du Tribunal civil (Première chambre) dans sa compétence constitutionnelle, dont la décision est, le cas échéant, susceptible d'appel auprès de la Cour constitutionnelle. Le recours est disponible au égard aux procédures civile, administrative et pénale. La Cour de Strasbourg a considéré que ce recours était généralement effectif.⁷⁵

76. Toutefois, dans certaines affaires, les niveaux d'indemnisation accordés ont été insuffisants, bien qu'il n'y ait pas de limite sur le montant d'indemnisation potentiel qui puisse être accordé.⁷⁶ Il y a également eu des exemples de mise en œuvre problématique du recours : par exemple, les tribunaux internes ont négligé la question de la durée des procédures, bien qu'elle ait été soulevée devant eux, et la Cour de Strasbourg a, par la suite, conclu à une violation ; ou alors les tribunaux ont constaté une violation⁷⁷ mais n'ont accordé qu'une indemnisation minimale.⁷⁸ D'autres Etats qui envisageraient d'introduire un tel recours devraient s'assurer que de tels problèmes ne surviendront pas.

Recours juridictionnels

77. Le système juridique français prévoit deux recours juridictionnels indemnitaires face à la durée excessive des procédures, l'un concernant les procédures judiciaires, l'autre les procédures administratives.

⁷⁵ Voir *Zarb c. Malte*, Req. n° 16631/04, arrêt du 4 juillet 2006 et *Central Mediterranean Development Corporation Limited c. Malte*, Req. n° 35829/03, arrêt du 24 octobre 2006.

⁷⁶ Voir *Zarb c. Malte*, op. cit. et *Central Mediterranean Development Corporation Limited c. Malte*, op. cit.

⁷⁷ Voir *Bezzina Wettinger et autres c. Malte*, Req. n° 15091/06, arrêt du 8 avril 2008, paragraphes 60 et 83.

⁷⁸ Voir *Central Mediterranean Development Corporation Limited c. Malte*, op. cit. et *Zarb c. Malte*, op. cit. Il doit être relevé que dans les deux affaires, la Cour a déclaré que « Le simple fait que le montant de la compensation est bas ne rend pas le recours inefficace en lui-même » (voir paragraphe 51 dans les deux arrêts).

78. S'agissant des procédures judiciaires, l'article L. 141-1 du Code de l'organisation judiciaire dispose :

“L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice.”

79. Les tribunaux français ont, depuis, interprété cette disposition comme couvrant toutes les affaires de durée excessive des procédures :

“Considérant que toute personne ayant soumis une contestation à un tribunal a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable ; que la méconnaissance de ce droit, constitutive d'un déni de justice au sens de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire⁷⁹, oblige l'Etat à réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice.”⁸⁰

80. S'agissant des procédures administratives, le Conseil d'Etat français a confirmé que toute partie souhaitant se plaindre de la durée excessive d'une procédure peut introduire un recours pour obtenir un constat de violation et l'indemnisation du préjudice en résultant. Le Conseil d'Etat a procédé ainsi à un revirement de jurisprudence, laquelle exigeait auparavant une “faute lourde” de la part de l'autorité administrative concernée.⁸¹ Cet arrêt a, en outre, précisé que le recours permettait d'indemniser tous les préjudices, tant matériels que moraux. La procédure a depuis été modifiée et, en vertu de l'article R311-1, 7° du Code de Justice administrative, le requérant doit désormais saisir le *Garde des Sceaux* (Ministre de la Justice) d'une réclamation préalable puis attaquer éventuellement le refus, exprès ou implicite, devant le Conseil d'Etat.

81. Ces recours sont disponibles à toutes les étapes de la procédure, qu'elle soit pendante ou achevée. La Cour de Strasbourg les considère comme effectifs, s'agissant des procédures judiciaires⁸² comme administratives.⁸³

82. Des problèmes occasionnels sont toutefois apparus, en pratique, dans leur mise en oeuvre, s'agissant de la durée des procédures de recours elles-mêmes. Ces problèmes peuvent être instructifs pour d'autres Etats qui envisageraient de mettre en place de telles options. Dans deux affaires, l'une concernant les procédures juridictionnelles,⁸⁴ et l'autre concernant les procédures administratives,⁸⁵ la Cour a ainsi estimé que la durée de la procédure d'indemnisation avait elle-même été excessivement longue : dans la première affaire, la Cour a conclu qu'exiger du requérant qu'il introduise un nouveau recours au niveau interne serait déraisonnable ; dans la seconde affaire, elle a conclu que le montant d'indemnisation avait été insuffisant pour compenser également ce délai supplémentaire.

⁷⁹ La version précédente de l'article L. 141-1.

⁸⁰ Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 20 janvier 1999 ; voir *Mifsud c. France*, Req. n° 57220/00, décision de la Grande Chambre du 11 septembre 2002.

⁸¹ Voir *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c. Magiera*, Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat, 28 juin 2002.

⁸² Voir *Mifsud c. France*, op. cit., paragraphe 17 ; ainsi que *Garretta c. France*, Req. n° 2529/04, décision du 4 mars 2008.

⁸³ Voir *Broca et Texier-Micault c. France*, Req. n° 27928/02 & 31694/02, arrêt du 21 octobre 2003, paragraphe 19 ; ainsi que *Trummel et Le Gall c. France*, Req. n° 15406/04, décision du 25 novembre 2008.

⁸⁴ Voir *Vaney c. France*, Req. n° 53946/00, arrêt du 28 février 2005.

⁸⁵ Voir *Sartory c. France*, Req. n° 40589/07, arrêt du 24 septembre 2009, paragraphes 26-27.

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 :

[...] ou, de préférence,
c. qu'une combinaison des deux mesures soit permise.

Principes généraux

83. La Cour a, à maintes reprises, déclaré que “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. Lorsque le système judiciaire s’avère défaillant à cet égard, 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”.⁸⁶

84. La Cour a également indiqué, à plusieurs reprises, qu’ “un recours est donc effectif dès qu’il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés ... Certains Etats l’ont d’ailleurs parfaitement compris, en choisissant de combiner deux types de recours, l’un tendant à l’accélération de la procédure, l’autre de nature indemnitaire.”⁸⁷

Exemples de pratiques nationales existantes

85. En Slovénie, la loi de 2006 relative à la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable n’habilite les parties aux procédures juridictionnelles à utiliser des recours compensatoires qu’après avoir épuisé les recours accélératoires. La Cour a noté que cela pourrait viser l’objectif légitime de simplifier la procédure en évitant, entre autres, le dépôt récurrent de dossiers pour réclamer une satisfaction équitable durant des procédures pendantes.⁸⁸

86. Les deux types de recours peuvent être combinés soit en une seule procédure, soit en deux procédures séparées. A titre d’exemple, la Croatie a choisi la première option, l’article 63 § 3 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle prévoyant à la fois la fixation de délais pour les étapes procédurales et la fixation de montants d’indemnisation pour la violation (voir paragraphe 60 et la note y relative ci-dessus). Tandis qu’un exemple de la seconde option peut être celui de l’Espagne, où les procédures peuvent être accélérées par le biais du recours *recurso de amparo* devant la Cour constitutionnelle. Les dommages et intérêts sont quant à eux sollicités en vertu des articles 292 et suivants de la Loi sur le système judiciaire par le biais d’une requête auprès du Ministre de la Justice, susceptible d’appel auprès des tribunaux administratifs.⁸⁹

⁸⁶ Voir par exemple *Gjonboçari et autres c. Albanie*, Req. n° 10508/02, arrêt du 23 octobre 2007, paragraphe 76.

⁸⁷ Voir par exemple *Sürmeli c. Allemagne*, Req. n° 75529/01, arrêt de la Grande Chambre du 8 juin 2006, paragraphes 99-100.

⁸⁸ Voir *Zunic c. Slovénie*, Req. n° 24342/04, décision du 18 octobre 2007, dans laquelle la Cour a estimé que le recours slovène apparaissait en principe effectif en ce qu’il permettait aux demandeurs d’avoir rapidement accès au recours indemnitaire une fois le recours accélératoire épuisé (voir paragraphes 49-50 et 54).

⁸⁹ La Cour a constaté que le recours indemnitaire espagnol était effectif : voir *Caldas Ramírez de Arellano c. Espagne*, Req. n° 68874/01, décision du 28 janvier 2003.

87. En Pologne, la loi du 17 juin 2004 (tel qu'amendée avec effet au 1er mai 2009) prévoit les deux types de recours à la fois – accélération et indemnisation – qui s'appliquent aux procédures préalables au procès, judiciaires et d'exécution / de mise en oeuvre. Conformément à la loi, une partie à une procédure peut déposer une plainte alléguant que son droit à un procès dans un délai raisonnable a été violé si la procédure a duré plus longtemps que nécessaire pour examiner les circonstances factuelles et juridiques de l'affaire, ou pour mener à son terme une procédure d'exécution / de mise en œuvre de la décision. Les critères pour déterminer le caractère déraisonnable du délai sont fondés sur la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Lorsque cela est approprié, la juridiction qui examine la plainte est obligée d'ordonner, dans les deux mois suivants le dépôt de la plainte, au tribunal ou procureur compétent, de prendre toute action appropriée dans un délai fixé. (Une copie du formulaire de dépôt de plainte figure en Annexe I.)

88. Le texte des dispositions pertinentes de la loi, telle qu'amendée en 2009, dispose :

Article 2 (passages pertinents) :

“1. Des parties à une procédure peuvent se plaindre [dans le cadre de la procédure] d'une violation de leur droit à faire entendre leur cause dans un délai raisonnable si la procédure dure plus longtemps que nécessaire pour examiner les circonstances factuelles et juridiques de l'affaire (...) ou pour mener à son terme une procédure d'exécution ou une autre procédure concernant l'exécution d'une décision de justice (durée excessive d'une procédure).

1(a). L'article 2 § 1 doit s'appliquer de la même manière aux procédures préparatoires.

2. Afin de déterminer si une durée déraisonnable s'est produite dans une affaire, il convient de vérifier, en particulier : si le tribunal a agi en temps voulu et de manière correcte afin de se prononcer sur le fond de l'affaire ; si le procureur conduisant ou surveillant la procédure préparatoire a agi en temps voulu et de manière correcte afin de conclure une telle procédure ; ou si le tribunal ou la juridiction chargée de l'exécution a agi en temps voulu et de manière correcte pour conduire et conclure la procédure d'exécution ou toute autre procédure relative à la mise en œuvre de la décision de justice ; eu égard à la nature de l'affaire en question, à ses complexités factuelles et juridiques, à l'importance de l'affaire pour la partie qui a déposé plainte, aux questions qu'elle implique et du comportement des parties, plus particulièrement de celle qui allègue un délai déraisonnable de la procédure.”

Aux termes de l'article 3 :

« Une plainte peut être déposée par : ...

[Les paragraphes suivants prévoient l'application de ce principe en pratique dès lors qu'il s'applique à différentes formes de procédures et à celles qui peuvent avoir un intérêt à cet égard.]

Article 4 (passages pertinents) :

« 1. La plainte est examinée par la juridiction de rang immédiatement supérieur à celui de la juridiction qui conduit la procédure attaquée...”

[Les paragraphes suivants prévoient l'application de ce principe en pratique dès lors qu'il s'applique à différentes formes de procédures et à celles qui peuvent avoir un intérêt à cet égard.]

Le passage pertinent en l'espèce de l'article 5 se lit ainsi :

« 1. Une plainte relative à la durée excessive de la procédure doit être déposée pendant que la procédure est en cours (...) »

L'article 11 se lit ainsi :

“La juridiction doit prononcer sa décision dans un délai de deux mois après que la plainte ait été déposée.”

L’article 12 énonce les mesures que peut prendre la juridiction saisie de la plainte. Il est libellé comme suit :

- « 1. La juridiction saisie rejette toute plainte non fondée.
 - 2. Si la juridiction saisie estime que la plainte est fondée, elle conclut à la durée excessive de la procédure attaquée.
 - 3. A la demande du plaignant ou d’office, la juridiction saisie peut inviter la juridiction compétente au fond ou le procureur conduisant ou surveillant la procédure préparatoire, à prendre certaines mesures appropriées dans un délai déterminé, à moins que de telles instructions soient manifestement redondantes. De telles instructions ne concernent pas l’appréciation en fait et en droit de l’affaire.
 - 4. Si la plainte est fondée, la juridiction saisie peut, à la demande du plaignant, accorder une somme comprise entre 2 000 et 20 000 PLN à la charge du Trésor public ou à la charge de l’agent du tribunal chargé de l’exécution, lorsque la plainte concerne un délai déraisonnable dans une procédure conduite par ce dernier.»
 - 5. Si la somme doit être payée par le Trésor public, le paiement peut être fait par :
 - 1) la juridiction qui conduit la procédure dont la longueur est excessive, sur son propre budget ;
 - 2) le Bureau du Procureur itinérant dans le ressort duquel la procédure préparatoire retardée a été conduite et, pour les procédures préparatoires conduites par des branches locales du Bureau du Crime organisé du Bureau du Procureur national, par le Bureau du Procureur d’appel compétent, sur leurs propres budgets respectifs.
- ...”

L’article 15 offre un autre recours indemnitaire :

- « 1. Une partie dont la plainte a été accueillie peut demander, dans une procédure séparée, réparation du dommage subi du fait de la durée excessive de la procédure, soit au Trésor public ou, conjointement et solidairement, au Trésor public et à l’agent du tribunal chargé de l’exécution.
- 2. La décision déclarant la plainte fondée est contraignante pour la juridiction chargée des procédures civiles pour le préjudice ou l’indemnisation, en ce qui concerne la constatation d’un délai déraisonnable de la procédure.”

L’article 16 précise en outre que :

« Une partie qui n’a pas introduit de plainte relative à la durée excessive de la procédure en vertu de l’article 5 § 1 peut demander – au titre de l’article 417 du code civil – réparation pour le dommage résultant de la durée excessive de la procédure après la fin de l’examen de l’affaire sur le fond. »

L’article 17 concerne (en particulier) les frais de dépôt d’une plainte :

« 1. Le plaignant est tenu de verser 100 PLN pour frais de procédure.

(...)

3. Que la juridiction saisie estime la plainte fondée ou la rejette, elle rembourse les frais de procédure acquittés par le plaignant. »

L’article 18 contient les dispositions transitoires suivantes applicables dans les cas où la Cour est déjà saisie de requêtes :

« 1. Dans les six mois après la date d’entrée en vigueur de la présente loi, les personnes qui, avant cette date, ont saisi la Cour européenne des Droits de l’Homme (...) pour se plaindre d’une violation du droit à faire entendre leur cause dans un délai raisonnable garanti par l’article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales (...) peuvent déposer une plainte relative à la durée excessive de la procédure conformément aux dispositions de la présente loi si elles ont soumis leur requête à la Cour au

cours de la procédure litigieuse et si la Cour n'a pas encore adopté de décision sur la recevabilité de leur requête.

2. Toute plainte déposée en vertu du paragraphe 1 doit comporter la date à laquelle la requête a été introduite devant la Cour.

3. Le tribunal compétent informe immédiatement le Ministre des affaires étrangères de toute plainte déposée en vertu du paragraphe 1. »

89. La Cour a considéré ce recours comme étant effectif.⁹⁰

90. Antérieurement aux amendements de 2009, la Cour avait toutefois identifié certains manquements dans l'application de la loi de 2004 par les tribunaux polonais, en particulier ceux qui suivent, qui peuvent être instructifs pour d'autres Etats qui envisageraient d'adopter une approche similaire :

- (i) Les tribunaux nationaux ont constaté une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable mais n'ont accordé qu'une indemnisation insuffisante, voire aucune indemnisation.⁹¹ (Les amendements de 2009 augmentent le montant maximum qui puisse être accordé de 10 000 PLN (2 500 €) à 20 000 PLN (5 000 €) et exigent des juridictions internes qu'elles accordent au moins 2 000 PLN (500€) lorsqu'elles constatent des délais indus dans une procédure.)⁹²
- (ii) Les tribunaux nationaux n'ont pas pris en compte l'intégralité de la période d'examen de l'affaire par les tribunaux internes, tel que cela est exigé par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.⁹³ (Il est à présent spécifiquement requis des tribunaux qu'ils examinent la durée globale de la procédure.)
- (iii) Les tribunaux nationaux n'ont pas examiné les délais de la phase préalable au procès d'une procédure pénale. (La portée de la loi a été étendue pour inclure ces délais.)
- (iv) Les tribunaux nationaux n'ont pas pris en compte la période pendant laquelle la procédure était en cours avant l'entrée en vigueur de la Loi de 2004, considérant qu'elle n'avait pas d'effet rétroactif.⁹⁴

91. Outre la Loi de 2004, l'article 417 du Code civil prévoit une possibilité d'indemnisation pour les plaintes de durée déraisonnable des procédures déposées après que les procédures en question aient été achevées. Le paragraphe 3 de l'article 417 prévoit :

⁹⁰ Voir par exemple *Charzyński c. Pologne*, Req. n° 15212/03, décision du 1er mars 2005, paragraphe 39.

⁹¹ Voir *Jagiello c. Pologne*, Req. n° 59738/00, arrêt du 23 janvier 2007 et *Czajka c. Pologne*, Req. n° 15067/02, arrêt du 13 février 2007, paragraphe 56.

⁹² Il doit être relevé que fixer des maxima pour les montants d'indemnisation peut engendrer des difficultés, notamment dans les affaires de procédures exceptionnellement longues pour lesquelles le montant maximum ne constituerait pas une réparation suffisante. Les Etats devraient garantir qu'il soit possible d'arranger de telles affaires. En Pologne, cela est garanti par la possibilité de combiner le recours prévu à la Loi de 2004 avec celui prévu à l'article 417 du Code civil, pour lesquels il n'y a pas de montant maximum. En outre, les Etats qui souhaiteraient poursuivre une approche fondée sur la loi polonaise (ou tout autre recours interne existant avec un montant maximum d'indemnisation) devrait s'assurer que les caractéristiques soient ajustées pour tenir compte des circonstances nationales, y compris celles relatives au niveau des revenus.

⁹³ Voir *Majewski c. Pologne*, Req. n° 52690/99, arrêt du 11 octobre 2005, paragraphe 35 et *Wyszczelski c. Pologne*, Req. n° 72161/01, arrêt du 29 novembre 2005, paragraphe 26. Dans les deux affaires, les tribunaux nationaux n'ont examiné que la période après le renvoi de l'affaire à la cour d'appel.

⁹⁴ Voir *Kyzioł c. Pologne*, Req. n° 24203/05, arrêt du 12 février 2008, paragraphes 11 et 25; *Czaus c. Pologne*, Req. n° 18026/03, arrêt du 22 janvier 2008.

“Si la non-adoption d’un arrêt ou d’une décision a causé un dommage alors que la loi faisait obligation de rendre un tel arrêt ou une telle décision, il peut être demandé réparation une fois établi dans la procédure pertinente que la non-adoption de l’arrêt ou de la décision était contraire à la loi, à moins que des règles spéciales n’en disposent autrement.”

92. La pratique des juridictions internes polonaises confirme qu’il est possible de demander une satisfaction équitable pour le préjudice moral causé par la durée excessive des procédures sur la base de l’article 448 du Code civil, conjointement avec l’article 417. La Cour a constaté que le recours prévu par l’article 417 était effectif.⁹⁵

Plainte constitutionnelle

93. La Constitution de la République slovaque (telle qu’amendée avec effet au 1er janvier 2002) prévoit deux types de recours – accélératoire et indemnitaire – eu égard aux procédures judiciaires. Les passages pertinents de l’article 127 de la Constitution prévoient :

“1. La Cour constitutionnelle statue sur les plaintes émanant de personnes physiques ou morales qui estiment qu’il a été porté atteinte à leurs libertés ou droits fondamentaux, ou à des droits de l’homme et à des libertés fondamentales découlant d’un traité international ratifié par la République slovaque (...) sauf si une autre juridiction est compétente pour statuer sur la protection de ces droits et libertés.

2. Quand la Cour constitutionnelle reconnaît le bien-fondé d’une plainte, elle rend un arrêt annulant la décision définitive, la mesure particulière ou une autre ingérence qui emporte violation des droits et libertés énoncés au paragraphe 1. Si la violation a été causée par une omission, la Cour constitutionnelle peut ordonner à [l’autorité] qui a violé les droits ou libertés en cause de réaliser l’acte omis. Dans le même temps, la Cour constitutionnelle peut renvoyer l’affaire devant l’autorité concernée pour une autre procédure, ordonner à l’autorité concernée de s’abstenir de violer les libertés et droits fondamentaux (...) ou, le cas échéant, ordonner que l’auteur de la violation des droits ou libertés énoncés au paragraphe 1 rétablisse le *statu quo ante*.

3. Dans sa décision relative à une plainte, la Cour constitutionnelle peut accorder une indemnité financière appropriée à la personne dont les droits reconnus au paragraphe 1 ont été violés.”

94. La Cour a constaté que la plainte prévue à l’article 127 était un recours effectif. Les requérants, dans les affaires contre la Slovaquie concernant la durée excessive des procédures, devraient utiliser ce recours nonobstant le fait que la procédure soit entrée en vigueur après que les requêtes aient été déposées devant la Cour ou la Commission européenne des droits de l’homme.⁹⁶ La Cour a souligné par la suite que les requérants sont obligés d’utiliser le recours conformément aux exigences formelles et aux délais prévus dans le droit interne tel qu’interprété et appliqué par les tribunaux nationaux.⁹⁷ Il convient de noter à cet égard que, conformément à la pratique de la Cour constitutionnelle, une plainte constitutionnelle concernant des délais de procédure excessifs doit être déposée lorsque la procédure est pendante ; autrement, la plainte sera rejetée.

95. Néanmoins, la Cour a également identifié certains manquements dans l’application de l’article 127 par la Cour constitutionnelle, notamment :

⁹⁵ Voir *Krasuski c. Pologne*, Req. n° 61444/00, arrêt du 14 juin 2005, paragraphe 72.

⁹⁶ Voir *Andrášik et autres c. Slovaquie*, Req. n° 57984/00 etc., décision du 22 octobre 2002.

⁹⁷ Voir *Mazurek c. Slovaquie*, Req. n° 16970/05, décision du 3 mars 2009.

- (i) La Cour constitutionnelle a constaté une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable mais n'a accordé qu'une indemnisation insuffisante, voire aucune indemnisation.⁹⁸
- (ii) La Cour constitutionnelle n'a pas pris en compte la période totale de l'examen de l'affaire par les tribunaux internes, tel que cela est exigé par la Cour de Strasbourg.⁹⁹

96. Malgré ces manquements, la Cour a toutefois confirmé, en principe, l'effectivité de la plainte constitutionnelle dans de nombreuses affaires contre la République slovaque étant donné la réparation suffisante accordée par la Cour constitutionnelle.¹⁰⁰

⁹⁸ Voir, par exemple, *Komanický c. Slovaquie* (n°5), Req. n° 37046/03, arrêt du 13 octobre 2009; *Báňas c. Slovaquie*, Req. n° 42774/74, arrêt du 12 février 2008 ; *Judt c. Slovaquie*, Req. n° 70985/01, arrêt du 9 octobre 2007 ; *Magura c. Slovaquie*, Req. n° 44068/02, arrêt du 13 juin 2006 ; *Sika c. Slovaquie*, Req. n° 2132/02, arrêt du 13 juin 2006 ; *Palgutová c. Slovaquie*, Req. n° 9818/02, arrêt du 17 mai 2005 ; *Horváthová c. Slovaquie*, Req. n° 74456/01, arrêt du 17 mai 2005 ou *Gábriška c. Slovaquie*, Req. n° 3661/04, arrêt du 13 décembre 2005.

⁹⁹ Voir, notamment, *Keszeli c. Slovaquie*, Req. n° 34602/03, arrêt du 13 octobre 2009 ; *Softel c. Slovaquie* (n°2) Req. n° 32836/06, arrêt du 16 décembre 2008 ou *Mikolaj et Mikolajová c. Slovaquie*, Req. n° 68561/01, arrêt du 29 novembre 2006 ; *Jakub c. Slovaquie*, Req. n° 62216/00, arrêt du 28 février 2006.

¹⁰⁰ Voir, par exemple, *Bartl c. Slovaquie*, Req. n° 50365/08, décision du 6 octobre 2009 ; *Becová c. Slovaquie*, Req. n° 23788/06, décision du 18 septembre 2007 ; *Cervanová c. Slovaquie*, Req. n° 47623/06, décision du 9 janvier 2007, *Šedý c. Slovaquie*, Req. n° 72237/01, arrêt du 19 décembre 2006 ; *Machunka c. Slovaquie*, Req. n° 62217/00, décision du 27 juin 2006 ; *Končerková c. Slovaquie*, Req. n° 63946/00, décision du 9 mai 2006 ; *Bako c. Slovaquie*, Req. n° 60227/00, décision de recevabilité du 15 mars 2005 ; *Dubjaková c. Slovaquie*, Req. n° 67299/01, décision du 19 octobre 2004 ; *Eštók c. Slovaquie*, Req. n° 63994/00, décision du 28 septembre 2004 ou *Širancová c. Slovaquie*, Req. n° 62216/00, décision du 7 septembre 2004.

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 ;

Principes généraux

97. De toute évidence, les raisons pour lesquelles il est important que les procédures s'achèvent dans un délai raisonnable s'appliquent également aux procédures de recours destinées à accélérer ou à accorder réparation face à la durée excessive.

98. La Cour a ainsi, à maintes reprises, déclaré que “même si un recours est « effectif » dès lors qu'il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés, cette conclusion n'est valable que pour autant que l'action indemnitaire demeure elle-même un recours effectif, adéquat et accessible permettant de sanctionner la durée excessive d'une procédure judiciaire. On ne peut en effet exclure que la lenteur excessive du recours indemnitaire n'en affecte le caractère adéquat.”¹⁰¹

99. La Cour a également déclaré que “le versement tardif des sommes dues au requérant par le biais de la procédure d'exécution forcée ne saurait remédier au refus prolongé des autorités nationales de se conformer à l'arrêt, et qu'il n'opère pas une réparation adéquate [...] La Cour peut admettre qu'une administration puisse avoir besoin d'un laps de temps avant de procéder à un paiement ; néanmoins, s'agissant d'un recours indemnitaire visant à redresser les conséquences de la durée excessive de procédures, ce laps de temps ne devrait généralement pas dépasser six mois à compter du moment où la décision d'indemnisation devient exécutoire”.¹⁰²

100. De tels problèmes se sont manifestés en pratique dans plusieurs pays, y compris, par exemple, en Croatie (voir paragraphe 62 ci-dessus) et en France (voir paragraphe 82 ci-dessus).

101. Il doit également être relevé que les règles procédurales pour les recours accordant réparation dans un délai raisonnable, même si elles ne sont pas exactement les mêmes que pour les demandes ordinaires de dommages et intérêts, doivent se conformer au principe d'équité garanti par l'article 6 de la Convention.¹⁰³ A cet égard, la Commission de Venise a recommandé que “[l]es procédures de recours [soient] 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”.¹⁰⁴

102. En outre, les règles sur les frais de justice pour le dépôt d'un recours face à la durée excessive des procédures peuvent être différentes de celles applicables dans d'autres types de procédures et éviter de placer une charge excessive sur les requérants lorsque leur action est

¹⁰¹ Voir par exemple *Scordino c. Italie* (n° 1), Req. n° 36813/97, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 195.

¹⁰² Voir par exemple *Scordino c. Italie* (n° 1), op. cit., paragraphe 198.

¹⁰³ Voir par exemple *Scordino c. Italie* (n° 1), op. cit., paragraphe 200.

¹⁰⁴ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 246.

justifiée. Les frais ne devraient pas être excessifs afin de ne pas constituer une limitation déraisonnable au droit de déposer une telle requête.¹⁰⁵ A cet égard, il doit être relevé qu'en Pologne, les frais de justice demandés aux requérants sont automatiquement remboursés, que la Cour accepte ou rejette la requête (voir paragraphe 88 ci-dessus).

Exemples de pratiques nationales existantes

103. En ce qui concerne la nécessité de traiter les requêtes rapidement, plusieurs pays ont pensé à éviter le risque que des procédures de recours deviennent elles-mêmes excessivement longues en prévoyant des délais pour traiter de ces plaintes. C'est le cas de la Pologne (voir paragraphe 88 ci-dessus), et de la Croatie (voir la note de bas de page du paragraphe 60 ci-dessus). Tant la décision quant au fond que son exécution devraient être rapides.

104. En Bulgarie, lorsqu'un tribunal n'exécute pas une étape procédurale particulière en temps voulu, l'article 255 du Code civil bulgare de 2006 permet à une partie, à tout stade de la procédure, de déposer une requête afin que soit fixé un délai approprié pour l'exécution de cette étape. L'article 257 exige du juge de la juridiction supérieure qu'il examine la requête dans un délai d'une semaine après sa réception et, s'il considère le délai comme étant déraisonnable, qu'il fixe un délai pour l'exécution de l'étape procédurale.¹⁰⁶

105. En Slovaquie, l'article 56 § 5 de la Loi sur l'organisation de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, sur les procédures devant la Cour constitutionnelle et le Statut de ses juges, prévoit que, si la Cour constitutionnelle devait décider d'accorder une indemnisation financière appropriée, l'autorité qui a violé le droit ou la liberté fondamental(e) devrait être responsable du versement de cette somme au requérant, dans un délai de deux mois suivant l'entrée en vigueur de la décision de la Cour constitutionnelle.

¹⁰⁵ Voir par exemple *Scordino c. Italie* (n° 1), op. cit., paragraphe 201.

¹⁰⁶ La Cour de Strasbourg a constaté que le recours prévu à l'article 217a du Code civil était effectif, en principe, bien qu'il ne le soit pas, dans les faits, dans certaines affaires : voir par exemple *Jeliazkov et autres c. Bulgarie*, Req. n° 9143/02, arrêt du 3 avril 2008. Une partie du problème découlait du fait qu'il n'y ait pas de recours indemnitaire avec lequel ce recours puisse, si nécessaire, être combiné.

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 ;*

Principes généraux

106. Le niveau d'indemnisation attribué est un élément essentiel pour que le recours soit adéquat et ainsi effectif. Ce niveau dépend des caractéristiques et de l'efficacité du recours interne.¹⁰⁷

107. Lorsqu'un Etat a introduit un recours indemnitaire, ce dernier a une plus grande marge d'appréciation pour organiser ce recours interne de façon cohérente avec son propre système juridique et ses traditions, en conformité avec le niveau de vie du pays. Les tribunaux nationaux pourront se référer aux montants accordés au niveau national pour d'autres types de dommages et se fonder sur leur intime conviction, même si cela aboutit à l'octroi de sommes inférieures à celles fixées par la Cour dans des affaires similaires. Un Etat qui s'est doté de différents recours, dont un tendant à accélérer la procédure et un de nature indemnitaire, et dont les décisions, conformes à la tradition juridique et au niveau de vie du pays, sont rapides, motivées, et exécutées avec célérité, accorde des sommes qui, tout en étant inférieures à celles fixées par la Cour, ne sont pas déraisonnables.¹⁰⁸ Les Etats devraient considérer cela comme une incitation à mettre en place de nouveaux recours internes, en notant que le montant de l'indemnisation que la Cour souhaiterait voir payé à une victime, dans le cadre d'un recours combiné, pourrait être moindre que celui qui devrait être versé dans le cadre d'une approche purement indemnitaire.

108. Il y a une présomption solide, quoique réfragable, selon laquelle la durée excessive d'une procédure occasionnera un dommage moral.¹⁰⁹ La Cour a estimé qu'il est difficile de concilier cela avec une indemnisation qui serait conditionnée par la faute de l'Etat défendeur¹¹⁰ ; bien qu'il convient de relever que, selon les législations et pratiques de certains pays, la durée excessive d'une procédure implique une telle faute. Dans certains cas, la durée de la procédure n'entraîne qu'un dommage moral minime, voire pas de dommage moral du tout ; si tel est le cas, le juge national devra alors justifier sa décision en la motivant suffisamment.¹¹¹

109. Il est même possible de concevoir que la juridiction fixant le montant de l'indemnisation fasse état de son propre retard et qu'en conséquence, afin de ne pas pénaliser ultérieurement le requérant, elle accorde une réparation particulièrement élevée afin de combler ce retard supplémentaire.¹¹²

¹⁰⁷ Voir *Apicella c. Italie*, Req. n° 64890/01, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 94.

¹⁰⁸ Voir *Apicella c. Italie*, op. cit., paragraphes 78 et 95.

¹⁰⁹ Voir *Apicella c. Italie*, op. cit., paragraphe 93.

¹¹⁰ Voir *Bourdov c. Russie (n° 2)*, Req. n° 33509/04, arrêt de la Grande Chambre du 15 janvier 2009, paragraphe 111.

¹¹¹ Voir *Apicella c. Italie*, op. cit., paragraphe 93. Pour les exemples d'affaires où l'indemnisation n'était pas nécessaire, voir *Šedý c. Slovaquie*, Req. n° 72237/01, arrêt du 19 décembre 2006, paragraphes 90-92 et *Nardone c. Italie*, Req. n° 34368/02, décision du 25 novembre 2004.

¹¹² Voir *Apicella c. Italie*, op. cit., paragraphe 96.

110. Las autoridades ont besoin de temps pour procéder au paiement, la période ne devrait néanmoins pas excéder six mois à compter de la date à laquelle la décision accordant une indemnisation devient exécutoire.¹¹³

Exemples de pratiques nationales existantes

111. Dans les réponses apportées au questionnaire administré par la Commission de Venise, les informations suivantes ont été fournies :¹¹⁴

- (i) Au Danemark, les tribunaux trouvent des orientations dans le niveau d'indemnisation fixé par la Cour lorsqu'ils accordent réparation.
- (ii) En Lituanie, les mêmes critères que ceux qui sont appliqués par la Cour sont utilisés. Le montant maximal d'indemnisation n'est pas fixé.
- (iii) En Pologne, le montant d'indemnisation dépend des circonstances individuelles de l'affaire, les tribunaux nationaux doivent appliquer les critères fixés par la Cour.
- (iv) En Slovaquie, lorsque la Cour constitutionnelle statue sur une demande d'indemnisation financière pour un dommage moral, elle examine généralement également la jurisprudence pertinente de la Cour. Il n'y a, selon la loi, pas de montant d'indemnisation maximum à accorder.
- (v) En outre, au Royaume-Uni, dans les affaires relativement rares dans lesquelles une réparation est possible, cette-dernière est liée aux critères de la Cour. Aucun montant maximum n'est prescrit.

¹¹³ Voir *Bourdiv c. Russie* (n° 2), op. cit., paragraphe 108.

¹¹⁴ Voir "Réponses au questionnaire" doc. CDL(2006)026.

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 ;

Principes généraux

112. La réparation non-financière peut prendre la forme d'une réduction appropriée de certains coûts, de la peine ou de tout préjudice dont l'individu pourrait également souffrir. En effet, une telle réparation peut s'avérer d'une plus grande valeur pour l'individu et peut, pour le surplus, avoir des avantages budgétaires pour les autorités nationales concernées dès lors qu'elle n'implique pas de dépenses. Il est toutefois impératif que cette réparation soit accordée conformément aux intérêts de la justice dans leur ensemble (voir également le paragraphe 115 ci-dessous).

113. La Cour a déclaré que la réduction de la peine sur le fondement de la durée excessive des procédures ne retire, en principe, pas à l'individu concerné sa qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention. Cette règle générale fait néanmoins l'objet d'une exception lorsque les autorités nationales ont reconnu de manière suffisamment claire le manquement à respecter l'exigence du délai raisonnable et ont accordé réparation en réduisant la peine de manière expresse et mesurable.¹¹⁵

114. La Commission de Venise a noté qu'«[a]u 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».¹¹⁶

Exemples de pratiques nationales existantes

Procédures pénales

115. En Belgique, l'article 21 (c) du Code de procédure pénale prévoit que les tribunaux peuvent condamner par simple déclaration de culpabilité, c'est-à-dire sans peine, ou imposer une peine inférieure au minimum légal si la procédure a été d'une durée déraisonnable. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, la réduction de la peine doit être réelle et mesurable en comparaison avec la peine que la Cour aurait imposé si elle n'avait pas estimé que la procédure a été excessivement longue. La Cour de cassation a cependant accepté que lorsque la durée excessive a affecté l'administration des preuves ou les droits de la défense, une décision selon laquelle la poursuite est irrecevable puisse être requise. La réponse de la Belgique au questionnaire de la Commission de Venise relève qu'une simple déclaration de culpabilité n'empêche pas une décision sur les plaintes civiles y relatives, tandis qu'une décision selon laquelle la poursuite est irrecevable signifie qu'il n'est plus possible de statuer sur l'action civile.¹¹⁷

¹¹⁵ Voir par exemple *Beck c. Norvège*, Req. n° 26390/95, arrêt du 26 septembre 2001, paragraphe 27.

¹¹⁶ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 240.

¹¹⁷ Voir doc. CDL(2006)026, p.23.

Procédures administratives

116. En Autriche, l'article 51 § 7 de la loi pénale administrative de 1991 prévoit que, suite à l'expiration d'une période de quinze mois après qu'un appel ait été interjeté à l'encontre d'une amende dans une procédure dans laquelle seul le défendeur a le droit de faire appel, l'amende doit devenir inefficace selon la loi et la procédure doit être abandonnée. La durée des procédures devant la Cour constitutionnelle, la Cour administrative ou la Cour de justice des Communautés européennes ne doit pas être incluse dans cette période.

117. Dans une affaire autrichienne concernant des infractions à la sécurité routière, un collège administratif indépendant a expressément reconnu que la durée de la procédure a été excessive et a d'abord réduit les amendes de 1 162 € à 650 €, considérant que la durée de la procédure devait être considérée comme une circonstance spéciale justifiant la réduction, puis au minimum applicable de 581 € du fait de la durée excessive de la procédure. Comparée à l'amende initiale qui était deux fois plus élevée, cela constitue une réduction considérable. Celle-ci a été expressément accordée pour compenser la durée excessive de la procédure. La Cour de Strasbourg a ainsi été satisfaite que la réparation pour la durée déraisonnable de la procédure soit accordée d'une manière expresse et mesurable.¹¹⁸

¹¹⁸ Voir *Mittelbauer c. Autriche*, Req. n° 2027/06, décision du 12 février 2009.

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 ;

Principes généraux

118. L'application de nouvelles mesures aux affaires de durée excessive des procédures qui font ou pourraient encore faire l'objet d'une requête individuelle devant la Cour présente l'avantage d'étendre leur portée pour inclure les affaires qui, sans cela, ne pourraient pas faire l'objet de recours internes. Cela peut également entraîner des avantages budgétaires pour les Etats (voir paragraphe 108 ci-dessus).

119. L'application de nouvelles mesures aux cas existante peut être sujette à des limitations variées. Elle peut, par exemple, être limitée aux affaires dans lesquelles des requêtes ont d'ores et déjà été déposées devant la Cour de Strasbourg, ou elle ne peut avoir un effet que pour une période limitée après que les mesures soient entrées en vigueur.

Exemples de pratiques nationales existantes

120. Ainsi qu'il l'a été noté précédemment, la loi polonaise de 2004 comprend une disposition sur la rétroactivité (voir l'article 18 au paragraphe 88 ci-dessus). Celle-ci ne s'applique qu'aux affaires pendantes.

121. En République tchèque, les amendements à la Loi n° 82/1998 (sur la responsabilité de l'Etat pour préjudice causé dans l'exercice de l'autorité publique par une irrégularité dans une décision ou la conduite d'une procédure) ont prévu une indemnisation adéquate (y compris pour le dommage moral) pour violations de l'exigence du délai raisonnable. Les amendements ont un effet rétroactif, afin que le requérant, dont l'affaire est déjà pendante devant la Cour de Strasbourg, puisse avoir la possibilité d'obtenir un recours indemnitaire au niveau interne dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur des amendements.

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.

122. Comme cela est indiqué en introduction, le Guide de bonnes pratiques est destiné à expliquer l'importance de la Recommandation et à fournir des orientations, y compris sous la forme d'exemples concrets, sur la manière dont les différentes dispositions pourraient être mises en œuvre. C'est le pendant essentiel de la Recommandation elle-même.

123. La disposition appelant les Etats à traduire, publier et diffuser la Recommandation et son Guide de bonnes pratiques est fondée sur la Recommandation Rec(2002) 13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention et de la jurisprudence de la Cour. Les violations du droit à un procès dans un délai raisonnable, et le manque de recours internes effectifs pour de telles violations, constituent le plus grand nombre de violations dans les requêtes devant la Cour et sont ainsi à l'origine d'une proportion considérable du nombre d'affaires pendantes. La Recommandation et le Guide sont eux-mêmes fondés sur l'importante jurisprudence de la Cour sur cette question. Il est ainsi totalement justifié, en particulier dans les Etats dans lesquels le problème est répandu ou structurel, que la Recommandation et le Guide soient traduits, le cas échéant, et publiés et diffusés à toutes ces instances nationales potentiellement impliquées dans la recherche d'une solution.

Annexe 1

Varsovie, le 15 septembre 2009

Cour Régionale de Varsovie
(la Cour compétente pour statuer sur le cas)
via
Tribunal de Première Instance de Varsovie
(la Cour ayant statué en première instance)

Jan Kowalski, Varsovie, ul. Kolejowa 144
(requérant)
Concernant l'action de Jan Kowalski (avec la
participation de Henryk Kowalski) pour le partage de
la succession.
(détails de l'affaire initiale)

Plainte pour violation du droit à un procès dans un délai raisonnable

J'intente une action pour constatation d'une durée excessive des procédures s'étant produite dans l'affaire No. XXX. NS 1000/03 qui est actuellement examinée par le Tribunal de Première Instance de Varsovie et :

1. pour l'émission d'instructions à la Cour saisie de l'affaire afin de mener une action appropriée dans un délai fixé, en
 - demandant de toute urgence à l'expert de préparer un avis dans les 7 jours et de le soumettre avec les dossiers de l'affaire à la Cour ;
 - fixant une audience dans les 21 jours.
2. pour obtenir du Trésor Public la somme de 6000 PLN pour la durée excessive des procédures susmentionnées.

Les preuves jointes à la plainte doivent contenir les informations suivantes :

1. la durée des procédures et les conséquences que celle-ci a engendré pour le requérant – afin de justifier la demande de réparation financière ;
2. la date de la première audience et les intervalles injustifiées entre les audiences ;
3. le délai de réponse et la régularité des activités entreprises par la Cour et les parties ;
4. l'indication de savoir si la Cour avait préparé les audiences correctement et si la Cour a pleinement profité de celles-ci ;
5. l'indication de savoir si l'instruction de l'audience des preuves a été adéquatement menée et à quel stade de la procédure elle a eu lieu ;
6. les conditions de prise des décisions d'appel et des décisions relatives aux requêtes formelles déposées par les parties ;
7. le délai de réponse de la préparation des avis de l'expert et la variété des mesures disciplinaires imposées par la Cour ;
8. l'imposition d'un encadrement administratif des procédures ;
9. la complexité de l'affaire ;

10. l'attitude participative des parties au regard de la durée des procédures, en particulier, la soumission des longues plaidoiries qui ont exigé d'entreprendre des activités additionnelles, la soumission progressive de nouveaux griefs, faits et preuves, l'absence lors des audiences, la soumission de demandes de renvoi d'audiences ;
11. le pronostic pour les conclusions des procédures et pour les activités indispensables à mettre en oeuvre – afin de justifier la demande pour la transmission d'instructions à la Cour.

.....
(signature du demandeur)