

Délai raisonnable : l'exigence d'un recours effectif en droit interne

1. La Cour européenne des droits de l'homme semblait jusqu'il y a peu considérer qu'il n'était pas nécessaire, après avoir opéré un constat de violation de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Convention ») résultant de la durée excessive d'une procédure (article 6, § 1, de la Convention), d'examiner le moyen pris de l'absence de recours effectif permettant de faire valoir le grief du dépassement du délai raisonnable devant une instance nationale (article 13 de la Convention)¹.

En rendant leur arrêt dans l'affaire *Kudla c. Pologne*², les magistrats de la Cour européenne des droits de l'homme, réunis en grande chambre, ont affirmé presque unanimement³ que le temps était venu de revoir leur jurisprudence.

2. On sait que l'article 13 de la Convention exige qu'il soit permis à toute personne subissant une atteinte à un droit protégé par la Convention de faire examiner son grief dans l'ordre juridique interne. Ce texte entretient naturellement certaines relations avec l'article 6, § 1, siège des garanties relatives au bon fonctionnement du système judiciaire. Pour bénéficier du recours effectif garanti par l'article 13, le requérant doit, de manière défendable, se prétendre victime d'une violation d'une disposition de la Convention : lorsque la violation alléguée par le requérant relève par ailleurs de l'article 6, § 1, en son domaine civil ou pénal, comment les deux textes doivent-ils être appliqués ?

La Cour a généralement estimé qu'il n'était pas nécessaire, après avoir constaté une violation de l'article 6, § 1, de réexaminer l'affaire sous l'angle de l'article 13. En effet, l'article 6, § 1, revêt à l'égard du droit à un recours effectif le caractère de *lex specialis* : tant en ce qui concerne la nature ou les pouvoirs de l'instance nationale compétente (qui ne doit pas nécessairement être de nature juridictionnelle) qu'au regard de l'effectivité du recours (seule une irrégularité grave peut priver le recours de son caractère effectif), les garanties procédurales propres à l'article 13⁴ demeurent en deçà du niveau d'exigence de l'article 6, qui constitue, dans le système de la Convention, le « label de qualité » d'une justice équitable et efficace.

¹ Voy. not. les affaires *Pizzetti c. Italie*, 26 fév. 1993, § 21 ; *Stamoulakatos c. Grèce (n° 2)*, 26 nov. 1997, § 41 ; *Bouilly c. France*, 7 déc. 1999, § 27 ; *Giuseppe Tripodi c. Italie*, 25 janv. 2000, § 15.

² Cour eur. d. h., *Kudla c. Pologne*, 26 oct. 2000.

Cet arrêt a fait l'objet des très intéressants commentaires de Pierre Lambert (« Vers un recours interne effectif contre la durée excessive des procédures », JT, 2001, p. 222), et de Philippe Frumer (« Le recours effectif devant une instance nationale pour dépassement du délai raisonnable, un revirement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. », J.T.D.E, n° 77, 2001, pp. 49-53).

³ La décision a été prise à seize voix contre une.

⁴ Pour un commentaire détaillé, voy. not. Velu, J., et Ergec, R., *La Convention européenne des droits de l'homme*, rép. prat. dr. b., complément, t. VII, Bruylant, 1990, §§ 102-131 ; Drzemczewski, A., et Giakoumopoulos, G., « Article 13 », in Pettiti, L.-E., Decaux, E., et Imbert, P.-H., *La Convention européenne des droits de l'homme, commentaire article par article*, Economica, 2^e éd., 1999 ; de Bruyn, D., « Le droit à un recours effectif », in, *Les droits de l'homme au seuil du III^e millénaire, recueils en hommage à Pierre Lambert*, Bruylant, 2000, pp. 185 à 205.

Il apparaît dès lors qu'il n'y a, lorsque les deux articles entrent en concurrence, « *aucun intérêt juridique à réexaminer (une affaire) sous l'angle des exigences moins sévères de l'article 13.* »⁵ Comme le note la Cour à titre illustratif, lorsqu'un requérant revendique le respect d'un droit de caractère civil, tel que le droit de propriété protégé par l'article 1 du premier Protocole additionnel, « *les exigences de l'article 6, qui impliquent toute la panoplie des garanties propres aux procédures judiciaires, sont plus strictes que celles de l'article 13, qui se trouvent absorbées par elles.* »⁶

Il en va de même quand la violation alléguée concerne le droit d'accès à un tribunal : puisque l'article 6 comprend le droit de saisir une juridiction lorsqu'est en jeu un droit de caractère civil, l'article 13 est redondant et n'apporte rien au débat. Comme le note Ph. Frumer, « *dans ce cas, le droit d'accès prévu à l'article 6 doit être considéré comme un moyen spécifique d'assurer le droit à un recours effectif* »⁷.

3. En revanche, la théorie de l'absorption que l'on vient d'évoquer ne permet pas de résoudre l'hypothèse où le requérant devant la Cour n'a pas eu accès à un recours effectif devant une instance nationale pour faire valoir son droit à voir sa cause jugée endéans un délai raisonnable. Dans ce cas, il se pose clairement une question distincte au regard de l'article 13 ; il peut être intéressant de relever que le grief défendable porte ici sur un droit de nature procédurale (reconnu à l'article 6, §1) et non sur un droit matériel tel que, par exemple, le droit de propriété.

Pourtant, lorsqu'elle donnait raison aux plaignants en condamnant, sur pied de l'article 6, § 1, la durée excessive d'une procédure, la Cour refusait généralement de se placer sur le terrain de l'article 13 et laissait sans réponse l'argument pris de l'impossibilité de faire valoir le grief du dépassement du délai raisonnable devant les instances nationales⁸. Peut-être les juges estimaient-ils qu'une fois une violation de la Convention établie, la voie était ouverte à l'attribution d'une forme ou l'autre de réparation du dommage subi par le requérant, ce qui donnait au litige une issue satisfaisante ?

Reconnaissant expressément qu'elle opère un revirement de jurisprudence, la Cour affirme, dans l'arrêt annoté, que « *la question de savoir si le requérant dans une affaire donnée a pu faire statuer dans un délai raisonnable sur une contestation relative à des droits ou obligations de caractère civil ou sur une accusation en matière pénale, est juridiquement distincte de celle de savoir s'il disposait, en droit interne, d'un recours effectif pour se plaindre à cet égard.* »⁹ En conséquence, la Cour examine l'un et l'autre des griefs soulevés par M. Kudla, et constate, outre le manquement à l'article 6, § 1, de la Convention, une violation de l'article 13.

Par contre, l'arrêt laisse ouverte la question de l'application de l'article 13 aux différents aspects du droit à un tribunal consacré par l'article 6, § 1¹⁰.

4. La Cour ne dissimule pas la motivation profonde de sa décision dans l'affaire *Kudla* : confrontée à un nombre croissant de requêtes relatives au dépassement du délai raisonnable, elle entend rappeler que la lenteur excessive de la justice constitue un danger important pour l'Etat de droit. Dans la même perspective, on peut évoquer les

⁵ *Kudla c. Pologne*, § 146.

⁶ *Kudla c. Pologne*, § 146.

⁷ Frumer, Ph., op. cit., § 10.

⁸ Voy. les affaires précitées, note 1.

⁹ *Kudla c. Pologne*, § 147 (c'est moi qui souligne).

¹⁰ *Kudla c. Pologne*, § 151 ; Frumer, Ph., op. cit., § 13.

nombreuses affaires provoquées par les dysfonctionnements de la justice italienne, qualifiés par la Cour de « *pratique contraire à la Convention* », ou, comme le souligne Pierre Lambert, certaines lenteurs de la justice belge¹¹. C'est donc à une situation grave que la Cour veut porter remède : la société démocratique qui constitue à la fois le but et le critère ultime de la Convention, ne peut s'accommoder de l'enlisement de la justice dans le temps. Telle est la leçon adressée aux Etats.

5. Evoquant le caractère subsidiaire du mécanisme juridictionnel instauré par la Convention, la Cour rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes – préalable à la saisine de la Cour – suppose l'existence d'un recours effectif en droit interne, énoncée à l'article 13, qui établit au profit des justiciables une garantie supplémentaire des droits. « *Le droit de chacun à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable ne peut être que moins effectif s'il n'existe aucune possibilité de saisir d'abord une autorité nationale des griefs tirés de la Convention* »¹², et il revient donc aux Etats membres du Conseil de l'Europe de permettre aux justiciables de se plaindre devant les autorités nationales de la durée excessive d'une procédure.

Pareil recours ne contribuera-t-il pas plutôt, comme le prétendait le gouvernement polonais, à rallonger encore la procédure dont l'excessive longueur est alléguée ? La Cour ne se rallie pas à ce point de vue, et répond qu'il relève de la marge d'appréciation de l'Etat d'organiser le recours exigé par l'article 13, tout en précisant que cela « *n'implique pas en soi un appel contre la décision sur l'accusation en matière pénale ou sur la contestation relative aux droits ou obligations de caractère civil.* »¹³ Et la Cour de renvoyer, pour achever sa démonstration, aux exemples tirés de sa jurisprudence en matière d'épuisement des voies de recours internes : dans la décision d'irrecevabilité n° 39521/98 dans l'affaire *Gonzalez Marin c. Espagne*, elle a jugé que la possibilité de formuler une demande en réparation auprès du ministère de la Justice pour fonctionnement anormal de la justice, inscrite aux articles 292 et suivants de la Loi organique relative au Pouvoir judiciaire, constitue un recours dont le requérant aurait dû faire usage avant de saisir la Cour. De même, dans la décision d'irrecevabilité n° 32082/96 dans l'affaire *Tomé Mota c. Portugal*, la procédure de demande d'accélération de la procédure fondée sur les articles 108 et 109 du Code de procédure pénale portugais a été considérée comme un recours utile, dont le requérant devait faire usage avant de saisir la Cour.

6. L'instance nationale au sens de l'article 13 ne doit pas nécessairement être une juridiction ; toutefois, si l'instance nationale ne relève pas du monde judiciaire, elle doit se révéler impartiale et indépendante, et posséder le pouvoir de statuer par une décision obligatoire¹⁴. Par ailleurs, « *l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul.* »¹⁵

Selon les exemples suggérés par la Cour, le recours interne en matière de délai raisonnable tend soit à l'accélération de la procédure, pour autant qu'elle soit encore pendante, soit à la réparation du préjudice provoqué par sa durée anormale. Dans cette seconde hypothèse, c'est la responsabilité de l'Etat pour n'avoir pu garantir le droit de

¹¹ Lambert, P., « Vers un recours interne effectif contre la durée excessive des procédures », JT, 2001, p. 222.

¹² *Kudla c. Pologne*, § 152.

¹³ *Kudla c. Pologne*, § 154.

¹⁴ Velu, J., et Ergéc, R., op. cit., §§ 126 et 127 ; Drzemczewski, A., et Giakoumopoulos, G., op. cit., p. 466.

¹⁵ Voy. not. Cour eur. d. h., *Silver et autres c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983, § 113 ; *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 nov. 1996, § 145 ; *Kudla c. Pologne*, précité, § 157.

chacun à voir sa cause jugée endéans un délai raisonnable qui doit être mise en cause, comme elle le serait à la suite d'une requête devant la Cour elle-même.

Répondant à l'inquiétude de voir ce recours prolonger encore la procédure, Pierre Lambert suggère d'assigner l'Etat en référé, les ordonnances rendues devant être « assorties d'astreintes proportionnées à la mesure de la négligence dénoncée. »¹⁶ En matière pénale, la loi du 30 juin 2000, publiée au Moniteur en date du 2 décembre 2000, insère dans le Code de procédure pénale un article 21ter, dont l'objet est de permettre au juge, lorsque la durée des poursuites pénales dépasse le délai raisonnable, de prononcer la condamnation par simple déclaration de culpabilité ou de prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi.

7. Reste alors la voie de l'indemnisation. Dans cette perspective, il est intéressant de signaler que l'Ordre français des avocats du Barreau de Bruxelles a récemment pris la décision de lancer des citations contre l'Etat pour que les victimes de l'arriéré judiciaire puisse obtenir réparation du dommage provoqué par l'excessive lenteur de la justice belge¹⁷.

L'action en responsabilité suppose qu'un préjudice ait été causé ; s'agissant du dépassement du délai raisonnable, le dommage paraît réalisé dès que la durée de la procédure excède la mesure du raisonnable : il en découle que le dommage peut être considéré comme établi alors même que le processus judiciaire se poursuit. Selon le même raisonnement, la Cour a pu, par le passé, accepter d'être saisie de requêtes alléguant une violation du droit à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable avant la fin de la procédure interne¹⁸.

Désormais, l'examen du grief relatif à la durée excessive d'une procédure est renvoyé aux ordres juridiques nationaux : il en découle que la requête fondée sur une allégation du dépassement du délai raisonnable ne sera déclarée recevable par la Cour européenne qu'à la condition que le requérant ait au préalable fait usage des voies de recours internes disponibles, pour autant que celles-ci revêtent un caractère « utile » au sens de la jurisprudence relative à l'article 35 de la Convention. Telle est la conséquence, pour le requérant potentiel, de la leçon adressée aux Etats...

Pierre-François Docquir
Avocat au Barreau de Bruxelles
Assistant au Centre de Philosophie du Droit (U.L.B.)
avril 2001

Publié dans : *C.D.P.K.*, 2001/3, pp. 273-276

¹⁶ Voy. Lambert, P., « Vers un recours interne effectif contre la durée excessive des procédures », op. cit.

¹⁷ Voy. Le Soir du jeudi 15 mars 2001, « L'Etat devra-t-il payer l'arriéré judiciaire ? ».

¹⁸ Voy. Quilleré-Masjoub, F., *La défense du droit à un procès équitable*, Bruylant, 1999, p. 277, qui précise que de nombreuses requêtes dénonçant une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable ont été déclarées recevables alors même que la procédure était encore pendante devant les instances nationales (arrêt *Sporrong & Lönnroth c. Suède*, 23 sept. 1982 ; affaires françaises concernant « l'affaire du sang contaminé » ; multiples affaires italiennes).