

DE L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES EN CAS DE DÉPASSEMENT DU DÉLAI RAISONNABLE

PAR

Marie-Aude BEERNAERT

*Chargée de cours
à l'Université catholique de Louvain*

1. Une énorme partie du contentieux soumis à la Cour européenne des droits de l'homme concerne des affaires dans lesquelles les requérants invoquent une violation du droit, garanti par l'article 6, § 1^{er} de la Convention, à voir leur cause examinée dans un délai raisonnable.

2. Le problème n'est pas neuf⁽¹⁾, mais il est devenu plus critique encore avec l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, puisque c'est désormais à la Cour elle-même qu'il revient de traiter ce volumineux contentieux, jadis traité pour l'essentiel par la Commission et le Comité des ministres.

3. De manière assez compréhensible, la Cour a cherché à se décharger autant que possible de ce type de requêtes en mettant les Etats Parties face à leurs responsabilités et en les incitant à créer, dans leurs systèmes juridiques nationaux, un recours effectif permettant aux justiciables de se plaindre de la durée excessive d'une procédure. C'est ainsi que dans son arrêt *Kudla c. Pologne*, rendu en Grande chambre le 26 octobre 2000, elle a estimé nécessaire de se prononcer séparément sur le grief tiré de l'absence d'un recours effectif au sens de l'article 13, nonobstant le fait qu'elle avait déjà conclu à la violation de l'article 6, § 1 pour manquement à l'obligation d'assurer au requérant un procès dans un délai raisonnable. Il

(1) Voy. les chiffres cités, en septembre 2001, dans le rapport du Groupe d'évaluation créé par le Comité des ministres et chargé d'étudier les moyens possibles de garantir l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme : on peut y lire (§ 27) que sur un total 5 307 requêtes déclarées recevables entre 1955 et 1999, plus de (*sic*) 3 129 alléguaient que la durée de la procédure interne avait excédé la durée raisonnable prévue à l'article 6 paragraphe 1 de la Convention. Le rapport peut être consulté en ligne, à l'adresse <http://cm.coe.int/stat/f/Public/2001/rapporteur/clcedh/f2001egcourt1.htm>.



s'agissait d'un revirement de jurisprudence ⁽²⁾ dicté par des considérations pragmatiques ⁽³⁾ et la Cour ne s'en est pas cachée à l'époque, puisque elle a explicitement motivé son attitude nouvelle par le fait qu'elle devait faire face à « l'introduction devant elle d'un nombre toujours plus important de requêtes dans lesquelles se trouve exclusivement ou principalement allégué un manquement à l'obligation d'entendre les causes dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6, § 1 » ⁽⁴⁾.

4. Dans la foulée de l'arrêt *Kudla* ⁽⁵⁾, plusieurs des Etats Parties à la Convention ont intégré dans leur système juridique interne un recours qui permet aux justiciables de se plaindre du caractère déraisonnable de la durée d'une procédure et que les requérants sont désormais tenus d'exercer avant de s'adresser à la Cour européenne des droits de l'homme. C'est notamment le cas des systèmes français et italien (I).

5. L'existence nouvelle de ces voies de recours internes n'a toutefois guère contribué, jusqu'ici, à désengorger le rôle de la Cour. Celle-ci a, en effet, continué à devoir traiter un nombre important de requêtes alléguant un dépassement du délai raisonnable ⁽⁶⁾, qu'il s'agisse de requêtes introduites avant que la voie de recours concernée ne soit devenue opposable aux justiciables aux fins de l'article 35 de la Convention (II), ou, au contraire, d'affaires portées

(2) Pour des affaires dans lesquelles la Cour s'était, précédemment, refusée à examiner le grief tiré de l'article 13, jugeant que cela ne s'imposait pas dès lors qu'elle avait déjà constaté une violation du droit à faire entendre sa cause dans un délai raisonnable au sens de l'article 6, voy. notamment *Pizzetti c. Italie*, arrêt du 26 février 1993, § 21; *Bouilly c. France*, arrêt du 7 décembre 1999, § 27 et *Giuseppe Tripodi c. Italie*, arrêt du 25 janvier 2000, § 15.

(3) Dans le même sens, voy. P. 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 », *Journal trib. dr. eur.*, 2001, p. 52 et J.F. FLAUSS, « Le droit à un recours effectif au secours du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique », *Rev. trim. dr. h.*, 2002, p. 179.

(4) Cour eur. dr. h., *Kudla c. Pologne*, arrêt du 26 octobre 2000, § 148.

(5) Pour des arrêts ultérieurs de la Cour, confirmant la jurisprudence *Kudla*, voy. notamment *Horvat c. Croatie*, arrêt du 26 juillet 2001, *Selva c. Italie*, arrêt du 11 décembre 2001, *Nouhaud et autres c. France*, arrêt du 9 juillet 2002, *Konti-Arvaniti c. Grèce*, arrêt du 10 avril 2003 et *Hartman c. République Tchèque*, arrêt du 10 juillet 2003.

(6) Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2000, sur 695 arrêts rendus, la durée de procédures était en cause dans 517 affaires; en 2001, 479 arrêts sur les 888 prononcés concernaient principalement la durée de procédures; elle était encore en cause dans 471 arrêts sur un total de 844 en 2002, et dans 263 arrêts sur un total de 703 en 2003. Ces chiffres sont issus des « aperçus » de la jurisprudence de la Cour qui peuvent être consultés à l'adresse <http://www.echr.coe.int/Fr/InfoNotesAndSurveys.htm>.



devant la Cour après que la voie de recours interne ait été exercée, mais sans donner pour autant satisfaction au(x) requérant(s) (III). A ces deux cas de figure, s'en ajoute depuis peu un troisième : celui des affaires dans lesquelles les requérants se plaignent de la durée déraisonnable du recours même par lequel ils ont dénoncé en droit interne la durée excessive de la procédure principale à laquelle ils étaient parties (IV).

I. — Des possibilités nouvelles d'obtenir réparation en droit interne en cas de dépassement du délai raisonnable

6. Les systèmes juridiques français et italien offrent actuellement, l'un comme l'autre, un recours effectif de droit interne aux justiciables qui se plaignent de la durée déraisonnable d'une procédure. Ce ne sont pas les seuls États Parties à la Convention à prévoir un recours de ce type, mais nous nous limiterons à l'examen de ces deux seuls exemples, dans la mesure où ils sont particulièrement représentatifs des deux voies que peut emprunter l'instauration d'un tel recours : la voie de l'évolution jurisprudentielle (A) ou celle de l'intervention législative spécifique (B).

A. — *Le cas de la France :* *les jurisprudences Gauthier et Magiera*

7. Le Code de l'organisation judiciaire français comporte un article L. 781-1 aux termes duquel « l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement defectueux du service de justice ». Conformément à la seconde phrase du même article, cette responsabilité n'est toutefois engagée « que par une faute lourde ou par un déni de justice ».

8. A la fin des années '80 déjà, le gouvernement français avait pris l'habitude d'invoquer cette disposition pour opposer aux griefs tirés de la durée excessive d'une procédure judiciaire une exception d'irrecevabilité liée au défaut d'épuisement des voies de recours internes. La Commission avait toutefois systématiquement rejeté l'exception, estimant que le gouvernement ne démontrait pas que le recours en question était accessible et effectif, dès lors qu'il n'invoquait qu'une décision isolée faisant application de l'article L. 781-1



en cas de manquement à la règle du délai raisonnable, sans rapporter la preuve d'une jurisprudence qui soit véritablement établie ⁽⁷⁾.

9. Une dizaine d'années plus tard, le gouvernement français revint à la charge, mais en se prévalant, cette fois, de nouveaux développements jurisprudentiels, et, en particulier, d'une certaine affaire *Gauthier*, dans laquelle le tribunal de grande instance de Paris avait fait droit à une demande d'indemnisation au titre de la durée excessive d'une procédure judiciaire, en interprétant la notion de déni de justice au sens de l'article L. 781-1 comme étant « tout manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu qui comprend le droit pour tout justiciable de voir statuer sur ses prétentions dans un délai raisonnable ». Prononcé le 5 novembre 1997, ce jugement du tribunal de grande instance ⁽⁸⁾ fut ultérieurement confirmé par la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 20 janvier 1999 ⁽⁹⁾, devenu définitif deux mois plus tard, à l'expiration du délai de pourvoi en cassation. Il fut apparemment suivi de plusieurs autres arrêts et jugements de première instance faisant application des mêmes principes. Au vu de cette évolution jurisprudentielle, la Cour européenne des droits de l'homme accepta, cette fois, de considérer que l'on pouvait raisonnablement exiger des victimes d'une durée excessive de procédure judiciaire qu'elles forment un recours en indemnisation fondé sur l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire avant de prendre le chemin de Strasbourg ⁽¹⁰⁾.

10. Une évolution jurisprudentielle assez comparable fut suivie en ce qui concerne la possibilité d'obtenir réparation pour la durée excessive d'une procédure devant les juridictions administratives. Dès 1978, le Conseil d'Etat français admit qu'une faute lourde commise par une juridiction administrative dans l'exercice de la fonction juridictionnelle était susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat (arrêt *Darmont* du 29 décembre 1978). Dans les années qui suivirent, il ne semble toutefois pas que ce principe ait connu d'ap-

(7) Voy., parmi d'autres décisions, Com. eur. dr. h., *Funke c. France*, req. 10828/84, décision du 6 octobre 1988; *Barany c. France*, req. 11926/86, décision du 9 mai 1989; *Mouton c. France*, req. 13118/87, décision du 8 juin 1990; *Cunin c. France*, req. 14238/88, décision du 6 mars 1991.

(8) *Dalloz*, 1998, Jurisprudence, p. 9 et note M.A. FRISON-ROCHE.

(9) *Dalloz*, 1999, Informations rapides, p. 125.

(10) Voy., en particulier la décision d'irrecevabilité du 12 juin 2001 en cause de *Giummarra et autres c. France* (req. 61166/00) évoquée ci-après (paragraphe n° 13), ainsi que la décision d'irrecevabilité du 11 septembre 2002, rendue par la Grande chambre en cause de *Mifsud c. France* (req. 57220/00).



plications spécifiques en matière de durée des procédures. Et il faut en tous cas attendre l'affaire *Magiera* et l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 11 juillet 2001 — ultérieurement confirmé par le Conseil d'Etat en date du 28 juin 2002 ⁽¹¹⁾ — pour voir, pour la première fois, une juridiction administrative faire droit à des conclusions indemnitaires en réparation du préjudice né d'un dépassement du délai raisonnable, sans exiger la démonstration de l'existence d'une faute lourde. Eu égard à cette jurisprudence *Magiera*, la Cour européenne des droits de l'homme a admis qu'en matière de durée déraisonnable d'une procédure engagée devant une juridiction administrative également, il existe désormais, en droit français, un recours effectif que les requérants sont en principe tenus d'épuiser préalablement ⁽¹²⁾.

B. — *Le cas de l'Italie :*
la loi Pinto du 24 mars 2001

11. En Italie, la possibilité pour les justiciables de se plaindre de la durée déraisonnable d'une procédure à laquelle ils sont ou ont été parties a résulté non pas d'une évolution jurisprudentielle progressive, mais bien plutôt d'une intervention spécifique du législateur. Le Parlement italien a en effet adopté, le 24 mars 2001, la loi *Pinto*, qui permet à toute personne partie à une procédure judiciaire tombant sous le coup de l'article 6, § 1 de la Convention d'introduire un recours visant à faire constater la violation du principe du délai raisonnable et à obtenir, le cas échéant, une satisfaction équitable couvrant les préjudices patrimoniaux et non patrimoniaux subis. La demande de satisfaction équitable doit, en principe, être portée devant la cour d'appel compétente au plus tard dans les six mois de la clôture de la procédure concernée, mais pour tous ceux qui avaient déjà introduit, en temps utile, une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme, une dérogation a été prévue, de manière à leur permettre de présenter une demande de satisfaction équitable en droit interne dans les six mois de l'entrée en vigueur de la loi pour autant que leur requête devant la Cour n'ait pas encore été déclarée recevable.

(11) *Dalloz*, 2002, Informations rapides, p. 2304.

(12) Voy. en particulier l'arrêt du 21 octobre 2003 en cause de *Broca et Texier-Micault c. France* (req. 27928/02 et 31694/02), évoqué ci-après (paragraphe n° 15).



II. — Des questions de droit transitoire

12. L'intégration nouvelle, dans le système juridique d'un Etat Partie, d'une voie de recours permettant aux justiciables de se plaindre de la durée déraisonnable d'une procédure, pose évidemment des questions de droit transitoire. A partir de quel moment, en particulier, peut-on considérer que cette voie de recours nouvelle est censée être effectivement connue des justiciables concernés, en manière telle qu'elle peut leur être opposée au titre de l'article 35, § 1 de la Convention ? Et est-ce nécessairement à la date d'introduction de la requête devant la Cour européenne des droits de l'homme qu'il convient de se placer pour déterminer si les requérants étaient ou non tenus d'épuiser la voie de recours en cause ? En réalité, ces deux questions ont reçu, dans la jurisprudence de la Cour, des réponses sensiblement différentes selon que la voie de recours nouvellement intégrée dans le système juridique national était l'œuvre du législateur ou le fruit d'une évolution jurisprudentielle.

A. — *La voie de l'évolution jurisprudentielle et l'exemple français*

13. C'est par une décision du 12 juin 2001 prononcée dans l'affaire *Giummarra et autres c. France* ⁽¹³⁾ que la Cour européenne des droits de l'homme a, pour la première fois, considéré qu'au vu de l'évolution de la jurisprudence interne, le recours fondé sur l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire avait acquis un degré suffisant de certitude pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35, § 1 de la Convention. La Cour a pris la précaution de déterminer précisément la date à laquelle cette évolution jurisprudentielle pouvait apparaître comme suffisamment consolidée pour être opposable à des requérants potentiels. Elle a, en l'espèce, fixé cette date au 20 septembre 1999, relevant que l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 20 janvier 1999 prononcé dans l'affaire *Gauthier* était devenu définitif le 20 mars 1999 en l'absence de pourvoi en cassation formé à son encontre, et que M. Gauthier ne s'était pas porté requérant devant elle dans le délai de six mois prévu à l'article 35, § 1 de la Convention.

14. Cette dernière considération peut surprendre. Il paraît curieux, en effet, de subordonner le caractère effectif d'un recours progressivement admis par la jurisprudence nationale à l'absence de

(13) *Rev. trim. droit civil*, 2002, p. 395 et obs. J.-P. MARGUÉNAUD.



requête d'un particulier auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. En réalité, il semble que si la Cour a considéré que le recours fondé sur l'article L. 781-1 n'avait acquis un degré de certitude juridique suffisant que six mois après que l'arrêt ayant fait jurisprudence en la matière soit devenu définitif, c'est plutôt pour tenir compte du fait que l'on ne peut pas raisonnablement attendre des justiciables qu'ils soient immédiatement au fait d'une évolution jurisprudentielle de ce type.

15. La Cour s'en est expliquée beaucoup plus clairement dans son arrêt *Broca et Texier-Micault c. France* du 21 octobre 2003, par lequel elle s'est prononcée sur le caractère effectif et accessible du recours en responsabilité contre l'Etat pour dépassement du délai raisonnable devant les juridictions administratives. Cette fois encore, elle a pris soin de fixer la date à laquelle le recours en cause pouvait sembler, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence, avoir acquis un degré de certitude juridique suffisant pour être pris en compte aux fins de l'article 35, § 1 de la Convention. On aurait pu imaginer qu'elle fixe cette date au 28 juin 2002, jour du prononcé de l'arrêt du Conseil d'Etat dans l'affaire *Magiera*, mais elle va opter plutôt pour la date du 1^{er} janvier 2003, considérant qu'il ne serait « pas équitable d'opposer une voie de recours nouvellement intégrée dans le système juridique d'un Etat contractant aux individus qui se portent requérants devant la Cour, avant que les justiciables concernés en aient eu connaissance de manière effective ». Et la Cour de souligner que, dans le cas où le recours interne est le fruit d'une évolution jurisprudentielle, « l'équité commande de prendre en compte un laps de temps raisonnable, nécessaire aux justiciables pour avoir effectivement connaissance de la décision interne qui la consacre » (14).

16. Cette solution ne peut qu'être approuvée : il semble équitable, en effet, de considérer qu'il faut un certain temps avant que les justiciables puissent raisonnablement être considérés comme informés d'une jurisprudence nouvelle, et tenus dès lors d'exercer le recours effectif que celle-ci leur ouvre. La durée de ce délai ne sera toutefois pas systématiquement de six mois à compter de la décision définitive consacrant la jurisprudence nouvelle (comme dans le cas des jurisprudences *Gauthier* et *Magiera*), Elle variera en fonction des

(14) Cour eur. dr. h., *Broca et Texier-Micault c. France*, arrêt du 21 octobre 2003, § 20.



circonstances, en particulier, a souligné la Cour, de la publicité dont la décision en cause a fait l'objet ⁽¹⁵⁾.

17. Quoi qu'il en soit de la date retenue à cet égard, c'est en confrontant celle-ci à la date de l'introduction de la requête devant elle que la Cour va déterminer si l'on peut ou non reprocher aux requérants de ne pas avoir engagé en droit interne le recours devenu effectif et accessible. Dans tous les cas d'espèce, en effet, où le recours à engager avait été intégré en droit interne à la suite d'une évolution jurisprudentielle, la Cour a appliqué de manière stricte la règle selon laquelle l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie en principe à la date à laquelle la requête a été introduite ⁽¹⁶⁾.

18. Très concrètement, donc, si les requérants qui se plaignent de la durée déraisonnable d'une procédure française sont désormais tenus de mettre en cause la responsabilité de l'Etat devant les juridictions internes avant de pouvoir s'adresser à la Cour, un grand nombre de requêtes adressées à la Cour sans qu'un tel recours interne n'ait été exercé ont malgré tout été déclarées recevables — et d'autres pourraient l'être encore à l'avenir — dans la mesure où elles ont été introduites avant le 20 septembre 1999 ou avant le 1^{er} janvier 2003 (selon que la durée déraisonnable alléguée concerne

(15) *Ibid.*

(16) La Cour s'est prononcée de la sorte non seulement dans de nombreuses affaires françaises (voy. les deux notes suivantes), mais également dans plusieurs affaires portugaises. En droit portugais, c'est un décret-loi du 21 novembre 1967 qui pose le principe de la responsabilité extra-contractuelle de l'Etat en cas de faute de ses organes ou agents agissant dans l'exercice de leurs fonctions. Ledit décret fut appliqué une première fois en matière de durée de procédure dans un arrêt de la Cour suprême administrative de mars 1989. Pendant longtemps, toutefois, cette décision resta isolée. Un nouvel arrêt de la Cour suprême administrative du 15 octobre 1998 semble par contre avoir fait jurisprudence en la matière. Dans une décision du 22 mai 2003 en cause de *Gouveia Da Silva Torrado c. Portugal* (req. 65305/01), la Cour européenne a dès lors jugé qu'au moins à partir du mois d'octobre 1999 — date à laquelle l'arrêt de la Cour suprême administrative du 15 octobre 1998 avait été publié et commenté — l'action en responsabilité extra-contractuelle de l'Etat prévue par le décret-loi de 1967 avait acquis un degré de certitude juridique suffisant pour pouvoir et devoir être utilisée aux fins de l'article 35, § 1 de la Convention. Comme en l'espèce, la requérante avait saisi la Cour postérieurement au mois d'octobre 1999 (sa requête avait été introduite en janvier 2001), la Cour a estimé qu'elle n'avait pas valablement épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 35. Pour des décisions dans le même sens, voy. — parmi beaucoup d'autres — Cour eur. dr. h., *Paulino Tomas c. Portugal*, req. 58698/00, décision du 22 mai 2003, *Ribeiro Marques Campos c. Portugal*, req. 58703/00, décision du 12 juin 2003, *Branco Ferreira Tavares et autres c. Portugal*, req. 66717/01, décision du 25 septembre 2003.

une procédure devant les juridictions judiciaires ⁽¹⁷⁾ ou administratives ⁽¹⁸⁾).

B. — *La voie de l'intervention législative
et l'exemple italien*

19. C'est dans une décision en cause de *Brusco c. Italie*, rendue le 6 septembre 2001, que la Cour européenne des droits de l'homme a pour la première fois affirmé que le recours introduit par la loi *Pinto* était accessible et que rien ne permettait de douter de son efficacité.

20. En l'espèce, la voie de recours nouvellement introduite dans le système juridique italien étant le fruit d'une intervention spécifique du législateur, la Cour va admettre — implicitement à tout le moins — que les justiciables concernés étaient censés en avoir connaissance dès son entrée en vigueur ⁽¹⁹⁾. Elle s'en expliquera de manière beaucoup plus explicite dans l'arrêt *Broca et Texier-Micault* rendu quelque deux ans plus tard contre la France. A cette occasion, en effet, elle soulignera que « du fait de la publication officielle dont les lois, qui ont d'ailleurs un effet *erga omnes*, font l'objet, la date (de la prise de connaissance effective d'une voie de recours nouvelle) est en principe certaine lorsque la voie de recours dont il est question est l'œuvre du législateur (même si l'adage 'nul n'est censé ignorer la loi' reflète une certaine dose de fiction juridique) » ⁽²⁰⁾.

(17) Pour des exemples de requêtes alléguant un dépassement du délai raisonnable dans le cadre de procédures devant des juridictions judiciaires et déclarées recevables dans la mesure où elles avaient été introduites avant le 20 septembre 1999, voy. notamment Cour eur. dr. h., *Barrillot c. France*, req. 49533/99, décision du 29 janvier 2002, *Benmeziane c. France*, req. 51803/99, décision du 5 mars 2002 et *Schiettecatte c. France*, req. 49198/99, décision du 9 juillet 2002.

(18) Pour des exemples de requêtes alléguant un dépassement du délai raisonnable dans le cadre de procédures devant des juridictions administratives et déclarées recevables dans la mesure où elles avaient été introduites avant le 1^{er} janvier 2003, voy. Cour eur. dr. h., *Favre c. France*, req. 72313/01, arrêt du 2 mars 2004 et *Rega c. France*, req. 55704/00, décision du 1^{er} avril 2004.

(19) La Cour concède, en effet, que la requête portée devant elle « a été introduite avant l'entrée en vigueur de la loi *Pinto* (c'est nous qui soulignons), et que par conséquent au moment où il a pour la première fois formulé son grief à Strasbourg, le requérant ne disposait, en droit italien, d'aucun recours efficace pour contester la durée de la procédure litigieuse ».

(20) Cour eur. dr. h., arrêt *Broca et Texier-Micault c. France* du 21 octobre 2003, § 20. Rappelons qu'à cette même occasion, la Cour soulignera qu'il en va par contre différemment lorsque le recours interne est le fruit d'une évolution jurisprudentielle (à ce propos, voy. *supra*, paragraphe n° 15).



21. Mais la différence de régime selon que le recours nouvellement intégré dans l'ordre juridique interne est le fruit d'une évolution jurisprudentielle ou, au contraire, l'œuvre du législateur, va nettement plus loin. Dans le second cas, en effet, la Cour européenne n'hésite pas à faire une exception au principe général selon lequel la condition de l'épuisement des voies de recours internes doit être appréciée au moment de l'introduction de la requête, estimant, en substance, que lorsqu'un recours est spécifiquement institué en droit interne en vue de permettre de résoudre le problème de la durée des procédures, il est conforme au caractère subsidiaire du mécanisme de la Convention que les nombreuses requêtes — non encore déclarées recevables — qui sont inscrites au rôle de la Cour soient renvoyées devant les juridictions nationales nouvellement compétentes. C'est ce qui amènera la Cour à rejeter, pour non-épuisement des voies de recours internes, la requête en cause de *Brusco c. Italie* alors même qu'elle avait été introduite avant la publication et l'entrée en vigueur de la loi *Pinto*. Dans le cas de l'Italie — comme dans celui d'autres Etats Parties dont le législateur ou le Constituant ont fait le choix d'instaurer une nouvelle voie de recours interne⁽²¹⁾ — c'est dès lors de manière beaucoup plus radicale et massive que la Cour a pu déclarer irrecevables des requêtes — même relativement anciennes — alléguant un dépassement du délai raisonnable.

III. — De la persistance d'un contentieux du délai raisonnable porté devant la Cour, lié au caractère inadéquat des réparations allouées en droit interne

22. Dans son commentaire de l'arrêt *Kudla c. Pologne*, J.-F. Flauss soulignait que cette jurisprudence pourrait fort bien n'offrir qu'un expédient temporaire, le risque étant que les justiciables

(21) De la même manière que dans les affaires italiennes de durée de procédure, la Cour rejettera également des requêtes pour non-épuisement des voies de recours internes — alors même que le recours en cause avait été institué par le législateur ou le Constituant après l'introduction de la requête — dans des affaires croates et slovaques : voy. *Nogolica c. Croatie*, req. 77784/01, décision du 5 septembre 2002 et *Andrášik, Čerman, Bedač, Lachmann, Kocúr, Dubravický et Brázda c. Slovaquie*, req. 57984/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00, 68563/01 et 60226/00, décision du 22 octobre 2002.



mécontents de l'issue du recours exercé au plan national soient tentés de revenir à la charge devant la Cour ⁽²²⁾.

23. Et c'est, de fait, ce qui s'est produit dans un très grand nombre d'affaires italiennes : les requérants ont fait usage, comme la jurisprudence de la Cour les y invitait, de la voie de recours nouvelle que leur ouvrait la loi *Pinto*, mais ils ont malgré tout repris le chemin de Strasbourg par la suite, estimant inadéquate l'indemnisation allouée.

24. Dans une décision de principe, prononcée le 27 mars 2003 en cause de *Scordino c. Italie*, la Cour a explicitement affirmé qu'elle pouvait être valablement saisie de telles requêtes, dès lors que l'indemnité accordée ne répare pas adéquatement la violation alléguée. Elle a souligné, à cette occasion, que même si la juridiction nationale a reconnu l'existence de la durée excessive de la procédure, les requérants peuvent néanmoins toujours se prétendre victimes au sens de l'article 34 de la Convention lorsque l'indemnisation octroyée « n'a pas de rapport raisonnable » avec les sommes accordées par la Cour dans des affaires similaires ⁽²³⁾.

25. Soulignant « que l'appréciation d'une durée de procédure et de ses répercussions, en particulier pour ce qui est du préjudice moral, ne se prête pas à une quantification exacte » mais relève davantage d'une évaluation en équité, la Cour s'est dit prête à admettre que les autorités nationales calculent la compensation, dans une affaire de longueur de procédure, « d'une manière pouvant s'écarter d'une application stricte et formaliste » de ses propres critères. La marge d'appréciation des juridictions nationales n'est toutefois pas illimitée, et un écart trop substantiel par rapport aux montants habituellement alloués par la Cour l'amènera à considérer que les requérants n'ont pas obtenu de réparation adéquate et peuvent encore se prétendre victimes au sens de l'article 34 de la Convention. Tel était le cas dans l'affaire *Scordino*, la somme allouée en droit interne étant environ 10 fois moins élevée que les montants alloués par la Cour pour des durées comparables. D'autres requêtes ont depuis lors également été déclarées recevables en raison du caractère inadéquat de l'indemnisation obtenue par le requérant en

(22) J.-F. FLAUSS, « Le droit à un recours effectif au secours du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique », *Rev. trim. dr. h.*, 2002, p. 185.

(23) Cour eur. dr. h., *Scordino c. Italie*, req. 36813/97, décision du 27 mars 2003.



droit interne ⁽²⁴⁾. C'est dire qu'un recours nouvellement intégré en droit interne ne saurait efficacement contribuer à désengorger le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme que si les autorités nationales acceptent de se conformer à la jurisprudence de celle-ci et d'allouer des sommes qui ne soient pas totalement dérisoires par rapport aux critères qu'elle applique.

IV. — De l'émergence d'un nouveau contentieux du délai raisonnable, lié à la durée excessive du recours interne

26. Un autre risque dénoncé par J.-F. Flauss dans son commentaire de l'arrêt *Kudla* était celui de voir les juridictions internes chargées de statuer sur les recours en indemnisation liés à la durée excessive d'une première procédure rendre leur décision dans un délai qui serait lui aussi déraisonnable, ce qui pourrait conduire à l'apparition devant la Cour européenne des droits de l'homme d'un nouveau contentieux du délai raisonnable, de nature différente : un « contentieux européen du contentieux national du délai raisonnable » ⁽²⁵⁾.

27. L'évolution des affaires soumises à la Cour européenne des droits de l'homme a démontré que ce risque est bien réel. Un certain nombre de requêtes sont en effet parvenues à la Cour, qui dénonçaient la durée déraisonnable d'une procédure *Pinto* ou d'une procédure engagée sur le fondement de l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire français. Jusqu'ici, ces griefs ont été rejetés comme manifestement mal fondés, la Cour estimant que les délais en cause n'étaient pas déraisonnables ⁽²⁶⁾. Mais qu'advient-il le

(24) Voy. Cour eur. dr. h., *Cocchiarella c. Italie*, req. 64886/01, décision du 20 novembre 2003; *Apicella c. Italie*, req. 64890/01, *Finazzi c. Italie*, req. 62152/00 et *Riccardi Pizzarti c. Italie*, req. 62361/00, décisions du 22 janvier 2004; *Stornaiuolo c. Italie*, req. 52980/99, décision du 29 janvier 2004; *Spadaro c. Italie*, req. 52578/99, décision du 1^{er} avril 2004.

(25) J.-F. FLAUSS, *op. cit.*, p. 195.

(26) Voy. Cour eur. dr. h., *C.R. c. France*, req. 42407/98, décision du 13 décembre 2002; *Pelli c. Italie*, req. 19537/02, décision du 13 novembre 2003; *Ocone c. Italie*, req. 48889/99, décision du 19 février 2004; *Tomaselli c. Italie*, req. 19785/03, décision du 18 mars 2004. En date du 4 mai dernier, la Cour a toutefois déclaré recevable une requête portant sur la longueur déraisonnable d'une procédure pénale (ayant duré un peu moins de 4 ans) et de la procédure intentée ensuite au titre de l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire (ayant duré, quant à elle, un peu plus de 10 ans). En ce qui concerne ce second grief, le gouvernement français soulevait une exception



jour où la durée de la procédure concernée apparaîtra manifestement excessive ?

28. Sans vouloir anticiper sur ce que la Cour pourrait décider à cette occasion, une indication semble donnée déjà, dans sa décision en cause de *Gouveia Da Silva Torrado c. Portugal*. Dans cette décision du 22 mai 2003, la Cour a tenu à préciser qu'il ne saurait être question d'un recours effectif en droit interne, à épuiser par les justiciables avant de prendre le chemin de Strasbourg, que si le recours en question est « efficace, adéquat et accessible pour sanctionner la durée excessive d'une procédure judiciaire ». Et elle a ajouté que, de même que le caractère adéquat du recours peut dépendre du niveau de l'indemnisation, « il n'est pas à exclure » qu'un tel caractère adéquat puisse également « se trouver affecté par la durée elle-même excessive de son examen »⁽²⁷⁾.

29. Tout porte à croire, donc, que s'il devait apparaître qu'un requérant n'a pu obtenir une réparation en droit interne qu'au terme d'une procédure elle-même d'une durée excessive, il sera en droit de se plaindre devant la Cour d'une violation de l'article 13 de la Convention. Si, par ailleurs, il devait être établi que le recours en cause est *systématiquement* examiné dans un délai déraisonnable, rien n'interdit de penser que la Cour pourrait remettre en question une décision antérieure par laquelle elle aurait reconnu le caractère effectif de ladite voie de recours au sens de l'article 35, § 1 de la Convention.

Conclusions

30. Lors de sa 114^e session qui s'est tenue à Strasbourg les 12 et 13 mai 2004, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre d'instruments destinés à garantir l'effica-

←

d'irrecevabilité liée au non-épuisement des voies de recours internes (estimant que le requérant aurait dû exercer un nouveau recours fondé sur l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire, avant de pouvoir se plaindre devant la Cour de la durée déraisonnable de la première procédure en indemnisation intentée), mais cette exception a été jointe au fond (voy. *Vaney c. France*, req. 53946/00, décision du 4 mai 2004).

(27) Cour eur. dr. h., *Gouveia Da Silva Torrado c. Portugal*, req. 65305/01, décision du 22 mai 2003; dans le même sens, voy. aussi une autre décision d'irrecevabilité prononcée le même jour en cause de *Paulino Tomas c. Portugal*, req. 58698/00.



cité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme⁽²⁸⁾. A cette occasion, l'accent a été mis notamment sur la nécessité de garantir, dans le système juridique interne des Etats Parties, l'existence de recours effectifs pour toutes les allégations de violations de la Convention⁽²⁹⁾. L'idée défendue fut que la mise en place de pareils recours, ouverts à toute personne pouvant alléguer de manière défendable avoir été victime d'une violation des droits et libertés garantis, devrait contribuer à réduire la charge de travail de la Cour, tant quantitativement — dès lors qu'un plus grand nombre de personnes pourraient obtenir gain de cause déjà devant une instance nationale — que qualitativement — dans la mesure où le traitement circonstancié d'une affaire au niveau national est de nature à faciliter son examen ultérieur par la Cour⁽³⁰⁾.

31. La mise en place de recours internes ne contribuera toutefois à garantir la pérennité du système européen de protection des droits de l'homme que si les Etats Parties réalisent que cette formule a, inévitablement, un certain coût et qu'ils se montrent disposés à l'assumer. A défaut, elle pourrait bien représenter au contraire une charge de travail nouvelle pour la Cour. C'est, du moins, l'enseignement que nous croyons pouvoir tirer du précédent le plus significatif en cette matière, celui lié aux allégations de durée non raisonnable des procédures en violation de l'article 6 de la Convention.

32. A l'analyse de ce précédent, il apparaît, en effet, que l'instauration de recours internes effectifs est, certes, susceptible de contribuer à désengorger le rôle de la Cour, surtout si elle prend la voie d'une intervention législative et que le recours nouvellement instauré est expressément ouvert aux justiciables qui auraient déjà saisi la Cour d'une requête non encore déclarée recevable. Mais l'on constate aussi que ces mêmes recours internes sont susceptibles de générer à leur tour un nouveau contentieux — secondaire — devant

(28) Il s'agit du Protocole 14 amendant la Convention européenne des droits de l'homme et de son rapport explicatif, d'une Déclaration « Assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme aux niveaux national et européen », d'une Résolution sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent (Res(2004)3), et de trois recommandations aux Etats membres, respectivement sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle (Rec(2004)4), sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme (Rec(2004)5) et sur l'amélioration des recours internes (Rec(2004)6).

(29) Voy., en particulier, la Recommandation sur l'amélioration des recours internes (Rec(2004)6).

(30) Voy. en ce sens le § 3 de l'Annexe à la Recommandation Rec(2004)6.



la Cour européenne, si les instances nationales refusent de s'aligner sur la jurisprudence de la Cour — et notamment sur les montants alloués par celle-ci au titre de la réparation du dommage subi — et si des juges additionnels ne sont pas prévus de manière à veiller à ce que lesdits recours soient eux-mêmes examinés dans un délai raisonnable.

33. En somme, les voies de recours internes ne pourront réaliser les espoirs — légitimes ⁽³¹⁾ — que l'on place en elles que si les États Parties acceptent d'assumer pleinement leurs responsabilités en la matière. Il s'agit là d'une question devenue tout à fait cruciale. Eu égard, en effet, à la surcharge actuelle de la Cour, leurs réticences éventuelles à accorder une réparation en rapport avec les montants alloués à Strasbourg ou à se doter des moyens — en particulier humains — nécessaires au bon fonctionnement des recours mis en place pourraient bien hypothéquer gravement l'avenir du mécanisme européen de protection des droits de l'homme.



(31) La nécessité de garantir, dans le système juridique interne des États Parties, l'existence de recours effectifs pour toutes les allégations de violations des droits et libertés garantis est en effet une exigence conforme au principe de subsidiarité qui fonde tout le système de la Convention : il ressort notamment de ses articles 1, 13 et 35 que ce sont les autorités nationales qui sont responsables, au premier chef, de la mise en œuvre et de la sanction des droits et libertés garantis, le mécanisme international de plainte à Strasbourg ne revêtant qu'un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux, comme la Cour l'a d'ailleurs rappelé à de très nombreuses occasions (voy., en particulier, l'arrêt *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, § 48).

