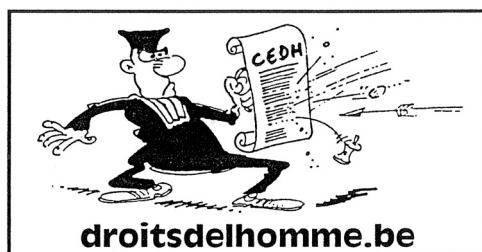


CHRONIQUE JUDICIAIRE



Délai raisonnable, recours effectif; en attendant la Cour de cassation

Le 28 avril 2005, la Belgique fut condamnée à quatre reprises, par la Cour européenne des droits de l'homme, en raison de la méconnaissance de la garantie du « délai raisonnable » inscrite à l'article 6 de la Convention (1).

Sans pour autant atteindre les cimes italiennes, le Royaume affiche sur ce terrain un palmarès assez peu reluisant (2). Les joues s'empourprent à l'évocation de l'arrêt *Stoeterij Zangersheide N.V. c. Belgique* du 22 décembre 2004 (3) : vingt-deux années furent en l'occurrence nécessaires pour que le Conseil d'Etat tranche un recours en annulation. Les visages blêmissent lorsque la haute juridiction administrative confesse elle-même, dans un arrêt du 20 décembre 2004, que son arriéré place structurellement la Belgique en infraction vis-à-vis de l'article 6 de la Convention (4). Sans compter que les indemnités accordées par la Cour de Strasbourg aux victimes des lenteurs de la justice belge s'élèvent à des montants relativement importants.

Le « palmarès belge » s'aggraverait-il encore à l'avenir? Certaines affaires actuellement pendantes devant la Cour européenne peuvent le faire craindre, à tout le moins à court terme (5).

A plus long terme cependant, davantage d'optimisme reste permis. Dans la foulée de l'arrêt *Anca* du 19 décembre 1991 (6) et des avancées prétorienne sur le thème de la res-

pensabilité de l'Etat législateur (7), certains juges du fond ont en effet admis que la responsabilité de la puissance publique puisse être engagée, sur le fondement de l'article 1382 du Code civil, à raison de la « faute » consistant en l'incapacité de conduire une procédure juridictionnelle dans un délai raisonnable (8). La cause la plus significative en la matière a d'ores et déjà conduit à une condamnation de l'Etat belge par un jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 6 novembre 2001 (9), confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 4 juillet 2002 (10). Un pourvoi en cassation fut introduit contre cette dernière décision; il n'a, à notre connaissance, pas encore été statué à son propos.

Cette voie de réparation constitue-t-elle, *hic et nunc*, une voie de recours suffisamment effective pour que l'on puisse, à l'avenir, exiger de tout requérant qu'il l'« épuise » — conformément à ce que prévoit l'article 35 de la Convention — avant d'adresser ses griefs à la Cour européenne des droits de l'homme? L'existence de cette voie de réparation assure-t-elle, parallèlement, la satisfaction des exigences déduites de l'article 13 de la Convention — droit à un recours effectif devant une instance nationale en cas de violation de la Convention — tel qu'il fut interprété par le célèbre arrêt *Kudla c. Pologne* du 28 octobre 2000 (11)? Voire.

Certes la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme admet que le « recours effectif » visé par l'article 35 de la Convention et exigé par l'article 13 du même instrument, puisse consister en un recours purement indemnitaire, visant à obtenir, à titre strictement curatif, la réparation par équivalent du dommage causé par le dépassement du délai raisonnable (12).

Encore faut-il cependant que le recours ainsi offert existe avec un degré suffisant de certitude dans l'ordre juridique interne. Est-ce le cas

s'agissant de l'action actuellement fondée, en Belgique, sur l'article 1382 du Code civil? En 1998, la Commission européenne des droits de l'homme (13) avait répondu à cette question de manière négative : les pures extrapolations opérées, à l'époque, au départ du seul arrêt *Anca*, ne présentaient pas la solidité voulue. En 2004-2005, l'évolution enregistrée dans la jurisprudence des juridictions belges du fond, a visiblement rendu la Cour européenne plus hésitante, voire même ambiguë, quant à la « certitude » acquise par la voie indemnitaire susvisée (14). Visiblement, cette Cour ne donnera son feu vert explicite et définitif sur la question que lorsque la Cour de cassation aura confirmé, avec toute la clarté voulue, l'enseignement de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 4 juillet 2002.

Quelles seront les conséquences *ratione temporis* de la confirmation attendue? Le principe qui prévaut en la matière — et qui fut au demeurant rappelé par la Cour européenne à l'occasion de ses décisions *Vanpraet* (15) et *Stevens* (16) — est qu'une voie de recours ne peut être considérée comme une voie de recours « à épuiser », au sens de l'article 35 de la Convention, que si elle existait avec la certitude voulue au jour où fut introduite, devant la Cour européenne, la requête dénonçant la violation de l'article 6 de la Convention. La certitude qui n'aurait été acquise qu'après cette date sera impuissante à fonder valablement, dans le cadre de l'affaire en instance strasbourgeoise, une exception de non-épuisement des voies de recours internes. Il en irait ainsi, à tout le moins, lorsque la création du recours « à épuiser » est le fruit d'une évolution prétorienne — *quod est* dans le cas belge — et non d'une intervention législative spécifique (17).

On notera enfin que, aux fins d'application des articles 13 et 35 de la Convention, la Cour européenne tend à se montrer particulièrement exigeante quant aux perspectives offertes par le recours indemnitaire existant dans l'ordre juridique national. Celui-ci ne peut apparaître « effectif », au sens des deux dispositions conventionnelles précitées, que s'il conduit à la réparation du préjudice matériel et du préjudice moral liés au dépassement du

(1) C.E.D.H., arrêt de *Staercke c. Belgique*; C.E.D.H., arrêt *Dumont c. Belgique*; C.E.D.H., arrêt *Reyntjens c. Belgique*; C.E.D.H., arrêt *Robyns de Schneidauer c. Belgique*.

(2) Voy., parmi les arrêts les plus récents, C.E.D.H., arrêt *Vanpraet c. Belgique* du 21 avril 2005 (règlement amiable); C.E.D.H., arrêt *Rouard c. Belgique* du 29 juillet 2004; C.E.D.H., arrêt *Roobaert c. Belgique* du 29 juillet 2004; C.E.D.H., arrêts *GB-Unic (1) et GB-Unic (2) c. Belgique* du 29 juillet 2004; C.E.D.H., arrêt *Entreprises R. Delbrassinne c. Belgique* du 29 juillet 2004; C.E.D.H., arrêt *Lenaerts c. Belgique* du 11 mars 2004.

(3) C.E.D.H., arrêt *Stoeterij Zangersheide n.v. et autres c. Belgique* du 22 décembre 2004, *J.L.M.B.*, 2005, pp. 587 et s.

(4) C.E., 20 décembre 2004, *J.L.M.B.*, 2005, pp. 607 et s., spécialement pp. 614-615.

(5) Voy. C.E.D.H., req. n° 34316/02, décision de recevabilité partielle *De Clerck c. Belgique* du 24 février 2005.

(6) Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1992, I, p. 316.

(7) Pour une synthèse récente de ces avancées, voy. H. Vuye, « Overheidsaansprakelijkheid wegens het doen of laten van de wetgever - Van Europees recht naar Belgisch recht », *Overheidsaansprakelijkheid*, sous la dir. de H. Vandenbergh, Bruges, la Charte, 2005, chap. II. *Adde*, Liège, 16 décembre 2004, *J.T.*, 2005, p. 215, ainsi que Civ. Bruxelles, 3 mars 2005, *J.L.M.B.*, 2005, p. 733.

(8) Voy., outre les références ci-après citées, Civ. Bruxelles, 27 octobre 2000, *T.M.R.*, 2000, p. 273; Bruxelles, 16 décembre 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 578. Beaucoup plus anciennement, voy. Civ. Bruxelles, 21 mars 1980, *J.D.F.*, 1980, p. 209.

(9) Civ. Bruxelles, 6 novembre 2001, *J.T.*, 2001, p. 865.

(10) Bruxelles, 4 juillet 2002, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1184.

(11) C.E.D.H., arrêt *Kudla c. Pologne* du 28 octobre 2000. Dans cet arrêt en effet, la Cour européenne des droits de l'homme a, pour la première fois, estimé que le droit au recours effectif visé par l'article 13 s'impose également en cas d'allégation défendable de violation du droit au délai raisonnable garanti par l'article 6.

(12) Voy., entre autres, C.E.D.H., arrêt *Mitev c. Bulgarie* du 22 décembre 2004, § 156.

(13) Voy. Comm. E.D.H., décision *Samsen c. Belgique* du 16 novembre 1998, *R.U.D.H.*, 1998, p. 389.

(14) Voy. en effet, C.E.D.H., req. n° 47153/99, décision *Vanpraet c. Belgique* du 28 octobre 2004; C.E.D.H., req. n° 56936/00, décision *Stevens c. Belgique* du 9 décembre 2004.

(15) C.E.D.H., req. n° 47153/99, décision *Vanpraet c. Belgique* du 28 octobre 2004.

(16) C.E.D.H., req. n° 56936/00, décision *Stevens c. Belgique* du 9 décembre 2004.

(17) Comp. en effet les décisions *Vanpraet* et *Stevens* précitées avec C.E.D.H., req. n° 69789/01, décision *Brusco c. Italie* du 6 septembre 2001, C.E.D.H., req. n° 57984/00, décision *Andrasik c. Slovaquie* du 22 octobre 2002, C.E.D.H., req. n° 77784/01, décision *Nogalica c. Croatie* du 5 septembre 2002. Voy. également le communiqué de presse de la Cour daté du 30 septembre 2004, et intitulé « Traitement par priorité des affaires polonaises de délai de procédure ».

délai raisonnable. Au sujet de ce dernier poste du dommage, le juge de Strasbourg ne se contente pas de l'euro symbolique, loin s'en faut. Dans une très importante décision *Scordino c. Italie* du 27 mars 2003 (18), ce juge a en effet estimé, en substance, que la réparation du préjudice moral offerte par le droit interne ne peut être tenue pour suffisante, aux fins d'application des articles 13 et 35 de la Convention, que si, et dans la mesure où, elle porte sur des montants analogues à ceux que la Cour européenne elle-même accorderait, au titre de l'article 41 de la Convention (satisfaction équitable), dans une espèce comparable. Il n'existe certes pas, en la matière, une formule mathématique toute faite. Dans une affaire *Riccardi Pizzati c. Italie* (19) cependant, la Cour européenne a fourni aux Etats des directives relativement précises (20). La mise en œuvre de celles-ci l'a en l'occurrence conduite à juger qu'une somme de 5.000 EUR est insuffisante pour réparer le préjudice moral lié au dépassement du délai raisonnable survenu à l'occasion d'une procédure judiciaire ayant duré plus de 26 ans.

Sébastien VAN DROOGHENBROECK
Collaborateur scientifique F.N.R.S.
Professeur invité
aux Facultés universitaires Saint-Louis

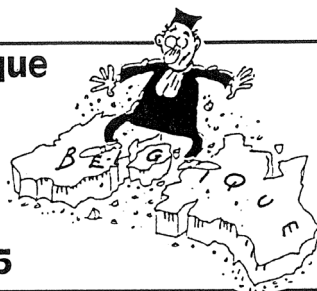
(18) C.E.D.H., req. n° 36813/97, décision *Scordino (n° 1) c. Italie* du 27 mars 2003.

(19) C.E.D.H., arrêt *Riccardi Pizzati c. Italie* du 10 novembre 2004. Cette affaire est actuellement en instance de renvoi devant une grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme.

(20) C.E.D.H., arrêt *Riccardi Pizzati c. Italie* du 10 novembre 2004, § 26 : « En ce qui concerne l'évaluation en équité du dommage moral subi en raison de la durée d'une procédure, la Cour estime qu'une somme variant de 1.000 à 1.500 EUR par année de durée de la procédure (et non par année de retard) est une base de départ pour le calcul à effectuer. Le résultat de la procédure nationale (que la partie requérante perde, gagne ou finisse par conclure un règlement amiable) n'a pas d'importance en tant que tel sur le dommage moral subi du fait de la durée de la procédure. Le montant global sera augmenté de 2.000 EUR si l'enjeu du litige est important, notamment en matière de droit du travail, d'état et capacité des personnes, de pensions, de procédures particulièrement graves en relation à la santé ou à la vie de personnes. Le montant de base sera réduit eu égard au nombre de juridictions qui eurent à statuer pendant la durée de la procédure, au comportement de la partie requérante — notamment du nombre de mois ou d'années liés à des renvois non justifiés imputables à la partie requérante — à l'enjeu du litige — par exemple lorsque l'enjeu patrimonial est peu important pour la partie requérante — et en fonction du niveau de vie du pays. Une réduction peut aussi être envisagée lorsque le requérant n'a participé que brièvement à la procédure qu'il a continuée en tant qu'héritier. Ce montant pourra être réduit également lorsque la partie requérante aura déjà obtenu au niveau national un constat de violation et une somme d'argent dans le cadre d'une voie de recours interne. Outre le fait que l'existence d'une voie de recours sur le plan interne s'accorde pleinement avec le principe de subsidiarité propre à la Convention, cette voie de recours est plus proche et accessible que le recours devant la Cour, est plus rapide, et s'exerce dans la langue de la partie requérante; elle présente donc des avantages qu'il convient de prendre en considération ».

Belgique

175-25



Cent septante-cinq ans de révisions constitutionnelles.

« La Constitution belge est vénérable; elle date du 7 février 1831. Sa stabilité est plus remarquable encore que son antiquité. En cinq quarts de siècle, elle n'a été modifiée que deux fois. D'abord, le 7 septembre 1893, ensuite, les 15 novembre 1920, 7 février, 24 août et 15 octobre 1921. Ces deux révisions ont respecté la majestueuse architecture de notre droit public aussi bien dans son ensemble que dans ses détails ».

Rédigées au début du premier chapitre du livre que Pierre Wigny consacrait, en 1972, à la *Troisième révision de la Constitution*, le ton solennel fait sourire mais le propos ne recèle pas tant de candeur : rétrospectivement, le jugement est correct. La Constitution belge de 1831, écrite et rigide, avait gardé suffisamment de souplesse pour s'adapter aux changements de la vie sociale du petit pays largement rural pour lequel elle avait été conçue, pays soustrait, de par sa neutralité, à la politique internationale. En revanche, d'un point de vue prospectif et à la lumière des bouleversements qui marquèrent la société, elle demeurerait un texte inachevé.

Si l'origine de la troisième révision trouvait sa justification dans le souhait de mettre la Constitution en harmonie avec les impératifs nouveaux du droit international et avec les progrès de la construction européenne, les préoccupations de politique intérieure prirent rapidement le pas sur les soucis de politique étrangère. Cette révision consacra, en effet, la naissance constitutionnelle des Communautés culturelles et des Régions. Sur les mêmes fonts baptismaux étaient aussi portées les lois spéciales, la reconnaissance de quatre régions linguistiques, l'interdiction de modifier leurs frontières sans le truchement d'une loi spéciale.

Une barque de plus en plus chargée.

Depuis, le mouvement s'est emballé. La Constitution des origines s'était voulue pragmatique et courte, suffisamment générale pour pouvoir épouser les évolutions futures : on ne saurait soutenir que le passage du vote censitaire au vote plural, en 1893, et, ensuite, au suffrage universel en 1920 serait anodin. Depuis 1970, le texte s'est allongé, de manière chaotique parfois, voire incohérente. Quel rapport y avait-il entre l'article 107 (aujourd'hui 159) de la Constitution et l'article 107^{quater} (créant les Régions), d'autant qu'au moment où cette dernière disposition fut votée il n'y avait ni article 107^{bis} ni article 107^{ter} (1)? On vit même apparaître un article 107^{ter-bis}. On apprend donc à compter en

(1) L'article 107^{bis} n'a jamais existé; l'article 107^{ter} (aujourd'hui 141 et 142) fut inséré seulement le 29 juillet 1980.

latin : l'article 59 grimpa jusqu'à la division *septies*, sans compter les paragraphes et les alinéas.

Fi! Devant pareille prolifération, on prit la sage résolution d'adopter, le 5 mai 1993, un nouvel article 132 (devenu aujourd'hui 198), autorisant les Chambres constituantes, d'un commun accord avec le Roi, à adapter la numérotation des articles, des titres et des subdivisions, de revoir aussi la qualité linguistique des textes. Le texte de la Constitution coordonnée fut publié au *Moniteur belge* le 17 février 1994. Cent et un articles avaient subi un toilettage : orthographe, ponctuation, utilisation des majuscules, cohérence terminologique, rien ne devait échapper aux correcteurs constituants. Trente-neuf articles furent, en outre amendés. Pourrait-on retrouver la sérénité?

Las. La maladie était endémique. Les Chambres demeurèrent constituantes d'une législature à l'autre, votant, ci et là de nouvelles dispositions. Premier de la liste, on ajouta, le 25 mars 1996, un article 118^{bis}, suivi, le 23 mars 2000, d'un article 22^{bis}, le 21 février 2001, d'un article 11^{bis} et, le 2 février 2005, d'un article 14^{bis} qui abolit la peine de mort. On attend le vote à la Chambre du texte adopté au Sénat, le 21 avril 2005, transformant la dénomination de la Cour d'arbitrage en Cour constitutionnelle. Comme si cela ne devait pas suffire, on songea, il y a peu, à rendre plus souple, c'est-à-dire, dans le chef des concepteurs du projet, plus rapide et plus efficace, sans doute, la procédure de révision inscrite à l'article 195.

L'histoire des révisions constitutionnelles, cependant, ne s'arrête pas là. C'est aussi celle des détournements de révisions. Quand, plutôt que de modifier la Constitution, comme il se devrait, on vote une loi, ordinaire ou spéciale. Telle, en pleine « question royale », la loi du 19 juillet 1945 « tendant à pourvoir à l'exécution de l'article 82 (aujourd'hui 93) de la Constitution ». Plus récemment, on épilogua longtemps sur la constitutionnalité, au regard de l'article 162 de la Constitution, des articles de la loi spéciale du 13 juillet 2001 qui attribuèrent de nouvelles compétences aux Régions, sans passer par la procédure de révision.

Les difficultés de la concordance linguistique.

C'est encore l'histoire qu'on pourrait faire de la concordance linguistique entre les versions française, néerlandaise et allemande de la Constitution belge. Le souci de respecter le génie de la langue n'explique pas toujours pourquoi certaines majuscules subsistent dans une langue et pas dans l'autre; pourquoi, lorsque les Régions sont citées dans un texte rédigé en français et relatif aux compétences de celle-ci, on commence par citer la Région wallonne, alors que l'on choisit l'ordre inverse dans le texte néerlandais et que, quand il s'agit de parler des Régions ou des Communautés dans des matières fédérales (p. ex., la composition du Sénat), aucune cohérence n'existe? Pour éviter tout impair, il fut décidé de citer les provinces, à l'article 5, dans l'ordre alphabétique. Soit, mais sans aucune logique, dès lors que les langues respectives ne connaissent pas le même ordre alphabétique quand elles doivent traduire le nom des provinces. Des différences beaucoup plus notables peuvent être relevées qui permettent effectivement de penser que francophones, néerlandophones et germanophones ne lisent pas tous la même Constitution.

2005

485