

Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice ?

De l'arrêt *Kudla*, de la Cour européenne des droits de l'homme à l'arrêt *Magiera* , du Conseil d'Etat. Le trésor et la perle ou le filet ?

Joël Andriantsimbazovina, Agrégé des facultés de droit, Professeur à l'Université de Franche-Comté ; Centre d'Etudes de Droit Public de la Faculté de droit de Besançon

L'essentiel

En faisant une lecture complémentaire du droit à un délai raisonnable du procès et du droit à un recours effectif la Cour européenne des droits de l'homme renforce la lutte contre le délai excessif de jugement. L'engagement par le juge administratif de la responsabilité de l'Etat pour faute simple afin de réparer le préjudice résultant d'un délai déraisonnable du procès administratif est une bonne chose. Il n'efface pas le risque de déni de justice. Le juge judiciaire n'engage cette responsabilité que pour faute lourde. Cette divergence doit être corrigée. D'autres recours plus efficaces devraient être créés et une réforme de fond de la justice devrait être entreprise pour que le délai véritablement raisonnable du procès soit une réalité.

Au royaume de la justice, le droit à un recours effectif est concrètement octroyé au justiciable. Au royaume de la justice, le justiciable voit son procès se dérouler dans un délai raisonnable. Mais, resserré est le chemin et étroite est la porte qui mènent au royaume de la justice. Au nom de l'économie de la justice, les recours sont soumis à des limitations  (1). La célérité du procès reste un rêve difficilement accessible  (2), de sorte que le déni de justice, déjà analysé, décortiqué, systématisé et dénoncé naguère par le doyen Favoreu dans sa thèse  (3), guette toujours, hélas ! le justiciable.

Les systèmes juridiques actuels ne sont pourtant pas dépourvus de moyens pour lutter contre la durée déraisonnable du procès, source et forme particulières du déni de justice  (4). Des principes fondamentaux sont proclamés. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme énonce le droit à un procès dans un délai raisonnable  (5). Son article 13 affirme le droit à un recours effectif devant une instance nationale. Ces deux droits constituent des principes généraux du droit communautaire garantis et concrètement appliqués par la Cour de justice des Communautés européennes  (6). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice en décembre 2000 synthétise le tout dans son article 47  (7). Dans l'ensemble, avec des variantes, les constitutions des Etats européens garantissent le droit au juge  (8). Celui-ci a été relié « à notre conception générale du droit »  (9) si bien que, sans proclamer explicitement le droit au juge, notre constitution en est imprégnée. En effet, le Conseil constitutionnel a hissé au plus haut niveau de la hiérarchie dans l'ordre interne le droit au recours juridictionnel  (10). Des procédures et des techniques ont été instaurées. Le recours aux juges uniques a été largement facilité  (11). Les procédures d'urgence ont été réformées, élargies, renforcées et perfectionnées notamment dans l'ordre juridictionnel administratif  (12).

Les armes pour combattre la lenteur du procès, un fléau persistant de la justice contemporaine, sont donc nombreuses. Mais parmi elles, le droit au juge semble se dégager de l'arsenal  (13). Telle Athéna, voici la justice coiffée du casque du droit à un procès dans un délai raisonnable et dotée du bouclier du droit au juge pour se prémunir contre un mal qui la ronge. Mais il ne suffit pas de se protéger et de se mettre à l'abri. Encore faut-il aller de l'avant et vaincre le mal. Galvanisé, le droit au juge pourrait lui-même submerger le juge de

requêtes et de plaintes que celui-ci ne saurait traiter en temps utile. Il faut déjouer ce piège. Et pour que l'image d'Athéna soit complète, le bouclier tenu de la main gauche doit être accompagné par la lance, qui représente le droit à un recours effectif, fermement arrimée dans la main droite. Le droit au juge ne permettrait de combattre la lenteur du procès que s'il est renforcé par le fer de lance de l'effectivité. Le recours ne serait effectif que s'il est traité dans un délai raisonnable.

Fort de ce raisonnement, la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a sonné la charge en qualifiant les violations répétées par l'Italie du droit à un procès dans un délai raisonnable d'« accumulation de manquements (...) constitutive d'une pratique incompatible avec la Convention »⁽¹⁴⁾. Elle a porté l'estocade, dans son important arrêt *Kudla* du 20 octobre 2000⁽¹⁵⁾, en projetant le droit à un recours effectif, en soutien du droit à un procès dans un délai raisonnable.

Cet arrêt est d'autant plus significatif qu'il opère un revirement de jurisprudence qualifié justement d'historique⁽¹⁶⁾. Jusqu'à l'arrêt *Kudla*, lorsque étaient invoqués concomitamment devant elle les moyens tirés de la violation du droit à un procès dans un délai raisonnable et le droit à un recours effectif devant une instance nationale, la Cour européenne des droits de l'homme se contentait de condamner les Etats pour violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. Elle n'éprouvait pas le besoin d'examiner au surplus le moyen tiré de la violation du droit à un recours effectif devant une instance nationale. Plus clairement, lorsque l'Etat défendeur était condamné pour violation du premier droit, la Cour n'éprouvait pas la nécessité d'examiner le grief fondé sur le second. A partir de l'arrêt *Kudla*, « la Cour perçoit à présent la nécessité d'examiner le grief fondé par le requérant sur l'article 13 considéré isolément, nonobstant le fait qu'elle a déjà conclu à la violation de l'article 6, paragraphe 1 pour manquement à l'obligation d'assurer à l'intéressé un procès dans un délai raisonnable » (§ 149). La Cour européenne abandonne sa jurisprudence antérieure hostile au soutien du droit à un procès dans un délai raisonnable par le droit à un recours effectif devant une instance nationale. Ce dernier est brusquement promu au rang d'arme absolue, de remède miracle, voire de potion magique pour mettre fin à la durée déraisonnable du procès. La Cour européenne fait d'une pierre deux coups. Elle-même étant confrontée à un débordement grandissant de son prétoire se débarrasse ainsi d'un contentieux encombrant en même temps qu'elle répartit les tâches entre le système européen et le système national de protection des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. A elle de tirer la sonnette d'alarme en constatant une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. Aux autorités nationales d'éteindre le feu et de faire en sorte qu'il soit mis fin au délai déraisonnable du procès.

La nouvelle combinaison du code d'accès au royaume des justiciables est fournie avec fracas. Pour être fracassant, ce revirement de jurisprudence ne met pas moins dans l'embarras. L'entrée dans le royaume si convoité est-elle si aisée ? Avec le recul, l'arrêt *Kudla* lève-t-il tout mystère ? L'on se trouve face à un arrêt en forme de paraboles semblables aux paraboles évangéliques du trésor et de la perle, et à celle du filet⁽¹⁷⁾. Placé à l'avant-garde, le droit à un recours effectif devant une instance nationale, trésor retrouvé, ne risque-t-il pas de fermer l'accès au juge européen et d'enfermer le justiciable dans le carcan de son droit national ? Le recours effectif, c'est la perle ! Mais comment le reconnaître parmi tant d'autres ? Ou alors, va-t-on se contenter de dire qu'il s'agirait d'un filet formé par un ou plusieurs recours juridictionnels qui permettraient d'indemniser le préjudice résultant du délai excessif du procès ?

Deux ans après l'arrêt *Kudla*, ces questions n'ont pas toutes reçu de réponses. Pour autant, l'arrêt *Kudla* renouvelle l'intérêt pour la lutte contre le délai déraisonnable du procès⁽¹⁸⁾. Il contribue à la réflexion autour de la célérité et de l'efficacité de la justice. Concrètement, il incite les autorités nationales à (re) examiner avec sérieux la question de la lutte contre la lenteur de la justice et à prendre des mesures pour y répondre.

On le verra, les procédures et les instruments ne manquent pas. Par exemple, l'Italie a révisé sa Constitution pour y intégrer le droit au délai raisonnable du procès ; par la loi *Pinto* du 24 avril 2001, elle a instauré aussi une procédure spécifique permettant de déposer une

demande de satisfaction équitable en cas de dépassement du délai raisonnable du procès⁽¹⁹⁾.

En France, aucune initiative constitutionnelle ni législative semblable n'a été prise⁽²⁰⁾. En revanche, les juridictions territoriales, puis les juridictions suprêmes de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ont choisi de combattre le fléau du délai excessif du procès en se situant sur le terrain de la responsabilité de l'Etat à raison du fonctionnement défectueux de la justice⁽²¹⁾. Les juridictions judiciaires interprètent l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire à la lumière de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Aux termes du premier texte : « L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice ». Elles ont interprété largement la notion de déni de justice en y incluant la méconnaissance par la justice judiciaire du droit pour le justiciable de voir ses requêtes jugées dans un délai raisonnable. Un manquement à cette règle entraîne la réparation du préjudice subi⁽²²⁾. Dans son arrêt *Consorts Bolle-Laroche* du 13 février 2001, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation, a donné une interprétation souple de la notion de faute lourde permettant d'engager plus facilement la responsabilité de l'Etat⁽²³⁾.

En l'absence d'un texte, les juridictions administratives ont tardé à adopter semblable démarche. Cela d'autant qu'elles avaient à s'affranchir du carcan de la jurisprudence *Darmont* du 29 décembre 1978⁽²⁴⁾, qui permet l'engagement pour faute lourde de la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux de la justice administrative. Quoi qu'il en soit, cette jurisprudence restrictive fut muette sur le déni de justice et sur le délai abusif du procès même si le commissaire du gouvernement Rougevin-Baville n'avait pas exclu ce dernier cas parmi ceux qui pourraient engager la responsabilité de l'Etat. De manière spectaculaire, après une tentative de la Cour administrative d'appel de Paris, le Conseil d'Etat vient combler cette regrettable lacune et remédier à une situation déjà dénoncée⁽²⁵⁾. Dans son arrêt du 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Magiera*⁽²⁶⁾, le Conseil d'Etat, non tenu par l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire, va plus loin en enrichissant et en assouplissant la jurisprudence *Darmont* du 29 décembre 1978. Il l'enrichit en s'inspirant de la jurisprudence *Kudla* et en consacrant un nouveau principe général du droit en vertu duquel « les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable ». Et il l'assouplit en consacrant une responsabilité pour faute simple pour réparer le préjudice causé par le délai excessif du procès. Sur le fond, le Conseil d'Etat rejette le pourvoi en cassation du ministre de la Justice contre l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris qui avait condamné l'Etat à payer 30 000 F au titre du préjudice moral que M. Magiera a subi en raison d'une durée déraisonnable du procès, sept ans et six mois.

Ainsi, la France a choisi le recours en responsabilité pour répondre aux exigences de l'arrêt *Kudla*. C'est une considérable avancée dans la lutte contre le délai abusif du procès constitutif de ce que le doyen Favoreu appelle « le manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu »⁽²⁷⁾. On se doit de saluer ce pas en avant. S'il s'agit en tout cas d'un grand pas à marquer d'une pierre blanche pour la justice administrative, est-ce un pas de géant vers le royaume de la justice où le délai excessif du procès et le déni de justice sont bannis ? *Gauthier, Kudla, Bolle-Laroche, Magiera* sont-ils les mots de passe permettant d'ouvrir le passage secret conduisant à ce royaume ? En clair, la conjugaison du droit à un recours effectif avec le droit à un procès dans un délai raisonnable à travers le recours en responsabilité pour fonctionnement défectueux de la justice suffira-t-elle à mettre fin à la lenteur de la justice ?

Ces questions méritent que l'on s'y arrête car l'état renouvelé du droit est certes satisfaisant mais il ne manque pas de zone d'ombres. On peut craindre en effet que, arme tranchante pour décapiter la lenteur de la justice, le droit à un recours effectif même concrétisé et réalisé ne soit à la fois à double tranchant et boomerang dont le maniement nécessite adresse et précaution. Poussée jusqu'à son dernier retranchement, la combinaison des jurisprudences européenne, judiciaire et administrative n'est pas loin de nous rapprocher d'une mécanique à l'orée du sophisme. Du moins, un double rôle contradictoire du droit à un recours effectif est mis en lumière par sa mise sur orbite. Il est propulsé comme soutien réel du délai raisonnable

du procès, mais il n'est pas exclu qu'il se retourne contre celui-ci pour en devenir son adversaire potentiel. Auquel cas, le délai raisonnable du procès pourrait être ébranlé par le droit à un recours effectif. Et alors, le déni de justice tant combattu risque de renaître de ses cendres.

Le droit à un recours effectif, soutien réel du délai raisonnable du procès

Du point de vue européen, la nouveauté de l'arrêt *Kudla* est donc d'aborder les rapports entre l'article 6, paragraphe 1 et l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme « dans une perspective de synergie »³²⁸ (28). Cette lecture synergique n'allait pas de soi tant la jurisprudence antérieure de la Cour restait ancrée dans une lecture d'exclusion de l'article 13³²⁹ (29). L'ascension du droit à un recours effectif comme soutien du délai raisonnable du procès nécessitait donc une volte-face au moins théorique. La concrétisation de ce soutien n'est pas sans répercussion sur l'articulation de la protection nationale et de la protection européenne des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et donc sur le choix des recours effectifs en droit national.

L'ascension du droit à un recours effectif comme soutien du délai raisonnable du procès

Le droit à un recours effectif devant une instance nationale a été à la remorque du droit à un procès équitable. Il est passé de la marginalisation à la complémentarité avec celui-ci. Pour autant, cette complémentarité n'est pas absolue.

De la marginalisation à la complémentarité

La complémentarité du droit à un recours effectif et du droit à un procès dans un délai raisonnable se heurtait à un certain nombre d'obstacles. Le premier, moins connu, invoqué par la Commission européenne des droits de l'homme était l'inapplicabilité de l'article 13 aux procédures et aux décisions juridictionnelles. Dans son rapport concernant l'affaire *Pizzetti*, « la Commission rappelle que cet article a pour but de garantir à tout individu la possibilité de s'adresser à une instance nationale pour faire statuer sur un grief tiré d'une violation des droits que lui garantit la Convention. En l'espèce l'organe dont il est allégué qu'il aurait méconnu ces droits est un tribunal. Or, la Convention ne garantit pas le droit à un double degré de juridiction, celui-ci n'étant reconnu par l'article 2 du Protocole n° 7 que dans des cas limités. En conséquence les dispositions de la Convention ne peuvent pas être interprétées comme obligeant les Etats à créer des organes de contrôle du pouvoir judiciaire. Pour cette raison, la Commission est d'avis que l'article 13 n'est pas applicable lorsque la violation alléguée de la Convention consiste dans un acte judiciaire »³³⁰ (30). Le second, plus connu, est celui de la théorie dite de l'absorption³³¹ (31). Pour la Cour européenne des droits de l'homme, les exigences de l'article 6, paragraphe 1 sont plus fortes et plus strictes que celles de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, la constatation d'une violation de l'article 6, paragraphe 1, en l'occurrence celle du droit à un procès dans un délai raisonnable, rend inutile et superfétatoire l'examen du moyen tiré de la violation de l'article 13³³² (32). Il en était ainsi lorsque le requérant invoquait le grief de l'absence en droit national d'une juridiction compétente pour examiner le moyen dénonçant la durée déraisonnable du procès³³³ (33). Il en était de même lorsque le requérant se plaignait de l'inexistence en droit national d'une voie de droit ou d'une procédure permettant de raccourcir la durée excessive de la procédure ou d'y mettre fin³³⁴ (34).

Cette jurisprudence stricte et sévère n'était pas sans faille. La Commission européenne n'excluait pas la possibilité d'examiner le grief tiré de la violation de l'article 13 en cas de constat de non-violation de l'article 6, paragraphe 1³³⁵ (35). Ce qui conduisait à distinguer deux cas de figure : lorsque le requérant conteste le caractère déraisonnable du délai du procès, il n'est pas nécessaire d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 13 car l'article 6 apparaît comme un *lex specialis* ; lorsque le requérant se plaint de l'absence de voie de droit nationale pour contester ce délai excessif du procès, alors on peut ne pas retenir une violation de l'article 6, mais vérifier que les exigences moins strictes de l'article 13 n'ont pas été méconnues³³⁶ (36). Par ailleurs, au sein même de la Cour, des voix discordantes s'étaient élevées. Dans une opinion séparée commune, les juges Pinheiro Farinha et De Meyer ont posé

des questions qui ont sans doute résonné dans la salle de délibéré de la Grande Chambre lors du délibéré de l'affaire *Kudla* : « Ce n'est qu'avec une certaine hésitation que nous avons souscrit à la décision selon laquelle il ne s'imposait pas d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13) de la Convention (§ 86 de l'arrêt et point 5 du dispositif). Nous ne sommes pas tout à fait sûrs qu'un tel examen ait été rendu superflu par la constatation de la violation, dans le chef du requérant, du droit d'être entendu par un tribunal au sens de l'article 6, paragraphe 1 (art. 6-1) (§ 80-83 de l'arrêt et point 3 du dispositif). Les exigences « moins strictes » de l'article 13 (art. 13) sont-elles vraiment « absorbées » par celles de l'article 6 paragraphe 1 (art. 6-1) (§ 86 de l'arrêt) ? Ces dispositions « se chevauchent » - elles réellement (arrêt *Airey*, 9 oct. 1979, série A, n° 32, p. 18, § 35) ? Il nous semble que la relation mutuelle entre le droit d'être entendu par un tribunal au sens de l'article 6, paragraphe 1 (art. 6-1) et le droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, au sens de l'article 13 (art. 13), devrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie » (37).

En effet, comme en écho à ces questions, la Cour européenne renonce en partie à sa jurisprudence de l'absorption et a affirmé au paragraphe 147 de l'arrêt *Kudla* que : « Il n'y a toutefois pas superposition, et donc pas absorption, lorsque, comme en l'espèce, le grief fondé sur la Convention que l'individu souhaite porter devant une « instance nationale » est celui tiré d'une méconnaissance du droit à faire entendre sa cause dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 paragraphe 1. 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. En l'espèce, la question que les « tribunaux » visés par l'article 6 paragraphe 1 devaient trancher était celle des accusations en matière pénale dirigées contre le requérant, tandis que le grief que l'intéressé souhaitait voir examiner par une « instance nationale » aux fins de l'article 13 était celui du caractère déraisonnable de la durée de la procédure ». Cette coupure du cordon ombilical était un préalable indispensable à une transformation du droit à un recours effectif devant une instance nationale en soutien du droit à un procès dans un délai raisonnable.

Une complémentarité non absolue

Cependant, malgré le changement de jurisprudence, la théorie de l'absorption ne sera pas destinée à rejoindre le musée des vestiges de la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, dans tous les cas où le moyen tiré de la violation de l'article 13 se mélange et s'identifie avec celui de la violation de l'article 6 paragraphe 1, la doctrine de l'absorption retrouve tout son sens. Comme l'écrit très nettement M. Flauss : « tel est à l'évidence le cas lorsque le requérant se plaint de l'absence d'accès à un tribunal pour faire trancher la contestation initialement en cause » (38). Effectivement, le constat de violation de l'article 6, paragraphe 1 du fait de la complexité d'accès à un tribunal rend inutile l'examen du grief fondé sur l'article 13 (39). Dans son arrêt *Budescu et Petrescu* du 2 juillet 2002, la Cour a rappelé que « lorsque le droit revendiqué est un droit de caractère civil, l'article 6, paragraphe 1 constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13, dont les garanties se trouvent absorbées par celle-ci. Dès lors qu'elle a examiné les griefs des requérantes sur le terrain de l'article 6, paragraphe 1 précité, elle n'estime pas nécessaire de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 13 » (40).

De manière plus large, un constat de violation de l'article 6, paragraphe 1 fondé autrement que sur le manquement au droit à un procès dans un délai raisonnable prive de pertinence l'examen du grief soulevé au titre de l'article 13 (41). Il en est ainsi lorsque la Cour constate une violation de l'article 6, paragraphe 1 en raison du refus par les juridictions nationales d'appel et de cassation de vérifier la véracité des faits ayant entraîné le licenciement du requérant (42). Il en est de même lorsque la Cour constate une violation de l'article 6, paragraphe 1 en raison du retard considérable de l'administration pour exécuter les décisions des juridictions judiciaires dans une affaire d'expropriation (43). La Cour maintient cette position lorsqu'elle a conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1 du fait des arrêts contradictoires de la Cour suprême de justice qui ont constitué une méconnaissance du

principe de sécurité des rapports juridiques⁴⁴ (44). Sous réserve des hypothèses précédemment évoquées, le droit à un recours effectif devant une instance nationale peut venir épauler et prêter main-forte au droit au délai raisonnable du procès. Le principe est acquis. Encore faut-il le concrétiser. L'arrêt *Kudla* offre quelques pistes en ce sens. Certaines d'entre elles ont été explorées par la jurisprudence ultérieure.

La concrétisation du droit à un recours effectif comme soutien du délai raisonnable du procès Cette concrétisation ne peut durer que si elle est fondée sur un socle solide. La Cour européenne des droits de l'homme a fait appel au principe de subsidiarité qui remet au second plan le rôle du juge européen. Il appartient donc aux autorités nationales de se doter de recours effectif(s) capable(s) de lutter contre le délai abusif du procès. Avec le recul, l'action en responsabilité émerge du lot comme le recours adéquat permettant de remédier aux inconvénients de la lenteur de la justice.

Le caractère subsidiaire de la requête individuelle devant la Cour européenne des droits de l'homme

Assez paradoxalement, la consécration du droit à un recours effectif comme instrument de lutte contre le délai abusif du procès a pu apparaître comme la transcription du souci égoïste de la Cour européenne des droits de l'homme de désencombrer son propre prétoire plutôt que comme la manifestation de la volonté d'offrir au justiciable un véritable droit effectif et concret à un procès dans un délai raisonnable. On ne peut en effet être plus explicite qu'au paragraphe 148 de l'arrêt *Kudla* : « La Cour estime aujourd'hui que le temps est venu de revoir sa jurisprudence, eu égard 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, paragraphe 1 ». Pareille motivation peut s'apparenter davantage à l'argumentation d'opportunité qu'à l'argumentation juridique ainsi que le relève le juge Casadevall dans son opinion partiellement dissidente. Une telle critique n'est pas sans fondement. Toutefois, elle ne doit pas masquer la suite de la motivation de l'arrêt *Kudla*, toujours au paragraphe 148 : « La fréquence croissante de ses constats de violation à cet égard a récemment amené la Cour à attirer l'attention sur « le danger important » que la « lenteur excessive de la justice » représente pour l'Etat de droit dans les ordres juridiques nationaux « lorsque les justiciables ne disposent, à cet égard, d'aucune voie de recours interne » (V., par exemple, les arrêts *Bottazzi c/ Italie* [GC], n° 34884/97, § 22, CEDH 1999-V, *Di Mauro c/ Italie* [GC], n° 34256/96, § 23, CEDH 1999-V, *A.P. c/ Italie* [GC], n° 35265/97, § 18, 28 juill. 1999, non publié, et *Ferrari c/ Italie* [GC], n° 33440/96, § 21, 28 juill. 1999, non publié) ». Dès lors que ce rappel à l'ordre est dans les têtes, on peut comprendre que la Cour européenne des droits de l'homme insiste sur la nécessité et l'urgence pour les ordres juridiques nationaux de se doter de recours internes destinés à combattre le délai excessif du procès.

Cette démarche lui permet d'exhumer le principe de subsidiarité. Fondé essentiellement sur les articles 1^{er}, 13 et 35, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, ce principe implique la priorité du système national de protection et le caractère subsidiaire du système européen de protection⁴⁵ (45). Ainsi avancé pour justifier l'impératif de lutte contre le délai déraisonnable du procès, le principe de subsidiarité retrouve un accent nationalisant jusqu'ici marginalisé. La Cour n'hésite pas ainsi à se parer des travaux préparatoires pour affirmer que : « Tel qu'il se dégage des travaux préparatoires (Recueil des Travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme, vol. II, p. 485 et 490, et vol. III, p. 651), l'objet de l'article 13 est de fournir un moyen au travers duquel les justiciables puissent obtenir, au niveau national, le redressement des violations de leurs droits garantis par la Convention, avant d'avoir à mettre en oeuvre le mécanisme international de plainte devant la Cour. Vu sous cet angle, 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, et les exigences de l'article 13 doivent être regardées comme renforçant celles de l'article 6, paragraphe 1 plutôt que comme étant absorbées par l'obligation générale, imposée par cet article, de ne pas soumettre les justiciables à des procédures judiciaires anormalement longues ».

Il appartient donc aux autorités nationales de choisir le ou les recours effectifs qui permettent d'abattre le délai excessif du procès.

La priorité et la variété des voies de recours internes

A cet égard, la Cour n'impose point un type ni une forme particulière de recours effectif. « Dans le respect des exigences de la Convention, les Etats contractants jouissent, la Cour l'a dit à de nombreuses reprises, d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière d'offrir le recours exigé par l'article 13 et de se conformer à l'obligation que leur fait cette disposition de la Convention » (§ 154 de l'arrêt *Kudla*).

Dans sa note sous l'arrêt *Kudla*, sous l'ombre portée du droit comparé, le professeur Jean-François Flauss dresse un tableau complet et exhaustif des recours envisageables pour répondre aux exigences de cette nouvelle jurisprudence (46). Il les regroupe en quatre catégories : la mise en jeu de la responsabilité personnelle des magistrats, les procédés réducteurs des poursuites ou des peines en matière pénale ou en cas de sanctions de type administratif, le recours spécifique destiné à faire cesser la durée excessive d'une procédure et l'action en réparation contre l'Etat. Ces recours peuvent être utilisés isolément ou cumulativement. Selon une jurisprudence constante, « 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 (V., parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Silver et autres c/ Royaume-Uni*, 25 mars 1983, série A, n° 61, p. 42, § 113, et *Chahal c/ Royaume-Uni*, 15 nov. 1996, Rec. 1996-V, p. 1869-1870, § 145) » (§ 157 de l'arrêt *Kudla*). Il est vraisemblable que les Etats contractants ne se doteront pas tous d'une batterie de recours en la matière. Il est certain actuellement que la plupart se contentent et se contenteront des recours existants quitte à les adapter aux exigences de la jurisprudence *Kudla*. Et si certains Etats contractants préfèrent telle solution par rapport à une autre (par exemple le recours spécifique pour faire cesser la durée excessive de la procédure au Portugal en matière pénale, en Suède en matière civile ; dans tout type de procès en Autriche et en Suisse), si d'autres disposent déjà d'un recours constitutionnel pour violation du droit à procès dans un délai raisonnable (l'Espagne, l'Allemagne, la République tchèque, la Slovaquie et la Croatie), l'action en responsabilité contre l'Etat semble séduire d'autres Etats contractants (l'Espagne, la Suisse, l'Italie et la France).

Peut-on se retrouver dans ce maquis ? La réponse ne peut être que nuancée car la Cour européenne des droits de l'homme privilégie le pragmatisme au dogmatisme en la matière. Aussi bien, sont conformes aux exigences de la jurisprudence *Kudla* les recours préventifs que les recours destinés à sanctionner la durée déraisonnable du procès et à obtenir la réparation du préjudice qui en découle. En tout cas, pour qu'un recours reçoive l'onction conventionnelle, il doit obtenir le brevet d'effectivité de la part de la Cour européenne des droits de l'homme. En l'état actuel de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, hormis le brevet obtenu par le Portugal et l'Espagne concernant des recours spécifiques (47), en matière pénale, une ligne générale semble se dégager. Le recours effectif doit pouvoir empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée. Il doit aussi permettre de fournir au requérant un redressement approprié pour toute violation déjà produite. La Cour accorde le brevet d'effectivité à un recours lorsqu'une jurisprudence nationale suffisamment étoffée, suffisamment claire et suffisamment éprouvée permet au justiciable d'avoir la certitude qu'il pourra contester effectivement et efficacement la lenteur excessive de l'examen de sa requête et de ses prétentions (48). Tel est l'enseignement de l'arrêt *Horvat c/ Croatie* à propos du recours constitutionnel direct (49). En l'espèce, après avoir conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1, la Cour a constaté également une violation de l'article 13 car de son avis « l'unique affaire invoquée par le gouvernement ne suffit pas à elle seule à démontrer l'existence d'une jurisprudence interne établie prouvant l'effectivité de ce recours » (§ 44 et § 66). *A contrario*, l'existence d'une jurisprudence stable prouvant l'effectivité de ce recours est une garantie de conventionnalité.

Telle est encore la leçon que l'on peut tirer de la jurisprudence européenne concernant la France, qu'il s'agisse des affaires de délai déraisonnable devant les juridictions judiciaires que

des affaires de délai excessif devant les juridictions administratives.

Pour les premières, la Cour a conclu à la recevabilité des requêtes individuelles devant elle quand elles concernaient des affaires ayant débuté avant l'affirmation d'une jurisprudence nationale favorable à l'utilisation de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire pour contester le délai excessif des procès (50). Dans son arrêt *Nouhaud et autre c/ France* du 9 juillet 2002 (51), la Cour reconnaît explicitement le caractère effectif du recours prévu par l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire, mais constate une violation de l'article 13 de la Convention : « La Cour relève que, dans la décision *Giummarra et autres c/ France* du 12 juin 2001 (n° 61166/00), rendue sur une requête introduite en août 2000, elle a considéré que le recours de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire avait, à la date du 20 septembre 1999, « acquis (...) un degré de certitude juridique suffisant pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins [de l']article 35, paragraphe 1 de la Convention ». Force est de constater que cette date est nettement postérieure à la date d'introduction de la présente requête. Or, c'est à cette date que l'« effectivité » du recours au sens de l'article 13 doit être appréciée, à l'instar de l'existence de voies de recours interne à épuiser au sens de l'article 35 paragraphe 1 de la Convention, ces deux dispositions présentant « d'étroites affinités » (arrêt *Kudla* précité, § 152) ».

Il en est ainsi également à propos des secondes tant que la jurisprudence administrative n'a pas fait apparaître clairement l'existence d'une véritable responsabilité du fait du délai déraisonnable du procès devant la justice administrative. Dans l'arrêt *Lutz* du 26 mars 2002, pour tenter de faire écarter le grief de la violation de l'article 13 dans une affaire de durée déraisonnable du procès devant le Tribunal administratif de Strasbourg et la Cour administrative d'appel de Nancy, le gouvernement français arguait que le requérant disposait en droit interne d'un recours efficace qui lui permettait de dénoncer la durée de la procédure et d'obtenir réparation (52). Il avançait d'abord la jurisprudence *Darmont* du Conseil d'Etat en proposant une interprétation selon laquelle une faute lourde commise par une juridiction administrative dans l'exercice de la fonction juridictionnelle est susceptible d'engager sa responsabilité. Il produisait ensuite deux jugements du Tribunal administratif de Paris (*Magiera*, 24 juin 1999 et *Lévy*, 30 sept. 1999) qui indiqueraient que la durée d'une procédure est susceptible de mettre cette responsabilité en jeu. Surtout, le gouvernement français s'est référé à un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, en date du 11 juillet 2001, dans l'affaire *Magiera*. Il a soutenu que cet arrêt a « pour la première fois (...) [fait] droit à des conclusions indemnitaires en réparation de préjudices nés d'une méconnaissance des stipulations de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention » quant au « délai raisonnable », sans exiger la démonstration de l'existence d'une faute lourde, et que la cour d'appel a en conséquence alloué au demandeur une indemnité de 30 000 FRF pour une procédure ayant duré sept ans et six mois ». La Cour européenne des droits de l'homme n'a eu aucune peine pour rejeter ces argumentations. Les jugements du tribunal administratif étaient des jugements de rejet rédigés laconiquement. L'arrêt de la cour administrative d'appel méritait davantage d'attention, mais il était nettement postérieur à la date d'introduction de la requête si bien que, « en tout état de cause, à la date d'introduction de la requête, l'effectivité « en pratique » et « en droit » du recours invoqué par le gouvernement n'était pas avérée » (§ 20). De plus, cet arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris était isolé, et resté relativement confidentiel (53). En choisissant le terrain de la faute simple, il allait à l'encontre de la jurisprudence *Darmont*. Une confirmation et une précision de la part du Conseil d'Etat étaient donc attendues. A la demande explicite de M. Lamy dans ses conclusions, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat l'a fait de la manière la plus nette, le 28 juin 2002, dans l'arrêt *Ministre de la Justice c/ Magiera* évoqué dans l'introduction de cette étude.

A partir de cet ensemble de jurisprudence européenne concernant la France, en ajoutant la jurisprudence concernant l'Italie que nous verrons ci-après, la Cour semble confirmer le pronostic du professeur Jean-François Flauss selon lequel : « la Cour n'hésiterait pas à avaliser, dans son principe, un dispositif de type strictement compensatoire, tel que celui prévu récemment par l'Italie, dès lors qu'il autoriserait une mise en cause du dépassement du délai raisonnable déjà en cours d'instance et non seulement l'achèvement de celle-ci » (54).

Le choix récent en faveur de l'action en responsabilité comme moyen de lutte contre le délai déraisonnable du procès

On l'a vu plus haut, plusieurs systèmes juridiques (Espagne, Suisse, Italie et France) ont choisi (en partie pour les deux premiers pays) cette voie. Le cas emblématique de l'Italie et celui de notre pays méritent réflexion.

En prévention de cet arrêt et après l'arrêt *Ferrari* du 28 juillet 1999 précité, l'Italie a choisi de modifier sa Constitution par une loi constitutionnelle n° 2 du 23 novembre 1999. L'article 111 de la Constitution dispose dorénavant que :

« 1 - La juridiction est exercée par le biais d'un procès équitable, régi par la loi.

2 - Chaque procès se déroule dans le respect des principes du contradictoire et de l'égalité des armes devant un juge tiers et impartial. La loi en garantit la durée raisonnable ».

Le principe de la durée raisonnable du procès ainsi constitutionnalisé est concrétisé par la loi dite *Pinto* du 24 mars 2001 (55). Celle-ci pose le principe du droit à une satisfaction équitable pour réparer le préjudice patrimonial et le dommage non patrimonial résultant d'une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable (art. 2). La réparation est évidemment pécuniaire, mais elle peut prendre une autre forme pour le préjudice non patrimonial. Elle s'inspire de la jurisprudence européenne des droits de l'homme pour fixer les critères d'appréciation du délai raisonnable (complexité de l'affaire, comportement du requérant, comportement des autorités nationales). La demande de satisfaction équitable peut être présentée au cours de la procédure au titre de laquelle on allègue la violation ou, sous peine de déchéance, dans un délai de six mois à partir de la date à laquelle la décision, qui conclut ladite procédure, est devenue définitive (art. 4). La juridiction compétente est la cour d'appel de district qui doit statuer dans un délai de quatre mois, à partir du dépôt de la demande de réparation (art. 3). Mais, sa décision est susceptible de recours devant la Cour de cassation. L'article 6 de la loi prévoit des dispositifs transitoires afin de désengorger le prétoire de la Cour européenne des droits de l'homme ! (56) Enfin, l'article 7 de la loi prévoit des dispositions financières destinées à financer l'ensemble du système de satisfaction équitable instauré. « La charge financière découlant de la mise en oeuvre de cette loi, évaluée à 12 705 000 000 000 liras italiennes à partir de l'année 2002, sera couverte au moyen du déblocage des fonds inscrits au budget triennal 2001-2003, dans le cadre du chapitre des prévisions de base de la partie courante du « Fond spécial » de l'état de prévision du ministère du Trésor, du Bilan et de la Programmation économique, pour l'année 2001. Pour ce faire, les provisions dudit ministère seront utilisées. Le ministère du Trésor, du Bilan et de la Programmation économique est autorisé à apporter, par décret, les modifications nécessaires au bilan ».

En France, tirant les enseignements de la jurisprudence européenne relative au délai raisonnable du procès, les juridictions judiciaires exploitent l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire. On l'a vu, elles ont développé une conception moderne du déni de justice. S'inspirant de la thèse de M. Favoreu, le Tribunal de grande instance de Paris a été explicite :

« Attendu qu'il faut entendre par déni de justice non seulement le fait de ne pas répondre aux requêtes ou le fait de négliger de juger les affaires en état de l'être, mais aussi plus largement, tout manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu. (...)

(Attendu) que ce délai anormal (trois ans) imposé dès le début de la procédure par un acte d'administration judiciaire insusceptible de recours et qui est révélateur d'un fonctionnement défectueux du service de la justice équivaut à un déni de justice en ce qu'il prive le justiciable de la protection juridictionnelle qu'il convient à l'Etat de lui assurer » (57).

Le préjudice résultant de ce déni de justice doit être naturellement réparé.

La Cour de cassation n'est pas allée aussi loin, en restant silencieuse sur la question du déni

de justice. En revanche, dans l'arrêt *Consorts Bolle-Laroche* du 13 février 2001, aux conclusions de M. Régis de Gouttes, elle a interprété sagement la notion de faute lourde. Elle a affirmé, dans un premier temps, que « l'existence d'un régime de responsabilité propre au fonctionnement défectueux du service de la justice, qui ne prive pas le justiciable d'accès au juge, n'est pas en contradiction avec les exigences d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ». Elle a jugé, dans un second temps, que « l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice ; que cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou un déni de justice ; que constitue une faute lourde toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi ». La combinaison de la jurisprudence des juridictions inférieures et celle de la Cour de cassation aboutit à un système permettant de combattre et de sanctionner le délai déraisonnable du procès. Ce système est fondé sur la responsabilité pour faute lourde.

Les juridictions administratives n'ont pas immédiatement emboîté le pas à leurs homologues judiciaires. Toutefois, ce temps de réaction plus tardif leur a permis de mûrir une solution plus progressiste encore que celle des juridictions judiciaires. Pour pouvoir démarrer, les juridictions administratives devaient initialement s'extraire du cadre strict de la jurisprudence *Darmont*, du Conseil d'Etat. Dans cet arrêt de principe, *Darmont* du 29 décembre 1978⁽⁵⁸⁾, le Conseil d'Etat a jugé que « si, en vertu des principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique, une faute lourde, commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative, est susceptible d'ouvrir droit à indemnité, l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de cette responsabilité, dans le cas où la faute lourde alléguée résulterait du contenu même de la décision juridictionnelle et où cette décision serait définitive ». En son temps, cette décision a été considérée comme représentant « une date importante dans l'histoire du contentieux administratif »⁽⁵⁹⁾. Elle mettait fin en effet à l'irresponsabilité de principe de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux de la justice administrative. Avec le temps, le constat dressé par M. Moreau en 1997 est toujours d'actualité. La jurisprudence *Darmont* n'a que peu modifié la situation concrète du justiciable : « le contentieux demeure rare et les recours en indemnité ont été à ce jour tous écartés »⁽⁶⁰⁾.

La pression de la jurisprudence européenne, l'évolution de la position des juridictions judiciaires incitaient à dépasser l'attentisme. L'occasion d'agir et de dialoguer avec la Cour européenne des droits de l'homme a été offerte au Conseil d'Etat dans l'affaire *Magiera*. Dans son arrêt du 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Magiera*⁽⁶¹⁾, la Haute juridiction l'a saisie et a écrit une nouvelle page d'histoire de la justice administrative. Alliant explicitement les textes européens et les principes généraux du droit, et implicitement la jurisprudence *Kudla*, elle améliore sensiblement et la situation des justiciables et l'image de la justice administrative. Elle fait de la célérité une priorité pour celle-ci. M. Lamy l'affirme devant l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat : « Le délai raisonnable est (donc) bien une obligation, et même un principe qui gouverne le fonctionnement des juridictions administratives ».

En effet, il résulte des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, « lorsque le litige entre dans leur champ d'application, ainsi que, dans tous les cas, des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives, que les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable ». L'utilisation remarquée des principes généraux donne judicieusement la portée la plus large à cette jurisprudence. Celle-ci n'est pas cantonnée uniquement aux litiges relatifs aux droits et obligations de caractère civil et à l'accusation en matière pénale. Elle couvre l'ensemble du droit et du contentieux administratifs. Ces belles résolutions pouvant rester théoriques si leurs conditions de mise en oeuvre restaient rigides, le Conseil d'Etat les renforce par le principe de l'indemnisation et précise le régime raisonnable de la responsabilité qui l'accompagne. En effet, « si la méconnaissance de cette obligation (celle de juger les requêtes dans un délai raisonnable) est sans incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure, les justiciables doivent néanmoins pouvoir en faire assurer le respect ; qu'ainsi la méconnaissance du droit à un délai raisonnable de jugement leur a causé un préjudice, ils

peuvent obtenir réparation du dommage ainsi causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice ».

S'inspirant encore une fois de la jurisprudence européenne tout en y ajoutant quelques précisions qui lui sont propres, le Conseil d'Etat fixe les critères d'appréciation du délai raisonnable du procès. L'on remarquera ici que la loi *Pinto* s'inspire également de la jurisprudence européenne en indiquant à l'article 2, alinéa 2, les critères d'appréciation du délai raisonnable. Dans la jurisprudence européenne, cette appréciation est faite suivant les circonstances en cause et à l'aune de trois critères : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et le comportement des autorités nationales¹¹ (62). Le Conseil d'Etat considère, lui, que « le caractère raisonnable du délai de jugement d'une affaire doit s'apprécier de manière à la fois globale - compte tenu, notamment, de l'exercice des voies de recours - et concrète, en prenant en compte sa complexité, les conditions de déroulement de la procédure et, en particulier, le comportement des parties tout au long de celle-ci, mais aussi, dans la mesure où la juridiction saisie a connaissance de tels éléments, l'intérêt qu'il peut y avoir, pour l'une ou l'autre, compte tenu de sa situation particulière, des circonstances propres au litige et, le cas échéant, de sa nature même, à ce qu'il soit tranché rapidement ».

Le Conseil d'Etat précise d'ailleurs le régime spécifique de la réparation du préjudice résultant du fonctionnement défectueux du service public de la justice. A l'instar de l'article 2 de la loi *Pinto* qui limite la réparation au seul préjudice qui peut se rapporter à la période excédant le délai raisonnable, le Conseil d'Etat circonscrit judicieusement ici le champ de la responsabilité nouvelle qu'il crée. En effet, « l'action en responsabilité engagée par le justiciable dont la requête n'a pas été jugée dans un délai raisonnable doit permettre la réparation de l'ensemble des dommages tant matériels que moraux, directs et certains, qui ont pu lui être causés et dont la réparation ne se trouve pas assurée par la décision rendue sur le litige principal ; que peut ainsi, notamment, trouver réparation le préjudice causé par la perte d'un avantage ou d'une chance ou encore par la reconnaissance tardive d'un droit ; que peuvent aussi donner lieu à réparation les désagréments provoqués par la durée abusivement longue d'une procédure lorsque ceux-ci ont un caractère réel et vont au-delà des préoccupations habituellement causées par un procès, compte tenu notamment de la situation personnelle de l'intéressé ».

En définitive, la voie de la responsabilité du fait du fonctionnement défectueux de la justice est la voie considérée comme royale pour accéder au royaume de la justice.

C'est là que le bât risque de blesser. Certes, on ne peut que se réjouir de ce que les Etats de droit d'aujourd'hui admettent l'indemnisation du préjudice résultant du fonctionnement défectueux de la justice entraînant un allongement excessif du délai des procès. Certes encore, on ne peut que louer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a poussé en ce sens dans les Etats, comme la France, où pareil système n'existait pas ou était en sommeil. Force est cependant de s'interroger d'abord sur les conditions de mise en oeuvre réelle de ce type de recours en responsabilité. Force aussi est de se poser quelques questions sur les conséquences du tout « responsabilité » dans une société démocratique qui en est friande, mais qui ne s'attaque pas toujours aux racines de ses maux. Si l'on n'y prend garde, l'excès de recours effectif pourrait en effet ébranler la quête frénétique et légitime du délai raisonnable du procès.

Le délai raisonnable du procès ébranlé par le droit à un recours effectif ?

Les différents visages de ce risque ont été évoqués par le juge Casadevall dans son opinion partiellement dissidente sous l'arrêt *Kudla* et par le gouvernement polonais dans ce même arrêt. Certes, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme les a balayés d'un revers de la main. Néanmoins, ils nous semblent mériter davantage de considération. Sans les reprendre ici dans leur totalité et dans les détails, on pourrait les regrouper dans deux grandes catégories. Il y a en premier lieu le risque d'empilement inefficace des recours. Un recours en responsabilité du fait du délai excessif du procès ne sera-t-il qu'un recours de plus dans la chaîne déjà longue des procédures nationales, auxquelles il faut ajouter, le cas échéant, la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme ? Il y a en second

lieu, le risque pour l'Etat de se contenter d'indemniser le préjudice sans entamer une réforme structurelle permettant de lutter contre la lenteur des procès. En somme, la mise en avant sans nuance du principe de subsidiarité pourrait être un facteur d'extension du délai du procès. La recherche à tout prix d'un recours effectif contre le délai abusif du procès pourrait être source d'un nouveau déni de justice si l'on n'apporte pas quelques remèdes d'envergure.

Le principe de subsidiarité facteur d'extension du délai du procès ?

Animée par la volonté de débarrasser son prétoire devenu l'objet de convoitise et menacé d'asphyxie, la Cour européenne des droits de l'homme a appelé le principe de subsidiarité à son secours⁽⁶³⁾. Ce choix implique une application des plus strictes de la règle de l'épuisement des voies de recours prévue à l'article 35, paragraphe 1 : « La Cour ne peut être saisie qu'après épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus (...) »⁽⁶⁴⁾. Comme on l'a dit auparavant, il appartient aux autorités nationales d'éradiquer en priorité la méconnaissance du droit à un délai raisonnable du procès. Lorsqu'un recours efficace et concret ayant un tel objet existe en droit national, le requérant a l'obligation de l'épuiser préalablement à toute tentative de saisine de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'on est bien dans la logique de l'articulation du système européen et du système national de contrôle. Toutefois, dans le cas particulier de la lutte contre le délai déraisonnable du procès, une application aussi stricte de la règle de l'épuisement des voies de recours internes n'est pas sans effets pervers. Elle risque, en définitive, de déboucher sur un allongement paradoxal du délai du procès, notamment devant le juge national.

Les effets pervers de l'épuisement des voies de recours internes

La logique générale de la répartition des compétences entre le juge européen et le juge national dans la jurisprudence *Kudla* risque d'enfermer le justiciable dans une sorte d'engrenage infernal sans autre espoir de trouver une porte de sortie au niveau européen.

Les rapports entre le système européen de protection et le système italien de protection depuis l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi *Pinto* en Italie en constituent une parfaite illustration⁽⁶⁵⁾. Pour bien comprendre le mécanisme qui en découle, il faut commencer par préciser que la loi *Pinto*, dans son article 6, instaure des normes transitoires. Selon celles-ci :

« Dans les six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de cette loi, tous ceux qui ont déjà, en temps utile, introduit une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme, en matière de « délai raisonnable » conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ratifiée par la loi 4 août 1955, n° 848, peuvent présenter la demande visée à l'article 3 de la présente loi au cas où ladite Cour européenne n'a pas encore déclaré la requête recevable. Dans ce cas, le recours à la cour d'appel doit indiquer la date d'introduction de la requête devant ladite Cour européenne.

Le greffe du juge saisi informe sans retard le ministre des Affaires étrangères de toute demande présentée conformément à l'article 3 et dans les délais prévus à l'alinéa 1 du présent article. »

Ces mesures instituent une répartition provisoire des compétences entre la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions italiennes. Aussi singulières qu'elles puissent apparaître, elles offrent aux justiciables le choix de confier leurs requêtes aux juridictions nationales et de les « rapatrier »⁽⁶⁶⁾ selon l'expression de M. Flauss. On peut en tout cas trouver curieux que ce soit une loi nationale qui fixe la régulation des compétences entre la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions nationales, même si en l'occurrence, il s'agit de désengorger le prétoire de la Cour européenne d'avalanches de requêtes introduites par les nationaux d'un Etat adhérent qui souffre d'un mal structurel de délai excessif des procès. Quoi qu'il en soit, la Cour européenne des droits de l'homme souscrit à cette démarche. En effet, les requérants dont les requêtes n'ont pas été encore

déclarées recevables par la Cour européenne des droits de l'homme au moment de l'entrée en vigueur de la loi *Pinto* (18 avr. 2001), qui ont été alertés par le greffe de la Cour de cette entrée en vigueur, et qui ont choisi, non pas de rapatrier leur requête et mais de la maintenir à Strasbourg, se sont heurtés à une fermeté inhabituelle de la Cour en matière d'épuisement des voies de recours internes. En principe, les requérants espéraient bénéficier du principe selon lequel l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie au moment de l'introduction de la requête. En l'occurrence, ils pouvaient bien penser que leurs affaires ayant débuté avant l'entrée en vigueur de la loi *Pinto*, ils ne bénéficiaient pas en droit italien d'un recours effectif permettant de redresser la violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. La Cour admet ce dernier point, mais elle estime que de nombreux éléments justifient une exception au principe précité. Dès lors que le caractère effectif, concret et efficace de la voie de recours introduite par la loi *Pinto* est admis par la Cour, les requérants sont tenus de l'épuiser. Quelques formules arrêtées par la décision sur la recevabilité dans l'affaire *Brusco* résument la position de la Cour :

« La voie de recours introduite par la loi *Pinto* s'inscrit dans la logique consistant à permettre aux organes de l'Etat défendeur de redresser les manquements à l'exigence du « délai raisonnable » et de réduire, par conséquent, le nombre de requêtes que la Cour sera appelée à traiter. Cela ne vaut pas seulement pour les requêtes introduites après la date d'entrée en vigueur de la loi, mais aussi pour les requêtes qui, à la date en question, étaient déjà inscrites au rôle de la Cour.

A cet égard, une importance particulière doit être attachée au fait que la norme transitoire contenue dans l'article 6 de la loi *Pinto* se réfère explicitement aux requêtes déjà introduites à Strasbourg et vise donc à faire tomber dans le champ de compétence des juridictions nationales toute requête pendante devant la Cour et non encore déclarée recevable. Cette disposition transitoire offre aux justiciables italiens une réelle possibilité d'obtenir un redressement de leur grief au niveau interne, possibilité dont il leur appartient, en principe, de faire usage.

A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que le requérant était tenu, aux termes de l'article 35, paragraphe 1, de la Convention, de saisir la cour d'appel d'une demande au sens des articles 3 et 6 de la loi *Pinto*. On ne saurait déceler, par ailleurs, aucune circonstance exceptionnelle de nature à le dispenser de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35, paragraphes 1 et 4 de la Convention » (67).

En clair, les requérants n'ont en réalité pas le choix de maintenir leurs requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme (68). Les requêtes maintenues devant la Cour européenne des droits de l'homme ont été considérées comme prématurées.

On pourra rétorquer que ces cas ne concernent que des requêtes introduites dans des circonstances particulières et que leur sort est limité dans le temps, pendant la période de la norme transitoire. Reste que cette jurisprudence n'exclut pas la possibilité pour les requérants qui n'auront pas suffisamment obtenu satisfaction (n'oublions pas que la Loi *Pinto* prévoit la possibilité d'une réparation non pécuniaire en cas de dommage non patrimonial) devant le juge national de se tourner à nouveau vers le juge européen. Que de temps perdu dans cette hypothèse ! Reste aussi que, en dehors de la période transitoire, le justiciable est tenu dorénavant d'épuiser la voie de recours introduite par la Loi *Pinto*.

De même, en France, il est certain que la Cour européenne des droits de l'homme exige l'épuisement du recours en responsabilité au titre de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire pour toutes les affaires de durée excessive du procès judiciaire qui seront portées devant elles postérieurement à la date du 20 septembre 1999 (69), à partir de laquelle le recours de l'article L. 781-1 précité a « acquis (...) un degré de certitude juridique suffisant pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35, paragraphe 1 de la Convention » (70). En effet, dans l'affaire *Giummarra et autres* du 12 juin 2001, la Cour a rejeté la requête pour non-épuisement des voies de recours internes en des termes sans

équivoques :

« S'agissant de délais de procédure, la Cour relève qu'un examen du droit et de la jurisprudence internes pertinents révèle l'existence d'un recours en indemnisation pour les victimes d'une durée excessive de procédure, fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire, dont il est désormais fait un usage de plus en plus fréquent, les juridictions compétentes appliquant souvent la disposition précitée en se référant à l'article 6, paragraphe 1 de la Convention.

La Cour constate également que, postérieurement à l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 20 janvier 1999, plusieurs arrêts d'appel, en 1999 déjà, ont confirmé la jurisprudence initiée par cette décision et que l'Etat ne s'est jamais pourvu en cassation contre ces arrêts. En outre, les tribunaux de première instance l'ont à leur tour intégrée dans des jugements qui, pour les plus récents, ne sont plus contestés en appel.

La Cour relève enfin que l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 20 janvier 1999 est devenu définitif le 20 mars 1999, en l'absence de pourvoi en cassation déposé à son encontre. La Cour observe que le plaignant, M. Gautier, ne s'est pas porté requérant devant la Cour dans le délai de six mois prévu à l'article 35, paragraphe 1, de la Convention.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, elle considère que, à la date du 20 septembre 1999, l'arrêt *Gautier* (d'ailleurs commenté dans les revues juridiques dès février 1999) avait fait jurisprudence, et que le recours de l'article L. 781-1 avait acquis à cette même date un degré de certitude juridique suffisant pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins du même article 35, paragraphe 1, de la Convention.

En l'espèce, la Cour relève que les requérants n'ont pas fait usage de ce recours, alors qu'ils ne pouvaient ignorer, à la date d'introduction de leur requête, le 24 août 2000, la possibilité d'obtenir indemnisation d'une durée excessive de procédure par un recours fondé sur l'article L. 781-1. Les voies de recours internes n'ont donc pas été épuisées comme l'exige l'article 35, paragraphe 1, de la Convention.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée en application de l'article 35, paragraphe 4 ».

Après près de dix-sept ans de procédure devant les juridictions nationales, et plus d'un an devant le juge européen, voilà une décision d'irrecevabilité qui offre une bonne image du principe de subsidiarité et de la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Dans cette affaire, il eût été de bonne administration de la justice que la Cour européenne des droits de l'homme statuât sur la demande de satisfaction équitable car à la date d'introduction de la requête (le 24 août 2000), la Cour européenne des droits de l'homme n'avait pas encore accordé un brevet d'efficacité et d'effectivité clair au recours de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire. La première décision en ce sens est la décision *Van der Kar et Lissaur van West* du 7 novembre 2000 déjà citée.

Il est vraisemblable également que la Cour européenne des droits de l'homme exigera l'épuisement du recours en responsabilité du fait du fonctionnement défectueux de la justice administrative à partir du 28 juin 2002, car c'est la date de l'acte de naissance de la certitude du caractère effectif de ce recours.

La « nationalisation » du contentieux du délai excessif du procès n'est pas contestable. Elle risque néanmoins de produire quelques conséquences regrettables.

Il n'est pas difficile d'imaginer la suite...

L'allongement paradoxal du délai du procès devant le juge national

L'heureux justiciable relevant d'un système juridictionnel doté d'un recours effectif devant une instance nationale lui permettant de se plaindre du délai excessif du procès court le risque d'être enfermé dans un engrenage infernal.

Le législateur italien a été prévenant en indiquant que la demande de satisfaction équitable doit être tranchée dans un délai de quatre mois. Mais, dans la mesure où la décision de la cour d'appel est susceptible de recours devant la Cour de cassation, le délai, dans ce cas, n'est pas limité. On peut facilement prévoir un délai d'un an. A moyen et à long termes, on peut craindre que les cours d'appel soient submergées par des demandes de satisfaction équitable. Tout chemin mènera alors à ... Strasbourg, Palais des Droits de l'homme ! Comble de l'ironie, on peut admettre avec Jean-François Flauss que « le contentieux italien du délai raisonnable changerait donc de nature : il deviendrait un contentieux européen du contentieux national du délai raisonnable » (71).

Les juridictions françaises, elles, ont tiré aussi les conséquences de l'arrêt *Kudla*. On l'a vu, le juge judiciaire se sert de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire, et notamment de la notion de déni de justice. Le juge administratif a dégagé un principe général du droit à un délai raisonnable du procès et un principe d'indemnisation du préjudice subi par le fonctionnement défectueux de la justice administrative. Dans les deux cas, des questions restent en suspens. Dans son arrêt *Magiera*, on ne peut que suivre le Conseil d'Etat lorsqu'il affirme que « la méconnaissance de cette obligation (celle de juger les requêtes dans un délai raisonnable) est sans incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure, les justiciables doivent néanmoins pouvoir en faire assurer le respect » (72). Cependant, cela pourrait laisser entendre que le justiciable obtiendra réparation du préjudice résultant du délai déraisonnable du procès, mais il n'aura pas une garantie que, ultérieurement à la demande de réparation, la requête initiale toujours pendante devant une juridiction administrative sera jugée dans un délai, cette fois-ci, raisonnable. Chasser le délai déraisonnable... Il reviendra par une autre fenêtre... Dans ce cas, on ne supprime pas le déni de justice, on ne fait que le repousser.

La recherche du recours effectif, source potentielle d'un nouveau déni de justice ?

On en convient bien. Sur le plan juridique, seul le recours effectif devant une instance nationale selon les critères de la jurisprudence *Kudla* peut venir au secours du justiciable victime du délai excessif du procès. On admet également que le système de responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux de la justice s'avère être une importante avancée de notre Etat de droit. Pour autant, cette évolution confirme une tendance générale et inquiétante de notre société démocratique d'aujourd'hui. La généralisation de la responsabilité risque de réduire la justice au seul octroi d'une indemnisation. Actuellement la justice permet à tous ceux qui ont été lésés dans leurs droits de retrouver sinon ces droits, du moins d'obtenir réparation du préjudice subi à la suite de la perte de ces droits ou à la suite de la violation de ces droits. Le rétablissement des droits, ou leur restitution étant assez difficile notamment lorsque le dommage n'est pas patrimonial, les systèmes juridiques privilégient une forme de réparation généralement pécuniaire. Celle-ci est essentiellement la règle aujourd'hui à tel point que certains ont dénoncé la dérive mercantiliste des plaideurs.

Afin de conjurer cette dérive, il faudrait encadrer, canaliser et surtout prévenir l'action des plaideurs mercantilistes. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, il faudrait sans doute instaurer un système cohérent de voies de recours adéquates et efficaces intégrant un système institutionnalisé de satisfaction équitable du préjudice né de la lenteur de la justice. Plus précisément, un minimum de cohérence de l'ensemble du système français de lutte contre la lenteur de la justice serait le bienvenu. En effet, le système français tel qu'il résulte de la jurisprudence judiciaire et administrative comporte des imperfections. Dans le cas très précis et non moins capital de la lutte contre la lenteur de la justice, on ne pourra sans doute pas se contenter de réformatives et de toilettes. Une refonte législative pourrait s'avérer nécessaire.

Les imperfections du système français de lutte contre le délai excessif du procès

Il n'est pas question de remettre en cause la reconnaissance d'un système de responsabilité objective pour réparer le dommage né de la lenteur de la justice. Cependant, le maintien du *statu quo*, c'est-à-dire laisser en l'état la loi du 5 juillet 1972 telle qu'elle est interprétée par le

juge judiciaire et la jurisprudence *Darmont* et *Magiera* telle qu'elle a été élaborée par le Conseil d'Etat, ne semble pas être une solution satisfaisante.

On peut regretter que les deux ordres juridictionnels aient choisi deux solutions légèrement différentes. Le déni de justice et la faute lourde pour le juge judiciaire, la faute simple pour le juge administratif. Certes, lorsque la faute lourde est entendue sagement, la frontière qui la sépare de la faute simple est poreuse. Néanmoins, symboliquement la nuance est importante. Elle « ne doit pas être qu'une question de vocabulaire » écrit M. Lamy dans ses conclusions. La différence des deux régimes (judiciaire et administratif) de responsabilité du fait du fonctionnement défectueux de la justice - faute lourde pour le premier et faute simple pour le second - est une source d'inégalité, au moins apparente, entre les justiciables. Sur le plan théorique, il y a quelques incohérences à soutenir et à expliquer que, si différents soient-ils, les deux régimes offrent les mêmes garanties et aboutissent aux mêmes résultats.

On peut souligner aussi le relatif brouillard qui entoure le régime juridique de la responsabilité ainsi instauré par les juridictions judiciaires et administratives, notamment pour ces dernières. En effet, les modalités de mise en oeuvre de ces deux régimes de responsabilité ne sont pas d'une grande clarté. Du moins trois grands problèmes restent en suspens.

Le premier, le plus important, d'ailleurs abordé par M. Lamy dans ses conclusions, est celui du sort réservé aux requêtes encore pendantes et en souffrance devant une juridiction. Le simple recours en responsabilité n'apparaît pas adéquat dans ce cas (73). Peut-on cependant l'écartier totalement ? Si le délai raisonnable a déjà été dépassé au moment où le recours est encore pendant, on peut estimer qu'un préjudice a déjà été causé par ce dépassement. Il serait équitable qu'il soit réparé. Cela ne devrait pas empêcher de prévoir une procédure permettant de faire cesser ce dépassement du délai raisonnable. Le dessaisissement de la juridiction fautive peut être envisagé, mais en faveur de quelle juridiction ? Une juridiction qui lui est supérieure ?

C'est ici que survient le deuxième problème. Dans quel délai la demande en réparation introduite au titre du droit à un délai raisonnable du procès doit-elle être traitée ? Il serait normal qu'elle le soit dans un délai relativement court, en fonction bien sûr des circonstances. Dans l'affaire *Magiera*, moins d'un an s'est déroulé entre l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris et la décision du Conseil d'Etat. Pourrait-on faire moins ? Faut-il fixer un délai uniforme comme dans la loi *Pinto* devant les cours d'appel, en Italie ?

Reste le troisième problème concernant le dépassement du délai raisonnable par les juridictions suprêmes. Devant quelle juridiction pourrait-on contester une telle violation de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme ou du principe général du droit à un procès dans un délai raisonnable ?

Accessoirement pour ce qui concerne le thème du délai raisonnable, l'arrêt *Magiera* laisse en suspens la question de « l'irresponsabilité du fait de la chose jugée définitivement jugée » (74), véritable déni de justice.

Il est important que la justice préserve sa mission première qui est de juger et non seulement réparer. Pour se faire, d'autres paramètres devraient être pris en compte. La justice moderne de notre temps doit fonctionner avec le temps et contre le temps. Elle doit concilier la qualité avec la célérité. Un des critères d'évaluation de la qualité est celui de la durée raisonnable du procès. Celle-ci doit être pleinement intégrée dans toute réflexion sur la justice d'aujourd'hui.

On ne peut que se féliciter de ce que l'avancée jurisprudentielle ait précédé l'intervention du législateur. Les différences entre la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative, les angles morts dans ces jurisprudences nécessitent une intervention législative.

Vers une restructuration législative du système français de lutte contre le délai excessif du procès ?

Formellement, vu du droit administratif, une telle évolution pourrait apparaître comme un

bouleversement de l'état actuel du droit. En effet, on l'a dit, le juge administratif a construit et développé un système jurisprudentiel, alors que son homologue judiciaire dispose d'une assise textuelle dans l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire.

La distance, fut-elle légère, qui sépare actuellement, depuis la décision *Ministre de la Justice c/ Magiera* du Conseil d'Etat, la jurisprudence administrative et la jurisprudence judiciaire n'est pas satisfaisante. On pourrait toujours espérer que la jurisprudence judiciaire évolue. La Cour de cassation ne saurait cependant transgresser le texte même de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire et aller jusqu'à y ajouter un système de responsabilité pour faute simple. Elle pourrait toujours assouplir davantage encore la définition déjà flexible de la faute lourde. Mais, on l'a dit, il n'est pas souhaitable qu'elle transforme la faute lourde en notion plastique, molle et totalement malléable. La différence entre les deux fautes, simple et lourde, doit en effet être maintenue afin de distinguer les degrés de difficultés que rencontrent les institutions étatiques dans l'exercice de leur fonction. Elles ne doivent pas être ramenées toutes sur le même plan.

Comme il semble de bon sens de considérer avec M. Lamy que « le fonctionnement défectueux de la justice lorsqu'il touche à l'administration des procédures juridictionnelles - l'information des parties, la communication des pièces, le jugement des affaires dans un délai raisonnable - doit engager la responsabilité de l'Etat de ce seul fait, du seul fait d'une faute simple », il serait souhaitable que la rédaction de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire intègre cette évidence.

On pourrait cependant aller plus loin.

Le droit à un délai raisonnable du procès étant devenu aujourd'hui un droit fondamental du justiciable, il serait normal que sa garantie soit explicitement inscrite, dans la loi, et pas seulement dans la jurisprudence tant concernant la justice judiciaire que concernant la justice administrative. Une révision de la partie législative du code de justice administrative pourrait être envisagée. Semblable réforme pourrait être intégrée dans le code de l'organisation judiciaire. Toujours dans un souci de cohérence de la responsabilité du fait du fonctionnement défectueux de la justice, le législateur pourrait également préciser que le recours dans ce cadre doit être examiné et traité dans un délai de six mois à partir de l'introduction du recours.

Pour que l'ensemble soit complet et cohérent, à l'instar de la loi *Pinto* en Italie, le législateur pourrait offrir au justiciable une soupape de sûreté contre le délai excessif du procès en organisant un système général de satisfaction équitable permettant de réparer les dommages résultant du délai excessif du procès.

Toujours dans le but de ne pas transformer ce système de satisfaction équitable en un alibi de l'immobilisme ou en alibi de la réformette, le législateur pourrait prévoir également une procédure spécifique destinée à mettre fin au délai déraisonnable du procès en cours d'instance. Dans la mesure où ce sont surtout les juridictions de première instance et les juridictions d'appel qui rencontrent les difficultés les plus inquiétantes en matière de délai déraisonnable (75), et comme il serait normal que les juridictions suprêmes de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif assument leur rôle de régulation, on pourrait envisager de leur confier ce contentieux selon qu'il s'agit d'une affaire judiciaire ou d'une affaire administrative. Deux hypothèses sont envisageables. Si la juridiction d'appel n'a pas jugé l'affaire dont elle a été saisie dans un délai raisonnable (de 2 à 3 ans), elle pourrait être dessaisie de celle-ci par et au profit de la Juridiction suprême. Cette dernière devrait statuer dans un délai de six mois à compter du dessaisissement de la juridiction d'appel. On pourrait également créer un recours spécifique. Ce recours pourrait être examiné par une chambre mixte devant la Cour de cassation et par la Section du contentieux en formation de jugement devant le Conseil d'Etat. Dans tous les cas, le recours destiné à mettre fin au délai déraisonnable du procès devrait être traité dans un délai impératif maximum de six mois à compter de la saisine de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

En somme, un système législatif commun à la justice administrative et à la justice judiciaire

pourrait donc être mis en place. Cela ne devrait cependant pas empêcher de poursuivre les réformes de la justice entamées depuis quelques années, tant au niveau textuel que au sein même de chaque juridiction, et en conduire d'autres.

La justice est actuellement assimilable à un rallye. Elle doit emprunter un parcours de plus en plus sinueux et semé d'embûches dans un laps de temps qui doit être réduit. La performance devient primordiale. Les moyens matériels et humains doivent être à la hauteur car le public est devenu exigeant. Le système juridictionnel d'un Etat adhérent à la Convention européenne des droits de l'homme est en quelque sorte la voiture de course qui doit assurer le parcours. La Cour européenne des droits de l'homme n'est pas un arbitre. Elle est partie prenante au rallye. Elle joue le rôle de copilote dans chaque voiture en guidant, en orientant et en corrigeant la trajectoire du pilote qui doit être le juge national. L'Etat adhérent joue le rôle de l'écurie qui doit faire en sorte que la voiture remporte la victoire.

La bataille du délai raisonnable du procès ne peut être gagnée que si l'on entame une restructuration de fond de notre système juridictionnel. Une telle réforme doit être menée si l'on veut une justice adaptée à son temps et à notre temps⁽⁷⁶⁾. Les causes de la lenteur de la justice sont nombreuses (archaïsme de la carte judiciaire, du mode de fonctionnement aussi même si des réformes importantes ont été menées ; manque évident de moyens⁽⁷⁷⁾ ; explosion des requêtes, ...). Les remèdes doivent être énergiques. Il faudra des moyens financiers, humains et matériels bien sûr. Le nouveau gouvernement dirigé par M. Raffarin entend assurer une justice « plus sereine, plus efficace, plus simple et plus rapide »⁽⁷⁸⁾. La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 prévoit pour elle 3,65 milliards d'euros, pour la période 2003 - 2007. Les juridictions judiciaires bénéficieront de 4 450 emplois nouveaux (950 magistrats et 3 500 fonctionnaires), de 1 207 millions d'euros en dépenses ordinaires et de 277 millions d'euros en autorisation de programme. Les juridictions administratives bénéficieront de 480 emplois nouveaux, de 114 millions d'euros en dépenses ordinaires et de 60 millions d'euros d'autorisation de programme. Et pour ne parler que des juridictions administratives, la loi prolonge jusqu'au 31 décembre 2007 le recrutement complémentaire de conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel par voie de concours ; elle prévoit aussi la nomination auprès du Conseil d'Etat et des juridictions administratives territoriales d'assistants de justice chargés d'aider ces juridictions dans leurs tâches juridictionnelles au quotidien⁽⁷⁹⁾ ; enfin, la création d'une nouvelle cour administrative d'appel en région parisienne et de deux tribunaux administratifs dont la localisation n'est pas déterminée est censée renforcer la célérité de la justice administrative⁽⁸⁰⁾.

Dans l'ensemble, l'objectif de la loi d'orientation et de programmation pour la justice est de ramener les délais moyens de jugement des affaires civiles à douze mois dans les cours d'appel, six mois dans les tribunaux de grande instance et trois mois dans les tribunaux d'instance ; de ramener à un an l'ensemble des délais de jugement devant les juridictions administratives à l'issue de la période de programmation, comme c'est déjà le cas devant le Conseil d'Etat. Gageons que, à la différence du bilan contrasté de la précédente loi d'orientation et de programmation de 1995, cette nouvelle réforme portera mieux ses fruits. Dans le cas contraire, il faudra remettre l'ouvrage sur le métier car le juge européen risque de retrouver son rôle de copilote. Le cas échéant, il devrait assouplir le principe de subsidiarité et condamner sévèrement avec des montants de satisfaction équitable conséquents toute violation du droit à délai raisonnable du procès. Avec certes un brin de provocation, on peut penser avec M. Bouisson que « cette grande réforme du service public de la justice ne pourra s'opérer tant que le montant des condamnations européennes n'excédera pas le coût envisagé de la réforme de la justice »⁽⁸¹⁾.

Il est du devoir des Etats de droit adhérents à la Convention européenne des droits de l'homme d'éviter que les paraboles du trésor et de la perle, et celle du filet se transforment en chemin de croix pour le justiciable.

Mots clés :

DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Procès équitable * Délai raisonnable * Recours effectif

* Déni de justice

(1) G. Canivet, *Economie de la justice et procès équitable*, JCP 2001, I, n° 361.

(2) Cette étude n'abordera pas la question du délai de la détention provisoire. Elle est centrée sur le délai de jugement. A cet égard pour notre pays, de 1984 au 31 décembre 1998, « près de 60 % du contentieux français devant la Commission européenne des droits de l'homme concernaient des problèmes de durée de la procédure », au 31 décembre 1998, « 40% du contentieux devant la Cour concernaient donc des durées de procédure » (cf. J. Vailhe, *La France face aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme*, Ministère de la Justice, Paris, La Documentation française, 2001, p. 64-67). La durée moyenne d'une instance hors référé s'établit de la manière suivante devant les juridictions judiciaires: devant les juridictions civiles, en 2000, elle était de 18,4 mois pour les cours d'appel, de 8,9 mois pour les tribunaux de grande instance, de 5,1 mois pour les conseils de prud'hommes; devant les juridictions pénales, en 1997, elle était de 24,9 mois devant les cours d'appel (chambre des appels correctionnels), de 9,1 mois devant les tribunaux correctionnels, de 49,6 mois devant les cours d'assises (condamnations): chiffres tirés de E. Douat (dir.), *Les budgets de la justice en Europe*, Paris, Mission de Recherche « Droit et Justice », La Documentation Française, 2001, p. 105. Concernant les juridictions administratives, la durée moyenne des délais de jugement était en 2001 de 1 an et 9 mois devant les tribunaux administratifs, de 3 ans et 1 mois devant les cours administratives d'appel, et de 1 an devant le Conseil d'Etat (Source, exposé des motifs du Projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, n° 362 (2001-2002), déposé le 17 juillet 2002 devant le bureau de l'Assemblée nationale: http://www.legifrance.gouv.fr/html/frame_textebandeau4.html). Ces chiffres expriment des moyennes, il faudra donc les prendre avec précaution car les délais de jugements peuvent être beaucoup plus longs (Voir pour davantage de détails, EDCE n° 53, *Rapport public 2002*, Paris, La Documentation française, 2002; comparer avec les chiffres issus du Conseil d'Etat dans l'Avis présenté par Hubert Haenel au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, Sénat, n° 374, session extraordinaire de 2001-2002).

(3) L. Favoreu, *Du déni de justice en droit public français*, Paris, LGDJ, 1964.

(4) Pour une présentation d'ensemble du droit français et de certains droits étrangers, S. Bouisson, *Le délai raisonnable du procès dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, thèse, Aix-Marseille III, 1^{er} déc. 2001.

(5) Entre le 1^{er} janvier 1999 et le 31 juillet 2002, sa méconnaissance a conduit plus d'une centaine de condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme tant pour la durée de la procédure devant les juridictions administratives que devant les juridictions judiciaires. La liste des arrêts peut être consultée sur le site internet de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int/Hudoc.htm>

(6) CJCE, 15 mai 1986, *Johnston*, aff. 222/84, Rec. p. 1651 ; 15 oct. 1987, *Unectef c/ Heylens*, aff. 222/86, Rec. p. 4097. Pour des applications récentes, V. H. Gaudin, *Chronique de jurisprudence communautaire*, 2001, à paraître RD publ. 2002 ; F. Sudre (dir.), *Droit communautaire des droits fondamentaux. Chronique de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, RTDH (51) 2002, p. 659 et s.

(7) V. G. Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Le Seuil, 2001 ; sur le point particulier de l'article 47, aussi S. Carotenuto et J. Mendes Constant, *L'inscription de la justice dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Petites affiches, 5 juill. 2002, n° 134, p. 4.

(8) J. Rideau (dir.), *Le droit au juge dans l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 1998.

(9) L. Favoreu, *Du déni de justice en droit public français*, *op. cit.*, p. 550.

(10) T. Renoux, *Le droit au recours juridictionnel en droit constitutionnel français*, *in* *Présence*

du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Vélou, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 307 ; Le droit au recours juridictionnel, JCP 1993, I, n° 3675. La constitutionnalisation du droit au juge en France, *in* Le droit au juge dans l'Union européenne, J. Rideau (dir.), Paris, LGDJ, 1998, p. 109.

(11) En général, C. Bolze et P. Pedrot (coord.), Les juges uniques, dispersion ou réorganisation du contentieux, Paris, Dalloz, 1996; devant les juridictions administratives, voir dans l'ouvrage précité, la contribution de M. Paillet, p. 93; C. Boiteau, Le juge unique en droit administratif, RFDA 1996, p. 10 ; R. d'Haem, Le juge unique administratif, thèse, Paris II, 2001 ; B. Pacteau, Le juge unique dans les juridictions administratives. Le point de vue de la doctrine, Gaz. Pal. 1998, 1, Doctr. p. 177 ; M. Roncière, Le juge unique dans la juridiction administrative : de l'exception à la généralisation, Petites affiches, 26 juill. 1995, p. 18.

(12) V. en contentieux administratif, notamment R. Chapus, Droit du contentieux administratif, 10^e éd., Paris, Montchrestien, 2002, p. 1231 et s. ; B. Pacteau, Contentieux administratif, 6^e éd., Paris, PUF, 2002, p. 301 et s. ; C. Debbasch et R. Ricci, Contentieux administratif, 8^e éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 487 et s. ; aussi le dossier Actualité des procédures d'urgence, RFDA 2002, p. 245-340 : Les procédures d'urgence : l'économie générale de la réforme, par O. Dugrip, Le référé-suspension, par R. Vandermeeren, Le référé-liberté, par G. Bachelier, L'instance de référé d'urgence, par L. Richer, Les référés non subordonnés à la condition d'urgence, par J. Barthélémy, Le référé précontractuel, par B. Poujade, Le référé-suspension et la condition d'urgence, par V. Ogier-Bernaud, Les procédures d'urgence et le langage du droit, par B. Le Baut-Ferrarèse, Référé-suspension et recours administratif préalable obligatoire, concl. de P. Fombeure, Référé-liberté et droit à une vie familiale normale, concl. d'I. de Silva, La combinaison des recours contre les ordonnances de référé et contre les jugements au fond, concl. d'E. Prada-Bordenave.

(13) L. Favoreu, Résurgence de la notion de déni de justice et droit au juge, *in* Gouverner, administrer, juger, *Liber amicorum* Jean WALINE, Paris, Dalloz, 2002, p. 513 ; plus largement G. Cohen-Jonathan, Le droit au juge, *in* Gouverner, administrer, juger, *Liber amicorum* Jean WALINE, Paris, Dalloz, 2002, p. 471.

(14) CEDH, gr. ch., arrêt *Ferrari c/ Italie*, 28 juill. 1999, § 21, RTDH (43) 2000, p. 531, obs. F. Kuty. La transposition dans le domaine du délai raisonnable du procès d'une jurisprudence jusque-là utilisée ailleurs est plus que symbolique : CEDH, arrêt *Irlande c/ Royaume-Uni*, 18 janv. 1978, § 159 : « Une pratique incompatible avec la Convention consistait en une accumulation de manquements de nature identique ou analogue assez nombreux et liés entre eux pour ne pas se ramener à des incidents isolés ou à des exceptions et pour former un ensemble ou système ; elle ne constitue pas en soi une infraction distincte de ces manquements » .

(15) CEDH, gr. ch., arrêt *Kudla c/ Pologne*, 26 oct. 2000, V. notamment J.-F. Flauss, Le droit à un recours effectif au secours du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique, RTDH (49) 2002, p. 167 et s. ; 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, JTDE, mars 2001, n° 7, p. 49-53 ; M. Puechavy, L'arrêt *Kudla c/ Pologne*, simple recommandation ou revirement définitif de jurisprudence ?, Les Annonces de la Seine, supplément au journal n° 35 du 14 mai 2001, p. 2-6.

(16) V. J.-F. Flauss, ci-dessus.

(17) Matthieu, 13 44-47.

(18) V. la thèse précitée de S. Bouisson, Le délai raisonnable du procès dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, thèse, Aix-Marseille III, 1^{er} déc. 2001.

(19) Les textes précités sont traduits dans une décision d'irrecevabilité, CEDH, 2^e sect., *Umberto Brusco*, 6 sept. 2001, req. 69789/01.

(20) On pourra noter cependant l'inscription du procès équitable et du délai raisonnable dans l'article 1^{er} de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence, JO 16 juin 2000, p. 9038.

(21) Pour les juridictions judiciaires, V. S. Guinchard, M. Bandrac, X. Lagarde et M. Douchy, Droit processuel, Droit commun du procès, Paris, Dalloz, 2001, p. 537, n° 432 ; S. Guinchard, Méga nouveau code de procédure civile, Dalloz, 2001, commentaire de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire, spéc. p. 1301, n° 014.

(22) V. notamment, TGI Paris, 5 nov. 1997, *Gauthier*, D. 1998, Jur. p. 9, note M.-A. Frison-Roche ; CA Paris, 20 janv. 1999, D. 1999, IR, p. 125.

(23) Cass. Ass. plén., 23 févr. 2001, AJDA 2001, p. 788, note S. Petit.

(24) CE, Ass., 29 déc. 1978, *Darmont*, Rec. p. 542, concl. M. Rougevin-Baville ; AJDA 1979, n° 11, p. 45, note M. Lombard ; D. 1979, Jur. p. 279, note M. Vasseur ; RD publ. 1979, p. 1742, note J.-M. Auby.

(25) F. Sarda, Les responsabilités des juridictions, Paris, PUF, Que-sais-je ?, n° 3503, 1999, p. 103 et 104, citant le président Odent et le professeur Gohin.

(26) CE, Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Magiera*, req. 239575, AJDA 2002, p. 596, chron. F. Donnat et D. Casas ; RFDA 2002, p. 756, concl. F. Lamy.

(27) L. Favoreu, Du déni de justice en droit public français, Paris, LGDJ, 1964, p. 534. Définition du déni de justice reprise par les juridictions judiciaires et intégrées par elles dans leurs jugements.

(28) J.-F. Flauss, obs. précitées, RTDH (49) 2002, p. 182.

(29) J.-F. Flauss, Le droit à un recours effectif : l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Commission et de la Cour, *in* Vues canadiennes et européennes des droits et libertés (actes des journées strasbourgeoises 1988), Cowansville (Québec), Les éditions Yvon Blais, 1989, p. 255 ; J.-F. Flauss, Le droit à un recours effectif. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, *in* Le juge administratif français et la Convention européenne des droits de l'homme, F. Sudre (dir.), Colloque organisé par l'Institut de droit européen des droits de l'homme, Montpellier, 14-15 déc. 1990, RUDH 1991, p. 324 et s. ; A. Drzemczewski et C. Giakoumopoulos, Article 13, *in* La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article, L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert (dir.), 2^e tirage, Paris, Economica, 1999, p. 455 et s. ; D. de Bruyn, Le droit à un recours effectif, *in* Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire, Mélanges Pierre Lambert, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 185 et s.

(30) Comm. EDH, rapport du 10 décembre 1991, *Bartolomeo Pizzetti*, req. 12444/86, § 41.

(31) CEDH, arrêt *Airey*, 9 oct. 1979, A 32, § 35 : « La Cour a déjà jugé que (l'action en séparation de corps de la requérante) a trait à un droit « de caractère civil », au sens de l'article 6, paragraphe 1 et que l'article 8 oblige l'Irlande à offrir à M^{me} Airey la possibilité effective de l'intenter pour organiser sa vie privée. Les articles 13 et 6 se chevauchent en l'occurrence, la Cour ne croit pas avoir à déterminer s'il y a eu manquement aux exigences du premier, moins strictes que celles du second et entièrement absorbées par elles, en l'espèce » ; V. aussi CEDH, arrêt *Sporrong et Lönnroth*, 23 sept. 1982, série A, n° 52, p. 32, § 88; arrêt *W.*, 8 juill. 1987, série A, n° 121, § 86.

(32) CEDH, arrêt *Pizzetti c/ Italie*, 26 févr. 1993, § 21.

(33) CEDH, arrêt *Tripodi c/ Italie* 25 janv. 2000, § 15.

- (34) CEDH, arrêt *Bouilly c/ France*, 7 déc. 1999, § 27.
- (35) Comm. EDH, rapport du 10 sept. 1999, *Mikulski c/ Pologne*, req. 27914/95, § 99.
- (36) Cf. P. Frumer, article précité, JTDE mars 2001, spéc. p. 50, 3^e col., § 7.
- (37) Opinion séparée commune aux juges Pinheiro Farinha et De Meyer sous l'arrêt *W. c/ Royaume-Uni*, 8 juill. 1987, point III.
- (38) J.-F. Flauss, obs. précitées, RTDH (49) 2002, spéc. p. 185.
- (39) CEDH, 1^{er} sect., arrêt *Tsironis c/Grèce*, 6 déc.2001, req. n° 44584/98, § 31 ; 3^e sect., arrêt *Baumann c/ France*, 22 mai 2001, req. n° 33592/96, § 39.
- (40) CEDH, 2^e sect., arrêt *Budescu et Petrescu c/ Roumanie* 2 juill. 2002, req. n° 33912/96, § 42; CEDH, arrêt *Falcoianu et autres c/ Roumanie*, 9 juill. 2002, req. n° 32943/96, § 41.
- (41) CEDH, 3^e sect., arrêt *Anagnostopoulos c/ Grèce*, 7 nov. 2000, req. n° 39374/98, § 29.
- (42) CEDH., 1^{er} sect, arrêt *Koskinas c/ Grèce*, 20 juin 2002, req. n° 47760/99, § 31 et § 33.
- (43) CEDH., 1^{er} sect., arrêt *Katsaros c/ Grèce*, 6 juin 2002, req. n° 51473/99, § 37.
- (44) CEDH, 2^e sect., arrêt *Hodos et autres c/ Roumanie*, 20 mai 2002, req. n° 29968/96, § 61.
- (45) V. § 152 de l'arrêt *Kudla* ; pour davantage de détails sur le principe de subsidiarité dans la Convention européenne des droits de l'homme: cf. J. Andriantsimbazovina, La subsidiarité devant la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme, *in* La subsidiarité, J.-C. Gautron (dir.), Rev. aff. eur. 1998 (n° 1-2), p. 28 et s. ; O. De Schutter, La subsidiarité dans la Convention européenne des droits de l'homme : la dimension procédurale, *in* L'Europe de la subsidiarité, M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 63 et s. ; J. Callewaert, La subsidiarité dans l'Europe des droits de l'homme, *in* L'Europe de la subsidiarité, M. Verdussen (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 13 et s. ; H. Petzold, The Convention and the Principle of Subsidiarity, *in* The European System for the Protection of Human Rights, R. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold (éd.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, p. 41 et s.
- (46) J.-F. Flauss, note précitée, p. 189-195.
- (47) Cf. Les décisions de recevabilité CEDH, *Gonzalez Marin c/ Espagne*, 5 oct. 1999, n° 39521/98, CEDH 1999-VII ; CEDH, 4^e sect., *Tomé Mota c/ Portugal*, 2 déc. 1999, n° 32082/96, CEDH 1999-IX.
- (48) Pour un exemple de recours ne remplissant pas ces conditions, CEDH., ancien 2^e sect., arrêt *Stratégies et Communications et Dumoulin c/ Belgique*, 15 juill. 2002, req. 37370/97.
- (49) CEDH., 4^e sect., arrêt *Horvat c/ Croatie*, 26 juill. 2001, req. 55185/99.
- (50) Plusieurs décisions sur la recevabilité: CEDH, 3^e sect., décision *Van der Kar et Lissaur van West c/ France*, 7 nov. 2000, req. 44952/98 et 44953/98) ; décision *Yvon Pinson c/ France*, 3 mai 2001, req. 39668/98; et surtout CEDH, décision *Giummara et autres c/ France*, 12 juin 2001, req. 61166/00 ; CEDH, 3^e sect., décision *Charles A.V. Debbasch c/ France*, 18 sept. 2001, req. 49392/99.
- (51) CEDH, 2^e sect., arrêt *Nouhaud et autres c/ France*, 9 juill. 2002, req. 33424/96, § 44.

(52) CEDH, 2^e sect., arrêt *Lutz c/ France*, 26 mars 2002, req. 48215/99, § 17.

(53) V. par exemple une allusion dans la contribution de M^{me} M. Lombard, La responsabilité du fait du service public de la justice. Trente ans après la loi du 5 juillet 1972, *in* Gouverner, administrer, juger, *Liber amicorum* Jean Waline, Paris, Dalloz, 2002, p. 657, spéc. p. 663.

(54) J.-F. Flauss, note précitée, RTDH (49) 2002, p. 196.

(55) La loi est entrée en vigueur le 18 avril 2001.

(56) V. *infra*, ci-après.

(57) TGI Paris, 6 juill. 1994, Gaz. Pal. 24 août 1994, p. 589, note S. Petit.

(58) CE, Ass., 29 déc. 1978, *Darmont*, Rec. p. 542 ; AJDA 1979, n° 11, p. 45, note M. Lombard ; D. 1979, Jur. p. 279, note M. Vasseur ; RD publ. 1979, p. 1742, note J.-M. Auby.

(59) J.-M. Auby, note précitée, RD publ. 1978, p. 1742.

(60) J. Moreau, La responsabilité des magistrats et de l'Etat du fait de la justice. L'apport du droit administratif, *Justices* (5) 1997, p. 39, spéc. p. 43.

(61) CE, 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Magiera*, précité.

(62) V. F. Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, 5^e éd., Paris, PUF, 2001, n° 155, p. 257 ; par exemple, CEDH, gr. ch, arrêt *Frydlender c/ France*, 27 juin 2000, § 43 ; CEDH, 3^e Sect., arrêt *Marks et Ordinateur express c/ France*, 21 févr. 2002, § 21.

(63) V. *supra*.

(64) V. notamment D. de Bruyn, L'épuisement des voies de recours internes, *in* La procédure devant la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme après le protocole n°11, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit et Justice, n° 23, 1999, p. 39 et s.

(65) On peut consulter les décisions sur la recevabilité suivantes : CEDH, décision *Ferrauto c/ Italie*, 13 juin 2002, req. 51556/99 ; décision *Ferrazzinni c/ Italie*, 13 juin 2002, req. 45670/99 ; décision *La Rosa et autres n° 3 c/ Italie*, 13 juin 2002, req. 58386/00 ; décision *Merlino c/ Italie*, 13 juin 2002, req. 45914/99 ; décision *Celico c/ Italie*, 30 mai 2002, req. 38763/97 ; *Maselli c/ Italie*, 30 mai 2002, req. 63866/00 ; décision *S.G. c/ Italie*, 30 mai 2002, req. 46001 ; décision *Bottaro c/ Italie*, 23 mai 2002, req. 56298/00 ; décision *Luordo c/ Italie*, 23 mai 2002, req. 32190/96 ; décision *Soldovieri et Vratogna c/ Italie*, 23 mai 2002, req. 46014/99 et 48550/99 ; décision *Bevacqua c/ Italie*, 18 avr. 2002, req. 57179/00 ; décision *C.V et autres c/ Italie*, 26 mars 2002, req. 34801/97, 41868/98 ; décision *Uzeyir c/ Italie*, 26 mars 2002, req. 60268/00 ; décision *Abate et 155 autres c/ Italie*, 14 mars 2002, req. 44327/98 ; décision *Gaudio c/ Italie*, 21 févr. 2002 ; décision *Ceretti c/ Italie*, 17 janv. 2002, req. 42948/98 ; décision *La Rosa et autres n°4 c/ Italie*, 10 janv. 2002, req. 63238 ; décision *La Rosa et autres n°8 c/ Italie*, 10 janv. 2002, req. 63285/00 ; décision *Colacrai c/ Italie*, 29 nov. 2001 ; décision *Giacometti et 5 autres c/ Italie*, 8 nov. 2001, req. 34939/97 ; *Di Cola et autres c/ Italie*, 11 oct. 2001, req. 44897/98 ; décision *Brusco c/ Italie*, 6 sept. 2001.

(66) J.-F. Flauss, note précitée, RTDH (49) 2002, p. 195.

(67) CEDH, 2^e sect., décision *Brusco c/ Italie*, 6 sept. 2001, préc.

(68) V. parmi les décisions pertinentes, par exemple *Aldo Vittorio Bevacqua* du 18 avril 2002 ; *V.O. c/ Italie* du 14 mars 2002 ; *Di Cola* du 11 oct. 2001 ; *Giacometti et 5 autres* du 8 nov. 2001.

(69) La Cour d'appel de Paris a confirmé.

(70) CEDH, arrêt *Nouhaud c/ France*, 9 juill. 2002, § 44 ; V. aussi CEDH., 3^e sect., décision sur la recevabilité *Richard Marks et Ordinateur Express SARL c/ France* du 11 sept. 2001, req. n° 47575/99, qui octroie déjà un brevet d'effectivité au recours dans le cadre de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire.

(71) J.-F. Flauss, note précitée, p. 195.

(72) La Cour de cassation a adopté une position similaire, Cass. crim., 30 juin 1998, Rev. science crim. 1998, p. 784, chron. J.-P. Dintilhac .

(73) CEDH, 3^e sect., décision sur la recevabilité *Antoine et Marie-Luce Camilla c/ France* du 8 décembre 1998, req. 38840/97 où il est dit: « S'agissant d'une procédure pendante devant les juridictions nationales, la Cour estime qu'en tout état de cause une action en réparation ne saurait être considérée comme un recours susceptible de remédier à la violation alléguée en assurant une protection directe et rapide et non seulement détournée des droits garantis à l'article 6, paragraphe 1 de la Convention ».

(74) Selon les termes de F. Donnat et D. Casas, chron. préc., AJDA 2002, n° 7-8 , spéc. p. 598, 2^e col. On peut être en accord avec les auteurs ainsi qu'avec le commissaire du gouvernement qui considèrent que cette irresponsabilité est révolue et qu'il faudrait y mettre fin. La loi pourrait fixer les conditions dans lesquelles le préjudice causé par une décision de justice passée en force de chose jugée ouvrirait droit à réparation.

(75) *Supra*, note n° 2.

(76) Pour des réflexions intéressantes, mais que l'on ne peut pas toutes partager, D. Soulez-Larivière et H. Dalle, *Notre justice. Le livre vérité de la justice française*, Paris, Robert Laffont, 2002.

(77) Très éloquentes sont les chiffres résultant de l'étude déjà citée dirigée par E. Douat, *Les budgets de la justice en Europe*, Paris, La Documentation Française, 2001 : la France se trouve loin par exemple de l'Allemagne et du Royaume-Uni en matière de budget. Elle consacre à la justice deux fois moins de ressources que ces deux pays.

(78) Discours de politique générale de M. Raffarin devant l'Assemblée nationale, le 3 juillet 2002. La loi a été votée et promulguée depuis la rédaction de cette étude (Loi n° 2002-1138 du 9 sept. 2002, JO 10 sept., p. 14934. V. l'étude de P. Gonod, AJDA 2002, p. 1168 .

(79) Décret n° 2002-1472 du 20 décembre 2002.

(80) Le transfert prévu de l'appel des jugements de tribunaux administratifs en matière de reconduite à la frontière des étrangers du Conseil d'Etat aux cours administratives d'appel viendra cependant alourdir la tâche déjà lourde de ces dernières.

(81) S. Bouisson, thèse préc., p. 367.