

Strasbourg, le 11 juin 2004

CEPEJ (2004) 19 Rev 1

**COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE  
(CEPEJ )**

**Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le  
traitement de chaque affaire dans un délai optimal et  
prévisible**

**Programme-Cadre**

Les mesures préconisées dans ce document sont des suggestions, et n'engagent pas, à ce stade, les États membres. La liste de ces mesures n'est ni exhaustive, ni définitive. Ce Programme-Cadre sera mis en œuvre à travers des modalités concrètes définies par la CEPEJ en tenant compte des observations des États membres, en particulier sur les priorités à retenir.

1. *La CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice) a décidé de se saisir du problème des délais des procédures judiciaires, considérant qu'il s'agissait d'une préoccupation prioritaire s'inscrivant dans le cadre des objectifs du Conseil de l'Europe en matière de Droits de l'Homme et d'Etat de Droit. C'est également un sujet d'intérêt vital pour les usagers de la justice. Le présent document vise à définir une nouvelle approche de cette question, à tirer profit des travaux déjà réalisés et à présenter des propositions pour un travail ultérieur permettant de préparer des solutions réalistes et utiles aux Etats. L'introduction rappelle les principaux enjeux du problème. La première partie traite des principes posés par la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) dans sa jurisprudence, rappelle les travaux déjà menés par le Conseil de l'Europe et définit des principes directeurs. La deuxième partie recommande des Lignes d'action, incluant des mesures concrètes, qui pourraient être présentées par la CEPEJ au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.*

## **Introduction**

2. Il apparaît nécessaire d'introduire un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible.
3. On a pris l'habitude de se référer à la notion de « délai raisonnable » qui figure dans l'article 6.1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Mais cette norme constitue une « limite basse » (qui sépare la violation de la non-violation de la convention), et ne peut en aucun cas être considérée comme un résultat suffisant, s'il est atteint.
4. La Cour européenne des Droits de l'Homme est aujourd'hui submergée de requêtes relatives au «délai raisonnable » et consacre une bonne partie de son temps à rendre des arrêts condamnant les Etats pour non-respect du «délai raisonnable » dans les procédures judiciaires. Les délais excessifs constituent un problème majeur dans la plupart des Etats membres. Les sondages réalisés ici ou là<sup>1</sup> font apparaître que la lenteur de la justice est le problème numéro un, perçu comme tel non seulement par l'opinion publique dans son ensemble, mais aussi par ceux qui ont eu un contact direct avec les tribunaux. Cette situation lèse tous les usagers – quelle que soit leur « position » dans le système judiciaire : parties en litige, prévenus, victimes, témoins, jurés, etc - à l'exception de ceux qui ont intérêt à voir les procédures durer. Alors que le secteur privé, de même que les autres services publics, ont, ces dernières années, intégré la notion de délai dans leurs relations avec leurs clients/usagers, la justice semble être restée largement à l'écart de cette tendance, tout au moins dans l'image qu'elle donne au public. Les Etats les plus touchés sont d'ailleurs des Etats membres du Conseil de l'Europe depuis sa création. Ils ne sont cependant pas les seuls à souffrir de ce mal endémique qui touche les systèmes judiciaires européens. Dans plusieurs Etats ayant adhéré ces dernières années au Conseil de l'Europe, la question de la lenteur de la justice est un enjeu majeur de politique intérieure.

---

<sup>1</sup> Cf notamment, in La qualité de la justice, Marie-Luce Cavrois, Hubert Dalle, Jean-Paul Jean, La Documentation française, Paris, 2002, page 30, "pour une majorité des Français, la justice fonctionne mal (66%), et trop lentement (73%)".

5. L'ampleur du phénomène suffit à justifier une réaction vigoureuse. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg atteste du caractère exponentiel de ce «syndrome de lenteur ». Il s'agit aujourd'hui pour le Conseil de l'Europe d'un enjeu majeur : si une amélioration en ce domaine n'intervient pas dans les années qui viennent, la Cour, submergée par des affaires portées devant elle sur la base de l'exigence du «délai raisonnable », ne pourra pas assurer sa mission de sauvegarde d'autres Droits de l'Homme au moins aussi essentiels, tels le droit à la vie, à la dignité, à la liberté d'expression, à ne pas subir la torture, à une vie familiale, etc.
6. La CEDH a souligné l'impératif - au regard de la Convention - de mécanismes nationaux tendant à apporter un redressement approprié en cas de violation des délais excessifs (affaire Kudla c. Pologne et Scordino c. Italie, déc. n° 36813/97, CEDH 2003 IV)<sup>2</sup> par le biais d'une indemnisation ou par d'autres moyens. Plusieurs Etats ont mis en place des dispositifs spécifiques pour répondre à cette préoccupation de la Cour. Toutefois les dispositifs limités à une indemnisation ont un effet incitatif trop faible sur les Etats pour les amener à modifier leur fonctionnement et n'apportent qu'une réparation *a posteriori* en cas de violation avérée au lieu de trouver une solution au problème de la durée<sup>3</sup>.
7. L'enjeu est encore plus crucial pour les Etats membres, directement responsables du bon fonctionnement de leur système judiciaire : au-delà d'un certain seuil critique, une trop grande lenteur a pour conséquence une crise de confiance générale, aussi bien chez les citoyens que dans le monde économique, dans la justice, un des piliers de la démocratie, et, par voie de conséquence, dans la démocratie elle-même.
8. L'existence de délais excessivement longs peut notamment créer des conditions favorables à la corruption judiciaire. Paradoxalement, la corruption sert à accélérer certaines procédures, rompant ainsi l'égalité des citoyens devant la justice. Par ailleurs, ceux qui profitent systématiquement de cette corruption n'ont aucun intérêt à voir la situation s'améliorer.
9. Certains évoquent l'insuffisance des moyens. D'autres, une « culture de la lenteur<sup>4</sup> », enracinée dans la mentalité des acteurs. La mauvaise « gouvernance » des systèmes judiciaires, aussi bien au niveau local de chaque tribunal qu'au plan national, est également incriminée. Cette recherche des causes est indispensable, car seule une bonne compréhension des « facteurs de lenteur » permettra de les corriger. Mais ce n'est qu'une première étape. Les ressources allouées à la justice ne pourront de toute façon pas être augmentées à l'infini, alors que la demande de justice, elle, ne connaît, potentiellement, pas de limites.

---

<sup>2</sup> Dans l'affaire Kudla c. Pologne, CEDH décision de 26 octobre 2000, la Cour estime, que la disposition de la Convention '[garantit] un recours effectif devant une instance nationale permettant de se plaindre d'une méconnaissance de l'obligation ... d'entendre les causes dans un délai raisonnable'. Cette affirmation a été clairement liée à un fait très simple: 'Si l'article 13 [au droit à un recours effectif] ... doit être interprété comme ne s'appliquant pas au droit à un procès dans un délai raisonnable, les justiciables se verront systématiquement contraints de soumettre à la Cour de Strasbourg des requêtes qui auraient pu être instruites d'abord et, selon la Cour, de manière plus appropriée, au sein des ordres juridiques internes. A long terme, le fonctionnement, tant au plan national qu'au plan international, du système de protection des droits de l'homme érigé par la Convention risque de perdre son efficacité' (Paragraphes 156 et 155).

<sup>3</sup> Cf la Recommandation R(2004)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'amélioration des recours internes adoptée le 12 mai 2004.

<sup>4</sup> Hervé Lehman, Justice. Une lenteur coupable, Presses universitaires de France, Paris, 2002.

10. L'ampleur du problème et la gravité de la situation ont été mis en évidence par les nombreux sondages et enquêtes réalisés auprès des personnes qui ont été en contact avec la justice, et auprès des citoyens en général.
11. Les usagers doivent avoir leur mot à dire dans la question des délais. Sur ce point comme sur d'autres, les citoyens exigent de ne plus être considérés comme des personnes passives, mais comme des acteurs. Ils souhaitent être associés aux décisions et aux processus qui les concernent. Et cette revendication porte aussi sur la dimension temporelle des activités dans lesquelles ils sont impliqués : il n'est plus possible d'accepter plus longtemps que, pour ce qui touche aux procédures judiciaires, les usagers soient laissés dans la plus grande incertitude concernant le délai dans lequel leur affaire sera examinée, et n'aient aucune possibilité de peser sur la durée de cette procédure.

## **PREMIERE PARTIE : LA REFLEXION SUR LES CAUSES DES RETARDS**

### **1. La jurisprudence de la CEDH et les travaux du Conseil de l'Europe**

12. On se contentera ici de rappeler brièvement les principaux éléments du cadre normatif défini par la Cour européenne de Strasbourg.
13. Une procédure ne doit pas être trop longue, pour assurer aux citoyens et à l'Etat une certitude juridique. Des conflits s'éternisant mettraient en péril la continuité sociale. Elle ne doit pas non plus être trop courte, pour garantir, notamment, la possibilité pour les parties d'avoir un temps suffisant pour préparer leur dossier. C'est pourquoi le délai de traitement des affaires doit permettre de s'écarter à la fois d'une justice expéditive, la précipitation engendrant des décisions souvent injustes et toujours mal perçues, et d'une justice trop lente, la lenteur aboutissant au déni de justice.
14. Le délai de procédure court depuis le moment où les autorités commencent à avoir une responsabilité juridique à l'égard d'un citoyen, jusqu'à l'exécution définitive de la décision finale. Le délai raisonnable inclut en particulier le temps alloué à la rédaction de la sentence.
15. Pour apprécier le caractère raisonnable ou non du délai, la Cour a défini plusieurs critères : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant, le comportement des autorités compétentes (y compris les tribunaux), et l'enjeu du litige pour le requérant. Sur la base de ces critères, elle examine chaque affaire au cas par cas. C'est ce qui explique que la jurisprudence de la Cour ne permet pas d'extrapoler des normes en matière de délais pour les différentes catégories d'affaires. La Cour ne s'est pas non plus engagée à dégager des causes spécifiques des retards, ni à proposer des solutions. Son rôle exclusif, dans chaque affaire, est d'apprécier si le retard est déraisonnable, et, si oui, s'il est imputable à l'Etat.
16. Longtemps, on a considéré que la qualité de la justice dépendait, entre autres, de la distance qu'elle parvenait à créer entre ceux qui la rendaient et ceux pour lesquels elle était rendue, cette distance seule permettant l'apparence d'impartialité et la majesté que l'on désirait attacher au rôle du tribunal dans la procédure judiciaire. Aujourd'hui, cette attitude est perçue comme l'incapacité du système judiciaire à se rendre plus proche, plus clair et plus accessible pour le citoyen. C'est au contraire en rapprochant la justice des citoyens et en facilitant leur association à son fonctionnement que l'on pourra améliorer sa qualité. Le 2 décembre 2003, plusieurs

intervenants ont évoqué cette association des usagers, au cours d'une session organisée à Strasbourg, et dont le thème – La justice au service des citoyens – reflète précisément la démarche de la CEPEJ. Cela s'applique également à la question des délais.

17. Les délais excessifs des procédures judiciaires sont au centre de l'attention du Conseil de l'Europe. Considérant que ces délais étaient un symptôme d'une mauvaise efficacité de la justice, le Comité directeur pour la Coopération juridique (CDCJ) et les organes créés en son sein ont élaboré de nombreuses recommandations adoptées par le Comité des Ministres, qui, à différents titres, proposent des mesures dans ce domaine<sup>5</sup>. Les recommandations R(86)12 (relative à certaines mesures visant à prévenir et à réduire la surcharge de travail dans les tribunaux), R(94)12 (relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges), R(95)12 (sur la gestion de la justice pénale) sont à mentionner plus particulièrement.
18. La Conférence des Ministres européens de la justice qui s'est tenue à Londres en juin 2000, a adopté un rapport sur les « Mesures d'un bon rapport coût/efficacité prises par les Etats membres permettant d'améliorer l'efficacité de la justice », en s'appuyant sur l'expérience des Etats membres. Les mesures présentées, qui portent sur de nombreux aspects du fonctionnement du système judiciaire, ont inspiré plusieurs Etats dans les réformes qu'ils ont engagées ces dernières années. Dans la deuxième partie du présent document, sont évoquées les mesures qui ont fait la preuve de leur pertinence en matière de réduction des délais.
19. A la suite de cette Conférence de Londres, le Comité des Ministres décidait, en septembre 2002, la création de la CEPEJ. N'étant ni un organe de contrôle ni un organe de suivi, la CEPEJ a pour tâche d'examiner les principaux problèmes des systèmes judiciaires, d'analyser la situation présente, et d'offrir, selon les besoins, son assistance pour permettre aux Etats d'avoir une image exacte de leur système judiciaire. Elle a adopté en décembre 2003 une grille d'évaluation des systèmes judiciaires, basée sur des critères comparatifs, dont les réponses feront l'objet d'une première analyse et publication en 2004. Dès sa première réunion plénière en février 2003, la CEPEJ affirmait sa volonté de répondre aux préoccupations des usagers.
20. Le rapport préparé pour la Conférence de Londres avait souligné l'importance des moyens, mais également mis en avant le phénomène (variable selon les pays) d'augmentation du contentieux transmis aux tribunaux, ainsi qu'une mauvaise organisation des tribunaux ou des procédures trop complexes ou trop rigides.
21. Les recherches récentes menées dans plusieurs pays (souvent hors d'Europe) confirment que pour obtenir une amélioration en matière de délais, il convient de prendre en compte d'autres facteurs. MM. Langbroek et Fabri ont établi la liste suivante, fournie par diverses études et recherches qu'ils ont dépouillées : motivation des magistrats, fermeté des supérieurs hiérarchiques et mécanismes de responsabilité adéquats ; implication des différents acteurs ; contrôle de l'avancement des affaires par le tribunal ; définition d'objectifs et de critères ; suivi des affaires au moyen d'un système d'information ; approche fondée sur la gestion

---

<sup>5</sup> Une liste des Résolutions et Recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'efficacité et de l'équité de la justice est annexée au présent document.

des dossiers ; mesures contre les manœuvres dilatoires (par exemple fixation de dates fermes et désignation de « juges de réserve » pour les procès) ; système d'attribution individuelle des affaires ; enseignement et formation.

22. Les caractéristiques des procédures judiciaires (pénales, civiles et administratives), la gestion des tribunaux, le cadre de gouvernance des tribunaux sont également trois facteurs importants.

## **2. Attention aux fausses bonnes solutions**

23. L'émergence du problème de la lenteur de la justice dans le débat public peut s'expliquer par sa gravité. Elle peut aussi indiquer une prise de conscience positive de la volonté de s'y attaquer. Placé sous le feu des médias, il oblige les responsables politiques à concevoir des programmes et à afficher des résultats. Dans ce contexte, il est essentiel de ne pas céder au « diktat de l'urgence », et de ne pas adopter, dans la précipitation, des mesures qui pourraient avoir des résultats inverses au but recherché.
24. La question se pose tout particulièrement dans le domaine judiciaire, confié à des professionnels disposant non seulement d'une compétence « technique » spécifique, mais aussi de garanties, par exemple l'indépendance des juges. Comme le médecin, le juge est seul au moment où il prend sa décision. Et comme pour la médecine, la perspective d'une activité professionnelle soumise à la pression de l'urgence, sans tenir compte de la nature ou des circonstances particulières des affaires, ne pourrait aboutir qu'à démotiver durablement les juges, tout en faisant planer un doute sérieux sur l'utilité et la qualité de leurs décisions. La qualité professionnelle, et ceci est vrai également pour les autres catégories de personnels, tient aussi à la confiance et à l'autonomie accordées à chacun dans l'exercice de son métier. Aussi, tout projet sur les délais des procédures judiciaires doit être élaboré avec la participation active des acteurs concernés, et conçu de telle manière qu'il ne soit pas perçu comme une volonté de transformer les tribunaux en « machines à produire des jugements ». En même temps, cette spécificité de l'activité judiciaire n'est pas un argument pour laisser la lenteur se perpétuer. Les juges, les procureurs, les greffiers, les avocats, doivent garder la maîtrise de leur temps, mais, simultanément, trouver les moyens de distinguer le « temps utile » du « temps gaspillé ».
25. Dans plusieurs Etats, des mesures ont été prises, notamment en matière pénale, pour accélérer la réponse judiciaire, par exemple en matière de petite délinquance, qui ont permis de réduire le délai qui séparait la sanction de l'infraction, mais qui affectent les capacités de traitement des tribunaux pour d'autres catégories d'affaires plus complexes, par exemple les infractions économiques et financières. Cette réduction des délais obtenue pour certaines catégories d'affaires ne doit pas aboutir à une « justice duale » - d'un côté la justice qui serait rendue rapidement, avec le risque de voir les droits de la défense amoindris, de l'autre celle de ceux qui ont les moyens matériels de s'offrir les prestations des meilleurs avocats et de faire valoir tous les artifices de procédure. Le traitement prioritaire de certaines catégories d'affaires peut avoir une justification (cf ci-dessous). Il ne doit cependant en aucun cas être la conséquence d'une absence de gestion. L'objectif de réduction des délais consiste à rechercher pour chaque affaire le respect du délai optimal, satisfaisant à la fois pour la société, pour les parties, pour les victimes, pour les prévenus, etc.

## **DEUXIEME PARTIE : ELEMENTS D'UN PLAN D'ACTION POUR UNE NOUVELLE APPROCHE**

### **1. Principes à prendre en compte**

26. Trois principes essentiels doivent être retenus, qui s'appliquent à l'ensemble des aspects du système judiciaire.

#### **Premier principe : Le principe d'équilibre et de qualité globale**

27. Il appartient à chaque Etat membre de trouver un équilibre entre, d'une part, les ressources qu'il peut mettre à la disposition de la justice et la gestion intelligente de ces ressources, et, d'autre part, les objectifs assignés à la justice. De ce point de vue, la Cour européenne des Droits de l'Homme a toujours affirmé que les principes dont elle assure le respect sont compatibles avec le souci légitime d'efficacité de la justice.
28. Plusieurs Etats membres ont introduit un « système-qualité » dans leur organisation judiciaire. Dans ce système, sont prises en compte les dimensions respectives de l'organisation interne adéquate des tribunaux, de procédures efficaces, de la qualité juridictionnelle et des souhaits des usagers de la justice. L'objectif principal est d'améliorer la qualité du système judiciaire dans sa globalité.

#### **Deuxième principe : La nécessité de disposer d'outils de mesure et de connaissance, ayant fait l'objet d'une adoption par consensus des partenaires concernés**

29. Plusieurs Etats membres sont en mesure de fournir des statistiques sur les durées des procédures judiciaires. Mais ces statistiques sont établies à chaque fois sur la base de règles et de critères nationaux, ce qui rend difficiles les comparaisons. C'est pourquoi la CEPEJ a élaboré une « Grille-pilote », réunissant dans un même questionnaire une liste d'une centaine de questions établies à partir d'une approche commune des différents aspects du système judiciaire. Les délais de procédure en constituent un des chapitres. La CEPEJ a retenu quelques situations caractéristiques, en matière civile, pénale et administrative. L'analyse des réponses devrait permettre, dès la fin 2004, une meilleure connaissance des situations respectives des Etats. Cette grille<sup>6</sup> se veut aussi un encouragement aux Etats pour mettre en place ou renforcer leurs dispositifs statistiques relatifs à l'activité judiciaire. Il convient également d'insister sur la nécessité de dégager des méthodes harmonisées de collecte de données et d'élaborer des indicateurs communs.

#### **Troisième principe : La nécessité de concilier toutes les exigences qui contribuent à un procès équitable**

30. Il convient de mesurer soigneusement l'équilibre à respecter entre les garanties procédurales, qui ont nécessairement pour conséquence l'existence de délais incompressibles, et la préoccupation d'une justice diligente. De ce point de vue également, la jurisprudence de la CEDH apporte des éléments précieux. La Cour n'exclut pas que ces garanties procédurales soient différenciées en fonction de certains critères. Mais cette différenciation doit être faite de manière claire,

---

<sup>6</sup> Consultable sur le site internet de la CEPEJ ([www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej)).

transparente, équitable, et précisée dès le début de la procédure, le cas échéant conditionnée par l'accord des parties en présence.

## **2. L'approche globale et les angles d'attaque**

31. Une remarque préalable s'impose : le présent document se concentre sur l'objectif de la réduction des délais. Il est clair que les stocks d'affaires en instance jouent un rôle clé en la matière. Un tribunal surchargé verra ses délais augmentés d'autant. La spécialisation des tribunaux, une meilleure répartition des affaires entre les différents niveaux d'instance, une modification de la carte judiciaire<sup>7</sup>, ou encore l'utilisation de moyens alternatifs de règlement des litiges<sup>8</sup> constituent des facteurs pouvant influencer positivement sur la réduction des stocks d'affaires, et en particulier pour les tribunaux surchargés. L'impact de ces mesures sur les délais est réel, mais indirect. Il a été jugé préférable de concentrer ici l'attention sur les mesures ayant un impact direct sur les délais.
32. Une approche globale du système judiciaire est nécessaire. En effet, toute action sur l'un des aspects a des conséquences sur les autres.
33. Les exigences auxquelles sont soumis les systèmes judiciaires sont multiples et parfois opposées. Les Etats doivent en conséquence trouver des compromis entre les différents objectifs qu'ils se fixent. En matière d'amélioration du fonctionnement de la justice, il n'y a pas de recette miracle ni de solution universelle. Ainsi, à titre d'exemple, les mesures prises pour atteindre l'objectif – louable – de garantir un accès de tous aux tribunaux ont pour effet d'accroître le nombre de dossiers à traiter. Si, dans le même temps, les moyens alloués ne sont pas accrus, ces mesures entraînent, soit un allongement de la durée des procédures, soit une réduction de la qualité des décisions. La mise en œuvre des trois principes évoqués plus haut, et une approche globale, permettent de mieux définir des politiques d'ensemble prenant en compte les effets des mesures envisagées.
34. Il s'agit d'un système dont les différents éléments peuvent se distinguer comme suit :
  - i. La quantité de dossiers à traiter (les affaires)
  - ii. Les moyens dont le système dispose pour traiter ces dossiers : personnel, matériel, tribunaux (et, ce qui va avec, les ressources budgétaires et la manière dont ces tribunaux sont organisés)
  - iii. La durée du traitement des dossiers
  - iv. La qualité du traitement des dossiers (qui se traduit, ici, à la fois par la qualité intrinsèque des décisions prises et par le respect des procédures).
35. Réduire la durée implique une action sur les trois autres éléments – la quantité des dossiers à traiter, les moyens dont le système dispose, la qualité du traitement des dossiers.
36. La difficulté à définir les mesures adéquates peut être illustrée par deux exemples :

---

<sup>7</sup> Cf les points 85 et 86 du présent document.

<sup>8</sup> En ce domaine, le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs instruments juridiques auxquels on peut se référer (cf liste des Recommandations en annexe).

i. La motivation des décisions par le juge dans son jugement peut être considérée comme un facteur d'allongement des délais aussi bien que l'inverse. Rédiger soigneusement une décision, en peser les considérants, la rendre compréhensible et claire, sont autant d'opérations qui prennent du temps. Aussi, certains estiment possible un allègement des exigences qui s'imposent à la motivation des décisions. Mais le raisonnement inverse est également soutenu. Une décision bien motivée permet aux parties de mieux accepter la décision. De bonnes décisions de première instance ont pour conséquence de réduire les appels.

ii. L'intérêt d'une procédure préalable de conciliation est également discuté, du point de vue de la réduction des délais. De manière générale, il est clair qu'une conciliation réussie permet d'interrompre une procédure, et donc de réduire le délai. Mais d'un autre côté, une disposition qui impose une conciliation préalable, alors que cette conciliation préalable n'est pas souhaitée par les parties et échoue de manière quasi-systématique, ne fait que rajouter une étape inutile à la procédure, et donc allonge le délai. Comme le remarquent MM. Fabri et Langbroek, «c'est la façon dont (cette procédure) est utilisée qui peut faire la différence », et pas le fait qu'elle existe ou non.

37. Souvent, les *medias* ont concentré leur attention sur les problèmes rencontrés par la justice pénale. Cependant, les problèmes les plus aigus, en termes de réduction des délais, touchent la justice civile. Contrairement à une idée répandue, la responsabilité du bon fonctionnement de la justice civile relève des Etats, et il n'est pas acceptable de laisser aux seules parties la responsabilité de l'avancement des procédures.

### **3. Lignes d'action recommandées par la CEPEJ**

#### **a. Mesures concernant les institutions à l'échelon national**

##### **Ligne d'action 1 : agir sur les ressources.**

38. La justice ne peut pas fonctionner sans moyens : un nombre suffisant de juges, et autres personnels judiciaires et non-judiciaires (correctement formés et suffisamment rémunérés) ; des locaux en bon état ; des matériels adéquats permettant aux audiences de se tenir et aux jugements d'être rédigés, transmis, publiés, etc. Chaque Etat a la responsabilité d'assurer aux acteurs du système judiciaire les moyens de son fonctionnement.
39. L'insuffisance des moyens mis à la disposition de la justice peut parfois expliquer sa lenteur. Cependant, il n'en est pas moins vrai que, dans nombre de cas, les lenteurs judiciaires s'expliquent davantage par l'inefficacité des tribunaux que par l'insuffisance de leurs ressources. Des moyens suffisants, sur le plan budgétaire, humain, matériel, sont une condition nécessaire, mais non suffisante, pour assurer un bon fonctionnement de la justice et des délais raisonnables de traitement des affaires.
40. Les ressources doivent être mises à disposition, organisées et gérées selon des programmes d'action et de gestion élaborés en fonction d'objectifs précis. La mise en œuvre de ces programmes doit faire l'objet d'un contrôle régulier pour vérifier si ces objectifs sont atteints.
41. Agir sur les moyens signifie, soit les augmenter, soit augmenter leur efficacité (étant entendu que ces deux options ne s'excluent pas l'une l'autre). C'est sur ce deuxième aspect que portent les propositions ci-dessous.
42. En ce qui concerne les hommes, elle passe par une augmentation de la motivation. Une augmentation des rémunérations peut la susciter. De manière générale, tous les acteurs du système judiciaire doivent recevoir une rémunération suffisante en contrepartie de leur contribution.
43. Des « projets de juridictions » pourraient être favorisés, autour d'objectifs en matière de traitement des affaires<sup>9</sup>. Une telle démarche a l'avantage de faciliter la mobilisation de tous les personnels d'un tribunal.
44. De manière générale (cf le premier principe évoqué ci-dessus), un accroissement des compétences des équipes assurant la direction des tribunaux, notamment en matière de gestion des ressources budgétaires (qui doit alors être liée à un accroissement de la responsabilité et une possibilité de sanction de cette responsabilité) rend possible la mise en place de programmes de réduction des délais.
45. La gestion administrative des tribunaux constitue une activité à part entière. Quel que soit le statut des personnes chargées de cette tâche (magistrats ou administrateurs), il est essentiel que ces personnes bénéficient des compétences

---

<sup>9</sup> Il s'agit de projets concrets, portant par exemple sur l'accueil ou l'information du public, et dont la mise en œuvre ne remet pas en cause l'organisation judiciaire interne, qui relève de la responsabilité des Etats membres.

professionnelles nécessaires. Cela passe évidemment par une formation adéquate, et par une définition claire des responsabilités respectives des différentes catégories concernées.

46. Une amélioration de la gestion des flux et des stocks de dossiers semble constituer une exigence générale dans la plupart des Etats membres.
47. La modernisation des moyens (en particulier l'utilisation des technologies de l'information) permet, dans le cadre d'une réflexion incluant l'ensemble des dimensions concernées (mobilisation des acteurs, souhaits des usagers, respect des procédures, etc) de favoriser l'élimination de temps gaspillé (par exemple pour des tâches répétitives, ou pour les transmissions de pièces).

### **Ligne d'action 2 : agir sur la qualité de la législation**

48. Pour chaque loi, il devrait être procédé, le cas échéant après consultation des représentants des acteurs du système judiciaire concernés, à une étude de l'impact des mesures envisagées sur les délais et l'activité des tribunaux. Cette évaluation devrait intervenir *ex ante*, au moment de son examen par le Parlement, afin d'en tenir compte dans le contenu même de la loi, et *ex post*, pour adapter, le cas échéant, les moyens alloués aux juridictions.

### **Ligne d'action 3 : améliorer la prévisibilité des délais**

49. L'une des difficultés les plus pénibles que vivent les usagers de la justice, c'est qu'ils sont incapables de prévoir quand la procédure s'achèvera. Engager une procédure, c'est souvent se lancer dans un processus dont on devine qu'il sera long, mais surtout dont la longueur apparaît impossible à prévoir. De ce fait, le sentiment d'un processus interminable est appliqué par les usagers à toutes les affaires<sup>10</sup>. Les usagers ont en fait autant besoin d'une prévisibilité des procédures (dès le commencement) que d'un délai optimal. Il convient cependant de souligner qu'un délai prévisible n'est pas forcément acceptable. L'action en faveur d'une meilleure prévisibilité des délais est donc additionnelle par rapport à l'action en faveur d'une réduction des délais.
50. La transparence devrait être assurée par la publication des données relatives aux durées de procédures par type d'affaires, au niveau national et dans chaque juridiction.
51. La CEPEJ pourrait entreprendre une analyse des causes des retards et surtout des remèdes à apporter, en s'appuyant sur la jurisprudence relative à l'article 6.1 CEDH « délai raisonnable », sur les contributions des Etats membres et sur les études pertinentes du Conseil de l'Europe.

### **Ligne d'action 4: définir des normes pour un délai optimal par type d'affaires et en contrôler l'application.**

52. Pour chaque catégorie d'affaires, pourrait être élaborée une norme en matière de délai, qui puisse servir de point de repère aux acteurs, en particulier les juges et les

---

<sup>10</sup> Cette situation explique peut-être le décalage entre l'opinion publique et les responsables du système judiciaire, quand ces derniers, statistiques à l'appui, affirment qu'une partie importante des procédures se sont déroulées dans des limites acceptables.

personnels des tribunaux. Cette norme ne devrait pas être posée sur la base des délais moyens existants, mais en fonction d'une réflexion sur les délais incompressibles et sur les temps morts à éliminer. De telles normes pourraient ensuite être intégrées dans les programmes d'amélioration du fonctionnement des tribunaux.

53. Un contrôle du respect de l'objectif de ces délais optimaux pourrait être institué. L'expérience montre que cet objectif peut être atteint facilement, par exemple grâce à des procédures internes de suivi.
54. Les capacités d'information et d'analyse sur les délais effectivement tenus par les tribunaux pourraient être développées, afin de rendre possible une alerte et la prise de mesures dès qu'un problème se pose, à l'exemple de ce qui a déjà été réalisé dans certains Etats membres.
55. Les juridictions devraient porter un soin tout particulier aux affaires plus anciennes, en élaborant des dispositifs de suivi de ces affaires, par exemple un rapport annuel sur les affaires pendantes depuis plus d'un certain temps, transmis aux responsables hiérarchiques, et inclus dans le rapport annuel d'activité.
56. De même, les tribunaux devraient veiller à ce qu'un délai limité s'écoule entre le prononcé oral de la décision et la transmission de la décision écrite aux parties.

#### **Ligne d'action 5 : améliorer le dispositif statistique et développer les stratégies d'information et de communication**

57. Il est indispensable que les Etats disposent d'un système statistique adéquat, dans lequel les affaires individuelles sont enregistrées (et notamment la date de début de la procédure).
58. Il est également essentiel que le suivi statistique par chaque tribunal de ses propres affaires soit effectué sur la base d'un dispositif national piloté par un Service statistique central. Des différences entre les tribunaux en matière de dispositif statistique ont en effet pour conséquence d'interdire une utilisation efficace des données collectées, notamment en matière de réduction des délais.
59. Pourrait être élaboré et diffusé largement un Guide des meilleures pratiques en Europe dans le domaine de l'amélioration des délais de procédures. La diffusion de ce guide pourrait être accompagnée par les réponses fournies par les Etats membres à la Grille pilote d'évaluation des systèmes judiciaires, le cas échéant en distinguant les matières civile et pénale.
60. La participation de la société civile (institutions compétentes, organisations non gouvernementales, citoyens eux-mêmes...) au débat sur l'amélioration du fonctionnement des systèmes judiciaires pourrait être encouragée, à l'échelon national comme à l'échelon international.
61. Des activités de recherche et de connaissance sur les différents aspects de la question du respect d'un délai raisonnable pourraient être développées, en lien avec les institutions compétentes (notamment les centres de recherche universitaires), et, le cas échéant, avec les Etats non membres intéressés. Pourraient notamment être envisagés la tenue de conférences internationales, la mise en place d'un réseau

reliant les centres de recherche et les universités, le développement de publications. La CEPEJ pourrait jouer un rôle actif dans ce domaine. Les études réalisées au sein du Conseil de l'Europe à partir des dossiers traités par la CEDH pourraient également faire l'objet d'une analyse, sous réserve d'un respect des règles de confidentialité qui s'y attachent.

62. La coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pourrait être renforcée, notamment en ce qui concerne les outils de connaissance et de mesure.

**Ligne d'action 6 : identifier des tribunaux-référents en matière de réduction des délais**

63. Une initiative pourrait être prise pour valoriser les projets innovants en matière de réduction et d'aménagement des délais engagés par les tribunaux des Etats membres. Chaque Etat membre pourrait désigner des tribunaux « référents », reliés au représentant de l'Etat au sein de la CEPEJ. Le réseau de ces tribunaux référents pourrait être réuni et/ou interrogé régulièrement par le Conseil de l'Europe pour présenter les expériences réussies et analyser les échecs.

**b. Mesures portant plus spécialement sur les procédures**

**Ligne d'action 7 : Permettre l'aménagement des délais**

64. Il faut envisager également la question des délais sous un autre angle, en partant de l'idée que, quels que soient les résultats d'une politique de réduction des délais, ces résultats n'interviendront qu'au bout d'un certain temps, et qu'ils ne supprimeront pas l'existence de délais incompressibles.
65. Il s'agit également de réfléchir aux différentes possibilités de mettre à profit ces délais pour contribuer à une meilleure solution des conflits, par exemple en les utilisant pour tenter des solutions alternatives.
66. La notion d'obligation d'information des personnes sur le délai prévisible de l'affaire qui les concerne pourrait être introduite.
67. On pourrait également envisager que se développe une procédure liant le tribunal et les parties concernées sur la mise au point d'un délai défini en commun, et sur lequel les uns et les autres s'engageraient, à travers diverses modalités. Le justiciable devrait avoir la possibilité de bénéficier d'une représentation appropriée lors de la négociation de ce délai. Une telle procédure responsabiliserait tous les acteurs du procès.
68. Une palette de solutions pourrait être offerte (allant de procédures sophistiquées vers des procédures simplifiées, y compris le cas échéant mesures alternatives de résolution des conflits) permettant aux parties de négocier une diminution des délais de procédure, en contrepartie d'une réduction des garanties procédurales, aussi bien en matière pénale qu'en matière civile, et dans les limites autorisées par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg<sup>1</sup>. En la matière, il convient de veiller à ce

---

<sup>11</sup> CEDH, décision sur la recevabilité de la requête n°52868/99, présentée par J-M. Kwiatkowska, 30 novembre 2000 : *“Lesdites garanties constituent des principes fondamentaux du droit à un procès équitable consacré par l'article 6, § 1 et 3d) de la Convention. Ni la lettre ni l'esprit de ce texte n'empêchent une personne d'y renoncer.”* et CEDH, 20 novembre 1995, *British-American Tobacco Company Ltd c/Pays-bas*, Série A, n°331, § 78 : Ces deux références, ainsi que

que les personnes concernées puissent exercer leur choix de manière éclairée. Une telle offre devrait s'intégrer dans le projet de juridiction pour améliorer sa qualité (projets-qualité des juridictions).

### **Ligne d'action 8: agir sur la quantité de dossiers à traiter par les tribunaux en veillant à un usage approprié des voies de recours<sup>12</sup>**

69. Sans préjudice du droit à un recours effectif, les possibilités de recours pourraient être limitées. La Cour européenne des Droits de l'Homme a confirmé que, sous réserve de certaines garanties, une telle limitation n'était pas contraire à la Convention<sup>13</sup>.
70. Des mécanismes de filtrage pourraient être introduits, en ce qui concerne la Cour suprême. Là encore, de tels mécanismes doivent être assortis de garanties suffisantes.
71. Pourrait également être étudiée la possibilité d'infliger des sanctions aux personnes introduisant des procédures manifestement abusives.

### **Ligne d'action 9 : agir sur la qualité des procédures**

72. La qualité a été définie ci-dessus comme la conjonction de deux éléments: le respect des procédures, et la qualité intrinsèque des décisions prises par le juge. Dans la mesure où il n'est pas question d'évoquer ici ce qui relève de la conscience du juge, c'est sur les procédures que portent les propositions ci-dessous.
73. Comme c'est déjà le cas dans plusieurs Etats membres, la fonction de «juge de la mise en état », chargé de préparer les dossiers pour l'audience, pourrait être créée (ou renforcée) en matière civile.
74. Un ajournement *sine die* d'une procédure devrait être interdit (sauf accord des parties). Il ne s'agit pas en l'occurrence d'imposer la date d'une nouvelle audience, mais de définir le délai de l'étape suivante de la procédure, quelle qu'elle soit.
75. Des conséquences procédurales devraient être prévues, pouvant aller jusqu'à la radiation de l'affaire, en matière civile, en cas d'absence ou de retard non justifié.
76. Une attention devrait être accordée en priorité à la qualité des décisions de première instance. De ce point de vue, ces décisions devraient être systématiquement

---

d'autres références à des décisions de la Cour de Strasbourg, figurent dans l'Etude de M. Guy Canivet, Economie de la justice et procès équitable, JCP – La semaine juridique Edition Générale – N° 46 – 14 novembre 2001, page 2085 et suivantes.

<sup>12</sup> Cf la Recommandation n° R(95)5 sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement.

<sup>13</sup> CEDH, 17 janvier 1970, Delcourt c/ Belgique : Série A, n° 11, pages 14-15, §§ 25 : « Certes, l'article 6 de la Convention n'astreint pas les Etats contractants à créer des cours d'appel ou de cassation. Néanmoins, un Etat qui se dote de juridictions de cette nature a l'obligation de veiller à ce que les justiciables jouissent auprès d'elles des garanties fondamentales de l'article 6 » et CEDH, 29 juillet 1998, Omar c/France : Rec 1998-V, p. 1840, § 34 : « ...il ressort de la jurisprudence de la Cour que le "droit à un tribunal", dont le droit d'accès constitue un aspect particulier, n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle par sa nature même une réglementation par l'Etat, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation ». Ces références sont également extraites de l'étude évoquée en note 10.

motivées (même si la motivation peut être allégée en fonction de la nature de l'affaire – cf ci-dessus).

77. La notification des documents devrait être organisée de façon efficace et fiable en décourageant les abus et les tentatives pour ralentir les procédures. Les décisions judiciaires devraient être notifiées rapidement aux parties, surtout celles qui sont rendues par les juridictions supérieures.

**Ligne d'action 10: fixer des priorités dans le traitement des affaires**

78. La règle de base consiste à enregistrer les affaires et à les appeler dans l'ordre dans lequel elles sont arrivées. Cette règle présente l'avantage essentiel d'offrir une garantie d'impartialité. Les seules affaires qui font l'objet d'un traitement « de faveur » (en étant appelées avant les autres et traitées de manière accélérée) sont celles qui se sont vu attribuer un caractère d'urgence. Cette situation présente cependant un inconvénient : parmi toutes les affaires qui « arrivent », certaines, plus simples, pourraient être rapidement traitées. D'autres pourraient donner lieu à des procédures alternatives engageables immédiatement. D'autres encore seraient retirées du rôle si les personnes qui ont saisi la justice apprenaient le délai qu'elles devront attendre avant de voir leur affaire traitée. Sans remettre en cause ni la nécessité d'une répartition des affaires garantissant l'impartialité des juges, ni le principe de légalité, on pourrait envisager de définir, sur la base d'un premier examen des catégories d'affaires en instance, des priorités de traitement, en s'appuyant sur une méthode de concertation et sur des bases objectives (il n'est évidemment pas question d'envisager de fixer des priorités selon les affaires elles-mêmes).
79. En ce domaine, il convient, en matière pénale, de ne pas négliger la responsabilité des instances chargées de fixer les priorités de politique pénale, et, en matière civile, de ne pas porter atteinte à l'impartialité des tribunaux. Cependant, des mesures assurant un respect des délais optimaux, par exemple pour les affaires dans lesquelles « le temps compte », permettraient de renforcer l'efficacité des tribunaux.

**Ligne d'action 11 : mieux organiser l'audience pour réduire les délais d'attente, en accordant une attention particulière aux victimes et aux témoins**

80. Il importe d'inciter les juridictions à tout faire pour réduire voire supprimer les délais inutiles. Dans cette perspective, toute mesure permettant de concentrer les étapes de la procédure devrait être encouragée.
81. Dans de nombreux Etats membres, les usagers sont convoqués au tribunal sans que leur soit indiquée l'heure à laquelle passera leur affaire. Cette situation est perçue par les usagers comme une marque de mépris à leur égard. Les tribunaux devraient organiser les audiences de manière à réduire l'incertitude sur l'heure à laquelle les personnes convoquées seront effectivement appelées à la barre. Les mesures prises en ce sens devraient prendre en compte en priorité les problèmes des victimes et des témoins.

82. En termes d'organisation des audiences, les catégories de personnes les plus vulnérables devraient faire l'objet d'une attention particulière. C'est en particulier le cas des victimes d'infractions violentes<sup>14</sup>.
83. En ce qui concerne l'exécution des décisions, des mesures permettant d'améliorer la situation, notamment des victimes, pourraient être prises.

**Ligne d'action 12 : instaurer une procédure permettant de remettre en mouvement une procédure en souffrance**

84. Une procédure pourrait être instaurée, qui permettrait à une partie, à titre d'urgence, de déposer un recours dans le cas où elle estimerait que la juridiction concernée traite son affaire de manière trop lente, de sorte que des mesures appropriées puissent, le cas échéant, être prises.

**Ligne d'action 13 : assouplir les règles de compétence territoriale entre les juridictions de première instance.**

85. L'application stricte des règles de compétence territoriale peut avoir pour conséquence une répartition inégale de la charge de travail entre les juridictions. Aussi, un assouplissement de ces règles pourrait être envisagé, sous réserve de l'accord des parties.
86. Les personnes qui s'adressent à un tribunal n'ont pas forcément connaissance des règles de compétence territoriale ni des règles d'attribution, ce qui peut les amener à s'adresser à une juridiction incompétente pour l'affaire concernée. De telles erreurs ont pour effet de retarder d'autant la saisine du tribunal compétent. Pour éviter ces délais inutiles, les tribunaux pourraient se voir imposer d'accueillir toutes les requêtes, à charge pour eux de transmettre les dossiers sans délai au tribunal compétent, et d'informer les personnes de cette transmission.

**c. Mesures concernant plus spécialement les différentes catégories d'acteurs**

**Ligne d'action 14 : associer les catégories intéressées à l'administration des juridictions**

87. Il convient sur ce point de souligner que la justice est l'affaire de tous : non seulement celle des juges et des procureurs, mais aussi celle de toutes les professions qui concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de justice (en particulier les avocats, mais aussi les greffiers, les huissiers, et, dans un certain nombre de pays, les notaires, etc), et enfin des usagers eux-mêmes.
88. Toutes ces catégories devraient être associées, de manière appropriée, à l'administration des juridictions (activités non-juridictionnelles). Une telle association implique notamment la mise à disposition régulière d'informations sur le fonctionnement de la juridiction et l'instauration de lieux d'échanges et de concertation avec les présidents des tribunaux.

---

<sup>14</sup> Cf le rapport CEPEJ(2003)21 "Les justiciables face aux lenteurs de la justice : comment y remédier ? La situation des victimes d'infractions pénales" de Mme Reeves.

89. Les enquêtes portant sur la satisfaction des usagers pourraient être développées au niveau des juridictions.

**Ligne d'action 15 : développer la formation des juges, des procureurs, et de manière générale de l'ensemble des professions concernées**

90. Une meilleure formation a un impact positif direct sur l'amélioration de l'efficacité, mais aussi sur la motivation des acteurs. Son caractère interdisciplinaire devrait être renforcé.
91. Introduire ou développer, dans le programme de formation initiale et continue des juges, des procureurs, et des autres catégories professionnelles concernées, un module spécifique concernant les délais de procédure.

**Ligne d'action 16 : organiser les relations avec les avocats.**

92. Une attention particulière doit être portée au rôle des avocats au sein du système judiciaire, notamment en ce qui concerne l'application des mesures proposées dans ce Programme-Cadre. A titre d'exemple, dans certains Etats membres, des tribunaux ont mis en place des « contrats d'objectifs », entre le tribunal et le Barreau concerné, portant sur les délais de dépôts de conclusions.

**Ligne d'action 17 : organiser un meilleur contrôle du respect des délais des experts judiciaires.**

93. Deux mesures pourraient être prises pour organiser un meilleur contrôle des délais d'expertise :
- i. développer au sein des juridictions un mécanisme de suivi des expertises
  - ii. assurer la publicité des délais de remise des expertises

**Ligne d'action 18 : définir les moyens d'une association plus efficace des huissiers, des greffiers/ *Rechtspfleger*, des notaires, et de toutes les autres professions qui contribuent à la justice.**

94. Les huissiers, les greffiers/*Rechtspfleger*, les notaires jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de la justice. Une attention particulière doit être portée à leur rôle dans la mise en œuvre de ce Programme-Cadre.
95. En outre, de nombreuses professions contribuent au bon fonctionnement de la justice, qui ne sont pas à proprement parler des « professions juridiques ou judiciaires ». C'est par exemple le cas des travailleurs sociaux ou des psychothérapeutes. Une meilleure association de ces professions au fonctionnement de la justice, en tant que de besoin, permettrait de contribuer à la réduction des délais.

## Récapitulatif des propositions

### 1. Lignes d'action recommandées aux Etats membres, qui pourraient être soutenues par la CEPEJ

#### A l'échelon national

##### ➤ Agir sur les ressources.

Tous les acteurs du système judiciaire doivent recevoir une rémunération suffisante en contrepartie de leur contribution.

Favoriser des « projets de juridictions », autour d'objectifs en matière de traitement des affaires.

Accroître les compétences des équipes assurant la direction des tribunaux, notamment en matière de gestion des ressources budgétaires.

Assurer aux personnes chargées de la gestion administrative des tribunaux une formation adéquate, et définir clairement les responsabilités respectives des différentes catégories concernées.

Améliorer la gestion des flux et des stocks de dossiers.

Moderniser les moyens (en utilisant en particulier les technologies de l'information).

##### ➤ agir sur la qualité de la législation

Pour chaque loi, étudier l'impact sur les délais et l'activité des tribunaux.

##### ➤ renforcer la prévisibilité des délais

Assurer la publication des données relatives aux durées de procédures par type d'affaires.

##### ➤ définir des normes de délai optimal par type d'affaires et en contrôler l'application.

Elaborer des normes en matière de délai, à intégrer dans les programmes d'amélioration du fonctionnement des tribunaux.

Organiser le contrôle du respect de ce délai optimal.

Développer les capacités d'information et d'analyse sur les délais effectivement tenus par les tribunaux.

Sensibiliser les tribunaux à l'intérêt de porter un soin tout particulier aux affaires plus anciennes.

Veiller à ce qu'un délai limité s'écoule entre le prononcé oral de la décision et la transmission de la décision écrite aux parties.

➤ **développer les stratégies d'information et de communication**

Mettre en place un système statistique adéquat, dans lequel les affaires individuelles sont enregistrées, sur la base d'un dispositif national piloté par un Service statistique central.

Encourager la participation de la société civile au débat sur l'amélioration du fonctionnement des systèmes judiciaires.

Développer des activités de recherche et de connaissance sur le délai raisonnable.

### **Concernant les procédures**

➤ **permettre l'aménagement des délais**

Développer une procédure liant le tribunal et les parties concernées sur la mise au point d'un délai défini en commun.

Introduire la notion d'obligation d'information des personnes sur le délai prévisible de l'affaire qui les concerne.

➤ **agir sur la quantité des dossiers à traiter par les tribunaux en veillant à un usage approprié des voies de recours**

Limiter les possibilités de recours.

Introduire des mécanismes de filtrage, en ce qui concerne la Cour suprême.

Etudier la possibilité d'infliger des sanctions aux personnes introduisant des procédures manifestement abusives.

➤ **agir sur la qualité des procédures**

Créer ou renforcer la fonction de « juge de la mise en état » en matière civile.

Interdire l'ajournement *sine die* d'une procédure.

Prévoir des conséquences procédurales, en cas d'absence ou de retard non justifié.

Accorder une attention prioritaire à la qualité des décisions de première instance.

➤ **fixer des priorités dans le traitement des affaires**

Définir, sur la base d'un premier examen des catégories d'affaires en instance, des priorités de traitement.

➤ **mieux organiser l'audience pour réduire les délais d'attente et accorder une attention particulière aux victimes et aux témoins**

Organiser les audiences de manière à réduire l'incertitude sur l'heure à laquelle les personnes convoquées seront effectivement appelées à la barre.

- **instaurer une procédure permettant de remettre en mouvement une procédure en souffrance devant une juridiction**

Instaurer une procédure, permettant à une partie, à titre d'urgence, de déposer un recours dans le cas où elle estimerait que la juridiction concernée traite son affaire de manière abusivement lente, de sorte que des mesures appropriées puissent, le cas échéant, être prises.

- **assouplir les règles de compétence territoriale entre les juridictions de première instance.**

Prévoir que les tribunaux accueillent toutes les requêtes, à charge pour eux de transmettre les dossiers sans délai au tribunal compétent, et d'informer les personnes de cette transmission.

### **Concernant les partenaires du système judiciaire**

- **associer les catégories intéressées à l'administration des juridictions**

Mettre à disposition régulièrement des informations sur le fonctionnement de la juridiction et instaurer des lieux d'échanges et de concertation avec les présidents des tribunaux.

Développer les enquêtes portant sur la satisfaction des usagers au niveau des juridictions.

- **développer la formation des juges, des procureurs, et de l'ensemble des professions concernées**

Renforcer la nature interdisciplinaire de la formation.

Introduire dans les programmes de formation un module spécifique concernant les délais de procédure.

- **organiser les relations avec les avocats.**

Accorder une attention particulière au rôle des avocats dans l'application des mesures proposées dans ce Programme-Cadre.

- **organiser un meilleur contrôle du respect des délais des experts judiciaires.**

Développer un mécanisme de suivi des expertises

Assurer la publicité des délais de remise des expertises

- **définir les moyens d'une meilleure association des huissiers, des greffiers, des notaires, et de toutes les professions concernées à l'amélioration du fonctionnement de la justice.**

## **2. Actions pouvant être directement mises en œuvre par la CEPEJ**

- Développer une analyse des causes mais surtout des remèdes des retards, en s'appuyant sur la jurisprudence relative à l'article 6.1 CEDH « délai raisonnable », sur les contributions des Etats membres et sur les études pertinentes du Conseil de l'Europe.
- Identifier des tribunaux-référents en matière de réduction des délais et réunir régulièrement le réseau.
- Elaborer et diffuser largement un Guide des meilleures pratiques en Europe dans le domaine de l'amélioration des délais de procédures.
- Organiser des conférences internationales, mettre en place un réseau de recherche, et développer des publications sur le thème des délais.
- Développer la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les outils de connaissance et de mesure.

\*\*\*

**La CEPEJ :**

- 1. adopte le présent Programme-Cadre**
- 2. charge son Groupe de travail d'élaborer des propositions en vue de la mise en œuvre de ce Programme-Cadre, tenant compte des observations des Etats membres et des réponses apportées à la Grille-Pilote pour l'évaluation des systèmes judiciaires.**
- 3. convient de communiquer le présent Programme-Cadre au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**

## **Annexe**

### **Instruments pertinents adoptés par le Conseil de l'Europe**

Résolution (76) 5 concernant l'assistance judiciaire en matière civile, commerciale et administrative

Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique

Recommandation n° R (81) 7 sur les moyens de faciliter l'accès à la justice

Recommandation n° R (84) 5 sur les principes de procédure civile propres à améliorer le fonctionnement de la justice

Recommandation n° R (86) 12 relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux

Recommandation n° R (87) 18 concernant la simplification de la justice pénale

Recommandation n° R (93) 1 relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté

Recommandation n° R (94) 12 relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges

Recommandation n° R (95) 5 sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement

Recommandation n° R (95) 12 sur la gestion de la justice pénale

Recommandation n° R (98)1 sur la médiation familiale

Recommandation n° R (99) 19 sur la médiation en matière pénale

Recommandation n° R (2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale

Recommandation n° R (2000)21 sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat

Recommandation n° R (2001)2 concernant la conception et la reconception rentables des systèmes judiciaires et des systèmes d'information juridique

Recommandation n° R (2001)3 sur les services des tribunaux et d'autres institutions juridiques fournis aux citoyens par de nouvelles technologies

Recommandation n° R (2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées

Recommandation n° R (2002)10 sur la médiation en matière civile

Recommandation n° R(2003)14 sur l'interopérabilité des systèmes d'information dans le secteur de la justice

Recommandation n° R(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif

Recommandation n° R(2003)17 en matière d'exécution des décisions de justice