

Mesdames et Messieurs les Présidents et Présidentes,

Chers collègues, chers amis,

Notre atelier sur « le droit au recours effectif devant un juge » s'est tenu hier en fin d'après-midi au Conseil constitutionnel.

Les participants ont pu, je crois, apprécier la vue sur les jardins du Palais Royal depuis les terrasses auxquelles ils avaient accès.

Le Président Fabius a prononcé une brève allocution de bienvenue en rappelant l'histoire assez mouvementée et haute en couleur du Palais-Royal, qui dans ses premières années, du temps du Duc d'Orléans, rassemblait des activités ludiques assez éloignées des tâches juridictionnelles austères qui s'y tiennent aujourd'hui au Conseil d'Etat et au Conseil constitutionnel.

* *

*

Je remercie vivement la Cour de cassation turque et la Cour Suprême de Pologne des contributions écrites qu'elles nous ont fait parvenir.

Permettez-moi de souligner l'honneur que nous a fait le Président de la Cour Européenne des droits de l'homme M. Sicilianos en venant assister à nos travaux. Et surtout en se prêtant volontiers au jeu des questions-réponses dense auquel nous l'avons soumis. Ce dialogue direct et spontané nous a procuré un moment de grande qualité. Monsieur le Président, merci au nom de tout l'atelier n° 1.

* *

*

Il existe un consensus sur le fait que le droit au recours représente une composante essentielle de l'Etat de droit. La présidente de séance a observé que ce droit, **pierre angulaire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**, est reconnu par l'ensemble des systèmes de droit et qu'il constitue **le bien commun** de toutes les cours suprêmes présentes. Le rapporteur souligne que nonobstant l'existence d'un consensus sur le caractère fondamental du droit au recours effectif, les déclinaisons pratiques de ce principe posent encore parfois problème, le diable ayant une fâcheuse tendance à se dissimuler dans les détails.

La présidente de la Cour suprême polonaise a souhaité rappeler que tout débat sur l'effectivité des recours présuppose qu'il soit **satisfait au préalable à une exigence essentielle** : celle de l'indépendance des juges. Un droit au recours effectif présuppose en effet:

- des juges dotés des **qualifications** nécessaires ;
- désignés selon des modalités qui garantissent leur **légitimité** et leur **neutralité** et leur **impartialité**
- en l'absence de pressions de la part du pouvoir, c'est à dire **dans le strict respect de la séparation des pouvoirs** autre composante essentielle de l'Etat de droit .

Le débat s'est ensuite orienté vers les limites qui encadrent le droit au recours et en particulier les **obstacles procéduraux** (frais d'enregistrements, obligation d'être assisté par un avocat, autorisation de faire appel d'un jugement) que l'on rencontre dans la plupart des Etats mais qui sont déclinés de manière très diverse selon les systèmes de droit.

Sur la question des frais procéduraux, les intervenants ont constaté la diversité des pratiques et des montants allant, par exemple, de la gratuité à 5000 euros au sein des juridictions administratives membres de l'ACA Europe. Le président du Conseil d'Etat Belge a souligné que des justiciables ont fait valoir que les coûts de greffe qui s'élèvent à 200 euros par requérant devant le Conseil d'Etat, constituaient une atteinte au droit au juge. Le président de la Cour européenne des droits de l'homme a, à cette occasion, rappelé que la Cour considère que des frais forfaitaires sont sous réserve de ne pas être disproportionnés _acceptables mais qu'elle se montre en revanche extrêmement vigilante lorsque les frais perçus représentent un pourcentage de la somme en litige, à ce qu'ils ne portent pas atteinte à **l'exercice même du droit au recours**.

S'agissant de la question des frais d'avocats, si les systèmes de droit de l'ensemble des Etats participants prévoient des dispositifs d'aide juridictionnelle, il a été observé que les frais d'avocats peuvent dissuader les justiciables, qui se situent juste au-dessus des niveaux de revenus permettant de bénéficier de l'aide juridictionnelle sans pour autant disposer de revenus importants, de faire usage de leur droit au recours

A cet égard, la vice-présidente du Tribunal fédéral suisse a fait part d'une décision du Tribunal fédéral autorisant les avocats à combiner l'application d'un taux horaire avec la perception d'un honoraire de résultat, afin d'alléger la charge financière pesant sur le justiciable. Elle a également fait état de l'existence d'un nouveau dispositif (venu d'Allemagne), le *Drittfinanzierung* qui permet à un tiers totalement étranger au procès — telle une entreprise - de prendre en charge les frais des actions après évaluation de leurs chances de succès.

S'agissant de l'obstacle que représente les autorisations d'appel, le rapporteur s'est interrogé sur la compatibilité avec le droit au recours effectif de la pratique du *leave to appeal* pratiqué par certaines juridictions à l'égard de la

possibilité de remettre en cause leur propre jugement. Est également abordée en parallèle la question du filtrage des recours devant les cours suprêmes. Le Président de la Cour EDH note que le filtrage par les Cours suprêmes est une nécessité, ces dernières n'ayant pas vocation à être des instances de réexamen de toutes les affaires mais seulement de celles qui posent des questions de cohérence du droit. S'agissant des autorisations d'appel, la Cour accepte qu'elles ne constituent pas une atteinte au droit au recours pour autant que le juge motive sa décision en démontrant que l'appel n'avait aucune chance de prospérer.

Des limites essentielles au droit au recours mises en exergue lors du débat sont celles qui tiennent au **passage du temps**. La **prescription** d'une part qui, connue de la plupart des systèmes de droit avec des exceptions pour certaines situations (par exemple en matière pénale pour les faits les plus graves, s'oppose après l'écoulement d'un délai (variable selon les domaines du droit et les cultures juridiques nationales) à l'exercice du droit au recours. **Autre limite temporelle**, le principe selon lequel un jugement devient définitif après l'écoulement d'une certaine période temps. Ce principe a pour effet que, sous **réserve de cas des hypothèses de réouverture très spécifiques prévus et encadrés de manière stricte par la loi et les prescriptions conventionnelles**, une décision de justice ne peut plus être mise en cause.

La Présidente de la Cour suprême polonaise a rappelé avec une grande force l'importance de cette règle imposée par **l'exigence de sécurité juridique, autre composante cardinale de l'Etat de droit**. Elle a fait observer qu'un mauvais usage du droit au recours qui permet — à l'instar de la nouvelle législation polonaise sur l'*extraordinary claim* - la réouverture (par des autorités publiques, sur des critères très vagues et sans prise en compte de la volonté des parties) de procédures devenues définitives depuis des années, voire des décennies a pour effet de bouleverser l'équilibre nécessaire entre droit au recours et sécurité

juridique. La présidente de séance a, à cet égard, souligné le paradoxe qui consiste à porter atteinte à l'effectivité d'une décision devenue définitive par l'instauration précisément... d'un droit au recours.

Enfin, **l'effet du passage du temps sur la question de l'effectivité du recours** pose également le **problème des délais de jugement**. L'impératif de célérité s'impose à toutes les juridictions mais également, comme le souligne le président du Conseil d'Etat de Belgique, à la Cour européenne des droits de l'homme dont le président a exposé les défis considérables auxquels fait face la Cour. Cette dernière traite un effet un contentieux de masse, en s'efforçant à la fois de donner la priorité aux affaires dans lesquelles sont en jeu des droits comme le droit à la vie ou l'interdiction de la torture, sans pour autant négliger des requêtes moins vitales mais néanmoins importantes, dans un contexte de rigueur budgétaire.

Autres **limites**, également mises en avant par la présidente, le rapporteur et les participants, celles qui tiennent à la **situation matérielle de la justice**, les exigences de célérité et de bonne administration qui s'imposent à elle dans un contexte économique qui conduit, comme l'a fait remarquer le Président du Conseil constitutionnel belge, à **un changement de paradigme**, lequel fait passer le justiciable du statut d'usager du service public de la justice à celui de client, et le recours à celui de produit.

Dans ce contexte de restriction des moyens disponible le **recours au juge** se voit concurrencé par le **développement de modes alternatifs de règlement des différends**. Le droit d'accès au juge est alors susceptible de devenir un droit d'accès à l'arbitre ou au médiateur. Néanmoins pour que ce recours soit effectif ses modalités d'exercices doivent être conformes au cadre posé par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, de la Cour EDH et pour la France,

du Conseil constitutionnel dans sa récente décision sur la loi justice (comme cela a été souligné par Jean-Luc Sauron du Conseil d'Etat).

Est également d'actualité la question de la justice prédictive, c'est-à-dire la capacité, en analysant le corpus des décisions d'une juridiction corpus désormais accessible à tous grâce à la mise en ligne des décisions — de pouvoir prédire les chances de succès d'un recours. La présidente souligne à la fois l'aubaine pour le justiciable que constitue la mise en ligne des décisions et l'effet dissuasif que peut avoir pour ceci le calcul des chances qu'a son recours de prospérer. Avec potentiellement aussi l'effet de figer la jurisprudence.

Le Président de la Cour EDH a, pour sa part rappelé qu'assurer l'effectivité du recours implique non seulement de réparer - par exemple par l'indemnisation - une illicéité ou une inconvencionnalité passée mais également de mettre en place des voies de droit permettant qu'elle ne se reproduise pas : ainsi un prisonnier dont les conditions de détentions sont dégradantes devra-t-il être indemnisé mais également voir ses conditions de détention s'améliorer.

Au total, nous avons eu des échanges fructueux, en ligne directe avec la Cour Européenne des droits de l'Homme. Le droit au recours est certainement un bien commun très largement effectif en Europe. Mais il ne résout pas tous les problèmes que ce soit en amont ou en aval de la saisine au juge. Poursuivre et approfondir ces échanges tant horizontaux que verticaux serait précieux.