

Points-clés de jurisprudence

L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES

Article 35 par. 1 – Conditions de recevabilité

La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive.

1. La condition de recevabilité est fondée sur les principes de droit international généralement reconnus comme l'indique le texte de l'article 35 lui-même. L'obligation d'épuiser les voies de recours internes fait partie du droit international coutumier, reconnu en tant que tel par la jurisprudence de la Cour internationale de justice¹. Elle se rencontre aussi dans d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques² et son protocole facultatif³, la Convention américaine des droits de l'homme⁴ et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁵. Ainsi que la Cour l'a fait remarquer dans l'affaire [De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique](#) (arrêt du 18 juin 1971, série A n° 12), l'Etat peut renoncer au bénéfice de la règle de l'épuisement des voies de recours internes, car il y a une longue pratique internationale bien établie à ce sujet (§ 55).

2. On s'est demandé si telle ou telle voie de recours était interne ou internationale. Si elle est interne, il faudra normalement qu'elle ait été épuisée avant qu'une requête ne soit exercée devant la Cour. Si elle est internationale, la requête peut être rejetée au titre de l'article 35 § 2 b) de la Convention.⁶ Il appartient à la Cour de déterminer la nature interne ou internationale d'une juridiction donnée, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment sa nature juridique, l'instrument qui a prévu sa création, sa compétence, sa place (s'il y a lieu) dans le système judiciaire existant et son financement ([Jeličić c. Bosnie-Herzégovine](#) (déc.) n° 41183/02, CEDH 2005-XII, p. 26).

Affaires interétatiques

3. Le principe d'épuisement préalable des voies de recours internes s'applique aux affaires interétatiques intentées au titre de l'article 33, où l'Etat requérant allègue de violations de la Convention contre des personnes privées ([Irlande c. Royaume Uni](#), arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25, § 159). Voir aussi une analyse approfondie dans l'affaire [Chypre c. Turquie](#) [GC], n° 25781/94, CEDH 2001-IV, §§ 82 à 102. Cependant, "la règle ne s'applique pas si

¹ Par ex. l'affaire *Interhandel* (Suisse c. Etats-Unis), arrêt du 21 mars 1959.

² Article 41 (1) (c).

³ Articles 2 et 5 (2)(b).

⁴ Article 46.

⁵ Articles 50 et 56 (5).

⁶ En voici l'essentiel : "La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 34, lorsque (...) elle est essentiellement la même qu'une requête (...) déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux." Voir la note de jurisprudence établie par la Division de la recherche sur le sujet : [Art 35-2b : Requête déjà examinée](#).

l'Etat requérant conteste une pratique en tant que telle afin d'empêcher qu'elle se poursuive ou qu'elle se renouvelle" (affaire [Danemark c. Turquie](#) (déc.), n° 34382/97, p. 34 en anglais, qui cite l'arrêt Irlande). De même, la règle ne s'applique pas lorsque la requête porte sur la législation en tant que telle plutôt que sur une situation particulière ou individuelle ([Chypre c. Turquie](#), n° 8007/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, DR 13, p. 85).

Finalité de la règle

4. La logique qui sous-tend la règle de l'épuisement des voies de recours internes est de ménager aux autorités nationales, et avant tout aux tribunaux, l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées de la Convention. Elle se fonde sur l'hypothèse, reflétée à l'article 13, que l'ordre juridique interne assurera une voie de recours effectif contre les violations de droits consacrés par la Convention. C'est là un aspect important du caractère subsidiaire du mécanisme instauré par la Convention : voir parmi beaucoup d'autres précédents [Selmouni c. France](#) [GC], n° 25803/94, CEDH 1999-V, § 74 ; [Kudła c. Pologne](#) [GC], n° 30210/96, CEDH 2000-XI, § 152 ; [Andrášik et autres c. Slovaquie](#) (déc.), n° 57984/00 et al., CEDH 2002-IX.

Application de la Règle

Souplesse

5. L'épuisement des voies de recours internes est davantage une règle d'or qu'un principe gravé dans le marbre : La Commission et la Cour ont fréquemment souligné qu'il fallait l'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif, étant donné le contexte de protection des droits de l'homme ([Ringeisen c. Autriche](#), arrêt du 16 juillet 1971, série A no. 13, § 89 ; [Lehtinen c. Finlande](#) (déc.), n° 39076/97, CEDH 1999-VII). La règle, qui n'a rien d'absolue, ne peut s'appliquer automatiquement. Cette approche toute en souplesse est corroborée par le traitement réservé par la Cour aux diverses questions soulevées en liaison avec cette règle.

Respect des règles internes

6. Les requérants doivent néanmoins observer les règles et procédures applicables en droit interne, faute de quoi leur requête risque d'être rejetée faute d'avoir satisfait à la condition de l'article 35 ([Ben Salah, Adraqui et Dhaima c. Espagne](#), n° 45023/98, décision du 27 avril 2000 ; [Merger et Cros c. France](#), n° 68864/01, décision du 11 mars 2004 ; [MPP Golub c. Ukraine](#), n° 6778/05, décision du 18 octobre 2005). Il faut aussi qu'ils fassent appel à tous les moyens de procédure qui peuvent empêcher une violation de la Convention ([Cardot c. France](#), n° 11069/84, arrêt du 19 mars 1991, § 34 ; [Michalak c. Pologne](#), n° 24549/03, décision du 1er mars 2005 ; [Charzynski c. Pologne](#), n° 15212/03, décision du 1er mars 2005). S'il dispose éventuellement de plus d'une voie de recours pouvant être effective, le requérant est uniquement dans l'obligation d'utiliser l'une d'entre elles ([Moreira Barbosa c. Portugal](#), n° 65681/01, décision du 29 avril 2004 ; [Jeličić c. Bosnie-Herzégovine](#), n° 41183/02, décision du 15 novembre 2005, p. 31).

Invocation implicite

7. Il n'est pas nécessaire que le droit consacré par la Convention soit explicitement invoqué dans la procédure interne. Pour autant que la question soit soulevée implicitement ou en substance, le règle de l'épuisement des voies de recours internes est respectée ([Castells c. Espagne](#), n° 11798/85, arrêt du 23 avril 1992, § 32 ; [Ahmet Sadik c. Grèce](#), n° 18877/91, arrêt du 15 novembre 1996, § 33 ; [Fressoz et Roire c. France](#), n° 29183/95, arrêt du 21 janvier 1999, § 38 ; [Azinas c. Chypre](#), n° 56679/00, arrêt de Grande Chambre du

28 avril 2004, par. 40-41, voir toutefois [Cardot c. France](#), n° 11069/84, arrêt du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 18, § 34).

Existence et effectivité

8. Les requérants sont uniquement tenus d'épuiser les voies de recours internes qui sont disponibles et effectives. Il n'est pas rare que la question, qui peut porter sur la substance même de leur plainte, soit jointe aux faits de la cause, notamment dans les affaires concernant les obligations ou les garanties procédurales, par ex. les requêtes liées au volet procédural des articles 2 ou 3, ou de l'article 13.

9. Il n'est pas nécessaire d'épuiser les voies de recours discrétionnaires ou extraordinaires, par exemple, en demandant à un tribunal de réviser sa décision ([Cinar c. Turquie](#), n° 28602/95, décision du 13 novembre 2003 ; [Prystavka c. Ukraine](#), n° 21287/02, décision du 17 décembre 2002), mais voir [Kiiskinen c. Finlande](#), n° 26323/95, décision du 1er juin 1999, où exceptionnellement, la Cour a estimé qu'il aurait fallu utiliser une telle voie de recours. De même, une plainte par la voie hiérarchique ne constitue pas une voie de recours effective ([Horvat c. Croatie](#), n° 51585/99, arrêt du 26 juillet 2001, § 47 ; [Hartmann c. République tchèque](#), n° 53341/99, arrêt du 10 juillet 2003, § 66). Quand un requérant a tenté d'utiliser une voie de recours que la Cour juge peu appropriée, le temps pris pour ce faire n'empêche pas le délai de six mois de courir, ce qui peut conduire au rejet de la requête pour non-respect de ce délai ([Prystavka et Rezgui c. France](#), n° 49859/99, décision du 7 novembre 2000).

10. Quand elle apprécie le fait qu'une voie de recours particulière satisfait ou non à la condition d'accessibilité et d'effectivité, il convient de tenir compte des circonstances particulières de l'affaire concernée. Il ne faut pas seulement prendre en considération les voies de recours formelles existantes, mais aussi le contexte juridique et politique général dans lequel se trouvent celles-ci et les circonstances personnelles du requérant ([Van Oosterwijk c. Belgique](#), arrêt du 6 novembre 1980, §§ 36 à 40 ; [Akdivar c. Turquie](#), arrêt du 16 septembre 1996, §§ 68-69 ; [Khashiyev et Akayeva c. Russie](#), arrêt du 24 février 2005, §§ 116-117 ; [Isayeva et autres c. Russie](#), arrêt du 24 février 2005, par. 152-153). Le manque de moyens financiers ne dispense pas le requérant de faire au moins une tentative pour entamer une procédure (voir par ex. [Chypre c. Turquie](#), § 352 (situation des Roms chypriotes turcs)).

Fardeau de la preuve

11. C'est au Gouvernement qui excipe du non-épuisement des voies de recours internes, qu'il appartient de prouver que le requérant n'a pas utilisé une voie de recours qui était à la fois effective et disponible à l'époque concernée. L'accessibilité d'une voie de recours de cette nature doit être suffisamment certaine en droit et dans la pratique ([Vernillo c. France](#), arrêt du 20 février 1991, § 27). La base de la voie de recours doit donc être claire en droit interne ([Scavuzzo-Hager c. Suisse](#), n° 41773/98, décision du 30 novembre 2004). Les arguments du gouvernement ont manifestement plus de poids s'il donne des exemples de jurisprudence nationale ([Doran c. Irlande](#), n° 50389/99, arrêt du 31 juillet 2003 ; [Andrášik et autres c. Slovaquie](#) (déc.), nos 57984/00, 60226/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00 et 68563/01, CEDH 2002-IX ; [Di Sante c. Italie](#), n° 56079/00, décision du 24 juin 2004 ; [Giummarra c. France](#), n° 61166/00, décision du 12 juin 2001 ; [Paulino Tomás c. Portugal](#), n° 58698/00, décision du 27 mars 2003 ; [Johti Sappmelaccat Ry et autres c. Finlande](#), n° 42969/98, décision du 18 janvier 2005).

12. Lorsque le Gouvernement soutient que le requérant aurait pu invoquer directement la Convention devant les tribunaux nationaux, il faut qu'il démontre par des exemples concrets le

degré de certitude de cette voie de recours ([Slavgorodski c. Estonie](#), n° 37043/97, décision du 9 mars 1999).

13. La Cour a été plus sensible à aux arguments invoqués quand le parlement national avait institué une voie de recours spécifique pour traiter de la durée excessive de la procédure judiciaire ([Brusco c. Italie](#), n° 69789/01, décision du 6 septembre 2001 ; [Slavicek c. Croatie](#), n° 20862/02, décision du 4 juillet 2002). Comparer avec [Merit c. Ukraine](#), n° 66561/01, arrêt du 30 mars 2004, § 65).

14. Une fois que le gouvernement s'est acquitté de son obligation de preuve en montrant qu'il y avait une voie de recours appropriée et effective, accessible au requérant, il appartient à celui-ci de démontrer que :

- cette voie de recours a en fait été épuisée ([Grässer c. Allemagne](#), n° 66491/01, décision du 16 septembre 2004) ;

- ou qu'elle était pour une raison ou une autre inappropriée et ineffective en l'espèce ([Selmouni c. France](#) - délai excessif du déroulement de l'enquête) ;

- ou encore que des circonstances particulières le dispensaient de cette exigence ([Akdivar c. Turquie](#) – guerre civile, risque de représailles)

15. Le simple fait d'avoir des doutes ne dispense pas le requérant de tenter d'utiliser une voie de recours donnée ([Epözdemir c. Turquie](#), n° 57039/00, décision du 31 janvier 2002, [Milosevič c. Pays-Bas](#), n° 77631/01, décision du 19 mars 2002 ; [Pellegri c. Italie](#), n° 77363/01, décision du 26 mai 2005 ; [MPP Golub c. Ukraine](#), n° 6778/05, décision du 18 octobre 2005). Cependant, lorsqu'en fait, une voie de recours proposée n'offre pas de perspectives raisonnables de réussite, par exemple étant donné la jurisprudence interne établie, le fait que le requérant n'y ait pas fait appel ne fait pas obstacle à la recevabilité ([Pressos Compania Naviera S.A. c. Belgique](#), arrêt du 20 novembre 1995, § 27 ; [Radio France c. France](#), n° 53984/00, décision du 23 septembre 2003, § 33).

Création de nouvelles voies de recours à la suite d'un arrêt pilote

16. L'épuisement des voies de recours internes est normalement évalué en fonction de l'état de la procédure à la date où la requête a été déposée devant la Cour. Cependant, cette règle souffre d'exceptions (voir [Icyer c. Turquie](#), n° 18888/02, décision du 12 janvier 2006, § 72 et les références qui y figurent). Si, en particulier, une nouvelle voie de recours devient accessible au requérant après le dépôt de sa requête, mais avant que la Cour se soit prononcée sur sa recevabilité, le requérant doit épuiser cette nouvelle voie ([Fell c. Royaume Uni](#), n° 7878/77, décision de la Commission du 19 mars 1981 ; [Predil Anstalt c. Italie](#), n° 31993/96, décision du 14 mars 2002 ; [Bottaro c. Italie](#), n° 56298/00, décision du 23 mai 2002 ; [Andrasik et autres c. Slovaquie](#), n° 57984/00, décision du 22 octobre 2002 ; [Nogolica c. Croatie](#), n° 77784/01, décision du 5 septembre 2002 ; [Brusco c. Italie](#), précitée).

17. Lorsque dans un arrêt pilote, la Cour a constaté des lacunes structurelles ou générales en droit ou dans la pratique au niveau national, elle peut demander au Gouvernement défendeur d'examiner la situation et, si nécessaire, de prendre des mesures effectives pour éviter que des affaires de même nature ne soient portées devant elle ([Broniowski c. Pologne](#), [GC] arrêt du 22 juin 2004, § 191).

18. Lorsque le Gouvernement défendeur a mis en place une telle voie, la Cour s'assure qu'elle est effective. Si c'est le cas, la Cour estime que les auteurs de requêtes analogues doivent épuiser cette nouvelle voie, pour autant qu'ils n'en soient pas empêchés par des questions de délai. Elle déclare donc leurs requêtes irrecevables au titre de l'article 35 § 1,

même si celles-ci ont été exercées avant la création de cette nouvelle voie ([Icyer c. Turquie](#), précitée, § 74 et ss. ; [Charzynski c. Pologne](#) et [Michalak c. Pologne](#), toutes deux précitées ; [Scordino c. Italie](#) (no. 1), [GC] arrêt du 29 mars 2006, §§ 140 à 149).

Annexe : Arrêt [Selmouni c. France](#) [GC], n° 25803/94, CEDH 1999-V

74. La Cour rappelle que la finalité de l'article 35 est de ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou redresser les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne soient soumises aux organes de la Convention (voir, par exemple, les arrêts [Hentrich c. France](#) du 22 septembre 1994, série A n° 296-A, p. 18, § 33 ; [Remli c. France](#) du 23 avril 1996, *Recueil* 1996-II, p. 571, § 33). Les Etats n'ont donc pas à répondre de leurs actes devant un organisme international avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne. Cette règle se fonde sur l'hypothèse, objet de l'article 13 de la Convention – et avec lequel elle présente d'étroites affinités – que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée. De la sorte, elle constitue un aspect important du principe voulant que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revête un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme (arrêts [Handyside c. Royaume-Uni](#) du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 22, § 48, Akdivar et autres précité, p. 1210, § 65). Ainsi, le grief dont on entend saisir la Cour doit d'abord être soulevé, au moins en substance, dans les formes et délais prescrits par le droit interne, devant les juridictions nationales appropriées (arrêt [Cardot c. France](#) du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 18, § 34).

75. Néanmoins, les dispositions de l'article 35 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir, notamment, les arrêts [Vernillo c. France](#) du 20 février 1991, série A n° 198, pp. 11-12, § 27 ; Akdivar et autres précité, p. 1210, § 66 ; [Dalia c. France](#) du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 87-88, § 38). De plus, selon les « principes de droit international généralement reconnus », certaines circonstances particulières peuvent dispenser le requérant de l'obligation d'épuiser les recours internes qui s'offrent à lui (arrêt [Van Oosterwijck c. Belgique](#) du 6 novembre 1980, série A n° 40, pp. 18-19, §§ 36-40).

76. L'article 35 prévoit une répartition de la charge de la preuve. Il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible, était susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et présentait des perspectives raisonnables de succès. Cependant, une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement a en fait été employé ou bien, pour une raison quelconque, n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause ou encore que certaines circonstances particulières le dispensaient de cette obligation (arrêt Akdivar et autres précité, p. 1211, § 68). L'un de ces éléments peut être la passivité totale des autorités nationales face à des allégations sérieuses selon lesquelles des agents de l'Etat ont commis des fautes ou causé un préjudice, par exemple lorsqu'elles n'ouvrent aucune enquête ou ne proposent aucune aide. Dans ces conditions, l'on peut dire que la charge de la preuve se déplace à nouveau, et qu'il incombe à l'Etat défendeur de montrer quelles mesures il a prises eu égard à l'ampleur et à la gravité des faits dénoncés (*ibidem*).

77. La Cour souligne qu'elle doit appliquer cette règle en tenant dûment compte du contexte. Elle a ainsi reconnu que l'article 35 doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (arrêt Cardot précité, p. 18, § 34). Elle a de plus admis que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu ; en en contrôlant le respect, il faut avoir

égard aux circonstances de la cause (arrêt Van Oosterwijck précité, pp. 17-18, § 35). Cela signifie notamment que la Cour doit tenir compte de manière réaliste, non seulement des recours prévus en théorie dans le système juridique de la Partie contractante concernée, mais également du contexte juridique et politique dans lequel ils se situent ainsi que de la situation personnelle des requérants (arrêt Akdivar et autres précité, p. 1211, § 69).”