



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE SERRA c. FRANCE

(Requête n° 34206/96)

ARRÊT

STRASBOURG

13 juin 2000

DÉFINITIF

18/10/2000

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive.

En l'affaire Serra c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

M. W. FUHRMANN, *président*,

M. J.-P. COSTA,

M. L. LOUCAIDES,

M. P. KÜRIS,

Sir Nicolas BRATZA,

M^{me} H.S. GREVE,

M. K. TRAJA, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 1er juin 1999 et 23 mai 2000,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête dirigée contre la République française et dont un ressortissant français, M. Jaime Serra (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 1^{er} octobre 1996, en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). La requête a été enregistrée le 18 décembre 1996 sous le numéro de dossier 34206/96. Le requérant a été représenté par Maître Dominique-Lucie Boquet, avocate au barreau de Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. Yves Charpentier, sous-directeur des droits de l'homme au ministère des Affaires étrangères, auquel a succédé M^{me} Michèle Dubrocard.

2. Sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaignait de la durée d'une procédure administrative et mettait en doute l'impartialité des juridictions saisies.

3. Par une décision du 22 octobre 1997, la Commission (deuxième chambre) a décidé de porter le grief tiré de la durée de la procédure à la connaissance du gouvernement, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé. Le Gouvernement a présenté ses observations le 5 février 1998 et le requérant a présenté les siennes le 23 mars 1998.

4. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 le 1^{er} novembre 1998, et conformément à l'article 5 § 2 de celui-ci, l'affaire est examinée par la Cour.

5. Conformément à l'article 52 § 1 du règlement de la Cour (« le règlement »), le président de la Cour, M. L. Wildhaber, a attribué l'affaire à la troisième section.

6. Le 1^{er} juin 1999, la chambre a déclaré recevable le grief tiré de la durée de la procédure. Elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

EN FAIT

7. Le requérant exploitait un commerce d'hôtellerie-restauration. De nationalité espagnole à l'époque, il était bénéficiaire pour l'exercice de cette activité d'une carte d'identité spéciale de commerçant étranger. Le 31 mai 1978, le préfet de la Loire lui refusa le renouvellement de cette carte.

8. Le 20 janvier 1986, le requérant saisit le ministre de l'Intérieur d'une demande préalable d'indemnisation du préjudice subi du fait du refus de renouvellement de la carte. Il se heurta à un refus.

9. Le 17 mars 1986, le requérant déposa un recours contentieux en indemnisation.

10. Par jugement du 18 avril 1988, le tribunal administratif de Grenoble rejeta la demande du requérant.

11. Le 16 juin 1988, le requérant interjeta appel devant le Conseil d'État.

12. Suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, le président de la section du contentieux du Conseil d'État transmit le recours à la juridiction compétente, la cour administrative d'appel de Lyon, le 2 janvier 1989.

13. Le 10 mars 1989, le requérant déposa en référé une demande de provision sur le montant du préjudice dont il sollicitait la réparation. Par ordonnance du 28 juin 1989, le conseiller délégué de la cour administrative rejeta cette demande.

14. Par arrêt du 29 mars 1990, la cour administrative d'appel de Lyon annula le jugement attaqué pour incompétence territoriale et rejeta la demande du requérant. La cour s'exprima comme suit :

« (...) il ressort de l'interprétation donnée par le ministère des affaires étrangères de la convention consulaire [du 7 janvier 1862 conclue entre la France et l'Espagne] dans une circulaire du 15 mai 1957 publiée au journal officiel du 25 mai 1957, que cette convention ne dispense pas les ressortissants espagnols désirant exercer la profession de commerçant de l'obligation d'obtenir la carte spéciale dont doit être titulaire tout commerçant étranger (...) »

15. Le 29 mai 1990, le requérant forma un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Le 27 septembre 1990, il déposa un mémoire complémentaire.

16. Par arrêt du 21 décembre 1994, le Conseil d'État annula l'arrêt attaqué et renvoya le dossier à la cour administrative de Lyon pour qu'elle

statue sur la demande d'indemnisation. Le Conseil d'État affirma notamment que :

« (...) les stipulations de la convention consulaire du 7 janvier 1862 [conclue entre la France et l'Espagne] ont pour effet de soustraire les ressortissants espagnols du champ d'application du décret du 12 novembre 1938 modifié [interdisant à tout étranger d'exercer en France une activité commerciale sans posséder une carte d'identité spéciale de commerçant étranger] ; que M. Serra, ressortissant espagnol était, contrairement à ce qu'a décidé le préfet de la Loire, dispensé de posséder la carte spéciale de commerçant pour pouvoir exercer la profession de commerçant (...) »

17. Par arrêt du 14 juin 1995, la cour administrative d'appel de Lyon fit droit à la demande du requérant. En particulier, la cour d'appel estima que le préfet de la Loire avait commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État en refusant de renouveler la carte, au motif que « si cette décision [de refus de renouvellement] ne faisait pas obstacle en droit à ce que M. Serra, qui était dispensé de solliciter une autorisation, exerçât une profession commerciale, son intervention a eu pour effet d'empêcher l'intéressé de poursuivre son projet, dès lors qu'elle équivalait, en fait, à une interdiction d'exercice de cette activité (...) ».

18. La cour administrative d'appel évalua donc à 300 000 FRF le montant du préjudice subi par le requérant du fait du refus illégal de renouvellement de la carte et condamna l'État français au versement de cette somme.

19. Le 7 août 1995, le requérant forma un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Le 23 novembre 1995, il déposa un mémoire complémentaire.

20. Par arrêt du 6 mai 1996, le Conseil d'État rejeta le pourvoi au motif que les moyens présentés par le requérant n'étaient pas « de nature à permettre l'admission de la requête ».

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

21. Le requérant dénonce la durée de la procédure devant les juridictions civiles et allègue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

22. Le Gouvernement déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour. Il affirme toutefois que le requérant a contribué à ralentir la procédure, en formant un second pourvoi en cassation, malgré le fait qu'il avait déjà obtenu satisfaction. Ainsi, le Gouvernement affirme que la procédure postérieure à l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon en date du 14 juin 1995 ne saurait être prise en cause.

1. Période à prendre en considération

23. La Cour ne trouve pas étayée l'allégation du Gouvernement suivant laquelle la procédure postérieure à l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 14 juin 1995 ne saurait être prise en compte. Elle estime que la période litigieuse, qui a débuté avec la demande préalable d'indemnisation déposée par le requérant le 20 janvier 1986, a pris fin le 6 mai 1996. Elle a donc duré dix ans, trois mois et dix-sept jours, pour cinq instances au fond, dont plus de quatre ans et demi pour l'examen du premier pourvoi en cassation du requérant.

2. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

24. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Richard c. France* du 22 avril 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II, p. 824, § 57, et *Doustaly c. France* du 23 avril 1998, *Recueil* 1998-II, p. 857, § 39).

25. La Cour observe que l'affaire n'était pas particulièrement complexe. Elle observe également qu'il ne saurait être reproché au requérant de s'être prévalu des recours prévus en droit interne. Elle estime que s'agissant d'une durée de plus de dix ans, la lenteur de la procédure résulte essentiellement du comportement des autorités et juridictions saisies.

26. La Cour réaffirme qu'il incombe aux États contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable. La Cour estime que l'on ne saurait considérer comme « raisonnable » la durée globale de plus de dix ans que connut la procédure.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

27. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer

qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

28. Le requérant évalue le préjudice qu'il a subi à la somme de 43 984 477 FRF, dont 20 000 000 FRF au titre de son dommage moral.

29. Le Gouvernement considère que le préjudice matériel dont se plaint le requérant a été réparé par les juridictions nationales. Il affirme en outre que le requérant n'avance aucun élément de nature à démontrer que la longueur de la procédure aurait été pour lui à l'origine d'un trouble d'une nature autre que morale. Par conséquent, il estime que la satisfaction équitable susceptible d'être allouée au requérant ne saurait excéder une somme de 30 000 FRF au titre du préjudice moral.

30. La Cour considère qu'en l'absence de lien de causalité entre le dommage matériel invoqué et la violation constatée, il n'y a pas lieu d'indemniser ce chef de préjudice. En revanche, elle considère que le requérant a subi un préjudice moral certain en raison de la durée de la procédure litigieuse. Compte tenu de sa jurisprudence en la matière et statuant en équité comme le veut l'article 41, elle décide d'allouer au requérant 30 000 FRF à ce titre.

B. Frais et dépens

31. Le requérant affirme avoir encouru des frais d'un montant de 165 124 FRF pour la procédure devant les juridictions internes et les organes de la Convention.

32. S'il est vrai que seuls les frais nécessairement exposés devant les juridictions nationales pour faire redresser la violation de la Convention constatée par la Cour peuvent être remboursés, il n'en demeure pas moins que dans des affaires de durée de procédure, le prolongement de l'examen d'une cause au-delà du « délai raisonnable » entraîne une augmentation des frais à la charge du requérant (voir les arrêts *Scalvini c. Italie* du 26 octobre 1999 ; *Bouilly c. France* du 7 décembre 1999). Par conséquent, eu égard à sa jurisprudence en la matière, la Cour accorde au requérant 10 000 FRF à ce titre.

33. Pour ce qui est des frais exposés devant les organes de la Convention, la Cour note qu'elle a retenu une partie seulement des griefs du requérant. Il y a donc lieu d'allouer à ce dernier 10 000 FRF de ce chef.

C. Intérêts moratoires

34. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en France à la date d'adoption du présent arrêt est de 2,74 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit* que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt est devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 30 000 (trente mille) francs français pour dommage moral, ainsi que 20 000 (vingt mille) francs français pour frais et dépens, montants à majorer d'un intérêt simple de 2,74 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 13 juin 2000 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

S. DOLLÉ
Greffière

W. FUHRMANN
Président