



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE MÜLLER c. SUISSE

(Requête n° 41202/98)

ARRÊT
[Texte original anglais]

STRASBOURG

5 novembre 2002

DÉFINITIF

05/02/2003

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

En l'affaire Müller c. Suisse,

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

L. WILDHABER,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

L. LOUCAIDES,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} W. THOMASSEN, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 5 mars et 8 octobre 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 41202/98) dirigée contre la Suisse et dont un ressortissant de cet Etat, M. Josef Müller (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 2 avril 1998 en vertu de l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement suisse (« le Gouvernement ») a été représenté devant la Cour par son agent, M. P. Boillat, chef de la division des affaires internationales au ministère fédéral de la Justice.

3. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, M. Müller se plaignait dans sa requête de la durée d'une procédure d'indemnisation.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit instrument).

5. Elle a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour ; ci-après « le règlement »). Au sein de ladite section a alors été constituée la chambre chargée d'en connaître (articles 27 § 1 de la Convention et 26 § 1 du règlement).

6. Par une décision du 12 avril 2001, la chambre a déclaré la requête partiellement irrecevable. Le 5 mars 2002, elle en a retenu le restant.

7. Après avoir consulté les parties, elle a décidé qu'il ne s'imposait pas de consacrer une audience au fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement).

8. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La requête est demeurée confiée à la deuxième section, telle que remaniée (article 52 § 1 du règlement).

EN FAIT

9. Le requérant, M. Josef Müller, est un citoyen suisse né en 1924. Il est homme d'affaires et réside à Zurich, en Suisse.

10. En 1957 et 1959, il acquit à Niederhasli, non loin de l'aéroport de Zurich, trois terrains contigus utilisés à des fins agricoles. Leur surface globale s'élevait à environ 25 500 m². D'un bout à l'autre de la procédure qui s'ensuivit et qui fait l'objet de la présente requête, les terrains en question sont demeurés vierges de toute construction hormis un hangar désaffecté.

11. En 1966, ils furent rangés dans la zone résidentielle, puis en 1984 dans la zone commerciale.

12. Entre temps, en 1983, l'aire couverte par eux fut désignée comme relevant de la zone de sécurité I de l'aéroport de Zurich, ce qui emportait comme conséquence que tout nouveau bâtiment susceptible d'y être érigé devait avoir une hauteur maximale de 21 à 38 mètres.

13. Le 8 juillet, le requérant sollicita du président de la Commission fédérale d'estimation (*Eidgenössische Schätzungskommission*) l'engagement d'une procédure d'indemnisation pour cause d'expropriation de fait (*materielle Expropriation*). La demande fut rejetée par ledit organe en 1984, puis en appel par le Tribunal fédéral (*Bundesgericht*) le 29 mai 1986.

14. Le 7 mars 1986, le requérant forma une nouvelle demande d'indemnisation, qui fut déclarée irrecevable en l'état (*zur Zeit*) par la Commission fédérale d'estimation le 4 février 1987. La Commission fédérale d'estimation décida la reprise de l'instance en 1988, à la suite de la définition de nouvelles zones de protection contre le bruit. Le requérant forma contre les deux décisions des recours de droit administratif (*Verwaltungsgerichtsbeschwerden*) qui furent rejetés par le Tribunal fédéral en 1988.

15. Entre temps, le requérant avait réclamé une indemnisation à la municipalité de Niederhasli pour le changement de zone de ses terrains. L'affaire fut transmise successivement à la Commission fédérale d'estimation, au conseil de district de Dielsdorf, puis au gouvernement du canton de Zurich, qui, en 1990, enjoignit à la municipalité de Niederhasli d'engager une procédure d'indemnisation. Le requérant introduisit contre cette dernière décision un recours auprès du tribunal administratif du canton de Zurich qui, en 1992, décida que c'était à la commission cantonale d'estimation, et non à la municipalité de Niederhasli, qu'il appartenait de mener la procédure d'indemnisation. Semblable procédure fut par la suite

engagée devant la commission cantonale d'estimation mais, le 30 juin 1995, la Commission fédérale d'estimation décida d'en suspendre le déroulement jusqu'au moment où le Tribunal fédéral aurait statué.

16. Entre temps, le 26 octobre 1990, la Commission fédérale d'estimation avait rejeté la demande d'indemnisation formée par le requérant le 7 mars 1986, au motif notamment que l'intéressé disposait toujours de possibilités raisonnables d'utiliser ses terrains.

17. Le 6 février 1991, le requérant saisit le Tribunal fédéral d'un recours de droit administratif contre cette décision, demandant à être indemnisé de la dépréciation subie par ses terrains du fait de l'extension et du fonctionnement de l'aéroport de Zurich. Il récusait par ailleurs l'ensemble des juges du Tribunal fédéral au motif qu'ils avaient précédemment siégé dans le cadre d'une autre procédure le concernant.

18. Par une décision du 5 juin 1991, le Tribunal fédéral rejeta la demande de récusation du requérant.

19. Il communiqua alors le recours de l'intéressé au gouvernement du canton de Zurich qui, dans ses observations, invita le Tribunal fédéral à le rejeter. La Commission fédérale d'estimation ne déposa pas d'observations. A la demande du requérant, le Tribunal fédéral autorisa un nouvel échange d'observations entre les parties.

20. Le 19 août 1993, une délégation du Tribunal fédéral effectua une inspection des terrains du requérant. A cette occasion, l'intéressé fut informé que d'autres affaires, concernant les zones de protection contre le bruit autour de l'aéroport de Genève, soulevaient des problèmes analogues à ceux dénoncés par lui et que toutes ces affaires devaient être traitées conjointement.

21. Le 14 mars 1995, le requérant fut déclaré en faillite. La procédure devant le Tribunal fédéral fut suspendue, et l'office des faillites de la municipalité de Küsnacht fut invité à préciser au Tribunal fédéral si la masse de la faillite ou des créanciers individuels souhaitaient poursuivre l'instance. Après avoir obtenu une prorogation de délai, l'office des faillites de Küsnacht fit parvenir sa réponse le 29 janvier 1997, à la suite de quoi le Tribunal fédéral reprit l'instance. Le 11 mars 1997, le requérant l'informa qu'il souhaitait poursuivre la procédure.

22. Le 4 juin 1997, à la demande du Tribunal fédéral, le laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (*Eidgenössische Materialprüfungs – und Forschungsanstalt*) soumit un rapport sur les nuisances sonores perceptibles sur les terrains du requérant. Par une lettre datée du 11 juin 1997, ce dernier fit savoir qu'il n'était pas d'accord avec ce rapport, tandis que le gouvernement du canton de Zurich déclara l'accepter le 26 juin 1997.

23. Le 17 septembre 1997, le Tribunal fédéral tint une audience au cours de laquelle le requérant prit la parole pour se plaindre, notamment, de la durée de la procédure. Le Tribunal fédéral délibéra ensuite en public, le

rapporteur (*Referent*) expliquant les considérations juridiques fondant son rapport, et proposa de rejeter le recours du requérant. Au cours de la discussion qui s'ensuivit, il apparut que les quatre autres juges partageaient l'opinion du rapporteur. Le président donna ensuite lecture du dispositif de la décision.

24. Long de trente pages, l'arrêt fut notifié au requérant le 9 octobre 1997. Le Tribunal fédéral y concluait que la situation des terrains du requérant ne justifiait pas une indemnisation.

EN DROIT

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

25. Devant la Cour, le requérant se plaint de la durée de la procédure intentée par lui en Suisse. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui, dans sa partie pertinente, est ainsi libellé:

« 1. 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 (...) »

A. Période à prendre en considération

26. Le requérant estime que la période à considérer dépasse quarante ans. Pour le Gouvernement, cette période a commencé le 7 mars 1986, date à laquelle le requérant forma une demande d'indemnisation devant la Commission fédérale d'estimation, et s'est terminée le 17 septembre 1987, date à laquelle le Tribunal fédéral donna lecture de sa décision en public.

27. La Cour partage l'avis du Gouvernement. La procédure à prendre en considération a donc duré onze ans, six mois et dix jours.

B. Caractère raisonnable de la longueur de la période en cause

28. Le requérant soutient qu'on ne saurait le considérer comme responsable du retard avec lequel le Tribunal fédéral, confronté notamment à la nécessité d'examiner sa cause conjointement avec d'autres, concernant l'aéroport de Genève, statua sur ses griefs. En effet, les plans fédéraux de protection contre le bruit et de définition de zones de sécurité avaient été achevés en 1987 et ce serait en vain que le Tribunal fédéral aurait cherché à combler des lacunes dans la législation pertinente. Le requérant fait

également observer que l'usage qu'il pouvait faire de ses terrains était limité, dans la mesure où les plans définissant les zones de protection contre le bruit étaient assortis d'une interdiction absolue d'ériger des constructions.

29. Le Gouvernement soutient que la procédure en cause s'est terminée dans un délai raisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Les phases devant la Commission fédérale d'estimation (1986-1991) et le Tribunal fédéral (1991-1997) n'auraient pas duré excessivement longtemps. On ne pourrait reprocher à la Commission fédérale d'estimation d'avoir à l'origine suspendu la procédure au motif que les plans concernant les zones de protection contre le bruit n'étaient pas encore entrés en vigueur. Lorsque ledit organe reprit finalement l'instance, le requérant, de manière surprenante, contesta la décision devant le Tribunal fédéral. En ce qui concerne la procédure devant cette dernière juridiction, le Gouvernement considère que le requérant, après avoir formé son recours de droit administratif, a contribué à allonger la durée de l'instance en récusant d'emblée l'ensemble des juges. De surcroît, il ne réagit pas lorsqu'on l'informa, le 19 août 1993, que le Tribunal fédéral allait traiter sa cause en même temps que d'autres affaires, analogues, concernant un autre aéroport. Le Gouvernement soutient qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour (arrêt *Süssmann c. Allemagne* du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1074, §§ 58 et suiv.) le Tribunal fédéral pouvait à bon droit décider de procéder de la sorte. Lorsque le requérant fit faillite en 1995, le Tribunal fédéral suspendit l'instance mais, pendant la procédure de faillite, l'intéressé lui-même utilisa à nouveau tous les moyens juridiques en sa possession, contribuant ainsi à l'allongement de la durée de procédure.

30. Le Gouvernement considère que l'affaire était extraordinairement complexe, dans la mesure où elle concernait des questions nouvelles et fondamentales en matière d'indemnisation pour expropriation du fait de nuisances sonores. D'une part, le droit positif était incomplet à l'époque, et le Tribunal fédéral était appelé à « légiférer », ce qu'il ne pouvait faire sans examiner soigneusement les différents aspects factuels et juridiques pertinents. D'autre part, l'enjeu était faible pour le requérant, puisque la procédure ne concernait que la question d'une indemnisation pour des restrictions alléguées à l'usage qu'il pouvait faire de ses biens agricoles.

31. 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 se dégageant de sa jurisprudence, notamment la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (voir, parmi d'autres, les arrêts *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII, et *Zimmermann et Steiner c. Suisse* du 13 juillet 1983, série A n° 66, p. 11, § 24).

32. Se tournant vers les circonstances de la présente espèce, la Cour relève que les autorités internes ont été confrontées à certaines questions

nouvelles concernant la question de l'indemnisation pour la dépréciation de ses biens que le requérant disait avoir subie du fait de l'extension et du fonctionnement de l'aéroport de Zurich. Aussi la Cour admet-elle que la procédure litigieuse était complexe.

33. En ce qui concerne le comportement du requérant, la Cour note, d'une part, que l'intéressé ne disposait en droit suisse d'aucun moyen de faire accélérer la procédure, notamment devant le Tribunal fédéral (voir l'arrêt *Zimmermann et Steiner* précité, p. 11, § 26). D'autre part, le requérant a lui-même contribué dans une certaine mesure à allonger la procédure. Par exemple, lorsque de nouvelles zones de protection contre le bruit furent définies et que la Commission fédérale d'estimation reprit l'instance dans son affaire en 1988, il introduisit sans succès des recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (paragraphe 14 ci-dessus). Lorsqu'il forma un nouveau recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, il récusait d'emblée l'ensemble des juges de cette juridiction (paragraphe 17). A la suite de sa mise en faillite le 14 mars 1995, le Tribunal fédéral suspendit la procédure pendant environ deux ans (paragraphe 21 ci-dessus).

34. Il reste à examiner ce qu'était l'enjeu de la procédure pour le requérant. A cet égard, il est vrai qu'une fois ses terrains rangés dans la zone résidentielle, puis dans la zone commerciale, le requérant ne pouvait plus en faire n'importe quel usage ; il ne pouvait plus, par exemple, y ériger des bâtiments dépassant une hauteur déterminée. Cela dit, la Cour note que la décision de la Commission fédérale d'estimation en date du 26 octobre 1990 précisait que le requérant disposait toujours de possibilités raisonnables d'utiliser ses terrains (paragraphe 16 ci-dessus).

35. Quant au comportement des autorités, la Cour relève que la procédure est tout d'abord demeurée pendant quelque quatre ans et demi (du 7 mars 1986 au 6 octobre 1990) devant la Commission fédérale d'estimation. Par la suite, le Tribunal fédéral mit plus de six ans (du 6 février 1991 au 17 septembre 1997) avant de rendre sa décision. En dehors de la suspension de l'instance pendant deux ans à la suite de la mise en faillite du requérant, rien n'explique pourquoi la procédure a duré aussi longtemps devant le Tribunal fédéral. La Cour relève par exemple que du 5 juin 1991, date du rejet de la demande de récusation formée par M. Müller, au 14 mars 1995, date de la mise en faillite de l'intéressé, le Tribunal fédéral n'accomplit, hormis l'inspection des terrains du requérant, que quelques rares actes de nature purement procédurale.

36. Se référant à l'arrêt *Süssmann c. Allemagne* précité, le Gouvernement a tenté de justifier cette période en invoquant les circonstances spéciales auxquelles le Tribunal fédéral se trouvait confronté. Ainsi, à l'époque, le droit positif suisse concernant les questions juridiques en cause aurait été incomplet et le Tribunal fédéral aurait de ce fait été appelé à « légiférer » et à examiner soigneusement les divers aspects factuels et juridiques pertinents, y compris relativement à l'aéroport de Genève.

37. La Cour estime toutefois que, relative à une procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale allemande qui avait duré trois ans et cinq mois environ, l'affaire *Süssmann* était liée au « contexte politique unique de la réunification allemande » (ibidem, p. 1174, § 60) et se distingue donc, par son importance, de la présente espèce.

38. A la lumière des critères se dégageant de sa jurisprudence et eu égard à l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour considère que la procédure incriminée a connu une durée excessive par rapport aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention, notamment pour ce qui est de la période de 1991 à 1995 devant le Tribunal fédéral.

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

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

40. 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

41. Le requérant réclame pour dommage matériel les sommes suivantes: entre 700 et 1000 francs suisses (CHF) (soit entre 479 et 684 euros) par mètre carré pour l'expropriation de fait de ses trois terrains ; 200 000 CHF (soit 138 813 euros) pour les frais afférents aux diverses procédures menées par lui en Suisse depuis 1983 ; un montant non précisé pour les dommages étant résultats de sa faillite ; 83 400 CHF (57 059 euros) pour les diverses amendes que le Tribunal fédéral lui a infligées au cours des différentes procédures menées par lui devant cette juridiction. Il sollicite également une indemnité pour dommage moral, dont il ne fixe toutefois par le montant.

42. Le Gouvernement déclare n'apercevoir aucun lien de causalité entre une possible violation de la Convention et le dommage matériel allégué. Quant à la demande pour dommage moral, il invite la Cour à dire que le constat d'une violation constituerait, le cas échéant, une satisfaction équitable suffisante à cet égard.

43. La Cour considère qu'il n'y a aucun lien de causalité entre la violation dénoncée et le dommage matériel allégué. Quant au dommage moral, elle considère que celui-ci se trouve suffisamment compensé par le constat d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Frais et dépens

44. Le requérant revendique 3 261,50 CHF (soit 2 231 euros) pour les frais et dépens exposés par lui à l'occasion de la procédure devant la Cour. Le Gouvernement ne conteste pas ce montant.

45. Appliquant les principes se dégageant de sa jurisprudence et tenant compte du fait qu'une partie seulement de la requête de l'intéressé a été déclarée recevable, la Cour juge raisonnable d'allouer au requérant la somme de 2 000 euros.

C. Intérêts moratoires

46. La Cour considère que le taux des intérêts moratoires à payer sur les montants dus exprimés en euros doit être basé sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*, par 6 voix contre 1, que le constat d'une violation représente en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi par le requérant ;
3. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 2 000 EUR (deux mille euros) pour frais et dépens, somme à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement ;
 - b) que cette somme sera à majorer d'un intérêt simple égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au règlement ;
4. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 5 novembre 2002 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion partiellement concordante et partiellement dissidente de M. L. Loucaides.

OPINION PARTIELLEMENT CONCORDANTE ET
PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE
LOUCAIDES

1. Je souscris à la conclusion de la majorité selon laquelle il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en l'espèce, la procédure litigieuse ayant duré onze ans, six mois et dix jours. La partie de cette procédure s'étant déroulée devant le Tribunal fédéral entre 1991 et 1995 apparaît en particulier excessivement longue.

2. Je ne suis en revanche pas d'accord pour dire que le constat d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention suffit à compenser le dommage moral subi par le requérant. J'estime qu'eu égard aux circonstances de l'espèce l'intéressé aurait dû se voir allouer une indemnité. J'ai tenu compte, pour formuler mon opinion, de la pratique suivie par la Cour dans les affaires comparables.