



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE RAITIERE c. FRANCE

(Requête n° 51066/99)

ARRÊT

STRASBOURG

4 février 2003

DÉFINITIF

04/05/2003

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 Raitiere c. France,

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

MM. A.B. BAKA, *président*,

J.-P. COSTA,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} W. THOMASSEN,

M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 janvier 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 51066/99) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Paul Raitiere (« le requérant »), a saisi la Cour le 6 avril 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Ronny Abraham, Directeur des Affaires juridiques au Ministère des Affaires étrangères.

3. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

4. Par une décision du 12 mars 2002, la Cour a décidé de communiquer le grief tiré de l'article 6 § 1 et relatif à la durée de la procédure engagée par le requérant devant les juridictions administratives ; elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

5. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

6. Le requérant, M. Paul Raitiere, est un ressortissant français, né en 1933 et résidant à Nantes.

7. Par une décision du 17 mars 1992, le maire du Croisic s'opposa à une déclaration de travaux déposée par le requérant aux fins de construire un garage.

Le 8 avril 1992, le requérant saisit le tribunal administratif de Nantes d'une demande d'annulation de cette décision, laquelle fut rejetée par un jugement du 26 juillet 1996.

Le 23 août 1996, le requérant saisit la cour administrative d'appel de Nantes de ce jugement, laquelle rejeta sa requête par un arrêt du 13 mai 1998.

Le 20 juillet 1998, le requérant se pourvut en cassation devant le Conseil d'Etat. La haute juridiction administrative déclara la requête non admise par une décision du 8 février 1999 ainsi motivée :

« Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 31 décembre 1987 : « le pourvoi en cassation fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 41 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 : « la requête des parties doit être signée par un avocat au Conseil d'Etat » ; qu'en vertu de l'article 42 de la même ordonnance, la requête doit être signée par la partie intéressée ou son mandataire lorsque des lois spéciales ont dispensé du ministère d'avocat ;

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 57-10 du décret du 30 juillet 1963, lorsque la décision attaquée ne fait pas mention de l'obligation du ministère d'avocat, le requérant est invité par le Conseil d'Etat à régulariser sa requête ;

Considérant que la requête tend à l'annulation d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes ; qu'aucun texte ne dispense une telle requête du ministère d'avocat ; que dès lors, la requête de M. Raitiere présentée sans ce ministère alors que la notification de la décision attaquée faisait mention de la disposition susrappelée de l'article 57-10 du décret du 30 juillet 1963 n'est pas recevable ».

EN DROIT

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

8. Le requérant se plaint d'une violation de son droit à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, lequel est 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 (...) ».

A. Sur la recevabilité

9. Le Gouvernement soutient que la procédure litigieuse ne se rapporte pas directement au droit de propriété du requérant, mais à la « légalité du droit à construire » qu'il sollicitait. Le droit à construire étant un droit encadré par le droit public et subordonné au respect de l'intérêt général, l'article 6 § 1 de la Convention serait inapplicable, et le grief serait en conséquence incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et irrecevable.

Le Gouvernement ajoute que le requérant disposait en droit interne d'un recours efficace permettant de dénoncer la durée de la procédure et obtenir réparation. Il expose qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat (*Darmont*, Assemblée, 29 décembre 1978, Rec. p. 542) qu'une faute lourde commise par une juridiction administrative dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, est susceptible d'engager sa responsabilité. Il se réfère à deux jugements prononcés en 1999 par le tribunal administratif de Paris (*Magiera*, 24 juin 1999 ; *Lévy*, 30 septembre 1999) qui indiqueraient que la durée d'une procédure est susceptible de mettre cette responsabilité en jeu ; il précise que, dans l'affaire *Magiera*, la Cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt du 11 juillet 2001, « pour la première fois (...) [fait] droit à des conclusions indemnitaires en réparation de préjudices nés d'une méconnaissance des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention » quant au « délai raisonnable », sans exiger la démonstration de l'existence d'une faute lourde, et que la cour d'appel a en conséquence alloué au demandeur une indemnité de 30 000 FRF pour une procédure ayant duré sept ans et six mois. Le Gouvernement en déduit que, n'ayant pas usé préalablement de ce recours, le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention ; le grief serait en conséquence irrecevable.

10. Le requérant conclut au rejet des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement. Quant à la première, il réplique en substance que le terrain litigieux se trouvait dans une zone du plan d'occupation des sols, dans laquelle la reconstruction de bâtiments sinistrés était autorisée. Quant à la seconde exception, il soutient qu'il n'est pas accessible à l'aide juridictionnelle, et que sa modeste retraite ne lui permet pas de faire face aux frais élevés de représentation par un avocat aux Conseils devant le Conseil d'Etat, alors qu'une telle représentation serait obligatoire pour le type de procédure dont il s'agit ; il estime démesuré de lui imposer une nouvelle procédure, longue et onéreuse, pour se plaindre du dépassement du délai raisonnable.

11. Quant à l'exception d'incompatibilité *ratione materiae* soulevée par le Gouvernement, la Cour rappelle que l'article 6 § 1 de la Convention s'applique indépendamment de la qualité des parties comme de la nature de la loi régissant la contestation et de l'autorité compétente pour trancher ; il

suffit que l'issue de la procédure soit déterminante pour des droits et obligations de caractère privé (voir, par exemple, l'arrêt *Allan Jacobsson c. Suède* du 25 octobre 1989, série A n° 163, § 72).

Or le « droit » – même contesté – d'un individu à construire sur son terrain présente sans aucun doute un tel caractère. Le fait qu'un tel droit relève en France du droit public et est subordonné au respect de l'intérêt général n'y change rien (*ibidem*, § 73 ; voir aussi, *Burgogue c. France* (déc.), n° 43624/98, 18 janvier 2000).

Il suffit en conséquence à la Cour de constater que la procédure dont il est présentement question visait précisément à la détermination du droit du requérant de construire sur son terrain, pour conclure à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention et rejeter l'exception préliminaire du Gouvernement.

12. S'agissant de la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par Gouvernement, la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes : tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que cette disposition a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (voir, par exemple, l'arrêt *Cardot c. France* du 19 mars 1991, série A n° 200, § 36). Cette règle se fonde sur l'hypothèse que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (voir, par exemple, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V).

Les dispositions de l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrivent cependant que l'épuisement 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, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Vernillo c. France*, du 20 février 1991, série A n° 198, § 27, et *Dalia c. France*, du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 38).

A cela, il faut ajouter que l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie en principe à la date d'introduction de la requête devant la Cour (voir, par exemple, *Zutter c. France*, n° 30197/96, décision du 27 juin 2000, *Van der Kar et Lissaur van West c. France*, nos 44952/98 et 44953/98, décision du 7 novembre 2000, et *Malve c. France*, n° 46051/99, décision du 20 janvier 2001). Or, en l'espèce, à supposer qu'il résulte de la jurisprudence *Magiera* à laquelle se réfère le Gouvernement qu'un recours remplissant les conditions susrappelées est désormais ouvert en droit français pour se plaindre de la durée de procédures devant les juridictions administratives, force est de constater que cette jurisprudence est postérieure à l'introduction de la présente requête. Il ne saurait donc être reproché au requérant de ne pas avoir exercé ce recours.

Partant, il y a lieu de rejeter l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement.

13. Ceci étant, la Cour estime que cette partie de la requête soulève des questions de fait et de droit au regard de la Convention qui nécessitent un examen au fond. La Cour conclut par conséquent qu'elle n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Constatant par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour la déclare recevable.

B. Sur l'observation de l'article 6 § 1

14. La Cour estime que la période à considérer en l'espèce sous l'angle du « délai raisonnable » de l'article 6 § 1 débute le 8 avril 1992, date de la saisine du tribunal administratif de Nantes, et s'achève le 8 février 1999, date de l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle est donc de 6 ans et dix mois, pour trois instances.

15. Le Gouvernement déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour pour apprécier le bien-fondé du grief.

16. 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 ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

En l'espèce, la Cour constate que l'affaire ne présentait aucune complexité particulière et que le comportement du requérant n'a pas influé sur la durée de la procédure ; le Gouvernement le reconnaît d'ailleurs. Il suffit en conséquence à la Cour de relever que le tribunal administratif de Nantes a mis quatre ans et presque quatre mois pour examiner la demande du requérant et que le Gouvernement ne fournit aucun élément de nature à justifier ce délai, pour conclure à une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

17. 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

18. Le requérant réclame 6 000 euros (« EUR ») pour préjudice moral.

19. Le Gouvernement considère que la satisfaction équitable éventuellement allouée au requérant ne devrait pas excéder un montant total de l'ordre de 4 000 EUR.

20. La Cour estime que le prolongement de la procédure litigieuse au delà du « délai raisonnable » a causé au requérant un préjudice moral justifiant l'octroi d'une indemnité. Statuant en équité comme le veut l'article 41, elle lui alloue 5 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

21. Le requérant – qui n'était pas représenté devant la Cour – demande le remboursement des frais et dépens encourus devant les juridictions internes.

22. Le Gouvernement conclut au rejet de cette demande.

23. La Cour rappelle que, lorsqu'elle constate une violation de la Convention, elle peut accorder le paiement des frais et dépens exposés devant les juridictions nationales « pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation » (voir, par exemple, l'arrêt *Zimmermann et Steiner c. Suisse* du 13 juillet 1983, série A n° 66, § 36). Tel n'est à l'évidence pas le cas en l'espèce s'agissant des frais et dépens engagés par le requérant devant les juridictions françaises, la Cour ayant uniquement conclu à la violation de son droit à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable ». Il convient donc de rejeter cette partie des prétentions de l'intéressé.

C. Intérêts moratoires

24. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires 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, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare*, la requête recevable en ce qu'elle se rapporte à l'article 6 § 1 de la Convention et à la durée de la procédure engagée par le requérant devant les juridictions administratives ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;

3. *Dit*

- a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 4 février 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

A.B. BAKA
Président