



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE ÉPOUX GOLETTO c. FRANCE

(Requête n° 54596/00)

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 Epoux Goletto 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° 54596/00) dirigée contre la République française et dont deux ressortissants de cet Etat, Louis et Hélène Goletto (« les requérants »), ont saisi la Cour le 16 octobre 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 les requérants devant les juridictions administratives ; elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

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

EN FAIT

6. Les requérants sont propriétaires d'un terrain situé sur le territoire de la Commune de Cabasse, où ils résident. En 1986, ils décidèrent de procéder à un échange de parcelles avec leur voisine ; celle-ci conclut avec eux un accord à cette fin, sous la condition suspensive de pouvoir effectivement

construire sur ledit terrain. En conséquence, le 2 décembre 1986, les requérants formulèrent une demande de certificat d'urbanisme.

Le plan d'occupation des sols (« POS ») de la Commune de Cabasse fut rendu public le 27 octobre 1986. Le 23 janvier 1987, la direction départementale de l'Équipement délivra aux requérants un certificat d'urbanisme assorti d'une réserve indiquant que le projet de POS prévoyait la classification d'une partie du terrain litigieux en zone ND (zone à protéger en raison de l'existence de risques ou de nuisances, ou de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique). L'enquête publique eut lieu du 2 mars au 1^{er} avril 1987, et le POS fut approuvé le 26 juin 1987 par le Conseil municipal.

7. Le 27 juin 1988, les requérants saisirent le tribunal administratif de Nice d'une demande tendant à l'annulation du POS en tant qu'il classait leur terrain en zone ND alors que ce terrain était auparavant constructible, ainsi qu'à l'annulation du certificat d'urbanisme, et à la condamnation de la Commune et de l'État à réparer leur préjudice.

Le 20 décembre 1990, les requérants adressèrent au maire de Cabasse une demande préalable d'indemnisation du préjudice qu'ils estimaient avoir subi du fait de la délibération du 26 juin 1987. Le maire n'ayant pas répondu, ils saisirent, le tribunal administratif de Nice, le 21 juin 1991, d'une requête tendant à l'annulation de sa décision implicite de rejet.

Par un jugement du 8 octobre 1992, le tribunal administratif de Nice joignit les requêtes et les rejeta.

8. Le 10 décembre 1992, les requérants déposèrent devant le Conseil d'État, une déclaration « d'appel à titre conservatoire » ainsi qu'une demande d'aide juridictionnelle. La décision du bureau d'aide juridictionnelle leur fut notifiée le 23 juin 1993. Les requérants déposèrent leur mémoire ampliatif le 1^{er} octobre 1993. Le Conseil d'État rejeta leur requête par un arrêt du 7 avril 1999.

EN DROIT

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

9. Les requérants se plaignent d'une violation de leur droit à voir leur 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

10. Le Gouvernement soutient que la procédure litigieuse ne se rapporte pas directement au droit de propriété des requérants, mais à la « légalité [de leur] droit à construire ». Or, ajoute le Gouvernement, les règles d'urbanisme régissant ce droit sont édictées de façon unilatérale par les pouvoirs publics, en vue d'assurer la satisfaction de l'intérêt général. Ces règles seraient donc fortement marquées de l'emprunte du droit public et ne pourraient être considérées « comme relatives à des droits et obligations de caractère civil ». Bref, l'article 6 § 1 de la Convention serait inapplicable, de sorte que le grief serait incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et irrecevable.

Le Gouvernement ajoute que les requérants disposaient 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, les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention ; le grief serait en conséquence irrecevable.

11. Les requérants concluent au rejet des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement. Quant à la première, ils arguent du lien entre leur droit de propriété et l'objet de la procédure qu'ils ont engagée devant les juridictions administratives, et en déduisent que la « contestation » soulevée se rapportait à un droit de caractère civil. Quant à la seconde, se référant en particulier aux conclusions de la Cour dans l'arrêt *Lutz c. France* du 26 mars 2002 (n° 48215/99) et soulignant qu'il serait « paradoxal d'exiger [d'eux] de prolonger encore davantage une instance à

laquelle ils font grief d'avoir été beaucoup trop longue », ils concluent à l'inefficacité du recours invoqué par le Gouvernement.

12. S'agissant de 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).

Dans sa décision partielle sur la recevabilité de la présente requête, du 12 mars 2002, la Cour a relevé qu'en vertu du POS approuvé le 26 juin 1987 par la Commune de Cabasse, le terrain litigieux dont les requérants sont propriétaires, se trouve classé en une zone inconstructible, alors qu'antérieurement il ne tombait pas sous le coup d'une prescription générale de cette nature ; elle en a déduit qu'ils pouvaient se prévaloir d'une ingérence dans leur droit au respect de leur bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, droit de caractère « civil » par excellence.

Par ailleurs, 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, *Burgorgue c. France* (déc.), n° 43624/98, 18 janvier 2000).

Or la procédure engagée par les requérants devant les juridictions administratives visait à l'annulation du POS en tant qu'il classait leur terrain en zone non constructible et à la condamnation de la Commune et de l'Etat à réparer leur préjudice. La « contestation » litigieuse se rapportait en conséquence directement à la légalité de l'ingérence dans le droit de propriété des requérants et à la détermination de leur droit à construire sur leur terrain. La Cour conclut en conséquence à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention et au rejet de l'exception *ratione materiae*.

13. S'agissant de la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par le 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*, n°s 44952/98 et 44953/98, décision du 7 novembre 2000, et *Malve c. France*, n° 46051/99, décision du 20 janvier 2001) soit, en l'espèce, le 16 octobre 1999.

Or seules deux des décisions internes auxquelles se réfère le Gouvernement sont antérieures à cette date. Il s'agit des jugements du tribunal administratif de Paris des 24 juin et 30 septembre 1999, lesquels se bornent à indiquer ce qui suit (respectivement) :

« considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que M. Magiera ait subi un préjudice indemnisable ; qu'en effet, le préjudice invoqué n'est établi ni dans sa réalité, ni dans son montant ; que, dès lors, les conclusions de la requête tendant à l'octroi d'une indemnité ne peuvent qu'être rejetées » ;

« considérant (...) que le requérant n'établit pas que le délai anormalement long mis par le tribunal administratif de Versailles pour juger son recours fiscal résulterait d'une faute lourde dans le fonctionnement de cette juridiction administrative ».

Ils ne suffisent manifestement pas à faire la démonstration du caractère effectif et accessible de la voie de recours invoquée s'agissant d'un grief tiré de la durée d'une procédure devant le juge administratif, d'autant moins qu'ils émanent d'une juridiction de première instance (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Lutz* précité, § 20). Il ne saurait donc être reproché aux requérants de ne pas avoir exercé ce recours.

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

14. 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 de la Convention

15. La Cour estime que la période à considérer en l'espèce sous l'angle du « délai raisonnable » de l'article 6 § 1 débute le 27 juin 1988, date de la saisine du tribunal administratif de Nice, et s'achève le 7 avril 1999, date de

l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle est donc de dix ans et plus de neuf mois, pour deux instances.

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

17. 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 ou des requérants 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 des requérants 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 Nice et le Conseil d'Etat ont mis, pour statuer, quatre ans et plus de trois mois et cinq ans et six mois (respectivement), et que le Gouvernement ne fournit aucun élément de nature à justifier ces délais, pour conclure à une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

18. 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

19. Les requérants réclament 50 058 euros (« EUR ») pour dommage matériel : 30 058 EUR au titre de l'« appauvrissement [de leur] patrimoine » et 20 000 EUR au titre de l'« affectation de l'usage d'une propriété foncière ». Ils demandent en outre 15 000 EUR pour dommage moral.

20. Le Gouvernement conclut au rejet des prétentions des requérants en ce qu'elles se rapportent à la réparation d'un préjudice matériel. Quant au préjudice moral, le Gouvernement propose de verser 4 500 EUR aux requérants.

21. La Cour rappelle que le constat de violation de la Convention auquel elle parvient résulte exclusivement d'une méconnaissance du droit des requérants à voir leur cause entendue dans un « délai raisonnable ». Dans ces circonstances, elle n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation

constatée et un quelconque dommage matériel dont les requérants auraient eu à souffrir ; il y a donc lieu de rejeter cet aspect de leurs prétentions (voir, par exemple, l'arrêt *Arvois c. France* du 23 novembre 1999, n° 38249/97, § 18).

La Cour estime en revanche que le prolongement de la procédure litigieuse au-delà du « délai raisonnable » a causé aux requérants un tort moral certain, justifiant l'octroi d'une indemnité. Statuant en équité comme le veut l'article 41, elle leur octroie 8 000 EUR à ce titre.

B. Intérêts moratoires

22. 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 les requérants 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 aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 8 000 EUR (huit 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