



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE KILIÁN c. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

(Requête n° 48309/99)

ARRÊT

STRASBOURG

7 décembre 2004

DÉFINITIF

06/06/2005

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 Kilián c. République tchèque,

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

A.B. BAKA,

I. CABRAL BARRETO,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{mes} A. MULARONI

D. JOČIENĚ, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 3 février et 16 novembre 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 48309/99) dirigée contre la République tchèque et dont un ressortissant de cet Etat, M. Jiří Kilián (« le requérant »), a saisi la Cour le 27 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 requérant est représenté par M^e M. Čech, avocat au barreau tchèque. Le gouvernement tchèque (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. V. A. Schorm.

3. Le requérant se plaignait de l'impossibilité de faire réexaminer, par un « tribunal » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, les décisions administratives rendues en l'espèce.

4. La requête a été attribuée à la troisième 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.

5. Par une décision du 3 février 2004, la chambre a déclaré la requête recevable.

6. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

7. Les parties n'ont pas déposé d'observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement) et la chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience (article 59 § 3 *in fine* du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Procédure administrative

8. Le 24 avril 1996, le requérant demanda à l'office de construction auprès de la mairie de l'arrondissement (*stavební úřad Úřadu městské části*) de Brno-Bosonohy (« l'autorité administrative compétente ») d'engager une procédure d'aménagement du territoire (*územní řízení*), tendant à se voir délivrer un permis de construction d'une station-service à gaz sur des terrains dont il était copropriétaire.

9. Le 6 mai 1996, l'office de construction suspendit la procédure et invita le requérant à compléter sa demande par certains documents. Le requérant fit parvenir une des quatre pièces sollicitées, alléguant qu'il avait par son envoi initial satisfait aux autres exigences et que l'obligation de soumettre un des documents en question n'était pas prévue par la loi.

10. Le 21 octobre 1996, l'autorité administrative compétente prononça l'extinction de l'instance (*zastavení řízení*), au motif que le requérant n'avait pas dûment complété sa demande.

11. Le 15 novembre 1996, le requérant fit appel de cette décision auprès du département de construction et d'aménagement du territoire auprès de la ville de Brno (*odbor územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna*) (« l'autorité administrative supérieure »), alléguant que sa demande avait été étayée par toutes les pièces exigées par la loi et se plaignant que l'autorité administrative compétente n'avait pas spécifié les documents manquants.

12. Le 6 janvier 1997, après avoir réexaminé les points de fait et de droit, l'autorité administrative supérieure confirma la décision attaquée. Tout en admettant que l'obligation de soumettre l'un des documents en question n'était pas prévue par la loi, elle releva que cette obligation résultait d'un arrêté de la municipalité de Brno établissant les parties obligatoires du plan d'occupation des sols. Elle ne s'estima pas compétente pour réexaminer un autre point litigieux, au motif qu'il relevait du domaine de compétence de la mairie de l'arrondissement.

B. Procédure judiciaire

13. Le 6 mars 1997, le requérant introduisit une action devant le tribunal régional (*krajský soud*) de Brno, demandant l'annulation de la décision du 6 janvier 1997 en raison de son illégalité et soutenant qu'aucune loi ne

prévoyait l'obligation de soumettre les documents revendiqués par les autorités administratives.

14. Le 20 août 1997, le tribunal prononça l'extinction de l'instance, relevant qu'en vertu de l'article 248 § 2 e) du code de procédure civile les tribunaux n'étaient pas compétents pour réexaminer les décisions administratives de caractère procédural. Elle constata entre autres :

« Les décisions de caractère procédural comprennent non seulement les décisions relatives au déroulement de la procédure, mais aussi les décisions qui ne concernent pas directement les droits découlant pour la partie du droit matériel mais qui ont trait à des droits prévus par les dispositions de caractère procédural. La décision d'éteindre une instance, motivée par l'omission d'éliminer les vices de la demande, entre sans doute dans cette catégorie. (...) Il est logique que la décision attaquée, par laquelle il a été statué sur le recours introduit à l'encontre d'une décision de caractère procédural, ne puisse qu'avoir également la nature procédurale. Il s'ensuit que la décision contestée en l'espèce est exclue du réexamen judiciaire en vertu de l'article 248 § 2 e) du code de procédure civile. Le tribunal ne peut donc que prononcer l'extinction de l'instance selon l'article 250d § 3 dudit code. »

15. Le 31 octobre 1997, le requérant forma un recours constitutionnel à l'encontre de la décision du tribunal régional. Selon lui, ne saurait être considérée comme ayant un caractère procédural au sens de l'article 248 § 2 e) du code de procédure civile une décision qui tranche le fond de l'affaire, même si elle est rendue en vertu de dispositions procédurales. Il soulignait que son but était l'exercice de son droit de propriété, qui avait été rendu impossible par les décisions administratives ; partant, les décisions litigieuses concernaient directement ses droits découlant du droit matériel, à savoir le droit de propriété. Il se plaignait alors de la violation de son droit de soumettre une décision administrative au réexamen judiciaire, garanti par l'article 36 § 2 de la Charte des droits et libertés fondamentaux (*Listina základních práv a svobod*).

16. Le 9 novembre 1998, la Cour constitutionnelle (*Ústavní soud*) rejeta le recours comme manifestement mal fondé, considérant que la décision du tribunal régional était conforme à la loi. Elle releva que la décision administrative d'éteindre l'instance n'avait pas porté atteinte aux droits du requérant au sens de l'article 36 § 2 de la Charte.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

17. Aux termes de l'article 36 § 2 de la Charte des droits et libertés fondamentaux, celui qui affirme avoir été lésé dans ses droits par une décision d'une autorité administrative peut s'adresser au tribunal en lui demandant de réexaminer la légalité d'une telle décision, sauf disposition contraire de la loi. Toutefois, ne saurait être exclu de la compétence du tribunal le réexamen des décisions relatives aux droits et libertés fondamentaux au sens de la Charte.

18. En vertu de l'article 244 du code de procédure civile, les juridictions administratives réexaminent, sur la base des actions ou recours, la légalité des décisions rendues par des autorités de pouvoir public.

19. Jusqu'au 31 décembre 2000, l'article 248 § 2 e) dudit code disposait que les tribunaux n'étaient pas compétents pour réexaminer les décisions administratives ayant un caractère provisoire, procédural ou disciplinaire. Depuis le 1^{er} janvier 2001, date d'entrée en vigueur de l'amendement n° 30/2000, cette disposition prévoit que les tribunaux ne peuvent pas réexaminer les décisions des autorités administratives ayant le caractère provisoire ou disciplinaire et les décisions qui déterminent le déroulement de la procédure administrative.

20. Selon l'article 250 § 2 du code de procédure civile, une action administrative peut être introduite par toute personne physique ou morale qui prétend être, en tant que partie à la procédure administrative, lésée dans ses droits par une décision administrative. En vertu de l'article 250d § 3, le tribunal prononce l'extinction de l'instance si, entre autres, l'action est dirigée contre une décision qui n'est pas susceptible de réexamen judiciaire.

21. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 juin 2001 a été rendu à la suite de plusieurs recours contestant la conception de la justice administrative tchèque, qui autorisait les tribunaux à réexaminer uniquement la légalité des décisions administratives (et non les faits) et qui ne prévoyait aucun recours contre une décision rendue par un tribunal administratif. Par cet arrêt, la cinquième partie du code de procédure civile régissant la justice administrative a été annulée avec effet au 1^{er} janvier 2003, date à laquelle la nouvelle réglementation est entrée en vigueur.

Selon l'avis de la juridiction constitutionnelle, le système de l'époque n'assurait pas une protection judiciaire contre la conduite et les interventions illégales de l'administration publique qui n'étaient pas revêtus de la forme et du caractère d'une décision administrative, et les tribunaux administratifs ne pouvaient pas décider de la validité des actes de l'administration publique. Les dispositions concernées du code de procédure civile ne prévoyaient que le contrôle de la légalité, sans tenir compte des circonstances concrètes de l'affaire, ce qui était selon la Cour constitutionnelle contraire à l'article 6 § 1 de la Convention. En sus, toute personne dont les droits ont été concernés par une décision administrative n'avait pas la possibilité de s'adresser au tribunal ; et même si elle l'avait, elle ne pouvait pas obtenir la réalisation de son droit à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. La décision judiciaire rendue à l'issue de ce procès était définitive, ce qui avait pour conséquence des divergences dans la jurisprudence, et le caractère définitif de certaines décisions (dont celle sur l'extinction de l'instance) pouvait, selon la juridiction constitutionnelle, aboutir à un déni de justice.

EN DROIT

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

22. Le requérant se plaint de s'être vu refuser le réexamen judiciaire des décisions rendues en l'espèce par des autorités administratives. Il invoque à cet égard l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente est ainsi libellée :

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

23. La Cour constate que les parties n'ont pas soumis d'observations complémentaires concernant le fond de l'affaire. Dans leurs observations présentées avant la décision de la Cour sur la recevabilité de la requête, elles ont fait valoir les arguments suivants.

24. Le Gouvernement observe qu'en l'occurrence, l'accès du requérant à la juridiction administrative a été restreint en vertu de l'article 248 § 2 e) du code de procédure civile, dont l'interprétation par le tribunal régional a été approuvée par la Cour constitutionnelle ; il ne s'agissait donc pas d'une exception illicite. A cet égard, le Gouvernement affirme qu'il serait contre-productif d'imposer aux tribunaux d'examiner toutes les décisions administratives, en particulier celles de nature procédurale. Même si les dispositions du code de procédure civile relatives à la justice administrative ont été modifiées ultérieurement, l'on ne saurait en déduire que les normes régissant l'admissibilité d'une action administrative à l'époque des faits ne poursuivaient pas des buts légitimes, à savoir la séparation des pouvoirs et une bonne administration de la justice. Le Gouvernement considère enfin que la restriction susmentionnée était proportionnelle aux buts poursuivis car si le requérant n'a pas obtenu une décision sur le fond, c'est parce qu'il a failli à coopérer avec les autorités administratives. Par ailleurs, si l'intéressé l'avait souhaité, il aurait pu à tout moment entamer une nouvelle procédure.

25. Le requérant argue que même si les autorités administratives avaient rendu une décision sur le fond de sa demande, le tribunal compétent n'aurait pu réexaminer que les points de droit, n'ayant pas été doté (à l'époque des faits) de pleine juridiction. Puis, bien qu'il eût soulevé cette objection dans son recours constitutionnel, la Cour constitutionnelle l'a débouté.

Dans ce contexte, le requérant considère comme essentiel que, depuis le 1^{er} janvier 2001, la disposition amendée de l'article 248 § 2 e) du code de procédure civile ne faisait plus mention de décisions « de nature procédurale », et qu'avec effet au 1^{er} janvier 2003, la Cour constitutionnelle

a annulé toute la partie du code de procédure civile régissant la justice administrative, entre autres parce qu'elle l'a jugée contraire à l'exigence d'un plein contrôle judiciaire contenue dans la Convention. Il en résulte selon le requérant qu'il n'a pas eu la possibilité de soumettre ses contestations à un tribunal répondant aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

26. La Cour observe que les griefs du requérant ont trait au droit d'accès à un tribunal doté de plénitude de juridiction et à l'absence complète du réexamen judiciaire des décisions administratives rendues en l'espèce.

27. Pour ce qui est des décisions sur « des droits et obligations de caractère civil », l'article 6 § 1 de la Convention requiert que les décisions prises par des autorités administratives ne remplissant pas elles-mêmes les exigences de cette disposition, soient soumises au contrôle ultérieur d'un tribunal offrant les garanties de l'article 6 (*Lauko c. Slovaquie*, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, § 64), c'est-à-dire au contrôle « d'un organe judiciaire de pleine juridiction » (voir, entre autres, *Ortenberg c. Autriche*, arrêt du 25 novembre 1994, série A n° 295-B, § 31 ; *Fischer c. Autriche*, arrêt du 26 avril 1995, série A n° 312, § 28).

28. La Cour constate d'abord que lesdites exigences n'étaient en l'occurrence pas remplies par la Cour constitutionnelle ; en effet, celle-ci ne pouvait examiner que la conformité à la Constitution de la décision sur l'extinction de l'instance, décision qui n'aurait pas concerné, selon elle, les droits et libertés fondamentaux.

29. Quant au contrôle exercé par le tribunal régional, son ampleur doit s'apprécier à la lumière de l'étendue de sa compétence. La Cour note d'emblée que, selon l'article 244 du code de procédure civile en vigueur à l'époque des faits, les juridictions administratives ne pouvaient réexaminer que les points de droit, c'est-à-dire la légalité des décisions administratives, et non les faits. Dans le cas d'espèce, le tribunal régional n'a procédé à aucun examen de l'affaire, considérant que, étant de nature procédurale, la décision attaquée était exclue de sa compétence de réexamen ; dès lors, il n'y a eu ni une « décision d'opportunité », ni un « examen restreint » dont le caractère adéquat aux circonstances particulières de la cause pourrait être apprécié par la Cour (voir, *a contrario*, *Zumtobel c. Autriche*, arrêt du 21 septembre 1993, série A n° 268-A, § 31-32 ; *Bryan c. Royaume-Uni*, arrêt du 22 novembre 1995, série A n° 335-A, § 43). Il en résulte que les objections de l'intéressé s'opposant aux exigences excessives et déraisonnables de l'autorité administrative compétente n'ont pu être examinées que par l'autorité administrative supérieure, laquelle ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 6 de la Convention.

30. Dans ce contexte, il n'est pas sans importance pour la Cour que la disposition de l'article 248 § 2 e) du code de procédure civile, sur laquelle le tribunal régional s'est fondé dans sa décision, a été amendée plus tard pour ne plus contenir la notion litigieuse de « décision de caractère procédural ». De surcroît, par son arrêt du 27 juin 2001 la Cour constitutionnelle tchèque

a décidé d'annuler toute la partie dudit code régissant la justice administrative qui a, dès lors, subi une réforme importante. Par ailleurs, la Cour note que selon cet arrêt, « le caractère définitif de certaines décisions [rendues par les tribunaux administratifs] (dont celle sur l'extinction de l'instance) pouvait aboutir à un déni de justice ».

31. Dans ces conditions, la Cour considère qu'il n'y a pas eu en l'espèce de contrôle judiciaire d'une portée suffisante au regard de l'article 6 § 1 de la Convention et que, partant, le requérant a été privé du droit d'accès à un « tribunal » au sens de cette disposition.

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

32. 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

33. Pour ce qui est du « dommage et du préjudice moral », le requérant réclame 10 millions de couronnes tchèques (CZK), à savoir 318 637 euros (EUR). Cette somme engloberait le manque à gagner, résultant du fait qu'il n'a pas pu exploiter la station-service à gaz dont le bénéfice brut annuel s'élèverait, selon ses calculs de même que selon l'avis des experts, à 2 536 050 CZK (80 808 EUR), ainsi que les frais engagés dans le cadre des préparatifs de cette exploitation, remontant à 1 494 343 CZK (47 615 EUR). Le requérant fait également valoir qu'à la suite d'une agression subie au travail en 1987, il a été à plusieurs reprises réaffecté et puis licencié (prétendument à titre illégitime) et qu'il a été reconnu invalide en 1992 sans percevoir de pension d'invalidité jusqu'en juin 2001 ; dans ces conditions, il aurait donc décidé de subvenir à ses besoins en exploitant une station-service. Enfin, en raison de cette longue situation de stress, ses problèmes de santé se seraient aggravés.

34. Le Gouvernement constate d'emblée que le requérant ne fait pas de distinction entre le dommage matériel et le préjudice moral ; il considère également qu'il est impossible de spéculer sur ce qu'aurait pu être l'issue de la procédure devant le tribunal régional si celui-ci n'avait pas prononcé l'extinction de l'instance et avait réexaminé la décision administrative attaquée. Il rappelle que l'enjeu de la requête soumise à la Cour n'est pas le droit d'exploiter une station-service mais le droit d'accès à un tribunal. Le Gouvernement conteste donc toutes les revendications du requérant tendant

à l'indemnisation du dommage matériel, faute pour lui d'avoir prouvé le lien de causalité entre ce dommage et la violation alléguée de la Convention. Il exprime également des doutes quant au prétendu préjudice moral et estime que le constat d'une violation constituerait en l'espèce une satisfaction suffisante.

35. La Cour rappelle qu'elle a conclu à la violation de l'article 6 de la Convention s'agissant du droit d'accès à un tribunal. Quelle que soit l'ampleur du dommage matériel éventuellement subi par le requérant en raison des décisions prises par les autorités internes, la Cour juge qu'il n'y a pas de lien de causalité entre ce préjudice et la violation constatée.

Puis, la Cour considère que le requérant a subi un préjudice moral certain résultant de l'impossibilité de faire réexaminer par un tribunal les décisions administratives rendues en l'espèce. Toutefois, elle ne saurait spéculer sur ce qui aurait pu se produire s'il n'y avait pas eu manquement aux garanties de l'article 6 de la Convention, et note que le requérant avait la possibilité d'entamer à tout moment une nouvelle procédure.

Dès lors, compte tenu des circonstances de la cause, elle est d'avis que le constat de violation suffit à réparer le préjudice moral.

B. Frais et dépens

36. Le requérant demande 117 269 CZK (3 737 EUR) pour les frais et dépens encourus devant les juridictions internes et la Cour, ainsi que pour les honoraires de son conseil, calculés sur la base du décret n° 177/1996 portant barème des avocats et qu'il devrait régler après la fin de la procédure devant la Cour.

37. Le Gouvernement estime que seuls les frais exposés devant la Cour constitutionnelle et ceux liés à la procédure devant la Cour devraient être pris en compte, les autres n'ayant pas été engagés dans le but de dénoncer une violation de la Convention. Il considère par ailleurs comme surévalué le nombre d'heures facturées par l'avocat de l'intéressé.

38. La Cour rappelle que, lorsqu'elle constate une violation de la Convention, elle peut accorder aux requérants le remboursement des frais et dépens qu'ils ont engagés devant les juridictions nationales pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation (*Zimmermann et Steiner c. Suisse*, arrêt du 13 juillet 1983, série A n° 66, § 36 ; *Hertel c. Suisse*, arrêt du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI, § 63). Il faut aussi que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux (*Bottazzi c. Italie* [GC], n° 34884/97, § 30, CEDH 1999-V).

Compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour, statuant en équité, octroie au requérant la somme globale de 1 500 EUR pour ses frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

39. 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. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit* que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant ;
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, 1 500 EUR (mille cinq cents euros) pour frais et dépens, somme à convertir dans la monnaie nationale de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - 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 7 décembre 2004 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président