



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE URBAŃSKA c. POLOGNE

(Requête n° 12134/02)

ARRÊT

STRASBOURG

13 novembre 2007

DÉFINITIF

13/02/2008

*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 Urbańska c. Pologne,

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

MM. J. CASADEVALL, *président*

G. BONELLO

S. PAVLOVSKI,

L. GARLICKI,

M^{me} L. MIJOVIĆ,

M. J. ŠIKUTA,

M^{me} P. HIRVELÄ, *juges*,

et de M. T.L. EARLY, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 octobre 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 12134/02) dirigée contre la République de Pologne et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Józefa Urbańska (« la requérante »), a saisi la Cour le 20 février 2002 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 polonais (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Jakub Wołasiwicz, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le 19 janvier 2006, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé qu'elle se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. La requérante est née en 1923 et réside à Wrocław.

5. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Procédure tendant à la légalisation des travaux effectués sans autorisation par le voisin de la requérante

6. La requérante est propriétaire d'une partie d'une maison mitoyenne sise à Wrocław dans laquelle elle habite avec sa famille.

7. En 1992, le voisin de la requérante - propriétaire de l'autre partie de l'immeuble - entreprit sur celle-ci des travaux d'aménagement et de construction.

8. Le 6 mai 1992, la requérante avertit les services d'urbanisme de la mairie de Wrocław que les travaux en question étaient effectués par son voisin sans autorisation préalable. D'après la requérante, les travaux avaient provoqué de dommages à sa partie de l'immeuble se manifestant par les dégâts, tels que les fissures des murs où cassures de plafond, qui représentaient un danger pour la vie et la santé des habitants de l'immeuble.

9. Le 9 juin 1992, le maire ordonna l'arrêt des travaux. Il somma le constructeur de lui soumettre, avant le 30 juin 1992, une note technique attestant de la conformité du chantier aux règles d'urbanisme ainsi qu'un autre document confirmant que les travaux avaient été approuvés par le copropriétaire de l'immeuble.

10. Les documents requis n'ayant pas été versés dans les délais, le 17 septembre 1993, le maire adressa au constructeur un avertissement.

11. En absence de réaction de la part de ce dernier, le 29 octobre 1993, le maire lui infligea une amende administrative. En même temps, il assortit la décision du 9 juin 1992 d'un titre exécutoire et ouvrit une procédure d'exécution (voir sous point 2 ci-dessous).

12. Face à l'inaction prolongée des autorités administratives, le 4 mai 1995, la requérante adressa une plainte au préfet de Wrocław. Le 18 mai 1995, celui-ci l'informa qu'une visite des lieux devait être effectuée sur le chantier dans les prochains jours par les services de la mairie.

13. La procédure tendant à exécuter la décision du 9 juin 1992 s'étant achevée le 30 avril 1996, la requérante fut informée par la mairie que les services d'urbanisme allaient procéder à l'examen des pièces soumises par le constructeur en vue de la délivrance d'une autorisation d'exploitation du chantier.

14. Par une décision prononcée le 27 mai 1996, le maire accorda au constructeur l'autorisation souhaitée. La requérante fit appel en sollicitant la démolition du chantier en raison du danger que celui-ci représentait pour la sécurité des habitants de sa partie de l'immeuble.

15. Le 12 septembre 1996, le préfet annula la décision du maire et renvoya à ce dernier le dossier pour reconsidération en relevant que la note technique présentée par le constructeur avait été établie par une personne incompétente.

16. Le 3 février 1997, le maire accorda au constructeur l'autorisation souhaitée. La requérante fit appel.

17. Le 7 juillet 1997, le préfet confirma la décision du maire.

18. Le 21 avril 1998, statuant sur un recours formé par la requérante, la Cour administrative suprême annula la décision du préfet ainsi que celle du maire au motif que celles-ci avaient été adoptées au mépris de la loi sur l'urbanisme. En particulier, les autorités omirent de vérifier si le chantier

était conforme aux normes de sécurité en vigueur. Le dossier de l'affaire fut renvoyé à la mairie de Wrocław.

19. Le 24 juin 1998, une visite des lieux fut effectuée sur le chantier par les autorités compétentes. Le rapport établi à l'issue de celle-ci faisait état des dégâts provoqués par les travaux dans la partie de l'immeuble appartenant à la requérante.

20. Le 1^{er} septembre 1998, la requérante se plaignit auprès du préfet de l'inaction de la mairie. Dans une lettre du 8 octobre 1998, celui-ci l'informa que le 11 septembre 1998, le constructeur avait été sommé par le maire de présenter, avant le 15 novembre 1998, l'opinion d'un expert en urbanisme sur la conformité du chantier aux normes de sécurité, décision confirmée par la suite par le préfet le 9 mars 1999.

21. A plusieurs reprises durant l'année 1999, en particulier les 9 et 30 août ainsi que le 26 octobre, la requérante se plaignit de l'inaction de la mairie de Wrocław auprès du préfet. L'une de ces plaintes, adressée initialement par la requérante au bureau du Premier ministre, fut transmise au préfet pour examen conformément à la procédure prévue par l'article 37 du code de procédure administrative. Les autres plaintes furent transmises à l'Inspecteur des constructions de district désormais compétent. Dans les lettres explicatives en dates des 22 octobre, 4 novembre ainsi que du 22 décembre 1999, l'Inspecteur informa l'intéressée que le délai accordé initialement au constructeur pour la présentation de l'opinion avait été prorogé jusqu'au 28 février 2000.

22. Étant donné que le constructeur n'avait pas soumis de pièces requises dans le délai imparti, le 2 mars 2000, l'Inspecteur des constructions de district lui adressa un avertissement le sommant de présenter les documents manquants au plus tard dans le délai de sept jours à compter de la date de l'avertissement. Le 28 mars 2000, le constructeur informa les autorités qu'en raison de mauvaises conditions météorologiques l'expert n'avait pas été en mesure de préparer l'opinion ; laquelle fut soumise en avril 2000.

23. Le 19 juillet 2000, le maire de Wrocław autorisa le constructeur à exploiter le chantier. Le 3 août 2000, la requérante forma un recours contre la décision du maire.

24. Le 14 février 2001, le préfet de Wrocław annula la décision du maire et renvoya le dossier à ce dernier pour reconsidération du fait que la requérante ne s'était pas vu offrir l'opportunité de contester l'expertise technique présentée par le constructeur.

25. Le 4 avril 2001, une visite des lieux fut effectuée sur le chantier par les services compétents de la mairie. Le même jour, la requérante fut informée par la mairie qu'une visite des lieux supplémentaire allait être effectuée le 23 avril 2001.

26. Le 28 mai 2001, le maire autorisa le constructeur à exploiter le chantier. La requérante forma un recours.

27. Le 27 juillet 2001, le préfet annula la décision du maire au motif qu'au mépris du code de procédure administrative, ce dernier avait omis de recueillir l'avis de la requérante au sujet des conclusions de l'expert. Il somma également la requérante de présenter l'expertise urbanistique complémentaire.

28. En désaccord avec l'obligation que lui avait été imposée en vertu de la décision du préfet la requérante forma un recours auprès de la Cour administrative suprême. Elle affirme ne pas disposer de moyens financiers suffisants pour s'acquitter des frais liés à l'élaboration de l'expertise.

29. Les 14 octobre et 12 novembre 2001 l'avocat de la requérante pria la Cour administrative de ne pas fixer de nouvelles séances avant le 5 décembre 2001 en raison de la maladie de sa cliente.

30. Par un arrêt du 3 juillet 2003, la Cour administrative suprême confirma la décision du préfet du 27 juillet 2001.

31. Ayant repris en décembre 2003 l'examen de l'affaire, le 20 mai 2005, l'Inspecteur des constructions de district autorisa le constructeur à exploiter le chantier. La requérante fit appel.

32. Le 15 septembre 2005, l'Inspecteur régional des constructions annula la décision du 20 mai estimant que le dossier soumis par le constructeur était incomplet et que ce dernier avait omis d'y verser certains documents indispensables à l'octroi de l'autorisation, notamment les certificats délivrés par les services sanitaires et ceux chargés de la protection de l'environnement.

33. Le 12 octobre 2005, la requérante se plaignit de l'inaction de l'Inspecteur des constructions de district auprès de l'Inspecteur régional. Le 18 octobre 2005, ce dernier rejeta sa plainte estimant qu'aucune inaction de l'autorité mise en cause ne pouvait être constatée.

34. La procédure est pendante.

2. Procédure tendant à faire exécuter la décision du maire adoptée le 9 juin 1992

35. Le 29 octobre 1993, le maire ouvrit une procédure tendant à faire exécuter sa propre décision du 9 juin 1992, par laquelle il avait sommé le constructeur de présenter les documents attestant de la conformité du chantier aux règles de l'urbanisme.

36. À deux reprises en 1995, le maire infligea au constructeur une amende administrative pour défaut d'exécution de la décision en question.

37. Enfin, le 26 mars 1996, le constructeur se présenta à la mairie. Il s'engagea à soumettre le dossier technique complet avant le 22 avril 1996.

38. Les pièces requises ayant été versées par le constructeur les 26 et 30 avril 1996, le maire décida d'abandonner la procédure.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

39. En vertu de l'article 35 du code de procédure administrative, l'autorité administrative saisie par un demandeur dispose d'un délai maximal de deux mois pour prononcer une décision. Lorsque le délai en question n'est pas respecté, l'autorité administrative se doit - en vertu de l'article 36 du code - d'expliquer aux parties les motifs de sa carence. De surcroît, elle est tenue de fixer un nouveau délai dans lequel la décision devra être prononcée. Ensuite, en cas où l'autorité administrative demeure inactive, la partie intéressée peut se plaindre de son inaction en formant - en vertu de l'article 37 § 1 du code - un recours hiérarchique en carence auprès d'une autorité hiérarchiquement supérieure à celle mise en cause. Dans la mesure où le recours s'avère bien fondé, l'autorité administrative concernée peut se voir impartir par l'autorité supérieure un nouveau délai pour rendre une décision. Par ailleurs, l'autorité supérieure peut ordonner l'ouverture d'une enquête administrative pour identifier les motifs de sa carence. De surcroît, lorsque cela s'avère nécessaire, l'autorité hiérarchiquement supérieure peut prendre des mesures appropriées en vue de prévenir à l'avenir la répétition des carences.

40. En vertu de l'article 17 de la loi sur la Cour administrative suprême qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1995, une partie à une procédure administrative pouvait à tout moment saisir cette juridiction d'un recours en carence en vue de voir constater l'inaction d'une autorité administrative qui était censée rendre une décision. En vertu de la disposition de l'article 26 de la loi en question, à supposer que les allégations au sujet de l'inaction d'une autorité mise en cause soient bien fondées, cette dernière peut être sommée par la Cour administrative suprême « à rendre une décision ou accomplir un acte donné ou bien à déclarer l'existence d'un droit ou d'une obligation qui découle de la loi ». Une telle décision de la Cour administrative suprême est juridiquement contraignante. Si l'autorité administrative concernée ne s'y conforme pas, la Cour administrative suprême peut lui infliger une amende administrative ou bien rendre elle-même une décision sur le droit ou l'obligation en cause.

41. Suite à l'adoption, les 25 juillet et 30 août 2002, de nouvelles lois sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs, des juridictions administratives de deuxième degré ont été instituées dans le système judiciaire polonais. De ce fait, la loi sur la Cour administrative suprême du 1995 a été abrogée étant donné que les nouvelles lois régissaient également le mode du fonctionnement de la juridiction administrative suprême.

42. L'article 3 § 1 de la loi du 30 août 2002 dispose que les tribunaux administratifs contrôlent les actes de l'administration publique. Il leur incombe, notamment, d'examiner les recours en carence dirigés contre les autorités administratives. La décision par laquelle un tribunal administratif

se prononce sur ledit recours est susceptible d'un pourvoi en cassation qui peut être formé devant la Cour administrative suprême.

43. L'article 160 du code de procédure administrative en vigueur jusqu'au 1^{er} septembre 2004 prévoyait qu'une partie à une procédure administrative qui avait subi le préjudice du fait de l'adoption ou de l'invalidation d'une décision administrative contraire à la loi, tant matérielle que procédurale, pouvait solliciter, auprès d'une autorité administrative ayant invalidé la décision en cause, l'octroi d'une indemnité, sauf dans les cas où le préjudice occasionné a été le fait des circonstances dont elle se serait rendue responsable.

44. L'article 417 du code civil statue que le trésor public est responsable des dommages causés par un agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions.

EN DROIT

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

45. La requérante allègue de la violation de son droit à voir sa cause examiner dans un délai raisonnable, tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention. La disposition invoquée par la requérante est ainsi libellée :

« 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 (...) »

46. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse et affirme que le grief est infondé.

47. La procédure a débuté le 6 mai 1992 et, d'après les éléments versés au dossier, n'a pas encore pris fin. Toutefois, eu égard à sa compétence *ratione temporis* à l'égard de la Pologne, la Cour ne peut examiner que les faits postérieurs au 1^{er} mai 1993. Il en résulte que la période à prendre en considération s'étend sur environ treize années et trois mois.

A. Sur la recevabilité

48. Le Gouvernement affirme que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours qu'elle avait à sa disposition en droit interne pour se plaindre de la durée de la procédure administrative. En particulier, elle n'a pas introduit de recours contre la carence de l'administration devant la Cour administrative suprême ou, après le 1^{er} janvier 2004, devant un tribunal administratif compétent.

49. Le Gouvernement soutient ensuite que jusqu'au 1^{er} septembre 2004, la requérante avait l'opportunité d'utiliser encore un autre recours, à savoir l'action prévue à l'article 160 du code de procédure administrative en vigueur à l'époque de faits (voir, la partie du droit interne ci-dessus). Vu que plusieurs décisions administratives rendues dans la présente affaire ont dû être annulées en raison de vices de forme ou de fond dont elles étaient entachées, l'utilisation du recours en question aurait non seulement permis à la requérante de se faire indemniser mais également aurait contribué à discipliner les autorités et à accélérer la procédure.

50. De l'avis du Gouvernement la requérante aurait pu également se plaindre de la durée de la procédure au moyen de l'action indemnitaire prévue à l'article 417 du code civil - disposition qui permet à un individu lésé par un acte illégal ou par une carence d'une autorité publique de rechercher réparation devant une juridiction civile compétente. Le Gouvernement rappelle qu'en vertu d'une jurisprudence de la Cour, le recours en question est réputé être une voie de droit efficace de nature à remédier à la longueur des procédures. Ainsi, vu qu'en l'espèce la procédure litigieuse est toujours pendante et que les autorités administratives ne sont pas encore arrivées, au mépris de l'article 104 § 1 du code de procédure administrative, à trancher l'affaire de manière définitive, la requérante est en droit d'introduire l'action indemnitaire en question.

51. La requérante conteste les dires du Gouvernement.

52. La Cour rappelle que la finalité de l'article 35 est de ménager aux États contractants l'occasion de prévenir ou redresser les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne soient soumises aux organes de la Convention. Cette disposition doit s'appliquer « avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif »; il suffit que l'intéressé ait soulevé devant les juridictions nationales « au moins en substance, et dans les conditions et délais prescrits par le droit interne » les griefs qu'il entend par la suite formuler devant la Cour » (voir, entre autres, *Castells c. Espagne*, arrêt du 23 avril 1992, série A n°236, p. 19, § 27 ; *Bielec c. Pologne*, arrêt du 27 juin 2006 n°40084/02).

53. La Cour note que dans le cas d'espèce, la requérante s'est plainte auprès du préfet de l'inaction de la mairie, conformément à l'article 37 du code de procédure administrative. De surcroît, en 2005, elle s'est plainte de l'inaction de l'Inspecteur des constructions de district auprès de son supérieur hiérarchique. Toutefois aucune mesure concrète n'a été prise par les autorités en vue d'accélérer la procédure. Concernant la plainte introduite en 2005, celle-ci a été rejetée au motif qu'aucune carence imputable aux autorités n'avait pu être constatée.

54. La Cour rappelle qu'il ressort de sa jurisprudence relative aux affaires polonaises similaires que le recours hiérarchique dont la requérante s'est affranchi en l'espèce est réputé être une voie de droit efficace de nature à remédier à la durée excessive d'une procédure administrative (voir,

Bukowski c. Pologne (déc), n°38665/97, 11 juin 2002 ou *Bielec c. Pologne* précité). Ainsi, la Cour considère qu'en l'espèce, pour satisfaire à l'obligation d'épuiser les voies de recours internes la requérante n'était pas tenue de former encore un autre recours, à savoir l'action en carence devant la Cour administrative suprême ou le recours prévu par l'ancien article 160 du code de procédure administrative – action dont l'efficacité s'agissant de la longueur des procédures administratives n'a été aucunement démontrée par le Gouvernement.

55. S'agissant de l'action indemnitaire, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle lorsque le droit interne prévoit plusieurs recours parallèles relevant de différents domaines du droit, l'article 35 § 1 de la Convention n'exige pas qu'un requérant, après avoir tenté d'obtenir le redressement d'une violation alléguée de la Convention au travers de l'un de ces recours, doive encore nécessairement en utiliser d'autres (*Kaniewski c. Pologne*, arrêt du 8 novembre 2005, n° 38049/02). Ainsi, en ce qui concerne la présente affaire, la Cour considère que la requérante ayant épuisé les voies de recours étant à sa disposition en vertu des dispositions pertinentes du code de procédure administrative, elle n'était plus tenue d'intenter l'action indemnitaire prévue par le code civil.

56. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la requérante a épuisé les voies de recours internes, conformément à l'article 35§1 de la Convention.

57. Partant, elle rejette l'exception du Gouvernement.

58. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs que celle-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

59. Le Gouvernement soutient que la requérante a contribué à la durée de la procédure.

60. La requérante réfute la thèse du Gouvernement.

61. 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 de la requérante 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).

62. La Cour estime que le fait pour la requérante d'avoir exercé les recours qui lui étaient ouverts en droit interne ne saurait être retenu en sa défaveur. Quant au comportement des autorités, il ne peut être affirmé qu'en l'espèce, compte tenu de la durée de la procédure vue dans son ensemble,

soit plus de treize années, l'affaire eût été traitée avec la diligence et la célérité voulues par l'article 6 de la Convention.

63. La Cour a traité à maintes reprises d'affaires soulevant des questions semblables à celle du cas d'espèce et a constaté la violation de l'article 6 § 1 de la Convention (voir *Frydlender* précité).

64. Après avoir examiné tous les éléments qui lui ont été soumis, la Cour considère que le Gouvernement n'a exposé aucun fait ni argument pouvant mener à une conclusion différente dans le cas présent. Compte tenu de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime qu'en l'espèce la durée de la procédure litigieuse est excessive et ne répond pas à l'exigence du « délai raisonnable ».

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

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

66. 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

67. La requérante réclame 50 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel et encore 25 000 euros (EUR) au titre du préjudice moral.

68. Le Gouvernement conteste ces prétentions. Il estime que les sommes demandées par la requérante sont exorbitantes.

69. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué et rejette cette demande. En revanche, elle estime qu'il y a lieu d'octroyer à la requérante 8 000 EUR au titre du préjudice moral.

B. Frais et dépens

70. La requérante ne sollicite aucune somme à ce titre.

C. Intérêts moratoires

71. 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 ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*,
 - a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, 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 à convertir en zlotys polonais 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 13 novembre 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

T.L. EARLY
Greffier

Josep CASADEVALL
Président