



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE MAREK BOGUSŁAW c. POLOGNE

(Requête n° 34103/03)

ARRÊT

STRASBOURG

29 juillet 2008

DÉFINITIF

29/10/2008

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Marek Bogusław c. Pologne,

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

Giovanni Bonello, *président*,

Lech Garlicki,

Ljiljana Mijović,

David Thór Björgvinsson,

Ján Šikuta,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 8 juillet 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 34103/03) dirigée contre la République de Pologne et dont un ressortissant de cet État, M. Marek Bogusław (« le requérant »), a saisi la Cour le 16 octobre 2003 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 Wołosiewicz, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait en particulier que la durée d'une procédure administrative à laquelle il était partie ainsi que celle portant sur le recours en carence qu'il avait formé ont méconnu la condition du délai raisonnable. En outre, invoquant l'article 13 de la Convention, le requérant se plaignait de l'ineffectivité de l'action en carence qu'il a engagée pour se plaindre de la longueur de la procédure administrative.

4. Le 17 octobre 2006, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

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

5. Le requérant est né en 1961 et réside à Gdynia.

6. Le 20 décembre 2001, le requérant déposa à la mairie de Gdynia une demande tendant à la modification de certaines informations contenues dans le certificat d'immatriculation de sa camionnette de marque Alfa Romeo, qu'il envisageait d'utiliser comme son véhicule personnel.

7. Dans une lettre du 7 janvier 2002, le requérant fut prié de combler les lacunes de son dossier et d'y verser, dans le délai de sept jours, un certificat d'homologation du véhicule, document considéré comme indispensable à l'enregistrement de la modification.

8. Par une décision du 22 janvier 2002, le maire refusa d'accueillir la demande du requérant au motif que ce dernier n'avait pas fourni le certificat requis.

9. Le 24 janvier 2002, le requérant forma un recours auprès de l'autorité compétente (*samorządowe kolegium odwoławcze*). Il contesta l'obligation pour lui de soumettre la pièce en question.

10. Le 3 avril 2002, le requérant forma auprès de la Cour administrative suprême un recours en carence pour se plaindre de l'inaction de l'autorité d'appel. Il souligna que son recours dirigé contre la décision du 22 janvier n'avait pas été examiné dans le délai d'un mois, comme l'exigeait l'article 35 du code de la procédure administrative. On l'avait pas informé non plus, au mépris de l'article 36 du code, des motifs de cette carence ni indiqué la date à laquelle son recours allait être examiné.

11. Le 27 janvier 2004, le requérant se plaignit auprès du médiateur de l'absence de diligence de l'administration et de la Cour administrative suprême.

12. Le 17 février 2004, l'autorité administrative d'appel rejeta le recours formé par le requérant à l'encontre de la décision du 22 janvier 2002.

13. Le 11 mars 2004, le tribunal administratif régional classa le recours en carence sans suite au motif que la procédure principale ayant été terminée, celui-ci n'avait plus d'objet.

14. Les 6 mai et 27 août 2004, le médiateur répondit à la plainte du requérant. Il convint que ses allégations portant sur l'absence de la diligence des autorités administratives étaient fondées. Par la suite, il l'avisa des explications que lui avaient fournies les autorités concernées après son intervention consécutive à la plainte du requérant. Ainsi, la présidente de l'autorité administrative d'appel (*ska*) lui avait répondu que le budget restreint dont elle disposait ne lui permettait pas d'informer de manière systématique les intéressés des motifs du non-respect des délais prévus pour l'examen de leurs recours. Par ailleurs, les retards dans le traitement des dossiers auraient, selon elle, été dus essentiellement à l'encombrement du rôle de l'autorité administrative et à l'insuffisance de ses effectifs. Quant au président du tribunal administratif de Gdańsk, celui-ci invoqua des circonstances similaires. En marge de sa lettre, le médiateur informa l'intéressé qu'il envisageait d'intervenir auprès du ministre du Budget afin que soient alloués à l'autorité administrative concernée des fonds

supplémentaires susceptibles de lui permettre de s'acquitter de ses tâches avec davantage de célérité.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

15. En vertu de l'article 35 du code de procédure administrative, les demandes dont l'administration est saisie se doivent d'être traitées sans délai injustifié. Les demandes susceptibles d'être traitées sur la base des éléments soumis par un demandeur ou de ceux dont l'administration a connaissance d'office se doivent d'être examinées sans délai. Quant aux affaires qui nécessitent un complément d'information, celles-ci doivent être traitées dans un délai maximal d'un mois et celles particulièrement complexes dans un délai de deux mois. S'agissant d'un recours en appel formé par une partie à l'encontre d'une décision administrative adoptée en première instance, celui-ci se doit d'être examiné par une autorité d'appel dans un délai d'un mois. Lorsque les délais en question ne sont pas respectés, l'autorité administrative se doit - en vertu de l'article 36 du code - d'expliquer aux intéressés les motifs de sa carence. De surcroît, elle est tenue d'indiquer un nouveau délai dans lequel elle statuera par décision. Ensuite, en vertu de l'article 37 § 1 du code, en cas où l'autorité administrative demeurerait inactive, un demandeur peut s'en plaindre en formant un recours hiérarchique en carence auprès d'une autorité hiérarchiquement supérieure à celle mise en cause. Dans la mesure où le recours s'avèrerait bien fondé, l'autorité administrative concernée peut se voir impartir par l'autorité supérieure un nouveau délai dans lequel elle sera tenue d'adopter une décision. Par ailleurs, l'autorité supérieure peut ordonner l'ouverture d'une enquête administrative en vue de l'identification des motifs de la carence constatée. De surcroît, lorsque cela s'avèrerait nécessaire, l'autorité hiérarchiquement supérieure peut prendre des mesures appropriées en vue de prévenir la répétition des carences.

16. En vertu de l'article 17 de la loi sur la Cour administrative suprême en vigueur entre le 1^{er} octobre 1995 et le 1^{er} janvier 2004, une partie à une procédure administrative pouvait à tout moment saisir cette juridiction d'un recours en carence et l'inviter à constater l'inaction d'une autorité administrative censée rendre une décision. En vertu de l'article 26 de la loi en question, dans le cas où les allégations au sujet de l'inaction d'une autorité mise en cause s'avèreraient fondées, cette dernière pouvait être sommée par la Cour administrative suprême « de rendre une décision ou accomplir un acte donné ou bien de déclarer l'existence d'un droit ou d'une obligation découlant de la loi ». Une telle décision de la Cour administrative suprême était juridiquement contraignante. Si l'autorité administrative concernée ne s'y conformait pas, la Cour administrative suprême pouvait lui

infliger une amende administrative ou bien elle pouvait rendre elle-même une décision sur le droit ou l'obligation en cause.

17. 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. A la suite de l'entrée en vigueur de ces lois, qui s'appliquent également à la juridiction administrative suprême, la loi sur la Cour administrative suprême du 1995 a été abrogée.

18. 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 un tel recours est susceptible d'un pourvoi en cassation devant la Cour administrative suprême.

19. Le 17 septembre 2004, est entrée en vigueur la loi adoptée le 17 juin 2004, qui a introduit, dans le système juridique polonais, une voie de recours contre la longueur excessive des procédures judiciaires (*Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*). Selon l'article 2 de ladite loi combiné avec son article 5, le recours prévu par cette loi ne peut être exercé que lorsqu'une procédure litigieuse est pendante, mais une exception est prévue dans le cas de figure prévu à l'article 18 al. 1 de la loi : en vertu de cette disposition transitoire, une personne ayant saisi la Cour européenne des droits de l'homme alors que la procédure faisant l'objet de sa requête était pendante devant les juridictions internes, pouvait engager – avant l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de la date de l'entrée en vigueur de la loi (soit avant le 17 mars 2005) – l'action relative à la violation du droit à un procès dans un délai raisonnable, à condition que la Cour ne se soit encore prononcée sur la recevabilité de sa requête.

EN DROIT

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

20. Le requérant allègue une violation de son droit à voir sa cause examinée dans un délai raisonnable, tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention. La disposition invoquée par le requérant 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 (...) »

21. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

Sur l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes

22. Le Gouvernement affirme que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes. Il soutient qu'il avait la faculté d'engager l'action indemnitaire sur le fondement de l'article 417 du code civil pour se faire indemniser du préjudice qu'il aurait pu subir du fait de la durée de la procédure. Pour autant, qu'il s'agisse de la procédure devant la Cour administrative suprême portant sur l'action contre la carence de l'administration, jusqu'au 17 mars 2005, le requérant aurait pu engager, conformément à l'article 18 de la loi de 2004, l'action relative à la violation de son droit à un procès dans un délai raisonnable (voir la partie « droit interne », ci-dessus).

23. Le requérant, quant à lui, estime avoir épuisé les voies de recours internes.

24. La Cour note qu'en l'espèce, le requérant a engagé devant la Cour administrative suprême l'action en carence pour se plaindre de l'inaction de l'administration. Cependant, ce recours n'a pas porté à conséquence étant donné qu'il a été examiné seulement après que la procédure principale ait déjà pris fin. La Cour rappelle à cet égard que l'action contre la carence de l'administration prévue par l'ancienne loi sur la Cour administrative suprême ainsi que par la loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs actuellement en vigueur est réputée être une voie de droit efficace de nature à porter remède à la durée excessive d'une procédure administrative (*Bukowski c. Pologne* (déc), n°38665/97, 11 juin 2002).

25. Se référant à l'argument du Gouvernement selon lequel le requérant aurait dû engager l'action indemnitaire prévue par l'article 417 du code civil, la Cour rappelle sa jurisprudence pertinente selon laquelle dans les cas où 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*, n° 38049/02, 8 novembre 2005). En tout état de cause, la Cour rappelle qu'à l'occasion de l'examen d'autres affaires polonaises (voir, notamment *Stanclik c. Pologne*, n° 31397/03, 15 janvier 2008, §§ 37-38) il a été jugé que l'action indemnitaire fondée sur l'article 417 du code civil polonais ne constituait pas, sauf preuve du contraire, un recours effectif permettant de se plaindre de la durée d'une procédure. En l'occurrence, aucun élément susceptible

d'attester de l'efficacité d'un tel recours en ce qui concerne la durée des procédures administratives n'a été produit.

Pour autant, que le Gouvernement affirme que le requérant aurait dû également se plaindre de la durée de la procédure portant sur l'action contre la carence de l'administration au moyen de l'action prévue par les dispositions transitoires de l'article 18 de la loi de 2004, la Cour n'est pas convaincue de l'utilité de ce recours en l'espèce. Elle admet que dans certaines circonstances, notamment dans le cas où elle serait appelée à statuer sur le respect de la condition du délai raisonnable dans une procédure tendant elle-même déjà à constater la durée excessive d'une autre procédure, un requérant se plaignant de la durée de cette première procédure pourrait être tenu d'utiliser son action prévue par la loi de 2004. Toutefois, de l'avis de la Cour, cette exigence ne saurait s'appliquer dans la présente affaire. La Cour observe qu'en l'espèce, en introduisant l'action contre la carence de l'administration, le requérant recherchait avant tout l'accélération de la procédure principale. Or, au lieu de prendre rapidement des mesures appropriées en vue de remédier à l'inaction de l'autorité administrative, la juridiction saisie du recours en carence est restée passive. Dans ces circonstances, il convient de se demander dans quelle mesure le fait pour le requérant de former le recours fondé sur l'article 18 de la loi de 2004 aurait pu contribuer à accélérer l'examen de l'action en carence et par conséquent, influencer indirectement sur le déroulement de la procédure principale. La Cour observe à cet égard que le recours en question, disponible pendant une période transitoire de six mois, a été ouvert seulement à partir du 17 septembre 2004, soit quelques mois après que les procédures concernées aient déjà pris fin. Il en résulte qu'en aucune manière il n'était susceptible d'accélérer le déroulement de celles-ci. Bien qu'en théorie, il eût pu aboutir à l'octroi d'une indemnité au requérant, compte tenu du fait que la loi de 2004 s'applique uniquement aux procédures judiciaires, l'indemnité hypothétique ne pourrait être accordée que pour la procédure devant la Cour suprême administrative. Or, ce laps de temps n'est qu'une fraction de la période dont l'intéressé se plaint à présent. Dans ces circonstances, l'obliger d'utiliser le recours qui s'avère être peu utile serait déraisonnable et entraverait l'exercice efficace de son droit à un recours individuel, tel que défini à l'article 34 de la Convention (*mutatis mutandis Vaney c. France*, n°53946/00, 30 novembre 2004, § 53).

26. Eu égard à ce qui précède, la Cour décide de rejeter l'exception du Gouvernement.

27. La Cour constate que le grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

28. Le Gouvernement soutient qu'en l'espèce, la durée de la procédure s'explique essentiellement par le degré certain de complexité que revêtait l'affaire. Le Gouvernement considère que l'on ne saurait parler d'une période excessivement longue dans la mesure où la procédure devant l'autorité d'appel a duré deux années et celle devant la Cour administrative suprême environ une année, onze mois et neuf jours.

29. Le requérant conteste les dires du Gouvernement.

30. 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). Elle relève de surcroît que seules les lenteurs imputables à l'État peuvent amener à conclure à l'inobservation du délai raisonnable (*H. c. France*, 24 octobre 1989, série A n°162, §55).

31. S'agissant de la présente affaire, la Cour note que la période à prendre en considération s'étend en l'espèce sur environ deux années et deux mois dont un mois seulement de procédure effective. Bien qu'elle admette que la durée de la procédure concernée considérée dans son ensemble puisse paraître insignifiante, la Cour note que pendant quasiment la procédure entière, soit durant environ deux années et un mois, l'autorité administrative d'appel est restée passive. Or, aucune explication susceptible de justifier cette période d'inaction, disproportionnée par rapport à la durée de la procédure dans son ensemble, n'a été fournie. Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier de l'affaire que ce délai puisse se justifier par le comportement du requérant ou bien par la complexité de l'affaire. La Cour note à ce sujet que l'affaire du requérant était simple et que le recours qu'il avait formé à l'encontre la décision du maire se limitait en réalité à un seul moyen consistant à contester l'obligation pour lui de soumettre le document demandé. En outre, il peut être déduit de la motivation de la décision par laquelle son recours a été rejeté que pour écarter le moyen soulevé par le requérant l'autorité d'appel n'avait pas besoin d'effectuer une analyse juridique novatrice ni de se livrer à une appréciation approfondie des éléments de fait ou de droit.

32. La Cour considère qu'en l'espèce, il convient également de tenir compte des particularités de la procédure administrative. En fait, le droit polonais prévoit, pour chaque phase de celle-ci, des délais maximums. Ainsi, en vertu de l'article 35, un recours formé à l'encontre d'une décision administrative se doit en principe d'être examiné par l'autorité d'appel dans un délai d'un mois. Bien que le délai en question n'ait pas de caractère impératif, son inobservation rend le comportement des autorités irrégulier.

En l'espèce, en dépit du fait que la procédure ne revêtait aucune complexité, les autorités administratives ont manifestement omis de respecter les délais qui leur étaient impartis, de surcroît sans informer le requérant des motifs de leur carence, au mépris de l'article 36 du code de procédure administrative. Or, la Cour tient à rappeler que plus une procédure tend à s'allonger et le délai cesse d'être raisonnable, plus importante est l'obligation des autorités de démontrer que les raisons invoquées comme étant l'origine de cet allongement de la procédure étaient réellement de nature à le justifier.

33. Compte tenu de l'ensemble de circonstances de l'affaire la Cour estime que la procédure de deux années et deux mois dont un mois de procédure effective seulement ne saurait, dans une affaire comme celle de l'espèce, passer pour raisonnable.

34. Partant, elle conclut à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

35. Le requérant se plaint que l'action en carence qu'il a utilisée en vue de remédier à la durée de la procédure administrative s'est avérée entièrement inefficace dans la mesure où elle n'a pas été examinée en temps utile. Il invoque l'article 13 de la Convention ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Sur la recevabilité

36. La Cour considère que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus. Dès lors, il convient de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

37. Le Gouvernement persiste à dire que l'action en carence est une voie de droit efficace de nature à remédier à la lenteur des procédures administratives.

38. Compte tenu de la conclusion à laquelle elle est parvenue au titre de l'examen de l'article 6 § 1 de la Convention la Cour considère qu'en l'espèce, aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 13.

39. En conséquence, elle estime qu'il n'y a pas lieu de statuer sur ce grief.

IV. 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 2 500 euros (EUR) au titre du préjudice moral qu'il aurait subi.

42. Le Gouvernement considère que la somme demandée est excessive.

43. La Cour, statuant en équité, considère qu'il y a lieu d'octroyer au requérant 1 000 EUR au titre du préjudice moral.

B. Intérêts moratoires

44. 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* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'État 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, 1 000 EUR (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 ;

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

Fait en français, puis communiqué par écrit le 29 juillet 2008 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early
Greffier

Giovanni Bonello
Président