

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 20757/92
présentée par O.G.
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 6 avril 1994 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY

M. K. ROGGE, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 17 juillet 1992 par O.G. contre la France et enregistrée le 1er octobre 1992 sous le No de dossier 20757/92 ;

Vu la décision de la Commission, en date du 5 mai 1993, de communiquer la requête ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 8 septembre 1993 et les observations en réponse présentées par la requérante le 19 octobre 1993 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, de nationalité française, née en 1921, est retraitée et réside à Deuil la Barre (Val d'Oise).

Dans la procédure devant la Commission, elle est représentée par Maître A. Confino, avocat au barreau de Paris.

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

En avril 1962, aux termes d'une convention de concession relative à la rénovation urbaine de la commune de Montmagny, cette commune conclut un marché public avec une société de construction, ci-après dénommée le maître d'ouvrage.

En février 1967, le maître d'ouvrage fit procéder, sous la surveillance d'architectes, à la démolition d'un vieil immeuble contigu à la propriété de la requérante. Par précaution, cette dernière fit constater, avant le début des travaux, le bon état

de son immeuble. Dès le démarrage des travaux de démolition, des dommages apparurent dans son pavillon. La requérante s'en plaignit dès le début de l'année 1967.

Le 7 janvier 1976, la requérante obtint, contre les diverses sociétés impliquées dans l'opération, une ordonnance de référé désignant un expert.

Le 1er décembre 1976, cette ordonnance fut déclarée commune notamment à la ville de Montmagny et au ministère de l'Équipement.

Le 27 juin 1977, l'expert déposa son rapport constatant les dommages et chiffrant le coût des travaux de remise en état.

Les 15 et 16 décembre 1977, la requérante et son époux assignèrent les entreprises intervenantes dans l'opération de rénovation urbaine en responsabilité et indemnisation devant le tribunal de grande instance de Pontoise.

Le 21 juillet 1978, la société anonyme d'habitation à loyer modéré "La Résidence Urbaine", qui avait acquis en 1970 la propriété de certaines parcelles incluses dans l'opération de rénovation, appela en garantie l'entreprise de construction et l'architecte auxquels elle avait confié l'édification d'un ensemble immobilier.

Le 11 octobre 1978, la requérante et ses enfants reprirent l'instance à la suite du décès de leur époux et ayant-droit.

Après une audience de jugement du 25 avril 1979, le tribunal de grande instance de Pontoise joignit les deux procédures et rendit son jugement le 30 mai 1979, par lequel il se déclara incompétent pour connaître de la demande dirigée contre la société chargée des travaux de voirie, condamna quatre des entreprises impliquées dans l'opération de rénovation à indemniser solidairement la requérante, mit la société "La Résidence Urbaine" hors de cause et constata que la procédure engagée par celle-ci était devenue sans objet.

La procédure judiciaire concernant plusieurs entreprises du bâtiment, des sociétés immobilières, des architectes, des entreprises de démolition et la requérante se poursuivit devant la cour d'appel de Versailles saisie d'un appel principal du 5 juillet 1979 par le maître d'ouvrage et d'appels incidents de l'entreprise de démolition et des architectes du 27 juillet 1979. Par ordonnance du 19 mars 1980, le conseiller de la mise en état joignit les deux appels.

Le maître d'ouvrage demanda à la cour d'appel de juger que le préjudice allégué trouvait sa cause exclusive et déterminante dans une opération de travail public et échappait ainsi à la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire, au profit de la juridiction administrative.

Les parties convenant de ne plaider devant la cour que sur la compétence, la procédure fut clôturée par ordonnance du 14 mai 1980.

Par arrêt rendu le 4 juillet 1980 suivant audience publique du 30 mai 1980, la cour d'appel de Versailles considéra qu'elle ne pouvait pas se prononcer sur sa compétence sans trancher le fond. Elle révoqua l'ordonnance de clôture et renvoya la procédure à la mise en état pour conclusions sur le fond.

Au cours de l'instruction, il fut soutenu pour la première fois qu'un bulldozer utilisé pour les travaux de démolition était

à l'origine des dommages.

Le 9 janvier 1981 furent assignés devant la cour d'appel l'architecte et l'entreprise de démolition à l'initiative de la société "La Résidence Urbaine".

Le 8 juillet 1981 fut rendue l'ordonnance de clôture.

Le 25 juillet 1981, le tribunal de commerce prononça la liquidation des biens du maître d'ouvrage.

Le 29 septembre 1981, lors d'une audience, la liquidation judiciaire du maître d'ouvrage fut portée à la connaissance de la cour d'appel.

A l'audience du 8 octobre 1981, devant la cour, le syndic désigné pour la liquidation des biens intervint dans la procédure.

Par un arrêt du 22 octobre 1981, la cour d'appel révoqua l'ordonnance de clôture du 8 juillet 1981 et renvoya à nouveau la procédure à la mise en état au vu de l'intervention du syndic désigné pour la liquidation des biens du maître d'ouvrage.

La requérante appela alors en garantie dans la procédure l'assureur du maître d'ouvrage.

Entre le 3 février 1982 et le 8 juin 1982 intervinrent les conclusions des différentes parties à la procédure.

Le 9 juin 1982, le juge à la mise en état de la cour d'appel rendit une ordonnance de clôture.

Par arrêt du 24 septembre 1982, la cour d'appel de Versailles jugea que le dommage invoqué par la requérante n'avait pu trouver son origine "que dans l'exécution des travaux publics effectués par une société d'économie mixte, concessionnaire d'une commune pour la rénovation d'une zone urbaine". La cour considéra cependant que la requérante n'avait pas rapporté la preuve que l'intervention du bulldozer pour l'exécution des travaux publics avait été la cause génératrice du dommage, pour que, conformément à la loi du 31 décembre 1957, la compétence judiciaire soit reconnue. Elle infirma le jugement de première instance et renvoya la requérante "à se pourvoir ainsi qu'il appartiendra devant la juridiction compétente". La requérante fut condamnée aux dépens de première instance et d'appel.

Le 22 août 1983, le sénateur Pierre Salvi, à la demande de la requérante saisit le Médiateur de la République. Ce recours gracieux aboutit à un échec.

Le 23 décembre 1983, la requérante s'adressa au tribunal administratif de Versailles afin d'obtenir l'indemnisation, après expertise, du préjudice consécutif à la démolition de l'immeuble contigu à sa propriété.

Entre le 28 février 1984 et le 3 décembre 1987 intervinrent les observations en défense et mémoires en réplique des différentes parties à la procédure.

Par lettre du 16 décembre 1985, le sénateur Pierre Salvi consulta le Président du tribunal administratif de Versailles, afin d'obtenir des précisions sur les délais dans lesquels l'inscription au rôle de cette affaire contentieuse serait enfin accomplie.

Par courrier du 30 décembre 1985, le Président du tribunal

administratif de Versailles faisait savoir au sénateur Salvi que le dossier qui avait été constitué dans le litige opposant la requérante au maître d'ouvrage, avait été attribué à un conseiller-rapporteur et qu'il serait jugé très prochainement.

Le 3 juin 1986, le sénateur indiquait à la requérante qu'il avait reçu des informations du Médiateur de la République, lui précisant que le Président du tribunal administratif de Versailles lui avait fait savoir que l'affaire devait être instruite lors d'une audience au deuxième trimestre de 1986.

La requérante n'ayant reçu aucun avis d'audience, écrivit de nouveau au sénateur Salvi le 26 septembre 1986.

Le 4 novembre 1986, le sénateur précisa qu'il faisait le nécessaire, mais aucune suite ne fut donnée.

Par jugement avant dire droit du 28 janvier 1988, le tribunal administratif de Versailles ordonna une expertise aux frais de la requérante.

Le 16 juin 1989, la requérante écrivit directement au Président du tribunal administratif de Versailles, lui demandant de juger l'affaire dès que possible.

Au vu du rapport d'expert déposé le 25 octobre 1988 reprenant en bonne partie celui du 27 juin 1977, et des différentes conclusions des parties, le tribunal administratif de Versailles considéra, par jugement en date du 12 octobre 1989, que le contentieux engagé par la requérante ne concernait que la requérante et la société "La Résidence Urbaine" qui avait racheté les droits à construire au maître d'ouvrage avec lequel elle ne pouvait être regardée comme étant liée par un contrat administratif.

Le tribunal jugea que le litige relevait de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire aux motifs que :

"Il ressort de l'expertise diligentée que le contentieux engagé par les consorts Girot à la suite de désordres causés à leur pavillon et consécutifs à une opération de rénovation urbaine entreprise à Montmagny ne concerne que les requérants et la S.A. d'H.L.M. ('la Résidence urbaine'), que celle-ci, qui a racheté les droits de construire sur une partie de la zone à rénover à la S.E.M.E.A.S.O. ne peut être regardée comme liée à cette dernière par un contrat administratif; que dans ces conditions et en l'état du dossier, il apparaît que le litige ressort de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire".

Compte tenu de l'arrêt du 24 septembre 1982 devenu définitif par lequel la cour d'appel avait décliné la compétence des tribunaux judiciaires, le tribunal administratif renvoya au tribunal des conflits le soin de décider sur la question de la compétence et sursit à toute procédure jusqu'à sa décision.

Le tribunal des conflits rendit son arrêt le 26 mars 1990.

Il jugea que les opérations de rénovation avaient le caractère de travaux publics et attribua compétence au tribunal administratif de Versailles pour statuer sur le litige opposant la requérante à la commune, au maître d'ouvrage et aux architectes.

La décision de renvoi fut enregistrée le 24 avril 1990 au greffe du tribunal administratif de Versailles.

Les 12 et 14 juin 1990, l'assureur du maître d'ouvrage et

la requérante déposèrent leurs mémoires.

Par jugement du 5 juillet 1990, le tribunal déclara la commune, le maître d'ouvrage, l'entreprise de démolition et un architecte responsables pour un tiers des conséquences dommageables subis par la requérante. Il les condamna à payer chacun à la requérante environ 90 000 francs et 10 000 francs au titre de l'article R. 222 du Code des tribunaux et cours administratives d'appel. Le maître d'ouvrage fut condamné à garantir la commune de toute condamnation, et les frais d'expertise avancés par la requérante furent mis à la charge des défendeurs.

L'architecte, l'entreprise de démolition et la commune interjetèrent appel de ce jugement auprès de la cour administrative d'appel de Paris en août et septembre 1990.

Pour sa part, dans ses conclusions du 18 septembre 1990, la requérante contesta l'abattement de vétusté de 30 % retenu par les premiers juges et invoqua, en raison de la durée de la procédure, la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Par arrêt en date du 4 février 1992, la cour administrative d'appel de Paris porta à environ 96 000 francs l'indemnité fixée par les premiers juges et à 20 000 francs la somme à payer à la requérante en application des dispositions relatives à la procédure devant les juridictions administratives. Elle condamna la commune à garantir l'entreprise de démolition de toute condamnation.

Sur le moyen de la requérante tiré de la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention, la cour administrative d'appel dit que celui-ci était sans influence sur le montant de l'indemnité que la requérante pouvait réclamer aux auteurs des dommages.

GRIEFS

Invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention, la requérante se plaint de la durée de la procédure qui a débuté en décembre 1977 et s'est terminée en février 1992.

PROCEDURE DE LA COMMISSION

La requête a été introduite le 17 juillet 1992 et enregistrée le 1er octobre 1992.

Le 5 mai 1993, la Commission a décidé, conformément à l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, de donner connaissance de la requête au Gouvernement défendeur, et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé du grief portant sur la durée de la procédure au regard de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Les observations du Gouvernement défendeur ont été présentées le 8 septembre 1993 après une prorogation du délai et les observations en réponse de la requérante ont été produites le 19 octobre 1993.

EN DROIT

La requérante se plaint de la durée de la procédure. A cet égard, elle invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, dont le passage pertinent est ainsi rédigé:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera ... des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil... ".

Le Gouvernement estime qu'aucune violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne saurait être constatée. Il précise que l'affaire se subdivise en deux phases.

La première phase se déroulant devant l'autorité judiciaire se situe du 15 décembre 1977, date de la requête devant le tribunal de grande instance, au 24 septembre 1982, date de l'arrêt de la cour d'appel. Phase au cours de laquelle le Gouvernement relève une première cause de complexité, au vu de la multiplicité des intervenants et de la difficulté à déterminer les causes du dommage et du fait qu'il y a eu des appels en garantie.

Quant à la deuxième phase de la procédure, elle se déroula devant la juridiction administrative, avec l'intervention du tribunal des conflits suite à une hésitation du tribunal administratif quant à sa compétence.

De cette double phase et de l'intervention du tribunal des conflits, le Gouvernement déduit la complexité de l'affaire s'expliquant par la délicate définition de la notion de "travail public", que l'on doit combiner avec l'application de la Loi du 31 décembre 1957 sur les dommages causés par les véhicules.

S'agissant du comportement de la requérante, le Gouvernement constate qu'elle et son époux produisirent encore des mémoires le 24 avril 1984 et le 23 janvier 1989 devant le tribunal administratif de Versailles, alors même que les parties avaient déjà échangé de nombreux mémoires devant la juridiction judiciaire. Il admet que bien que la requérante ait usé d'un droit lui appartenant, elle n'a pas demandé au tribunal administratif, comme le permettaient, selon lui, les dispositions de l'article R.149 du Code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, la clôture du dossier, ni une accélération de la procédure.

Par ailleurs, invoquant les articles 2 et 780 du Nouveau Code de procédure civile, ainsi que les arrêts Pretto et autres du 8 décembre 1983 (Cour eur. D.H., Série A, n° 71, p. 15, par. 34) et Baraona du 8 juillet 1987 (Cour eur. D.H., Série A, n° 122, p. 20) le Gouvernement souligne que l'initiative de la conduite de l'instance appartient aux parties et donc à la requérante, qui peut solliciter le tribunal afin de passer outre la carence d'une partie ; ce comportement "légitime en soi, constitue pourtant un fait objectif non imputable au défendeur, et entre en ligne de compte pour trancher la question de savoir s'il y a eu ou non dépassement du délai raisonnable".

En dernier lieu, le Gouvernement souligne que l'enjeu du contentieux était purement indemnitaire et que le dossier n'appartenait pas à la catégorie de ceux qui nécessitent un délai de jugement particulier car, face à la complexité d'un litige indemnitaire, les juridictions sont plus soucieuses de laisser se dérouler la procédure contradictoire que d'aboutir à une solution rapide mais incertaine du litige.

De ces divers éléments, le Gouvernement conclut à l'absence de diligence de la part de la requérante, estimant que la célérité du jugement n'a pas été sa préoccupation première.

Concernant le comportement des autorités nationales, le

Gouvernement souligne que les périodes qui se sont écoulées entre les jugements, particulièrement devant le tribunal administratif, ne sont pas des périodes d'inertie en raison des nombreux mémoires déposés.

En conclusion, eu égard à la complexité de l'affaire et au comportement des parties, le Gouvernement considère que les autorités juridictionnelles n'ont pas méconnu les stipulations de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La requérante, quant à elle, fait tout d'abord observer, au sujet de la complexité de l'affaire, que la procédure n'offrait pas un degré de complexité supérieur à celui qu'on rencontre habituellement en matière de droit de la construction.

En second lieu, concernant son "comportement", la requérante précise que la diligence particulière exigée par la Cour européenne ne joue qu'en matière civile dans le cadre d'une procédure prévue par la loi et qui est accessible et efficace. Or, elle précise qu'en matière administrative, les parties n'ont pas la maîtrise de la procédure qui est essentiellement écrite et conduite par le juge. De plus, elle souligne que ni l'article R. 149 ni le Chapitre III du Code des tribunaux administratifs, invoqués par le Gouvernement, ne contiennent de dispositions permettant aux parties de demander au juge la clôture de l'instruction et la fixation d'une date d'audience.

Par ailleurs, la requérante ajoute, qu'outre ses diligences procédurales face à la lenteur de la juridiction administrative, elle a tenté de faire avancer l'affaire devant le tribunal administratif en saisissant le Médiateur de la République le 22 août 1983, mais que ce recours gracieux n'aboutit pas. Suite à quoi, le 16 juin 1989, la requérante écrivit directement au président du tribunal administratif aux fins de faire accélérer l'affaire, sans plus de succès.

En ce qui concerne le comportement des autorités nationales, la requérante précise que le juge administratif aurait pu ordonner plus rapidement une mesure d'instruction, que le tribunal aurait pu faire l'économie d'une seconde expertise qui n'a fait que reprendre les conclusions de la précédente en actualisant le coût des travaux de réfection et que rien n'explique le délai de plus de 4 ans pour rendre un jugement avant dire droit aux termes duquel le tribunal s'estima "insuffisamment informé".

La Commission a procédé à un examen préliminaire des arguments des parties. Elle estime que la requête pose des questions de droit et de fait qui nécessitent un examen au fond. Dès lors, la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. Elle doit dès lors être déclarée recevable, aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été relevé.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE,
tous moyens de fond réservés.

Le Secrétaire de la
Deuxième Chambre

(K. ROGGE)

Le Président de la
Deuxième Chambre

(S. TRECHSEL)