



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

GRANDE CHAMBRE

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 57220/00  
présentée par Yves MIFSUD  
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant le  
11 septembre 2002 en une Grande Chambre composée de

MM. L. WILDHABER, *président*,

C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

G. RESS,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. A. PASTOR RIDRUEJO,

P. KÜRIS,

M<sup>me</sup> F. TULKENS,

MM. P. LORENZEN,

K. JUNGWIERT,

J. CASADEVALL,

M<sup>mes</sup> N. VAJIĆ,

H.S. GREVE,

MM. R. MARUSTE,

E. LEVITS,

K. TRAJA,

M<sup>me</sup> S. BOTOUCHAROVA, *juges*,

et de M. P.J. MAHONEY, *greffier*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 2 mai 2000,

Vu la décision du 28 novembre 2001 par laquelle une chambre de la  
troisième section, initialement chargée de l'affaire, s'est dessaisie au profit  
de la Grande Chambre (article 30 de la Convention),

Vu les observations soumises par le gouvernement français (« le Gouvernement ») et celles présentées en réponse par le requérant,  
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

## EN FAIT

1. Le requérant, Yves Mifsud, est un ressortissant français, né en 1941 et résidant à Eze (France). Il est représenté devant la Cour par M<sup>e</sup> Nicolas Fady, avocat au barreau de Strasbourg.

Le Gouvernement est représenté par son agent, M. Ronny Abraham, directeur des Affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

### A. Les circonstances de l'espèce

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

3. En avril 1982, les services de la direction départementale de l'équipement (« DDE ») des Alpes Maritimes dressèrent un procès-verbal d'infraction constatant l'édification de murs de clôture par le requérant sans permis de construire. Par un jugement du 29 juin 1984, le tribunal correctionnel de Nice déclara le requérant coupable d'avoir effectué ces travaux sans autorisation et ajourna le prononcé de la peine. Par un jugement du 3 mai 1985, le tribunal correctionnel condamna le requérant à une amende de 3 000 FRF et à la démolition des ouvrages litigieux dans un délai d'un an, sous astreinte de 100 FRF par jour de retard ; ce jugement fut signifié à parquet le 19 novembre 1985.

4. Le 22 juillet 1993, le maire de la commune d'Eze fit notifier au requérant un état de recouvrement pour un total de 244 800 FRF, correspondant au montant de l'astreinte pour 2 448 jours (du 13 mai 1986 au 26 janvier 1993). Le requérant soutient n'avoir eu connaissance du jugement du 3 mai 1985 qu'à la date de cette notification.

En novembre 1993, le requérant procéda à la démolition d'un mur.

Le 24 février 1994, le requérant se vit cependant notifier un nouvel état de recouvrement pour un montant de 31 500 FRF, relatif à l'astreinte du 27 janvier 1993 au 7 décembre 1993. Le requérant s'acquitta de cette somme auprès de la perception de Villefranche-sur-mer le 26 avril 1994.

5. Par une requête enregistrée le 27 mai 1994, le requérant saisit le tribunal de grande instance de Nice d'une demande visant au reversement des astreintes prononcées à son encontre ; il se fondait sur l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme, aux termes duquel « (...) le tribunal peut autoriser le reversement d'une partie des astreintes lorsque la remise en état ordonnée aura été régularisée et que le redevable établira qu'il a été empêché

d'observer, par une circonstance indépendante de sa volonté, le délai qui lui a été imparti ». Il bloqua par ailleurs 244 800 FRF auprès du Crédit foncier de Monaco afin de couvrir l'astreinte mise en recouvrement en juillet 1993.

Par une lettre du 26 juillet 1994, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nice informa le conseil du requérant que sa requête serait prochainement soumise au tribunal.

6. Le requérant procéda à d'autres démolitions en avril 1996.

7. Le requérant relança le tribunal de grande instance de Nice par courriers des 18 avril, 10 septembre, 20 novembre 1996 et 27 décembre 1997. Par une lettre du 25 avril 1998, il saisit le Ministre de la Justice et, le 18 août 1998, il fut informé que la direction des services judiciaires avait saisi le procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence afin que l'affaire « ne subisse aucun retard injustifié ».

Le 16 mars 2001, le parquet de Nice adressa un courrier au requérant, l'invitant à assigner lui-même la commune d'Eze devant le tribunal. En conséquence, le 15 janvier 2002, le requérant cita le maire de la commune d'Eze devant le tribunal de grande instance pour l'audience du 20 mars 2002. A cette audience, le tribunal constata l'absence du maire et invita le requérant à délivrer une nouvelle citation pour une audience en mai 2002.

## **B. Le droit et la pratique internes pertinents**

8. L'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire est ainsi libellé :

« L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de justice. Cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice. »

Par un jugement du 5 novembre 1997, sur le fondement de cette disposition, le tribunal de grande instance de Paris a octroyé 50 000 F de dommages et intérêts pour préjudice moral à un salarié, dans le cadre d'un litige prud'homal pendant, qui avait reçu du greffe de la cour d'appel d'Aix-en-Provence un avis l'informant de ce que son appel ne pourrait être examiné que quarante mois après la saisine de la cour. Le jugement précise ce qui suit :

« Attendu qu'il faut entendre par déni de justice, non seulement le refus de répondre aux requêtes ou le fait de négliger de juger les affaires en état de l'être, mais aussi, plus largement, tout manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu qui comprend le droit pour tout justiciable de voir statuer sur ses prétentions dans un délai raisonnable ; attendu par ailleurs que les dispositions de l'article 6 de la Convention (...) imposent aux juridictions étatiques de statuer dans un délai raisonnable (...) ».

Par un arrêt du 20 janvier 1999, la cour d'appel de Paris confirma ce jugement mais réduisit les dommages alloués au requérant à 20 000 FRF. L'arrêt précise ce qui suit :

« Considérant que toute personne ayant soumis une contestation à un tribunal a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable ; que la méconnaissance de ce droit, constitutive d'un déni de justice au sens de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire, oblige l'Etat à réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice ;

Considérant que l'existence d'un tel déni de justice s'apprécie à la lumière des circonstances propres de chaque espèce ; qu'il y a lieu, en particulier, de prendre en considération la nature de l'affaire, son degré de complexité, le comportement de la partie qui se plaint de la durée de la procédure, et les mesures mises en œuvre par les autorités compétentes ».

Aucun pourvoi en cassation n'ayant été introduit à son encontre, cet arrêt acquit un caractère définitif le 20 mars 1999.

Le tribunal de grande instance de Paris confirma cette jurisprudence par des jugements des 9 juin et 22 septembre 1999, et les cours d'appel d'Aix en Provence et de Lyon se prononcèrent dans le même sens les 14 juin et 27 octobre 1999, de même que plusieurs autres juridictions. La cour d'appel de Paris, elle-même, réitéra sa position, notamment dans un arrêt du 10 novembre 1999. Nombre des décisions rendues à ce jour se rapportent à la durée de procédures pendantes.

## GRIEFS

9. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, le requérant se plaint de la durée de la procédure en reversement d'astreinte ; il estime que cette durée porte atteinte à son droit à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable et à son droit à un recours effectif.

10. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, le requérant se plaint d'une violation de son droit au respect de ses biens. A cet égard, il expose qu'il fut irrégulièrement forcé de procéder à la démolition des murs de clôture litigieux en exécution du jugement du 3 mai 1985 alors que ce jugement ne lui avait pas été proprement notifié et, de surcroît, ne mentionnait pas expressément les ouvrages à détruire.

## EN DROIT

### A. Sur la violation alléguée des articles 6 § 1 et 13 de la Convention

11. Le requérant se plaint de la durée de la procédure en reversement d'astreinte. Selon lui, cette durée porte atteinte à son droit à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable et à son droit à un recours effectif ; il invoque les articles 6 § 1 et 13 de la Convention.

12. La Cour constate que la procédure litigieuse tend au reversement d'astreintes en application de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme. Elle a donc traité, en raison du caractère patrimonial du litige, à des « contestations sur [d]es droits et obligations de caractère civil » du requérant au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Cet article trouve en conséquence à s'appliquer, ce que, au demeurant, le Gouvernement ne conteste pas.

Par ailleurs, la Cour estime que les circonstances dénoncées par le requérant doivent être examinées sous le seul angle du droit de chacun de voir sa cause entendue dans un délai raisonnable, que l'article 6 § 1 garantit en ces termes :

« 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 (...) »

13. Le Gouvernement soutient à titre principal que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention. Il souligne à cet égard que le requérant avait la possibilité de soumettre son grief tiré de la durée de la procédure aux juridictions françaises dans le cadre d'une action en responsabilité fondée sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire. Une récente évolution de la jurisprudence interne démontrerait le caractère « effectif » d'un tel recours. Le Gouvernement invoque en particulier un jugement du tribunal de grande instance de Paris du 5 novembre 1997 procédant à l'élargissement de la notion de « déni de justice », au sens de l'article L. 781-1, à « tout manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu qui comprend le droit pour tout justiciable de voir statuer sur ses prétentions dans un délai raisonnable ». Il précise que ce jugement fut confirmé par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 20 janvier 1999, et que cette jurisprudence a depuis lors trouvé à s'appliquer à plusieurs reprises.

Le Gouvernement rappelle ensuite que, dans l'affaire *Giummarra et autres c. France* (n° 61166/00, décision du 12 juin 2001), prenant acte de cette évolution jurisprudentielle, la Cour a jugé qu'à la date du

20 septembre 1999, le recours de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire avait acquis un degré de certitude juridique suffisant pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention. Tout grief tiré de la durée d'une procédure judiciaire introduit devant la Cour après cette date sans avoir préalablement été soumis aux juridictions internes dans le cadre d'un tel recours serait en conséquence irrecevable. Selon le Gouvernement, cette conclusion s'impose dans tous les cas, même lorsque, comme en l'espèce, la procédure interne litigieuse était encore pendante au jour de la saisine de la Cour. A cet égard il souligne en particulier que la jurisprudence montre l'efficacité de ce recours, quel que soit l'état d'avancement de la procédure au plan interne.

14. Le requérant réplique que, la procédure litigieuse étant pendante, la violation de l'article 6 § 1 se poursuit. L'exercice du recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire n'aurait en conséquence pas permis la réparation intégrale de son préjudice. Il n'aurait pas davantage permis de mettre un terme à ladite violation.

15. 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. Se pose donc en premier lieu la question de savoir si l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement se révèle fondée en l'espèce. A cet égard, la Cour souligne que 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, objet de l'article 13 de la Convention – avec laquelle elle présente d'étroites affinités –, 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 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).

16. Au vu de l'évolution jurisprudentielle dont fait état le Gouvernement, la Cour a jugé que le recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire permet de remédier à une violation alléguée du droit de voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention lorsque la procédure litigieuse est achevée au plan interne (voir, notamment, *Van der Kar et Lissaur van West*

*c. France* (déc.), n<sup>os</sup> 44952/98 et 44953/98, 7 novembre 2000 et *Giummarra et autres c. France* (déc.), n<sup>o</sup> 61166/00, 12 juin 2001). Elle a précisé que ce recours avait acquis, à la date du 20 septembre 1999, le degré de certitude juridique requis pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention (voir, en particulier, la décision *Giummarra et autres* précitée). Il est donc établi que, lorsqu'une procédure judiciaire est achevée au plan interne au jour de la saisine de la Cour et que cette saisine est postérieure au 20 septembre 1999, un grief tiré de la durée de cette procédure est irrecevable si le requérant ne l'a pas préalablement vainement soumis aux juridictions internes dans le cadre d'un recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire.

17. La seule question qui se pose en l'espèce est celle de savoir s'il en va aussi de la sorte lorsque la procédure dont il est question est pendante au plan interne à la date de la saisine de la Cour. Or il ressort clairement des jugements et arrêts auxquels se réfère le Gouvernement, que le droit positif ne distingue pas les procédures pendantes des procédures achevées : quel que soit l'état de la procédure dont la durée apparaît excessive, l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire permet au justiciable d'obtenir un constat de manquement à son droit de voir sa cause entendue dans un délai raisonnable ainsi que la réparation du préjudice en résultant.

La circonstance que ce recours, purement indemnitaire, ne permet pas d'accélérer une procédure en cours n'est pas déterminante. La Cour rappelle à cet égard qu'elle a jugé que les recours dont un justiciable dispose au plan interne pour se plaindre de la durée d'une procédure sont « effectifs », au sens de l'article 13 de la Convention, lorsqu'ils permettent d'« empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée, ou [de] fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite » (*Kudła c. Pologne* [GC], n<sup>o</sup> 30210/96, § 158). L'article 13 ouvre donc une option en la matière : un recours est « effectif » dès lors qu'il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés (arrêt *Kudła* précité, § 159). Selon la Cour, vu les « étroites affinités » que présentent les articles 13 et 35 § 1 de la Convention (voir aussi l'arrêt *Kudła* précité, § 152), il en va nécessairement de même pour la notion de recours « effectif » au sens de cette seconde disposition.

La Cour parvient en conséquence à la conclusion que tout grief tiré de la durée d'une procédure judiciaire introduit devant elle après le 20 septembre 1999 sans avoir préalablement été soumis aux juridictions internes dans le cadre d'un recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire est irrecevable, quel que soit l'état de la procédure au plan interne.

18. En l'espèce, le requérant a saisi la Cour le 2 mai 2000 sans avoir préalablement exercé ce recours. Il n'a donc pas épuisé les voies de recours internes quant à son grief tiré de la durée de la procédure litigieuse. Cette

partie de la requête doit en conséquence être rejetée en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

### **B. Sur la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1**

19. Le requérant se plaint d'une violation de son droit au respect de ses biens, résultant de ce qu'il fut irrégulièrement forcé de procéder à la démolition des murs de clôture litigieux en exécution du jugement du 3 mai 1985 alors que ce jugement ne lui avait pas été dûment notifié et, de surcroît, ne mentionnait pas expressément les ouvrages à détruire. Il invoque l'article 1 du Protocole n° 1, aux termes duquel :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

20. La Cour constate que le requérant n'a exercé aucun recours interne visant à éviter ou redresser la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1. A cet égard, elle souligne en particulier que tel ne peut être l'objet de la procédure en recouvrement d'astreinte qu'il a initiée devant le tribunal de grande instance de Nice, laquelle, du reste, est toujours pendante.

A supposer que, comme le sous-entend le requérant, aucune voie de recours de cette nature ne lui était ouverte, le délai de 6 mois de l'article 35 § 1 de la Convention courrait en l'espèce à partir de la date de la survenance des faits constitutifs de la violation alléguée, à savoir, les destructions critiquées. Lesdites destructions ayant eu lieu en novembre 1993 et avril 1996, soit plus de six mois avant la saisine de la Cour, cette partie de la requête est en tout état de cause tardive et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

*Déclare* la requête irrecevable.

Paul MAHONEY  
Greffier

Luzius WILDHABER  
Président