

SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 11282/84
présentée par Albert JAXEL
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en
chambre du conseil le 12 novembre 1987 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
S. TRECHSEL
G. SPERDUTI
E. BUSUTTIL
G. JØRUNDSSON
A.S. GØZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
G. BATLINER
H. VANDENBERGHE

Sir Basil HALL

MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS

Mme J. LIDDY

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

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

Vu la requête introduite le 13 novembre 1984 par Albert JAXEL
contre la France et enregistrée le 26 novembre 1984 sous le No de
dossier 11282/84 ;

Vu la décision de la Commission en date du 12 décembre 1985
de porter la requête à la connaissance du Gouvernement de la France et
de l'inviter à présenter par écrit des observations sur la
recevabilité et le bien-fondé de la requête ;

Vu les observations du Gouvernement de la France du 26 mars
1986 ;

Vu les observations produites en réponse par le requérant le
17 mai 1986 ;

Vu les conclusions des parties développées à l'audience le 12
novembre 1987 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les faits peuvent se résumer comme suit :

Le requérant, de nationalité française, né en 1924, ancien
Président Directeur Général de la S.A. immobilière Jaxel (SIMJA) et
gérant de la S.à.r.l. Agence Albert Jaxel, actuellement retraité, a
son domicile à Sarrebourg.

Le requérant introduit la présente requête à titre personnel.

Le requérant bénéficiait, en sa qualité de gérant de la S.à.r.l. Agence Albert Jaxel d'une carte professionnelle pour la "gestion immobilière" délivrée par la Préfecture de la Moselle en date du 2 mars 1976 jusqu'au 2 mars 1977 avec une garantie financière bancaire d'un montant de 300.000 F.

La demande de renouvellement de la carte professionnelle fut déposée à la Préfecture le 2 mars 1977 sauf l'attestation de garantie financière qui devait être portée à 500.000 F. Cette garantie nouvelle lui était proposée par la Société de Caution Mutuelle des Professions immobilières et foncières (Socaf).

Le 13 septembre 1977, le requérant a fait l'objet de la part de la police judiciaire d'une interpellation dans le cadre d'une information pour défaut de carte professionnelle et garantie financière.

Ne pouvant arrêter instantanément cette activité de "gestion immobilière" et désireux de préserver les 4 emplois liés à cette activité, il fut placé sous contrôle judiciaire. Malgré une pétition écrite de la part de son avocat, en date du 28 septembre 1977 à l'adresse du Préfet, relevant les qualités morales et professionnelles ainsi que les structures très saines de la société, il fut l'objet d'une interpellation suivie d'une incarcération à la maison d'arrêt de Metz le 18 octobre 1977.

Il ne retrouvait la liberté que quatre jours plus tard, sur présentation par son épouse, d'un acte extrajudiciaire constatant la fermeture définitive de l'agence avec licenciement immédiat du personnel.

Il existait à l'époque déjà un contentieux très sérieux entre la Préfecture de la Moselle et la SIMJA.

En effet, la SIMJA acquit en date du 21 février 1974, de la Société Soframap à Paris, les terrains et les bâtiments de l'ancienne brasserie de Sarrebourg, sous la condition suspensive qu'elle se fasse délivrer par les autorités compétentes un permis de construire pour un projet de centre commercial constituant une expansion de celui initialement prévu par Soframap et pour lequel elle avait obtenu, le 24 mai 1972, le permis de construire.

L'acte de vente stipulait par ailleurs que la condition suspensive devait être réalisée dans un délai expirant le 31 juillet 1974, délai qui fut prorogé par la Soframap jusqu'au 31 décembre 1974.

En sa qualité de maître d'ouvrage, le requérant a engagé les travaux de démolition et, les 31 mai et 18 juin 1974, il a déposé une demande de permis modificatif au permis de construire délivré à la Soframap le 24 mai 1972, prorogé ensuite jusqu'au 24 mai 1974.

Le 27 juin 1974, la direction départementale de l'équipement à Metz a accusé réception de cette demande de permis et a fait courir le délai d'instruction jusqu'au 24 décembre 1974. Ce dossier fut enregistré. Bien que l'article 34 de la loi du 27 décembre 1973 ne motivât nullement l'avis de la commission départementale d'urbanisme commercial, le dossier a été soumis à cette commission par envoi recommandé avec accusé de réception du 9 décembre 1974. La direction départementale de l'Equipement a été avisée de ce dépôt par lettre recommandée avec accusé de réception, le même jour.

Pourtant, le 19 décembre 1974 le ministère de l'Equipement suspendait le délai d'instruction jugeant que la commission départementale d'urbanisme commercial n'a pas été saisie.

La loi N° 74-1115 promulguée le 27 décembre 1974, à la suite des grèves postales, prononçait la suspension du délai d'instruction de toutes les demandes de permis de construire en instance.

Elle précisait en son article 8 : "Le délai d'instruction des demandes de permis de construire est suspendu entre le 14 octobre 1974 et le 31 décembre 1974 inclus. Il en est de même pour les demandes d'autorisation prévues aux articles 28 et suivants de la loi N° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. Les contrats souscrits pour l'exécution des travaux prévus par un permis ou une autorisation tacite, délivrés pendant la période susvisée, sont réputés conclus sous la condition de l'obtention du permis de construire ou de l'autorisation. En cas de préjudice anormal et spécial subi par l'une des parties aux contrats visés à l'alinéa précédent, la responsabilité de la puissance publique est engagée."

Ainsi, faute de décision de la direction départementale de l'Équipement et de la commission d'urbanisme commercial dans le délai imparti par ladite loi, l'autorisation de permis tacite était accordée à la date du 17 mars 1975.

Aussi, par réquisition la SIMJA a-t-elle demandé au Préfet l'attestation prévue à l'article 421-36 du Code de l'urbanisme.

En raison du silence observé par les pouvoirs publics le requérant introduisit une action auprès du tribunal administratif de Strasbourg d'abord, au Conseil d'État ensuite.

Ces deux recours ont abouti à la reconnaissance que le permis initial - en raison de la nature et de l'ampleur des travaux de démolition entrepris par la SIMJA - n'était pas périmé mais que les travaux envisagés devaient faire l'objet d'un nouveau permis avec dépôt du projet à la commission départementale d'urbanisme commercial.

Le tribunal administratif de Strasbourg ainsi que le Conseil d'État ont rejeté la requête en indemnisation, prétextant que la commission d'urbanisme commercial n'avait pas été saisie de ce projet.

A la diligence du Médiateur une enquête administrative a été ouverte pour contrôler la véracité de pièces produites par le requérant, entre autres, la lettre du Ministre de l'Équipement en exercice à la date du 16 mars 1977 qui reconnaît expressément ce dépôt. Cette enquête est en cours.

Par arrêté, en date du 23 août 1978, le Préfet de la Moselle a interdit au requérant la profession d'agent d'affaires dans le département de la Moselle, en application de l'article 35 de la loi locale sur les professions du 26 juillet 1900, respectivement l'exercice des professions visées à cet article "en particulier celles consistant à s'occuper des intérêts juridiques de tiers et à traiter leurs affaires auprès des autorités, notamment par la rédaction écrite de pièces y relatives et celles de courtiers pour les opérations immobilières ou de prêts dans le département de la Moselle".

Par cet arrêté, l'Administration interdisait au requérant toute activité professionnelle dans la branche juridique et immobilière qui était la sienne dans le département de la Moselle.

Considérant que la profession immobilière est régie par la loi du 2 janvier 1970 dont les modalités d'application ont été fixées par les décrets des 20 juillet 1972 et 31 décembre 1974 et non par les dispositions de l'article 35 de la loi locale sur les professions du 26 juillet 1900, le requérant a adressé le 29 novembre 1978 un recours au tribunal administratif de Strasbourg pour demander l'annulation de l'arrêté préfectoral et la condamnation de l'État au paiement de la somme de F. 500.000 en réparation du préjudice résultant de

l'illégalité de la décision administrative.

Par jugement en date du 5 novembre 1980 la requête a été rejetée. Le tribunal estimait en effet que l'article 35 de la loi locale des professions restait toujours applicable dans les départements d'Alsace et de la Moselle à la date de la décision attaquée, que le Préfet pouvait légalement édicter cette mesure d'interdiction et l'étendre à toutes les professions immobilières visées à cet article, que la demande en réparation morale et de dommages et intérêts ne pouvait être accueillie favorablement.

Recours contre ce jugement a été formulé auprès du Conseil d'Etat. Par arrêt du 27 juillet 1984, le Conseil d'Etat décidait que "l'arrêté du 23 août 1978 du Préfet de la Moselle est annulé en tant qu'il a interdit à M. Jaxel d'exercer dans ce département les activités énumérées à l'article 1er de la loi du 2 janvier 1970 ; le jugement du 5 novembre 1980 du tribunal administratif de Strasbourg est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision ; le surplus des conclusions de la requête de M. Jaxel est rejeté".

En résumé, il résulte de cet arrêt que le Conseil d'Etat prononça l'annulation partielle de l'arrêté préfectoral du 23 août 1978 en tant qu'il a interdit au requérant d'exercer dans ce département les activités énumérées à l'article 1er de la loi du 2 janvier 1970.

GRIEFS

Les griefs peuvent se résumer comme suit :

Le requérant allègue la violation des articles 3, 5, 6 et 8 de la Convention.

Le requérant estime que la procédure telle qu'elle s'est déroulée et, d'une manière générale, le comportement des différentes autorités ont abouti à lui faire subir ainsi qu'à son épouse une véritable torture morale et des traitements inhumains et dégradants (art. 3).

En le privant de la liberté d'entreprendre, on aurait porté atteinte à sa liberté, sa sécurité et sa dignité humaine. Il invoque à cet égard l'article 5.

Cet acharnement exercé à son égard aurait porté atteinte au respect de sa vie privée et familiale (art. 8).

Enfin, il allègue la violation de l'article 6 en ce que cette procédure, qui l'a ruiné professionnellement, a duré six ans (arrêté préfectoral 23.8.1978, décision tribunal administratif de Strasbourg : 5.11.1980 et 4 ans plus tard, arrêt du Conseil d'Etat : 16.10.1984).

Le requérant estime que cette situation est d'autant plus injuste qu'en fin de compte le Conseil d'Etat a annulé en partie l'arrêté préfectoral, considérant que "le préfet n'a pu légalement prendre un tel arrêté en tant qu'il visait les activités énoncées par la loi du 2 janvier 1970".

A l'appui de sa thèse, le requérant fait valoir que dans l'intervalle par décision, en date du 11 juillet 1985, le tribunal administratif de Strasbourg a également annulé l'arrêté du Préfet de Strasbourg pris à son encontre le 26 mars 1980 en le déclarant illégal et a alloué au requérant une somme de 40.000 F plus les intérêts en réparation du préjudice subi du fait de sa privation d'emploi, en tant que conseil immobilier salarié.

PROCEDURE

La requête a été introduite le 13 novembre 1984 et enregistrée le 26 novembre 1984.

Le 12 décembre 1985, la Commission a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement, en application de l'article 42 par. 2 b) de son Règlement intérieur, et d'inviter celui-ci à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs soulevés au titre de l'article 6 par. 1 de la Convention, portant sur la durée de la procédure.

Le Gouvernement a présenté ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête le 26 mars 1986 et les observations en réponse du requérant sont parvenues le 17 mai 1986.

Le 8 mai 1987, la Commission a décidé d'inviter les parties à lui présenter oralement, au cours d'une audience contradictoire, des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

L'audience contradictoire eut lieu le 12 novembre 1987.

Les parties étaient représentées comme suit :

Pour le Gouvernement :

- Mme Isabelle CHAUSSADE, Magistrat détaché à la Sous-Direction des Droits de l'Homme de la Direction des Affaires juridiques du Ministère des Affaires Etrangères en qualité d'Agent,
- M. Emmanuel DECAUX, Chef du Bureau du droit comparé et du droit international à la Direction des Libertés publiques et des affaires juridiques du Ministère de l'Intérieur, conseil,
- M. Philippe BAS, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, conseil.

Pour le requérant :

- Me Patrick BARDY, Avocat au barreau de METZ.

Le requérant était personnellement présent.

ARGUMENTATION DES PARTIES

Le Gouvernement

Selon le Gouvernement, d'une part, la requête est irrecevable au regard de l'article 26 de la Convention ; d'autre part, l'article 6 de la Convention est inapplicable au cas d'espèce. Enfin, subsidiairement, la condition du "délai raisonnable" énoncée au paragraphe 1er de l'article 6 a été respectée.

- a) Epuisement des voies de recours internes au sens de l'article 26 de la Convention

Le requérant avait la possibilité de mettre en cause la responsabilité de l'Etat au moyen d'une action en dommages-intérêts. En effet, par un arrêt d'Assemblée du 29 décembre 1978 (arrêt Darmont) le Conseil d'Etat a jugé qu'"en vertu des principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique, une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à indemnité".

Dans ses conclusions sur cet arrêt, le commissaire du

Gouvernement citait, parmi les circonstances de nature à engager la responsabilité de l'Etat, le cas où le dommage résulterait du retard excessif mis par le juge à statuer. En définitive ce que cherche à obtenir une personne qui se prétend victime d'une violation qui a pris fin, en saisissant les organes de la Convention, c'est, d'une part, la constatation que ses droits ont été violés et, d'autre part, la réparation du préjudice subi, celle-ci ne pouvant consister en l'espèce puisque la violation a cessé que dans l'octroi d'une indemnité. Cette double finalité, constatation de la violation et réparation, est exactement celle de l'action en responsabilité devant le juge interne qui vise à faire constater par le juge d'un côté la faute de l'autorité publique consistant dans la violation d'un droit garanti par la Convention et de l'autre à obtenir la réparation du préjudice. C'est pourquoi l'action en réparation est un préalable obligatoire dans le cas d'une violation qui a pris fin lors de la saisine de la Commission.

A ce propos le Gouvernement fait référence à la jurisprudence de la Commission, notamment à l'affaire Artico. Dans cette même perspective la Cour a affirmé dans l'arrêt Bozano (Cour Eur. D.H., arrêt du 18 décembre 1986, série A no 111, p. 21 par. 49) : "La saisine du juge administratif au titre de la responsabilité de la puissance publique constitue sans conteste, dans certains cas, une voie de recours vraisemblablement efficace et suffisante aux fins de l'article 26 de la Convention."

Le Gouvernement en conclut que le requérant disposait ainsi d'une voie de recours interne pour mettre en cause l'Etat à raison de la durée prétendument excessive de la procédure engagée par lui devant le juge administratif. Au demeurant cette voie de recours lui reste encore ouverte.

b) Applicabilité de l'article 6 de la Convention

Le contentieux de la légalité soumis à la juridiction administrative n'entre pas, par sa nature même, dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention et, à tout le moins, la contestation portée par le requérant devant la juridiction administrative échappe aux prévisions de ce même article.

En premier lieu, il y a lieu d'observer que le recours formé par le requérant contre l'arrêté préfectoral avait le caractère d'un "recours pour excès de pouvoir". Or, en droit français, un tel recours a un caractère objectif. Il ne tend pas à protéger des droits subjectifs mais à faire constater par le juge la violation par un acte administratif d'une règle de droit. Le juge de l'excès de pouvoir ne tranche pas un litige entre des parties. Il examine la légalité d'un acte pris par l'autorité administrative dans un but d'intérêt général et non pas pour arbitrer entre des droits privés ou imposer des obligations de caractère civil. C'est pourquoi un tel recours est recevable dès lors que le requérant justifie d'un intérêt à agir sans qu'il lui soit nécessaire de se prévaloir d'un droit lésé.

Le contentieux de la légalité des actes administratifs devant la juridiction administrative française est donc étranger par sa nature au champ d'application de l'article 6.

L'inapplicabilité de l'article 6 par. 1 de la Convention est, en outre, certaine dans le cas du requérant car l'article 6 exige un lien direct entre la "contestation" et le "droit" en cause. Or, le requérant ne peut sérieusement prétendre que la procédure qu'il a engagée devant la juridiction administrative était directement déterminante pour le droit par lui revendiqué d'exercer les professions visées par la loi du 2 janvier 1970 (arrêt Ringeisen du 16 juillet 1971, série A No 13, p. 39 par. 94).

Dans sa requête devant le juge administratif, il s'est borné à

contester l'application de la loi locale du 26 juillet 1900 en soutenant qu'elle avait été remplacée par la loi du 2 janvier 1970. Mais il ne contestait pas ne pas satisfaire à l'une au moins des conditions prévues à l'article 3 de cette dernière loi, à savoir disposer de garanties financières. Ainsi ne pouvait-il escompter que l'annulation qu'il demandait de la décision préfectorale entraînerait pour lui le bénéfice d'une carte professionnelle ouvrant droit à l'exercice des activités professionnelles régies par la loi du 2 janvier 1970.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a rejeté sa demande en indemnité fondée sur l'illégalité de l'arrêté préfectoral : à défaut de garantie financière, le requérant ne pouvait justifier d'aucun préjudice professionnel résultant de l'acte litigieux.

Pour ces motifs, la contestation du requérant, relative à la légalité d'un acte administratif, et non à un prétendu droit d'ordre professionnel, auquel la décision litigieuse ne pouvait porter préjudice, n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6 par. 1 de la Convention.

- c) Durée de la procédure au titre de l'article 6 par. 1 de la Convention

A titre subsidiaire, le Gouvernement plaide l'absence de violation de la règle du "délai raisonnable".

En l'occurrence, la complexité de l'affaire et la portée de la décision à rendre méritaient un examen approfondi de la part de la juridiction administrative.

Le Gouvernement fait référence à la jurisprudence des organes de la Convention quant aux critères à appliquer pour déterminer le caractère raisonnable du délai prescrit par l'article 6 de la Convention. Il faut tenir compte notamment de la complexité de l'affaire, du comportement respectif du requérant et des autorités ainsi que de l'enjeu du litige (Cour Eur. D.H. arrêts Buchholz du 6 mai 1981, série A no 42 et Zimmermann et Steiner du 13 juillet 1983, série A no 66).

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle il subsiste une législation spécifique qualifiée de "droit local". Celui-ci est constitué des normes en vigueur au moment de l'armistice du 11 novembre 1918, issues pour partie du vieux droit français antérieur à 1870 et non abrogé par les autorités allemandes et pour partie du droit d'origine allemande édicté pendant la période d'annexion. Ce droit local, du fait de la réintégration de l'Alsace-Moselle dans l'unité française, est un droit français. S'il formait alors un ensemble cohérent et global qui a justifié sa survie à titre transitoire, il se présente aujourd'hui sous l'aspect de dispositions éparses à la suite de l'introduction progressive des règles de droit général applicables à l'ensemble du territoire français.

La pénétration des règles nationales s'est opérée de plein droit en ce qui concerne les lois fondamentales inhérentes à la souveraineté nationale ou les lois postérieures au 11 novembre 1918 qui contiennent des dispositions nouvelles dans des matières non couvertes par le statut local. Dans les autres domaines régis par le droit local, se pose le problème de la combinaison entre le droit spécial ancien et les nouvelles dispositions, lorsque le législateur ne règle pas lui-même expressément la question.

Dans le cas d'espèce, soumis par le requérant au contrôle du juge administratif, il s'agissait de déterminer la combinaison entre une loi locale instituant un régime déclaratif et répressif dont

l'application est du ressort de la préfecture, et une loi nationale postérieure organisant un régime d'autorisation, contrôlé par le Ministère de l'Intérieur, le champ d'application des deux lois se recouvrent partiellement.

Certes la question avait été déjà posée en 1977 dans une affaire Jungblut (S. 28 octobre 1977, Lebon, p. 412). Compte tenu de sa difficulté, elle avait été soumise à une formation de jugement plus élevée que les formations ordinaires. Mais la Section du Contentieux n'avait pas eu à la trancher en raison du particularisme de la procédure de sursis à exécution.

Le problème restait donc entier quand la juridiction administrative eut à statuer sur l'affaire du requérant. Le tribunal administratif de Strasbourg, modifiant la motivation de sa jurisprudence antérieure, se rangea au point de vue exprimé par le commissaire du Gouvernement qui avait conclu sur l'arrêt Jungblut et admit la compatibilité des deux textes.

Mais le Conseil d'Etat, saisi en appel, adopta une solution différente, suivant l'avis du commissaire du Gouvernement.

L'arrêt du requérant a été publié au recueil Lebon, p. 276. Sa portée dépasse le cas singulier du requérant et même le problème propre à la profession d'agent immobilier.

La solution finalement retenue traduit une évolution de la jurisprudence administrative, non seulement en ce qui concerne la combinaison entre la loi nationale et le droit local mais, plus généralement, en ce qui concerne l'interprétation de la notion de compatibilité entre deux textes de loi.

Il convient d'ajouter par ailleurs que le requérant ayant introduit le 19 mars 1982 un nouveau recours devant le Conseil d'Etat concernant la question voisine de l'application qui lui a été faite en 1980 de la loi du 2 janvier 1970, il a été nécessaire de confronter les deux affaires pour déterminer si elles n'avaient pas d'incidence l'une sur l'autre. Les deux recours ont fait l'objet d'un examen concomitant et ont été jugés le même jour.

Le Gouvernement n'a pas formulé d'observations particulières sur le comportement du requérant. Il reconnaît que celui-ci a toujours respecté les délais auxquels il était tenu devant les juridictions administratives. La seule chose qu'on puisse lui reprocher c'est qu'il disposait d'un moyen d'interrompre l'exécution de l'arrêté d'interdiction d'exercer certaines professions à savoir la demande d'un sursis à exécution devant les juridictions administratives, ce qui lui eût permis d'obtenir une décision plus rapide.

Le Gouvernement admet par ailleurs qu'à l'époque où la procédure intentée par le requérant était pendante devant les juridictions administratives, il y avait encombrement du rôle du tribunal administratif de Strasbourg ainsi que de celui du Conseil d'Etat. Toutefois, une série de réformes ponctuelles et techniques ont été entreprises depuis une dizaine d'années pour essayer d'accélérer le nombre d'affaires réglées par le Conseil d'Etat.

On peut dire néanmoins que la procédure mise en cause, bien qu'elle se soit étendue du 29 novembre 1978, date d'introduction de la requête devant le tribunal administratif, jusqu'au 27 juillet 1984 lorsqu'a été rendu l'arrêt du Conseil d'Etat, a été d'une durée raisonnable au sens de l'article 6 de la Convention.

Le requérant

L'argumentation du Gouvernement français sur les trois points

considérés n'est pas convaincante.

a) Epuisement des voies de recours internes au sens de l'article 26 de la Convention

Pour conclure à l'irrecevabilité de la requête en raison du non-épuisement des voies de recours internes, le Gouvernement se fonde sur un arrêt du Conseil d'Etat, l'arrêt Darmont de 1978 - arrêt demeuré isolé - dont il résulterait que tout justiciable dispose d'un recours en indemnité en cas de faute lourde de l'administration. Or, la seule juridiction qui soit compétente pour connaître d'un tel recours serait le tribunal administratif ou le Conseil d'Etat. Le Gouvernement défendeur a admis ne pas être en mesure de citer un exemple où le Conseil d'Etat aurait décidé qu'une juridiction française avait commis une faute lourde à raison de la durée excessive de la procédure engagée devant elle.

Dans le cas particulier du requérant, si l'on adoptait le raisonnement du Gouvernement français, un tel recours devrait être porté soit devant le tribunal administratif, soit devant le Conseil d'Etat, ce qui aboutirait à ce que lesdites juridictions seraient à la fois juge et partie. Le Conseil d'Etat aurait donc à statuer sur le point de savoir si à un moment donné sa propre juridiction a commis une faute lourde en raison du déroulement lent de la procédure engagée devant elle.

Un tel recours ne répond pas au critère du "recours efficace" tel qu'il est entendu dans la jurisprudence des organes de la Convention. L'exception d'irrecevabilité pour non-épuisement des voies de recours internes ne saurait dès lors être retenue en l'espèce.

b) Applicabilité de l'article 6 de la Convention

L'argumentation du Gouvernement défendeur est erronée lorsqu'elle consiste à soutenir que le requérant, en saisissant les juridictions administratives, poursuivait un seul but à savoir que celles-ci se prononcent sur la légalité de l'arrêté préfectoral et que, dans ces conditions, la contestation du requérant ne portait pas sur une contestation de caractère civil et échappait de ce fait à l'empire de l'article 6 de la Convention.

Cet arrêté préfectoral est un acte administratif à caractère individuel. Il avait pour seul but de sanctionner le requérant qui était atteint dans l'exercice de ses droits privés. Dire qu'il s'est contenté de demander l'annulation de cet arrêté sans arguer du fait qu'il aurait rempli les conditions nécessaires à la poursuite de ses activités professionnelles, n'est pas un argument de poids. Dans la mesure où cet acte administratif a été annulé, le requérant s'est retrouvé dans la situation de départ c'est-à-dire qu'il ne lui était plus interdit d'exercer les professions visées par cet arrêté préfectoral, quitte à se mettre en accord avec la législation française applicable, la loi du 2 janvier 1970.

En conclusion, la contestation portée devant les juridictions administratives visait un droit de caractère civil. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (voir notamment arrêts König du 28 juin 1978, série A no 27 et Benthem du 23 octobre 1985, série A no 97).

c) Durée de la procédure au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention

La période dans laquelle s'est déroulée la procédure tant devant le tribunal administratif que devant le Conseil d'Etat, et par laquelle il a été statué sur la validité de l'arrêté préfectoral, n'était pas raisonnable quant à sa durée. Le Gouvernement a mis en

exergue la complexité de l'affaire et a argué également du fait que le requérant avait déposé une requête similaire devant le tribunal administratif de Strasbourg et que le Conseil d'Etat avait estimé opportun d'examiner les deux affaires concomitamment.

Quant à la complexité de l'affaire, le requérant soutient qu'elle ne présentait aucun caractère de complexité particulière. Le Préfet avait manifestement commis une erreur de droit en utilisant une base légale qui n'avait plus cours. La seule question qui aurait pu se poser était celle de savoir si l'existence de la loi du 2 janvier 1970 n'excluait pas nécessairement la loi locale de 1900 ou voire même si, pour les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, la loi locale était applicable par priorité à la loi du 2 janvier 1970. A l'évidence, et cela résulte des conclusions du commissaire du Gouvernement, la loi de 1970 était plus libérale que la loi locale de 1900. Or, il existe un principe fondamental en droit français qui veut que la mesure la plus favorable prenne le pas sur la mesure la moins favorable et que, dans le cas où le texte général, notamment le texte de la loi de 1970 qui s'applique sur l'ensemble du territoire national, était plus libéral que la loi locale, ce texte aurait dû normalement s'appliquer au lieu et place de la loi locale, et ce d'autant que l'article 35 de cette dernière, appliqué en l'espèce, constituait une sanction.

On peut dire d'une manière générale que l'affaire ne présentait pas un caractère de complexité de fait ou de droit particulière. Enfin le requérant n'est pas convaincu par l'argument du Gouvernement, selon lequel le deuxième recours déposé par le requérant dans une affaire similaire, a aussi contribué à retarder quelque peu la procédure devant le Conseil d'Etat qui a estimé opportun de statuer en même temps sur les deux litiges.

En conclusion, le requérant estime que la condition du "délai raisonnable", énoncée au paragraphe 1er de l'article 6 de la Convention, n'a pas été respectée.

EN DROIT

Le requérant se plaint de la durée de la procédure relative à un recours dont il a saisi les juridictions administratives françaises en date du 29 novembre 1978. Le Conseil d'Etat a clos la procédure mise en cause par un arrêt rendu le 27 juillet 1984.

Par ce recours, le requérant, considérant que l'arrêté du Préfet de la Moselle du 23 août 1978 qui lui avait interdit ses activités professionnelles en tant qu'agent d'affaires, en application de l'article 35 de la "loi locale" sur l'exercice des professions du 26 juillet 1900, reposait sur une base légale erronée, a demandé d'une part l'annulation de cet arrêté et d'autre part la réparation du préjudice prétendument subi.

Le requérant allègue la violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention considérant que la durée de la procédure devant les juridictions administratives françaises ne répond pas à la condition du "délai raisonnable" posée au paragraphe 1er (art. 6-1) de cette disposition de la Convention. D'autre part, il soutient avoir subi un préjudice consécutif à la durée excessive de la procédure.

D'entrée le Gouvernement a fait valoir que le requérant disposait d'une voie de recours interne soit une action en dommages et intérêts, pour mettre en cause la responsabilité de l'Etat à raison de la durée prétendument excessive de la procédure engagée devant le juge administratif.

D'autre part, le Gouvernement a plaidé l'inapplicabilité au cas d'espèce de l'article 6 (art. 6) de la Convention, dans la mesure où le contentieux de la légalité soumis à la juridiction

administrative est étranger, par sa nature, au champ d'application de l'article 6 (art. 6). En outre cette disposition de la Convention exige un lien direct entre "la contestation" et "le droit" en cause, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Subsidiairement, pour le Gouvernement la complexité de l'affaire et la portée de la décision à rendre nécessitaient un examen approfondi de l'affaire. Il ne saurait dès lors être soutenu que la condition du "délai raisonnable" n'ait pas été respectée.

La Commission est appelée à se prononcer d'abord sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

A cet égard, la première question qui se pose est celle de savoir s'il y a eu, en l'espèce, "contestation" relative à un "droit" au vu des principes adoptés par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans sa jurisprudence (voir notamment Cour Eur. D.H., arrêt Benthem du 23 octobre 1985, série A no 97, pp. 14-15 par. 32).

Devant la Commission, le requérant a soutenu que les décisions des juridictions administratives qui ont statué sur son recours ont été déterminantes quant à son droit de continuer à exercer sa profession, droit qu'il considère comme un droit de caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Aux yeux du Gouvernement, le requérant en saisissant les juridictions administratives s'est borné à faire constater par le juge, au moyen d'un recours pour excès de pouvoir, la violation par un acte administratif, soit en l'espèce l'arrêté préfectoral du 23 août 1978, d'une règle de droit. Or, en droit français, un tel recours aurait un caractère objectif. Le juge de l'excès de pouvoir examinerait la légalité d'un acte pris par l'autorité administrative dans un but d'intérêt général et non pas pour arbitrer entre des droits privés ou imposer des obligations de caractère civil. Le contentieux de la légalité des actes administratifs devant les juridictions administratives serait, dès lors, étranger par sa nature au domaine d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention. De surcroît, cette disposition de la Convention ne saurait s'appliquer en l'occurrence, en raison de ce que la procédure mise en cause n'était pas directement déterminante pour le droit revendiqué par le requérant d'exercer les professions visées par la loi du 2 janvier 1970.

En l'espèce, la Commission constate que le requérant a formellement demandé l'annulation de l'acte administratif lui interdisant l'exercice de sa profession, considérant que celui-ci reposait sur une base légale erronée et il a assorti son action d'une demande en dommages et intérêts. Le requérant a donc poursuivi un premier objectif, celui de faire constater par le juge administratif la violation d'une règle de droit par un acte administratif et d'obtenir réparation du préjudice qui, selon lui, en est résulté. Toutefois, en ce faisant, le requérant visait aussi le droit de pouvoir reprendre ses activités professionnelles d'agent d'affaires, et ce conformément aux dispositions de la loi du 2 janvier 1970 régissant la profession immobilière, applicable en l'espèce.

La Commission reconnaît par conséquent qu'une "contestation" relative à un "droit" auquel le requérant prétendait, celui de continuer à exercer ses activités professionnelles d'agent d'affaires, a surgi en l'espèce et a été tranchée par les juridictions administratives.

Quant à la question de savoir si le droit de continuer à exercer cette profession avait un caractère "civil" et si, ainsi que le prétend le requérant, ce droit a été affecté, la Commission rappelle que la notion de "droits et obligations de caractère civil" est une notion autonome sous l'angle de la Convention et qu'elle ne peut être interprétée seulement par référence au droit interne (Cour

Eur. D.H., arrêt König du 28 juin 1978, série A no 27, pp. 29-30 par. 88-89). Pour dire s'il s'agit d'un "droit" sous l'angle de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), il convient de tenir compte de son "contenu matériel et de ses effets, de l'objet et du but de la Convention ainsi que des systèmes de droits internes des autres Etats contractants (arrêt König précité et Kaplan c/Royaume-Uni, rapport Comm. 17.7.80, par. 133-134 D.R. 21 p. 58).

Il ne suffit pas qu'il y ait, comme dans le cas d'espèce, existence d'une "contestation". Il faut encore, ainsi que la Cour l'a déclaré dans l'affaire Le Compte, Van Leuven et De Meyere que "la contestation ait porté sur des droits et obligations de caractère civil c'est-à-dire que l'issue de la procédure ait été déterminante pour un tel droit" (Cour Eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A no 43, p. 21 par. 46).

La Commission ne saurait souscrire à la thèse du Gouvernement suivant laquelle il manquait, en l'occurrence, une relation directe entre les procédures en question et le droit revendiqué par le requérant de continuer à exercer la profession d'agent d'affaires. Il est clair que l'interdiction prononcée par l'arrêté préfectoral du 23 août 1978 tendait à lui ôter le droit de continuer à exercer ses activités professionnelles.

La Commission considère qu'en l'espèce le droit revêt un caractère analogue à ceux des droits en cause dans l'affaire König en ce qu'il s'agit d'un droit de se livrer à une activité commerciale dans le secteur privé, encore que soumis à une autorisation et à un contrôle administratif dans l'intérêt public (arrêt König précité, par. 92-93 et rapport Comm. Kaplan précité, par. 138).

La Commission en conclut que le droit en cause avait un caractère privé. Il s'agissait dès lors d'un droit civil au regard de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention et la "contestation" portée devant les juridictions administratives était "déterminante" pour le droit revendiqué par le requérant de continuer à exercer la profession d'agent d'affaires. L'article 6 (art. 6) de la Convention est donc d'application.

Le Gouvernement défendeur soulève ensuite une exception d'irrecevabilité tirée de ce que l'épuisement des voies de recours internes ne serait pas réalisé en l'espèce.

La Commission rappelle qu'à maintes reprises elle a affirmé que l'épuisement des voies de recours internes n'implique l'utilisation des voies de droit que pour autant qu'elles sont efficaces ou suffisantes c'est-à-dire susceptibles de remédier à la situation en cause.

Le Gouvernement a soutenu, ainsi qu'il a déjà eu l'occasion de le faire lors des débats devant la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Bozano (voir Cour Eur. D.H., arrêt Bozano du 18 décembre 1986, série A no 111, p. 21 par. 49) qu'il échet de distinguer selon que la violation alléguée "se poursuit" ou, comme en l'espèce, "a cessé". Ce que recherche une personne qui se prétend victime d'une violation qui a pris fin, en saisissant les organes de la Convention, c'est, d'une part, la constatation qu'il y a eu atteinte à ses droits garantis par la Convention et, d'autre part, la réparation du préjudice subi, celle-ci ne pouvant consister en l'espèce, puisque la violation alléguée a cessé, que dans l'octroi d'une indemnité. Or, l'unique moyen de redressement consistait en une "action indemnitaire".

En conséquence, d'après le Gouvernement, avant de s'adresser à la Commission, le requérant aurait dû mettre en cause devant le juge interne la responsabilité de l'Etat au moyen d'une action en dommages et intérêts. A l'appui de sa thèse, le Gouvernement cite un arrêt

d'Assemblée du 29 octobre 1978, l'arrêt Darmont, dans lequel le Conseil d'Etat avait jugé qu'"en vertu des principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique, une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à indemnité". Dans ses conclusions le commissaire du Gouvernement citait, parmi les circonstances de nature à engager la responsabilité de l'Etat, le cas où le dommage résulterait du retard excessif mis par le juge à statuer. Et le Gouvernement de conclure que cette voie de recours permettait au requérant d'obtenir la réparation du préjudice allégué et constituait bien un recours efficace au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention, recours qui au demeurant reste toujours ouvert au requérant.

Le requérant pour sa part a soutenu qu'une action en responsabilité de l'Etat n'avait, dans les circonstances de l'espèce, aucune chance d'aboutir et ne constituait, dès lors, pas un recours efficace permettant d'obtenir au plan interne réparation du préjudice allégué.

Il est vrai que la Cour a déclaré que "la saisine du juge administratif au titre de la responsabilité de la puissance publique constitue sans conteste, dans certains cas, une voie de recours vraisemblablement efficace et suffisante aux fins de l'article 26 (art. 26) de la Convention" (arrêt Bozano précité par. 49).

La Commission considère toutefois que tel n'est pas le cas en l'espèce. Elle relève à cet égard que le Gouvernement n'a pas cité d'autre jurisprudence que celle, déjà ancienne et demeurée isolée, de l'arrêt Darmont de 1978. A plus forte raison n'a-t-il pas été en mesure de citer un exemple où le Conseil d'Etat aurait décidé qu'une juridiction française avait commis une faute lourde à raison de la durée excessive de la procédure engagée devant elle.

La Commission considère dès lors que l'action en responsabilité de l'Etat ne pouvait constituer, dans les circonstances de l'espèce, un recours efficace au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention.

Il s'ensuit que l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée à cet égard par le Gouvernement français ne saurait être retenue.

Enfin, la Commission a examiné le grief du requérant au titre de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui reconnaît notamment à toute personne le 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.

Elle rappelle à cet égard que la question de savoir si une procédure a excédé le délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, doit s'apprécier dans chaque cas d'espèce suivant les circonstances de la cause (Cour Eur. D.H., arrêt König du 28 juin 1978, série A no 27, p. 34 par. 99) et que les critères à prendre en considération à cette fin, tels qu'ils ont été dégagés dans la jurisprudence, sont essentiellement la complexité de l'affaire, la manière dont elle a été traitée par les autorités judiciaires et la conduite des parties. En matière civile, par ailleurs, l'exercice du droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable est subordonné à la diligence de la partie intéressée (Cour Eur. D.H. arrêt Capuano du 27 juin 1987, série A no 119, p. 11 par. 23 et suiv.).

En l'espèce, le point de départ de la période à prendre en considération par la Commission quant à la durée de la procédure se situe au 29 novembre 1978, date à laquelle le requérant a saisi les juridictions administratives de son recours. La procédure a été close par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 27 juillet 1984. Elle a

donc duré près de six ans.

La Commission estime que la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête mais 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. La Commission constate d'autre part que la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs la Commission

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés

Le Secrétaire
de la Commission

Le Président
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

(C.A. NØRGAARD)