CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 48309/99
présentée par Jiří KILIÁN
contre la République tchèque

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 3 février 2004 en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,
A.B. BAKA,
L. LOUCAIDES
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,
Mme W. THOMASSEN,
M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,
et de Mme S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 27 avril 1999,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Jiří Kilián, est un ressortissant tchèque, né en 1950 et résidant à Brno. Il est représenté devant la Cour par Me M. Čech, avocat au barreau tchèque.

Le gouvernement est représenté par son agent, M. V. Schorm.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Selon le gouvernement, le requérant s'adressa en octobre 1995 au service d'architecture de la ville de Brno afin d'obtenir un avis d'évaluation sur son projet de construction d'une station-service à gaz dans le cadastre de Brno-Bosonohy. Le 15 novembre 1995, il aurait tenté d'obtenir la modification de cet avis, qui lui était défavorable, en commettant une infraction de corruption (pour laquelle il fut condamné le 13 août 1997).

Procédure administrative

Le 24 avril 1996, le requérant demanda à l'office de construction auprès de la mairie de l'arrondissement *(stavební úřad Úřadu městské části)* de Brno-Bosonohy (« l'autorité administrative compétente ») d'engager une procédure d'aménagement du territoire *(územní řízení)*, tendant à se voir délivrer un permis de construction d'une station-service à gaz sur des terrains dont il était copropriétaire.

Le 6 mai 1996, l'office de construction suspendit la procédure et invita le requérant à compléter sa demande par certains documents, et ce avant le 30 juin 1996. Le 27 mai 1996, le requérant lui fit parvenir un des quatre documents sollicités, alléguant qu'il avait par son envoi initial satisfait aux autres exigences et que l'obligation de soumettre un des documents en question n'était pas prévue par la loi.

Le 21 octobre 1996, l'autorité administrative compétente prononça l'extinction de l'instance *(zastavení řízení)* en vertu de la loi no 71/1976 sur les constructions, au motif que le requérant n'avait pas dûment complété sa demande.

Le 15 novembre 1996, le requérant fit appel de cette décision auprès du département de construction et d'aménagement du territoire auprès de la ville de Brno *(odbor územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna)* (« l'autorité administrative supérieure »), alléguant que sa demande avait été étayée par toutes les pièces exigées par la loi et se plaignant de ce que

l'autorité administrative compétente n'avait pas spécifié les documents manquants.

Le 6 janvier 1997, l'autorité administrative supérieure confirma la décision du 21 octobre 1996, et ce après avoir réexaminé les points de fait et de droit, en vertu des articles 58 et 59 du code de procédure administrative. Tout en admettant que l'obligation de soumettre l'un des documents litigieux n'était pas prévue par la loi, elle releva que cette obligation résultait d'un arrêté de la municipalité de Brno établissant les parties obligatoires du plan d'occupation des sols. Elle ne s'estima pas compétente pour réexaminer un autre point litigieux, au motif qu'il relevait du domaine de compétence de la mairie de l'arrondissement.

Procédure judiciaire

Le 6 mars 1997, le requérant introduisit une action devant le tribunal régional *(krajský soud)* de Brno, demandant l'annulation de la décision du 6 janvier 1997 en raison de son illégalité et considérant qu'aucune loi ne prévoyait l'obligation de soumettre les documents demandés par les autorités administratives.

Le 20 août 1997, le tribunal prononça l'extinction de l'instance, relevant qu'en vertu de l'article 248-2 e) du code de procédure civile les tribunaux n'étaient pas compétents pour réexaminer les décisions administratives de caractère procédural. Elle constata entre autres :

> « Les décisions de caractère procédural comprennent non seulement les décisions liées au déroulement de la procédure, mais aussi les décisions qui ne concernent pas directement les droits découlant pour la partie à la procédure du droit matériel mais qui ont trait à des droits prévus par les dispositions de caractère procédural. La décision d'éteindre une instance, motivée par l'omission d'éliminer les vices de la demande, fait sans doute partie de cette catégorie. (...) Il est logique que la décision attaquée, par laquelle il a été statué sur le recours introduit à l'encontre d'une décision de caractère procédural, ne peut être que de caractère procédural également. Il s'ensuit que la décision attaquée en l'espèce est exclue du réexamen, en vertu de l'article 248 2 e) du code de procédure civile. Le tribunal ne peut donc que prononcer l'extinction de l'instance selon l'article 250d-3 du code. »

Le 31 octobre 1997, le requérant introduisit un recours constitutionnel *(ústavní stížnost)* dirigé contre la décision du tribunal régional. Selon lui, ne saurait être considérée comme ayant un caractère procédural au sens de l'article 248-2 e) du code de procédure civile une décision qui tranche le fond de l'affaire, même si elle est rendue en vertu des dispositions procédurales. Il soulignait que son but était la réalisation de son droit de propriété, qui avait été rendue impossible par les décisions administratives. Dès lors, il affirmait que ces décisions concernaient directement ses droits découlant du droit matériel, à savoir le droit de propriété. Partant, il se plaignait de la violation de son droit de faire réexaminer une décision administrative par un tribunal, droit garanti par l'article 36-2 de la Charte

des droits et libertés fondamentaux *(Listina základních práv a svobod)*, invoquant aussi les dispositions 4-4 de ladite Charte et 87-1 d) de la Constitution.

Le 9 novembre 1998, la Cour constitutionnelle *(Ústavní soud)* rejeta le recours du requérant comme manifestement mal fondé, considérant que la décision du tribunal régional était conforme à la loi. Elle releva que la décision administrative d'éteindre l'instance n'avait pas porté atteinte aux droits du requérant au sens de l'article 36-2 de la Charte, entraînant simplement un changement de sa position dans la procédure.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Charte des droits et libertés fondamentaux

Aux termes de l'article 36-2, celui qui affirme avoir été lésé dans ses droits par une décision d'une autorité administrative peut s'adresser au tribunal en lui demandant de réexaminer la légalité d'une telle décision, à moins que la loi ne dispose autrement. Toutefois, le réexamen des décisions relatives aux droits et libertés fondamentaux selon la Charte ne saurait être exclu de la compétence du tribunal.

Code de procédure civile (version en vigueur au moment des faits)

En vertu de l'article 244, les juridictions administratives réexaminent, sur la base des actions ou recours, la légalité des décisions rendues par des autorités de pouvoir public.

Jusqu'au 31 décembre 2000, l'article 248-2 e) disposait que les tribunaux ne pouvaient pas réexaminer les décisions des autorités administratives ayant le caractère provisoire, procédural ou disciplinaire. Depuis le 1er janvier 2001, date d'entrée en vigueur de l'amendement no 30/2000, cette disposition prévoit que les tribunaux ne peuvent pas réexaminer les décisions des autorités administratives ayant le caractère provisoire ou disciplinaire et les décisions qui déterminent le déroulement de la procédure administrative.

Selon l'article 250-2, une action administrative peut être introduite par une personne physique ou morale qui prétend être, en tant que partie à la procédure administrative, lésée dans ses droits par une décision administrative. En vertu de l'article 250d-3, le tribunal prononce l'extinction de l'instance si, entre autres, l'action est dirigée contre une décision qui ne peut pas faire l'objet du réexamen judiciaire.

Arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 juin 2001

Cet arrêt a été rendu à la suite de plusieurs recours contestant la conception de la justice administrative tchèque, qui permettait aux tribunaux

de réexaminer uniquement la légalité des décisions administratives (et non pas les faits) et qui ne prévoyait aucun recours contre une décision rendue par un tribunal administratif. Par cet arrêt, la cinquième partie du code de procédure civile régissant la justice administrative a été annulée avec effet au 1er janvier 2003, date à laquelle la nouvelle réglementation est entrée en vigueur.

Selon l'avis de la juridiction constitutionnelle, le système de l'époque n'assurait pas une protection judiciaire contre la conduite et les interventions illégales de l'administration publique, qui n'avaient pas la forme et le caractère d'une décision administrative, et les tribunaux administratifs ne pouvaient pas décider sur la validité des actes de l'administration publique. Les dispositions concernées du code de procédure civile ne prévoyaient que le contrôle de la légalité, sans tenir compte des circonstances concrètes de l'affaire, ce qui était selon la Cour constitutionnelle contraire à l'article 6 § 1 de la Convention. De plus, toute personne dont les droits ont été concernés par une décision administrative n'avait pas la possibilité de s'adresser au tribunal ; et même si elle l'avait, elle ne pouvait pas obtenir la réalisation de son droit à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. La décision judiciaire rendue à l'issue de ce procès était définitive, ce qui avait pour conséquence les divergences dans la jurisprudence, et le caractère définitif de certaines décisions (dont celle sur l'extinction de l'instance) pouvait aboutir à un déni de justice.

GRIEF

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de l'impossibilité de faire réexaminer par un tribunal les décisions administratives rendues en l'espèce.

EN DROIT

Le requérant se plaint de s'être vu refuser un réexamen judiciaire des décisions rendues en l'espèce par des autorités administratives. Il invoque à cet égard l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente dispose comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

1. Le Gouvernement soulève d'abord une exception d'incompatibilité *ratione materiae*, alléguant que le requérant n'avait devant le tribunal aucune prétention défendable ayant trait à un droit ou une obligation de caractère civil au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Selon lui, le requérant a manqué à remplir les conditions fixées par la loi, faute d'avoir coopéré avec les autorités et complété les documents nécessaires, et n'a donc pas permis aux autorités nationales de décider sur le fond. Le Gouvernement affirme que si le requérant s'était conformé au procédé requis, il aurait pu obtenir une décision sur le fond qui n'aurait pas été exclue de l'examen judiciaire en application de l'article 248-2 e) du code de procédure civile. Il allègue par ailleurs que les exigences des autorités administratives se fondaient sur la législation en vigueur et que l'office de construction agissait de bonne foi et conformément à la loi. Enfin, la décision d'éteindre une procédure constitue selon le Gouvernement une décision de nature purement procédurale qui n'empêche en rien le requérant d'entamer une nouvelle procédure.

Le requérant soutient en revanche que les exigences des autorités administratives étaient excessives et qu'elles avaient pour but de leur permettre d'éteindre l'instance sans que ces autorités soient amenées à examiner le fond de l'affaire. Il rappelle également que le projet de construction en cause concernait les terrains dont il était copropriétaire. Le requérant est d'avis que le justiciable devrait en toute hypothèse avoir la possibilité de saisir un tribunal indépendant afin de faire réexaminer une décision négative d'une autorité administrative et de faire vérifier si cette dernière n'a pas enfreint la loi ou dépassé les limites de sa marge d'appréciation.

La Cour rappelle qu'elle a déjà eu l'occasion de dire que l'issue d'une procédure relative à des plans d'aménagement du territoire et à des constructions est déterminante pour des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (*Ortenberg c. Autriche*, arrêt du 25 novembre 1994, série A n° 295-B, § 28 ; *Bryan c. Royaume-Uni*, arrêt du 22 novembre 1995, série A n° 335-A, § 31).

Dans le cas d'espèce, le requérant a attaqué devant le tribunal une décision administrative par laquelle la procédure tendant à la délivrance d'un permis de construire avait été éteinte. Ce faisant, il voulait éviter une atteinte à ses droits patrimoniaux car il estimait que la non-délivrance dudit permis compromettrait la jouissance de son droit de propriété sur le terrain. Selon la Cour, le requérant pouvait donc soutenir de manière défendable qu'il avait en droit tchèque le droit d'exercer ses prérogatives de propriétaires par la construction d'une station-service sur ses terrains.

Pour ce qui est du caractère justifié ou non des exigences des autorités administratives (exigences auxquelles le requérant n'a pas satisfait, s'étant ainsi lui-même, selon le Gouvernement, privé de la possibilité d'obtenir une décision sur le fond), la Cour note que ceci a justement constitué le point de discorde entre les autorités administratives et le requérant et, partant, la raison même de sa saisine du tribunal.

Dès lors, compte tenu du lien étroit existant entre la procédure engagée par le requérant et les répercussions de l'issue de ladite procédure sur sa propriété, le droit en question revêtait selon la Cour un caractère « civil » et l'article 6 § 1 est applicable au cas d'espèce.

Par conséquent, la Cour ne saurait accueillir l'exception d'incompatibilité soulevée par le Gouvernement.

2. Quant au bien-fondé de la requête, les griefs du requérant ont trait au droit d'accès à un tribunal doté de plénitude de juridiction et à l'absence complète du réexamen judiciaire des décisions administratives rendues en l'espèce. Il en irait ainsi non seulement de la Cour constitutionnelle, dont le contrôle se limite aux questions de droit constitutionnel, mais surtout du tribunal régional agissant en tant que juridiction administrative.

Le Gouvernement admet qu'en l'occurrence, l'accès du requérant à la juridiction administrative a été restreint en vertu de l'article 248-2e) du code de procédure civile, mais renvoie à la décision de la Cour constitutionnelle confirmant que cette disposition a été interprétée correctement par le tribunal régional ; il ne s'agissait donc pas d'une exception illicite. Pour ce qui est du but de cette restriction, le Gouvernement affirme qu'il serait contre-productif si les tribunaux devaient examiner toutes les décisions administratives, en particulier celles de nature procédurale. Même si les dispositions du code de procédure civile concernant la justice administrative ont été modifiées ultérieurement, l'on ne saurait selon le Gouvernement en déduire que les normes régissant à l'époque des faits l'admissibilité d'une action administrative ne poursuivaient pas des buts légitimes, à savoir la séparation des pouvoirs et une bonne administration de justice. Le Gouvernement considère enfin que la limitation susmentionnée était proportionnelle aux buts poursuivis car si le requérant n'a pas obtenu une décision sur le fond de sa demande, c'est parce qu'il n'a pas fourni aux autorités administratives la coopération nécessaire. Par ailleurs, s'il l'avait souhaité, il aurait pu à tout moment entamer une nouvelle procédure.

Le requérant argue que même si les autorités administratives avaient en l'espèce rendu une décision sur le fond, le tribunal compétent n'aurait pu réexaminer que les points de droit, n'ayant pas été doté (à l'époque des faits) de pleine juridiction. Dans ces circonstances, le tribunal aurait dû, selon lui, suspendre la procédure au motif que l'article 248-2 e) du code de procédure civile était contraire à un traité international, à savoir la Convention, et soumettre l'affaire à la Cour constitutionnelle. Puis, bien que

le requérant eût lui-même invoqué cette contradiction dans son recours constitutionnel, la Cour constitutionnelle l'a débouté.

Dans ce contexte, le requérant considère comme essentiel le fait que depuis le 1er janvier 2001, la disposition modifiée de l'article 248-2 e) du code de procédure civile ne faisait plus mention de décisions « de nature procédurale », et qu'avec effet au 1er janvier 2003, la Cour constitutionnelle a annulé toute la partie du code de la procédure civile régissant la justice administrative, entre autres parce qu'elle l'a jugée contraire à l'exigence d'un plein contrôle judiciaire contenue dans la Convention. Il s'ensuit selon le requérant que les dispositions qui lui étaient applicables n'étaient pas conformes à l'article 6 § 1 de la Convention et qu'il n'a donc pas eu la possibilité de soumettre ses contestations à un tribunal répondant aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ces griefs posent 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 ; il s'ensuit que la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

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

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président