SUR LA RECEVABILITE

de la requête N° 13487/88
présentée par Louis RIO
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 2 juillet 1991 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
J.A. FROWEIN
S. TRECHSEL
F. ERMACORA
G. JÖRUNDSSON
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. J.C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ

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 juin 1987 par Louis RIO contre la France et enregistrée le 7 janvier 1988 sous le No de dossier 13487/88 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement français le 22 mars 1990 ;

Vu les observations en réponse présentées par le requérant le 12 juillet 1990 ;

Vu les observations développées par les parties à l'audience du 2 juillet 1991 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant français né en 1914. Il demeure à Auch et exerce la profession d'avocat.

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant est président d'un Aéro-club à Auch et titulaire de licences de pilote d'avion et d'engins ultralégers motorisés (U.L.M.). Le 10 octobre 1984, le requérant fit l'objet d'une décision de retrait de ses licences de pilote d'avion et d'U.L.M. pendant quatre ans dont deux avec sursis par décision du directeur régional de l'aviation civile du Sud-Ouest sur avis de la commission régionale de discipline des navigants non professionnels.

Estimant que les commissions régionales de discipline n'avaient plus d'existence légale depuis un décret de mai 1982, le requérant assigna en référé le directeur de l'aviation civile, pris en son nom personnel, pour voie de fait constituant une faute inexcusable détachable de la fonction.

Par une ordonnance de référé rendue le 5 décembre 1984, le président du tribunal de grande instance de Bordeaux se déclara incompétent, aucune voie de fait portant atteinte à une liberté individuelle ne pouvant être constatée.

Par arrêt du 19 mars 1985, la Cour d'appel de Bordeaux confirma l'ordonnance déclinatoire de compétence rendue en première instance et condamna le requérant à payer au directeur de l'aviation mis en cause 5.000 francs à titre de dommages et intérêts en raison des termes injurieux utilisés par le requérant à l'égard de son adversaire, termes caractérisant la faute dans l'exercice du droit d'ester en justice.

Par arrêt du 16 décembre 1986, la Cour de cassation rejeta le pourvoi du requérant et le condamna en sus, vu les dispositions de l'article 628 du nouveau Code de procédure civile, à une amende de 15.000 francs pour recours abusif.

La Cour de cassation s'exprima comme suit :

"Et, sur le second moyen :

Attendu que M. Rio fait encore grief à l'arrêt attaqué de l'avoir condamné à payer 5.000 F à titre de dommages-intérêts à M. Foillard, alors que le juge des référés n'a pas le pouvoir de sanctionner par des dommages-intérêts les fautes éventuelles commises dans l'action en justice exercée devant lui, de sorte qu'aurait été violé l'article 484 du nouveau code de procédure civile ;

Mais attendu qu'il appartient à toutes les juridictions, y compris celles des référés, de statuer sur la réparation du préjudice né des termes mêmes de l'assignation qui les a saisies ; qu'en l'espèce la cour d'appel a constaté que dans son assignation délivrée le 16 novembre 1984, M. Rio avait qualifié la décision de M. Foillard, "d'assassinat disciplinaire" et "d'odieuse mesure discriminatoire", l'accusait d'avoir substitué à la Commission de discipline un "comité de salut public", de s'être comporté en justicier sinistre et d'avoir commis le crime de "forfaiture" ; que la cour d'appel a pu estimer que ces termes insultants étaient constitutifs d'une faute dont M. Rio devait réparation à M. Foillard ; que le second moyen n'est donc pas davantage fondé que le premier et que le pourvoi, manifestement abusif, est dépourvu du moindre fondement ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi.

Et, vu les dispositions de l'article 628 du nouveau code de procédure civile, condamne le demandeur envers le Trésor public, à une amende de quinze mille francs..."

GRIEFS

Le requérant allègue la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention.

1. Il se plaint d'abord de ce que les juridictions judiciaires se soient, à tort, déclarées incompétentes pour connaître d'une demande d'annulation d'une sanction disciplinaire prononcée par un fonctionnaire dont les décisions constituaient une voie de fait portant atteinte à la liberté de circuler.

2. Il se plaint ensuite d'avoir été condamné par la Cour de cassation à payer une amende de 15.000 francs pour recours abusif. Il n'aurait de ce fait pas bénéficié d'un procès équitable.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La présente requête a été introduite le 13 juin 1987 et enregistrée le 7 janvier 1988.

Le 2 octobre 1989, la Commission a décidé, en application de l'article 42 par. 2 b), devenu article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le 7 février 1990, le Gouvernement défendeur a demandé une prorogation de délai au 1er mars 1990, prorogation qui lui a été accordée par le Président de la Commission.

Les observations du Gouvernement défendeur ont été présentées le 22 mars 1990.
Les observations du requérant ont été présentées le 12 juillet 1990.

Le 11 avril 1991, la Commission a décidé d'inviter les parties à présenter leurs observations au cours d'une audience contradictoire.

A l'audience du 2 juillet 1991, les parties étaient ainsi représentées :

Pour le Gouvernement :

- Mlle Michèle PICARD, 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 du Gouvernement français ;

- M. Luc CHOCHEYRAS, Conseiller de tribunal administratif, détaché à la Sous-direction des Droits de l'Homme de la Direction des affaires juridiques du Ministère des Affaires Etrangères,

- M. Laurent TRUCHOT, Magistrat à la Direction des affaires civiles et du Sceau du Ministère de la Justice, en qualité de conseils.

Le requérant en personne : Maître Louis RIO, avocat au barreau d'Auch.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint en premier lieu de ce que les juridictions de l'ordre judiciaire se soient déclarées incompétentes pour connaître du litige porté devant elles. Il invoque à cet égard l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, considérant qu'il n'a pas bénéficié d'un procès équitable.

Le Gouvernement défendeur soulève d'emblée une exception tirée de ce que cette disposition de la Convention n'est pas applicable à la procédure dénoncée, au motif que celle-ci ne met pas directement en cause des droits et obligations de caractère civil. Selon lui, l'amende dont le requérant est redevable a été infligée à l'occasion d'un litige portant sur une condamnation à des dommages et intérêts. Le Gouvernement insiste sur la nature même de ces dommages et intérêts qui, selon lui, réparent un préjudice né d'une faute commise à l'occasion de l'action en justice, exercée dans un procès portant sur l'annulation d'une décision administrative. A l'appui de son argumentation, il rappelle que la Commission a estimé dans une affaire similaire qu'une procédure, bien qu'ayant abouti à une condamnation du requérant à des dommages et intérêts à l'occasion de l'action intentée par lui et ayant échouée, n'avait pas impliqué une décision sur des droits et obligations de caractère civil, et que par conséquent l'article 6 (art. 6) n'était pas applicable (N° 8569/79, déc. 8.5.85, D.R. 42 p. 23).

Le requérant, quant à lui, affirme que l'article 6 (art. 6) de la Convention est applicable à la procédure qui, selon lui, concerne le droit de circuler dont la nature est, sans conteste, civile.

La Commission rappelle qu'en ce qui concerne les décisions judiciaires litigieuses, elle a pour seule tâche conformément à l'article 19 (art. 19) de la Convention, d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties Contractantes. En particulier, elle n'est pas compétente pour examiner une requête relative à des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où ces erreurs lui semblent susceptibles d'avoir entraîné une atteinte aux droits et libertés garantis par la Convention. La Commission se réfère sur ce point à sa jurisprudence constante (cf. par exemple No 458/59, déc. 29.3.60, Annuaire 3 pp. 223, 237 ; N° 5258/71, déc. 8.2.73, Recueil 43 pp. 71, 77 ; No 7987/77, déc. 13.12.79, D.R. 18 pp. 31, 61).

En l'espèce, par les décisions d'incompétence rendues par les juridictions judiciaires, il n'a pas été statué sur des droits de caractère civil, au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention. En effet, il était loisible au requérant de saisir la juridiction administrative, ce qu'il n'a pas fait, pour contester la validité de la décision lui retirant ses licences de pilote.

Il s'ensuit que sur ce point la requête est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint encore de ce que la Cour de cassation lui a infligé une amende de 15.000 francs pour recours abusif. Il n'aurait de ce fait pas bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le Gouvernement défendeur se place tout d'abord sur le terrain de l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention au cas d'espèce. Il réitère que l'amende infligée au requérant a eu pour objet de sanctionner l'exercice abusif du droit d'ester en justice, droit qui n'a jamais été considéré dans la jurisprudence des organes de la Convention comme revêtant un caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Le Gouvernement dénie également tout caractère pénal à l'infliction de l'amende pour recours abusif. A cet

égard, il fait valoir que cette sanction n'est pas de celles, qui par nature, ressortissent à la matière pénale et que le manquement sanctionné par l'amende ne présente aucune des caractéristiques de l'infraction pénale.

A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que les principes énoncés à l'article 6 (art. 6) n'ont pas été méconnus, notamment en ce qui concerne le droit d'accès à un tribunal et les droits de la défense.

Le requérant ne discute pas l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention mais se borne à affirmer, d'une part, qu'il n'a pas été jugé équitablement au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention car son pourvoi ne saurait être qualifié d'abusif et, d'autre part, qu'une amende "aussi lourde" porte atteinte au droit d'accès à la justice lorsque la sanction intervient dans des conditions inattendues et inacceptables.

Quant à la question de savoir si les dispositions de l'article 6 (art. 6) de la Convention sont applicables à la situation dénoncée, la Commission estime qu'elle peut rester ici indécise car même si l'on devait répondre par l'affirmative à cette question, le grief du requérant est, en tout état de cause, irrecevable pour les motifs exposés ci-après.

La question qui se pose en l'occurrence à la Commission est de savoir si le requérant a bénéficié d'un procès équitable, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, d'une part, en raison de sa condamnation à une amende pour recours abusif devant la Cour de cassation, en application de l'article 628 du nouveau Code de procédure civile, d'autre part, en raison de ce que l'arrêt de la Cour de cassation du 16 décembre 1986 ne donne aucune motivation spécifique quant à l'aspect abusif du recours.

La Commission et la Cour ont affirmé à plusieurs reprises (Cour Eur. D.H., arrêt Delcourt du 17 janvier 1970, série A n° 11, p. 14, par. 25 et arrêt Monnell et Morris du 2 mars 1987, série A n° 115, p. 21, par. 5, et N° 8603/79 et autres, Crociani, Palmiotti, Tanassi et Lefebvre d'Ovidio c/Italie, déc. 18.12.80, D.R. 22 p. 147), que l'article 6 (art. 6) de la Convention n'astreint pas les Etats contractants à créer des cours d'appel ou de cassation. Néanmoins, un Etat qui se dote de juridictions de cette nature a l'obligation de veiller à ce que les justiciables jouissent auprès d'elles des garanties fondamentales de l'article 6 (art. 6) (voir mutatis mutandis, Cour Eur. D.H., arrêt dans l'affaire "Relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique" du 23 juillet 1968, série A n° 6, p. 33, par. 9).

La Commission observe que l'article 6 (art. 6) n'interdit pas aux Etats contractants d'édicter les réglementations régissant l'accès des justiciables à une juridiction de recours, pourvu que ces réglementations aient pour but d'assurer une bonne administration de la justice (No 6916/75, déc. 8.10.76, D.R. 6 p. 107 ; No 8407/78, déc. 6.5.80, D.R. 20 p. 179). La réglementation relative à la saisine d'une juridiction de recours vise assurément la bonne administration de la justice (voir mutatis mutandis No 11122/84, déc. 2.12.85, D.R. 45 p. 246 et No 10857/84, déc. 15.7.86, D.R. 48 p. 106).

La réglementation contestée en l'occurrence est celle qui, en matière de recours jugé abusif, autorise la juridiction de l'ordre judiciaire, soit la Cour de cassation, à condamner la partie qui succombe à une amende qui ne saurait excéder 20.000 francs. Il s'agit là d'un système similaire à ceux en vigueur dans d'autres Etats contractants, et dont le but est de se prémunir contre des plaideurs téméraires, assurant ainsi une bonne administration de la justice en évitant de la sorte l'engorgement du rôle des juridictions, source d'allongement des procédures.

Par ailleurs, une autre question pourrait se poser si le montant exigé de l'intéressé était tel qu'il constituerait une réelle entrave à l'accès aux tribunaux, ainsi que cela pourrait se produire en matière de cautio judicatum solvi (voir No 6958/75, déc. 10.12.75, D.R. 3 p. 155 et No 7973/77, déc. 28.2.79, D.R. 17 p. 74).

En l'espèce on ne saurait affirmer que cette réglementation a eu un effet dissuasif sur le requérant puisqu'il a pu saisir la Cour de cassation, ce qu'il n'a d'ailleurs soutenu à aucun moment.

Il est vrai que la Cour de cassation dans le dispositif de son arrêt ne s'explique pas de manière spécifique sur le caractère abusif du recours.

La Commission reconnaît que, dans certaines circonstances particulières, l'absence de motivation d'un jugement peut mettre en jeu le droit à un procès équitable que garantit l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (voir Hatjianastasiou c/Grèce, rapp. Comm. 6.6.91, par. 50, à paraître). Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

En effet, il ressort de l'arrêt de la Cour de cassation que celle-ci a amplement examiné les moyens qui lui étaient soumis. Elle a dûment motivé le rejet du pourvoi introduit devant elle contre l'arrêt de la cour d'appel de Bordeaux qui avait condamné le requérant à verser à son adversaire 5.000 francs de dommages et intérêts, en relevant notamment qu'il appartenait à toutes les juridictions, y compris celles des référés, de statuer sur la réparation du préjudice né des termes mêmes de l'assignation qui les avaient saisies.

Quant à la décision prise par la Cour de cassation d'imposer au requérant, avocat de profession, une amende de 15.000 francs pour recours abusif et au motif à l'appui de cette décision, la Commission observe que la Cour de cassation a rejeté le pourvoi et jugé celui-ci abusif en usant de considérants qui justifient non seulement le rejet au principal mais aussi le caractère abusif du pourvoi. Rien ne permet donc de conclure qu'en faisant application à la présente affaire de l'article 628 du nouveau Code de procédure civile, la Cour de cassation a pris une décision arbitraire ou que par ailleurs il y aurait eu entrave à l'accès aux tribunaux. Pour ce qui est de la procédure concernant l'imposition de l'amende, il est vrai que la Cour de cassation n'a pas donné au requérant l'occasion de se prononcer d'une manière spécifique sur le caractère abusif ou non du pourvoi. Néanmoins, eu égard à la nature particulière de cette amende et au lien étroit de celle-ci avec l'ensemble du litige soumis à la censure de la Cour de cassation, la Commission estime que l'on ne saurait considérer la procédure appliquée en l'occurrence comme inéquitable au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Il s'ensuit que, sur ce point également, la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)