CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 40096/98
présentée par Jean-Luc VERSINI
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 6 avril 2000 en une chambre composée de

Sir Nicolas Bratza, *président*,
M. J.-P. Costa,
Mme F. Tulkens,
M. W. Fuhrmann,
M. K. Jungwiert,
M. K. Traja,
M. M. Ugrekhelidze, *juges,*
et de Mme S. Dollé, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 novembre 1997 et enregistrée le 4 mars 1998,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant français, né en 1934 et résidant à La Colle-sur-Loup. Il est représenté devant la Cour par Me M. Puechavy, avocat au barreau de Paris.

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.

Le 28 janvier 1991, le maire de Calvi adressait à Mme Versini, mère du requérant et décédée entre-temps, une lettre dans laquelle il précisait que la commune envisageait l'ouverture d'une rue prolongée, indispensable au désenclavement du quartier. Il adressait, par ce même courrier, un imprimé de déclaration d'abandon du terrain nécessaire à l'emprise de la voie qui incluait une des parcelles appartenant à la famille Versini. Mme Versini répondait qu'elle n'était pas d'accord pour abandonner ladite parcelle. Le mois suivant, la famille Versini rejeta encore l'offre de la mairie pour une cession gratuite dans la limite des 10% de la superficie totale de la parcelle, avec indemnisation éventuelle pour la surface excédant ces 10%.

En 1992, les travaux furent exécutés ; la nouvelle voie amputa la propriété familiale de la parcelle susmentionnée ainsi que d'une partie importante d'une seconde parcelle.

Le 12 novembre 1992, la famille Versini engagea devant le tribunal de grande instance de Bastia une action tendant à obtenir à titre principal la restitution des terrains et l'allocation d'une somme de 50 000 francs français (FRF) à titre des dommages-intérêts et, subsidiairement, la nomination d'un expert aux fins de l'évaluation du préjudice subi.

Lorsque l'assignation fut délivrée le 12 novembre 1992 à la commune de Calvi, celle-ci ne constitué pas avocat devant le tribunal de grande instance. En conséquence, le juge de la mise en état, après avoir appelé l'affaire à l'audience du 11 mars 1993, rendit l'ordonnance de clôture le 6 mai 1993 et fixa l'audience au 30 septembre 1993. La commune de Calvi alors sollicita le rabat de l'ordonnance de clôture le 21 juillet 1993 et constitua avocat le 28 juillet 1993. Le tribunal accueillit cette demande le 30 septembre 1993. Jusqu'au jugement du 22 mai 1997, les parties échangèrent de nombreux mémoires, soit onze jeux de conclusions ; la commune déposa ses premières conclusions le 10 mars 1994, à la suite de deux injonctions de conclure rendues par le juge de la mise en état.

Le 6 décembre 1996, le requérant devint propriétaire exclusif des terrains litigieux.

Par jugement avant dire droit du 22 mai 1997, le tribunal de grande instance conclut que l'action de la commune de Calvi était constitutive d'une voie de fait et que les demandeurs avaient droit à une indemnisation, en vertu de l'article 545 du code civil, pour l'atteinte portée à leur droit de propriété. Il considéra, d'une part, que la théorie de la voie de fait qui prévoit une indemnisation, dans l'hypothèse où l'administration empiète illégalement sur une propriété privée, satisfaisait aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 et, d'autre part, que la demande en restitution des parcelles ne saurait être accueillie, en relevant pour ce dernier point les motifs suivants :

> « Attendu que le tribunal des conflits a rappelé à plusieurs reprises que les tribunaux de l'ordre judiciaire ne peuvent, alors même que l'implantation de l'ouvrage public sur une propriété privée a été constituée d'une voie de fait, ordonner sa démolition,

prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte sous quelque forme que ce soit, à son intégrité ou à son fonctionnement ; qu'ordonner la restitution desdites parcelles reviendrait à empêcher toute utilisation de la voie Albert 1er ; que le préjudice subi par les demanderesses ne peut être réparé que par l'allocation de dommages intérêts dont le montant pourra être justement évalué par un expert ».

Le tribunal désigna alors un expert avec pour mission d'évaluer le montant de l'indemnité. L'expert devait déposer son rapport avant le 30 octobre 1997. Toutefois, comme celui-ci déclina la mission au motif qu'il n'avait pas la qualité d'expert-géomètre, les demandeurs sollicitèrent auprès du tribunal, le 4 juillet 1997, son remplacement.

Par une ordonnance du 9 juillet, le juge chargé du contrôle des expertises nomma un deuxième expert, puis, le 16 septembre 1997, un troisième, le deuxième ayant aussi refusé la mission. Le troisième, n'ayant pas non plus accepté la mission, fut remplacé le 2 octobre 1997 par un quatrième puis, le 10 décembre 1997, par un cinquième qui lui accepta la mission. Ce dernier présenta une demande de consignation complémentaire sans avoir commencé ses opérations d'expertise. Une ordonnance du 2 février 1998, mais adressée au requérant le 24 mars 1998, fixait la consignation complémentaire à 9 802,18 francs ; elle précisait que cette somme devait être consignée avant le 19 mars 1998.

Les 3 avril, 12 mai, 22 juin et 7 juillet 1998, le juge de la mise en état invitait le cinquième expert à déposer son rapport en l'état, en vertu de l'article 280 du code de procédure civile, la partie demanderesse n'ayant pas versé la consignation complémentaire. Par une lettre du 9 juillet, le requérant invita l'expert à retarder le dépôt de son rapport afin de présenter, par voie d'incident devant le juge de mise en état, une demande de provision. Ce dernier déposa, le 31 juillet 1998, un rapport succinct de quatre pages dans lequel il concluait que l'une des deux parcelles litigieuses n'appartenait pas au requérant. Celui-ci s'est alors plaint auprès du juge de la mise en état, le 9 septembre 1998, et allégua que l'expert avait outrepassé sa mission qui consistait seulement à évaluer le dommage qu'avait subi le requérant ; il précisait qu'il ressortait d'autres pièces du dossier que cette parcelle lui appartenait. Toutefois, le 4 novembre 1998, le juge déclara irrecevable une demande du requérant d'ordonner une nouvelle expertise. Enfin, le 3 décembre 1998, le requérant déposa des conclusions sollicitant une nouvelle mesure d'expertise, auxquelles la commune répondit, après une injonction du juge, du 1er avril 1999.

Le 3 juin 1999, la procédure fut déclarée close et la date d'audience fut fixée au 4 novembre 1999.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Le nouveau code de procédure civile

Les dispositions pertinentes du nouveau code de procédure civile se lisent ainsi :

Article 2

« Les parties conduisent l'instance sous les charges qu'il leur incombent. Il leur appartient d'accomplir les actes dans les formes et délais requis ».

Article 3

« Le juge veille au bon déroulement de l'instance ; il a le pouvoir d'impartir les délais et d'ordonner les mesures nécessaires ».

Article 528

« Le délai à l'expiration duquel un recours ne peut plus être exercé court à compter de la notification du jugement, à moins que ce délai n'ait commencé à courir, en vertu de la loi dès la date du jugement.
Le délai court même à l'encontre de celui qui notifie ».

Article 544

« Les jugements qui tranchent dans leur dispositif une partie du principal et ordonnent une mesure d'instruction ou une mesure provisoire peuvent être immédiatement frappés d'appel comme les jugements qui tranchent tout le principal (…) »

Article 780

« Si l'un des avocats n'a pas accompli les actes de la procédure dans le délai imparti, le renvoi devant le tribunal et la clôture de l'instruction peuvent être décidées par le juge d'office ou à la demande de l'autre partie, sauf en ce dernier cas, la possibilité pour le juge de refuser par ordonnance motivée non susceptible de recours ».

2. L'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire

Aux termes de l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire, l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Cette responsabilité n'est engagée que pour faute lourde ou déni de justice.

Par un jugement du 5 novembre 1997 dans l'affaire Gauthier c. agent judiciaire du Trésor, le tribunal de grande instance de Paris octroya 50 000 francs 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, aux motifs suivants :

« 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'État 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 CEDH imposent aux juridictions étatiques de statuer dans un délai raisonnable ;

Attendu que ne peut être considéré comme tel, en l'espèce, le délai résultant de l'avis selon lequel une procédure engagée devant une cour d'appel ne pourra être examinée qu'à l'issue d'un délai de quarante mois suivant la date de la saisine ; qu'un tel délai n'est justifié, ni par des motifs inhérents à l'affaire elle-même qui, de plus, par nature, s'agissant d'un litige du travail, appelle une décision rapide,

ni par un encombrement passager ou transitoire du rôle de la juridiction en cause, tant il est constant que les moyens mis en œuvre par les autorités compétentes, notamment depuis 1994, à une époque bien antérieure aux faits de l'espèce, sont impuissants à porter remède à un encombrement dont l'importance ne diminue pas au fil des années ; que ce délai anormal imposé dès le début de la procédure par un acte insusceptible de recours et qui est révélateur d'un fonctionnement défectueux du service de la justice, équivaut à un déni de justice en ce qu'il prive le justiciable de la protection juridictionnelle qu'il revient à l'État de lui assurer (...) »

Cette décision fut frappée d'appel par l'agent judiciaire du Trésor, représentant l'État.

Par arrêt du 20 janvier 1999, la cour d'appel de Paris confirma le jugement attaqué mais réduisit l'indemnité à allouer à M. Gauthier, pour préjudice moral résultant de la durée excessive de la procédure, à 20 000 francs.

Au cours des années 1998-1999, plusieurs jugements et arrêts des tribunaux de grande instance de Paris et de Nice et des cours d'appel de Lyon, Paris et Aix-en-Provence ont confirmé cette jurisprudence. Dans son arrêt du 10 novembre 1999, la cour d'appel de Paris indique notamment : « 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 ». Ce principe a trouvé application tant dans le domaine pénal que civil.

Dans le domaine pénal, ont été sanctionné le défaut de diligence a) d'un juge d'instruction à conduire son information (arrêt de la cour d'appel de Lyon du 27 octobre 1999 dans l'affaire Association défense libre), b) d'un procureur à régler un dossier d'instruction (jugement du tribunal de grande instance de Paris du 18 novembre 1998 dans l'affaire Ulysse Barbe et Chantal Huguier), et c) d'un procureur à audiencer une affaire devant le tribunal correctionnel (arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 5 octobre 1999 dans l'affaire Lagarde).

Dans le domaine civil, ont été sanctionnés a) le défaut de célérité d'une juridiction de première instance (arrêt de la cour d'appel de Paris du 10 novembre 1999 dans l'affaire Sarri), b) la durée de mise en état des affaires devant les juridictions d'appel (jugement du tribunal de grande instance de Paris du 22 septembre 1999 dans l'affaire Le Grix de la Salle), et c) les délais du prononcé d'un jugement (jugement du tribunal de grande instance de Paris du 14 juin 1999 dans l'affaire Mme Krempff).

Les arrêts précités des cours d'appel d'Aix-en-Provence, Lyon et Paris sont devenus définitifs, l'agent judiciaire du Trésor ne s'étant pas pourvu en cassation. De même il a renoncé à interjeter appel contre les jugements du tribunal de grande instance de Paris des 14 juin et 22 septembre 1999.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de durée de la procédure devant le tribunal de grande instance de Bastia.

2. Le requérant allègue aussi une violation de l'article 1 du Protocole No. 1 : alors que le tribunal de grande instance de Bastia avait reconnu par son jugement avant dire droit du 22 mai 1997 la voie de fait de l'administration sur la propriété du requérant, celui-ci ne s'est vu encore accorder aucune indemnité.

EN DROIT

Le requérant allègue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention et une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellés :

Article 6

"1. 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 (…)."

Article 1 du Protocole n° 1

"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 États 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."

1. En premier lieu, le Gouvernement invite la Cour à rejeter la requête pour non-épuisement des voies de recours internes. En ce qui concerne l'article 6 § 1, le Gouvernement soutient que le requérant n'aurait pas introduit un recours sur le fondement de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire, ce qui lui aurait permis, eu égard à la jurisprudence récente et constante des juridictions françaises en la matière, d'obtenir réparation pour le dommage causé par le délai excessif allégué de la procédure. De plus, la prescription pour ce type d'action étant trentenaire, le requérant pourrait encore aujourd'hui saisir les juridictions internes d'un tel recours. Quant à l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant n'aurait pas interjeté appel contre le jugement du tribunal de grande instance de Bastia, dans la mesure où celui-ci débouta le requérant de sa demande de restitution des parcelles litigieuses. Or un tel appel serait encore possible en vertu des articles 528 et 544 du nouveau code de procédure civile et la saisine de la Cour d'un tel grief apparaît prématurée.

La Cour rappelle que l'article 35 de la Convention n'exige l'épuisement que des recours accessibles, adéquats et relatifs aux violations incriminées (arrêt Manoussakis c. Grèce du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, p. 1359, § 33).

Pour ce qui est du recours prévu par l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire, la Cour note qu'il a fait l'objet dans les dernières années d'un usage de plus en plus

fréquent, notamment dans le domaine du non-respect du délai raisonnable, les juridictions compétentes l'appliquant en se référant à l'article 6 § 1 de la Convention.

Toutefois, en ce qui concerne l'article 6 § 1, la Cour note, avec le requérant, que l'arrêt de la cour d'appel de Paris, du 20 janvier 1999, ainsi que les autres arrêts mentionnés par le Gouvernement sont postérieurs à l'introduction de la requête devant la Cour, à savoir le 17 novembre 1997.

Quant à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour rappelle que le tribunal de grande instance de Bastia conclut que l'action de la commune de Calvi était constitutive d'une voie de fait et que le requérant avait droit à une indemnisation pour l'atteinte portée à son droit de propriété. De plus, selon la jurisprudence du tribunal des conflits, le juge judiciaire ne peut prescrire des mesures de nature à porter atteinte à l'intégrité et au fonctionnement d'un ouvrage public, dès lors que cet ouvrage est terminé. Le requérant se trouvait donc dans l'expectative de recevoir une indemnisation, dont le principe fut admis par ledit tribunal, alors qu'un appel contre le rejet de sa demande de restitution des parcelles litigieuses aurait une issue très incertaine, compte tenu de la jurisprudence du tribunal des conflits en la matière.

Dans ces conditions, la Cour estime que l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes se trouve remplie en l'espèce.

2. Quant au fond de la requête, le Gouvernement soutient d'abord que l'affaire présentait une certaine complexité, notamment en ce qui concerne la demande principale du requérant relative à la restitution des parcelles.

Mais avant tout et surtout, l'examen de la chronologie de la procédure démontre que les parties, par leur comportement, ont contribué à allonger la durée de la procédure. En premier lieu, lorsque l'assignation a été délivrée le 12 novembre 1992 à la commune de Calvi, celle-ci n'a pas constitué avocat devant le tribunal de grande instance comme en avait l'obligation. En conséquence, le juge de la mise en état, après avoir appelé l'affaire à l'audience du 11 mars 1993, a rendu l'ordonnance de clôture le 6 mai 1993 et fixé l'audience au 30 septembre 1993. La commune de Calvi a alors sollicité le rabat de l'ordonnance de clôture le 21 juillet 1993 et a constitué avocat le 28 juillet 1993. Le tribunal a accueilli cette demande le 30 septembre 1993. En deuxième lieu, jusqu'au jugement du 22 mai 1997, les parties ont échangé de nombreux mémoires, soit onze jeux de conclusions, étant précisé que la commune a déposé ses premières conclusions le 10 mars 1994, à la suite de deux injonctions de conclure rendues par le juge de la mise en état. En troisième lieu, lorsque, après cinq tentatives, le juge de la mise en état a pu désigner un expert, il a rendu une ordonnance de consignation complémentaire que le requérant n'a jamais exécutée, malgré une lettre de rappel du 20 mars 1998 et son engagement de verser cette somme, exprimé dans une lettre transmise le 6 avril au greffe. Le juge de la mise en état a alors demandé à l'expert de déposer son rapport en l'état, ce qui a été fait le 31 juillet 1998. Le 9 septembre 1998, le requérant a présenté des conclusions d'incident afin d'obtenir une nouvelle expertise et une provision de 20 000 francs. Ces demandes ont été rejetées par ordonnance du 4 novembre 1998. Enfin, le 3 décembre 1998, le requérant a déposé des conclusions sollicitant une nouvelle mesure d'expertise, auxquelles la commune a répondu, après une injonction du juge, du 1er avril 1999.

En revanche, le juge de la mise en état a veillé au bon déroulement de la procédure en délivrant des injonctions de conclure aux parties (trois pour la commune et une pour le requérant), en adressant à ce dernier une lettre de rappel pour la consignation complémentaire et en tranchant avec diligence les incidents dont il a été saisi. En outre, il s'est heurté aux

refus des différents experts d'effectuer la mission et il a été ainsi conduit à rendre quatre ordonnances de remplacement d'expert. A quoi s'ajoute la lenteur de l'expert pour déposer son rapport et auquel le juge a envoyé quatre lettres de rappel. A cet égard, la carence du requérant à consigner la provision complémentaire explique pour partie celle de l'expert à effectuer sa mission avec diligence.

Au sujet de l'article 1 du Protocole n° 1, le Gouvernement souligne la différence entre la présente affaire et l'affaire Guillemin c. France (arrêt du 21 février 1997, Recueil 1997-I). En l'espèce, l'indemnité destinée à réparer le préjudice subi par le requérant n'est pas encore fixé par les juridictions internes. Il n'est donc pas possible de savoir si celles-ci tiendront compte, dans l'évaluation de cette indemnité, des paramètres retenues par la Cour dans l'arrêt Guillemin, notamment l'écoulement d'un certain laps de temps. De plus, à la différence de l'affaire Guillemin dans laquelle la Cour avait constaté un retard excessif de la procédure imputable à l'Etat, en l'espèce la durée de la procédure résulte du comportement des parties et notamment du requérant lui-même qui n'a pas consigné la provision et a sollicité une nouvelle expertise.

Le requérant rétorque que, sur la plan de l'article 6 § 1, l'affaire ne présentait aucune complexité et qu'il ne faisait guère d'illusion sur sa demande principale qui était surtout de principe car l'adage « ouvrage public mal planté ne se détruit pas » résiste au sein des juridictions internes. Bien qu'il s'agisse d'une procédure civile, le comportement fautif de la commune de Calvi entraîne celle de l'Etat, car c'est lui dans son unité qui est responsable. Alors que le requérant avait consigné la somme de 3 000 francs pour les opérations d'expertise, après cinq tentatives de nomination d'expert, l'expert désigné a eu l'audace de demander une provision supplémentaire et cette demande n'a été transmise au requérant que le 20 mars, soit trois mois plus tard. Si le requérant a bien tenté d'obtenir une provision pour couvrir les frais d'expertise par un incident devant le juge de la mise en état, il est injuste de lui imputer une responsabilité quelconque dans le retard de la procédure. Face à une expertise succincte et laconique (quatre pages), le requérant était bien fondé à demander une expertise complémentaire. Enfin, il ressort de la jurisprudence des juridictions internes que l'expert, indépendant pour l'établissement de son rapport, reste néanmoins soumis au contrôle des autorités judiciaires, tenues d'assurer le bon déroulement de l'expertise.

Enfin, en ce qui concerne l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant souligne que son cas serait absolument identique à l'affaire Guillemin dans laquelle la Cour avait conclu à une violation de cet article en affirmant que l'indemnisation du préjudice subi à la suite d'une dépossession illégale devait avoir lieu dans un délai raisonnable.

La Cour estime que cette partie de la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui nécessitent un examen au fond. Dès lors, elle ne saurait être déclarée manifestement mal fondée en application de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour constate en outre qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

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

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

S. Dollé
Greffière

N. Bratza
Président