

(Arrêt rendu en anglais et traduit en français par la Cour eur. DH du 5 novembre 2002, affaire MÜLLER c / Suisse, req. n° 41202/98)

Urteil Müller. Dauer eines Enteignungsverfahrens betreffend zwei in der Anflugschneise des Flughafens Zürich gelegene Grundstücke vor der Schätzungskommission und dem Bundesgericht. Verletzung der EMRK.

Art. 6 Abs. 1 EMRK. Recht auf ein faires Verfahren.

- Die massgebliche Periode dauerte im vorliegenden Fall vom Zeitpunkt, als der Beschwerdeführer bei der Eidgenössischen Schätzungskommission für den 10. Kreis sein Begehren um Entschädigung wegen materieller Enteignung einreichte, bis zum Urteil des Bundesgerichts, also elf Jahre, sechs Monate und zehn Tage.

- Die Komplexität der Angelegenheit, deren beschränkte Bedeutung für den Beschwerdeführer und die Tatsache, dass dieser das Verfahren bis zu einem gewissen Grad durch sein Verhalten verzögert hat, vermögen die Verfahrensdauer nicht zu rechtfertigen, insbesondere die Tatsache, dass das Bundesgericht während eines Zeitraums von drei Jahren und neun Monaten ausser einem Augenschein der Grundstücke des Beschwerdeführers keine wesentlichen Verfahrenshandlungen vorgenommen hat.

Arrêt Müller. Durée d'une procédure d'expropriation devant la Commission fédérale d'estimation et le Tribunal fédéral concernant deux terrains situés dans la voie d'approche de l'aéroport de Zurich. Violation de la CEDH.

Art. 6 § 1 CEDH. Droit à un procès équitable.

- La période déterminante va en l'espèce de la date à laquelle le requérant a formé une demande d'indemnisation pour expropriation matérielle devant la Commission fédérale d'estimation du 10e arrondissement, jusqu'au prononcé de l'arrêt du Tribunal fédéral, soit onze ans, six mois et dix jours.

- La complexité de l'affaire, l'enjeu limité du litige pour le requérant et sa contribution à l'allongement de la procédure, ne peuvent justifier sa durée, en particulier le fait que le Tribunal fédéral n'a accompli, hormis l'inspection des terrains du requérant, aucun acte de procédure significatif pendant une période de trois ans et neuf mois.

Sentenza Müller. Durata di una procedura di espropriazione davanti alla Commissione federale di stima e al Tribunale federale concernente due fondi situati nel corridoio di avvicinamento dell'aeroporto di Zurigo. Violazione della CEDU.

Art. 6 § 1 CEDU. Diritto ad un processo equo.

- Nella fattispecie, il periodo determinante va dalla data alla quale il ricorrente ha depositato una domanda di indennizzo per espropriazione materiale presso la Commissione federale di stima del 10o circondario, fino alla sentenza del Tribunale federale, quindi undici anni, sei mesi e dieci giorni.

- La complessità della causa, la limitata importanza di quest'ultima per il ricorrente ed il fatto che egli abbia contribuito ad allungare la procedura, non possono giustificarne la durata, considerato in particolare il fatto che il Tribunale federale non ha compiuto, ad eccezione dell'ispezione dei fondi del ricorrente, alcun atto di procedura significativo durante un periodo di tre anni e nove mesi.

Résumé des faits:

Le requérant est homme d'affaires. En 1957 et 1959, il acquit non loin de l'aéroport de Zurich, trois terrains contigus utilisés à des fins agricoles qui, d'un bout à l'autre de la procédure qui fait l'objet de la présente requête, sont demeurés vierges de toute construction hormis un hangar désaffecté.

En 1966, ils furent rangés dans la zone résidentielle, puis en 1984 dans la zone commerciale.

En 1983, l'aire couverte par eux fut désignée comme relevant de la zone de sécurité I de l'aéroport de Zurich, ce qui emportait comme conséquence que tout nouveau bâtiment susceptible d'y être érigé devait avoir une hauteur maximale de 21 à 38 mètres.

Le 8 juillet, le requérant sollicite du président de la Commission fédérale d'estimation l'engagement d'une procédure d'indemnisation pour cause d'expropriation de fait. La demande fut rejetée par ledit organe en 1984, puis en appel par le Tribunal fédéral le 29 mai 1986.

Le 7 mars 1986, le requérant adressa une demande d'indemnisation pour cause d'expropriation de fait à la Commission fédérale d'estimation, qui la déclara irrecevable en l'état le 4 février 1987. La Commission fédérale d'estimation décida la reprise de l'instance en 1988, à la suite de la définition de nouvelles zones de protection contre le bruit. Le requérant forma contre les deux décisions des recours de droit administratif qui furent rejetés par le Tribunal fédéral en 1988.

L'instance a donc été poursuivie et a abouti le 26 octobre 1990 à une décision de la Commission fédérale d'estimation rejetant la demande d'indemnisation formée par le requérant, au motif notamment qu'il disposait toujours de possibilités raisonnables d'utiliser ses terrains.

Le 6 février 1991, le requérant saisit le Tribunal fédéral d'un recours de droit administratif contre cette décision, demandant à être indemnisé de la dépréciation subie par ses terrains du fait de l'extension et du fonctionnement de l'aéroport de Zurich. Il récusait par ailleurs l'ensemble des juges du Tribunal fédéral au motif qu'ils avaient précédemment siégé dans le cadre d'une autre procédure le concernant.

Le Tribunal fédéral rejeta la demande de récusation du requérant et communiqua le recours de l'intéressé au gouvernement du canton de Zurich qui, dans ses observations, invita le Tribunal fédéral à le rejeter. La Commission fédérale d'estimation ne déposa pas d'observations. A la demande du requérant, le Tribunal fédéral autorisa un nouvel échange d'observations entre les parties.

Le 19 août 1993, une délégation du Tribunal fédéral effectua une inspection des terrains du requérant. A cette occasion,

l'intéressé fut informé que d'autres affaires, concernant les zones de protection contre le bruit autour de l'aéroport de Genève, soulevaient des problèmes analogues à ceux dénoncés par lui et que toutes ces affaires devaient être traitées conjointement.

Le 14 mars 1995, le requérant fut déclaré en faillite. La procédure devant le Tribunal fédéral fut suspendue jusqu'au 29 janvier 1997, lorsque l'office des faillites compétent informa le Tribunal fédéral qu'il souhaitait poursuivre la procédure.

Le 4 juin 1997, à la demande du Tribunal fédéral, le laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche soumit un rapport sur les nuisances sonores perceptibles sur les terrains du requérant. Par une lettre datée du 11 juin 1997, ce dernier fit savoir qu'il n'était pas d'accord avec ce rapport, tandis que le gouvernement du canton de Zurich déclara l'accepter le 26 juin 1997.

Le 17 septembre 1997, le Tribunal fédéral délibéra en public de la demande d'indemnisation et conclua que la situation des terrains du requérant ne justifiait pas une indemnisation.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ART. 6 § 1 CEDH

25. Devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après: la Cour), le requérant se plaint de la durée de la procédure intentée par lui en Suisse. Il invoque l'art. 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, ci-après: la Convention)[259], qui, dans sa partie pertinente, est ainsi libellé:

(libellé de la disposition)

#### A. Période à prendre en considération

26. Le requérant estime que la période à considérer dépasse quarante ans. Pour le gouvernement suisse (ci-après: le Gouvernement), cette période a commencé le 7 mars 1986, date à laquelle le requérant forma une demande d'indemnisation devant la Commission fédérale d'estimation, et s'est terminée le 17 septembre 1997, date à laquelle le Tribunal fédéral donna lecture de sa décision en public.

27. La Cour partage l'avis du Gouvernement. La procédure à prendre en considération a donc duré onze ans, six mois et dix jours.

#### B. Caractère raisonnable de la longueur de la période en cause

28. Le requérant soutient qu'on ne saurait le considérer comme responsable du retard avec lequel le Tribunal fédéral, confronté notamment à la nécessité d'examiner sa cause conjointement avec d'autres, concernant l'aéroport de Genève, statua sur ses griefs. En effet, les plans fédéraux de protection contre le bruit et de définition de zones de sécurité avaient été achevés en 1987 et ce serait en vain que le Tribunal fédéral aurait cherché à combler des lacunes dans la législation pertinente. Le requérant fait également observer que l'usage qu'il pouvait faire de ses terrains était limité, dans la mesure où les plans définissant les zones de protection contre le bruit étaient assortis d'une interdiction absolue d'ériger des constructions.

29. Le Gouvernement soutient que la procédure en cause s'est terminée dans un délai raisonnable au sens de l'art. 6 § 1 CEDH. Les phases devant la Commission fédérale d'estimation (1986-1991) et le Tribunal fédéral (1991-1997) n'auraient pas duré excessivement longtemps. On ne pourrait reprocher à la Commission fédérale d'estimation d'avoir à l'origine suspendu la procédure au motif que les plans concernant les zones de protection contre le bruit n'étaient pas encore entrés en vigueur. Lorsque ledit organe reprit finalement l'instance, le requérant, de manière surprenante, contesta la décision devant le Tribunal fédéral. En ce qui concerne la procédure devant cette dernière juridiction, le Gouvernement considère que le requérant, après avoir formé son recours de droit administratif, a contribué à allonger la durée de l'instance en récusant d'emblée l'ensemble des juges. De surcroît, il ne réagit pas lorsqu'on l'informa, le 19 août 1993, que le Tribunal fédéral allait traiter sa cause en même temps que d'autres affaires, analogues, concernant un autre aéroport. Le Gouvernement soutient qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour (arrêt *Süssmann c / Allemagne* du 16 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, p. 1074, §§ 58 et suiv.) le Tribunal fédéral pouvait à bon droit décider de procéder de la sorte. Lorsque le requérant fit faillite en 1995, le Tribunal fédéral suspendit l'instance mais, pendant la procédure de faillite, l'intéressé lui-même utilisa à nouveau tous les moyens juridiques en sa possession, contribuant ainsi à l'allongement de la durée de procédure.

30. Le Gouvernement considère que l'affaire était extraordinairement complexe, dans la mesure où elle concernait des questions nouvelles et fondamentales en matière d'indemnisation pour expropriation du fait de nuisances sonores. D'une part, le droit positif était incomplet à l'époque, et le Tribunal fédéral était appelé à «légiférer», ce qu'il ne pouvait faire sans examiner soigneusement les différents aspects factuels et juridiques pertinents. D'autre part, l'enjeu était faible pour le requérant, puisque la procédure ne concernait que la question d'une indemnisation pour des restrictions alléguées à l'usage qu'il pouvait faire de ses biens agricoles.

31. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères se dégageant de sa jurisprudence, notamment la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (voir, parmi d'autres, les arrêts *Frydlander c. France* [GC], Recueil des arrêts et décisions 2000-VII, p. 168, § 43, et *Zimmermann et Steiner c / Suisse* du 13 juillet 1983, série A no 66, p. 11, § 24[260]).

32. Se tournant vers les circonstances de la présente espèce, la Cour relève que les autorités internes ont été confrontées à certaines questions nouvelles concernant la question de l'indemnisation pour la dépréciation de ses biens que le requérant disait avoir subie du fait de l'extension et du fonctionnement de l'aéroport de Zurich. Aussi la Cour admet-elle que la procédure litigieuse était complexe.

33. En ce qui concerne le comportement du requérant, la Cour note, d'une part, que l'intéressé ne disposait en droit suisse d'aucun moyen de faire accélérer la procédure, notamment devant le Tribunal fédéral (voir l'arrêt *Zimmermann et Steiner* précité, p. 11, § 26[261]). D'autre part, le requérant a lui-même contribué dans une certaine mesure à allonger la procédure. Par exemple, lorsque de nouvelles zones de protection contre le bruit furent définies et que la Commission fédérale d'estimation reprit l'instance dans son affaire en 1988, il introduisit sans succès des recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Lorsqu'il forma un nouveau recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, il récusait d'emblée l'ensemble des juges de cette juridiction. A la

suite de sa mise en faillite le 14 mars 1995, le Tribunal fédéral suspendit la procédure pendant environ deux ans.

34. Il reste à examiner ce qu'était l'enjeu de la procédure pour le requérant. A cet égard, il est vrai qu'une fois ses terrains rangés dans la zone résidentielle, puis dans la zone commerciale, le requérant ne pouvait plus en faire n'importe quel usage; il ne pouvait plus, par exemple, y ériger des bâtiments dépassant une hauteur déterminée. Cela dit, la Cour note que la décision de la Commission fédérale d'estimation en date du 26 octobre 1990 précisait que le requérant disposait toujours de possibilités raisonnables d'utiliser ses terrains.

35. Quant au comportement des autorités, la Cour relève que la procédure est tout d'abord demeurée pendant quelque quatre ans et demi (du 7 mars 1986 au 6 octobre 1990) devant la Commission fédérale d'estimation. Par la suite, le Tribunal fédéral mit plus de six ans (du 6 février 1991 au 17 septembre 1997) avant de rendre sa décision. En dehors de la suspension de l'instance pendant deux ans à la suite de la mise en faillite du requérant, rien n'explique pourquoi la procédure a duré aussi longtemps devant le Tribunal fédéral. La Cour relève par exemple que du 5 juin 1991, date du rejet de la demande de récusation formée par M. Müller, au 14 mars 1995, date de la mise en faillite de l'intéressé, le Tribunal fédéral n'accomplit, hormis l'inspection des terrains du requérant, que quelques rares actes de nature purement procédurale.

36. Se référant à l'arrêt *Süssmann c / Allemagne* précité, le Gouvernement a tenté de justifier cette période en invoquant les circonstances spéciales auxquelles le Tribunal fédéral se trouvait confronté. Ainsi, à l'époque, le droit positif suisse concernant les questions juridiques en cause aurait été incomplet et le Tribunal fédéral aurait de ce fait été appelé à «légiférer» et à examiner soigneusement les divers aspects factuels et juridiques pertinents, y compris relativement à l'aéroport de Genève.

37. La Cour estime toutefois que, relative à une procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale allemande qui avait duré trois ans et cinq mois environ, l'affaire *Süssmann* était liée au «contexte politique unique de la réunification allemande» (ibidem, p. 1174, § 60) et se distingue donc, par son importance, de la présente espèce.

38. A la lumière des critères se dégageant de sa jurisprudence et eu égard à l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour considère que la procédure incriminée a connu une durée excessive par rapport aux exigences de l'art. 6 § 1 CEDH, notamment pour ce qui est de la période de 1991 à 1995 devant le Tribunal fédéral.

39. Par conséquent, il y a eu violation de l'art. 6 § 1 CEDH.

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ART. 41 CEDH

40. Aux termes de l'art. 41 CEDH,

(libellé de la disposition)

### A. Dommage

41. Le requérant réclame pour dommage matériel les sommes suivantes: entre 700 et 1000 francs suisses (CHF; soit entre 479 et 684 euros) par mètre carré pour l'expropriation de fait de ses trois terrains; 200 000 CHF (soit 138 813 euros) pour les frais afférents aux diverses procédures menées par lui en Suisse depuis 1983; un montant non précisé pour les dommages étant résultés de sa faillite; 83 400 CHF (57 059 euros) pour les diverses amendes que le Tribunal fédéral lui a infligées au cours des différentes procédures menées par lui devant cette juridiction. Il sollicite également une indemnité pour dommage moral, dont il ne fixe toutefois pas le montant.

42. Le Gouvernement déclare n'apercevoir aucun lien de causalité entre une possible violation de la Convention et le dommage matériel allégué. Quant à la demande pour dommage moral, il invite la Cour à dire que le constat d'une violation constituerait, le cas échéant, une satisfaction équitable suffisante à cet égard.

43. La Cour considère qu'il n'y a aucun lien de causalité entre la violation dénoncée et le dommage matériel allégué. Quant au dommage moral, elle considère que celui-ci se trouve suffisamment compensé par le constat d'une violation de l'art. 6 § 1 CEDH.

### B. Frais et dépens

44. Le requérant revendique 3 261,50 CHF (soit 2 231 euros) pour les frais et dépens exposés par lui à l'occasion de la procédure devant la Cour. Le Gouvernement ne conteste pas ce montant.

45. Appliquant les principes se dégageant de sa jurisprudence et tenant compte du fait qu'une partie seulement de la requête de l'intéressé a été déclarée recevable, la Cour juge raisonnable d'allouer au requérant la somme de 2 000 euros.

### C. Intérêts moratoires

46. La Cour considère que le taux des intérêts moratoires à payer sur les montants dus exprimés en euros doit être basé sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'art. 6 § 1 CEDH;

2. Dit, par 6 voix contre 1, que le constat d'une violation représente en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout préjudice moral éventuellement subi par le requérant;

3. Dit, à l'unanimité,

a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'art. 44 § 2 CEDH, 2 000 EUR (deux mille euros) pour frais et dépens, somme à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement;

b) que cette somme sera à majorer d'un intérêt simple égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au règlement;

4. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

[259] RS 0.101.

[260] JAAC 47.150.

[261] JAAC 47.150.

Homepage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte