



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE EISENCHTETER c. FRANCE

(Requête n° 17306/02)

ARRÊT

STRASBOURG

16 janvier 2007

DÉFINITIF

16/04/2007

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Eisenchteter c. France,

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

MM. I. CABRAL BARRETO, *président*,

J.-P. COSTA,

R. TÜRMEŒ,

M. UGREKHELIDZE,

M^{mes} A. MULARONI,

E. FURA-SANDSTRÖM,

M. D. POPOVIĆ, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 décembre 2006,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 17306/02) dirigée contre la République française et dont deux ressortissants de cet Etat, M. et M^{me} Maurice et Alison Eisenchteter (« les requérants »), ont saisi la Cour le 29 novembre 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérants se plaignaient en particulier du défaut d'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat.

4. Le 7 juin 2006, la Cour a décidé de communiquer au Gouvernement le grief tiré de la présence ou participation du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Les requérants sont nés respectivement en 1929 et 1938 et résident à Darois (France).

6. Entre 1990 et 1992, les requérants acquirent sur l'Ile d'Yeu, dans le village de la Croix, plusieurs parcelles sur lesquelles ils décidèrent de construire deux maisons d'habitation sur deux terrains contigus.

7. Ils sollicitèrent les permis de construire auprès du maire de la commune de l'Ile d'Yeu qui, conformément à l'article L. 146-4 (II) du code de l'urbanisme¹, demanda l'avis de la commission départementale des sites, ainsi que l'autorisation du préfet de la Vendée.

8. Lors de sa séance du 8 novembre 1996, la commission départementale des sites, présidée par le préfet, émit un avis défavorable à la construction, au motif que le projet de construction des requérants conduirait à l'étiement du village de La Croix vers « la pointe des Corbeaux » c'est-à-dire vers des espaces sensibles.

9. Par décision du 16 décembre 1996, le préfet refusa de donner son autorisation d'urbanisation au maire, au motif que « ces projets prévus en bordure de la route qui va de la Croix à la Pointe des Corbeaux favoriseraient l'extension diffuse de l'urbanisation le long de cette voie jusqu'au contact des espaces sensibles ».

10. Par deux arrêtés du 20 mars 1997, le maire accorda toutefois aux requérants les deux permis de construire. Le 3 avril 1997, le préfet de la Vendée déféra ces arrêtés au tribunal administratif de Nantes en vue de leur annulation.

11. Par deux jugements du 7 juillet 1998, le tribunal administratif, se fondant sur l'article L. 146-4 (II) précité du code de l'urbanisme, rappela que cette disposition était applicable à l'Ile d'Yeu, et annula l'arrêté du maire, au motif notamment que ce dernier avait commis une erreur de droit en accordant l'autorisation sollicitée en dépit du refus d'autorisation fondé émis par le préfet. Le tribunal considéra que le fait que le plan d'occupation des sols en vigueur à la date de la délivrance du permis de construire ait autorisé la construction sur les terrains en cause était sans influence sur la légalité du permis, dans la mesure où les règles du plan ne pouvaient avoir pour effet de faire échec aux dispositions législatives du code de l'urbanisme. Le tribunal releva par ailleurs que les terrains faisaient partie d'une zone non urbanisée, au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme, que leur construction aurait eu pour effet de favoriser l'urbanisation diffuse d'un site inscrit et que le préfet était dès lors fondé à refuser l'autorisation sollicitée.

12. Par deux requêtes du 24 août 1998, les requérants saisirent la cour administrative de Nantes de recours en annulation des jugements du 7 juillet 1998 et sollicitèrent le rejet du déferé préfectoral.

13. Par arrêt du 3 novembre 1999, la cour administrative d'appel joignit leurs recours et les rejeta, aux motifs que les constructions envisagées par les requérants constituaient une extension limitée de l'urbanisation visée par

¹ Issu de la loi du 3 janvier 1986 dite « Loi Littoral ».

l'article L. 146-4 (II) du code de l'urbanisme, qui ne pouvait être autorisée qu'avec l'accord du préfet, et que compte tenu du refus d'autorisation de ce dernier, le maire de la commune était tenu de refuser les permis de construire. Par ailleurs, la cour jugea inopérants les moyens des requérants tirés d'une erreur de fait, d'une erreur d'appréciation et d'un détournement de pouvoir de la part du préfet, ainsi que de la consultation irrégulière de la commission des sites.

14. Les requérants saisirent le Conseil d'Etat d'un pourvoi en cassation contre cet arrêt, en invoquant notamment le défaut de motivation de l'arrêt, et l'erreur de droit commise par la cour, notamment en ce qu'elle avait considérés inopérants leurs moyens tirés de l'irrégularité de la consultation de la commission des sites, et de l'inexacte application des dispositions pertinentes du code de l'urbanisme. Ils réitérèrent également leur demande de rejet du déféré du préfet, ainsi que la condamnation de l'Etat à leur verser 40 000 francs français (FRF) (soit 6 097,56 euros (EUR)).

15. Les requérants exposent que, lors de l'audience de l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat le 12 octobre 2001, ils ont demandé à leur avocat de déposer une note en délibéré en réponse aux conclusions du commissaire du Gouvernement et que l'avocat a refusé en indiquant que ce n'était « pas l'usage » de déposer une telle note devant l'assemblée du contentieux et que cela serait « contre-productif ».

16. Par arrêt du 26 octobre 2001, le Conseil d'Etat annula l'arrêt de la cour administrative d'appel, au motif qu'en écartant comme inopérants les moyens des requérants relatifs au refus d'accord du préfet et en les privant ainsi de la possibilité de discuter devant le juge d'appel l'application faite à leur encontre des dispositions de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, la cour avait commis une erreur de droit. Régplant l'affaire au fond en vertu de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat rejeta les demandes des requérants dans les termes suivants :

« Considérant que les terrains [des requérants] sont situés à l'extérieur du village de la Croix et sont entourés pour l'essentiel d'espaces naturels ; que si quelques constructions sont situées entre le village de la Croix et l'un des côtés des terrains [des requérants], ces constructions dispersées ne constituent pas une agglomération ; qu'ainsi, l'urbanisation projetée n'étant pas en continuité avec une agglomération, c'est par une exacte application des dispositions de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, et sans commettre le détournement de pouvoir allégué, que le préfet, conformément d'ailleurs à l'avis de la commission des sites, a refusé son accord ;

Considérant que le maire était, dès lors, tenu de refuser la délivrance des permis de construire sollicités ; qu'ainsi, les arrêtés du 20 mars 1997 par lesquels le maire de l'île d'Yeu a accordé ces permis de construire sont entachés d'illégalité (...) »

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

Article L. 146-4 (II) du code de l'urbanisme

(issu de l'article 3 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, dite « loi littoral »)

« II - L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION QUANT À L'ÉQUITÉ DE LA PROCÉDURE

17. Les requérants allèguent que la procédure devant le Conseil d'Etat n'a pas été équitable, en raison du défaut de communication avant l'audience des conclusions du commissaire du Gouvernement et de l'impossibilité pour eux d'y répliquer à l'audience, ainsi que du fait qu'il a eu la parole en dernier. Ils mettent en cause son impartialité et se plaignent de ce qu'il a assisté au délibéré. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, (...) »

A. Quant à la non-communication préalable des conclusions du commissaire du gouvernement et l'impossibilité d'y répondre à l'audience

Sur la recevabilité

18. La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle un requérant ne saurait tirer du droit à l'égalité des armes reconnu par l'article 6 § 1 de la Convention le droit de se voir communiquer, préalablement à l'audience, des conclusions qui ne l'ont pas été à l'autre partie à l'instance, ni au rapporteur, ni aux juges de la formation de jugement (*Nideröst-Huber c. Suisse*, arrêt du 18 février 1997, *Recueil* 1997-I, p. 107, § 23) et qu'aucun manquement à l'égalité des armes ne se trouve établi de ce fait (voir *Kress c. France* [GC], n° 39594/98, § 29, CEDH 2001-VI).

19. Pour ce qui est de l'impossibilité pour les parties de répondre aux conclusions du commissaire du gouvernement à l'issue de l'audience de jugement, la Cour a déjà relevé qu'à la différence de l'affaire *Reinhardt et Slimane-Kaïd c. France* (arrêt du 31 mars 1998, *Recueil* 1998-II), il n'est pas contesté que dans la procédure devant le Conseil d'Etat, les avocats qui le souhaitent peuvent demander au commissaire du gouvernement, avant l'audience, le sens général de ses conclusions. Il n'est pas davantage contesté que les parties peuvent répliquer, par une note en délibéré, aux conclusions du commissaire du gouvernement, ce qui permet, et c'est essentiel aux yeux de la Cour, de contribuer au respect du principe du contradictoire. Enfin, au cas où le commissaire du gouvernement invoquerait oralement lors de l'audience un moyen non soulevé par les parties, le président de la formation de jugement ajournerait l'affaire pour permettre aux parties d'en débattre (*Kress* précité, § 76, *Farange S.A. c. France*, n° 77575/01, § 26, 13 juillet 2006).

20. Dans la présente affaire, les requérants indiquent que leur avocat n'a pas déposé de note en délibéré aux motifs qu'il n'était « pas d'usage » de le faire devant l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat et que cela aurait été « contre-productif ». Dès lors, la Cour ne peut que constater que l'absence de dépôt d'une note en délibéré résulte d'un choix du conseil des requérants.

21. Par ailleurs, la Cour ne relève en l'espèce aucun élément de nature à mettre en doute l'impartialité du commissaire du gouvernement.

22. Il s'ensuit que ces griefs sont manifestement mal fondés et doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

B. Sur la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat

1. Sur la recevabilité

23. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

2. Sur le fond

24. Le Gouvernement précise que le recours des requérants a été audiencé devant le Conseil d'Etat antérieurement à l'instruction du 23 novembre 2001 tirant les conclusions de l'arrêt *Kress* précité et rappelant que le commissaire du gouvernement pouvait assister au délibéré sans prendre la parole. Tenant compte de la récente intervention de l'arrêt *Martinie c. France* ([GC], n° 58675/00, § 53, CEDH 2006-...), le Gouvernement indique s'en remettre à la sagesse de la Cour.

25. La Cour rappelle qu'elle a jugé dans l'arrêt *Martinie* que « [la] lecture des faits de la cause, des arguments présentés par les parties et des motifs retenus par la Cour, ensemble avec le dispositif de l'arrêt, montre (...) clairement que l'arrêt *Kress* (...) condamne la seule présence du commissaire du gouvernement au délibéré, que celle-ci soit « active » ou « passive » » (§ 53). Ce faisant, elle a constaté qu'il n'existait aucun motif susceptible de la convaincre qu'il y avait lieu de réformer sa jurisprudence *Kress* (cf. *Farange S.A. c. France*, n° 77575/01, § 32, 13 juillet 2006).

26. Dès lors, la Cour en conclut qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 6 § 1 de la Convention du fait de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 A LA CONVENTION

27. Les requérants dénoncent une atteinte à leur droit au respect de leurs biens, du fait du refus des juridictions internes de leur reconnaître, en vertu de la « loi littoral », le droit de construire sur des parcelles qu'ils avaient acquises comme constructibles, alors que ce refus n'était fondé, selon eux, sur aucun motif d'utilité publique

Ils invoquent l'article 1 du protocole n° 1 à la Convention, qui dispose :

« 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 Etats 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. »

28. La Cour relève que les requérants s'appuient essentiellement sur le fait que, lorsqu'ils ont acquis les terrains, le plan d'occupation des sols permettait leur construction.

29. La Cour observe toutefois que le refus qui leur a été opposé était fondé sur les dispositions de L. 146-4 (II) du code de l'urbanisme, résultant de la loi du 3 janvier 1986, dite « loi littoral », qui s'appliquait donc aux terrains en cause à la date où les requérants les ont acquis, à savoir en 1990 et 1992, et estime que ce refus visait un but d'intérêt général. Les juridictions internes ont considéré à cet égard que les règles du plan d'occupation des sols ne pouvaient avoir pour effet de faire échec aux dispositions législatives du code de l'urbanisme (voir paragraphe 11 ci-dessus), qu'il s'agissait d'une zone non urbanisée, au sens des dispositions de la loi précitée, que la construction aurait eu pour effet de favoriser l'urbanisation diffuse d'un site inscrit, et que c'était donc à juste titre que le préfet avait refusé son autorisation.

30. Dès lors, compte tenu de la marge d'appréciation dont jouissent les Etats en matière d'urbanisme, la Cour estime qu'un juste équilibre a été ménagé en l'espèce entre les exigences de l'intérêt général et les droits fondamentaux des requérants.

31. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

32. Les requérants se plaignent, en invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, de ce que l'arrêt du Conseil d'Etat ne serait pas suffisamment motivé, et allèguent un défaut d'impartialité, tant du Conseil d'Etat que de la commission des sites. Ils estiment enfin que le refus des permis de construire constitue une violation de l'article 7 § 1 de la Convention.

33. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle est compétente pour connaître des allégations formulées, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation des dispositions citées.

34. Il s'ensuit que ces griefs sont manifestement mal fondés et doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

35. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

36. Les requérants réclament 160 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qu'ils auraient subi et s'en remettent à l'appréciation de la Cour en ce qui concerne la privation de jouissance. Ils sollicitent 60 000 EUR au titre du préjudice moral.

37. Le Gouvernement considère qu'un constat de violation suffira à réparer le préjudice causé par la présence du commissaire du gouvernement au délibéré.

38. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué et rejette cette demande. S'agissant du dommage moral, la Cour estime qu'il se trouve suffisamment réparé par le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention auquel elle parvient (*Martinie* précité, §59).

B. Frais et dépens

39. Les requérants demandent également 49 840 EUR pour les frais et dépens encourus.

40. Le Gouvernement propose de leur allouer une somme d'un montant raisonnable, dans la limite de 500 EUR, au titre des seuls frais encourus devant la Cour.

41. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour rejette la demande relative aux frais et dépens de la procédure nationale et estime raisonnable d'allouer aux requérants, qui n'étaient pas représentés par un avocat, la somme de 500 EUR.

C. Intérêts moratoires

42. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires 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. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention du fait de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré ;
3. *Dit* que le constat de violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par les requérants du fait de cette présence ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 500 EUR (cinq cents euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 16 janvier 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

I. CABRAL BARRETO
Président