



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE ASSOCIATION AVENIR D'ALET c. FRANCE

(Requête n° 13324/04)

ARRÊT

STRASBOURG

14 février 2008

DÉFINITIF

06/04/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Association Avenir d'Alet c. France,

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

Boštjan M. Zupančič, *président*,

Corneliu Bîrsan,

Jean-Paul Costa,

Elisabet Fura-Sandström,

Egbert Myjer,

David Thór Björgvinsson,

Isabelle Berro-Lefèvre, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 janvier 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 13324/04) dirigée contre la République française et dont une association de droit français l'Association Avenir d'Alet (« la requérante »), a saisi la Cour le 22 mars 2004 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M^e P. Darribere, avocat à Toulouse. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} Edwige Belliard, directrice des Affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le 28 août 2006, la Cour a décidé de communiquer la requête. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

4. La requérante est l'Association Avenir d'Alet ayant notamment pour objet de défendre les intérêts de la commune d'Alet-les-Bains où elle a son siège social.

5. Le 11 février 1991, le conseil municipal de la commune d'Alet-les-Bains approuva par deux délibérations un contrat de concession immobilière et d'exploitation des sources d'Alet par une société, ainsi qu'un avenant à ce contrat.

6. Ce contrat, prévu pour une durée de trente ans, prévoyait notamment que ladite société aurait l'exploitation prioritaire des deux sources d'eau minérale de la commune, la commune pouvant utiliser les surplus, sans pouvoir mettre en péril l'activité du concessionnaire.

7. La requérante saisit le tribunal administratif d'un recours en annulation de ces deux délibérations, faisant valoir qu'elles étaient illégales.

8. Par un jugement du 5 juillet 1996, le tribunal administratif de Montpellier rejeta le recours. La requérante interjeta appel.

9. Une audience eut lieu le 19 septembre 1999.

10. Par un arrêt du 19 octobre 1999, la cour administrative d'appel de Marseille rejeta le recours.

11. La requérante se pourvut en cassation devant le Conseil d'Etat. Dans son mémoire, elle fit valoir que l'arrêt de la cour administrative d'appel était insuffisamment motivé, dénaturait les pièces du dossier et contenait des erreurs de droit.

12. Une audience eut lieu le 5 septembre 2003 au cours de laquelle la requérante prit connaissance des conclusions du commissaire du gouvernement. Son représentant ne fit pas valoir d'observations orales mais déposa une note en délibéré le 16 septembre 2003.

13. Par un arrêt du 24 septembre 2003, le Conseil d'Etat rejeta le recours et condamna la requérante au paiement de 1 800 euros (EUR) au titre des frais de la procédure. Cet arrêt vise la note en délibéré déposée par la requérante et mentionne que le délibéré a eu lieu le 5 septembre 2003.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION S'AGISSANT DE L'ÉQUITÉ DE LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

14. La requérante, dénonçant l'absence d'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat, allègue plusieurs violations de l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...) 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, (...) »

15. La Cour examinera les différents griefs soulevés par la requérante séparément.

A. Sur le grief tiré de la participation du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat

16. La requérante se plaint de la participation du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat.

17. Le Gouvernement, au vu de l'arrêt *Martinie* (*Martinie c. France* [GC], n° 58675/00, CEDH 2006-...), affirme s'en remettre à la sagesse de la Cour sur ce point.

18. La requérante prend acte de la position du Gouvernement et maintient son grief.

1. Sur la recevabilité

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

2. Sur le fond

20. La Cour renvoie à son raisonnement de principe tel qu'il figure dans l'arrêt *Kress* (*Kress c. France* [GC], n° 39594/98, §§ 77 à 87, CEDH 2001-VI) et rappelle ce qui a été précisé dans l'arrêt *Martinie* (précité, §§ 53-54) relativement au grief tiré de la « participation » ou, indifféremment, de la « présence » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat :

« (...) La Cour souligne en premier lieu que, si dans le dispositif (point 2) de l'arrêt *Kress* elle indique conclure à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la « participation » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat, il est fait usage dans la partie opérationnelle de l'arrêt tantôt de ce terme (paragraphe 80 et 87), tantôt de celui de « présence » (titre 4 et paragraphes 82, 84 et 85), ou encore des termes « assistance » ou « assiste » ou « assister au délibéré » (paragraphe 77, 79, 81, 85 et 86). 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 néanmoins clairement que l'arrêt *Kress* use de ces termes comme de synonymes, et qu'il condamne la seule présence du commissaire du gouvernement au délibéré, que celle-ci soit « active » ou « passive ». Les paragraphes 84 et 85 par exemple, sont à cet égard particulièrement parlants : examinant l'argument du Gouvernement selon lequel la « présence » du commissaire du gouvernement se justifie par le fait qu'ayant été le dernier à avoir vu et étudié le dossier, il serait à même pendant les délibérations de répondre à toute question qui lui serait éventuellement posée sur l'affaire, la Cour répond que l'avantage pour la formation de jugement de cette « assistance » purement technique est à mettre en balance avec l'intérêt supérieur du justiciable, qui doit avoir la garantie que le commissaire du gouvernement ne puisse pas, par sa « présence », exercer une certaine influence sur l'issue du délibéré, et constate que tel n'est pas le cas du système français.

Tel est au demeurant le sens que l'on doit donner à cet arrêt au vu de la jurisprudence de la Cour, celle-ci ayant condamné non seulement la participation, avec voix consultative, de l'avocat général au délibéré de la Cour de cassation belge (arrêts *Borgers et Vermeulen*, précités) mais aussi la présence du procureur général adjoint au délibéré de la Cour suprême portugaise, quand bien même il n'y disposait d'aucune voix consultative ou autre (arrêt *Lobo Machado*, précité) et la seule présence de l'avocat général au délibéré de la chambre criminelle de la Cour de cassation française (arrêt *Slimane-Kaïd* (n° 2), précité) ; cette jurisprudence se fonde pour beaucoup sur la théorie des apparences et sur le fait que, comme le commissaire du gouvernement devant les juridictions administratives françaises, les avocats généraux et procureur général en question expriment publiquement leur point de vue sur l'affaire avant le délibéré.

(...) En l'espèce, la Cour ne voit aucun motif susceptible de la convaincre qu'il y a lieu de réformer sa jurisprudence *Kress*. (...) »

21. La Cour considère que la présente affaire ne présente pas d'éléments susceptibles de la distinguer des espèces *Kress* et *Martinie*.

22. Elle conclut à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Sur le grief tiré de la non-communication des conclusions du commissaire du gouvernement préalablement à l'audience devant le Conseil d'Etat et de l'absence d'examen de la note en délibéré déposée par la requérante

23. La requérante fait valoir qu'elle n'a pas eu communication avant l'audience des conclusions du commissaire du gouvernement et qu'elle n'a pu valablement y répondre. Elle observe en effet que le Conseil d'Etat ayant délibéré avant le dépôt de sa note en délibéré et ayant refusé de rouvrir l'instruction postérieurement au dépôt de ladite note, celle-ci n'a pas été dûment examinée par la juridiction administrative.

24. Le Gouvernement estime quant à lui que les exigences du principe du contradictoire ont été respectées. Il relève à cet égard que contrairement à la pratique généralement observée par les avocats aux Conseils, les représentants de la requérante n'ont pas déposé leur note en délibéré entre l'audition des conclusions du commissaire du gouvernement et le début du délibéré de la formation de jugement mais plusieurs jours après la clôture de l'instruction. Il observe que le contenu de cette note a été dûment examinée par le conseiller rapporteur et le président de la formation de jugement et que ce n'est qu'à l'issue de cet examen qu'il a été décidé de ne pas rouvrir l'instruction, dans la mesure où la requérante n'invoquait aucune circonstance de fait dont elle n'aurait pas été en mesure de faire état auparavant, ni de question de droit nouvelle.

25. La Cour rappelle que le principe de l'égalité des armes – l'un des éléments de la notion plus large de procès équitable – requiert que chaque partie se voie offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage

par rapport à son adversaire (voir, parmi beaucoup d'autres, *Nideröst-Huber c. Suisse*, arrêt du 18 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, § 23).

26. Or, indépendamment du fait que, dans la majorité des cas, les conclusions du commissaire du gouvernement ne font pas l'objet d'un document écrit, la Cour relève qu'il ressort clairement du déroulement de la procédure devant le Conseil d'Etat que le commissaire du gouvernement présente ses conclusions pour la première fois oralement à l'audience publique de jugement de l'affaire et que tant les parties à l'instance que les juges et le public en découvrent le sens et le contenu à cette occasion (voir *Kress*, précité, § 29).

27. La requérante ne saurait dès lors 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*, précité). Aucun manquement à l'égalité des armes ne se trouve donc établi (*Kress*, précité).

28. Toutefois, la notion de procès équitable implique aussi en principe le droit pour les parties à un procès de prendre connaissance de toute pièce ou observation soumise au juge, fût-ce par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et de la discuter (voir les arrêts *Lobo Machado c. Portugal* du 20 février 1996, *Recueil* 1996-I, § 49, *Vermeulen c. Belgique* du 20 février 1996, *Recueil* 1996-I, § 33, *K.D.B. c. Pays-Bas* du 27 mars 1998, *Recueil* 1998-II, § 44, et *Nideröst-Huber*, précité, § 24).

29. 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).

30. Ainsi, de l'avis de la Cour, le dépôt d'une note en délibéré contribue au respect du principe du contradictoire à certaines conditions. En particulier, les justiciables doivent pouvoir déposer une telle note indépendamment de la décision éventuelle du président d'ajourner l'affaire, tout en disposant d'un délai suffisant pour la rédiger. Par ailleurs, afin d'éviter tout litige quant à sa prise en compte par la haute juridiction

administrative, la Cour a déjà souligné à plusieurs reprises que l'arrêt devrait expressément viser l'existence d'une note en délibéré, comme c'est déjà le cas s'agissant de la mention, dans les arrêts du Conseil d'Etat, de la requête ou du recours enregistré auprès de son secrétariat, des autres pièces du dossier et des interventions en audience publique (rapporteur, conseils des parties et commissaire du gouvernement).

31. En l'espèce, la Cour relève que la requérante a déposé une note en délibéré le 16 septembre 2003 visée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 septembre. En conséquence, la Cour est en mesure de s'assurer que la requérante a répliqué, par une note en délibéré, aux conclusions du commissaire du gouvernement, ce qui lui a permis en l'espèce de contribuer effectivement au respect du principe du contradictoire, nonobstant les doutes qu'elle émet quant à une telle pratique (voir au sujet d'un grief identique *Farange S.A. c. France*, n° 77575/01, §§ 21-28, 13 juillet 2006).

32. Dans ces conditions, la Cour estime que la procédure suivie devant le Conseil d'Etat a offert suffisamment de garanties à la requérante et qu'aucun problème ne se pose sous l'angle du droit à un procès équitable pour ce qui est du respect du contradictoire.

33. Par conséquent, ce grief, dans son ensemble, est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

C. Sur le grief tiré de l'absence de communication du rapport du conseiller rapporteur

34. La requérante se plaint de ne pas avoir reçu communication du rapport du conseiller rapporteur alors que ce document aurait été porté à la connaissance du commissaire du gouvernement.

35. La Cour rappelle qu'elle a déjà observé dans sa décision *Flament c. France* ((déc.), n° 28584/03) que le rapport du conseiller rapporteur devant le Conseil d'Etat ne contient qu'un « simple résumé des pièces » du dossier. Elle a également relevé à l'occasion de cette affaire que les demandeurs au pourvoi sont en possession des pièces du dossier, et notamment des mémoires échangés entre les parties. Elle en a déduit qu'il ne saurait être valablement soutenu devant la Cour que la lecture par le commissaire du gouvernement, ou même la possession, d'un document résumant lesdites pièces puisse fournir davantage d'informations que de posséder les pièces elles-mêmes et qu'aucune situation de net désavantage eu égard à l'une ou l'autre des parties ne pouvait être constatée de ce fait.

36. La Cour ne voit pas de raison de s'éloigner de cette conclusion en l'espèce.

37. 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.

D. Sur le grief tiré de la condamnation par le Conseil d'Etat au paiement d'une somme de 1 800 EUR au titre des frais de la procédure

38. La requérante se plaint de ce que sa situation économique n'ait pas été prise en compte par le Conseil d'Etat lorsque celui-ci a fixé le montant de sa condamnation au paiement des frais de procédure. Elle y voit une violation du principe d'équité.

39. La Cour constate que la requérante a pu présenter ses arguments devant une juridiction présentant les garanties de l'article 6 § 1 de la Convention, laquelle y a répondu par une décision motivée. Elle ne décèle aucun élément indiquant que le montant au paiement duquel elle a été condamnée a, de quelque manière que ce soit, porté atteinte à l'équité de la procédure.

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

II. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

41. La requérante se plaint de la durée de la procédure administrative. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention.

42. La Cour renvoie à l'arrêt *Broca et Texier-Micault c. France* du 21 octobre 2003 (n^{os} 27928/02 et 31694/02) dans lequel elle a jugé qu'aux fins de contester la durée d'une procédure s'étant déroulée devant les juridictions administratives françaises, le recours en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la Justice a acquis, le 1^{er} janvier 2003, le degré de certitude juridique requis pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention. Tout grief de cette nature introduit devant la Cour à compter du 1^{er} janvier 2003 sans avoir préalablement été soumis aux juridictions internes dans le cadre d'un tel recours est donc irrecevable.

43. L'association requérante ayant introduit sa requête devant la Cour le 22 mars 2004, ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

44. La requérante se plaint de ce que son temps d'intervention orale devant la cour administrative d'appel aurait été restreint et fait valoir qu'il serait équitable que les parties aient le même temps de parole devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention. La requérante se plaint enfin de ce que le conseil communal ait pu brader le bien public communal sans contrôle et au détriment de la population de la commune ainsi que du vide juridique qui existerait en la matière s'agissant des communes de moins de 2 000 habitants. Elle invoque l'article 1 du Protocole n^o 1.

45. La Cour note que la requérante n'a pas soulevé ces deux derniers griefs dans le cadre du pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'Etat.

46. Dès lors, il convient de les rejeter pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

47. 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

48. La requérante réclame 150 000 EUR au titre du préjudice matériel subi par la commune.

49. Le Gouvernement estime que le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention vaut satisfaction équitable.

50. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué et rejette cette demande. Quant à un éventuel dommage moral, la Cour estime, dans une jurisprudence constante relative à ce type de violation, qu'il se trouve suffisamment réparé par le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention auquel elle parvient (voir *Martinie*, précité, § 59).

B. Frais et dépens

51. La requérante demande également 5 700 EUR pour les frais et dépens encourus devant les juridictions internes et 2 300 EUR pour ceux encourus devant la Cour.

52. Le Gouvernement demande à la Cour de ne prendre en considération que les frais engagés devant elle, qui seuls visent à prévenir ou faire corriger une violation de la Convention. Il indique que la requérante ne produit pas de justificatif, et propose que lui soit allouée la somme de 500 EUR.

53. 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, compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour rejette la demande relative aux frais et dépens engagés au cours de la procédure nationale. La Cour note ensuite, en ce qui concerne la procédure diligentée devant elle, que si aucun justificatif n'est produit, la requérante a nécessairement dû engager des frais. Statuant en

équité, comme le veut l'article 41, et compte tenu de la proposition du Gouvernement concernant la somme à allouer, la Cour accorde à la requérante 500 EUR de ce chef.

C. Intérêts moratoires

54. 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 participation du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* que le constat de violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par la requérante du fait de la violation constatée ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, 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 14 février 2008 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Boštjan M. Zupančič
Président