

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 23339/94
présentée par Société Azul Résidence
et René Espanol
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en
chambre du conseil le 15 janvier 1996 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
C.L. ROZAKIS
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
E. KONSTANTINOV
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÍRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL

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 26 juillet 1993 par Société Azul
Résidence et René Espanol contre la France et enregistrée le
27 janvier 1994 sous le N° de dossier 23339/94 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de
la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le
14 juin 1995 et les observations en réponse présentées par les
requérants le 16 octobre 1995 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La première requérante est une société civile immobilière de
droit français, la S.C.I. Azul Résidence, constituée en 1976 par le
second requérant et ses trois enfants, ayant son siège social à

Saint-Raphaël (Var). Le second requérant, ressortissant français né en 1924, résidant à Fréjus (Var), est le gérant de la première requérante.

Devant la Commission, les requérants sont représentés par Maître Pierre Ricard, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le 29 juin 1976, la société requérante acheta un terrain constructible, situé sur le territoire de la commune de Fréjus, dans le but de réaliser et de vendre par lots un ensemble immobilier. Pour la réalisation de ce projet, un bail fut consenti à la société Baticos, dont le fils du second requérant était le président-directeur général.

Entre 1977 et 1980, le second requérant développa avec un cabinet d'architectes, en liaison avec la municipalité et notamment l'adjoint au maire chargé de l'urbanisme et des travaux, un projet d'aménagement de Fréjus-Plage. Toutefois, en 1981, la municipalité fit connaître sa préférence pour un projet d'aménagement "plus ambitieux" réalisé par un autre cabinet d'architectes. Une société d'économie mixte locale (société d'économie mixte de l'aire de Fréjus - S.E.M.A.F.) fut constituée le 8 août 1986, dans le but de procéder à l'opération d'aménagement économique, portuaire et touristique et d'assurer la gestion et la promotion des équipements collectifs.

Par arrêté du 4 juillet 1986, le préfet du Var déclara d'utilité publique "la construction de réserves foncières à Fréjus-Plage, nécessaires à la création d'un nouveau quartier reliant le centre de la ville ancienne et la mer et à la construction d'un port de plaisance, ainsi que les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de ce projet". Parmi les terrains faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique (DUP) figurait celui acquis par la société requérante.

Le 13 février 1987, à la suite de l'arrêté de cessibilité immédiate des terrains déclarés d'utilité publique pris par le préfet du Var le 9 février 1987, le juge de l'expropriation rendit une ordonnance d'expropriation des terrains concernés au profit de la S.E.M.A.F. Celle-ci conclut des promesses de vente avec deux sociétés de construction, les sociétés Bleu Marine et Aigue Marine, auxquelles le maire de Fréjus accorda des permis de construire les 2 août et 18 octobre 1988.

Les requérants intentèrent plusieurs actions.

1. Procédures dirigées contre les arrêtés déclaratifs d'utilité publique

a) Premier arrêté

Conjointement avec d'autres propriétaires de terrains déclarés d'utilité publique et avec une association de défense des quartiers concernés, le requérant introduisit, le 4 septembre 1986, une requête auprès du tribunal administratif de Nice, en vue d'obtenir l'annulation de la DUP du 4 juillet 1986. La société requérante intervint dans la procédure le 21 mars 1987. Entre le 10 novembre 1986 et le 31 octobre 1988, six intervenants à la procédure se désistèrent. Le 21 mars 1989, les requérants déposèrent un mémoire en réplique.

Le tribunal administratif prononça l'annulation de la DUP par jugement du 2 mai 1989.

La ville de Fréjus fit appel devant le Conseil d'Etat par requête enregistrée le 12 juillet 1989. Des mémoires furent déposés du

20 octobre 1989 au 21 février 1990. Le Conseil d'Etat rejeta la requête le 27 juillet 1990.

b) Second arrêté

Le 7 décembre 1989, le préfet du Var prit un second arrêté déclaratif d'utilité publique. Le 8 février 1990, les requérants ainsi que d'autres personnes introduisirent contre cet arrêté un recours en annulation que le tribunal administratif de Nice rejeta le 11 avril 1991.

Le 7 juin 1991, les requérants firent appel de ce jugement devant le Conseil d'Etat et produisirent un mémoire ampliatif le 4 octobre 1991. Le 22 octobre 1993, ils déposèrent un mémoire en réponse à ceux du ministre de l'Equipement et à celui de la ville de Fréjus datés respectivement des 29 janvier 1992, 19 août 1993 et 10 décembre 1991. Le 7 mars 1994, ils firent parvenir des observations complémentaires.

Par arrêt du 27 février 1995, le Conseil d'Etat annula le jugement du 11 avril 1991.

2. Procédures relatives aux permis de construire

Le 10 novembre 1988, la société requérante introduisit deux recours auprès du tribunal administratif de Nice, en vue d'obtenir l'annulation de deux arrêtés du maire de Fréjus des 2 août et 18 octobre 1988, accordant des permis de construire aux sociétés de construction Aigue Marine et Bleu Marine, titulaires de promesses de vente consenties par la S.E.M.A.F.

Le tribunal administratif annula les permis de construire par deux décisions du 10 mai 1990. En outre, il déclara irrecevable la requête de la requérante, relative à l'annulation du permis de construire accordé à la société Bleu Marine, en ce qu'elle avait été introduite tardivement.

La ville de Fréjus interjeta appel de ces jugements devant le Conseil d'Etat, par deux requêtes sommaires et mémoires complémentaires enregistrés les 21 mai et 20 septembre 1990. Le 17 octobre 1990, les requêtes furent transmises aux sociétés concernées et à la requérante.

Dans le cadre de la procédure dirigée contre le permis de construire accordé à la société Aigue Marine, la commune de Fréjus produisit deux mémoires, introductif et ampliatif, les 21 mai et 20 septembre 1990, la société requérante répondit le 25 janvier 1991 et la commune répliqua le 29 mars 1991. Deux rapporteurs furent nommés successivement, les 5 juillet 1991 et 16 janvier 1992.

Par arrêts des 25 septembre 1992 (permis de construire de la société Aigue Marine) et 5 avril 1993 (permis de construire de la société Bleu Marine), le Conseil d'Etat rejeta les requêtes.

3. Plainte pénale avec constitution de partie civile

Dans la nuit du 30 juillet 1990, les requérants occupèrent, avec plusieurs personnes, les terrains dont ils s'estimaient propriétaires. Le 2 août 1990, la société de construction Bleu Marine demanda au juge des référés du tribunal de grande instance de Draguignan d'ordonner leur expulsion. Par ordonnance du 3 août 1990, le juge ordonna l'expulsion sous astreinte.

Le 22 mai 1990, le second requérant ainsi que son fils, ès qualités de représentants légaux de la société requérante et de la société de construction Baticos, portèrent plainte avec constitution de partie civile contre diverses personnes, dont le maire et le maire-adjoint de Fréjus, pour ingérence, forfaiture, trafic d'influence

et corruption passive, notamment dans l'attribution des lots de la ZAC (zone d'aménagement concerté) de Port-Fréjus à diverses sociétés. Le second requérant et son fils portèrent également plainte personnellement pour abus d'autorité et coups et blessures volontaires, relativement à l'expulsion des terrains, au cours de laquelle le fils du second requérant avait été blessé.

Le 5 septembre 1990, la Cour de cassation désigna la chambre d'accusation de la cour d'appel de Lyon pour instruire l'affaire. Cette décision fut notifiée aux requérants le 30 novembre 1990. Les requérants réitérèrent leur plainte auprès de cette juridiction le 30 janvier 1991. Le 25 février 1991, le fils du second requérant décéda.

Par arrêt du 12 avril 1991, la chambre d'accusation ordonna la communication du dossier au Parquet Général qui, le 12 juillet 1991, requit l'ouverture d'une information.

Par requête du 14 novembre 1991, le Parquet général saisit la chambre criminelle de la Cour de cassation, conformément à l'article 687 du Code de procédure pénale car deux officiers de police judiciaire étaient susceptibles d'être inculpés du chef d'abus d'autorité et coups et blessures lors de l'expulsion. Par arrêt du 18 décembre 1991, la chambre criminelle désigna la chambre d'accusation de Lyon pour instruire l'affaire.

Le 5 février 1993, la chambre d'accusation déclara recevables les constitutions de partie civile de la société requérante, de la société Baticos et du second requérant, dans les termes suivants :

"(...) si les délits de corruption et d'ingérence figurent au Code pénal parmi les délits contre la chose publique (...) il n'en reste pas moins qu'ils peuvent être directement à la source du préjudice subi par une personne privée ;

(...) si l'on s'en tient à l'analyse des sociétés Azul Résidence et Baticos, la perte d'une chance résultant de leur expropriation et de l'anéantissement de leur projet de réalisation d'une ZAC privée autour de leur terrain, préjudice personnel, trouverait son origine dans deux séries de faits, de corruption d'abord, entre François Léotard et Henri Meyer, d'ingérence ensuite, par prise d'intérêt sur les lots distribués par divers administrateurs de la S.E.M.A.F ;

(...) le lien de causalité entre les délits commis à l'occasion de l'aménagement de la ZAC de Port-Fréjus et l'éventuel appauvrissement des sociétés plaignantes serait dès lors direct ; (...) la constitution de partie civile des sociétés Azul Résidence et Baticos est à cet égard recevable ;

(...) en revanche, elle ne saurait avoir d'effet au sujet d'autres actes de corruption ou d'ingérence susceptibles d'avoir été commis par le maire de Fréjus dans ses relations avec des entrepreneurs qui ont exécuté des travaux sur sa propriété et étaient simultanément attributaires de marchés publics de la ville ;

(...) ces faits, à les supposer établis, porteraient préjudice aux finances communales et non directement et personnellement à des sociétés implantées sur la commune comme Azul Résidence et Baticos ; (...) il convient de constater l'irrecevabilité des constitutions de partie civile des sociétés Azul Résidence et Baticos à leur égard ;

(...) il résulte de l'analyse des plainte et réitération de plainte de René Espanol (...) et des termes du mémoire déposé par son conseil, qu'il a entendu se constituer partie civile à titre personnel des chefs d'abus d'autorité et de coups et blessures volontaires commis soit à son préjudice, soit au préjudice de son fils actuellement décédé ;

(...) à supposer ces infractions établies, elles entretiendraient indiscutablement un lien direct avec le préjudice dont il aurait souffert soit personnellement, soit du fait du décès de son fils François ; (...) il convient en conséquence de constater la recevabilité de la constitution de partie civile de René Espanol des chefs d'abus d'autorité et de coups et blessures volontaires (...)"

La chambre d'accusation retint que certains faits retenus au préjudice du maire de Fréjus (location et acquisition d'une propriété) constituaient une ingérence, mais constata que l'action publique était éteinte par le jeu de la prescription triennale.

Par ailleurs, relativement à l'aménagement de Port-Fréjus, la chambre d'accusation considéra que les recherches n'avaient pas permis de confirmer les suspicions de corruption à cet égard et prononça un non-lieu de ce chef. Elle ordonna la communication du dossier au procureur général pour réquisitions en vue d'un supplément d'information concernant, d'une part, des faits nouveaux pouvant être constitutifs d'ingérence ou de corruption (relatifs à des travaux effectués dans la propriété du maire de Fréjus) et, d'autre part, la requalification des coups et blessures volontaires dont avait été victime le fils du second requérant en coups, violences ou voies de fait ayant entraîné la mort sans intention de la donner.

Le 15 mars 1993, le procureur général requit la poursuite de l'information. Le 29 juin 1993, la chambre d'accusation ordonna la disjonction de l'information du chef d'ingérence et corruption et de celle relative au décès du fils du second requérant.

S'agissant du délit d'ingérence, la chambre d'accusation rendit un arrêt ordonnant le dépôt du dossier au greffe de la procédure le 18 janvier 1994. Par arrêt du 4 mars 1994, elle ordonna la communication du dossier au parquet général. Le 7 mars 1994, le procureur général rendit son réquisitoire. Par arrêt du 31 mai 1994, la chambre d'accusation de Lyon prononça un non-lieu à l'égard de François Léotard et de tout autre.

La procédure relative au décès du fils du requérant est toujours pendante devant la chambre d'accusation.

Le 13 juillet 1993, deux experts furent nommés, qui rendirent leur rapport le 20 décembre 1993. Le 18 janvier 1994, la chambre d'accusation ordonna le dépôt du dossier au greffe. La contre-expertise sollicitée par le second requérant le 16 février 1994 fut rejetée par la chambre d'accusation le 31 mai 1994, après communication au parquet et réquisitoire de ce dernier. Le pourvoi du second requérant sur ce point fut rejeté par le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation le 19 juillet 1994. Enfin, un témoin fut entendu le 10 mai 1995.

B. Eléments de droit interne

Article 175-1 du Code de procédure pénale

"Toute personne mise en examen ou la partie civile peut, à l'expiration du délai d'un an à compter, selon le cas, de

la date à laquelle elle a été mise en examen ou du jour de sa constitution de partie civile, demander au juge d'instruction de prononcer le renvoi devant la juridiction de jugement ou de déclarer qu'il n'y a pas lieu à suivre. Dans le délai d'un mois à compter de la réception de cette demande, le juge d'instruction, par ordonnance spécialement motivée, fait droit à celle-ci ou déclare qu'il y a lieu à poursuivre l'information. Dans le premier cas, il procède selon les modalités prévues à la présente section. A défaut par le juge d'instruction d'avoir statué dans le délai fixé à l'alinéa précédent, la personne peut saisir directement de sa demande la chambre d'accusation qui, sur les réquisitions écrites et motivées du procureur général, se prononce dans les vingt jours de sa saisine."

GRIEFS

Les requérants estiment que la durée des diverses procédures a dépassé le délai raisonnable prévu par l'article 6 par. 1 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 26 juillet 1993 et enregistrée le 27 janvier 1994.

Le 9 janvier 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé du grief tiré de la durée des procédures. Elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 14 juin 1995 après prorogation du délai imparti et les requérants y ont répondu le 16 octobre 1995, après échéance du délai imparti.

EN DROIT

Les requérants se plaignent de ce que leurs causes n'auraient pas été entendues dans un "délai raisonnable" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, qui dispose que :

"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 (...)".

Sur l'exception de non épuisement des voies de recours internes

Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité, en ce qui concerne la partie de la procédure pénale relative aux circonstances du décès du fils du second requérant, qui est actuellement pendante devant la chambre d'accusation de Lyon.

Le Gouvernement soutient à cet égard que le second requérant pouvait, en vertu des dispositions de la loi du 4 janvier 1993 (article 175-1 du Code de procédure pénale), applicables à partir du 1er mars 1993, demander à la chambre d'accusation de prononcer le renvoi de l'affaire devant la juridiction de jugement ou de rendre une décision de non-lieu, un délai supérieur à un an s'étant écoulé depuis le dépôt de sa plainte.

La Commission considère que, dans la présente affaire, le recours prévu à l'article 175-1 du Code de procédure pénale ne peut être considéré comme un recours à épuiser au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention.

La Commission relève en effet, ainsi qu'il ressort clairement de son libellé, que cette disposition ne s'applique qu'à une instruction menée par un juge d'instruction et non, comme en l'espèce, par une chambre d'accusation, juridiction du second degré.

Il s'ensuit que l'exception soulevée par le Gouvernement doit être rejetée.

Sur le grief tiré de la durée des procédures

1. Procédure devant les juridictions administratives

a) Les requérants se plaignent de la durée de la procédure qui a commencé le 4 septembre 1986, date de leur demande en annulation du premier arrêté d'utilité publique, et s'est terminée le 27 février 1995, date de l'annulation par le Conseil d'Etat du second arrêté d'utilité publique, soit huit ans et plus de cinq mois.

Le Gouvernement considère qu'il faut examiner les deux procédures séparément et soutient à cet égard qu'elles ont été menées dans un délai raisonnable au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La Commission doit tout d'abord déterminer la période à prendre en considération.

La Commission observe que les deux procédures, tendant aux mêmes fins, se chevauchent sans solution de continuité et que le préfet a repris un deuxième arrêté déclaratif d'utilité publique, alors même que le recours contre le premier arrêté était pendant devant le Conseil d'Etat.

Elle considère dès lors qu'il y a lieu d'envisager ces deux recours comme une seule procédure aux fins de l'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (cf N° 12593/86, R. et R. c/ Autriche, rapport Comm. 20.5.92. par. 66 et s. ; N° 13805/88, Caporaso c/Italie, N° 13940/88, Meanotto c/Italie, N° 15806/89, Curatella c/Italie, déc. 8.1.93 et rapports Comm. 5.5.93).

La Commission relève que la procédure a commencé le 4 septembre 1986, date de la saisine du tribunal administratif, et s'est terminée le 27 février 1995, date de l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle a donc duré huit ans et plus de cinq mois.

La Commission estime qu'à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de "délai raisonnable" (complexité de l'affaire, comportement du requérant et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

b) Les requérants se plaignent de la durée de la procédure en annulation du permis de construire accordé à la société Aigue Marine. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

La Commission observe que la procédure a commencé le 10 novembre 1988, date du recours en annulation, et s'est terminée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 septembre 1992.

Sa durée est de trois ans et plus de dix mois.

La Commission estime qu'à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de "délai raisonnable" (complexité de l'affaire, comportement du requérant et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

c) Les requérants se plaignent de la durée de la procédure en

annulation du permis de construire accordé à la société Bleu Marine par arrêté du 2 août 1988.

Le Gouvernement relève que la demande de la société requérante a été déclarée irrecevable par le tribunal administratif de Nice et estime, dès lors, qu'elle n'est pas fondée à se plaindre de la durée de la procédure. Les requérants ne répondent pas sur ce point.

La Commission observe que la société requérante a été déclarée irrecevable dans son recours contre l'arrêté accordant un permis de construire à la société Bleu Marine, en raison de ce qu'il avait été introduit tardivement. Ce jugement a été confirmé par le Conseil d'Etat.

La Commission rappelle sa jurisprudence selon laquelle un tribunal qui rejette une action pour des motifs procédurales ne statue pas sur un droit de caractère civil (N° 10865/84, déc. 12.5.86, D.R. 47 p. 188).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Procédure pénale

Les requérants estiment que la durée de la procédure pénale, qui a commencé le 22 mai 1990, date de leur plainte, et s'est terminée pour une partie le 31 mai 1994 par le non-lieu prononcé à l'égard du maire de Fréjus et, pour l'autre partie, est actuellement pendante devant la chambre d'accusation, a excédé le délai raisonnable prévu par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

a) procédure relative à l'aménagement de Port-Fréjus

En ce qui concerne cette procédure, le Gouvernement fait valoir qu'elle s'est achevée par l'arrêt de la chambre d'accusation du 5 février 1993 et qu'elle a donc duré deux ans et un peu plus de huit mois. Il souligne que la chronologie fait apparaître que les autorités judiciaires se sont efforcées de traiter l'affaire avec diligence. En effet, eu égard à la complexité des faits, dix-huit mois d'investigation n'ont rien eu d'excessif.

Aux fins de l'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention à cette procédure, la Commission doit déterminer en l'espèce le dies ad quem.

Elle relève que, quant aux faits dénoncés par la société requérante, sa constitution de partie civile n'a été admise que pour autant qu'elle portait sur d'éventuels délits relatifs à l'aménagement de Port-Fréjus. En revanche, elle a été déclarée irrecevable en sa constitution de partie civile portant sur les chefs de corruption ou d'ingérence relatifs à d'autres faits (réalisation de travaux dans la villa de François Léotard).

La Commission constate que les faits de corruption et d'ingérence dénoncés par la société requérante et relatifs à l'aménagement de Port-Fréjus ont fait l'objet d'un non-lieu, prononcé par la chambre d'accusation dans son arrêt du 5 février 1993.

Il s'ensuit que la période à prendre en compte a pris fin le 5 février 1993.

Eu égard à la durée globale de l'affaire et tenant compte des circonstances de l'espèce, la Commission estime que le délai raisonnable prévu par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) n'a pas été dépassé en l'espèce.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

b) procédure relative aux coups et blessures

La Commission constate que cette procédure, qui a également débuté le 22 mai 1990 est toujours pendante devant la chambre d'accusation de Lyon.

A la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de "délai raisonnable" (complexité de l'affaire, comportement du requérant et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, la Commission considère que ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

Par ces motifs, la Commission :

- à la majorité,

DECLARE RECEVABLES, tous moyens de fond réservés, les griefs tirés de la durée des procédures administratives relatives à l'annulation des deux arrêtés d'utilité publique et à l'annulation du permis de construire accordé à la société Aigue Marine, ainsi que le grief tiré de la durée de la procédure pénale engagée par le second requérant le 22 mai 1990 ;

- à l'unanimité,

DECLARE LE RESTANT DE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président
de la Commission

(S. TRECHSEL)