



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

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 38748/97  
présentée par IMMEUBLES GROUPE KOSSER  
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 10 octobre 2000 en une chambre composée de

M. L. Loucaides, *président*,  
M. J.-P. Costa,  
M. P. Kūris,  
M<sup>me</sup> F. Tulkens,  
M. K. Jungwiert,  
M<sup>me</sup> H.S. Greve,  
M. M. Ugrekhelidze, *juges*,  
et de M<sup>me</sup> S. Dollé, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 30 juillet 1997 et enregistrée le 25 novembre 1997,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

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

La requérante est une société anonyme (SA) française dont le siège est à Paris. Devant la Cour, elle est représentée par Maîtres Delaporte et Briard, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation à Paris.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

### A. Circonstances particulières de l'affaire

Par convention passée devant notaire le 27 janvier 1987, la requérante s'était engagée à acheter un ensemble immobilier situé à Paris. Au nombre des conditions particulières contenues dans la convention figurait la purge des droits de préemption de la ville de Paris.

Après la signature de cette convention, la requérante entreprit les démarches nécessaires à la réalisation, sur le terrain qui faisait l'objet de la vente, d'un bâtiment affecté à l'usage de commerce et d'habitation. Toutefois, le 30 avril 1987, le maire de Paris fit connaître sa décision d'exercer le droit de préemption de la ville de Paris en vue de la réalisation, sur ce même terrain, d'un équipement public.

La requérante saisit le tribunal administratif de Paris d'une requête en annulation de cette décision assortie d'une requête en sursis à exécution. Par jugement du 20 octobre 1987, le tribunal administratif rejeta les deux requêtes.

La requérante interjeta appel devant le Conseil d'Etat qui, par un arrêt du 19 février 1993, annula le jugement du tribunal administratif ainsi que la décision de préemption du maire de Paris du 30 avril 1987 pour motivation insuffisante.

Toutefois, l'immeuble préempté avait été acquis par la ville de Paris le 13 juillet 1988 et les travaux de construction, qui comportaient notamment une chapelle et un gymnase, avaient été exécutés.

Le 7 avril 1993, la requérante adressa au maire de Paris une réclamation gracieuse tendant au paiement d'une indemnité d'un montant de 26 571 387 FF en réparation du préjudice subi du fait de l'illégalité de la décision de préemption. La réclamation fit l'objet d'une décision de rejet implicite.

La requérante saisit alors le tribunal administratif de Paris d'une action en responsabilité de la ville de Paris et demanda le versement d'une indemnité. Par jugement du 21 avril 1994, le tribunal administratif de Paris rejeta la demande en indemnité au motif que la requérante « ne justifiait pas, en l'espèce, d'un préjudice de nature à engager la responsabilité de la ville de Paris ».

Par arrêt du 21 mars 1995, la cour administrative d'appel de Paris annula le jugement du 21 avril 1994 et rejeta la demande d'indemnité de la requérante. Elle s'exprima notamment comme suit :

« Sur la responsabilité de la ville de Paris :  
(...) l'illégalité affectant la décision de préemption en date du 30 avril 1987 peut donner lieu à réparation au profit de la société appelante ;

Sur le préjudice :

Considérant que le préjudice invoqué par la société anonyme 'Immeubles Groupe Kossier' tenant à la perte de bénéfices escomptés par la réalisation d'un projet immobilier, au demeurant non assorti de justifications suffisantes, ne présente pas un caractère certain, ni même de lien direct avec la décision annulée du 30 avril 1987 du maire de Paris ; que dans ces conditions, il y a lieu de rejeter la demande présentée par la société anonyme 'Immeubles Groupe Kossier' devant le tribunal administratif de Paris. »

La requérante se pourvut en cassation devant le Conseil d'Etat soutenant notamment que la cour administrative d'appel n'avait pas suffisamment motivé son arrêt en ne précisant pas les éléments sur lesquels elle avait fondé son appréciation du préjudice.

A l'audience devant le Conseil d'Etat, tenue le 15 janvier 1997, les débats furent clôturés à l'instant où le commissaire du Gouvernement prit la parole. Celui-ci conclut en faveur du rejet du pourvoi. Le conseil de la requérante, présent à l'audience, ne put répliquer oralement aux conclusions du commissaire du Gouvernement. Il déposa le 15 janvier 1997 une « note en délibéré ».

Par un arrêt rendu le 3 février 1997, en la formation de la commission d'admission des pourvois en cassation, le Conseil d'Etat décida de ne pas admettre la requête.

## **B. Eléments de droit pertinents**

*Code des tribunaux administratifs* : article R.196

« Après le rapport qui est fait sur chaque affaire par un membre de la formation de jugement (...), les parties peuvent présenter soit en personne, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, soit par un avocat, des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites.

La formation de jugement peut également entendre les agents de l'administration compétente ou les appeler devant elle pour fournir des explications.

Au tribunal administratif, le président de la formation de jugement peut, au cours de l'audience et à titre exceptionnel, demander des éclaircissements à toute personne présente, dont l'une des parties souhaiterait l'audition. »

### Article R. 197

« Le commissaire du Gouvernement prononce ensuite ses conclusions ».

Aux termes du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, les commissaires du Gouvernement sont pris parmi les maîtres des requêtes et auditeurs au Conseil d'Etat.

Le commissaire du Gouvernement a pour mission, selon les termes employés par le Conseil d'Etat (10 juillet 1957, Gervaise, *Rec. Lebon*, p. 466) :

« d'exposer au conseil les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être

impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction ».

Le commissaire du Gouvernement prononce obligatoirement ses conclusions, qui doivent être motivées, sans pouvoir s'en remettre à la sagesse de la juridiction. Il assiste au délibéré de l'affaire, mais il ne vote pas et, en principe, ne parle pas.

« L'usage s'est instauré que le commissaire du Gouvernement, s'il doit scrupuleusement s'abstenir d'opiner au délibéré en y mêlant sa voix, peut néanmoins y assister pour le cas où ses collègues auraient des éclaircissements à lui demander sur le sens de ses conclusions » (R. Guillien « *Les commissaires du Gouvernement près les juridictions administratives et spécialement près le Conseil d'Etat français* », *Revue de Droit Public (R.D.P.)* 1955, p. 281).

Les parties au litige ne prennent pas la parole après le commissaire du Gouvernement. En revanche, elles peuvent, même si elles ne sont pas représentées par un avocat, exprimer un ultime point de vue dans une « note en délibéré », qui est lue par le rapporteur avant qu'il ne lise le projet d'arrêt, et que ne s'ouvre la discussion.

Dans son ordonnance du 4 février 2000, *Emesa Sugar (Free Zone) NV c. Aruba* (n° C-17/98), la Cour de justice des Communautés européennes s'est exprimée comme suit sur le rôle de l'avocat général devant elle (le requérant demandait à pouvoir répondre aux conclusions de l'avocat général) :

« (...) les avocats généraux (...) ne constituent pas un parquet ni un ministère public et ils ne relèvent d'aucune autorité, à la différence de ce qui ressort de l'organisation judiciaire de certains Etats membres. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne sont pas chargés de la défense de quelque intérêt que ce soit.

(...) le rôle de l'avocat général (...) consiste à présenter, publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires soumises à la Cour, en vue de l'assister dans l'accomplissement de sa mission qui est d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité. (...)

Les conclusions de l'avocat général mettent fin à la procédure orale. Se situant en dehors du débat entre les parties, les conclusions ouvrent la phase de délibéré de la Cour. Il ne s'agit donc pas d'un avis destiné aux juges ou aux parties qui émanerait d'une autorité extérieure à la Cour ou 'emprunte[rait] son autorité à celle [d'un] ministère public' (arrêt *Vermeulen c. Belgique*, du 20 février 1996, *Recueil* 1996-I, § 31), mais de l'adoption individuelle, motivée et exprimée publiquement, d'un membre de l'institution elle-même.

L'avocat général participe ainsi publiquement et personnellement au processus d'élaboration de la décision de la Cour et, partant, à l'accomplissement de la fonction juridictionnelle confiée à cette dernière. Les conclusions sont d'ailleurs publiées avec l'arrêt de la Cour.

Eu égard au lien tant organique que fonctionnel entre l'avocat général et la Cour, (...) la jurisprudence précitée de la Cour européenne des droits de l'homme ne paraît pas transposable aux conclusions des avocats généraux à la Cour [arrêts *Vermeulen* précité, *Lobo Machado c. Portugal* du 20 février 1996, *Recueil* 1996-I, p. 195, § 28 à 31 ; *Van Orshoven c. Belgique* du 25 juin 1998, *Recueil* 1998-III, p. 1040, § 38 à 41 ; *J.J. c. Pays-Bas* du 27 mars 1998, *Recueil* 1998-II, p. 604, § 42 et 43 et *K.D.B. c. Pays-Bas* du 27 mars 1998, *Recueil* 1998-II, p. 621, § 43 et 44].

Il convient en outre de relever que, compte tenu des contraintes spécifiques inhérentes à la procédure judiciaire communautaire, liées notamment à son régime linguistique, la reconnaissance aux parties du droit de formuler des observations en réponse aux conclusions de l'avocat général, avec pour corollaire le droit pour les autres parties (et, dans les affaires préjudicielles, qui représentent la majorité des affaires soumises à la Cour, tous les Etats membres, la Commission et les autres institutions concernées) de répliquer à ces observations, se heurterait à d'importantes difficultés et allongerait considérablement la durée de la procédure.

Certes, les contraintes inhérentes à l'organisation judiciaire communautaire ne sauraient justifier la méconnaissance du droit fondamental à une procédure contradictoire. Tel n'est cependant pas le cas dans la mesure où c'est au regard de la finalité même du contradictoire, qui est d'éviter que la Cour puisse être influencée par des arguments qui n'auraient pas pu être discutés par les parties, que la Cour peut d'office ou sur proposition de l'avocat général, ou encore à la demande des parties ordonner la réouverture de la procédure orale (...) si elle considère qu'elle n'est pas suffisamment éclairée ou que l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties (...) »

## **GRIEF**

La requérante invoque la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qu'il garantit le droit à un procès équitable dans le respect du principe de l'égalité des armes en raison de l'absence de communication des conclusions du commissaire du Gouvernement, de l'impossibilité d'y répondre et de la présence du commissaire du Gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat.

Elle relève notamment que si la pratique admet que les parties déposent une « note en délibéré » qui réponde aux conclusions du commissaire du Gouvernement, ce dépôt ne peut se faire qu'après l'audience, soit après le délibéré au cours duquel est arrêté la décision à rendre.

## **EN DROIT**

La requérante allègue la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qu'il garantit le droit à un procès équitable dans le respect du principe de l'égalité des armes en raison de l'absence de communication des conclusions du commissaire du Gouvernement, de l'impossibilité d'y répondre et de la présence du commissaire du Gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat.

L'article 6 § 1 de la Convention prévoit notamment :

« 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, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil... »

Le gouvernement défendeur expose que le commissaire du Gouvernement - contrairement à ce que son appellation laisse entendre - ne soutient aucune partie au litige, contrairement au ministère public en matière pénale. Son rôle est d'émettre un avis personnel et indépendant sur une affaire. Ses conclusions constituent en réalité le premier temps du délibéré. Etant membre de la juridiction, contrairement à l'avocat général près la Cour de cassation, le commissaire du Gouvernement agit en juge ; il est donc naturel qu'il participe au

délibéré comme tout autre juge (voir la décision d'irrecevabilité de la Commission dans l'affaire Bazerque c. France du 3 septembre 1991, req. n° 3672/88).

En second lieu, l'absence de communication des conclusions du commissaire du Gouvernement aux parties avant l'audience ne saurait créer entre elles un déséquilibre car elles sont à cet égard placées dans une situation identique ; elles ignorent la teneur de ses conclusions jusqu'à leur prononcé ; toutefois, les avocats peuvent demander à connaître à l'avance le sens général des conclusions. Une pratique établie permet aux parties de déposer pour répondre aux conclusions du Gouvernement par une « note en délibéré » qui sera lue par la formation de jugement au cours du délibéré et sera prise en compte (en l'espèce, la requérante a utilisé cette possibilité devant le Conseil d'Etat). L'on ne saurait déduire de l'absence de mention explicite de la note en délibéré dans les visas de la décision que celle-ci n'aurait pas été prise en compte sachant qu'elle n'est prescrite par aucun texte de procédure. Il est donc inexact de dire que la requérante ne pouvait pas répondre aux conclusions du commissaire du Gouvernement. Il n'y aurait donc aucune apparence de violation du droit à un procès équitable dans le respect du contradictoire et l'égalité des armes.

De plus, les conclusions du commissaire du Gouvernement, qui participe à la fonction de juger, n'ont pas à être soumises à la contradiction des parties car elles ne peuvent être prononcées qu'après la clôture des débats. En effet, lorsqu'il conclut, le commissaire du Gouvernement participe à la fonction de juger, au même titre que le rapporteur de l'affaire lorsqu'il défend son projet de décision au cours du délibéré mais à la différence dudit rapporteur, les conclusions du commissaire du Gouvernement sont lues publiquement. L'on ne saurait critiquer la présence du commissaire du Gouvernement au délibéré car elle n'est pas déterminante : en effet elle n'est rien d'autre que la présence au délibéré de l'un des juges parmi ses collègues.

Au surplus, le fait de pouvoir répliquer aux conclusions du commissaire du Gouvernement ne représenterait pas d'intérêt substantiel. Le principal intérêt des conclusions du commissaire du Gouvernement pour les parties est qu'elles constituent une mise en lumière par anticipation de la solution à venir car les différentes possibilités offertes aux juges y sont exposées et explorées. Aussi, une communication des conclusions aux parties avant l'audience ne serait d'aucun intérêt pratique. En effet, les conclusions portent sur des questions de droit et de fait qui ont été soumises à débat contradictoire et ne contiennent donc aucun élément qui puissent être ignoré des parties.

En l'espèce, la note en délibéré produite par l'avocat de la requérante devant le Conseil d'Etat entendait revenir sur la motivation, prétendument insuffisante, de l'arrêt de la cour administrative d'appel ; or cette question avait déjà été débattue au cours de l'instruction écrite et donc soumise à débat contradictoire des parties ; aussi, le fait que la requérante n'ait pas pris connaissance avant l'audience des conclusions du commissaire du Gouvernement sur ce point n'a pu préjudicier à son droit à un procès équitable au sens de l'article 6.

La requérante contredit les arguments du Gouvernement. D'une part, elle affirme que le commissaire du Gouvernement ne fait pas partie de la formation de jugement qui se prononce sur le litige dont est saisi le Conseil d'Etat. En atteste tant le droit interne, que la jurisprudence et la doctrine. D'autre part, elle estime que son rôle est analogue à celui du ministre public compte tenu de son indépendance, du fait qu'il est également garant de l'unité de la jurisprudence et de ses conclusions ayant valeur d'avis dont la finalité est d'inciter la formation de jugement saisie à trancher le litige dans le sens de la solution qu'il

propose. La jurisprudence de la Cour relative aux rôles des avocats généraux auprès des juridictions suprêmes (arrêts *Borgers c. Belgique* du 30 octobre 1991, série A n° 214-B rendu après la décision *Bazerque c. France* précitée par le Gouvernement et remettant en cause la décision ; *Van Orshoven c. Belgique* du 25 juin 1997, *Recueil* 1997-III, fasc. 39 et *Lobo Machado c. Portugal* du 20 février 1996, *Recueil*. 1996-I, fasc. 3), serait donc applicable telle qu'elle en l'espèce.

En effet, en prononçant ses conclusions le commissaire du Gouvernement devient l'allié objectif de l'une des parties et l'adversaire de celle à l'encontre de laquelle il conclut. Il en résulte un déséquilibre entre les parties au moment du prononcé de ses conclusions, lorsque celles-ci ont été maintenues dans l'ignorance de leur teneur exacte : le terme de la phase publique de l'affaire, avant le délibéré - dont le prononcé des conclusions ne constitue pas l'un des éléments - est marqué par l'intervention d'un magistrat indépendant, qui invite la formation de jugement à statuer dans un sens déterminé, sans que les parties aient été informées au préalable du sens de ses conclusions. Cette intervention est déterminante et bénéficie nécessairement à la partie en faveur de laquelle le commissaire du Gouvernement conclut, même en toute impartialité.

Or, ce déséquilibre ne saurait être rétabli par la production d'une note en délibéré car celle-ci est dépourvue de tout statut en procédure administrative contrairement à la procédure civile. De plus, il est d'usage que le délibéré se tienne immédiatement après l'audience publique alors qu'il est matériellement impossible de produire le même jour une note en délibéré qui ait des chances d'être lue par les membres de la formation de jugement avant qu'elles n'aient définitivement délibéré et statué sur le litige.

Le fait de ne pas communiquer les conclusions du commissaire du Gouvernement aux parties avant l'audience afin qu'elles puissent y répondre soit par un bref mémoire soit à l'occasion de la plaidoirie de leur avocat est contraire au principe du débat contradictoire. En effet, selon la jurisprudence, doit être soumis à débat contradictoire tous les éléments du débat susceptibles d'influencer la formation de jugement, que cela présente ou non un intérêt substantiel pour les parties, la Cour se refusant à entrer dans un débat relatif à la substance de la communication du ministère public (arrêts *Bulut c. Autriche* du 22 février 1996, *Recueil* 1996-II, fasc. 5).

Enfin, l'on ne saurait se référer aux principes dégagés par la Cour de justice des Communautés européennes car le droit que cette dernière applique est d'une nature intrinsèquement différente de ceux de l'article 6. Devant la Cour de justice des Communautés européennes, le rapport d'audience ou rapport du juge rapporteur est envoyé environ trois semaines avant l'audience aux conseils des parties lesquelles sont invitées à s'assurer que les arguments fondamentaux ont été correctement résumés et que le rapport reflète fidèlement le point de vue des parties tels qu'ils se sont exprimés dans les actes de procédure ; à défaut, les parties peuvent suggérer des amendements. Or devant le Conseil d'Etat, si le commissaire du Gouvernement est le rapporteur de la séance publique et si ses conclusions comprennent notamment les éléments subjectifs du dossier il est cependant impossible de faire corriger les erreurs éventuelles.

Ayant procédé à un examen préliminaire de l'argumentation des parties à la lumière de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime que ce grief pose des questions de droit ou de fait complexes, qui nécessitent un examen au fond. Par conséquent, la requête ne saurait être rejetée comme étant manifestement mal fondée.

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

**DÉCLARE LA REQUETE RECEVABLE**, tous moyens de fond réservés.

S. Dollé  
Greffière

L. Loucaides  
Président