



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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 48897/99
par la S.A.R.L. DU PARC D'ACTIVITES DE BLOTZHEIM
ET LA S.C.I. HASELAECKER
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant
le 18 mars 2003 en une chambre composée de

MM. A.B. BAKA, *président*,
J.-P. COSTA,
L. LOUCAIDES,
C. BÎRSAN,
K. JUNGWIERT,
M. UGREKHELIDZE,

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

Vu la requête susmentionnée introduite le 15 juin 1999,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur, celles
présentées en réponse par les requérants, ainsi que celles déposées par le
gouvernement suisse en application de l'article 36 § 2 de la Convention,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérantes, la Société à responsabilité limitée (« SARL ») du Parc
d'activités de Blotzheim (ci-après « PAB ») et la Société civile (« SCI »)
Haselaecker sont des sociétés de droit français dont le siège social se trouve
à Blotzheim (France). Elles sont représentées devant la Cour par

M^e Pascal Martin, avocat au barreau de Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Ronny Abraham, directeur des Affaires juridiques au Ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le schéma directeur de Mulhouse-Rhin-Mines, approuvé par un arrêté préfectoral du 15 septembre 1977, prévoit la création d'une zone industrielle aux alentours de l'aéroport de Bâle-Mulhouse (les infrastructures duquel se situent sur le territoire des communes françaises de Blotzheim, Héisingue, Bourgfelden et Saint-Louis).

Les 27 avril 1989 et 3 mai 1989, le gérant de la PAB (dont les statuts seront établis devant notaire le 8 juin 1989) soumit au maire de Blotzheim un projet de promotion d'une zone d'activités industrielles, artisanales, commerciales et de service sur le ban de cette commune, aux abords de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Le 16 mai 1989, le Conseil Municipal de Blotzheim donna son accord au Maire pour la vente à la PAB de terrains communaux figurant dans le périmètre du projet ; il se déclara en outre, notamment, favorable à ce que la Commune s'engage à renoncer à son droit de préemption urbain sur les terrains intéressant à ce titre la société, à la création d'une zone d'aménagement concertée (« ZAC ») dans ce secteur, et au lancement d'une procédure de modification du plan d'occupation des sols (« POS ») de la Commune.

Par actes notariés du 30 juin 1989, la PAB acheta à la Commune de Blotzheim divers immeubles situés sur le territoire de celle-ci.

Le 11 janvier 1990, le Conseil municipal décida de prendre l'initiative de créer une ZAC, de lancer la procédure à cet effet et de modifier le POS dans cette optique ; une réunion de concertation publique fut organisée le 28 février 1990, sur le dossier de création de cette ZAC. Le 2 mars 1990, au vu des résultats de cette concertation, le Conseil municipal décida formellement de créer ladite ZAC.

Parallèlement, le 4 juillet 1989, le conseil d'administration de l'aéroport de Bâle-Mulhouse adopta, dans la confidentialité, un plan directeur de développement axé notamment sur une emprise foncière supplémentaire et la création d'une troisième piste, dans la même zone que celle convoitées par les promoteurs du projet de parc d'activité de Blotzheim.

Le 8 septembre 1991, la PAB présenta son projet d'aménagement au conseil d'administration de l'aéroport. Dans une lettre adressée le 1^{er} décembre 1989 au conseil d'administration, elle souligne que la réalisation de ce projet ne constituait pas une barrière au développement des activités aéroportuaires.

Le 17 avril 1990, le conseil d'administration décida d'entreprendre les démarches requises pour assurer la réservation des terrains nécessaires à la mise en œuvre du plan de développement ; le 6 décembre 1989, il décida de saisir le Préfet du Haut-Rhin d'une demande tendant au lancement de la procédure permettant la qualification du plan de développement de « projet d'intérêt général ».

Par un arrêté du 17 mai 1990, le Préfet du Haut-Rhin qualifia le plan de développement susmentionné de « projet d'intérêt général » et mit la Commune de Blotzheim en demeure de réviser son POS pour tenir compte de ce projet. Le Maire de Blotzheim n'ayant pas répondu dans les délais légaux, le Préfet, par un arrêté du 11 juillet 1990, prescrivit la révision du POS.

Le Conseil d'administration de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ayant modifié son projet de développement et le délai légal de 3 ans s'étant écoulé sans que les arrêtés précités aient été confirmés, le Préfet du Haut-Rhin prit de nouveaux arrêtés les 14 mars 1993 (qualification de « projet d'intérêt général » et mise en demeure du Maire) et 26 octobre 1993 (prescription de la révision du POS).

Saisi par la Commune de Blotzheim, la Société du Parc d'activité de Blotzheim et la SCI Haselaecker, le tribunal administratif de Strasbourg, par un jugement du 27 octobre 1995, annula la délibération du conseil d'administration de l'aéroport de Bâle-Mulhouse du 6 décembre 1989 ainsi que les arrêtés préfectoraux des 17 mai et 11 juillet 1990, et 14 mai et 26 octobre 1993.

Statuant sur une fin de non recevoir opposée par l'aéroport de Bâle-Mulhouse, le tribunal considéra que la société du Parc d'activité de Blotzheim justifiait d'un intérêt pour demander l'annulation de la délibération du conseil d'administration de l'aéroport du 6 décembre 1989 et des arrêtés subséquents, au motif qu'elle était titulaire d'une promesse de vente de la Commune de Blotzheim à cette date.

Sur le fond, le tribunal rappela que l'aéroport de Bâle-Mulhouse est régi par la convention franco-suisse conclue à Berne le 4 juillet 1949, laquelle prévoit notamment la création de deux pistes et une emprise de 536 ha (articles I et IV de l'annexe III à ladite Convention), et qu'en vertu de cette convention franco-suisse, si le conseil d'administration de l'aéroport dispose du pouvoir d'établir un projet d'extension de l'aéroport, il ne peut l'exercer que dans le respect des limites conventionnelles en ce qui concerne tant l'infrastructure que l'emprise de l'aéroport. Constatant qu'en l'occurrence le programme de développement arrêté par le conseil d'administration de l'aéroport excédait ces limites, le tribunal annula les décisions susvisées.

Le 25 janvier 1996, le conseil d'administration de l'aéroport de Bâle-Mulhouse décida d'inviter les Gouvernements concernés à réviser le cahier des charges annexé à la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 en

application de l'article 19 de cette convention, et de porter l'emprise maximale de l'aéroport de 536 ha à 850 ha en vue de la réalisation d'une troisième piste.

Cette proposition fit l'objet d'un accord sous forme d'échanges de notes (les 12 et 29 février 1996) entre le Gouvernement français et le Conseil fédéral suisse ; l'accord entra en vigueur le 29 février 1996. Le 13 mai 1996, le Président de la République prit un décret portant publication de cet accord.

Le 12 juillet 1996, les sociétés requérantes saisirent le Conseil d'Etat d'une demande tendant à l'annulation de ce décret. Rappelant que la ratification de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 avait été autorisée par une loi du 1^{er} août 1950, elles soutenaient qu'en vertu de l'article 53 de la Convention (aux termes duquel « (...) les traités ou accords (...) qui engagent les finances de l'Etat (...) ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ») et du principe du parallélisme des compétences, une telle modification nécessitait l'intervention du Législateur et ne pouvait être opérée sous la forme simplifiée d'un échange de notes. Elles ajoutaient que le décret contesté et l'accord qu'il publie méconnaissaient l'article 19 de cette convention (aux termes duquel « la révision des statuts et du cahier des charges provoquée par une décision du conseil d'administration prise à la majorité des 2/3 des membres en exercice, pourra être effectuée d'entente entre les deux Gouvernements ») en ce qu'ils excédaient l'objet assigné à la procédure de révision simplifiée. Elles plaidaient en outre que l'échange de notes publié par le décret contesté énonçait de manière erronée que les conditions de l'article 9 du cahier des charges de la convention étaient remplies : alors que cet article subordonne le recours à la procédure de l'article 19 à la condition que l'état descriptif et estimatif soit entièrement réalisé – ce qui impliquait l'acquisition par l'Etat français des terrains nécessaires à l'aéroport –, une partie importante des terrains correspondant à l'emprise maximale de 536 ha n'avait pas été acquise par l'Etat français. Enfin, elles prétendaient que l'accord litigieux méconnaissait les clauses financières de la convention.

Le Conseil d'Etat rejeta la requête par un arrêt du 18 décembre 1998. Il souligna que, par la loi du 1^{er} août 1950, le Parlement avait autorisé la ratification de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949, laquelle prévoyait dès le départ la possibilité d'une extension des installations de l'aéroport, et qu'il devait donc être considéré que le Parlement avait « autorisé par cette loi les dépenses liées à l'établissement et à la mise en service d'ouvrages ou d'installations supplémentaires, destinées à répondre à l'insuffisance des ouvrages ou des installations existants », de sorte que l'article 53 de la Constitution n'avait pas été méconnu. Quant aux autres moyens, le Conseil d'Etat jugea ce qui suit :

« Considérant que si les sociétés requérantes soutiennent que l'accord des 12 et 29 février aurait un objet plus large que le seul établissement d'un avenant au cahier

des charges annexé à la convention du 4 juillet 1949 et qu'en conséquence, il ne pouvait être conclu sous la forme simplifiée prévue à l'article 19 de ladite convention, le choix du mode de conclusion des traités et accords internationaux n'est pas détachable de la conduite des relations diplomatiques et, par suite, n'est pas susceptible d'être discuté par la voie contentieuse devant le juge administratif ;

Considérant qu'il n'appartient pas davantage au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, de contrôler l'appréciation portée par le gouvernement français et le Conseil fédéral suisse sur le respect de la condition d'entière réalisation de l'état descriptif et estimatif, énoncé par l'article 9 du cahier des charges annexé à ladite convention et sur la nécessité de procéder à l'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ;

Considérant, enfin, que si les sociétés requérantes critiquent le contenu de l'échange de notes publiées par le décret attaqué au regard des stipulations de la convention du 4 juillet 1949, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au Contentieux, de se prononcer sur la validité d'un engagement international au regard d'autres engagements internationaux. »

B. Le droit interne pertinent

1. Extraits de la Constitution du 4 octobre 1958

Article 52

« Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification. »

Article 53

« Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. »

Article 55

« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

2. *Extraits du décret n° 53-192 du 14 mars 1953, relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France*

Article 1

« Le ministre des affaires étrangères est seul chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions, accords, protocoles et règlements internationaux dont la France est signataire ou par lesquels la France se trouve engagée. Il en est de même en ce qui concerne le renouvellement ou la dénonciation de ces accords. (...) »

Article 3

« Après transmission au ministre des affaires étrangères et, s'il y a lieu, ratification, les conventions, accords, protocoles ou règlements, prévus aux articles précédents et de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers, doivent être publiés au Journal officiel de la République française. (...) »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérantes se plaignent d'une violation du principe du contradictoire résultant du fait que, devant le Conseil d'Etat, elles n'eurent pas communication du premier mémoire déposé par le Ministre des Affaires étrangères et n'eurent communication de son second mémoire que le 4 décembre 1998 alors que l'affaire était inscrite au rôle pour le 11 décembre 1998.

2. Sur le fondement de ces mêmes disposition et principe, elles dénoncent le fait que les conclusions du Commissaire du gouvernement ne leur furent pas communiquées avant l'audience et qu'elles ne purent y répondre. Elles soutiennent en outre que le fait que le rapport du rapporteur et le projet de décision ont été portés à la connaissance du Commissaire du Gouvernement et non à la leur, constitue une atteinte à l'équité de la procédure et au principe de l'égalité des armes.

3. Toujours sur le fondement de l'article 6 § 1 de la Convention, les requérantes se plaignent de ce que le Conseil d'Etat a fait application en leur cause de la théorie de l'acte de gouvernement et s'est déclaré incompétent pour contrôler la validité de l'engagement international pris en l'occurrence par la France par rapport à un autre engagement international. Elles en déduisent qu'en leur cause, le Conseil d'Etat ne constituait pas un organe de pleine juridiction au sens de la jurisprudence de la Cour et dénoncent une violation de leur droit à un « tribunal ».

4. Invoquant l'article 1^{er} du Protocole n° 1, les requérantes dénoncent une atteinte illégale à leur droit au respect de leur bien ; elles soutiennent à

cet égard que l'accord franco-suisse des 12 et 29 février et le décret du 13 mai 1996 sont contraires à l'article 53 de la Constitution de la France. Elles ajoutent que l'accord en question est directement incompatible avec la Convention (et en particulier l'article 1^{er} du Protocole n° 1), dans la mesure où, tel qu'envisagé par le Conseil d'Etat, il a pour effet de déroger à celle-ci ; or, en droit international, des Etats parties à une Convention multilatérale ne pourraient y déroger par un accord bilatéral.

5. Enfin, invoquant l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 6 de la Convention et l'article 1^{er} du Protocole n° 1, les requérantes dénoncent une discrimination dans la jouissance des droits que leur garantissent ces deux dernières dispositions. Selon elles, du fait de leur « soumission » à l'accord litigieux, elles ont perdu le bénéfice de toutes les garanties que le droit français accorde en général aux personnes physiques et morales face à une telle opération d'infrastructure.

EN DROIT

A. Sur les griefs tirés de l'article 6 § 1 de la Convention

6. Les requérantes se plaignent d'une violation du principe du contradictoire résultant du fait que, devant le Conseil d'Etat, elles n'eurent pas communication du premier mémoire déposé par le Ministre des Affaires étrangères et n'eurent communication de son second mémoire que le 4 décembre 1998 alors que l'affaire était inscrite au rôle pour le 11 décembre 1998. Sur le fondement de ce même principe, elles dénoncent en outre le fait que, devant le conseil d'Etat, les conclusions du commissaire du gouvernement ne leur furent pas communiquées avant l'audience et qu'elles ne purent y répondre. Elles soutiennent par ailleurs que le fait que le rapport du rapporteur et le projet de décision ont été portés à la connaissance du commissaire du gouvernement et non à la leur, constitue une atteinte à l'équité de la procédure et au principe de l'égalité des armes. Les requérantes se plaignent également de ce que le Conseil d'Etat a fait application en leur cause de la théorie de l'acte de gouvernement et s'est déclaré incompétent pour contrôler la validité de l'engagement international pris en l'occurrence par la France par rapport à un autre engagement international ; elles en déduisent qu'en leur cause, le Conseil d'Etat ne constituait pas un organe de pleine juridiction au sens de la jurisprudence de la Cour et dénoncent une violation de leur droit à un « tribunal ». Elles invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

7. A titre principal, le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée de l'incompatibilité *ratione materiae* de cette partie de la requête avec les dispositions de la Convention. Il soutient que l'article 6 § 1 de la Convention n'est pas applicable à la procédure dont il est question : compte tenu des termes du litige soumis par les requérantes, le Conseil d'Etat n'aurait pas eu à « décider sur des droits et obligations de caractère civil » de celles-ci. Il avance les deux arguments suivants.

Premièrement, la procédure dont il est question n'aurait pu aboutir directement à une modification de l'un des droits de caractère civil des sociétés requérantes. Elle aurait exclusivement tendu à l'annulation du décret portant publication d'un accord sous forme d'échange de notes entre deux gouvernements. Or cet accord ne créerait aucune obligation à la charge des personnes autres que les Etats contractants, et ne contiendrait aucune clause de nature à affecter les droits des sociétés requérantes ou de tout autre tiers. Il ne créerait aucun droit ou obligation directement applicable en droit interne. Au surplus, la localisation exacte des futures installations n'y serait pas précisé. Surtout, cet accord ne serait pas une phase préalable à un futur transfert de propriété des parcelles nécessaires à l'extension projetée : en cas d'absence de cession amiable, ce transfert ne pourrait intervenir qu'à l'issue d'une procédure d'expropriation de droit commun.

Deuxièmement, à supposer même qu'il puisse être considéré que l'issue de la procédure devant le Conseil d'Etat eut des répercussions directes sur le droit de propriété des requérantes, les aspects prédominants de droits publics de l'affaire excluraient toute application de l'article 6 § 1. Ainsi, par son origine et sa nature, le décret attaqué ressortirait au droit public : il aurait pour objet la publication, décidée par le Président de la République, d'un accord international ; or une telle décision serait intimement liée à la conduite des relations internationales, matière relevant à l'évidence de l'*imperium* des Etats. Le poids des aspects de droits civils serait au contraire insignifiant : ni l'accord en cause, ni les moyens invoqués par les requérantes devant le Conseil d'Etat n'auraient eu trait aux droits civils des requérantes, et le litige n'aurait pas eu un enjeu patrimonial direct pour les intéressées.

8. Les requérantes répliquent que le raisonnement du Gouvernement repose sur une appréciation *in abstracto* de leur situation. Selon elles, concrètement, le litige soumis au Conseil d'Etat avait un effet direct sur leur situation patrimoniale. Elles rappellent qu'elles s'étaient vues confier par la Commune de Blotzheim la réalisation d'une zone d'aménagement concertée (« ZAC ») à proximité de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et soulignent que plusieurs décisions administratives visant à faire obstacle à ce projet avaient été annulées par un jugement du tribunal administratif de Strasbourg du

27 octobre 1995, précisément parce qu'elles méconnaissaient la convention de Berne du 4 juillet 1949. Les gouvernements français et suisse n'auraient procédé à la modification de ladite convention par le biais de l'accord litigieux que dans le but de rendre possible l'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et faire ainsi échec au projet de ZAC. Les droits patrimoniaux des sociétés requérantes – leur droit de propriété en particulier – étaient donc directement atteints par cette modification de la convention de Berne ; l'enjeu du litige – la légalité de l'accord franco-suisse – était en conséquence directement déterminant pour des droits de caractère civil des requérantes. D'ailleurs, le fait que le Conseil d'Etat leur a reconnu intérêt et qualité à agir en attesterait.

Quant au prétendu caractère prédominant de droit public du litige, les requérantes rappellent que la qualification retenue en droit interne n'a que peu de pertinence. Elles ajoutent que l'accord international dont il est présentement question présentait un caractère technique (l'ajout d'un avenant au cahier des charges de la convention de Berne, visant à permettre au conseil d'administration de l'aéroport d'étendre l'extension des installations aéroportuaires au-delà du périmètre initialement prévu par la convention de 1949) ; il s'apparentait à un contrat et son objet ne portait pas par nature sur les prérogatives de puissance publique.

9. La Cour rappelle que, pour que l'article 6 § 1 sous sa rubrique « civile » trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » de « nature civile » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une « contestation » réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question : un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir, par exemple, les arrêts *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A n° 43, § 47, *Fayed c. Royaume-Uni* du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, § 56, *Masson et Van Zon c. Pays-Bas* du 28 septembre 1995, série A n° 327-A, § 44, *Balmer-Schafroth c. Suisse* du 26 août 1997, Recueil 1997-IV, § 32 et *Athanassoglou c. Suisse* [GC] du 6 avril 2000, n° 27644/95, ECHR 2000-IV, § 43 ; voir aussi *Syndicat des médecins exerçant en établissement privé d'Alsace et autres c. France* (déc.), n° 44051/98, 31 août 2000).

La procédure dont il est présentement question visait à l'annulation du décret du Président de la République du 13 mai 1996, portant publication de l'accord conclu par échange de notes entre le gouvernement français et le Conseil fédéral suisse, lequel portait révision du cahier des charges annexé à la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 et autorisait l'augmentation de l'emprise maximale de l'aéroport de Bâle-Mulhouse en vue de permettre la construction d'une troisième piste. L'échange de notes franco-suisse subordonnait en outre la réalisation des opérations qu'il envisageait à

l'apport des fonds nécessaires par l'aéroport, lequel, en vertu de la convention entre les deux Etats qui l'a créé en 1949, a le caractère d'un établissement public, doté de la personnalité morale et juridiquement autonome par rapport à l'Etat français comme à l'Etat suisse.

Selon la Cour, la « contestation » soulevée devant le Conseil d'Etat par les requérantes était « réelle et sérieuse » : d'une part, la haute juridiction a examiné l'un des moyens des requérantes au fond (voir, notamment, *mutatis mutandis*, l'arrêt Balmer-Shafroth précité § 38, précités) ; d'autre part, les autres moyens (relatifs à la conformité de l'accord litigieux à la convention franco-suisse du 4 juillet 1949) n'apparaissent pas manifestement dépourvus de fondement, même si le Conseil d'Etat, pour des raisons juridiques, a considéré qu'il ne lui appartenait pas de statuer sur leur bien-fondé.

Il est vrai également que, concrètement, l'accord et le décret litigieux constituaient un obstacle à la poursuite du projet d'aménagement qui devait être réalisé aux abords de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, projet dans lequel les requérantes avaient investi travail et finances ; l'issue du litige pouvait donc avoir des répercussions sur leur situation patrimoniale et leur activité économique, à la condition, toutefois, que l'aéroport engageât les fonds nécessaires et prît les mesures juridiques propres à entraîner de telles répercussions.

Un contentieux n'acquiert cependant pas une nature « civile » du seul fait qu'il a des répercussions économiques (voir, par exemple, *mutatis mutandis*, les arrêts *Schouten et Meldrum c. Pays-Bas*, du 9 décembre 1994, série A n° 304, § 50, et *Pierre-Bloch c. France*, du 21 octobre 1997, Recueil n° 1997-VI, § 51). Il faut pour le moins que l'action elle-même ait un objet « patrimonial » et se fonde sur une atteinte alléguée à des droits eux aussi patrimoniaux (arrêt *Procola c. Luxembourg*, du 28 septembre 1995, série A n° 326, § 38).

Or, d'une part, l'accord et le décret litigieux ni ne visaient l'activité économique des requérantes ni ne régleraient leurs droits, et étaient « dépourvus d'effet juridique direct » sur la situation des intéressées ; autrement dit, l'issue du recours formé par les requérantes contre le décret portant publication de l'accord entre le gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, n'était pas « directement déterminante » pour les droits en question (*Syndicat des médecins exerçant en établissement privé d'Alsace et autres*, décision précitée ; voir aussi, *a contrario*, *Garcia c. France* (déc.), n° 41001/98, 1^{er} février 2000). D'autre part, la procédure engagée par les requérantes devant le Conseil d'Etat tendait exclusivement à l'annulation dudit décret et les débats devant la haute juridiction se limitèrent à la légalité *in abstracto* de celui-ci. L'action n'avait pas donc pas un objet patrimonial et ne se fondait pas sur une atteinte alléguée à des droits patrimoniaux.

La Cour en déduit que la « contestation » dont il est présentement question ne portait pas sur des « droits (...) de caractère civil » des

requérantes, de sorte que l'article 6 § 1 de la Convention ne trouve pas à s'appliquer.

Partant, il y a lieu d'accueillir l'exception soulevée par le Gouvernement, et de rejeter cette partie de la requête en application de l'article 35 §§ 3 et 4, comme étant incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

B. Sur le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1

10. Les requérantes dénoncent une atteinte illégale à leur droit au respect de leur bien ; elles soutiennent à cet égard que l'accord franco-suisse des 12 et 29 février et le décret du 13 mai 1996 sont contraires à l'article 53 de la Constitution de la France. Elles ajoutent que l'accord en question est directement incompatible avec la Convention (et en particulier l'article 1^{er} du Protocole n° 1), dans la mesure où, tel qu'envisagé par le Conseil d'Etat, il a pour effet de déroger à celle-ci ; or, en droit international, des Etats parties à une Convention multilatérale ne pourraient y déroger par un accord bilatéral. Elles invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, lequel est ainsi libellé :

« 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. »

11. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale ; il se trouve méconnu lorsque l'ingérence dénoncée est « manifestement illégale sur le plan du droit interne » (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, 25 mars 1999, § 58).

En l'espèce, s'il est clair que l'accord franco-suisse dont il est question peut constituer un obstacle à la poursuite du projet du parc d'activités et à l'activité économique des requérantes, l'on ne saurait y voir une « ingérence manifestement illégale » dans leur droit au respect de leurs biens, sur le plan du droit interne, ni d'ailleurs, s'agissant d'un accord sous forme d'échange de notes entre deux Etats, venant compléter une convention internationale en vigueur depuis 1949, sur le plan du droit international. Il n'est donc nullement établi que cet accord bilatéral « déroge » à la Convention. Il n'est pas ailleurs ni établi, ni même allégué, que l'ingérence potentielle fut arbitraire.

La Cour conclut en conséquence au défaut manifeste de fondement de cette partie de la requête et la rejette, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

C. Sur le grief tiré de l'article 14 de la Convention, combiné avec les articles 6 de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1

12. Enfin, les requérantes dénoncent une discrimination dans la jouissance des droits que leur garantissent les articles 6 de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1. Selon elles, du fait de leur « soumission » à l'accord litigieux, elles ont perdu le bénéfice de toutes les garanties que le droit français accorde en général aux personnes physiques et morales face à une telle opération d'infrastructure. Elles invoquent, combiné avec les deux dispositions précitées, l'article 14 de la Convention, aux termes duquel :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

D'après la jurisprudence constante de la Cour, l'article 14 complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, notamment, l'arrêt *Katlheinz Schmidt c. Allemagne* du 18 juillet 1994, série A n° 291-B, § 22). En l'espèce, la Cour ayant conclu à la non applicabilité de l'article 6 de la Convention et à l'absence d'ingérence dans le droit garanti par l'article 1 du Protocole n° 1, l'article 14 ne saurait être combiné avec ces dispositions.

Au surplus, la Cour rappelle que l'article 14 de la Convention protège contre toute discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Convention, les individus placés dans des situations analogues (voir, par exemple, l'arrêt *Van der Musselle c. Belgique* du 23 novembre 1983, série A n° 70, § 46). A cet égard, il est vrai que, lorsque la réalisation de l'extension d'un aéroport a pour seul fondement juridique des dispositions du droit interne, le juge administratif a la compétence de contrôler les décisions administratives qui la fondent. Les requérantes ne peuvent cependant valablement soutenir que le Conseil d'Etat serait parvenu à une conclusion différente s'il avait été saisi de la même demande par des requérants se trouvant, dans le contexte de l'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, dans une situation analogue à la leur.

La Cour conclut en conséquence au défaut manifeste de fondement de cette partie de la requête et la rejette, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

S. DOLLE
Greffière

A.B. BAKA
Président