

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 18873/91
présentée par Anne-Marie COURTET
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième
Chambre), siégeant en chambre du conseil le 2 mars 1994 en présence de

MM. H. DANELIUS, Président en exercice
G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY

M. K. ROGGE, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 29 octobre 1990 par Anne-Marie
COURTET contre la France et enregistrée le 26 septembre 1993 sous le
No de dossier 18873/91 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la
Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le
11 mai 1993 et les observations en réponse présentées par la requérante
le 25 juillet 1993 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

A. Circonstances particulières de l'affaire

La requérante, ressortissante française, née en 1922, réside à
Guidel et est agricultrice. Elle est représentée devant la Commission
par son fils Michel Le Chaton, professeur.

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

La requérante a porté plainte avec constitution de partie civile
en 1975, 1981 et 1982 pour faux et usage de faux en écritures
publiques, fabrication de faux certificats et tentatives d'escroquerie
contre le maire de la commune de Guidel, décédé en 1983, son successeur
et divers conseillers municipaux en fonction entre 1971 et 1977.

Par arrêt du 23 août 1975, la Cour de cassation chargea la
chambre d'accusation de la cour d'appel de Caen de l'instruction, en
vertu de l'article 681 du Code de procédure pénale, qui dispose que
lorsque le maire d'une commune est susceptible d'être inculpé d'un
délit commis dans l'exercice de ses fonctions, l'instruction en est
confiée à une chambre d'accusation.

Par arrêts des 8 juillet 1981 et 18 septembre 1985, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Caen a ordonné la poursuite de l'information des chefs de faux et usage de faux en écritures publiques.

Le 14 décembre 1982, la requérante et son fils sollicitèrent, en application de l'article L 316-5 du Code des communes, l'autorisation auprès du tribunal administratif de Rennes de se constituer partie civile au nom et pour le compte de la commune de Guidel dans les affaires pénales en cours qu'ils avaient personnellement engagées. Ils invoquaient le préjudice moral subi par la commune du fait des comportements répréhensibles dont les élus locaux se seraient rendus coupables.

Le 16 décembre 1982, la demande des requérants fut transmise à la commune laquelle, en ne produisant aucune réponse, fut réputée avoir refusé d'exercer les actions visées par cette demande.

Par décision du 14 février 1983, le tribunal administratif de Rennes rejeta la demande. Il rappela que les actions en cause avaient trait à des litiges opposant les intéressés à la commune et se reliant à des procédures d'expropriation au profit de la commune de terrains de la requérante. Dès lors, l'opposition d'intérêts existant entre la collectivité publique et les intéressés ne justifiait pas l'octroi de l'autorisation sollicitée.

Le 23 février 1983, la requérante et son fils saisirent le Conseil d'Etat d'un pourvoi selon les règles fixées par les articles L 316-7 et R 316-3 du Code des communes. La commune présenta ses observations le 14 mars 1983. Le 16 mars 1983, le préfet, commissaire de la République du département du Morbihan, déposa son rapport. Le 22 mars 1983, le ministre de l'Intérieur présenta ses observations.

Le 4 août 1986, la requérante s'enquit auprès du Conseil d'Etat de l'état de la procédure, en faisant valoir qu'il ne lui avait été communiqué aucun numéro d'enregistrement, mémoire en défense ou éventuelle décision du Premier ministre.

Le 23 décembre 1986, le président de la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat informa la requérante que la section avait donné son avis lors de sa séance du 13 avril 1983, et que le dossier était retourné, le 19 mai 1983, au ministère de l'Intérieur.

Les 3 janvier et 30 mai 1987, la requérante s'informa de l'état de la procédure auprès du ministre de l'Intérieur.

Par décret du 8 juillet 1987, le Premier ministre rejeta le recours de la requérante et de son fils.

Il considéra que les agissements imputés à certains conseillers municipaux n'avaient pas causé à la commune un préjudice dont elle serait fondée à demander réparation et que l'action dont l'autorisation était sollicitée ne pouvait être regardée, en l'état de l'instruction, comme ayant des chances sérieuses de succès.

Le 27 octobre 1987, le Conseil d'Etat fut saisi par la requérante d'un recours en annulation de ce décret.

Le 23 décembre 1987, le Conseil d'Etat communiqua le dossier au ministre de l'Intérieur, puis, le 3 novembre 1989, au Premier ministre, qui déposa ses observations le 14 décembre 1989. La requérante déposa ses observations en réplique le 17 janvier 1990.

Par arrêt du 29 juin 1990, le Conseil d'Etat rejeta le recours. Il fit notamment valoir les motifs suivants :

"Considérant (...) qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que

le Premier ministre ait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant, pour rejeter la demande [des intéressés], que les agissements imputés par les requérants à certains conseillers municipaux de la commune de Guidel ne paraissaient pas avoir causé à ladite commune un préjudice dont celle-ci serait fondée à demander réparation et qu'ainsi, l'action qu'ils demandaient l'autorisation d'exercer au nom de la commune ne pouvait être regardée, en l'état de l'instruction, comme ayant des chances sérieuses de succès".

B. Droit interne pertinent

Les articles pertinents du Code des communes sont les articles:

L 316-5. Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délivrer [délibérer], a refusé ou négligé d'exercer.

L 316-7. Le pourvoi devant le Conseil d'Etat est introduit et jugé selon la forme administrative.
La commune est mise en cause et la décision a effet à son égard.

R 316-3. Le pourvoi devant le Conseil d'Etat est, à peine de déchéance, formé dans le mois qui suit, soit l'expiration du délai imparti au tribunal administratif pour statuer, soit la notification de l'arrêté portant refus.

Il est statué sur le pourvoi dans un délai de deux mois à compter de son enregistrement au Secrétariat Général du Conseil d'Etat.

GRIEFS

La requérante allègue que l'instance qu'elle a introduite devant les juridictions administratives, pour se voir autorisée à se constituer partie civile au nom et pour le compte de la commune, n'a pas satisfait aux prescriptions de l'article 6 par. 1 de la Convention en ce qui concerne le délai, l'équité et la publicité de la procédure devant le Conseil d'Etat.

Elle fait valoir que la procédure introduite le 14 décembre 1982 devant le tribunal administratif a abouti, le 29 juin 1990, soit près de 7 ans et 7 mois plus tard, à l'arrêt du Conseil d'Etat.

Elle expose d'autre part que l'avis émis le 13 avril 1983 par le Conseil d'Etat n'a pas été joint à la procédure, qu'elle n'a pas été informée de la date de l'audience devant le Conseil d'Etat et qu'il ne lui a pas été possible de développer oralement ses observations écrites.

Elle considère que l'aboutissement de cette procédure procède d'une ingérence du pouvoir administratif dans le pouvoir judiciaire lors de l'audience devant le Conseil d'Etat.

PROCEDURE

La présente requête a été enregistrée le 26 septembre 1991.

Le 29 octobre 1990, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention en ce qui concerne la procédure devant les juridictions administratives et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus (griefs tirés d'une prétendue violation de l'article 7 de la Convention et de l'article 1er du Protocole additionnel).

Le Gouvernement défendeur a présenté ses observations le 11 mai 1993 et la requérante y a répondu le 25 juillet 1993.

EN DROIT

La requérante allègue que la demande d'autorisation de se constituer partie civile au nom de la commune, dont elle a saisi les juridictions administratives, n'a pas été entendue dans un délai raisonnable. Elle allègue de ce fait la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, qui dispose :

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

Le Gouvernement soulève d'emblée deux exceptions d'irrecevabilité, tirées de l'incompatibilité *ratione materiae* de la requête avec les dispositions de la Convention ainsi que du défaut de qualité de la victime.

Le Gouvernement soutient en premier lieu qu'aucun droit de caractère civil n'est en jeu dans cette affaire. D'une part, l'autorisation de plaider ne serait pas, selon lui, un droit protégé par la Convention. D'autre part, l'action que la requérante souhaitait exercer appartenait à la commune, et concernait donc les intérêts de cette collectivité locale et non des droits et obligations de caractère civil dont la requérante aurait été titulaire. De ce fait, la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

Le Gouvernement allègue d'autre part que la requérante ne dispose pas de la qualité de victime au regard de l'article 25 (art. 25) de la Convention. Appartenant à la commune, l'action revendiquée par la requérante est celle de tous les contribuables, de sorte qu'elle s'apparente à l'*actio popularis*, que les instances de la Convention refusent d'examiner. Le Gouvernement ajoute qu'en tout état de cause, la requérante conservait le droit de plaider en son nom propre, ce qu'elle n'a pas manqué de faire.

A titre subsidiaire, au cas où les instances de la Convention estimaient l'article 6 (art. 6) applicable, le Gouvernement soutient que la durée de la procédure était raisonnable.

Il affirme qu'avant le 27 octobre 1987, date de l'enregistrement du recours de la requérante devant le Conseil d'Etat, aucun tribunal au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention n'était saisi, dans la mesure où le tribunal administratif et le Conseil d'Etat ont agi comme organismes administratifs.

Saisi dans sa fonction contentieuse le 27 octobre 1987, le Conseil d'Etat a rendu son arrêt le 29 juin 1990, soit après deux ans et huit mois. Le Gouvernement justifie ce délai en se référant au caractère peu ordinaire de cette procédure, qui expliquerait les hésitations du Conseil d'Etat. La complexité et le caractère interministériel des problèmes en cause ont finalement déterminé cette juridiction à communiquer le dossier au Premier ministre, le 3 novembre 1989. Huit mois plus tard, l'affaire était jugée en section par le Conseil d'Etat, c'est-à-dire dans l'une de ses formations les plus solennelles. Le Gouvernement conclut que l'affaire a été jugée dans un délai raisonnable.

La requérante rappelle en premier lieu qu'aux termes de l'article L 316-5, "tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer (...) les actions qu'il croit appartenir à la commune...". Elle disposait donc bien d'un droit.

Elle ajoute que ce droit est exclusivement réservé aux contribuables de la commune, c'est-à-dire à ceux qui participent effectivement aux dépenses de la collectivité et, par ce fait, engagent leur patrimoine financier personnel. Dès lors, selon elle, l'issue de son action tendant à obtenir l'autorisation de plaider est déterminante pour ses droits de caractère civil.

Se référant ensuite à l'arrêt de Geouffre de la Pradelle (Cour eur. D.H., arrêt du 16 décembre 1992, série A n° 233-B), elle expose également que le caractère civil d'une action est acquis dès lors que la décision administrative attaquée porte préjudice aux droits subjectifs d'un requérant, ce qui serait bien le cas en l'espèce.

Quant à la durée de la procédure, la requérante l'estime déraisonnable. Elle conteste tout d'abord le point de départ invoqué par le Gouvernement. La phase pré-contentieuse étant obligatoire en l'espèce, elle doit, selon elle, être prise en compte dans le calcul de la durée et les instances de la Convention sont invitées à retenir la date du 14 décembre 1982 comme point de départ.

La procédure a donc duré sept ans et sept mois au total, dont sept ans et quatre mois devant le Conseil d'Etat. S'agissant d'une procédure clairement définie dans le Code des communes, l'argument relatif à la complexité du droit applicable ne saurait emporter la conviction. Aucune autre justification n'est valable, selon la requérante.

La Commission rappelle que la requérante avait demandé l'autorisation d'ester en justice en lieu et place de la commune qui avait refusé de le faire, en invoquant le préjudice moral subi par la collectivité locale du fait des comportements répréhensibles dont certains élus locaux se seraient rendus coupables.

Devant la Commission la requérante se plaint de la durée de la procédure relative à cette procédure d'autorisation. Cependant, elle ne peut invoquer l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention que si la procédure en question visait à faire décider par un tribunal une contestation sur un droit de caractère civil de la requérante.

La Commission note en premier lieu que la requérante peut se prétendre victime au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention car elle se plaint de la violation d'un droit garanti par la Convention, en l'occurrence le droit d'obtenir une décision dans un délai raisonnable.

Elle constate ensuite que la requérante est titulaire d'un droit au sens de la loi interne, puisque l'article L 316-5 du Code des communes permet à tout contribuable d'exercer, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, au cas où l'autorité publique n'estimerait pas opportun d'agir.

La Commission estime toutefois que ce droit ne saurait être considéré comme un droit de caractère civil au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention, dans la mesure où il s'agit d'un droit purement procédural visant à obtenir une autorisation d'ester en justice.

La Commission est d'avis en outre qu'en présentant une telle demande d'autorisation d'agir en justice, le contribuable ne soumet pas aux juridictions compétentes une contestation préexistante à leur saisine et ne leur demande pas de trancher sur un droit qui lui soit propre au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Dans la mesure où cette procédure ne concerne pas une contestation sur un droit de caractère civil, la Commission conclut que

la requête est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2).

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE

Le Secrétaire de la
Deuxième Chambre

(K. ROGGE)

Le Président en exercice de la
Deuxième Chambre

(H. DANELIUS)