CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION PARTIELLE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 77575/01
présentée par FARANGE S.A.
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 14 septembre 2004 en une chambre composée de :

MM. L. LOUCAIDES, *président*,
J.-P. COSTA,
C. BÎRSAN,
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,
Mmes W. THOMASSEN,
A. MULARONI, *juges*,

et de Mme S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 1er octobre 2001,

Vu la décision de la Cour de se prévaloir de l'article 29 § 3 de la Convention et d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de l'affaire,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La société requérante Farange S.A., est une société de droit français ayant son siège social à Ajaccio, en Corse. Elle est représentée devant la Cour par Me P. Vaillant, avocat au barreau de Marseille.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Par acte notarié du 14 décembre 1988, la Région de Corse acquit un immeuble, le « Grand Hôtel d'Ajaccio », dans lequel étaient installés l'Hôtel de région et ses annexes. Le même jour, l'assemblée de Corse conclut avec les consorts R., anciens propriétaires du Grand Hôtel d'Ajaccio, une promesse de vente portant sur les parcelles de terrain cadastrées aux n°s 264 et 266, longeant le jardin de l'Hôtel de Région ; la transaction, pour des raisons non précisées, n'a point abouti.

Par actes notariés des 18 février et 27 mars 1991, la société requérante conclut avec les consorts R. et P. une promesse de vente, sous la condition d'obtenir un permis de construire, portant sur les parcelles cadastrées aux n°s 264 à 267.

Le 17 juillet 1991, la société requérante, après avoir entrepris les études nécessaires au lancement d'un projet immobilier sur lesdites parcelles, déposa une demande de permis de construire. Par divers courriers envoyés aux intéressés, l'assemblée de Corse manifesta son hostilité à ce projet ainsi que son intention de s'y opposer en engageant, éventuellement, une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. A une date non précisée, la société requérante retira sa demande de permis de construire.

Dans sa séance du 11 octobre 1991, l'assemblée de Corse autorisa son président à demander que l'acquisition, par la collectivité territoriale de Corse (anciennement dénommée Région de Corse), des parcelles 264 et 266 soit déclarée d'utilité publique ; cette extension du patrimoine immobilier de la collectivité avait pour but la réalisation d'emplacement de parking, l'aménagement d'un accès sécurisé à l'Hôtel de Région et ses annexes ainsi que la protection de l'environnement boisé du secteur environnant. Le 27 décembre 1991, cette demande fut présentée au Préfet de la Corse du sud.

Le 4 mars 1992, la société requérante présenta à la commune d'Ajaccio une nouvelle demande de permis de construire, qui lui fut accordé le 17 novembre 1992 ; dans le cadre de cette demande, l'architecte des bâtiments de France rendit un avis défavorable. Entre-temps, le 17 juillet 1992, le Préfet prit un arrêté d'ouverture de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique.

Le 24 février 1993, ce dernier prit un arrêté portant déclaration d'utilité publique du projet d'acquisition des parcelles susmentionnées. Par un arrêté du 19 mars suivant, la commune d'Ajaccio, au visa, notamment, de l'arrêté préfectoral, annula le permis de construire du 17 novembre 1992. Par une ordonnance du 28 avril 1993, rectifiée puis modifiée par deux ordonnances du 11 mai 1993 et du 7 septembre 1993, le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance d'Ajaccio prononça l'expropriation des parcelles

susvisées appartenant aux consorts R. au profit de la collectivité territoriale de Corse. Par un jugement du 22 octobre 1993 – confirmé en appel le 30 janvier 1996 et devenu définitif – le tribunal administratif de Bastia annula l'arrêté préfectoral du 24 février 1993, déniant à l'opération projetée un caractère d'utilité publique. La Cour de cassation, par voie de conséquence, annula à son tour, par un arrêt du 2 février 1999, les ordonnances du juge de l'expropriation des 28 avril, 11 mai et 7 septembre 1993.

Dans l'intervalle, la société requérante chercha à obtenir réparation, auprès de la collectivité territoriale de Corse, du préjudice qu'elle estimait avoir subi (engagements de frais d'architecte et de commercialisation, perte de bénéfices escomptés et frais financiers divers), du fait des agissements de cette dernière ayant contrecarré son projet immobilier. Le 9 avril 1993, elle saisit le tribunal administratif de Bastia d'une demande visant à annuler la décision implicite de rejet de sa demande en indemnisation en date du 14 octobre 1992, et à condamner la collectivité Corse au paiement de 5 411 000 FRF (823 592 euros environ).

Par deux ordonnances de référé du 20 mai 1996 et du 14 mars 1997, ledit tribunal alloua à la société requérante diverses sommes d'argent.

Par un jugement du 11 juillet 1997, le tribunal administratif déclara la collectivité Corse responsable des trois quart des conséquences dommageables du préjudice subi, et la condamna au paiement d'une somme de 2 200 000 FRF (334 855 euros environ). Le tribunal considéra en effet que le retrait, par la commune d'Ajaccio, du permis de construire du 17 novembre 1992, n'avait pas été motivé, contrairement à ce qu'elle soutenait, par l'absence de faisabilité juridique du projet mais par l'intervention de la déclaration d'utilité publique ; partant, il estima que cette déclaration d'utilité publique illégale devait être regardée comme un agissement fautif de la collectivité ayant eu pour unique objet d'empêcher la société requérante de mener à terme son projet. Le tribunal releva enfin que l'arrêté portant déclaration d'utilité publique avait été édicté par le Préfet, ce qui l'exonérait d'une partie de sa responsabilité.

Par un arrêt du 20 juin 1998, la cour administrative d'appel de Marseille annula le jugement déféré ainsi que les ordonnances de référé, et rejeta l'ensemble des demandes de la société requérante. La cour dégagea ainsi la collectivité de toute responsabilité, en relevant, au principal, que le fait que la déclaration d'utilité publique avait été déclarée illégale pour défaut d'intérêt public ne suffisait pas à engager sa responsabilité dès lors, d'une part, que le détournement de pouvoir alléguée par la société requérante n'était pas établi et que, d'autre part, la collectivité n'était pas l'auteur de la déclaration d'utilité publique litigieuse.

La société requérante se pourvut en cassation. Dans le cadre de son pourvoi, elle développait quatre moyens de cassation relatifs à la dénaturation des pièces du dossier par la cour d'appel quant au

comportement de la collectivité, au détournement de pouvoir de la procédure d'expropriation, à l'engagement de la responsabilité de la collectivité du fait de l'illégalité de la déclaration d'utilité publique, et enfin à un défaut de motivation. A l'audience devant le Conseil d'Etat, tenue le 27 octobre 2000, les débats furent clôturés à l'instant où le commissaire du gouvernement prit la parole, conformément aux usages en vigueur. Celui-ci proposa au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt en la forme pour défaut de motivation, puis, sur le fond, de rejeter la demande d'indemnisation en relevant, notamment, que le préjudice allégué ne présentait pas un caractère certain – condition nécessaire à l'indemnisation – compte tenu de l'extrême difficulté qu'aurait eu la société requérante à obtenir un permis de construire sur les terrains considérés. Sur ce point, il releva que le projet immobilier de la société requérante se heurtait, d'une part, aux prescriptions du plan d'occupation des sols (« POS ») et d'autre part, à l'avis défavorable rendu par l'architecte des bâtiments de France le 15 avril 1992, empêchant l'édification des constructions projetées. Le conseil de la société requérante, présent à l'audience, ne put répliquer oralement aux conclusions du commissaire du gouvernement. Le 6 novembre 2000, il déposa auprès du secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat une « note en délibéré », à l'appui de laquelle il produisait, d'une part, un rapport du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse relatif à l'acquisition éventuelle des terrains adjacents à l'Hôtel de région – terrains dont il était indiqué qu'ils étaient constructibles – et d'autre part, une délibération de l'assemblée de Corse du 28 septembre 2000 autorisant une transaction avec les consorts R. aux fins d'acquérir lesdits terrains pour y réaliser d'importantes constructions immobilières.

Par un arrêt rendu le 20 novembre 2000, notifié le 30 août 2001, le Conseil d'Etat annula l'arrêt du 20 juin 1998 pour défaut de motivation et, conformément au droit interne, décida de régler l'affaire au fond. Il statua en ces termes :

« (...) ;

Considérant que l'article UB 6 du plan d'occupation des sols de la commune d'Ajaccio disposait, dans sa rédaction en vigueur à l'époque des faits, que les constructions de plus d'un étage devaient, dans la zone dont il s'agit, être situées à une distance maximale de quinze mètres de la voie publique ; qu'il est constant que le projet de la société Farange, qui était constitué d'immeubles de plusieurs étages, ne respectait pas cette prescription ; que si la société Farange avait proposé à la commune de classer dans la voie publique une partie des terrains d'assiette du projet, afin de rendre ce dossier conforme aux dispositions de l'article UB 6, ce classement, qui n'a pas été effectué, aurait dû intervenir dans une zone boisée classée en application de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, lequel interdit dans les zones ainsi classées tout changement d'affectation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements ; qu'ainsi il n'est pas établi que le projet de la société Farange eût pu être réalisé en conformité avec les dispositions de l'article UB 6 du plan d'occupation des sols ;

Considérant, au surplus, qu'il résulte de l'instruction que le terrain d'assiette des constructions projetées est situé dans le champ de visibilité de l'ancien Grand Hôtel d'Ajaccio, inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ; que dès lors, en application de l'article R. 421-38-4 du code de l'urbanisme, ces constructions ne pouvaient être édifiées qu'avec l'accord de l'architecte des bâtiments de France ; qu'il est constant que cet accord a été refusé par une décision du 15 avril 1992 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société Farange ne justifie pas qu'elle aurait, selon toute vraisemblance, pu légalement obtenir le permis de construire les bâtiments projetés ; que le préjudice dont elle se prévaut ne peut ainsi être regardé comme certain ; que ce préjudice n'est, par suite, pas indemnisable ;

(...). »

Il résulte des pièces du dossier qu'en 1998 (la date n'est pas précisée) la société requérante avait entre-temps saisi le tribunal administratif de Bastia d'un recours en responsabilité contre l'Etat, aux fins d'obtenir le paiement de la même somme d'argent qu'elle réclamait à la collectivité territoriale de Corse.

B. Le droit interne pertinent

Aux termes de l'article 1589 du Code civil :

« La promesse de vente vaut vente, lorsqu'il y a consentement réciproque des deux parties sur la chose et sur le prix.

Si cette promesse s'applique à des terrains déjà lotis ou à lotir, son acceptation et la convention qui en résultera s'établiront par le paiement d'un acompte sur le prix, quel que soit le nom donné à cet acompte, et par la prise de possession du terrain.

La date de la convention, même régularisée ultérieurement, sera celle du versement du premier acompte. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la société requérante dénonce l'iniquité de la procédure devant le Conseil d'Etat. Elle allègue la violation de cette disposition en ce qu'elle garantit le droit à un procès équitable, dans le respect du principe de l'égalité des armes et du contradictoire, en raison de l'absence de communication des conclusions du commissaire du gouvernement avant l'audience, de l'impossibilité d'y répondre et de la présence de celui-ci lors du délibéré. Elle se plaint également de ce que sa note en délibéré n'ait été ni examinée ni prise en compte par le Conseil d'Etat.

2. Sur le même fondement, la société requérante, citant l'arrêt *Dulaurans c. France* (n° 34553/97) du 21 mars 2000, s'estime victime d'une erreur manifeste d'appréciation de la part du Conseil d'Etat. Elle considère en effet que la Haute juridiction a rejeté son pourvoi en se fondant sur une constatation manifestement inexacte, à savoir le caractère non constructible des terrains en cause.

3. Toujours sur le même fondement, la société requérante se plaint de la durée de la procédure devant les juridictions administratives ayant abouti à l'arrêt du Conseil d'Etat rendu le 20 novembre 2000.

4. Enfin, invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, la société requérante dénonce les circonstances dans lesquelles elle a été contrainte d'abandonner son projet immobilier. Elle estime tout d'abord qu'étant titulaire d'une double promesse de vente des 18 février et 27 mars 1991, elle possédait les droits de propriété sur les terrains en cause ou, pour le moins, une espérance légitime de jouir de ces droits aux fins de réaliser son projet immobilier. Elle soutient ensuite que l'échec de ce projet résulte d'agissements fautifs de la collectivité territoriale de Corse ; elle souligne à cet égard que la procédure d'expropriation mise en route par la collectivité a été déclarée illégale.

EN DROIT

1. La société requérante dénonce l'iniquité de la procédure devant le Conseil d'Etat. Elle allègue la violation de cette disposition en ce qu'elle garantit le droit à un procès équitable, dans le respect du principe de l'égalité des armes et du contradictoire, en raison de l'absence de communication des conclusions du commissaire du gouvernement avant l'audience, de l'impossibilité d'y répondre et de la présence de celui-ci lors du délibéré. Elle se plaint également de ce que sa note en délibéré n'ait été ni examinée ni prise en compte par le Conseil d'Etat. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui dispose :

> « 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 (...) »

La Cour considère qu'en l'état actuel du dossier, elle n'est pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et juge nécessaire de porter cette partie de la requête à la connaissance du gouvernement défendeur en application de l'article 54 § 2 b) de son règlement.

2. Sur le même fondement, la société requérante, citant l'arrêt *Dulaurans c. France* (n° 34553/97) du 21 mars 2000, s'estime victime d'une erreur manifeste d'appréciation de la part du Conseil d'Etat. Elle considère en effet que la Haute juridiction a rejeté son pourvoi en se fondant sur une

constatation matériellement inexacte, à savoir le caractère non constructible desdits terrains.

La Cour rappelle que, aux termes de l'article 19 de la Convention, elle a pour tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes. Elle n'est donc pas compétente pour connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne (voir l'arrêt *Garcia Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 28, CEDH 1999-I). Sa tâche se limite à vérifier que les décisions litigieuses ont été acquises dans le respect des garanties énoncées à l'article 6 de la Convention.

Or, selon la Cour, ce grief revient à mettre en cause l'interprétation et l'application du droit interne – plus particulièrement du droit de l'urbanisme – par les juridictions nationales. Par ailleurs, si la Convention garantit en son article 6 le droit à un procès équitable, elle ne réglemente ni l'admissibilité des preuves ni leur appréciation, matière qui relève dès lors au premier chef du droit interne et des juridictions nationales (voir, par exemple, l'arrêt *García Ruiz* précité). La présente affaire se distingue donc à cet égard de l'affaire *Dulaurans c. France* précitée dans laquelle la Cour a conclu à une violation de l'article 6 § 1, résultant de ce que la Cour de cassation avait déclaré l'unique moyen de cassation de la requérante irrecevable en se fondant sur une constatation matériellement inexacte, à savoir qu'il s'agissait d'un moyen nouveau.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. Toujours sur le même fondement, la société requérante se plaint de la durée de la procédure devant les juridictions administratives ayant abouti à l'arrêt du Conseil d'Etat rendu le 20 novembre 2000.

La Cour, en l'état actuel du dossier, ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et juge nécessaire de communiquer cette partie de la requête au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 2 b) de son règlement.

4. Enfin, la société requérante dénonce les circonstances dans lesquelles elle a été contrainte d'abandonner son projet immobilier. Elle estime tout d'abord qu'étant titulaire d'une double promesse de vente des 18 février et 27 mars 1991, elle possédait les droits de propriété sur les terrains en cause ou, pour le moins, une espérance légitime de jouir de ces droits aux fins de réaliser son projet immobilier. Elle soutient ensuite que l'échec de ce projet résulte d'agissements fautifs de la collectivité territoriale de Corse ; elle souligne à cet égard que la procédure d'expropriation mise en route par la collectivité a été déclarée illégale. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, qui dispose :

> « 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. »

La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 garantit en substance le droit de propriété (voir, par exemple, l'arrêt *Inze c. Autriche* du 28 octobre 1987, série A n° 126, § 38). Il se borne à consacrer le droit de chacun au respect de « ses » biens et ne vaut par conséquent que pour des « biens actuels » (*ibidem* ; voir aussi, notamment, l'arrêt *Markx c. Belgique* du 13 juin 1979, série A n° 31, § 50), c'est-à-dire des biens dont les droits y relatifs sont entrés dans le patrimoine de l'intéressé.

En la présente cause, il ne saurait être considéré que la société requérante se trouvait titulaire d'un droit de propriété sur les terrains litigieux au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. En effet, si l'article 1589 du code civil stipule que la promesse de vente vaut vente dès qu'il y a accord sur la chose et sur le prix, il précise que, lorsque cette promesse porte – comme c'était le cas en l'espèce – sur des terrains à lotir, « son acceptation et la convention qui en résultera s'établiront par le paiement d'un acompte sur le prix et par la prise de possession du terrain » ; ces deux dernières conditions n'étant manifestement pas remplies en l'espèce, force est de constater que la propriété des terrains litigieux n'a pas été transférée à la société requérante.

Ainsi, à supposer même qu'il puisse être considéré que la société requérante avait une « espérance légitime » de pouvoir réaliser son projet relatif à l'aménagement des terrains litigieux (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande* du 29 novembre 1991, série A n° 222, § 51), elle ne saurait soutenir, en l'absence d'un droit de propriété sur ceux-ci, que l'impossibilité, prétendument imputable aux autorités, de réaliser ce projet pose une question sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où la société requérante entend soutenir que, par leur attitude, les autorités ont fait obstacle à la réalisation des promesses de vente des 18 février et 27 mars 1991 et ont de la sorte méconnu l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour rappelle que cette disposition ne garantit pas le droit d'acquérir tel ou tel bien (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Markx c. Belgique* du 13 juin 1979, série A n° 31, § 50 ; tel était également le point de vue de la Commission européenne des droits de l'Homme – voir son rapport dans l'affaire *British-American Tobacco Company Ltd c. Pays-Bas*, série A n° 331, p. 37, § 71), sauf à démontrer – ce que la société requérante ne fait pas en l'espèce – qu'un tel droit est entré dans le patrimoine de l'intéressé (voir les arrêts *Inze*, précité, § 38, et *Mazurek c. France*, n° 34406/97, 1er février 2000, CEDH 2000-II, § 24).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3, et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

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

Ajourne l'examen des griefs de la société requérante tirés de la violation alléguée de l'article 6 § 1 et relatifs, d'une part, au défaut d'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat résultant de la présence du commissaire du gouvernement lors du délibéré de la formation du jugement et, d'autre part, à la durée de la procédure devant les juridictions administratives ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

S. DOLLÉ
Greffière

L. LOUCAIDES
Président