SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 23070/93
présentée par Marcel FOURNIER
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 18 octobre 1995 en présence de

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

Mme M.-T. SCHOEPFER, 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 8 mars 1993 par Marcel FOURNIER contre la France et enregistrée le 13 décembre 1993 sous le N° de dossier 23070/93 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 12 mai 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant le 29 juin 1995 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, né en 1922, de nationalité française, est avocat honoraire et réside à Roquebrune. Devant la Commission, le requérant est représenté par Maître Philippe Marchessou, avocat au barreau de Strasbourg.

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

1. Circonstances particulières de l'affaire

Par arrêté du 17 juillet 1973, le préfet des Alpes-Maritimes autorisa la société S. à exploiter une carrière et une station de broyage-concassage-criblage de matériaux de carrière de capacité de production de 800.000 tonnes par an au lieu dit "la Cruelle" à la Turbie.

Par requête en date du 31 août 1973 devant le tribunal administratif de Nice, quatre personnes en leur qualité de

propriétaires voisins ainsi que le comité de défense des sites de la Turbie, représenté par le requérant qui en était le président à l'époque, demandèrent l'annulation de l'arrêté. Ils soutenaient que par le même acte on avait entendu autoriser l'exploitation d'une carrière et celle de deux établissements classés et que l'arrêté était entaché de vices de forme.

Par jugement du 21 mars 1979, le tribunal administratif de Nice annula l'arrêté au motif que l'avis du directeur départemental de la Santé n'avait pas été recueilli par le préfet avant la saisine du conseil départemental d'hygiène et que, eu égard aux nuisances que l'installation projetée risquait d'entraîner, cette consultation obligatoire pouvait exercer une influence primordiale sur le sens de la décision à prendre.

Le 20 avril 1982, le préfet des Alpes-Maritimes prit un nouvel arrêté autorisant l'installation et l'exploitation de la station de broyage et de concassage à la Turbie.

Le 6 juillet 1982, cet arrêté fit l'objet d'un recours en annulation par la société civile agricole pour la valorisation et l'aménagement du quartier des Batailles à la Turbie, société dont le requérant ne détient aucune part.

Par jugement du 17 juillet 1984, le tribunal administratif de Nice annula une nouvelle fois l'arrêté au motif que les dangers et inconvénients de l'exploitation de cette carrière au regard de la protection de la nature et de l'environnement n'avaient pas été définis dans la demande d'autorisation et notamment dans l'étude d'impact qui lui est obligatoirement jointe.

Par arrêté du 22 mai 1985, le préfet des Alpes-Maritimes autorisa pour la troisième fois l'installation de cette station de broyage et concassage sur le même site.

Par requête en date du 22 juillet 1985, le requérant, agissant en tant qu'habitant de la Turbie, et le comité des sites de la Turbie représenté par sa nouvelle présidente demandèrent l'annulation de l'arrêté du 22 mai 1985. Par jugement du 30 juin 1986, le tribunal administratif de Nice rejeta la requête du requérant et du comité.

Par requête du 29 août 1986, le requérant se pourvut devant le Conseil d'Etat contre le jugement du tribunal administratif du 30 juin 1986.

Le 27 octobre 1986, la société S. présenta ses observations.

Le 6 janvier 1987, une demande d'observations fut transmise au ministre de l'Environnement. Ces observations furent produites le 9 mai 1988. Le 8 octobre 1988, le requérant déposa son mémoire en réplique.

Le 2 mars 1989, le rapporteur fut désigné.

Le 16 juin 1989, le requérant fit une demande d'aide juridictionnelle.

Les 31 octobre 1990 et 11 mars 1992, il fut procédé à la désignation de deux nouveaux rapporteurs.

Par arrêt du 25 septembre 1992, le Conseil d'Etat rejeta la requête du requérant au motif que l'administration n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en accordant l'autorisation d'exploiter la carrière. Il précisa "qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement 'la délivrance de l'autorisation, pour ces installations peut être subordonnée notamment à leur éloignement

des habitations ... voies de communications'; que l'installation litigieuse se trouvant dans un vallonnement entouré de collines habitées, il ressort du dossier que le secteur en cause présente une faible densité d'habitations, que la maison la plus proche ainsi que l'autoroute se trouve à plus de 500 mètres des établissements de la société S".

2. Eléments de droit interne

Loi n° 76-663 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement du 19 juillet 1976

Article 1er

"Sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments."

Article 3

"Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article 1er.
La délivrance de l'autorisation, pour ces installations, peut être subordonnée notamment à leur éloignement des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public..."

Article 14

"Les décisions prises en application de l'article 3 ... de la présente loi peuvent être déférées à la juridiction administrative ... par les tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements, en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts visés à l'article 1er..."

GRIEFS

1. Le requérant allègue la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention en ce que la procédure a duré dans sa globalité plus de dix-neuf ans, soit du 31 août 1973, date du premier recours en annulation, au 25 septembre 1992, date de l'arrêt du Conseil d'Etat.

2. Le requérant se plaint également de n'avoir pas eu de recours de nature à faire exécuter les deux premiers jugements du tribunal administratif de Nice, qui se sont trouvés privés d'effet par l'édiction de nouveaux arrêtés similaires à ceux qui venaient d'être annulés. Il invoque l'article 13 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 8 mars 1993 et enregistrée le 13 décembre 1993.

Le 2 décembre 1994, 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 de la requête.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 12 mai 1995, après une prorogation de délai, et le requérant y a répondu le 29 juin 1995.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure dans sa globalité. Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui dispose notamment :

> "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 (...)".

Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée de l'incompatibilité ratione materiae de la requête avec les dispositions de la Convention. Il se réfère à l'affaire Zander c/ Suède (Cour eur. D.H., arrêt du 25 novembre 1993, série A n° 279-B) dans laquelle la Cour a admis que la demande des requérants devant les juridictions suédoises avait directement trait à leur droit de jouir de l'eau de l'un de leur puits comme boisson, élément de leur droit de propriétaire du terrain, lequel revêtait indubitablement un caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. En effet, les époux Zander qui possédaient une propriété jouxtant un terrain sur lequel une société industrielle stockait des déchets domestiques et industriels avaient vu les eaux de leur puits se charger en cyanure et devenir impropres à la consommation.

L'arrêt précité ouvre, de l'avis du Gouvernement, la voie à une "justiciabilité" sur le fondement de la Convention, du droit à un environnement sain considéré comme un élément du droit de propriété. Mais la qualification de matière civile est clairement subordonnée à la condition que les requérants soient atteints ou risquent d'être atteints personnellement dans leur droit de propriété. Or en l'espèce, le requérant n'explique à aucun moment en quoi l'arrêté préfectoral faisait peser une menace sur un quelconque droit de propriété.

En second lieu, le Gouvernement attire l'attention de la Commission sur le fait que ce sont trois procédures distinctes qui se sont déroulées devant les juridictions administratives françaises. Dans la première procédure, le requérant n'était pas partie au procès en tant que personne physique, mais seulement en tant que président du comité de défense des sites de la Turbie. Certes, un tel comité apparaît comme un groupe de particuliers au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention, mais ce comité n'est pas requérant devant la Commission et en tout état de cause, il n'est pas démontré dans la requête en quoi cette association aurait eu à subir les effets de la durée de cette première procédure.

Dans la seconde procédure, le requérant était étranger au litige et de l'avis du Gouvernement il ne saurait dès lors se prétendre victime d'une violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Le Gouvernement considère dès lors qu'il ne lui appartient de se prononcer que sur la durée de la troisième procédure, la seule à laquelle le requérant était personnellement partie.

A cet égard, le Gouvernement note que le tribunal administratif de Nice statua moins d'un an après l'enregistrement de la requête du requérant le 22 juillet 1985.

La procédure devant le Conseil d'Etat a duré six ans. Le Gouvernement fait remarquer que la période nécessaire à l'échange des mémoires écrits s'étend du 29 août 1986 au 8 octobre 1988. L'audiencement de la requête a ensuite été retardé par la demande d'aide juridictionnelle présentée par le requérant et par la

circonstance que celui-ci avait, après sa requête sommaire, annoncé la production d'un mémoire en réplique qui n'est jamais arrivé.

Le Gouvernement ajoute que l'affaire était délicate à juger car il n'existait pas de jurisprudence claire sur le degré de contrôle du juge sur la condition "d'éloignement des habitations" posée par l'article 3 de la loi du 19 juillet 1976.

En conclusion, le Gouvernement français laisse à la sagesse de la Commission le soin d'apprécier le caractère raisonnable de la procédure devant Le Conseil d'Etat.

Le requérant conteste l'exception d'incompatibilité ratione materiae soulevée par le Gouvernement. Sa propriété, ainsi que toutes celles qu'il défendait lorsqu'il était président du comité de défense des sites de la Turbie, ont été directement affectées par le projet d'implantation de la carrière. Le requérant précise que le projet a porté atteinte à l'environnement dans un secteur qui était entièrement boisé, agrémenté de sources et desservi par plusieurs chemins ruraux. Le requérant considère que le droit de propriété englobe non seulement la propriété matérielle au sens strict mais également les droits patrimoniaux détenus par chacun sur son environnement. Ainsi, l'atteinte portée aux propriétés ne résulte pas uniquement des dégradations directes (pollution) mais peut être constituée par d'autres dommages tel qu'un préjudice causé à la qualité d'usage ou à la qualité esthétique de l'environnement desdites propriétés.

Le requérant conteste également l'exception tirée du défaut de qualité de victime au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention. Il rappelle que dans la première procédure, il était président du comité de défense des sites de la Turbie. Quant à la seconde procédure, il estime pouvoir se présenter comme une victime potentielle d'une violation d'un des droits reconnus par la Convention. Le requérant ajoute qu'il s'est abstenu de se porter partie à la seconde procédure contentieuse parce qu'il a estimé que l'action de la société civile agricole était suffisante.

Sur le fond, le requérant soutient que c'est l'incompétence de l'administration qui est à l'origine des retards et l'autorité administrative, plutôt que d'utiliser les voies de recours légales, autrement dit plutôt que de porter l'affaire devant le Conseil d'Etat, a préféré ne pas perdre de temps en édictant immédiatement un nouvel arrêté identique à celui qui venait d'être annulé.

Sur la durée de la troisième procédure, le requérant fait remarquer qu'il n'a créé aucun obstacle au bon déroulement de la procédure. La demande d'aide juridictionnelle et la production d'un mémoire en réplique ne sont pas de nature à expliquer le retard considérable pris par le Conseil d'Etat pour se prononcer.

La Commission estime que la procédure litigieuse doit se diviser en trois procédures distinctes, nonobstant le fait que tous les recours devant les juridictions administratives concernaient le même objet et tendaient au même but, en raison des différentes qualités du requérant lorsqu'il a agi en justice.

En ce qui concerne les deux premières procédures dirigées contre les arrêtés du préfet des 17 juillet 1973 et 20 avril 1982, la Commission constate que le requérant n'était personnellement partie ni à l'une ni à l'autre. Il ne saurait dès lors se prétendre victime d'une violation de la Convention à cet égard au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention. Le grief tiré de la durée de ces deux procédures doit donc être rejeté pour défaut manifeste de fondement, conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

En ce qui concerne la durée de la procédure visant à faire annuler l'arrêté du préfet du 22 mai 1985, la Commission estime qu'à

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, cette partie du grief, y compris la question de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), doit faire l'objet d'un examen au fond.

2. Le requérant se plaint de n'avoir pas eu de recours de nature à faire exécuter les deux premiers jugements du tribunal administratif de Nice, qui se sont trouvés privés d'effet par l'édiction de nouveaux arrêtés similaires à ceux qui venaient d'être annulés. Il invoque l'article 13 (art. 13) de la Convention qui dispose :

> "Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

La Commission estime que, le requérant ne pouvant se prétendre victime de la durée des deux premières procédures, il ne saurait davantage se prétendre victime d'une violation de l'article 13 (art. 13) en ce qui les concerne. Ce grief doit donc également être rejeté pour défaut manifeste de fondement, conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief tiré de la durée de la troisième procédure ;

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire de la Deuxième Chambre	Le Président de la Deuxième Chambre
(M.-T. SCHOEPFER)	(H. DANELIUS)