



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

COUR (CHAMBRE)

**AFFAIRE DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE c. FRANCE**

*(Requête n°12964/87)*

ARRÊT

STRASBOURG

16 décembre 1992

**En l'affaire de Geouffre de la Pradelle c. France\***,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention")\*\* et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

Thór VILHJÁLMSSON,

L.-E. PETTITI,

B. WALSH,

S.K. MARTENS,

I. FOIGHEL,

A.N. LOIZOU,

F. BIGI,

Sir John FREELAND,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 août et 24 novembre 1992,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

**PROCEDURE**

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 13 décembre 1991, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 12964/87) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet État, M. Raymond de Geouffre de la Pradelle, avait saisi la Commission le 2 février 1987 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences des articles 6 et 13 (art. 6, art. 13).

---

\* L'affaire porte le n° 87/1991/339/412. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

\*\* Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8 (P8-11), entré en vigueur le 1er janvier 1990.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L.-E. Pettiti, juge élu de nationalité française (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 24 janvier 1992, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. Thór Vilhjálmsson, M. B. Walsh, M. S.K. Martens, M. I. Foighel, M. A.N. Loizou, M. F. Bigi et Sir John Freeland, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement français ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et l'avocat du requérant au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 21 mai 1992 et celui du requérant le 22. Le 8 juillet 1992, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait en plaidoirie.

5. Sur la demande du Gouvernement, le greffier avait invité la Commission à produire les pièces de la procédure suivie devant elle; elle les lui a fournies le 2 avril 1992. Le 9 juin, le requérant a déposé ses prétentions au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention.

6. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 27 août 1992, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. B. GAIN, sous-directeur des droits de l'homme  
à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires  
étrangères, *agent,*

Mme E. FLORENT, conseillère  
de tribunal administratif, détachée à la direction des affaires  
juridiques du ministère des Affaires étrangères,

M. J. QUINETTE, ministère de l'Équipement, du Logement et des  
Transports, direction de l'architecture et de l'urbanisme, *conseils;*

- pour la Commission

M. J.-C. SOYER, *délégué;*

- pour le requérant

Me D. FOUSSARD, avocat  
au Conseil d'État et à la Cour de cassation, *conseil.*

La Cour a entendu les déclarations de M. Gain pour le Gouvernement, M. Soyer pour la Commission et Me Foussard pour le requérant ainsi que des réponses à ses questions.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Ressortissant français, Me Raymond de Geouffre de la Pradelle exerce la profession d'avocat. Il habite à Paris où il a son cabinet.

Il est propriétaire, dans le département de la Corrèze, d'un domaine d'environ 250 hectares traversé en partie par la rivière la Montane et situé sur le territoire des communes de Saint-Priest-de-Gimel et de Gimel. Afin d'alimenter en électricité le château de Saint-Priest, situé sur ses terres, il envisagea de transformer en micro-centrale autonome un barrage hydro-électrique désaffecté de longue date. Le 9 janvier 1976, Électricité de France émit un avis favorable. Le 21 janvier 1977, puis le 10 avril 1979, le Conseil général de la Corrèze donna son accord de principe.

8. Le 3 avril 1980, le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie décida d'ouvrir une procédure afin de classer les terrains de la vallée de la Montane comme site pittoresque d'intérêt général; l'opération couvrirait une superficie de 80 hectares appartenant pour l'essentiel au requérant.

Le préfet de la Corrèze informa l'intéressé de cette décision par une lettre du 12 mai 1980; en application de l'article 9 de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites (paragraphe 18 ci-dessous), qui interdit pendant douze mois toute modification de l'état des lieux d'un site en instance de classement, il rejeta aussi la demande d'autorisation d'aménagement hydro-électrique.

9. Invité, avec les sept autres propriétaires concernés, à présenter des observations éventuelles sur le projet de classement (article 5-1 de la loi du 2 mai 1930, paragraphe 18 ci-dessous), le requérant exprima son opposition par une lettre du 22 mai 1980 au préfet de la Corrèze.

10. Un arrêté préfectoral du 7 octobre 1980, communiqué personnellement aux intéressés (article 4 du décret n° 69-607 du 13 juin 1969, paragraphe 19 ci-dessous), ouvrit une enquête publique. Dans ce cadre, M. de Geouffre de la Pradelle transmit au préfet un "mémoire d'opposition" par lequel il contestait l'utilité même du classement et suggérait l'organisation d'une "visite contradictoire du site".

11. Le 4 juillet 1983, après un avis favorable de la commission supérieure des sites, le Premier ministre prononça le classement de la vallée de la Montane par décret en Conseil d'État (article 6 de la loi du 2 mai 1930 - paragraphe 18 ci-dessous). Le 12 juillet, le Journal officiel en publia l'extrait que voici:

"Par décret en date du 4 juillet 1983, est classé parmi les sites pittoresques du département de la Corrèze l'ensemble formé par le site de la vallée de la Montane sur le territoire des communes de Gimel et de Saint- Priest-de-Gimel<sup>1</sup>."

Le présent décret sera notifié au préfet, commissaire de la République du département de la Corrèze, et aux maires des communes concernées.

12. Le 13 septembre 1983, le préfet de la Corrèze signifia au domicile parisien du requérant l'intégralité du texte du décret ainsi qu'une lettre ainsi libellée:

"(...)

J'ai l'honneur de vous notifier par la présente lettre le décret en date du 4 juillet 1983 classant parmi les sites l'ensemble formé par la vallée de la Montane à Gimel et St Priest-de-Gimel, situé en partie sur votre propriété.

Je crois devoir vous rappeler que dans la zone protégée, vous devez vous conformer aux obligations prévues par la loi modifiée du 2 mai 1930 relative à la protection des sites, notamment en ses articles 11, 12, 13 qui traitent de l'aliénation, de la modification et de l'établissement d'une servitude par convention qui viendraient à intéresser un site classé.

(...)"

13. Le 27 octobre 1983, le requérant, par l'intermédiaire de son avocat, saisit le Conseil d'État d'un recours en annulation du décret du 4 juillet 1983.

14. En ordre principal, le ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports releva que le recours était "apparemment formé hors délai"; le décret de classement ne s'accompagnant pas "de prescriptions spéciales", le délai à observer "courait à compter de sa publication au Journal officiel".

15. Dans sa réplique, l'intéressé commençait par contester l'interprétation donnée par l'administration aux articles 6 et 7 du décret du 13 juin 1969 (paragraphe 19 ci-dessous), selon laquelle, en l'absence de prescriptions particulières, le délai de recours se calculait à compter du jour de la publication de la décision de classement au Journal officiel. Il voyait dans "la solution invoquée par l'Administration (...) un facteur de troubles pour les administrés". "Peut-on raisonnablement exiger d'un citoyen", continuait-il, "qu'il puisse imaginer que des exceptions soient posées" à la solution normale, à savoir que le délai de recours a comme point de départ la publication dans le cas des décisions réglementaires et la notification dans celui des décisions individuelles ? "S'agissant des recours et de leurs modalités d'exercice, il convient que les choses soient simples. Et si, comme en l'espèce, aucune raison sérieuse ne milite en faveur d'une solution dérogatoire, le maintien d'une solution conforme au droit commun s'impose."

---

<sup>1</sup> Le plan et le texte intégral de ce décret pourront être consultés à la préfecture de la Corrèze.

M. de Geouffre de la Pradelle ajoutait qu'en toute hypothèse, si ladite interprétation devait prévaloir, il faudrait considérer comme illégaux les articles 6 et 7 parce que contraires au principe d'égalité: le propriétaire de biens faisant l'objet de pareille décision serait moins bien traité que les autres citoyens visés par des mesures individuelles.

A titre subsidiaire, il dénonçait le caractère incomplet et irrégulier de la publication du 12 juillet 1983 (paragraphe 11 ci-dessus), qui ne permettait pas aux personnes concernées de connaître "l'étendue exacte de la mesure de classement". D'après lui, le délai de recours n'avait commencé à courir qu'une fois le texte complet du décret mis à la disposition des administrés à la préfecture de la Corrèze; or l'administration ne démontrait pas que la requête, enregistrée le 27 octobre 1983, l'eût été plus de deux mois après cette mise à disposition. M. de Geouffre de la Pradelle alléguait enfin que la mesure litigieuse constituait un véritable détournement de pouvoir, destiné à faire échec à son projet de modernisation (paragraphe 7 ci-dessus) et à l'exercice des droits d'eau liés à sa qualité d'ancien producteur d'électricité.

16. Le 7 novembre 1986, le Conseil d'État, sur les conclusions du commissaire du gouvernement, déclara la requête irrecevable par les motifs suivants:

"(...)

Considérant qu'aux termes de l'article 49 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, 'sauf dispositions législatives contraires le recours ou la requête au Conseil d'État contre la décision d'une autorité ou d'une juridiction qui y ressortit, n'est recevable que dans un délai de deux mois; ce délai court de la date de publication de la décision attaquée à moins qu'elle ne doive être notifiée ou signifiée, auquel cas le délai court de la date de notification ou de signification';

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 6 du décret du 13 juin 1969, les décisions portant classement d'un monument naturel ou d'un site sont publiées au Journal officiel; que si, d'après l'article 7 du même décret, ces décisions sont notifiées aux propriétaires intéressés lorsqu'elles comportent des prescriptions particulières tendant à modifier l'état ou l'utilisation des lieux et si, dans ce cas, le délai de recours contentieux ne court que de la notification du décret ou de l'arrêté de classement, cette dernière disposition n'est applicable que s'il y a lieu de mettre le propriétaire en demeure de modifier l'état ou l'utilisation des lieux; qu'en revanche, dans les autres cas le délai de recours contentieux court de la publication de la décision de classement au Journal officiel même si, postérieurement à cette publication, la décision a été notifiée au propriétaire;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que le décret attaqué portant classement du site constitué par la vallée de la Montane, dans le département de la Corrèze, ne comportait aucune mise en demeure aux propriétaires de modifier l'état ou l'utilisation des lieux; qu'il suit de là que, conformément aux dispositions réglementaires sus rappelées, le délai de recours contentieux contre ledit décret a couru à compter de sa publication au Journal officiel;

Considérant qu'un extrait dudit décret a été publié au Journal officiel le 12 juillet 1983 avec l'indication que le texte complet pourrait être consulté à la préfecture de la Corrèze; que, dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à soutenir que ladite publication serait incomplète ou irrégulière et, par suite, insusceptible de faire courir le délai du recours contentieux; que la requête contre le décret attaqué n'a été enregistrée que le 27 octobre 1983, c'est-à-dire après l'expiration du délai de recours résultant de l'application des dispositions sus analysées du décret du 13 juin 1969;

Considérant, il est vrai, que, pour faire échec à la tardiveté de sa requête, M. de Geouffre de la Pradelle soutient que ces dispositions réglementaires seraient illégales au motif qu'elles créeraient une discrimination au détriment des propriétaires de sites classés dès lors que ces propriétaires ne disposeraient pas des mêmes délais de recours contre les décisions de classement que ceux dont peuvent bénéficier les autres destinataires de décisions individuelles;

Mais considérant qu'une décision de classement d'un site pittoresque ne présente pas le caractère d'une décision individuelle; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le décret attaqué violerait les règles relatives à la notification des actes et décisions individuelles est inopérant;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête sus analysée est tardive et, dès lors, irrecevable;

(...)"

17. En novembre et décembre 1986, M. de Geouffre de la Pradelle s'adressa au service départemental de l'architecture de la Corrèze; il en demandait le concours pour la remise en état du site ravagé par la grande tempête de novembre 1982. Sa démarche demeura sans succès.

## II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

### **A. La loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (modifiée par la loi de programme n° 67-1174 du 28 décembre 1967, relative à la restauration des monuments historiques et à la protection des sites)**

18. Sous leur forme actuelle, les dispositions pertinentes de la loi du 2 mai 1930 prévoient:

**TITRE II - INVENTAIRE ET CLASSEMENT DES MONUMENTS NATURELS ET DES SITES**

#### Article 4

"Il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.

(...)

L'inscription sur la liste est prononcée par arrêté du ministre des affaires culturelles. Un décret en Conseil d'État fixe la procédure selon laquelle cette inscription est notifiée aux propriétaires ou fait l'objet d'une publicité. La publicité ne peut être substituée à la notification que dans les cas où celle-ci est rendue impossible du fait du nombre élevé de propriétaires d'un même site ou monument naturel, ou dans l'impossibilité pour l'administration de connaître l'identité ou le domicile du propriétaire.

L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé quatre mois d'avance, l'administration de leur intention."

#### Article 5-1

"Lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes autres que celles énumérées aux articles 6 et 7 fait l'objet d'un projet de classement, les intéressés sont invités à présenter leurs observations selon une procédure qui sera fixée par décret en Conseil d'État."

#### Article 6

"Le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé de l'État est classé par arrêté du ministre des beaux-arts, en cas d'accord avec le ministre dans les attributions duquel le monument naturel ou le site se trouve placé ainsi qu'avec le ministre des finances.

(...)

Dans le cas contraire, le classement est prononcé par un décret en Conseil d'État."

#### Article 7

"Le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé d'un département ou d'une commune ou appartenant à un établissement public est classé par arrêté du ministre des beaux-arts, s'il y a consentement de la personne publique propriétaire.

Dans le cas contraire, le classement est prononcé, après avis de la commission supérieure des monuments naturels et des sites, par un décret en Conseil d'État."

**Article 8**

"Le monument naturel ou le site appartenant à toute autre personne que celles énumérées aux articles 6 et 7 est classé par arrêté du ministre des affaires culturelles, après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages, s'il y a consentement du propriétaire. L'arrêté détermine les conditions du classement.

A défaut du consentement du propriétaire, le classement est prononcé, après avis de la commission supérieure, par décret en Conseil d'État. Le classement peut donner droit à indemnité au profit du propriétaire s'il entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain.

(...)"

**Article 9**

"A compter du jour où l'administration des affaires culturelles notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre le classement, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de douze mois, sauf autorisation spéciale du ministre des affaires culturelles et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions.

(...)"

**Article 12**

"Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect 'sauf autorisation spéciale'."

**B. Le décret n° 69-607 du 13 juin 1969 portant application des articles 4 et 5-1 de la loi modifiée du 2 mai 1930 sur la protection des sites**

19. Le décret du 13 juin 1969 prévoit notamment:

**Article 2**

"L'arrêté prononçant l'inscription sur la liste est notifié par le préfet aux propriétaires du monument naturel ou du site.

Toutefois, lorsque le nombre de propriétaires intéressés par l'inscription d'un même site ou monument naturel est supérieur à cent, il peut être substitué à la procédure de notification individuelle une mesure générale de publicité dans les conditions fixées à l'article 3.

Il est procédé également par voie de publicité lorsque l'administration est dans l'impossibilité de connaître l'identité ou le nombre des propriétaires."

### Article 3

"Les mesures de publicité prévues à l'article 2 (...) sont accomplies à la diligence du préfet, qui fait procéder à l'insertion de l'arrêté prononçant l'inscription dans deux journaux dont au moins un quotidien dont la distribution est assurée dans les communes intéressées. Cette insertion doit être renouvelée au plus tard le dernier jour du mois qui suit la première publication.

L'arrêté prononçant l'inscription est en outre publié dans ces communes, pendant une durée qui ne peut être inférieure à un mois, par voie d'affichage à la mairie et tous autres endroits habituellement utilisés pour l'affichage des actes publics; (...)

(...)"

### Article 4

"L'enquête prévue à l'article 5-1 de la loi du 2 mai 1930 préalablement à la décision de classement est organisée par un arrêté du préfet (...)

Cet arrêté précise les heures et les lieux où le public peut prendre connaissance du projet de classement qui comporte:

1. Une notice explicative indiquant l'objet de la mesure de protection, et éventuellement les prescriptions particulières de classement;
2. Un plan de délimitation du site.

Ce même arrêté est inséré dans deux journaux dont au moins un quotidien dont la distribution est assurée dans les communes intéressées. Il est en outre publié dans ces communes par voie d'affichage; l'accomplissement de ces mesures de publicité est certifié par le maire."

### Article 5

"Pendant un délai s'écoulant du premier jour de l'enquête au vingtième jour suivant sa clôture, toute personne intéressée peut adresser, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, des observations au préfet, qui en informe la commission départementale des sites (...)

Pendant le même délai et selon les mêmes modalités, les propriétaires concernés font connaître au préfet, qui en informe la commission départementale des sites (...), leur opposition ou leur consentement au projet de classement.

A l'expiration de ce délai, le silence du propriétaire équivaut à un défaut de consentement. Toutefois, lorsque l'arrêté mis à l'enquête a été personnellement notifié au propriétaire, son silence à l'expiration du délai équivaut à un accord tacite."

### Article 6

"La décision de classement fait l'objet d'une publication au Journal officiel."

**Article 7**

"Lorsque la décision de classement comporte des prescriptions particulières tendant à modifier l'état ou l'utilisation des lieux, elle doit être notifiée au propriétaire.

Cette notification s'accompagne de la mise en demeure d'avoir à mettre les lieux en conformité avec ces prescriptions particulières suivant les dispositions de l'article 8 (alinéa 3) de la loi du 2 mai 1930."

**C. La circulaire du 19 novembre 1969 relative à l'application du titre II de la loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967 modifiant la loi du 2 mai 1930 sur les sites**

20. Les dispositions pertinentes de la circulaire du 19 novembre 1969 se lisent ainsi:

"(...)

La loi du 28 décembre 1967 a apporté à la loi du 2 mai 1930 des modifications concernant les procédures d'inscription et de classement des sites, les droits et obligations des intéressés résultant des décisions d'inscription ou de classement et les sanctions des mesures de protection.

Le décret n° 69-607 du 13 juin 1969 a précisé les conditions d'application de certaines des nouvelles dispositions instaurées par cette loi.

La présente circulaire tend à préciser la portée et les modalités d'application de la loi du 28 décembre 1967.

**I.- Procédure et effets de l'inscription à l'inventaire des sites**

(...)

Une autre innovation est apportée par la loi du 28 décembre 1967 et le décret du 13 juin 1969: l'introduction de la publicité collective comme mode d'information des propriétaires d'un site inscrit.

Deux procédures sont désormais possibles:

- ou bien la notification individuelle, suivant les modalités en vigueur à l'heure actuelle dans tous les cas;

- ou bien la publicité collective (affichage public et insertion dans deux journaux) mise en oeuvre par le préfet quand le nombre des propriétaires intéressés est supérieur à cent - cas des sites étendus - ou encore lorsqu'un ou plusieurs propriétaires ne sont pas connus.

Cette publicité collective allégera les formalités auxquelles était jusqu'ici subordonné le plein effet de l'inscription sur l'inventaire des sites, ce qui sera particulièrement appréciable dans le cas de sites vastes. Elle aura l'avantage d'assurer une bonne information du public avant la mise en application de l'arrêté d'inscription.

(...)

## II.- Procédure et effets du classement

Le classement, en raison de l'importance des obligations qu'il fait peser sur les propriétaires, sera désormais précédé d'une enquête administrative préalable non seulement auprès du ou des propriétaires, mais encore auprès de tout citoyen intéressé.

(...)

Cette procédure d'enquête collective est mise en oeuvre pour toute instruction de projet de classement. Il demeure souhaitable de notifier le projet de classement personnellement aux propriétaires, quand ils sont connus et peu nombreux, ou lorsque des prescriptions particulières doivent leur être imposées. Ce n'est cependant pas obligatoire.

(...)

Enfin, il est important de noter que la notification individuelle de la décision de classement demeure obligatoire:

- 1) Pour rendre exécutoires les prescriptions particulières tendant à modifier l'état ou l'utilisation des lieux;
- 2) D'une manière générale, pour rendre applicables les sanctions prévues à l'article 21.

(...)"

## PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

21. M. de Geouffre de la Pradelle a saisi la Commission le 2 février 1987 (requête n° 12964/87); il invoquait les articles 6 et 13 (art. 6, art. 13) de la Convention ainsi que l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Au sujet de l'article 6 (art. 6), il dénonçait une atteinte à son droit d'accès à un tribunal, au motif que l'administration ne lui avait notifié la décision de classement qu'après l'expiration du délai de recours contentieux.

22. Le 5 octobre 1990, la Commission a déclaré irrecevable, pour défaut manifeste de fondement, le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1); en revanche, elle a retenu les allégations relatives aux articles 6 et 13 (art. 6, art. 13) de la Convention. Dans son rapport du 4 septembre 1991 (article 31) (art. 31), elle conclut, par sept voix contre cinq, qu'il y a eu violation du droit d'accès du requérant à un tribunal et, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner la requête sous l'angle de l'article 13 (art. 13).

Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt\*.

## CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

23. Le Gouvernement invite la Cour à "constater que la requête de M. de Geouffre de la Pradelle est irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention, et, à titre subsidiaire, à dire qu'en l'espèce il n'y a eu violation ni de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, en ce qui concerne le droit d'accès à un tribunal, ni de l'article 13 (art. 13)".

## EN DROIT

### I. SUR L'EXCEPTION PRELIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

24. Le Gouvernement soutient, comme déjà devant la Commission, que M. de Geouffre de la Pradelle n'a pas épuisé les voies de recours internes: à l'appui de son recours du 27 octobre 1983 (paragraphe 13 ci-dessus), il n'aurait soulevé que des moyens de droit français sans invoquer, même en substance, les clauses appropriées de la Convention.

25. Dans sa décision sur la recevabilité de la requête, la Commission a écarté l'exception au motif que "le problème de l'épuisement des voies de recours internes se confond[ait] avec le fond de l'affaire, puisque le grief (...) tiré des articles 6 et 13 (art. 6, art. 13) (...) concern[ait] précisément l'entrave à l'accès à un tribunal et l'absence de recours effectif contre la décision administrative de classement".

26. La Cour rappelle que l'article 26 (art. 26) doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (voir notamment les arrêts Cardot c. France du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 18, par. 34, et Castells c. Espagne du 23 avril 1992, série A n° 232, p. 19, par. 27).

Or l'intéressé ne manqua pas de souligner, devant le Conseil d'État, que l'interprétation ministérielle des articles 6 et 7 du décret du 13 juin 1969 constituait "un facteur de troubles pour les administrés" car elle méconnaissait la nécessité de normes "simples" en matière de modalités

---

\* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 253-B de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

d'exercice des recours; d'après lui, "une solution conforme au droit commun" s'imposait en l'espèce puisque nulle "raison sérieuse" ne militait en faveur d'une dérogation. Il ajouta que si ladite interprétation devait l'emporter, les textes précités se révéleraient contraires au "principe d'égalité", donc "illégaux", et que du reste la publication, "incomplète et irrégulière", du décret de classement du 4 juillet 1983 n'avait pu faire courir le délai de recours (paragraphe 14-15 ci-dessus).

Il rendit ainsi la haute juridiction attentive à des impératifs de sécurité juridique et de non-discrimination qui se reflètent aussi dans la Convention. Sans s'appuyer en termes exprès sur cette dernière, il puisa dans le droit interne de son pays des arguments qui équivalaient à dénoncer, en substance, une atteinte aux droits garantis par les articles 6 et 13 (art. 6, art. 13); il donna au Conseil d'État l'occasion d'éviter ou redresser les violations alléguées, conformément à la finalité de l'article 26 (art. 26).

Partant, il échet de rejeter l'exception.

## II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1)

27. M. de Geouffre de la Pradelle prétend avoir été privé de son droit d'accès à un tribunal, protégé par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) aux termes duquel

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

Il aurait pâti de l'incertitude régnant en droit français quant à la catégorisation des décisions de classement des sites, ainsi que d'une pratique "insidieuse" de l'administration, destinée à assurer le "confort" du service public au détriment des droits les plus élémentaires des usagers. Amené ainsi à penser qu'il s'agissait d'une mesure individuelle, il aurait attendu la notification personnelle du décret litigieux pour saisir le Conseil d'État, dont l'arrêt lui aurait appris ultérieurement que le délai de recours avait expiré la veille du jour où le préfet lui communiqua ledit décret. La décision de classement, adoptée deux ans et demi après l'ouverture de la procédure, parut dans un numéro complémentaire du Journal officiel (n° 160 des lundi 11 et mardi 12 juillet 1983) sous la forme d'un simple extrait; pour prendre à temps connaissance du texte intégral, il aurait dû se déplacer en Corrèze, à 500 km de son domicile parisien.

28. La Cour rappelle que "le droit à un tribunal", consacré par l'article 6 (art. 6), ne revêt pas un caractère absolu: il peut donner lieu à des limitations, mais elles ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même (voir, entre autres, l'arrêt *Philis c. Grèce* du 27 août 1991, série A n° 209, p. 20, par. 59).

29. A n'en pas douter, le droit français offrait au requérant la possibilité d'attaquer en justice le décret litigieux; l'intéressé en usa en introduisant devant le Conseil d'État un recours en annulation (paragraphe 13 ci-dessus). Reste à savoir si les modalités d'exercice de ce recours, spécialement quant à la computation du délai à observer, permettaient de sauvegarder l'effectivité de l'accès au tribunal, voulue par l'article 6 (art. 6).

30. D'après le Gouvernement, les décisions de classement d'un site comme pittoresque se rangent dans une catégorie d'actes sui generis; visant plutôt une zone géographique donnée que les propriétaires eux-mêmes, elles revêtiraient, comme les décisions réglementaires, un caractère général et impersonnel. Pour de telles décisions, la publication au Journal officiel marquerait à elle seule le point de départ du délai de recours. De plus, l'article 7 du décret du 13 juin 1969 n'exigerait une notification que si le décret de classement fait peser une servitude spécifique sur une parcelle déterminée (paragraphe 19 ci-dessus); or le décret litigieux n'en comportait aucune. Le Gouvernement concède que pareille réglementation restreint jusqu'à un certain point l'accès des justiciables à un tribunal, mais cette limitation se justifierait par la nécessité d'instituer un mécanisme simple et équitable pour les particuliers tout en protégeant de manière durable le patrimoine commun de la collectivité. Enfin, le moment choisi pour notifier la décision à l'intéressé après sa publication (paragraphe 12 ci-dessus), bien que psychologiquement fâcheux pour celui-ci, résulterait d'une pure coïncidence et n'entraînerait aucune conséquence juridique car il s'agirait en l'occurrence d'une formalité facultative.

31. En l'espèce, la Cour n'a pas à apprécier en soi le système français de classification des actes administratifs et les modalités d'exercice des recours qu'il ménage contre eux; il lui faut se borner, autant que possible, à examiner le problème soulevé par le cas concret dont on l'a saisie (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt Mellacher et autres c. Autriche du 19 décembre 1989, série A n° 169, p. 24, par. 41). Elle doit néanmoins se pencher sur les dispositions du décret du 13 juin 1969 et de la circulaire du 19 novembre 1969 dans la mesure où l'incertitude suscitée dans l'esprit de M. de Geouffre de la Pradelle et le temps mis par ce dernier pour saisir le Conseil d'État ont pu découler de leur application.

32. La règle de la publicité collective des décisions de classement, consacrée par l'article 6 du décret du 13 juin 1969 (paragraphe 19 ci-dessus), présente des avantages incontestables; comme le souligne le Gouvernement, elle a pour but d'assurer la stabilité de situations juridiques et d'alléger les formalités de la mise en oeuvre de telles mesures, surtout lorsque celles-ci couvrent des parcelles étendues appartenant à un grand nombre de personnes.

33. On ne peut cependant que relever, avec le requérant, l'extrême complexité du droit positif, telle qu'elle résulte de la combinaison de la législation relative à la protection des sites avec la jurisprudence concernant

la catégorisation des actes administratifs. Compte tenu aussi de la procédure effectivement suivie à l'égard de l'intéressé, qui s'étala sur non moins de deux ans et demi (7 octobre 1980 - 4 juillet 1983), elle était propre à créer un état d'insécurité juridique quant à la nature exacte du décret de classement de la vallée de la Montane et au mode de calcul du délai du recours.

La Cour souligne d'abord la multiplicité des modes de publicité que prévoit le décret du 13 juin 1969 (paragraphe 19 ci-dessus): pour les arrêtés d'inscription sur la liste, notification individuelle ou publication, en fonction, entre autres, d'un critère quantitatif (article 2); pour les décisions de classement, publication au Journal officiel si elles ne comportent pas des prescriptions particulières tendant à modifier l'état ou l'utilisation des lieux (article 6), notification dans le cas contraire (article 7).

En outre, l'opération litigieuse concernait une superficie limitée et touchait en tout et pour tout huit propriétaires identifiés (paragraphe 8-9 ci-dessus). M. de Geouffre de la Pradelle, ainsi que les sept autres, furent d'ailleurs individuellement informés de l'ouverture de la procédure de classement et de celle de l'enquête publique (paragraphe 8 et 10 ci-dessus). Quoique facultatives (paragraphe 20 ci-dessus), ces notifications servaient - le Gouvernement le reconnaît - les intérêts de l'administration: la première visait à "geler" l'état des lieux pendant un an (article 9 de la loi du 2 mai 1930 - paragraphe 18 ci-dessus), la seconde à obliger les propriétaires à manifester dans les vingt jours leur dissentiment éventuel, à peine de forclusion (article 5 du décret - paragraphe 19 ci-dessus). Elles pouvaient raisonnablement donner à penser à ces derniers que le résultat, positif ou négatif, desdites procédures serait lui aussi communiqué à chacun d'eux sans qu'ils eussent à se plonger, des mois ou des années durant, dans la lecture du Journal officiel.

34. Bref, le requérant était en droit de compter sur un système cohérent qui ménageât un juste équilibre entre les intérêts de l'administration et les siens; spécialement, il devait jouir d'une possibilité claire, concrète et effective de contester un acte administratif qui constituait une ingérence directe dans son droit de propriété. A cet égard, la Cour rappelle qu'il avait obtenu, avant l'ouverture de l'instance de classement, l'accord des autorités compétentes pour son projet de microcentrale hydro-électrique (paragraphe 7 ci-dessus).

De surcroît, le préfet ne lui notifia le décret incriminé, reproduit au Journal officiel du 12 juillet 1983 sous la forme d'un extrait, que deux mois et un jour plus tard (paragraphe 12 ci-dessus). Saisi par M. de Geouffre de la Pradelle (paragraphe 13 ci-dessus), le Conseil d'État rejeta le recours pour tardiveté. Sans doute avait-il déjà jugé qu'en matière de décret de classement d'un site comme pittoresque, le délai a pour point de départ la publication au Journal officiel même dans l'hypothèse d'une notification ultérieure, mais il s'agissait, à l'époque, d'un arrêt isolé, dont un simple

sommaire avait paru dans le Recueil Lebon (Conseil d'État, arrêt Dames Moriondo et Carro du 29 novembre 1978, pp. 881 et 908).

35. Au total, le système ne présentait donc pas une cohérence et une clarté suffisantes. A la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour constate que le requérant n'a pas bénéficié d'un droit d'accès concret et effectif au Conseil d'État.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

### III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 13 (art. 13)

36. M. de Geouffre de la Pradelle affirme n'avoir pas non plus disposé d'un recours effectif devant une "instance" nationale. Il en résulterait une infraction à l'article 13 (art. 13), ainsi libellé:

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) 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."

37. Eu égard à sa décision relative à l'article 6 (art. 6), la Cour estime, avec la Commission, ne pas devoir se placer sur le terrain de l'article 13 (art. 13): les exigences du second sont moins strictes que celles du premier et absorbées par elles en l'espèce (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt Philis précité, p. 23, par. 67).

### IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

38. D'après l'article 50 (art. 50),

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

39. Le requérant sollicite d'abord une indemnité de dix millions de francs français pour dommage matériel. La décision de classement découlerait de la détermination ministérielle d'empêcher l'aménagement hydro-électrique de la vallée de la Montane; elle aurait donc causé à l'intéressé un lourd préjudice consistant dans l'impossibilité, pour lui, de réaliser son projet et d'en tirer des revenus. Les dégâts provoqués par les tempêtes de novembre 1982 (paragraphe 17 ci-dessus) auraient aggravé le préjudice, l'administration ayant refusé d'accorder une aide pour la remise en état du site.

La Cour ne saurait spéculer sur les conclusions auxquelles le Conseil d'État aurait abouti s'il n'avait pas rejeté le recours de M. de Geouffre de la Pradelle comme tardif. Elle estime cependant raisonnable de conclure que

celui-ci a subi, en raison du manquement relevé par le présent arrêt, une perte de chances justifiant l'octroi de 100 000 f.

40. Le requérant réclame aussi 100 000 f. pour frais et dépens; il ne paraît viser par là que les procédures suivies à Strasbourg. Statuant en équité comme le veut l'article 50 (art. 50), la Cour lui alloue 75 000 f.

### PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Rejette, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement;
2. Dit, par huit voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1);
3. Dit, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13);
4. Dit, à l'unanimité, que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 100 000 (cent mille) francs français pour dommage et 75 000 (soixante-quinze mille) pour frais et dépens;
5. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 16 décembre 1992.

Rolv RYSSDAL  
Président

Marc-André EISSEN  
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion dissidente de M. Thór Vilhjálmsson;
- opinion concordante de M. Martens.

R. R.  
M.-A. E.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE THÓR  
VILHJÁLMSSON

*(Traduction)*

Je ne constate aucune violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention en l'espèce, pour des raisons analogues à celles que Mme Liddy a exposées dans son opinion dissidente figurant dans le rapport de la Commission.

## OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE MARTENS

*(Traduction)*

1. Le décret du Premier ministre du 4 juillet 1983, qui prononça le classement d'une partie de la vallée de la Montane comme site pittoresque d'intérêt général au sens de la loi du 2 mai 1930, restreignit l'usage, par le requérant, de la portion de ses terres pour laquelle il valait. Il constituait par conséquent une ingérence des autorités administratives dans le droit de propriété de l'intéressé, lequel devait donc pouvoir l'attaquer devant un tribunal remplissant les exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (arrêt Oerlemans c. Pays-Bas du 27 novembre 1991, série A n° 219, pp. 20-21, paras. 47-48).

2. L'article 2 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 ouvrait un recours devant le Conseil d'État contre le décret du Premier ministre. Partant, le requérant avait en principe accès à un tribunal conforme auxdites exigences. Dans cette mesure, son "droit d'accès à un tribunal", garanti par l'article 6 par. 1 (art. 6-1), était assuré.

3. Il se trouvait pourtant limité:

a) par l'article 49 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, ainsi libellé:

"Sauf dispositions législatives contraires, le recours ou la requête au Conseil d'État, contre la décision d'une autorité ou d'une juridiction qui y ressortit, n'est recevable que dans un délai de deux mois; ce délai court de la date de la publication de la décision attaquée, à moins qu'elle ne doive être notifiée ou signifiée, auquel cas le délai court de la date de la notification ou de la signification.";

b) par la manière dont le Conseil d'État applique ce texte général aux décisions de classement rendues en vertu de la loi du 2 mai 1930.

M. de Geouffre de la Pradelle s'en prend à ces limitations de son "droit d'accès à un tribunal", et plus particulièrement à l'effet de leur jeu en l'espèce.

4. Les conditions fondamentales des paragraphes de la Convention autorisant des limitations - le second paragraphe des articles 8 à 11 (art. 8-2, art. 9-2, art. 10-2, art. 11-2) - sont triples: une limitation doit a) être prévue par la loi; b) poursuivre un but légitime; c) respecter le principe de proportionnalité.

A mon sens, les mêmes conditions valent aussi pour les limitations au "droit d'accès à un tribunal" que la jurisprudence de la Cour a dégagé de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (arrêt Golder c. Royaume-Uni du 21 février 1975, série A n° 18, p. 18, par. 36).

Deux arguments, étroitement liés, militent pour l'adoption de cette règle. Tout d'abord, dans le système de la Convention il s'agit bien entendu de la règle qui s'impose d'emblée. L'existence et le libellé du second paragraphe des articles 8 à 11 (art. 8-2, art. 9-2, art. 10-2, art. 11-2) donnent fortement à penser que si les rédacteurs avaient inséré dans la Convention une mention

expresse du "droit d'accès à un tribunal", ils auraient retenu pour les limitations à ce droit un libellé analogue. Il en va d'autant plus ainsi - second argument - qu'ils se sont à l'évidence inspirés de l'article 29 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, laquelle énonce en matière de limitations une règle générale renfermant les trois mêmes conditions fondamentales: a) prévision par la loi; b) but légitime; c) proportionnalité.

Un fait me semble renforcer encore mon opinion: la Cour a déjà admis que deux de ces trois conditions s'appliquent aux limitations du "droit d'accès à un tribunal". Je renvoie ici au paragraphe 57 de l'arrêt *Ashingdane c. Royaume-Uni* du 28 mai 1985 (série A n° 93, pp. 24-25), où l'on peut lire à ce sujet:

"En outre, [les limitations] ne se concilient avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1) que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé."

A noter que le même libellé figure au paragraphe 194 c) de l'arrêt *Lithgow et autres c. Royaume-Uni* du 8 juillet 1986 (série A n° 102, p. 71), rendu par la Cour plénière.

5. En l'espèce, la solution dépend donc du point de savoir si les limitations mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus, et en particulier le mode de calcul du délai à observer, réunissaient les trois conditions énumérées au paragraphe 4.

En l'occurrence, il y a lieu de rechercher d'abord si les limitations sont "prévues par la loi". La Cour a toujours entendu par là qu'une limitation doit avoir une base en droit interne et que la "loi" en cause doit répondre à certaines exigences de qualité. En les formulant, il faut tenir compte de la nature du droit soumis aux limitations litigieuses. Le "droit d'accès à un tribunal" revêtant une grande importance dans nos sociétés démocratiques, les limitations qu'il subit ne doivent prêter à aucun malentendu, par exemple quant au point de départ du délai de recours. De telles limitations doivent donc se fonder sur des règles internes particulièrement précises et offrant des garanties suffisantes pour qu'un recours ne soit pas introduit par mégarde hors délai.

6. La présente affaire - qui, je le note au passage, concerne un avocat en exercice - me paraît montrer que les limitations précitées, en particulier pour le point de départ du délai de recours au Conseil d'État, n'offrent pas des garanties suffisantes contre pareil risque.

Un premier point: la législation sur la conservation des sites d'intérêt général donne peu d'indications sur le "droit d'accès à un tribunal"; ainsi, ni la loi du 2 mai 1930, ni le décret du 13 juin 1969 ni la circulaire du 19 novembre 1969 ne signalent qu'une décision de classement est susceptible de recours, et encore moins que le délai à observer - deux mois - se calcule à compter de la publication au Journal officiel sauf si ladite décision a été notifiée en vertu de l'article 7 du décret du 13 juin 1969. On laisse aux propriétaires concernés le soin de le déduire a) de l'article 2 du décret n° 53-

934 du 30 septembre 1953, combiné avec b) l'article 49 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, c) la jurisprudence du Conseil d'État sur la catégorisation des actes administratifs et d) la législation sur la conservation des sites d'intérêt général.

Je m'abstiendrai de préciser pourquoi ces dispositions légales, sans peut-être engendrer effectivement un malentendu quant au point de départ du délai d'appel, n'offrent certainement pas des garanties propres à l'éviter. Je me contente ici de renvoyer au paragraphe 33 de l'arrêt de la Cour, auquel je souscris en principe.

Je conclus que les limitations attaquées n'étaient pas "prévues par la loi".

7. Cette conclusion me dispense de rechercher si elles remplissent les autres conditions énumérées au paragraphe 4 ci-dessus. Je relève néanmoins que si leur objectif - énoncé au paragraphe 32 de l'arrêt de la Cour - est assurément légitime, leur proportionnalité, dans le cas où le nombre des propriétaires touchés est si faible qu'une notification individuelle ne causerait pas de grandes difficultés ou dépenses, semble sujette à caution si l'on songe aux conséquences éventuellement importantes d'une décision de classement pour les propriétaires et à la probabilité que la publication au Journal officiel échappe à ces derniers.

8. Voilà pourquoi j'ai voté pour le constat d'une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en l'espèce.