



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE GUILLEMIN c. FRANCE

(Requête n° 19632/92)

ARRÊT

STRASBOURG

21 février 1997

En l'affaire Guillemin c. France¹,

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 A², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM.R. RYSSDAL, *président*,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

J. De MEYER,

A.N. LOIZOU,

M.A. LOPES ROCHA,

B. REPIK,

P. KURIS,

E. LEVITS,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 27 septembre 1996 et 22 janvier 1997,

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 8 décembre 1995, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47). A son origine se trouve une requête (n° 19632/92) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet Etat, Mme Adrienne Guillemin, avait saisi la Commission le 28 novembre 1991, 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'Etat défendeur aux exigences des articles 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) et 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

¹ L'affaire porte le n° 105/1995/611/699. 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.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) (1er octobre 1994) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, la requérante a exprimé le désir de participer à l'instance et désigné son conseil (article 30). Initialement désignée par les lettres A.G., la requérante a consenti ultérieurement à la divulgation de son identité.

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. 4 b) du règlement A). Le 8 février 1996, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. J. De Meyer, S.K. Martens, F. Bigi, M.A. Lopes Rocha, B. Repik, P. Kuris et E. Levits, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 5 du règlement A) (art. 43). Par la suite, MM. F. Matscher et A.N. Loizou, suppléants, ont remplacé MM. Bigi, décédé, et Martens, qui avait donné sa démission avant l'audience (articles 2 par. 3, 22 par. 1 et 24 par. 1).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 6 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement français ("le Gouvernement"), l'avocat de la requérante et le délégué de la Commission 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 29 mai 1996 et celui de la requérante le 3 juin 1996.

Le 30 août 1996, la Commission a produit les pièces de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

5. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, les débats se sont déroulés en public le 25 septembre 1996, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. J.-F. DOBELLE, directeur adjoint des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agent*,

Mme C. MARCHI-UHEL, magistrat détaché à la direction des
affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères,

M. E. SÈVÈRE-JOLIVET, magistrat détaché au bureau des droits
de l'homme du service des affaires européennes et
internationales du ministère de la Justice, *conseils*;

- pour la Commission

M. F. MARTÍNEZ, *délégué*;

- pour la requérante

Me M. MEYER, avocat au barreau de Strasbourg, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Martínez, Me Meyer et M. Dobelle, ainsi que des réponses aux questions de l'un de ses membres.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le 7 octobre 1982, un arrêté préfectoral de l'Essonne déclara d'utilité publique l'acquisition de terrains nécessaires à l'aménagement d'une zone pavillonnaire dans la commune de Saint-Michel-sur-Orge, dit projet de la fontaine de l'Orme. Un terrain bâti, qui appartenait à la requérante et qui servait de résidence secondaire à un membre de sa famille, figurait parmi eux.

A. La procédure d'expropriation

7. Saisi le 10 septembre 1982 par le maire de la commune, le juge de l'expropriation de l'Essonne prononça le transfert du terrain de la requérante à la commune, par une ordonnance du 6 décembre 1982, et fixa le montant de l'indemnité d'expropriation à verser à celle-ci. La requérante forma appel le 28 mars 1983.

8. Le 28 juillet 1983, l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry (EPEVRY) chargé de la réalisation du projet avisa Mme Guillemin qu'il lui incombait, depuis le 14 juillet précédent, de libérer les lieux. Ce même mois, la commune procéda à la destruction de la clôture, des bâtiments, des équipements de viabilité, du jardin potager et du verger qui se trouvaient sur le terrain.

9. Le 14 octobre 1983, la chambre des expropriations de la cour d'appel de Paris, saisie par la requérante expropriée, porta à 221 858 francs français (FRF) le montant de l'indemnité d'expropriation qui est aujourd'hui consigné à la Caisse des dépôts et consignations (Trésorerie de l'Essonne).

B. L'annulation de la déclaration d'utilité publique

10. Le 19 novembre 1982, Mme Guillemin avait introduit un recours devant le tribunal administratif de Versailles. Le 24 octobre 1985, celui-ci annula pour excès de pouvoir la déclaration d'utilité publique. Il considéra que l'utilité publique aurait dû être déclarée par décret en Conseil d'Etat et non par arrêté préfectoral (paragraphe 23 ci-dessous). En effet, le commissaire chargé de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique avait exprimé l'avis selon lequel il fallait exclure du périmètre de l'opération les habitations existantes qui possédaient une surface suffisante pour constituer un jardin à usage familial, ce qui était le cas de l'immeuble de la requérante.

11. La commune interjeta appel le 26 décembre 1985 et déposa un mémoire le 28 avril 1986.

Par un arrêt du 13 mars 1989, le Conseil d'Etat confirma le jugement. Il rejeta les conclusions de Mme Guillemin tendant à ce qu'il soit donné acte d'un désistement d'office de la commune pour défaut de production dans les délais d'un mémoire complémentaire, ainsi que celles à fins d'indemnité, présentées pour la première fois en appel.

C. L'annulation des opérations d'expropriation

12. La requérante saisit la Cour de cassation de deux pourvois, le premier, à l'encontre de l'ordonnance d'expropriation du 6 décembre 1982, et le second, en cassation de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 14 octobre 1983.

Par deux arrêts du 4 janvier 1990, la Cour de cassation (troisième chambre civile) annula l'ordonnance d'expropriation qui avait prononcé le transfert de propriété, puis, "par voie de conséquence", elle constata l'annulation de l'arrêt de la cour d'appel de Paris qui avait statué sur l'indemnité d'expropriation. Ils furent signifiés le 22 mai 1990 à la commune.

D. Les recours en indemnisation

1. Auprès de la commune expropriante

13. Le 20 juin 1990, la requérante demanda à la commune, en vain, à être soit rétablie dans ses droits, soit indemnisée par le versement de 4 194 655,65 FRF.

2. Devant les juridictions

14. Les 10 novembre et 17 décembre 1990, Mme Guillemin saisit le procureur de la République d'Evry. Celui-ci classa l'affaire le 11 mars 1991.

15. Le 23 décembre 1991, elle attaqua devant le tribunal administratif de Versailles la décision implicite de rejet de la commune, en complétant sa demande de remise en état par une requête en indemnisation pour préjudice moral et privation de jouissance, qu'elle évaluait à 1 971 795 FRF.

16. Le 13 janvier 1992, elle assigna le maire de la commune de Saint-Michel-sur-Orge et EPEVRY devant le tribunal de grande instance d'Evry, afin d'obtenir la démolition, sous astreinte, des bâtiments édifiés par la commune sur son terrain, et l'allocation de dommages et intérêts.

Dans des conclusions communes, les défendeurs firent valoir que la restitution du bien immobilier était impossible. Il avait été cédé à EPEVRY

en vue de la création d'un lotissement, et les lots, eux-mêmes vendus à différents acquéreurs, étaient à présent construits et habités.

17. Le 1^{er} février 1993, le juge judiciaire d'Evry sursit à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif de Versailles ait rendu sa décision, et renvoya l'affaire à l'audience du 10 juin 1993 devant le juge de la mise en état.

18. Le tribunal administratif tint audience le 10 mai 1994 et statua le 24.

Il jugea irrecevables les conclusions tendant à la remise en état, au motif "qu'il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration", et se prononça en ces termes sur les conclusions à fin indemnitaire:

"Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'expropriation pour cause d'utilité publique [du] 7 octobre 1982 (...) s'est effectuée dans des conditions irrégulières; qu'ainsi, la dépossession dont [Mme Guillemin a] été victime présente le caractère d'une emprise irrégulière sur une propriété privée immobilière; qu'il n'appartient qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire, gardiens de la propriété privée, de connaître de [son] action tendant à obtenir réparation du préjudice [qu'elle aurait] subi du fait de cette dépossession ainsi que de ceux qui en sont la conséquence directe."

19. Entre temps, le 3 mars 1994, la requête de Mme Guillemin avait été radiée du rôle du tribunal de grande instance d'Evry. Elle y fut réinscrite le 25 novembre 1994. Le 5 janvier 1995, la requérante déposa de nouvelles conclusions en indemnisation.

20. Par un jugement du 23 octobre 1995, le tribunal de grande instance d'Evry observa que Mme Guillemin avait implicitement renoncé à solliciter la démolition des édifices situés sur son terrain, et constata son droit à indemnisation par la commune expropriante. Il sursit à statuer sur la demande en indemnisation et ordonna une expertise de la valeur de la parcelle expropriée, dans l'état où elle se trouvait en décembre 1982, et du préjudice résultant de la privation du terrain ou du prix correspondant depuis cette date, et mit à la charge de la commune la consignation des frais de l'expertise.

21. Saisi du dossier le 27 novembre suivant, l'expert convoqua les parties pour un transport sur les lieux le 12 mars 1996, et déposa son rapport le 29 juillet 1996. Il fixa la valeur d'ensemble à 1 602 805 FRF, qu'il décomposa comme suit: 462 139 FRF pour la valeur de la propriété, indemnité de emploi comprise, 746 338 FRF pour le montant des intérêts en principal couvrant la période comprise entre le 14 juillet 1983 et le 30 septembre 1996, et 394 328 FRF au titre de l'indemnité pour perte de jouissance sur la propriété, calculée sur cette même période, en retenant pour ce dernier poste un taux de rentabilité de 6,50 % sur la valeur de la propriété, sans tenir compte de l'indemnité de emploi.

22. La procédure est actuellement pendante devant le tribunal de grande instance d'Evry.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les étapes de la procédure d'expropriation

23. La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique comporte deux phases, indépendantes l'une de l'autre.

La première est de nature administrative. Elle débute par une enquête préalable ouverte par arrêté préfectoral, et qui recueille les informations sur la justification de l'expropriation. Le commissaire enquêteur dispose d'un mois à compter de la fin de l'enquête pour examiner les observations du public, rédiger ses conclusions puis transmettre le dossier à l'autorité administrative. Si son avis est défavorable, ou favorable mais assorti de réserves que l'expropriant n'entend pas lever, la déclaration d'utilité publique doit être prononcée par décret en Conseil d'Etat, et non plus par arrêté préfectoral. Cette déclaration constate l'intérêt général de l'opération. L'arrêté préfectoral de cessibilité qui lui succède identifie les immeubles visés par l'expropriation et clôt la phase administrative de l'expropriation.

L'expropriant poursuit alors la procédure en transmettant l'arrêté de cessibilité au juge de l'expropriation, le juge judiciaire, dans les six mois de la publication, sous peine de caducité.

24. La seconde phase se déroule devant le juge de l'expropriation. Il est seul habilité à prononcer l'expropriation et à fixer l'indemnité correspondante, mais n'a aucune qualité pour apprécier la régularité des actes de l'autorité administrative. Au vu de l'arrêté de cessibilité qui lui a été transmis, il rend une ordonnance d'expropriation qui réalise le transfert de la propriété au bénéfice de la collectivité expropriante et prive l'ancien propriétaire de la disposition de son bien. L'ancien propriétaire en conserve cependant la jouissance en tant qu'occupant précaire jusqu'à paiement - ou consignation en cas de litige - de l'indemnité pour perte de jouissance.

La procédure en vue de l'intervention de l'ordonnance d'expropriation est distincte de celle qui aboutit au jugement en fixation de l'indemnité d'expropriation; elle est en général conduite entièrement par l'autorité administrative expropriante. Cette seconde procédure peut débiter dès l'intervention de l'arrêté préfectoral ouvrant l'enquête publique.

Le calcul de l'indemnité d'expropriation tient compte de la valeur du bien exproprié, de l'ensemble des frais nécessaires pour l'acquisition d'un bien de remplacement et, au titre des indemnités accessoires, de la dépréciation de la propriété restante en cas d'expropriation partielle. L'indemnité peut toujours être convenue amiablement, même après l'intervention de l'ordonnance d'expropriation.

B. Les recours ouverts

1. Devant les juridictions administratives

25. Toute personne intéressée par l'expropriation nécessaire à la réalisation d'une opération d'intérêt général peut contester, devant le tribunal administratif, la validité de la déclaration d'utilité publique, dans les deux mois de sa publication. Le recours contre un arrêté de cessibilité doit s'exercer dans un délai identique. L'arrêté préfectoral portant ouverture de l'enquête d'utilité publique étant considéré comme une simple mesure d'instruction, sa légalité ne peut être discutée qu'à l'occasion de l'un ou l'autre de ces recours. Une requête de sursis à exécution peut accompagner toute demande au fond, mais en toute hypothèse, les recours portés devant les juridictions administratives ne sont pas suspensifs et n'empêchent pas la poursuite de la procédure d'expropriation devant le juge judiciaire.

2. Devant les juridictions judiciaires

26. L'ordonnance d'expropriation peut être attaquée par le seul moyen d'un pourvoi en cassation introduit dans les quinze jours de sa notification. L'appel contre le jugement fixant l'indemnité est ouvert dans les quinze jours de la notification de la décision et le recours en cassation doit ensuite être exercé dans les deux mois de la notification de l'arrêt de la cour d'appel. Non suspensifs, ces recours ne font pas obstacle à la prise de possession du bien exproprié.

Enfin, si l'indemnité n'a été ni versée ni consignée par l'expropriant dans l'année suivant la décision qui l'a définitivement fixée, l'exproprié peut en demander la révision auprès du juge de l'expropriation.

C. Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif intervenu

27. L'annulation d'une déclaration d'utilité publique prive l'ordonnance d'expropriation de sa base légale. Toutefois, si l'annulation intervient alors que l'ordonnance a acquis un caractère définitif, l'expropriation ne peut pas être légalement contestée. Il est admis qu'une nouvelle enquête publique peut être organisée en vue de la régularisation de la situation. En tout état de cause, l'adage suivant lequel "l'ouvrage public mal implanté ne se démolit pas" s'applique.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

28. Mme Guillemin a saisi la Commission le 28 novembre 1991. Invoquant les articles 6 par. 1 et 8 de la Convention (art. 6-1, art. 8), et 1 du Protocole n° 1 (P1-1), elle se plaignait de la durée de la procédure en contestation de l'expropriation, de l'inexécution subséquente des décisions judiciaires prises en sa faveur, de la privation de son bien et de la notification tardive de l'obligation de quitter les lieux.

29. Le 12 octobre 1994, la Commission (deuxième chambre) a retenu la requête (n° 19632/92) quant aux griefs relatifs aux articles 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) et 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et l'a déclarée irrecevable pour le surplus. Dans son rapport du 18 octobre 1995 (article 31) (art. 31), elle conclut, à l'unanimité, à la violation des articles 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) et 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt³.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

30. Dans son mémoire, le Gouvernement prie la Cour de:

"- Constaté que la requérante ne peut se prévaloir de la qualité de victime et n'a en tout état de cause pas épuisé les voies de recours internes, en ce qui concerne le grief tiré de la violation de l'article 1 du Protocole additionnel n° 1 (P1-1).

- Juger que les deux griefs tirés de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) sont mal fondés".

31. Quant à la requérante, elle invite la Cour à "juger qu'il y a eu violation des articles 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1)".

EN DROIT

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

32. Mme Guillemin dénonce la durée de l'ensemble des procédures qu'il lui a fallu engager du fait de l'illégalité de l'expropriation de son bien.

³ Note du greffier : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1997-I), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

Elle allègue une violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1), ainsi libellé:

"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 (...)"

33. Le Gouvernement combat cette thèse, alors que la Commission y souscrit.

A. Période à prendre en considération

34. La Cour relève que l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'acquisition de terrains, dont celui de la requérante, fut pris le 7 octobre 1982. Mme Guillemin saisit la juridiction administrative d'un recours en annulation de cet arrêté le 19 novembre 1982. En matière civile, le "délai raisonnable" de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) a d'ordinaire pour point de départ la saisine du tribunal. En l'occurrence, la période à considérer a débuté au plus tard le 19 novembre 1982.

35. Quant au terme de celle-ci, le Gouvernement soutient que les actions aux fins d'indemnisation (paragraphe 15 et 16 ci-dessus), qui ont été introduites par Mme Guillemin postérieurement à la saisine de la Commission, devraient échapper à l'examen de la Cour. La durée totale de la procédure litigieuse serait donc de huit ans et deux mois.

36. La Cour, comme la Commission, ne peut souscrire à cette thèse. Selon sa jurisprudence constante relative à l'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), le délai dont il convient de contrôler le caractère raisonnable couvre l'ensemble de la procédure, jusqu'à la décision vidant la "contestations" (voir, mutatis mutandis, les arrêts *Guincho c. Portugal* du 10 juillet 1984, série A n° 81, p. 13, par. 29, et *Erkner et Hofauer c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 62, par. 65). En l'espèce, le règlement du litige, qui eût pu être amiable, a supposé la poursuite de procédures de deux types: la première, conduite devant les juridictions administratives, seules compétentes pour apprécier la légalité de l'utilité publique de l'expropriation, et la seconde, menée simultanément devant les deux ordres de juridiction, concernant l'indemnisation de la requérante du fait de l'emprise irrégulière des autorités publiques sur son bien. Cette dernière instance demeure pendante. Partant, la durée à examiner dépasse déjà quatorze ans (19 novembre 1982 - 22 janvier 1997).

37. Pareil laps de temps semble de prime abord déraisonnable et appelle donc un contrôle attentif sous l'angle de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (arrêt *Guincho* précité, p. 14, par. 30).

B. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

38. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause, lesquelles commandent en l'occurrence une évaluation globale, et en tenant compte des critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, en dernier lieu, l'arrêt *Katikaridis et autres c. Grèce* du 15 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, p. 1687, par. 41).

39. La requérante précise que si l'expropriation de son bien a été rapidement effectuée, elle tente toujours d'obtenir l'indemnisation de son préjudice devant les juridictions internes, alors même que celles-ci ont reconnu l'illégalité de l'expropriation et le principe de son droit à indemnisation. Elle dénonce la complexité structurelle du droit de l'expropriation et en particulier l'absence de recours efficace assurant une juste et rapide indemnisation lorsque l'ensemble de l'opération d'expropriation a été reconnu illégal mais que la restitution en nature n'est plus possible.

40. Pour la Commission, l'essentiel des retards qu'elle a relevés dans le déroulement des instances sont imputables à l'Etat.

41. Le Gouvernement excipe de la complexité des procédures, inhérente à la matière de l'expropriation: toute contestation comporte d'abord l'obligation d'obtenir l'annulation, par les juridictions administratives, de la déclaration d'utilité publique de l'opération, avant de poursuivre celle de l'ordonnance d'expropriation devant le juge judiciaire. Ce n'est qu'après l'intervention d'une décision définitive dans chacun des deux ordres de juridiction que la réparation du préjudice, né de l'emprise irrégulière, peut être demandée auprès du juge judiciaire. Il ajoute que la requérante ne saurait imputer aux autorités nationales le délai de la procédure afférente au recours en indemnisation dont elle avait, par erreur, saisi le tribunal administratif.

42. La Cour reconnaît que la procédure d'expropriation présente une relative complexité, notamment en ce qu'elle relève de la compétence des deux ordres de juridiction: la juridiction administrative quant à la régularité des opérations d'expropriation et la juridiction judiciaire quant au transfert des biens concernés, à la fixation de l'indemnisation et, en général, aux atteintes à la propriété privée. En outre, les deux juridictions peuvent, comme en l'occurrence, être simultanément chargées, l'une de statuer sur la régularité de la phase initiale de la procédure, et l'autre de régler les conséquences d'une décision d'expropriation dont la légalité est l'objet d'une contestation devant l'autre juridiction. Pareille situation comporte le risque d'une contrariété de décisions, qu'un prompt examen des demandes pourrait contribuer à diminuer. La Cour note qu'en l'espèce la répartition des compétences n'a pas paru évidente au tribunal de grande instance

d'Evry: celui-ci a sursis à statuer, le 1er février 1993, jusqu'à ce que le tribunal administratif de Versailles, également saisi d'une demande en indemnisation mais en principe incompétent à cet égard, se prononce le 24 mai 1994 (paragraphe 16 et 17 ci-dessus). On ne saurait dès lors reprocher à la requérante de n'avoir pas correctement dirigé son recours en indemnisation.

43. Avec la Commission, la Cour constate qu'en plus des retards causés par les difficultés structurelles (paragraphe 42 ci-dessus), d'autres retards ne peuvent pas davantage être mis à la charge de Mme Guillemin: la contestation de la régularité de la déclaration d'utilité publique se poursuit durant près de trois ans devant le tribunal administratif de Versailles (paragraphe 10 ci-dessus), puis pendant trois ans et près de trois mois devant le Conseil d'Etat (paragraphe 11 ci-dessus), et la commune expropriante de Saint-Michel-sur-Orge tarda, pour sa part, à déposer ses mémoires (ibidem). Après l'annulation des opérations d'expropriation, la commune ne réagit pas aux sollicitations de la requérante, ce qui retarda encore l'issue du litige (paragraphe 13 ci-dessus). Enfin, la procédure en indemnisation introduite le 13 janvier 1992 devant le tribunal de grande instance d'Evry, et réinscrite au rôle le 25 novembre 1994, soit deux ans et onze mois plus tard, demeure pendante (paragraphe 16 et 19 à 22 ci-dessus); le jugement qui interviendra sera de plus susceptible de recours.

44. A l'instar de la Commission, la Cour estime que l'ensemble des retards déjà constatés dépassent à eux seuls ce qui peut être considéré comme "raisonnable" au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1).

45. Partant, il y a violation de cette disposition (art. 6-1).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (P1-1)

46. Selon Mme Guillemin, l'expropriation illégale de sa propriété a enfreint l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), ainsi libellé:

"Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes (P1-1) 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."

A. Sur les exceptions préliminaires du Gouvernement

47. A titre liminaire, le Gouvernement soutient d'abord que Mme Guillemin ne peut se prétendre "victime" au sens de l'article 25 de la Convention (art. 25) puisque les juridictions internes auraient reconnu le principe de l'indemnisation et donc redressé les conséquences de la violation de son droit au respect de ses biens. Ensuite, l'intéressée n'aurait pas épuisé les voies de recours internes, car son action en indemnisation est toujours pendante devant le tribunal de grande instance d'Evry qui a consacré, le 23 octobre 1995, le principe de son droit à indemnisation et lui donnera entière réparation du préjudice subi.

48. La requérante rétorque que les satisfactions de principe acquises devant tant le Conseil d'Etat que la Cour de cassation et le tribunal de grande instance d'Evry n'ont été suivies d'aucune indemnisation, même partielle, et qu'elle demeure victime d'une violation. La longueur des procédures qu'elle a déjà engagées démontrerait l'inefficacité des recours internes. Quant à l'objection tirée du défaut de qualité de victime, faute d'avoir été soulevée devant la Commission, elle serait tardive.

49. Le délégué de la Commission se range à l'avis de la requérante. Quatorze ans après la perte irrémédiable de sa propriété, Mme Guillemin ne saurait se contenter de promesses, et rien n'indique que la procédure, encore pendante devant une juridiction de première instance, ne se poursuivra pas en appel, voire en cassation.

50. La Cour ne partage pas l'opinion du Gouvernement.

Au sujet de l'exception tirée du défaut de qualité de victime, elle estime en premier lieu que le Gouvernement n'est pas forclos à la soulever pour la première fois devant la Cour. En effet, le jugement du tribunal de grande instance d'Evry constatant le droit à indemnisation de la requérante par la commune expropriante est intervenu le 23 octobre 1995 (paragraphe 20 ci-dessus), donc après la fin de la procédure devant la Commission. La Cour considère cependant que la reconnaissance par les juridictions internes du droit de l'intéressée à une indemnisation ne prive pas celle-ci de la qualité de victime. Il aurait pu en aller autrement si, par exemple, les autorités nationales avaient réparé effectivement la violation alléguée (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Eckle c. Allemagne* du 15 juillet 1982, série A n° 51, pp. 30-31, par. 66, et *Inze c. Autriche* du 28 octobre 1987, série A n° 126, p. 16, par. 32). Or tel n'est pas le cas de Mme Guillemin qui demeure dépossédée de son bien sans aucune indemnisation par suite d'une emprise irrégulière des autorités administratives sur celui-ci. En conséquence, la requérante ne se trouve pas privée de sa qualité de "victime" au sens de l'article 25 de la Convention (art. 25).

D'autre part, la Cour relève que l'intéressée a emprunté toutes les voies de recours internes qui lui étaient ouvertes. Elle souscrit à l'opinion exprimée par la Commission dans sa décision sur la recevabilité: vu la

lenteur des procédures auxquelles elle avait été partie, Mme Guillemin pouvait être, à l'époque, dispensée de l'obligation d'entamer de nouvelles procédures pour satisfaire aux exigences de l'article 26 de la Convention (art. 26). Dans les circonstances particulières de la cause, on ne saurait davantage lui faire grief de ne pas avoir attendu l'issue de la procédure pendante devant le tribunal de grande instance d'Evry. En conclusion, la condition d'épuisement des voies de recours exigée par l'article 26 (art. 26) est satisfaite.

51. Partant, il y a lieu de rejeter les exceptions soulevées par le Gouvernement.

B. Sur le bien-fondé du grief

52. La Cour note que les comparants s'accordent pour dire que Mme Guillemin a été privée de sa propriété au sens de la seconde phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et que l'expropriation de son bien n'a pas été réalisée dans les conditions prévues par le droit interne.

53. Selon le Gouvernement, les recours en annulation de la déclaration d'utilité publique et de l'ordonnance d'expropriation, et en indemnisation sur le fondement de l'emprise irrégulière, constituent des remèdes suffisants et adéquats, au sens de la jurisprudence de la Cour, pour assurer la protection du droit de la requérante au respect de ses biens. D'ailleurs, celle-ci aurait obtenu gain de cause dans le cadre de ces trois recours et son indemnisation effective ne manquerait pas d'intervenir après le dépôt du rapport d'expertise. En conclusion, elle ne saurait se prévaloir d'aucune violation.

54. La Cour constate que les autorités françaises ont procédé, en 1982, à l'expropriation illégale de la propriété de la requérante pour aménager une vaste zone pavillonnaire. En y édifiant de nouvelles constructions revendues ensuite par lots, la commune expropriante et l'établissement public chargé de l'opération ont définitivement privé l'intéressée de toute possibilité d'entrer à nouveau en possession de son terrain. Il ne lui restait plus que la voie du dédommagement.

L'indemnisation du préjudice subi par l'intéressée ne peut constituer une réparation adéquate que lorsqu'elle prend aussi en considération le dommage tenant à la durée de la privation. Elle doit en outre avoir lieu dans un délai raisonnable.

55. Mme Guillemin adressa à la commune une première demande en ce sens le 20 juin 1990, mais elle se heurta à une décision implicite de rejet (paragraphe 13 ci-dessus). Par la suite, aucune proposition de règlement amiable ne lui fut faite. Quant au contentieux judiciaire de l'indemnisation, il dure depuis cinq ans (paragraphe 15 à 22 ci-dessus), a déjà dépassé le délai raisonnable (paragraphe 43 à 45 ci-dessus) et se poursuit encore (paragraphe 22 ci-dessus). A ce jour, aucun commencement

d'indemnisation n'est intervenu, alors que cela pouvait être convenu même après l'intervention de l'ordonnance d'expropriation (paragraphe 24 ci-dessus).

56. La Cour considère que l'importance de la somme qui pourra être octroyée au terme de la procédure en cours ne compense pas l'absence de dédommagement constatée, et ne saurait être déterminante eu égard à la durée de l'ensemble des instances déjà engagées par la requérante (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Zubani c. Italie* du 7 août 1996, Recueil 1996-IV, p. 1078, par. 49).

57. Prenant en compte l'ensemble de ces éléments, la Cour constate qu'il y a violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION (art. 50)

58. Aux termes de l'article 50 de la Convention (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."

A. Dommage

59. Mme Guillemin sollicite l'allocation de 3 737 000 FRF au titre de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), et de 500 000 FRF en réparation du préjudice consécutif à la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1).

60. Pour le Gouvernement, il serait prématuré, à ce stade, de se prononcer sur la demande présentée au titre de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), et la somme réclamée pour la durée de la procédure lui paraît exorbitante puisque l'indemnisation qui sera allouée par le juge national tiendra compte du temps de la privation du bien.

61. Le délégué de la Commission souligne que Mme Guillemin, en procès depuis quatorze ans, n'a toujours rien perçu.

62. Dans les circonstances de la cause, la Cour considère que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se trouve pas en état pour le dommage matériel, de sorte qu'il échet de la réserver en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et l'intéressée (article 54 paras. 1 et 4 du règlement A).

63. En revanche, elle estime que Mme Guillemin a d'ores et déjà souffert un tort moral indéniable: elle a vécu et vit toujours dans l'incertitude et l'anxiété quant au résultat de la procédure litigieuse.

Appréciant en équité et ensemble les divers dommages ainsi retenus, la Cour accorde à la requérante une indemnité de 250 000 FRF.

B. Frais et dépens

64. Mme Guillemin réclame en outre le versement de 100 000 FRF pour les procédures suivies devant les autorités nationales puis les organes de la Convention.

65. Pour le Gouvernement, seule une partie des frais serait justifiée.

66. Le délégué de la Commission ne se prononce pas.

67. Eu égard au constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1), la Cour, statuant en équité, alloue à la requérante 60 000 FRF pour frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

68. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux légal applicable en France à la date d'adoption du présent arrêt est de 6,65 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITÉ,

1. Dit qu'il y a violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1);
2. Rejette les exceptions préliminaires du Gouvernement relatives à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
3. Dit qu'il y a violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
4. Dit que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, 250 000 (deux cent cinquante mille) francs français pour dommage moral et 60 000 (soixante mille) francs pour frais et dépens, montants à majorer d'un intérêt simple de 6,65 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;
5. Dit que la question de l'application de l'article 50 de la Convention (art. 50) ne se trouve pas en état pour le dommage matériel; en conséquence,
 - a) la réserve sur ce point;
 - b) invite le Gouvernement et la requérante à lui donner connaissance, dans les trois mois, de tout accord auquel ils pourraient aboutir;
 - c) réserve la procédure ultérieure et délègue au président le soin de la fixer au besoin.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 21 février 1997.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier