



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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 6054/10
Gustave VALETTE et Yvette DOHERIER
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 29 novembre 2011 en une Chambre composée de :

Dean Spielmann, *président*,

Elisabet Fura,

Boštjan M. Zupančič,

Ann Power-Forde,

Ganna Yudkivska,

Angelika Nußberger,

André Potocki, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 8 janvier 2010,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Les requérants, M. Gustave Valette et M^{me} Yvette Dohierier, sont des ressortissants français, nés respectivement en 1927 et 1929 et résidant à Vertaizon. Ils sont représentés devant la Cour par la SCP Nicolaÿ-Lanouvelle-Hannotin, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

A. Les circonstances de l'espèce

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

3. Les requérants sont propriétaires de terrains situés sur le territoire des communes de Dallet, Vertaizon et Mezel (Puy-de-Dôme), où se trouve le site du « Puy de Mur ». Il s'agit d'une montagne volcanique sur laquelle des recherches archéologiques ont révélé la présence d'un ensemble de vestiges, dont une enceinte protohistorique – à laquelle elle doit son nom –, des structures d'habitat, des sépultures et une motte médiévale.

4. Le site du Puy du Mur, qui accueille dans sa périphérie une carrière de basalte, est par ailleurs désigné par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (« SDAU ») de Clermont-Ferrand établi en 1995 comme l'un des plus intéressants pour l'approvisionnement en granulats. Une étude réalisée en janvier 1999 confirme son intérêt à cet égard, le classant en tête des sites étudiés.

5. En avril 1997, une société dénommée « du domaine de Sainte-Marcelle » déposa une demande d'autorisation d'exploiter une carrière de basaltes avec unité de concassage-criblage sur un secteur située sur le Puy du Mur et englobant des terrains appartenant aux requérants. Par une décision du 19 mars 1998, le Préfet du Puy-de-Dôme refusa d'accorder l'autorisation, au motif que le classement de la zone d'implantation du projet en zone ND (zone protégée) du plan d'occupation des sols faisait obstacle à l'ouverture d'une carrière. Cette décision fut annulée par un jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 26 juin 2001, lequel fut lui-même annulé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 15 décembre 2005, qui valida le motif retenu par le Préfet. Cependant, par un arrêt du 21 mai 2008, le Conseil d'Etat annula cet arrêt au motif que, si les dispositions de la zone ND du plan d'occupation des sols avaient bien pour portée d'interdire l'exploitation de carrières, elles étaient incompatibles sur ce point avec le schéma directeur de l'agglomération clermontoise et ne pouvaient donc motiver le refus du préfet. Statuant sur renvoi, la cour administrative d'appel de Lyon confirma l'annulation de la décision préfectorale de refus par un arrêt du 30 juillet 2009 (devenu définitif).

6. Entre temps, le 14 juin 2002, le préfet de la région Auvergne avait pris un arrêté portant inscription de l'« oppidum du Puy du Mur » à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, considérant qu'il s'agissait d'« un exemple remarquable de fortification protohistorique et qu'à ce titre, il présentant[ait] au point de vue de l'histoire et de l'architecture un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation ». Le secteur concerné comprenait deux parcelles appartenant en indivision au premier requérant et à deux membres de sa famille, d'une superficie totale d'environ 10 hectares, et une parcelle appartenant à la seconde requérante.

7. Estimant en particulier que l'intérêt historique du site n'était pas avéré et que cette mesure visait à les empêcher de disposer librement de leur bien et à faire obstacle à l'extension de la carrière déjà présente, et dénonçant le fait que des parcelles similaires aux leurs n'avaient pas été incluses dans le périmètre retenu, les intéressés, le 28 août 2002, saisirent le ministre de la Culture d'un recours hiérarchique aux fins du retrait de l'arrêté.

N'ayant pas obtenu de réponse, ils saisirent, le 27 décembre 2002, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'une demande tendant à l'annulation de l'arrêté, laquelle fut rejetée par un jugement du 31 mai 2005.

La cour administrative d'appel de Lyon confirma ce jugement par un arrêt du 21 juin 2007. En particulier, elle écarta le moyen qu'ils tiraient de l'article 1 du Protocole n° 1 au motif qu'eu égard aux contraintes limitées qu'elle implique pour un propriétaire, la décision procédant à l'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques n'avait pas pour effet de porter, par elle-même, atteinte au droit de propriété ; elle en déduisit en outre que les intéressés ne pouvaient invoquer l'article 14 de la Convention pour dénoncer une discrimination dans la jouissance de ce droit. Elle considéra ensuite que la décision du préfet n'était pas entachée d'erreur d'appréciation, soulignant ce qui suit :

(...) les recherches archéologiques conduites sur le plateau du Mur ont révélé des traces remontant au paléolithique moyen (100 000 ans avant JC) et mis en relief une occupation du plateau quasi continue depuis le néolithique (4000 ans avant JC) jusqu'à l'époque Gallo-Romaine, voire au-delà, le vestige le plus remarquable étant une enceinte protohistorique d'environ 1500 m datant de la fin de l'âge de bronze et du début de l'âge de fer ; (...) même si, compte tenu en particulier des superficies concernées et de la complexité du site, ces recherches sont restées partielles, elles ont permis, outre les ouvrages apparents constitués par l'enceinte protohistorique, des tumuli et la motte centrale, de mettre en évidence des indices nombreux et concordants de la présence de vestiges archéologiques sur l'ensemble de ce site ; que, bien que certains vestiges aient pu être endommagés, et quelle que soit la nature géologique du terrain, le site de « l'oppidum de Mur » présente un intérêt suffisant du point de vue de la préhistoire, de l'histoire, de l'art et de l'archéologie pour justifier l'inscription de l'ensemble des parcelles concernées, dont aucune n'est située à l'intérieur de la carrière existante, à l'inventaire supplémentaire ; que les requérants ne sauraient utilement se plaindre de ce que certaines parcelles n'ont pas été inscrites ni se prévaloir des dispositions du SDAU qui ne faisaient pas obstacle à une telle inscription (...) ».

8. Le 8 juillet 2009, le Conseil d'Etat annula cet arrêt au motif que la cour administrative d'appel avait commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de la violation de l'article 1 du protocole n° 1. Selon lui, la décision d'inscription avait pour effet, par elle-même, de limiter l'exercice du droit de propriété, dès lors qu'en résultait l'obligation de déclarer préalablement tous travaux envisagés et la soumission de leur exécution au contrôle du service des monuments historiques (article 2 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques), ainsi que l'assujettissement de la démolition à un permis (article L. 430-1 du code de

l'urbanisme) et la soustraction des constructions et des travaux du bénéfice de l'exemption de permis de construire (article L. 422-4 du même code).

9. Régulant l'affaire au fond, le conseil d'Etat souligna que la décision contestée avait pour but de « protéger un ensemble de vestiges archéologiques remarquables par leur ampleur et leur état de conservations », et considéra que « la circonstance que l'inscription compromettrait le projet des requérants tendant à affecter leurs parcelles à l'exploitation d'une carrière n'appara[issait] pas, dans les circonstances de l'espèce, comme portant à leur droit de propriété une atteinte disproportionnée au but d'intérêt général poursuivi par la décision contestée ». Répondant au moyen que les intéressés tiraient de l'article 14 de la Convention, il jugea qu'ils n'étaient pas fondés à déduire une discrimination fondée sur la fortune foncière du fait que des parcelles de très faibles dimensions situées sur le pourtour ou à l'intérieur de l'enceinte n'avaient pas été inscrites. Il constata en effet que cette exclusion résultait du mauvais état de conservation des vestiges caractéristiques de celles-ci et ne méconnaissait pas l'unité du site, de sorte que les propriétaires visés par l'inscription et ceux qui ne l'étaient pas se trouvaient dans une situation objectivement différente, et que la différence de traitement était « justifiée par des considérations raisonnables et appropriées au but de la mesure ».

B. Le droit interne pertinent

10. L'article 2 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques est ainsi libellé :

« (...)

Les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation pourront, à toute époque, être inscrits, par arrêté du préfet de région, ou, lorsque l'inscription est proposée par la Commission supérieure des monuments historiques, par arrêté du ministre chargé des affaires culturelles, sur un inventaire supplémentaire.

Peut être également inscrit dans les mêmes conditions tout immeuble nu ou bâti situé dans le champ de visibilité d'un immeuble déjà classé ou inscrit. Tout arrêté d'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques sera publié par les soins du préfet de région au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble inscrit. Cette publication, qui ne donnera lieu à aucune perception au profit du Trésor, sera faite dans les formes et de la manière prescrites par les lois et règlements concernant la publicité foncière.

L'inscription sur cette liste sera notifiée aux propriétaires et entraînera pour eux l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit, sans avoir, quatre mois auparavant, avisé le préfet de région de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent d'effectuer.

Le ministre ne pourra s'opposer auxdits travaux qu'en engageant la procédure de classement telle qu'elle est prévue par la présente loi.

Toutefois, si lesdits travaux avaient pour dessein ou pour effet d'opérer le morcellement ou le dépeçage de l'édifice ou de la partie d'édifice inscrit à l'inventaire dans le seul but de vendre en totalité ou en partie les matériaux ainsi détachés, le ministre aurait un délai de cinq années pour procéder au classement et pourrait, en attendant, surseoir aux travaux dont il s'agit.

(...). »

11. A l'époque des faits de la cause, les articles L. 422-4 et L. 422-1 du code de l'urbanisme étaient rédigés comme il suit :

Article L. 422-4

« Les constructions ou travaux effectués sur les immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ne peuvent être exemptés du permis de construire en application de l'article L. 422-1.

(...) ».

Article L. 422-1

« Sont exemptés du permis de construire les constructions ou travaux couverts par le secret de la défense nationale, les travaux de ravalement, les travaux sur les immeubles classés.

Sont également exemptés du permis de construire certaines constructions ou travaux relatifs à la défense nationale ou aux installations techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ainsi que les constructions ou travaux dont la faible importance ne justifie pas l'exigence d'un permis de construire.

Un décret en Conseil d'Etat précise la nature et l'importance des constructions, travaux et installations concernés.

Les exemptions instituées par le présent article ne dispensent pas du respect des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'occupation du sol énumérées à l'article L. 421-3. »

12. L'article L. 430-1 du code de l'urbanisme précisait par ailleurs que la démolition d'un monument inscrit sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques était assujettie à l'obtention préalable d'un permis de démolir.

GRIEFS

13. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent de l'inscription de leurs terrains à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Soulignant notamment que cela compromet leur projet de les affecter à l'exploitation d'une carrière et que le droit interne ne permet pas aux propriétaires dont le bien est inscrit d'obtenir une indemnisation, ils dénoncent une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété.

14. Invoquant l'article 13 de la Convention, les requérants se plaignent du fait que le droit interne ne permet pas aux propriétaires dont le bien est inscrit d'obtenir une indemnisation.

15. Invoquant l'article 14 de la Convention, les requérants se plaignent d'une discrimination dans la jouissance du droit de propriété résultant du fait que l'administration a décidé de ne pas inclure dans le périmètre de protection des parcelles de petite taille dans le but de ne pas alourdir démesurément les procédures administratives d'inscription.

EN DROIT

I. Grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1

16. Les requérants se plaignent de l'inscription de leurs terrains à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, aux termes duquel :

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

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Ils admettent que cette mesure répondait à l'intérêt général puisqu'elle visait à la préservation du patrimoine archéologique, mais estiment subir une atteinte excessive à leur droit de propriété dès lors que le droit interne ne leur permet pas d'obtenir une indemnisation alors que leur droit de construire s'en trouve restreint, que la valeur vénale de leurs terrains est affectée, et que leur projet de les consacrer à l'exploitation d'une carrière est compromis. Ils ajoutent que, pour préserver les intérêts des propriétaires tout en atteignant le but poursuivi, l'administration aurait pu opter pour la solution des fouilles préventives, particulièrement adaptée en l'espèce s'agissant non d'un bâtiment mais de vestiges enfouis.

17. Selon la Cour, l'inscription des terrains des requérants à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques s'analyse en une ingérence dans leur droit au respect de leurs biens, et relève de la réglementation de l'« usage des biens » au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour constate ensuite que les requérants admettent que, comme l'exige cette disposition, cette mesure trouve sa base dans la loi (la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques), et vise un but d'intérêt général dès lors qu'elle a pour objectif la protection du patrimoine archéologique. Sur ce dernier point, elle rappelle qu'elle a déjà eu

l'occasion de souligner que la protection du patrimoine archéologique relève de l'intérêt général au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir notamment *Longobardi c. Italie* (déc.), n° 7670/03, 26 juin 2007).

18. D'après une jurisprudence bien établie, une ingérence doit ménager un « juste équilibre » entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En contrôlant le respect de cette exigence, la Cour reconnaît à l'Etat une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause. Cet équilibre est rompu si la personne concernée a eu à subir une charge spéciale et exorbitante (voir, parmi de nombreux autres, l'arrêt *Consorts Richet et Le Ber c. France*, nos 18990/07 et 23905/07, § 114, 18 novembre 2010).

19. Si la Cour a jugé qu'une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive lorsqu'elle ne s'accompagne pas du versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur des biens expropriés (voir, parmi de nombreux autres, *Les saints monastères c. Grèce*, série A n° 301-A, § 71, 9 décembre 1994), l'on ne saurait déduire de l'article 1 du Protocole n° 1 un principe selon lequel toute ingérence dans le droit au respect des biens doit être indemnisée. Ainsi, en l'espèce, la circonstance que les requérants – qui n'ont pas été privés de leurs biens – n'ont pas la possibilité d'obtenir une indemnité à raison des contraintes qu'ils subissent dans l'usage de leurs biens ne suffit pas à elle seule à caractériser une rupture du juste équilibre sus-évoqué.

20. Les contraintes dont il est question sont énumérées par l'arrêt du conseil d'Etat du 8 juillet 2009 : les requérants ont désormais l'obligation de déclarer préalablement tous travaux envisagés – le ministre ne pouvant alors s'y opposer qu'en engageant la procédure de classement prévue par la loi sur les monuments historiques –, l'exécution de ceux-ci est soumise au contrôle du service des monuments historiques, l'exemption de permis de construire de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme ne peut s'appliquer, et la démolition est assujettie à un permis. Selon la Cour, vu le but légitime visé et la marge d'appréciation dont jouit l'Etat défendeur en la matière, une telle limitation du droit au respect des biens est en principe compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *SCEA Ferme de Fressoy c. France* (déc.), n° 61093/00, 1^{er} décembre 2005). Par ailleurs, s'il est peu douteux que l'inscription des terrains litigieux à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques est un obstacle à leur exploitation en carrière, les requérants ne sont pas dans la situation d'un exploitant empêché de poursuivre son activité du fait d'une mesure de cette nature. Au demeurant, s'ils se plaignent du fait que leur projet d'affecter leurs terrains à l'exploitation d'une carrière est désormais compromis, il ressort du dossier qu'ils n'avaient effectué aucune démarche concrète à cette

fin. Ils ne sauraient donc prétendre subir une charge « spéciale et exorbitante ».

21. Il s'ensuit que le « juste équilibre » devant être ménagé entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et la protection du droit au respect des biens n'a pas été rompu et que, manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention, cette partie de la requête doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

II. Grief tiré de l'article 13 de la Convention

22. Les requérants se plaignent également du fait que le droit interne ne permet pas aux propriétaires dont le bien est inscrit d'obtenir une indemnisation lorsqu'ils subissent une atteinte excessive à leur droit de propriété. Ils invoquent, en substance, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, l'article 13 de la Convention, lequel est ainsi rédigé :

« 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. »

23. La Cour rappelle que l'article 13 s'applique uniquement lorsqu'un individu formule un « grief défendable » de violation d'un droit protégé par la Convention (*Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, série A n° 131, § 52, arrêt du 27 avril 1988). Or, eu égard aux motifs fondant la conclusion ci-dessus selon laquelle il est manifestement mal fondé, la Cour estime que tel n'est pas le cas du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1. Il s'ensuit que l'article 13 ne s'applique pas, et que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

III. Grief tiré de l'article 14 de la Convention

24. Enfin, les requérant se plaignent du fait que l'administration a décidé de ne pas inclure dans le périmètre de protection des parcelles de petite taille dans le but de ne pas alourdir démesurément les procédures administratives d'inscription. S'estimant victimes d'une discrimination dans la jouissance du droit de propriété, ils dénoncent une violation de l'article 14 de la Convention, qui se lit ainsi :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

25. La Cour rappelle qu'une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle « manque de justification objective et raisonnable », étant entendu que les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (voir, parmi de nombreux autres, *Karlheinz Schmidt c. Allemagne*, série A n° 291-B, § 24, 18 juillet 1994).

26. Elle relève que, dans son arrêt du 8 juillet 2009, le Conseil d'Etat a retenu que l'exclusion du périmètre de l'inscription de parcelles de faibles dimension situées sur le pourtour ou à l'intérieur de l'enceinte « résultait du mauvais état de conservations des vestiges caractéristiques de celles-ci ». Eu égard à la marge d'appréciation dont dispose l'Etat défendeur en la matière, elle en déduit, à l'instar de la haute juridiction administrative, qu'en tout état de cause, la différence de traitement critiquée repose sur une justification objective et raisonnable. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention, et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

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

Déclare la requête irrecevable.

Claudia Westerdiak
Greffière

Dean Spielmann
Président