

En l'affaire Phocas c. France (1),

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 A (2), en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. Ryssdal, président
L.-E. Pettiti,
C. Russo,
Mme E. Palm,
MM. I. Foighel,
J.M. Morenilla,
F. Bigi,
K. Jungwiert,
P. Kuris,

ainsi que de M. H. Petzold, greffier,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 22 juin, 26 septembre, 24 novembre 1995 et 26 mars 1996,

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

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 39/1994/486/568. 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 déferées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) 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.

PROCEDURE

1. L'affaire a été déferée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 9 septembre 1994, 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° 17869/91) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Léopold Phocas, avait saisi la Commission le 19 novembre 1990 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 de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) à la Convention.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, le requérant a exprimé 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 A). Le 24 septembre 1994, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. C. Russo, Mme E. Palm, M. I. Foighel, M. J.M. Morenilla, M. F. Bigi,

M. K. Jungwiert, M. P. Kuris, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement français ("le Gouvernement"), l'avocat du requérant 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 et à la prorogation accordée ensuite par le président, les mémoires du requérant et du Gouvernement sont parvenus au greffe respectivement le 1er février et le 7 mars 1995. Le 13 avril, le secrétaire de la Commission a indiqué que le délégué n'entendait pas y répondre par écrit. Le 24 avril, le secrétaire de la Commission puis, les 12 et 17 juillet et les 18 et 25 octobre, le requérant, et, le 31 octobre 1995, le Gouvernement ont fourni au greffier divers documents qu'il leur avait demandés sur les instructions du président.

5. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, les débats se sont déroulés en public le 19 juin 1995, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

Mmes M. Merlin-Desmartis, conseillère de tribunal administratif détachée à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères,	agent,
A. Brun, attachée à la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports,	conseil;

- pour la Commission

M. I. Békés,	délégué;
--------------	----------

- pour le requérant

Me P. Calaffel, avocat,	conseil.
-------------------------	----------

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Békés, Me Calaffel et Mme Merlin-Desmartis.

EN FAIT

I. Les circonstances de l'espèce

6. M. Phocas est né en 1918 et a son domicile à Montpellier. Il possédait depuis 1956 et exploitait un immeuble de 275 m² à usage commercial situé à Castelnau-le-Lez (département de l'Hérault), au point d'intersection d'une route nationale (RN 113) et du chemin départemental 21 (CD 21).

Par une décision du 20 mai 1960, le ministre des Travaux publics et des Transports retint le projet d'amélioration de ce carrefour. En 1962, le requérant, croyant l'expropriation imminente, transféra dans d'autres locaux son activité de commerçant en fruits et légumes.

A. La procédure relative au permis de construire

1. Les demandes de permis de construire

7. Son immeuble n'ayant pas été exproprié, M. Phocas résolut d'y

aménager huit appartements en le surélevant de deux étages. A cette fin, il déposa, le 1er mars 1965, une demande de permis de construire.

a) La première décision de sursis à statuer

8. Par un arrêté du 31 juillet 1965, le préfet de l'Hérault décida de surseoir à statuer sur la demande "jusqu'à publication de l'acte portant approbation du plan directeur d'urbanisme de la commune de Castelnau-le-Lez", au motif "qu'en l'état des études entreprises, il apparaît que le projet présenté [par le requérant] est de nature à compromettre la réalisation de l'amélioration du carrefour (...), projet retenu par M. le ministre des Travaux publics et des Transports (...)".

Cette décision fut confirmée le 30 mars 1967 par le directeur départemental de l'équipement qui répondait ainsi à une nouvelle demande du requérant.

9. Le 31 juillet 1967, ce dernier pria le préfet de prendre une décision définitive, le terme du sursis étant échu.

N'obtenant pas de réponse, il saisit, le 2 décembre 1967, le tribunal administratif de Montpellier d'une requête en annulation des décisions des 31 juillet 1965 et 30 mars 1967 et de la décision implicite de rejet de sa demande du 31 juillet 1967.

Le secrétaire-greffier lui envoya la lettre suivante, datée du 1er septembre 1971:

"J'ai l'honneur de vous rappeler qu'à la date du 11 mars 1968 un mémoire du ministre de l'Equipeement et du Logement vous a été communiqué (...). Par note du 29 mai 1970 vous nous avez fait savoir que vous attendiez une décision de l'administration qui devait intervenir avant mai 1971. (...) Aucun mémoire n'ayant encore été adressé par vos soins au greffe, je me permets de souligner l'intérêt qu'il y aurait à me le faire parvenir le plus tôt possible ou à faire connaître au tribunal que vous n'avez pas l'intention de répliquer."

Par une lettre du 13 octobre 1971, M. Phocas informa le préfet qu'il ne renonçait pas à cette procédure.

Le 22 septembre 1972, il déclara néanmoins se désister de l'instance, ce dont le tribunal prit acte par un jugement du 16 octobre 1972.

b) La deuxième décision de sursis à statuer

10. Le plan d'urbanisme directeur de Castelnau-le-Lez fut publié le 20 mars 1968: il comportait une emprise du domaine public pour l'aménagement du carrefour sur une fraction de la propriété du requérant et incluait le reste dans une zone non aedificandi.

11. Par un arrêté du 9 octobre 1969, le préfet de l'Hérault, saisi le 13 mai 1969 par M. Phocas d'une nouvelle demande de permis de construire, sursit à statuer jusqu'à la publication de l'acte portant approbation du plan directeur d'urbanisme de la commune de Castelnau-le-Lez au motif "qu'en l'état des études entreprises, il apparaît que le projet présenté [par le requérant] est de nature à compromettre la réalisation du plan d'urbanisme directeur (...) publié le 20 mars 1968 (construction projetée sur un terrain affecté par l'aménagement d'un carrefour formé par la RN 113 et le CD 21 et la création de zones non aedificandi)".

Ledit plan fut approuvé le même jour par le préfet.

12. Le 2 janvier 1970, le ministère de l'Equipeement informa le

requérant que la décision de sursis était maintenue, mais qu'en application de l'article 28 du décret n° 58-146 du 31 décembre 1958 (paragraphe 36 ci-dessous), il avait la possibilité de réclamer de la collectivité bénéficiaire de l'opération d'aménagement qu'elle procédât, avant l'expiration d'un délai de trois ans, à l'acquisition de la partie réservée du terrain.

13. Par une lettre du 13 octobre 1971 au préfet, M. Phocas sollicita une décision sur sa demande de permis enregistrée le 13 mai 1969 (paragraphe 11 ci-dessus), le sursis à statuer ayant expiré.

c) La troisième décision de sursis à statuer

14. La procédure de délaissement de son immeuble ayant échoué (paragraphe 18 à 26 ci-dessous), le requérant déposa, le 17 juillet 1976, une nouvelle demande de permis de construire sur laquelle le préfet décida de surseoir à statuer par un arrêté du 21 septembre 1976: le plan d'occupation des sols (POS) de Castelnau-le-Lez - en cours d'élaboration, il avait été prescrit par un arrêté préfectoral du 1er juin 1973 - incluait en effet l'immeuble litigieux dans une zone réservée à l'aménagement du carrefour.

Le 15 novembre 1976, M. Phocas déposa une requête en annulation devant le tribunal administratif de Montpellier. Le ministre de l'Equipement produit ses observations le 16 juin 1977 et des documents le 29 juin 1977. L'audience eut lieu le 15 décembre 1978. Le 8 janvier 1979, le tribunal rejeta ladite requête:

"Considérant qu'en vertu de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme l'autorité administrative peut, lorsque l'établissement d'un projet de plan d'occupation des sols est prescrit, surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des constructions qui seraient de nature à compromettre l'exécution du plan; qu'il est constant que l'arrêté préfectoral en date du 1er juin 1973 a ordonné l'établissement d'un plan d'occupation des sols pour la commune de Castelnau-le-Lez; qu'il résulte des pièces versées au dossier que, parmi les opérations de voirie prévues audit plan, figure l'élargissement de la route nationale 113 et du chemin départemental 21, à l'emplacement même occupé par la propriété de M. Phocas intéressée par le projet de construction visé par la demande de permis de construire du 15 juillet 1976; que ledit projet était susceptible de compromettre la réalisation de cette opération de voirie; qu'il suit de là que M. Phocas qui invoque vainement, dès lors que le plan d'urbanisme approuvé le 9 septembre 1969 n'a pas servi de base à l'arrêté litigieux, la décision du juge de l'expropriation en date du 19 mars 1976 [paragraphe 26 ci-dessous] qui déclarait sa propriété libre de toute réserve au regard dudit plan, n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté du 21 septembre 1976 par lequel le préfet de l'Hérault a sursis à statuer sur sa demande de permis de construire serait illégal;"

2. L'obtention d'un permis de construire tacite

15. A l'échéance du sursis décidé le 21 septembre 1976, M. Phocas envoya au maire de Castelnau-le-Lez une lettre confirmant sa demande de permis de construire.

Le maire reçut ladite lettre le 12 octobre 1978 et rejeta la demande par un arrêté du 12 décembre 1978, notifié à l'intéressé le 14 décembre.

16. Saisi par le requérant le 9 février 1979, le tribunal administratif de Montpellier annula cette décision le 7 février 1980,

aux motifs ci-après:

"Considérant qu'il résulte des pièces versées au dossier que M. Phocas a confirmé auprès du maire de la commune de Castelnau-le-Lez sa demande de permis de construire à l'expiration du délai de validité du sursis à statuer décidé par le préfet; que le maire a reçu cette lettre confirmative le 12 octobre 1978; que faute pour cette autorité d'avoir notifié à l'intéressé sa décision avant l'expiration du délai de deux mois qui lui était imparti par les dispositions de l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme, ce dernier s'est trouvé titulaire, le 13 décembre 1978, d'un permis tacite; que l'arrêté du maire de Castelnau-le-Lez du 12 décembre 1978, notifié à M. Phocas le 14 décembre 1978, doit être regardé comme valant retrait de cette autorisation tacite;

Mais considérant que le permis tacite dont bénéficiait le requérant ne pouvait légalement être retiré dans le délai du recours contentieux qu'à la condition d'être lui-même illégal; que si les articles R. 111-3-1 et R. 111-4 du code précité permettent à l'autorité compétente de refuser le permis ou de l'accorder, s'agissant des cas visés audit article R. 111-3-1 et à l'alinéa 2 de l'article R. 111-4 sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, il appartenait à l'administration, au cours de l'instruction de la demande de permis, ouverte par la confirmation du 12 octobre 1978, d'examiner si (...) la construction sur laquelle étaient prévus les travaux d'aménagement (...) était susceptible d'être exposée à des nuisances graves au sens de l'article R. 111-3-1 précité et d'apprécier si la desserte du terrain intéressé par le projet était insuffisante au sens dudit article R. 111-4, et si les accès de l'immeuble présentaient un risque pour la sécurité des usagers; qu'en s'abstenant de notifier une décision de rejet dans le délai prévu à l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme, l'administration doit être réputée avoir estimé qu'il n'y avait pas lieu, en l'espèce, de refuser le permis en application des articles R. 111-3-1 et R. 111-4 de ce code; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cette appréciation soit entachée d'erreur manifeste; que, dès lors, l'autorisation accordée tacitement à M. Phocas n'était pas illégale; qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêté du maire de Castelnau en date du 12 décembre 1978, valant retrait de ladite autorisation, est illégal et doit être annulé;

(...)"

17. Le 19 mai 1983, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi formé le 14 avril 1980 par le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie:

"Sur l'existence d'un permis de construire tacite:

Considérant qu'aux termes de l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme, "(...) à l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité administrative chargée de la délivrance de l'autorisation, dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. A défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée"; que la date de notification est celle du cachet apposé par le service des postes sur la demande d'avis de réception que doit signer le pétitionnaire, lorsqu'il reçoit notification de la réponse de l'administration à sa demande de permis de construire;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à

l'expiration du délai de sursis à statuer décidé par le préfet de l'Hérault, M. Phocas a confirmé, par lettre notifiée le 12 octobre 1978 au maire de Castelnau-le-Lez, sa demande de permis de construire; qu'à défaut de notification d'une décision du maire de ladite commune dans le délai d'instruction de deux mois prévu à l'article suscité du code de l'urbanisme, M. Phocas était devenu titulaire d'une autorisation de construire; qu'à la date du 14 décembre 1978 à laquelle M. Phocas a reçu notification de l'arrêté du 12 décembre 1978 de refus de permis de construire du maire de Castelnau-le-Lez, ledit arrêté devait être regardé comme rapportant cette autorisation tacite;

Sur la légalité de l'arrêté attaqué:

Considérant qu'aux termes du 2^e alinéa de l'article R. 111-4 du code de l'urbanisme, le permis de construire "peut légalement être refusé si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers de la voie publique ou les personnes utilisant ces accès"; qu'il appartenait à l'administration au cours de l'instruction de la demande de permis rouverte par la confirmation du 12 octobre 1978 d'estimer si l'accès de l'immeuble de huit logements prévu par M. Phocas présentait un risque pour les usagers des voies publiques; qu'en s'abstenant de notifier une décision de rejet, l'administration a estimé qu'il n'y avait pas lieu, en l'espèce, de refuser le permis en application de l'article R. 111-4 du code précité; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'appréciation de l'administration soit entachée d'une erreur manifeste; qu'ainsi le permis initial n'était entaché d'aucune illégalité et que par suite, il n'a pas pu être légalement rapporté; que, dès lors, le ministre requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a annulé l'arrêté du 12 décembre 1978 par lequel le maire de Castelnau-le-Lez retirait l'autorisation tacite de construire accordée à M. Phocas;"

Le requérant se trouvait ainsi rétroactivement titulaire d'un permis de construire tacite depuis le 12 décembre 1978.

B. La procédure de délaissement

1. Les demandes du requérant tendant à l'achat de sa propriété

18. Faisant suite à la lettre du ministère de l'Équipement du 2 janvier 1970 (paragraphe 12 ci-dessus), M. Phocas demanda par écrit, le 27 mai 1970, au directeur départemental de l'équipement "qu'il soit instamment procédé à l'achat de [s]a propriété dans le plus bref délai".

Il rappela ce dernier courrier au préfet dans sa lettre du 13 octobre 1971 (paragraphe 13 ci-dessus) et, le 13 mai 1972, lui adressa la lettre suivante:

"J'ai l'honneur en application de l'article 28 du décret 58.146 du 31 décembre 1958 de vous confirmer ma lettre du 27 mai 1970 (...)

En tant que de besoin je forme à nouveau cette demande par la présente lettre en précisant qu'elle vous est adressée en votre qualité de représentant de l'Etat et aussi en votre qualité de représentant du département de l'Hérault.

Je suis à la disposition de vos services pour rechercher un accord amiable sur le prix d'acquisition.

(...)"

19. Le 17 juillet 1972, au cours d'un entretien téléphonique, un responsable du service des Domaines aurait convoqué le requérant en vue de fixer à l'amiable le prix du délaissement. Une rencontre aurait eu lieu le 26 janvier 1973 et plusieurs conversations téléphoniques auraient suivi, sans succès.

20. Le 2 juin 1973, M. Phocas adressa au préfet de l'Hérault la lettre suivante:

"(...)

Après l'entrevue dans vos bureaux du mardi 29 mai dernier, au cours de laquelle promesse a été faite que les opérations d'achat concernant mon immeuble situé à Castelnau-le-Lez (...) allaient se dérouler très rapidement, je crois de mon devoir, pour le meilleur déroulement de cette malheureuse affaire, de vous assurer n'avoir pas changé d'avis. Je rappelle ainsi, à l'adresse de vos services, qu'en référence à ma lettre du 27 mai 1970 demandant à l'appui de mes droits que soit procédé très rapidement à l'achat de ma propriété, je renouvelle instamment cette demande, le délai de trois ans prévu par la loi étant maintenant écoulé.

(...)"

2. L'offre d'achat formulée par l'administration

21. Le 7 novembre 1974, le directeur départemental de l'équipement notifia à l'intéressé une offre d'acquisition pour un montant de 142 500 francs français (FRF).

22. Le 20 janvier 1975, M. Phocas adressa au directeur départemental de l'équipement la lettre suivante:

"Bien reçu avec un grand retard votre lettre du 7 novembre 1974 répondant après plus de quatre années et demi d'attente à celle envoyée par mes soins le 27 mai 1970 demandant que soit procédé à l'acquisition de mon immeuble.

Les services des Domaines ayant commencé leur procédure le 17 juillet 1972 (lettres vous ayant été adressées de leur part le 18 mai 1972 et le 13 septembre 1972, restées d'ailleurs sans réponse), il est quand même fort surprenant que votre proposition n'ait pu être faite dans un laps de temps plus normal. Tout aussi surprenante est la modicité de ladite proposition car comment pouvez-vous penser qu'avec la somme dérisoire de 142 500 francs, je puisse acquérir une parcelle bâtie à peu près égale à celle faisant l'objet d'aussi regrettables dissensions. Victime depuis de si longues années d'une situation inadmissible, je ne peux évidemment que maintenir ma demande primitive. Qu'il me soit permis enfin de rappeler qu'interrogé sur la valeur de ma propriété vers le milieu de l'année 1962 par Monsieur Pélissier, ingénieur à l'Equipement, je lui fournissais quelques jours après en présence de Monsieur Miguel, secrétaire de Monsieur l'ingénieur, la réponse chiffrée qui était de 300 000 francs.

Dans l'attente d'une juste appréciation, je vous prie, Monsieur le Directeur, de bien vouloir agréer mes salutations distinguées."

23. Le directeur départemental de l'équipement répondit le 4 février 1975 en ces termes:

"J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du

[illisible] janvier par laquelle, d'une part vous refusez la proposition de l'indemnisation de l'immeuble vous appartenant sis à Castelnau-le-Lez, et d'autre part vous demandez l'établissement d'une proposition plus élevée en vous référant à votre propre [illisible] de 1962.

Je suis au regret de vous faire connaître que l'opération justifiant l'acquisition de votre immeuble concerne le réaménagement de la route nationale [illisible], pour ce [illisible], l'indemnisation des immeubles est exclusivement de la compétence de M. le Directeur des Services fiscaux.

C'est pourquoi, dans ma lettre du 7 novembre, je me référais à l'opinion de ce chef de service.

En tant que service acquéreur éventuellement, je n'ai aucune possibilité de modifier les propositions [illisibles] par la Direction des Services fiscaux.

Si donc, vous maintenez votre mise en demeure, [illisible] à l'acquisition par l'Etat, il vous appartient, conformément aux dispositions législatives (article [illisible] du code de l'urbanisme) de saisir M. le Juge de l'expropriation aux fins de la fixation de l'indemnité vous revenant."

24. Le 16 mai 1975, le directeur départemental de l'équipement envoya à M. Phocas la lettre suivante:

"J'ai l'honneur de vous confirmer ma lettre du 4 février, par laquelle je vous informais, d'abord de la décision prise par la Direction des Services fiscaux, et ensuite des possibilités qui vous sont offertes par la législation existante pour obtenir la modification de l'indemnité de dépossession que je vous avais proposée pour votre immeuble (...)

Il ne me semble pas que vous ayez, à ce jour, saisi la juridiction compétente. Je suis donc en droit de penser que vous avez renoncé à exiger, de l'Administration, l'acquisition dudit immeuble.

Je vous serais très obligé de me faire savoir si ce point de vue est exact, ou bien si vous maintenez toujours la mise en demeure déjà notifiée. Sans réponse de votre part sous huit jours, je considérerai que vous avez abandonné votre projet et remettrai dans ce cas, à la disposition de l'Administration supérieure, l'autorisation de programme qui m'avait été ouverte pour faire face à la dépense d'acquisition prévue."

25. L'avocat de M. Phocas adressa à son client le courrier suivant, daté du 22 mai 1975:

"J'ai pris connaissance de la lettre de l'Equipement du 16 mai.

Je vous conseille d'adresser aussitôt à Monsieur le Directeur départemental de l'Equipement (...) une lettre recommandée avec accusé de réception conçue:

"En réponse à votre lettre (...) du 16 mai, je vous informe que je n'ai pas renoncé à exiger mon expropriation.

Je réunis actuellement les éléments pour me permettre de justifier l'indemnité d'expropriation que je réclamerai."

3. La saisine du juge de l'expropriation

26. Le 20 octobre 1975, le requérant saisit le juge de l'expropriation de l'Hérault aux fins de fixer le prix du délaissement.

Le 8 décembre 1975, le directeur départemental de l'équipement écrit à M. Phocas:

"J'ai l'honneur de vous notifier le mémoire ci-joint portant détail et justification de l'indemnité de dépossession offerte par l'Administration expropriante pour la parcelle (...) et pour laquelle une ordonnance d'expropriation est susceptible d'intervenir.

L'offre amicale d'acquisition à laquelle vous n'avez à ce jour donné aucune suite, vous a été notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception le 7 novembre 1974.

(...)

P.S. Par même courrier, je transmets à M. le juge de l'expropriation la photocopie en double exemplaire du mémoire ainsi que de la présente lettre."

Après un transport sur les lieux le 15 décembre 1975 et une audience le 29 janvier 1976, le juge de l'expropriation prononça le jugement suivant le 19 mars 1976:

"(...)

Attendu que le rôle du juge de l'expropriation se borne à la fixation de l'indemnité d'expropriation;

Qu'en l'espèce le sieur Phocas n'ayant pas obtenu le permis de construire a demandé par lettre du 27 mai 1970 à M. le Directeur de l'Equipement qu'il soit procédé à l'achat de [I] immeuble, demande réitérée le 13 mai 1972 par lettre à M. le Préfet de l'Hérault;

Que la direction de l'Equipement ayant offert un prix de 142 500 francs, ce prix n'a pas été accepté, que le sieur Phocas a sollicité alors, par mémoire (...) en date du 16 octobre 1975, la fixation du prix de l'immeuble;

Attendu que n'étant plus frappé de la servitude du plan d'urbanisme approuvé le 9 juin 1969, n'ayant pas été acquis ni exproprié dans les trois ans à dater du jour de la demande, conformément aux dispositions du décret du 31 décembre 1958, le propriétaire a repris la libre disposition de son terrain;

Attendu qu'il ressort par ailleurs des circonstances de la cause, notamment de la lettre de M. le maire de Castelnau du 15 mars 1976, que le plan d'occupation des sols de la commune de Castelnau-le-Lez n'est pas à l'heure actuelle publié ni appliqué;

Que dans ces conditions le juge de l'expropriation ne peut être valablement saisi de la demande d'évaluation du terrain encore moins de l'immeuble qui s'y trouve implanté, l'article 123-9 du code de l'urbanisme n'étant pas applicable en l'espèce;

Par ces motifs

Nous (...) juge de l'expropriation du département de l'Hérault (...)

Nous déclarons incompétent;

(...)"

C. La procédure d'expropriation

27. Le 7 mars 1980, le préfet de l'Hérault prescrivit l'enquête publique préalable à l'expropriation puis, le 25 septembre 1980, déclara le projet d'aménagement du carrefour d'utilité publique et urgent. Le 23 février 1981, il déclara la propriété de M. Phocas cessible.

28. L'ordonnance d'expropriation fut prise le 2 mars 1981.

Alors que le requérant réclamait 2 903 000 FRF, son indemnité d'expropriation fut fixée, le 19 juin 1981, par le juge de l'expropriation de l'Hérault - saisi le 15 décembre 1980 - à 385 000 FRF puis en appel, le 22 janvier 1982, par la chambre des expropriations de l'Hérault à 394 440 FRF.

Par une ordonnance du 23 juin 1982, le premier président de la Cour de cassation constata le désistement de M. Phocas du pourvoi qu'il avait formé contre l'arrêt d'appel.

D. Les procédures en réparation

1. La première procédure en réparation

a) Devant le ministre de l'Urbanisme et du Logement

29. Le 8 janvier 1982, le requérant adressa une demande préalable d'indemnisation au ministre de l'Urbanisme et du Logement, que ce dernier rejeta le 18 mai 1982:

"(...) vous avez sollicité l'attribution d'une indemnité de 2 750 000 F en réparation du préjudice qui résulterait d'agissements de l'administration constituant entrave à vos projets de construction.

Il convient de rappeler que l'indemnisation des administrés en matière d'urbanisme est subordonnée à l'existence d'une faute résultant d'une illégalité et d'un préjudice direct, matériel et certain.

En ce qui concerne le premier point il apparaît qu'entre le 1er mars 1965 et le 8 janvier 1979, les décisions qui vous ont été opposées sont toutes devenues définitives, soit qu'elles n'aient pas été contestées, soit que leur légalité ait été confirmée par le juge administratif.

Le seul chef de préjudice dont vous pourriez éventuellement vous prévaloir résulterait de la confirmation par le Conseil d'Etat du jugement du tribunal administratif de Montpellier du 7 février 1980.

Or cette affaire est toujours pendante devant la haute assemblée que j'ai saisie d'un pourvoi contre ledit jugement le 14 avril 1980.

Sur le second point, j'observe que la faute qui résulterait éventuellement de l'illégalité du refus de permis de construire du 12 décembre 1978 ne serait susceptible de produire des conséquences qu'en cas de préjudice direct, matériel et certain.

Or le décompte que vous avez produit est fondé sur la perte du capital immobilier et du revenu immobilier escompté ainsi que des intérêts de ce revenu. Il s'agit d'un préjudice

purement éventuel qui ne peut, en application d'une jurisprudence constante, donner lieu à indemnisation.

Enfin, j'observe qu'en ce qui concerne l'immeuble existant vous avez perçu une indemnité d'expropriation de 394 440 F.

Il résulte de ce qui précède que je ne peux donner une suite favorable à votre demande."

b) Devant le tribunal administratif de Montpellier

30. M. Phocas saisit, le 16 juin 1982, le tribunal administratif de Montpellier: il soutenait que, par son attitude, l'administration avait indûment porté atteinte à son droit de propriété et lui avait causé un préjudice qu'il évaluait à 3 212 235 FRF.

Le tribunal reçut des observations du ministre de l'Urbanisme et du Logement le 10 octobre 1983 et des mémoires en réplique du requérant les 20 et 22 novembre 1984. Il tint une audience le 23 novembre et décida le 27 novembre de rouvrir l'instruction:

"Considérant (...) que le requérant a fait parvenir au tribunal deux mémoires enregistrés les 20 et 22 novembre 1984 auxquels l'administration compte tenu de leur dépôt tardif, n'a pu répondre; que dans le dernier état de ses écritures, M. Phocas invoque notamment à l'appui de ses conclusions en indemnité, les "agissements dolosifs" dont il a été victime de la part de l'administration qui a constamment paralysé les demandes réitérées qu'il a présentées depuis 1962 en vue d'obtenir le permis de construire; que leur caractère définitif ne fait pas obstacle à ce que l'illégalité des décisions prises par l'administration sur ces demandes soit utilement invoquée à l'appui d'une demande d'indemnité; qu'il y a lieu dès lors d'ordonner un supplément d'instruction à fin de permettre à l'administration de répondre aux moyens développés dans les mémoires précités;"

A la suite de ce jugement, le tribunal enregistra des mémoires du ministre les 21 janvier et 23 juillet 1985 ainsi que du requérant les 23 mai, 12 août et 25 septembre 1985.

Il tint une audience le 21 mars 1986 et, le 3 juin 1986, rendit son jugement, ainsi motivé:

"Considérant que M. Phocas demande réparation des divers préjudices qu'il aurait subis à la suite de décisions successives et illégales prises par l'administration depuis 1968 et qui auraient eu pour effet de l'empêcher de construire sur une parcelle qui a fait l'objet d'une expropriation dont l'indemnité a été fixée par jugement du 19 juin 1981;

Considérant, en premier lieu, que dans la mesure où M. Phocas a entendu contester devant la juridiction administrative le montant de l'indemnité d'expropriation qui lui a été accordée (...) au motif que le juge n'aurait pas tenu compte du droit qu'il estimait avoir à construire sur la parcelle en cause, de telles conclusions ne peuvent qu'être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître; qu'il ne saurait non plus obtenir une indemnisation sur le fondement des dispositions de l'article L. 160 deuxième alinéa du code de l'urbanisme dès lors qu'en l'absence d'un permis de construire ou d'un accord préalable, il ne pouvait se prévaloir d'un droit acquis antérieur à l'établissement de la servitude dont a été frappé son terrain;

Considérant, en second lieu, que si le projet de construction présenté par M. Phocas a fait l'objet de trois

décisions successives de sursis, il ne ressort pas de l'instruction que ces décisions (...) aient été illégales; que l'intérêt public de l'opération d'aménagement projetée sur le terrain de M. Phocas ne saurait être sérieusement contesté; que, toutefois, M. Phocas avait obtenu le 12 décembre 1978 un permis de construire qui lui a été illégalement retiré ainsi qu'il a été décidé par jugement du tribunal de céans en date du 7 février 1980; qu'une telle irrégularité est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat;

Sur le préjudice:

Considérant que M. Phocas ne saurait être indemnisé pour l'augmentation du coût de la construction alors même qu'il n'a jamais construit, ni pour la perte, purement éventuelle, des revenus qu'il escomptait tirer de la location des futurs logements, pas plus d'ailleurs que pour les frais qu'il a dû engager en raison de son implantation au marché d'intérêt national de Montpellier et qui sont sans lien avec la décision illégale;

Considérant, toutefois, que M. Phocas a inutilement engagé des frais pour la constitution du dossier de permis qui lui a été illégalement retiré et notamment des honoraires d'architecte; qu'il sera fait une juste appréciation de l'ensemble de ces frais en les fixant, au cas de l'espèce, à la somme de 10 000 F; qu'il y a lieu dès lors de condamner l'Etat à payer à M. Phocas la somme de 10 000 F tous intérêts confondus à la date du présent jugement;"

c) Devant le Conseil d'Etat

31. Le 11 août 1986, M. Phocas saisit en appel le Conseil d'Etat. Il déposa un mémoire ampliatif qui fut enregistré le 10 décembre 1986. Il produit également un mémoire en réplique à des observations en défense du ministre de l'Equipement.

Le Conseil d'Etat tint une audience le 11 mai 1990 et, le 25 mai 1990, confirma le jugement du 3 juin 1986 dans les termes ci-après:

"(...)

Considérant que la demande d'indemnité présentée par M. Phocas tend à obtenir réparation des préjudices qui lui auraient été causés par les décisions successives de l'administration en réponse à ses demandes de permis de construire déposées depuis 1965, en vue de l'extension et de l'élévation d'un immeuble lui appartenant, situé au carrefour de la route nationale 113 et du chemin départemental 21 à Castelnau-le-Lez;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'opération projetée d'aménagement d'un carrefour en raison de laquelle ont été opposées à M. Phocas des décisions de refus présentait un intérêt public; que les décisions de sursis à statuer du 31 juillet 1965 et du 9 octobre 1969 ont été légalement prises sur le fondement de l'article 18 du décret (...) du 30 décembre 1958 alors en vigueur;

Considérant, il est vrai, que M. Phocas avait obtenu le 12 décembre 1978 un permis de construire qui lui a été illégalement retiré; que si cette irrégularité est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat, M. Phocas n'apporte au soutien de ses conclusions aucun élément de fait permettant de retenir les préjudices écartés par le tribunal administratif comme purement éventuels

et résultant du manque à gagner subi du fait de l'impossibilité où s'est trouvé le requérant de procéder aux travaux d'extension de son immeuble; qu'il ne résulte pas de l'instruction que le tribunal administratif ait fait une inexacte appréciation des circonstances de l'affaire en fixant à 10 000 F le montant de l'indemnité mise à la charge de l'Etat;

(...)"

2. La seconde procédure en réparation

a) Devant le tribunal administratif de Montpellier

32. Le 12 décembre 1990, le requérant introduisit devant le tribunal administratif de Montpellier une requête tendant à ce que l'Etat soit condamné à lui verser une indemnité de 2 998 000 FRF en réparation des pertes causées par les décisions administratives prises à son encontre en matière d'autorisation de construire et d'expropriation: les pertes du capital immobilier, du revenu immobilier et de ses intérêts; la perte du droit au bail; les pertes résultant du transfert du fonds de commerce.

33. Le tribunal rejeta la requête le 4 novembre 1992, par les motifs suivants:

"(...)

Sur les demandes de condamnation dirigées contre l'Etat:

Considérant que les conclusions (...) de M. Phocas ont notamment pour cause les décisions qu'il estime illégales portant sursis à statuer sur ses demandes de permis de construire ou portant refus de permis; qu'à cet égard, le tribunal, dans l'instance précédente (...) s'est déjà prononcé par un jugement du 3 juin 1986 confirmé par le Conseil d'Etat le 25 mai 1990, et a rejeté les demandes de réparation reposant sur les mêmes causes juridiques présentées au titre des préjudices de même nature que ceux allégués dans le présent recours (...)

Considérant en conséquence que le préfet est fondé à soutenir que les présentes conclusions en tant qu'elles sont dirigées contre l'Etat à raison de décisions administratives prises par ses services se heurtent à l'autorité de la chose jugée et doivent en conséquence être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens tirés de la violation des articles 1 et 6 (art. 1, art. 6) de la Convention européenne des Droits de l'Homme;

Sur les conclusions dirigées contre le département de l'Hérault:

(...)

Considérant (...) que M. Phocas fonde les conclusions susvisées dirigées contre le département précité sur la lenteur selon lui constitutive d'une faute mise par les services à instruire sa demande d'acquisition de sa propriété formulée le 27 mai 1970 et confirmée le 13 mai 1972; qu'à cet égard, il résulte des dispositions de l'article 28 du décret du 31 décembre 1958 que "le propriétaire d'un terrain réservé peut demander à la collectivité publique au profit de laquelle ce terrain a été réservé de procéder à l'acquisition dudit terrain avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter du jour de la demande. A défaut d'accord amiable, le prix est fixé comme en matière d'expropriation, le terrain étant

considéré comme ayant cessé d'être frappé de réserve. S'il n'a pas été procédé à l'acquisition dans ledit délai, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain"; que, par ailleurs, l'article 18 du code de l'urbanisme et de l'habitation, dans sa rédaction issue de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, précise que "le propriétaire d'un terrain réservé par un plan d'occupation des sols, pour une voie ou un ouvrage public, (...) peut, à compter du jour où le plan a été rendu public, (...), exiger de la collectivité (...) au bénéfice de laquelle ce terrain a été réservé qu'il soit procédé à l'acquisition dudit terrain dans un délai maximum de trois ans à compter du jour de la demande (...). A défaut d'accord amiable à l'expiration du délai mentionné (...) le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain (...); qu'il appartenait ainsi à M. Phocas de prendre l'initiative de saisir le juge de l'expropriation dans les délais prévus après l'échec des tentatives amiables d'évaluation du prix d'acquisition de sa propriété qui a été constaté à l'issue de l'entretien du 24 janvier 1973; qu'il résulte des pièces du dossier que ce dernier n'a saisi le juge de l'expropriation que le 20 octobre 1975; que M. Phocas n'est donc pas fondé à soutenir que le département de l'Hérault aurait commis une faute en ne donnant pas suite, dans les meilleurs délais, à la demande d'acquisition de son terrain; que la loi ayant elle-même organisé par la procédure prévue aux articles précités l'indemnisation des propriétaires concernés par une réserve prévue au profit d'une collectivité publique, M. Phocas ne peut en tout cas pas réclamer au département de l'Hérault une indemnité sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Considérant, par ailleurs, qu'il n'est établi à l'encontre du département de l'Hérault, autorité expropriante, aucun fait révélateur d'un détournement de pouvoir ou susceptible de constituer une entrave au déroulement correct de la procédure d'expropriation engagée au mois d'avril 1980, laquelle a abouti à l'ordonnance d'expropriation du 22 avril 1981 et a donné lieu, au sens des articles 1er et 6 (art. 1, art. 6) de la Convention européenne des Droits de l'Homme, à la saisine du juge d'appel qui a augmenté l'indemnité d'expropriation fixée par le juge de l'expropriation;

(...)"

b) Devant la cour administrative d'appel de Bordeaux

34. Le 6 janvier 1993, le requérant attaqua ce jugement devant la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Le 6 février 1995, il l'invita à surseoir à statuer dans l'attente de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Par un arrêt du 9 mars 1995, la cour administrative d'appel rejeta sa demande et le condamna à payer 3 000 FRF au département de l'Hérault au titre des dispositions de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (frais exposés par le département et non compris dans les dépens). Elle se prononça en ces termes sur les conclusions dirigées contre le département:

"Considérant qu'il résulte de l'instruction que le projet d'aménagement du carrefour de la RN 113 et du CD 21 à Castelnau-le-Lez a été retenu le 10 mai 1960 par le ministère des Transports; qu'à ce titre fut opposé le 1er mars 1965 un premier sursis à statuer à une demande de permis de construire déposée par M. Phocas; que le projet fut abandonné en 1970,

puis repris par le département de l'Hérault en 1971, que par la suite deux autres sursis à statuer ainsi que des décisions de refus de permis de construire furent opposés au requérant en raison de l'emplacement réservé porté dans les divers documents d'urbanisme pour la réalisation de l'aménagement du carrefour; que M. Phocas a demandé dès le 27 mai 1970 l'achat de sa propriété, demande confirmée le 13 mai 1972, le 2 juin 1973 et le 7 novembre 1974; que s'il a lui-même tardé à saisir le juge de l'expropriation en application des dispositions de l'article 28 du décret du 21 décembre 1958, suite au défaut d'accord amiable sur un prix de cession, il n'en reste pas moins que l'expropriation n'est finalement intervenue que le 2 mars 1981, que si un tel délai est par lui-même susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité publique expropriante sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, en tout état de cause, il appartient au requérant de justifier de l'existence d'un préjudice anormal et spécial;

Considérant à cet égard que M. Phocas ne saurait être indemnisé pour le coût d'une construction qui n'a jamais été réalisée; que s'agissant de la perte des revenus qu'il escomptait tirer de la location des futurs logements, M. Phocas n'apporte au soutien de sa demande chiffrée aucun élément de fait tenant en particulier à l'état d'avancement du projet d'extension et à ses moyens de financement, qui permettrait d'établir le caractère certain et direct du préjudice;

Considérant qu'il n'apparaît pas, enfin, que les frais que M. Phocas a dû engager en raison du transfert de son activité commerciale dès 1962 au marché d'intérêt national de Montpellier aient un lien direct avec la procédure d'expropriation, laquelle à cette dernière date n'avait pas été entamée; que, dans ces conditions, M. Phocas qui n'a à aucun moment été privé de la jouissance de son immeuble au cours de la phase administrative de l'expropriation ne justifie pas d'un préjudice anormal et spécial susceptible de lui ouvrir droit à réparation;

(...)"

II. Le droit interne pertinent

35. On trouvera ci-après les principales règles relatives aux plans d'urbanisme directeurs et aux plans d'occupation des sols, et applicables en l'espèce.

A. Plans d'urbanisme directeurs

36. Les plans d'urbanisme étaient régis par le décret n° 58-146 du 31 décembre 1958, dont les dispositions pertinentes en l'espèce sont les suivantes:

"Article 1er

Le plan directeur d'urbanisme trace le cadre général de l'aménagement et en fixe les éléments essentiels. (...)

Les plans d'urbanisme directeurs (...) s'appliquent soit à des communes, soit à des parties de communes, soit à des ensembles de communes ou de parties de communes que réunissent des intérêts communs.

(...)

Chapitre I - Objet des plans d'urbanisme

Article 2

Le plan d'urbanisme directeur comporte:

d'une part,

La répartition du sol en zones suivant leur affectation;

Le tracé des principales voies de grande circulation à conserver, à modifier ou à créer avec leur largeur et leurs caractéristiques;

Les emplacements réservés aux principales installations d'intérêt général et aux espaces libres;

(...)

d'autre part,

(Décret n° 62-460 du 13 avril 1962) "Un règlement qui fixe les règles et servitudes relatives à l'utilisation du sol justifiées par le caractère de la région ou de l'agglomération ou les nécessités générales ou locales, ainsi que par les nécessités de la protection civile ou du fonctionnement des services publics."

Ces servitudes peuvent, le cas échéant, comporter l'interdiction de construire.

(...) Chapitre II - Etablissement des plans d'urbanisme

(...)

Article 8

La liste des ensembles de communes, des communes ou des parties de communes dans lesquels l'établissement de plans d'urbanisme a été prescrit est établie, dans chaque département, par arrêté du préfet.

Cette liste (...) [est publiée] au recueil des actes administratifs du département.

(...)

Section I - Plans d'urbanisme directeurs

Article 10

Le plan d'urbanisme directeur est, après consultation des collectivités intéressées, soumis à une conférence entre services intéressés.

Il est ensuite rendu public soit par décision du préfet lorsque les services intéressés ont fait connaître leur accord, soit par décision du ministre de la construction dans les autres cas.

(...)

Article 12

Le plan d'urbanisme est soumis à une enquête publique dans les formes prévues en matière d'expropriation.

(...)

Article 13

L'approbation des plans d'urbanisme est prononcée:

Par le préfet, lorsque le plan d'urbanisme intéresse une commune ou un ensemble de communes comptant moins de 50 000 habitants et qu'en outre les conclusions du rapport d'enquête, les avis des services intéressés et des collectivités publiques ne sont pas défavorables;

(...)

Section II - Plans d'urbanisme de détail

(...)

Section III - Plans sommaires d'urbanisme

(...)

Chapitre III - Mesures de sauvegarde et d'exécution

Section I - Mesures de sauvegarde antérieures à l'approbation des plans d'urbanisme

Article 17

Les mesures de sauvegarde prévues à la présente section sont applicables pour les plans d'urbanisme directeurs à partir de la publication visée à l'article 8 ci-dessus jusqu'à la publication des actes d'approbation de ces plans.

(...)

Article 18

(...)

Dans le cas où une construction est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'urbanisme, le préfet, par un arrêté motivé, notifié au pétitionnaire et au maire dans les délais et dans les conditions prévus à l'article 87 du code de l'urbanisme et de l'habitation, peut décider qu'il sera sursis à statuer sur la demande [de permis de construire].

(...)

Article 23

(...)

A dater de la décision par laquelle le plan d'urbanisme directeur a été rendu public, par application de l'article 10 précédent, les décisions de sursis ne peuvent être motivées que par des dispositions inscrites au plan.

Les décisions de sursis peuvent dans les deux mois de leur notification être déferées au ministre de la construction qui peut, soit confirmer le sursis, soit accorder l'autorisation demandée.

Article 24

En aucun cas, le sursis à statuer ne peut excéder deux ans.

A l'issue de ce délai, une décision définitive doit, sur simple réquisition de l'intéressé par lettre recommandée, être prise par l'autorité chargée de la délivrance de l'autorisation dans les formes et délais requis en la matière. L'autorisation ne peut être refusée pour des motifs tirés des prévisions du plan d'urbanisme non encore approuvé, à moins que celui-ci ait été rendu public et comporte des dispositions qui s'opposent expressément à la réalisation du projet envisagé.

(...)

Section II - Mesures d'exécution des plans d'urbanisme

Article 26

Aucun travail public ou privé à entreprendre dans le périmètre auquel s'applique le plan d'urbanisme ne peut être réalisé que s'il est compatible avec ce plan.

(...)

Article 27

(...)

Dans le cas où une construction doit être édifiée sur un emplacement réservé, par un plan d'urbanisme approuvé, pour une voie, un espace libre ou un service public, le permis de construire est refusé.

Article 28

Le propriétaire d'un terrain réservé peut demander à la collectivité ou à l'établissement public au profit duquel ce terrain a été réservé de procéder à l'acquisition dudit terrain avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter du jour de la demande.

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé comme en matière d'expropriation, le terrain étant considéré comme ayant cessé d'être frappé de la réserve.

S'il n'a pas été procédé à l'acquisition dans ledit délai, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain.

(...)"

B. Plans d'occupation des sols

37. Les plans d'urbanisme directeurs ont été progressivement remplacés, en vertu de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, par les plans d'occupation des sols (POS). Ces derniers contiennent au minimum un plan de zonage et les règles de localisation des constructions et peuvent en outre, notamment, fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics et aux installations d'intérêt général (voir en particulier les articles L. 123-1, et L. 124-1 - dispositions transitoires -, du code de l'urbanisme).

38. Lorsque l'établissement d'un POS est prescrit, l'autorité compétente peut, par une décision motivée et pour un délai n'excédant pas deux ans, décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan (article L. 123-5 du code de l'urbanisme).

A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, si l'intéressé confirme dans les deux mois sa demande, l'autorité compétente chargée de la délivrance de l'autorisation doit prendre une décision définitive dans le délai de deux mois suivant ladite confirmation. A défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée (article L. 111-8, quatrième alinéa, du code de l'urbanisme).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

39. Devant la Commission, qu'il avait saisie le 19 novembre 1990, M. Phocas se plaignait d'une atteinte à son droit de propriété (article 1 du Protocole n° 1) (P1-1) ainsi que de la lenteur des procédures devant les juridictions administratives françaises (article 6 par. 1 de la Convention) (art. 6-1).

40. La Commission a retenu la requête (n° 17869/91) le 29 novembre 1993. Dans son rapport du 4 juillet 1994 (article 31) (art. 31), elle conclut, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et qu'il ne s'impose pas d'examiner le grief tiré de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt (1).

1. Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions, 1996) mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

41. Dans son mémoire, le requérant sollicite "la sanction de l'Etat français et sa condamnation à des dommages et intérêts".

42. De son côté, le Gouvernement "demande à la Cour de bien vouloir rejeter la requête".

EN DROIT

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

43. Le requérant dénonce les restrictions dont son droit de propriété a fait l'objet en raison du projet d'aménagement du carrefour à l'angle duquel se trouvait son immeuble. Il voit dans leur durée et dans l'attitude des autorités françaises une violation de 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 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."

44. Il y a lieu de déterminer s'il y a eu une ingérence dans le droit en question et, dans l'affirmative, si elle se justifiait.

A. Sur l'existence d'une ingérence dans le droit de propriété

du requérant

45. Il n'est pas contesté que les mesures relatives à l'immeuble de M. Phocas constituaient une ingérence dans le droit de ce dernier au respect de ses biens, mais la durée de ladite ingérence est controversée.

46. Le requérant soutient que l'atteinte au respect de ses biens a débuté en 1962, lorsque, croyant l'expropriation imminente, il a transféré son activité dans d'autres locaux, pour s'achever le 22 janvier 1982, date à laquelle la chambre des expropriations du département de l'Hérault a fixé en appel son indemnité d'expropriation.

47. Selon le Gouvernement, les faits antérieurs à la ratification du Protocole n° 1 (P1) par la France, intervenue le 3 mai 1974, ne peuvent être pris en considération car les griefs de M. Phocas n'ont pas trait à une situation continue. En tout état de cause, le point de départ de l'ingérence ne saurait être antérieur au 31 juillet 1965, date à laquelle l'intéressé s'est vu opposer un sursis à statuer à sa première demande de permis de construire. Quant au terme de celle-ci, il se situerait au milieu de l'année 1973, date à laquelle le juge de l'expropriation aurait fixé le prix du délaissement si M. Phocas l'avait saisi dans les délais légaux.

48. La Commission estime que les événements ayant affecté la jouissance des biens du requérant avant le 3 mai 1974 peuvent être pris en compte dans la mesure où ils ont affecté la situation dans laquelle s'est retrouvé l'intéressé après cette date. Elle ne détermine néanmoins pas avec précision la durée de l'ingérence litigieuse.

49. La Cour constate que le 31 juillet 1965, le préfet de l'Hérault décida de surseoir à statuer sur la demande de permis de construire déposée le 1er mars 1965 par M. Phocas, "jusqu'à publication de l'acte portant approbation du plan directeur d'urbanisme de la commune de Castelnau-le-Lez", au motif "qu'en l'état des études entreprises, il apparaît que le projet présenté [par le requérant] est de nature à compromettre la réalisation de l'amélioration du carrefour (...), projet retenu par M. le ministre des Travaux publics et des Transports (...)" (paragraphe 8 ci-dessus). A partir de ce moment, et jusqu'au 22 janvier 1982 - date du jugement de la chambre des expropriations de l'Hérault fixant définitivement l'indemnité d'expropriation (paragraphe 28 ci-dessus) -, ledit projet de carrefour constitua un obstacle à l'aménagement de l'immeuble du requérant sans que ce dernier en fût compensé. Durant la période ainsi définie, la situation de M. Phocas présentait donc la continuité nécessaire à la prise en compte par la Cour de faits antérieurs à la ratification du Protocole n° 1 (P1) par la France.

Bref, du 31 juillet 1965 au 22 janvier 1982, il y a eu ingérence dans le droit garanti au requérant par l'article 1 dudit Protocole (P1-1).

B. Sur la justification de l'ingérence dans le droit de propriété du requérant

50. Reste à rechercher si ladite ingérence a enfreint ou non l'article 1 (P1-1).

1. La règle applicable

51. L'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété. Il contient trois normes distinctes: la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère d'ordre général, énonce le principe du respect de la propriété; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats contractants

le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles: la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteinte au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, entre autres, l'arrêt Mellacher et autres c. Autriche du 19 décembre 1989, série A n° 169, pp. 24-25, par. 42).

52. Avec la Commission et le Gouvernement, la Cour considère que la première desdites normes joue en l'occurrence: M. Phocas ne se plaint pas d'une privation de son immeuble au sens de la seconde phrase du premier alinéa, ni de mesures spécifiques en ayant restreint l'usage au sens du second alinéa, mais d'une atteinte à son droit de propriété qui résulterait de l'attitude générale des autorités.

2. Le respect de la norme énoncée à la première phrase du premier alinéa

53. Aux fins de la première phrase du premier alinéa, la Cour doit rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (arrêt Sporrong et Lönnroth c. Suède du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, par. 69).

a) Quant à l'intérêt général

54. L'ingérence en cause visait à permettre la réalisation d'un projet d'aménagement urbain. Le requérant note qu'il a fallu vingt-sept ans pour qu'il se concrétise, et s'interroge en conséquence sur la réalité de son utilité publique.

55. Avec le Gouvernement et la Commission, la Cour rappelle que les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique d'urbanisme (arrêt Sporrong et Lönnroth précité, p. 26, par. 69). Elle tient pour établi que ladite ingérence répondait aux exigences de l'intérêt général.

b) Quant au maintien d'un juste équilibre entre les intérêts en présence

56. Le requérant prétend avoir souffert, durant une vingtaine d'années, de restrictions démesurées dans la jouissance de son droit de propriété: c'est la menace de l'expropriation qui l'aurait conduit à transférer son activité professionnelle dans d'autres locaux dès 1962; il n'aurait raisonnablement pu louer son immeuble en l'état à un commerçant puisqu'en cas d'expropriation il eût fallu indemniser ce dernier pour la perte du fonds de commerce et lui verser une indemnité d'éviction; en outre, il aurait été empêché de transformer ledit immeuble. Il tenta d'en obtenir l'acquisition par l'administration en vertu de son droit de délaissement, mais il ne put que refuser le prix, dérisoire selon lui, qu'elle lui en proposa: 142 500 FRF, alors que dix ans plus tard, la chambre des expropriations de l'Hérault fixa son indemnité d'expropriation à 394 440 FRF.

Ce serait dans un but purement spéculatif, poursuit M. Phocas, que les autorités n'ont pas accueilli ses diverses demandes de permis de construire. En effet, en cas d'expropriation, l'indemnité versée au propriétaire serait fixée en fonction de la valeur du bien concerné au jour de l'opération. S'il avait pu aménager sa propriété comme il l'entendait, le coût de ladite opération aurait donc été augmenté. D'ailleurs, la procédure d'expropriation aurait été ouverte le 7 mars 1980 en raison du jugement du tribunal administratif de Montpellier déclarant, le 7 février 1980, le requérant titulaire d'un permis de construire tacite.

57. Le Gouvernement reconnaît que les projets d'aménagement urbain

font l'objet d'une programmation à long terme, ce qui peut faire peser des charges importantes sur certains propriétaires fonciers. Le propriétaire d'un terrain réservé à une installation d'intérêt général par un plan d'urbanisme, tel M. Phocas, aurait néanmoins la possibilité de remédier à une telle situation: l'article 28 du décret du 31 décembre 1958 organiserait une procédure dite de délaissement lui permettant d'obtenir, dans un délai de trois ans, l'achat dudit terrain par la collectivité bénéficiaire. A défaut d'accord amiable, le prix pourrait être fixé par le juge de l'expropriation.

En l'occurrence, le requérant aurait déposé sa demande de délaissement auprès des autorités le 24 mai 1970 et l'échec des pourparlers sur le prix aurait été constaté à l'issue de l'entretien du 26 janvier 1973. Le juge de l'expropriation, saisi seulement le 20 octobre 1975 par l'intéressé, soit après l'expiration du délai de trois ans, n'aurait donc pu que se déclarer incompétent pour fixer le prix du délaissement. Bref, M. Phocas serait responsable de l'échec de cette procédure qui lui donnait la possibilité de mettre fin à la charge qui pesait sur son droit de propriété.

Il conviendrait en outre de relativiser l'importance de cette dernière. L'essentiel des prérogatives de propriétaire de M. Phocas aurait en effet été préservé: il pouvait user de son immeuble - notamment poursuivre son exploitation à des fins commerciales - ou le louer en l'état. En outre, si la vente dudit immeuble s'avérait difficile de par la servitude le grevant, la possibilité d'en obtenir le délaissement s'offrait à lui.

En résumé, il n'y aurait pas eu rupture de l'équilibre entre les intérêts de la collectivité et ceux de M. Phocas.

58. La Commission remarque qu'avant le 3 mai 1974 - date de la ratification du Protocole n° 1 (P1) par la France -, le requérant n'avait réussi, durant une longue période, ni à obtenir un permis de construire ni à vendre sa propriété aux autorités en vertu du droit de délaissement. Cette situation se serait prolongée après cette date. Ainsi, alors que le juge de l'expropriation, dans sa décision du 19 mars 1976, constatait que M. Phocas avait "repris la libre disposition de son terrain" (paragraphe 26 ci-dessus), le préfet opposa un sursis à statuer, le 21 septembre 1976, à sa nouvelle demande de permis de construire. De plus, le requérant aurait été empêché de tirer avantage du jugement du tribunal administratif de Montpellier du 7 février 1980 qui le déclarait titulaire d'un permis de construire tacite par l'ouverture, le 7 mars 1980, de la procédure d'expropriation.

Considérant en outre la lenteur avec laquelle les procédures relatives à la propriété du requérant se déroulèrent, la Commission conclut que les actes des autorités et des juridictions françaises ont rendu, pendant une très longue période, le droit de propriété de M. Phocas si instable et aléatoire qu'un juste équilibre n'a pas été maintenu entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

59. La Cour note que la pleine jouissance de la propriété de M. Phocas a subi diverses entraves en fonction de procédures de nature différente. La menace d'une expropriation et les restrictions à la construction constituaient à n'en pas douter un obstacle au maintien de l'activité professionnelle de ce dernier dans ses locaux et rendait hypothétique leur vente ou leur location à un commerçant. Le requérant ne put en outre aménager son immeuble comme il l'entendait: trois décisions de sursis à statuer et une décision de rejet furent opposées successivement à ses demandes de permis de construire (paragraphe 8-15 ci-dessus).

60. Une telle situation est en principe incompatible avec le juste équilibre commandé par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (paragraphe 53 ci-dessus).

La Cour constate toutefois que le droit applicable à l'époque des faits, à savoir l'article 28 du décret du 31 décembre 1958 (paragraphe 36 ci-dessus), offrait un remède au requérant. Ce texte permettait en effet au propriétaire d'un terrain réservé par un plan d'urbanisme approuvé, tel M. Phocas, d'obtenir, dans un délai de trois ans à compter de sa demande, l'acquisition dudit terrain par la collectivité ou l'établissement public bénéficiaire de la réserve; à défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation pouvait être saisi pour fixer le prix.

En l'espèce, le plan directeur d'urbanisme de la commune de Castelnau-le-Lez fut approuvé le 9 octobre 1969 (paragraphe 11 ci-dessus). M. Phocas ne présenta pourtant au directeur départemental de l'équipement une demande de délaissement que le 27 mai 1970 (paragraphe 18 ci-dessus), après que le ministère de l'Équipement l'y eut invité, le 2 janvier 1970 (paragraphe 12 ci-dessus). Par ailleurs, en l'absence de réaction de l'administration, au lieu de saisir le juge de l'expropriation, le requérant confirma et renouvela sa demande le 13 mai 1972 (paragraphe 18 ci-dessus). Les négociations qui suivirent échouèrent (paragraphe 19 ci-dessus). Plutôt que de saisir immédiatement ledit juge, le requérant réitéra encore sa demande le 2 juin 1973 (paragraphe 20 ci-dessus). Lorsque le juge fut, le 20 octobre 1975, finalement saisi par l'intéressé, il ne put que se déclarer incompétent en raison du dépassement du délai légal de trois ans (paragraphe 26 ci-dessus).

Il apparaît ainsi que, même si l'administration a tardé à répondre aux demandes d'acquisition de l'immeuble de M. Phocas, l'échec de la procédure de délaissement est imputable à ce dernier: il a d'abord rejeté l'offre d'achat qui lui fut faite (paragraphe 21-25 ci-dessus), puis saisi hors délai le juge de l'expropriation (paragraphe 26 ci-dessus). En tout état de cause, le requérant a définitivement accepté l'indemnité d'expropriation fixée par la chambre des expropriations le 22 janvier 1982 (paragraphe 28 ci-dessus). Les procédures prévues par le droit interne offraient donc un remède suffisant pour assurer la protection du droit au respect des biens.

Bref, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

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

61. M. Phocas se plaint aussi de la durée des procédures engagées devant les juridictions françaises. Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, 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 (...)"

62. Comme déjà devant la Commission, le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité.

A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

63. Le Gouvernement excipe de la tardiveté du grief tiré de l'article 6 par. 1 (art. 6-1): le requérant l'aurait formulé pour la première fois dans son mémoire ampliatif daté du 30 décembre 1992, soit après l'expiration du délai de six mois prévu à l'article 26 (art. 26) de la Convention.

64. M. Phocas rejette cette thèse: il aurait soulevé en substance ledit grief dans sa requête devant la Commission.

65. Le délégué de la Commission rappelle qu'il appartient à cette dernière de donner une qualification aux faits qui lui sont soumis: elle a ainsi déclaré ledit grief recevable après avoir constaté que l'intéressé se plaignait de la durée des procédures devant les juridictions françaises.

66. La Cour note que, dans sa requête, l'intéressé faisait état des lenteurs des procédures engagées devant les juridictions nationales et invoquait ainsi, en substance, l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Considérant en outre la décision de la Commission sur la recevabilité, elle rejette l'exception.

B. Sur le bien-fondé du grief

67. Le Gouvernement ne plaide pas sur le fond de ce grief et la Commission ne se prononce pas (paragraphe 40 ci-dessus).

68. La Cour relève tout d'abord que le requérant n'apporte pas de précisions à l'appui de son grief. Elle note ensuite qu'il a conduit diverses procédures, distinctes les unes des autres, qu'il convient d'apprécier séparément.

Echappe à son examen celle concernant la requête en annulation déposée devant le tribunal administratif de Montpellier le 2 décembre 1967: elle fut close le 16 octobre 1972 (paragraphe 9 ci-dessus), soit antérieurement au 3 mai 1974, date de la ratification de la Convention par la France. Il en va de même de la seconde procédure en réparation (paragraphe 32-34 ci-dessus): elle a été introduite le 12 décembre 1990, soit postérieurement à la saisine de la Commission, intervenue le 19 novembre 1990.

69. Si la durée de la phase amiable préalable relative au délaissement prête à critique, celle-ci est pour l'essentiel imputable au comportement du requérant (paragraphe 60 ci-dessus). En revanche, les procédures conduites devant les juridictions de l'expropriation se déroulèrent avec rapidité. Le juge de l'expropriation de l'Hérault, saisi le 20 octobre 1975 pour la fixation du prix de délaissement, a statué dès le 19 mars 1976 (paragraphe 26 ci-dessus). De même, saisi le 15 décembre 1980 aux fins cette fois de déterminer l'indemnité d'expropriation, ledit juge a rendu son jugement le 19 juin 1981. En appel, la chambre des expropriations a statué le 22 janvier 1982 (paragraphe 28 ci-dessus).

70. Reste à analyser la durée des procédures engagées devant le tribunal administratif de Montpellier le 15 novembre 1976 (paragraphe 14 ci-dessus) et le 9 février 1979 (paragraphe 16 et 17 ci-dessus) ainsi que celle relative à la première demande en réparation de M. Phocas (paragraphe 29-31 ci-dessus).

71. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux 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, par exemple, l'arrêt *Terranova c. Italie* du 4 décembre 1995, série A n° 337-B, p. 21, par. 20), ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (voir notamment l'arrêt *Allenet de Ribemont c. France* du 10 février 1995, série A n° 308, p. 19, par. 47).

72. En ce qui concerne la durée de la première des trois procédures susmentionnées - environ deux ans et deux mois -, la Cour note que ses étapes se suivirent selon un rythme régulier: la requête fut introduite le 15 novembre 1976, le ministre de l'Équipement déposa ses observations le 16 juin 1977 et des documents le 29 juin 1977, l'audience eut lieu le 15 décembre 1978 et le jugement fut prononcé le 8 janvier 1979.

La deuxième procédure dura un peu plus de quatre ans et

trois mois. Elle visait à l'annulation de l'arrêté par lequel le maire de Castelnau-le-Lez avait rejeté la dernière demande de permis de construire de M. Phocas. Une année seulement s'est écoulée entre le dépôt de la requête devant le tribunal administratif de Montpellier (9 février 1979) et le jugement de ce dernier (7 février 1980). La même rapidité ne peut être constatée devant le Conseil d'Etat: saisi en appel le 14 avril 1980, il n'a tenu audience que le 21 janvier 1983 et prononcé son arrêt le 19 mai 1983. Le litige avait cependant perdu son enjeu pour le requérant dès le 7 mars 1980, date à laquelle fut ouverte la procédure d'expropriation (paragraphe 27 et 28 ci-dessus), rendant toute construction impossible.

La troisième dura huit ans et presque cinq mois entre le dépôt de la demande préalable d'indemnisation (8 janvier 1982) et l'arrêt du Conseil d'Etat (25 mai 1990). La Cour observe toutefois que cette procédure présentait une certaine complexité puisqu'elle avait trait à la responsabilité de l'Etat. Elle note en outre que le principal retard est à mettre à la charge du requérant: celui-ci ne répliqua aux observations du ministre de l'Urbanisme et du Logement, déposées devant le tribunal administratif le 10 octobre 1983, que les 20 et 22 novembre 1984 alors que l'audience devait avoir lieu le 23 novembre. Le tribunal ordonna en conséquence, le 27 novembre, un supplément d'instruction pour permettre à l'administration de répondre. Plusieurs mémoires furent ensuite échangés, si bien que le jugement ne fut prononcé que le 3 juin 1986. Le Conseil d'Etat, saisi le 11 août 1986 par M. Phocas - qui déposa un mémoire ampliatif le 10 décembre de la même année -, ne rendit certes son arrêt que le 25 mai 1990. Toutefois, il ne ressort pas des éléments du dossier que M. Phocas ait fait preuve d'une diligence particulière pour voir accélérer la procédure.

73. En conclusion, il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par sept voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
2. Rejette, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement fondée sur la tardiveté du grief tiré de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention;
3. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention quant à la procédure en annulation engagée le 15 novembre 1976;
4. Dit, par sept voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention quant à la procédure en annulation engagée le 9 février 1979;
5. Dit, par cinq voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention quant à la procédure en réparation engagée le 8 janvier 1982.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 23 avril 1996.

Signé: Rolv RYSSDAL
Président

Signé: Herbert PETZOLD
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 A, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion dissidente de M. Russo et Mme Palm, à laquelle se rallie partiellement M. Bigi;

- opinion dissidente de M. Foighel et Mme Palm.

Paraphé: R. R.

Paraphé: H. P.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE A M. RUSSO ET Mme PALM, JUGES,
AU PARAGRAPHE 3 DE LAQUELLE SE RALLIE M. LE JUGE BIGI

1. Contrairement à la majorité, nous nous sommes prononcés pour le constat d'une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention en ce qui concerne les procédures engagées par le requérant les 9 février 1979 et 8 janvier 1982.

2. La première procédure tendait à l'annulation de l'arrêté par lequel le maire de Castelnau-le-Lez avait rejeté la dernière demande de permis de construire du requérant. Le fait que le litige avait perdu son enjeu pour M. Phocas en raison de l'ouverture de la procédure d'expropriation ne saurait, à nos yeux, justifier à lui seul une durée de quatre ans et trois mois, dont trois ans et un mois devant le seul Conseil d'Etat.

3. La seconde procédure présentait indéniablement une certaine complexité puisqu'elle avait trait à la responsabilité de l'Etat, et le principal retard devant le tribunal administratif de Montpellier est sans doute à mettre à la charge du requérant. Il n'en reste pas moins que, saisi le 11 août 1986 par M. Phocas, le Conseil d'Etat ne rendit son arrêt que le 25 mai 1990. Or si, comme le relève la Cour, "il ne ressort pas des éléments du dossier que M. Phocas ait fait preuve d'une diligence particulière pour voir accélérer la procédure", les mêmes éléments ne font apparaître aucune justification de ce retard de presque quatre années.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE A M. FOIGHEL ET Mme PALM, JUGES

(Traduction)

1. Sur la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), nous sommes d'accord avec la majorité sur ce que M. Phocas a subi diverses entraves au respect de son droit de propriété en fonction de procédures de nature différente (paragraphe 59).

A l'instar de la Commission, nous estimons que les actes des autorités et des juridictions françaises ont rendu, pendant une très longue période, le droit de propriété de M. Phocas instable et aléatoire.

Une telle situation est en principe incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

2. Certes, le droit interne offrait un remède au requérant - la procédure de délaissement (paragraphe 36) - qui peut, en principe et dans une certaine mesure, garantir la protection des biens. Mais nous ne sommes pas d'accord avec nos collègues sur ce que l'échec de la procédure interne de délaissement n'est imputable qu'au seul requérant.

En effet, M. Phocas a présenté sa première demande de délaissement de sa propriété le 27 mai 1970 (paragraphe 18). Mais ce n'est pas avant le 13 mai 1972, lorsqu'il renouvela sa requête, que les autorités réagirent en l'invitant à une rencontre réputée s'être tenue le 26 janvier 1973 (paragraphe 19).

Une autre entrevue eut lieu le 29 mai 1973, dans le bureau du préfet de l'Hérault. On ne sait pas clairement ce qui s'y passa mais il semble découler d'une lettre adressée le 2 juin 1973 au préfet par M. Phocas que des négociations se poursuivaient et que, lors de la dernière réunion, le préfet avait fait "promesse (...) que les opérations d'achat concernant [l']immeuble [du requérant] (...) allaient se dérouler très rapidement" (paragraphe 20).

En outre, le 7 novembre 1974, le directeur départemental de l'équipement écrivit au requérant pour lui faire une offre d'achat (paragraphe 21). M. Phocas répondit le 20 janvier 1975 pour réclamer "une juste appréciation" (paragraphe 22). Le 4 février 1975, le directeur de l'équipement lui adressa une lettre - confirmée le 16 mai 1975 - disant notamment qu'il n'avait "aucune possibilité de modifier les propositions" et qu'il appartenait au requérant de saisir le juge de l'expropriation aux fins de fixer l'indemnité lui revenant (paragraphe 23).

Ce comportement des autorités pouvait raisonnablement inciter le requérant à penser que des négociations étaient en cours et qu'une solution était imminente. L'échec de la procédure interne de délaissement n'est donc pas imputable au seul requérant.

3. Quoi qu'il en soit, il fallut encore un an et cinq mois après la lettre adressée par M. Phocas le 2 juin 1973 pour qu'une offre de paiement lui soit faite, le 7 novembre 1974 (paragraphe 21).

Il s'est donc écoulé quatre ans et demi avant que le requérant ne reçoive une réponse concrète à sa demande du 27 mai 1970. Ce retard l'a mis dans une situation inconfortable et déraisonnable: soit accepter l'offre, soit renoncer au délaissement puisque le délai de trois ans était échu pendant qu'il attendait la réponse des autorités.

Dans ces conditions et au vu de l'affaire prise globalement, nous ne pouvons admettre qu'un juste équilibre ait été ménagé en ce qui concerne M. Phocas. Nous déclarons en conséquence qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

4. Nous constatons en outre une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention puisque la procédure engagée le 8 janvier 1982 n'a pas été menée dans un délai raisonnable.