SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 14351/88
présentée par G.
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 6 décembre 1993 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
S. TRECHSEL
A. WEITZEL
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 19 octobre 1988 par G. contre la France et enregistrée le 7 novembre 1988 sous le No de dossier

Vu la décision de la Commission, en date du 7 avril 1992, de communiquer la requête ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur les 26 septembre 1992, 20 octobre 1992 et 8 février 1993 et les observations en réponse présentées par la requérante les 3 décembre 1992 et 13 avril 1993 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, société G., est une société française dont le siège social se trouve à Paris et qui est gérée depuis 1962 par M. Malzieu. Devant la Commission, elle est représentée par Maître Pierre François Divier, avocat à Paris.

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

Par acte du 2 mai 1954, G. fit l'acquisition, moyennant un prix

de 105.000 F, d'un terrain de 30 hectares dit "parc de Beauplan" sur la commune de Saint-Rémy-les-Chevreuses (Yvelines). L'actuel gérant, M. Malzieu, racheta les parts G. en 1962 pour 600.000 F.

Aux termes du certificat d'urbanisme du 18 septembre 1953 délivré à l'ancien propriétaire du domaine, il n'était permis d'édifier dans cette zone que des constructions servant à l'exploitation agricole, destinées ou non à l'habitation. Ce certificat fut confirmé le 16 mars 1954.

Par arrêté ministériel pris en 1954, le domaine de Beauplan fut inscrit à l'inventaire des sites par application de la loi de 1930, afin, notamment, de le protéger contre l'abattage des arbres.

Par lettre du 10 juin 1969, le préfet de la région parisienne informa M. Malzieu des possibilités réglementaires de construction sur le domaine de Beauplan. Il lui précisa qu'il pourrait construire sur une superficie de 5,7 hectares 55 logements répartis entre de petits immeubles collectifs et des maisons individuelles. La préfecture exigeait en revanche, d'une part la cession gratuite de 22,3 hectares en application de l'article 1er-19 de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 pour la réalisation d'un parc, et d'autre part, que les constructions soient invisibles de l'extérieur.

---

(1) La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, et notamment son article 1er-19 aux termes duquel : "pour sauvegarder les bois et parcs, en général, tous espaces boisés et sites naturels situés dans les agglomérations ou leurs environs et pour en favoriser l'aménagement, l'Etat, les communes ou les établissements publics ayant pour objet la réalisation d'opérations d'urbanisme peuvent offrir à titre de compensation, un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé par un plan d'occupation des sols approuvé ou rendu public comme espace boisé à conserver, à protéger ou à créer. Cette offre ne peut être faite si la dernière acquisition à titre onéreux dont le terrain a fait l'objet n'a pas date certaine depuis cinq ans au moins.

Il peut également, aux mêmes fins, être accordé au propriétaire une autorisation de construire sur une partie du terrain classé n'excédant pas un dixième de la superficie dudit terrain, si la dernière acquisition à titre onéreux dont le terrain a fait l'objet à date certaine depuis cinq ans au moins. Cette autorisation, qui doit être compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, ne peut être donnée que par décret pris sur le rapport du ministre de l'équipement et du logement, du ministre de l'intérieur et du ministre de l'agriculture. La portion du terrain cédé par le propriétaire ne peut faire l'objet d'un changement d'affectation qu'après autorisation donnée dans les mêmes conditions. L'application des dispositions du présent alinéa est subordonnée à l'accord de la ou des communes sur le territoire desquels est situé le site classé, dans les conditions déterminées par le ou les décrets prévus à l'article 24."

Par arrêté du 5 mai 1970, et après enquête publique sur la réalisation d'une zone d'habitation dite Cressely-Beauplan, l'acquisition du domaine de Beauplan fut déclaré d'utilité publique, car il était inclus dans le périmètre de l'opération. En vertu de cet arrêté, l'agence foncière et technique de la région parisienne (A.F.T.R.P.), chargée de la conduite de cette opération, était autorisée à acquérir le terrain soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation, dans un délai de cinq ans.

Le 10 juin 1970, M. Malzieu déposa une demande de permis de construire qui resta sans réponse en raison, semble-t-il, de la déclaration d'utilité publique du 5 mai 1970 et du fait également que le nouveau maire de Saint-Rémy-les-Chevreuses, élu en 1971, s'opposait personnellement à son projet, pourtant approuvé par son prédécesseur.

Par arrêté du 23 novembre 1971, le préfet des Yvelines prescrivit l'établissement d'un plan d'occupation des sols sur la totalité du territoire de Saint-Rémy-les-Chevreuses. Selon l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, les plans d'occupation des sols "fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs ... les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire".

En 1972, à la suite de longues négociations, l'administration proposa à la société requérante un échange de terrain : celle-ci devait céder à l'AFTRP (agence foncière et technique de la région parisienne) le domaine de Beauplan au prix fixé par le service des Domaines tandis que l'administration cédait un terrain de 5 hectares à Favreuse sur lesquels la société requérante avait l'assurance de pouvoir construire 19.000 m2 de bureaux. Cet échange n'eut jamais lieu.

Par délibération en date du 28 mai 1974, le conseil municipal de Saint-Rémy-les-Chevreuses décida, en application de l'article L-123-5 du code de l'urbanisme, de prendre une mesure de sauvegarde à l'égard du domaine de Beauplan pour éviter toute opération de nature à compromettre l'éxécution du futur plan d'occupation des sols dont l'établissement avait été décidé en 1971.

Par lettre du 23 août 1974, le maire de Saint-Rémy-les-Chevreuses confirma à la requérante l'intention de sa commune de se rendre acquéreur de sa propriété en vue de sa totale préservation et de la création d'un parc forestier ouvert au public.

L'AFTRP qui poursuivait les négociations avec la société requérante afin d'acquérir le terrain offrit en 1974 un prix au m2 variant de 1,50 F à 3,50 F correspondant à un terrain boisé non constructible, soit au total une somme de 1.043.400 F.

Un désaccord ayant apparu entre les parties sur les prix offerts, le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Versailles, par décision du 4 mars 1975, alloua une indemnité de 7.694.935 F à la société requérante. Il considéra une partie d'une superficie de 2,7 hectares du terrain comme étant un terrain à batir dont la valeur était de 70 F le m2.

L'administration n'interjeta pas appel de cette décision et renonça à exproprier le terrain en question au prix fixé par le juge de l'expropriation.

Par contre, elle acquit un terrain limitrophe de 25 hectares dit "Prés Goussin" au prix de 3.606.000 F fixé par le juge de l'expropriation le 8 novembre 1974. Une partie de ce terrain fut cédée en 1981 à une filiale du groupe Total qui obtint un permis de construire en vue de l'édification d'un laboratoire de recherche.

Par lettre du 19 février 1975, le préfet des Yvelines interdit à la société requérante de pratiquer des coupes de bois sur son domaine en vertu du décret N° 74-897 du 21 octobre 1974, du code de l'urbanisme.

Par lettre du 26 novembre 1975 adressée à l'émissaire du Président de la République, le préfet de la région parisienne indiqua "que la commune de Saint-Rémy-les-Chevreuses ne pouvait envisager l'acquisition de ce domaine à un tel prix". Il affirma que "si M. Malzieu souhaitait effectivement vendre son domaine, les négociations avec la collectivité locale seraient à prendre sur une autre base que celle fixée au cours de la procédure d'expropriation conditionnelle".

Par courrier du 13 janvier 1976, M. G., directeur général de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Saint Quentin en Yvelines, informa la société requérante que "lors de

l'élaboration du plan d'occupation des sols de la commune de Saint-Rémy-les-Chevreuses, la municipalité a demandé que la totalité des bois de Beauplan soit inscrite en espace bois protégé. Cette disposition exclut toute construction ...".

Par délibération du 23 mars 1976, le groupe de travail chargé de l'élaboration du plan d'occupation des sols classait le domaine de Beauplan en zone naturelle non équipée et espace boisé à conserver.

Dans une lettre du préfet des Yvelines adressée le 9 juillet 1976 au ministère de l'Equipement, il fut indiqué que "... il semble que le seul acquérant possible (du terrain mentionné) soit la commune de Saint-Rémy-les-Chevreuses ... Mais il est évident qu'une telle destination exclut le règlement d'un prix calculé sur la base des cours du terrain à bâtir, qui seraient incompatibles tant avec les possibilités financières de la commune qu'avec l'inconstructibilité des terrains considérés."

Un arrêté préfectoral du 8 septembre 1976 exclua le domaine de Beauplan du périmètre de la déclaration d'utilité publique. A partir de cette date, la société requérante retrouva la libre disposition de son bien ; elle ne déposa aucune demande de permis de construire.

Par lettre du 30 août 1978, le préfet des Yvelines indiqua à la société requérante que "selon une jurisprudence constante, une déclaration d'utilité publique rend possible l'expropriation mais ne la rend pas obligatoire, ainsi à partir du moment où l'ordonnance entraînant transfert de la propriété n'a pas été prononcée, ce qui est le cas présentement, l'expropriant pouvant toujours renoncer à son projet".

Le 15 février 1979, la société requérante, représentée par son gérant M. Malzieu, introduisit devant le tribunal administratif de Versailles un recours en réparation de préjudice dirigé contre la commune de Saint-Rémy-les-Chevreuses, le préfet des Yvelines, le préfet de la région parisienne et le ministre de l'environnement. La société requérante faisait valoir l'impossibilité, du fait de décisions administratives successives, d'exploiter son domaine, l'absence d'indemnisation résultant d'une expropriation et les promesses non tenues relatives à son programme de construction pour rechercher la responsabilité de la commune et de l'Etat. Elle demandait à titre de réparation le paiement d'une somme représentant la différence entre le prix offert par l'administration en 1974 (1.043.400 F) et le prix fixé en 1975 par le juge de l'expropriation (7.694.935 F).

Le dépôt des mémoires des parties concernées ainsi que leurs notifications se déroulèrent du 19 juin 1979 au 30 octobre 1981, date du dépôt du dernier mémoire.

Par jugement du 23 juin 1983, le tribunal administratif débouta la société requérante de sa demande aux motifs qu'il appartenait à la société requérante de mettre en demeure l'administration de se prononcer sur sa demande de permis de construire qui n'avait d'ailleurs été déposé que le 10 juin 1970 ; que la décision de renoncer à poursuivre la procédure d'expropriation, avant l'intervention d'un arrêté de cessibilité, en raison du coût imprévu de l'opération n'étant pas illégale ; que la préservation du caractère boisé du domaine de Beauplan n'était pas une erreur manifeste d'appréciation et que le requérant avait été prévenu dès 1974 par le maire de la commune ; que la promesse du maire était subordonnée au prix du terrain qui s'était révélé élevé. Enfin, le tribunal considèra que la requérante n'avait pas été victime d'une atteinte aux droits acquis.

Le 29 novembre 1984, la société requérante demanda en appel au Conseil d'Etat l'annulation du jugement du 23 juin 1983. Par arrêt du 22 avril 1988, le Conseil d'Etat rejeta la requête dans les termes suivants :

"Considérant qu'il résulte de l'instruction que si la constructibilité, au moins partielle, du terrain a d'abord été admise par l'administration, notamment par une lettre en date du 10 juin 1969 du préfet de la région parisienne, et si les autorités compétentes ont ensuite tardé à prendre parti sur le projet de la Société G., ni l'Etat, ni la commune de St-Rémy-les-Chevreuses n'ont, eu égard à l'importance du projet et à la complexité des problèmes soulevés par l'élaboration du plan d'occupation des sols de la commune et l'aménagement de la ville nouvelle de St-Quentin en Yvelines, commis de faute susceptible d'engager leur responsabilité à l'encontre de la Société G.".

Le Conseil d'Etat considéra également que :

"la société requérante, qui ne fait état d'aucune décision administrative ayant pu lui faire acquérir des droits à la réalisation de son projet, n'est pas fondée à soutenir que la servitude résultant de l'inclusion de son terrain dans une zone classée inconstructible, lui ouvrirait un droit à indemnité sur le fondement des dispositions de l'article L.160-5 du code de l'urbanisme ; que ces dispositions instituant un régime légal d'indemnisation exclusif de tout autre mode de réparation, elle ne peut utilement invoquer la rupture de l'égalité devant les charges publiques".

Entre-temps, le 14 décembre 1979, la société requérante vendit le domaine de Beauplan à un tiers pour la somme de 3 664 000 F. Il fut convenu par une clause particulière que si ce tiers obtenait ultérieurement et dans un certain délai la constructibilité jusque-là interdite, la requérante bénéficierait d'une indemnité importante.

Par lettre du 25 mars 1985, le notaire de l'acquéreur indiqua au notaire de la société requérante que l'acquéreur n'ayant pas obtenu de permis de construire, la vente était devenue définitive et ne pouvait plus être modifiée, notamment quant à ses conditions financières.

GRIEFS

1. La société requérante se plaint d'une atteinte à son droit du respect de ses biens, contrairement à l'article 1er du Protocole N°1, dans la mesure où l'administration, qui a tout d'abord engagé une procédure d'expropriation judiciaire, l'a finalement abandonnée pour poursuivre une "expropriation de fait". Elle explique que l'administration, estimant que l'indemnité fixée par le juge de l'expropriation était très élevée, a pris à des mesures aboutissant à une privation totale de la société requérante de ses droits sur sa propriété, y compris un gel de la constructibilité, le tout dans le but d'obliger la requérante à céder son bien aux autorités publiques.

2. La société requérante se plaint d'une discrimination opérée par l'administration entre deux administrés, en acceptant, d'une part, d'acquérir un terrain juxtaposé à celui de la requérante au prix fixé par le juge de l'expropriation pour revendre ensuite ce terrain après l'avoir rendu constructible et, d'autre part, en refusant d'acquérir le terrain de la requérante au prix également fixé par le juge et en refusant toute constructibilité. Le société requérante soutient que les deux terrains avaient strictement le même régime juridique depuis 1968, et invoque, à cet égard, l'article 1er du Protocole N°1 combiné avec l'article 14 de la Convention.

_____

(2) Aux termes de l'article L.160-5 du code de l'urbanisme : "N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code ... Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain".

---

3. La société requérante se plaint également de ce que sa cause n'aurait pas été entendue dans un délai raisonnable par les juridictions administratives qui ont mis neuf ans, deux mois et une semaine pour se prononcer définitivement sur son recours en réparation de préjudice introduit le 15 février 1979. Elle invoque, à cet égard, l'article 6 par. 1 de la Convention.

4. La société requérante prétend enfin que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial dans la mesure où, d'une part, lorsque le Conseil d'Etat délibérait dans l'affaire de la requérante, deux magistrats sur huit concernés avaient précédemment occupé ou continuaient d'occuper de hautes fonctions dans l'administration active, et où, d'autre part, des membres particulièrement mobiles du Conseil d'Etat sont susceptibles de faire partie de l'administration active tout en remplissant des fonctions judiciaires. La société requérante ajoute que ni le tribunal administratif, ni le Conseil d'Etat, n'ont répondu aux moyens évidents qu'elle a soulevés.

5. Dans un mémoire complémentaire du 31 décembre 1990, la société requérante allègue la violation des articles 17 et 18 de la Convention et prétend être victime de manoeuvres dolosives de la part des autorités nationales.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 19 octobre 1988 et enregistrée le 7 novembre 1988.

Le 7 avril 1992, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur en invitant celui-ci à présenter ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de l'article 1er du Protocole N°1, de l'article 1er du Protocole N°1 combiné avec l'article 14 de la Convention et de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Le Gouvernement a fait parvenir ses observations les 26 septembre 1992 et ses observations complémentaires les 20 octobre 1992 et 8 février 1993. La requérante y a répondu le 3 décembre 1992 après avoir bénéficié d'une prorogation de délai et a adressé ses observations complémentaires le 13 avril 1993.

EN DROIT

Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée de l'incompatibilité ratione temporis de la requête avec la Convention. Il considère que seule la déclaration d'utilité publique résultant de l'arrêté préfectoral du 5 mai 1970 peut être prise en considération par la Commission, compte tenu des effets juridiques produits par cette décision après cette date.

La Commission relève il est vrai que les faits qui se trouvent à l'origine des procédures entamées par la société requérante devant les juridictions françaises remontent à une date antérieure au 3 mai 1974, date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la France. Elle estime néanmoins ne pas devoir se déclarer incompétente ratione temporis pour examiner la requête. En effet, la requérante a introduit en 1979 un recours en réparation de préjudice, fondé notamment sur ces faits, et la procédure pertinente s'est achevée en 1988.

1. La requérante se plaint d'une atteinte à son droit au respect de ses biens à la suite de plusieurs décisions de l'administration qui aurait poursuivi une expropriation de fait - après avoir abandonné une procédure d'expropriation judiciaire. Elle invoque sur ce point

l'article 1er du Protocole N° 1 (P1-1) qui dispose que :

" 1.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.

2.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."

Le Gouvernement reconnaît que la déclaration d'utilité publique du 5 mai 1970 a porté atteinte au droit de propriété de la requérante et que les réglementations qui ont succédé ont limité son droit à user de son bien librement. Cependant, le Gouvernement constate que la société requérante n'a contesté devant les autorités nationales ni l'arrêté du 5 mai 1970 ni l'inscription en 1976 au plan d'occupation des sols du domaine de Beauplan dans une zone naturelle non équipée et espace boisé à conserver.

Le Gouvernement estime, d'autre part, que la société requérante n'a pas été victime d'une expropriation de fait mais que les réglementations successives, préservant le terrain de toute construction, furent prises dans un but d'intérêt général : protéger le parc situé dans une vallée classée et soumise à de fortes pressions immobilières, de toute construction qui l'aurait dénaturé.

Le Gouvernement soutient également que la lettre du préfet du 10 juin 1969, à supposer qu'elle n'échappe pas à la compétence ratione temporis de la Commission, ne pouvait être assimilée à une autorisation de construire. En effet, ce courrier ne constituait qu'une réponse des services du préfet à une demande de renseignements formée par une société propriétaire d'un parc boisé soumis à ce titre à la loi du 30 décembre 1967, dont le but était précisément de restreindre le droit de construire afin d'assurer la sauvegarde des bois ; d'ailleurs, le préfet était radicalement incompétent pour accorder une autorisation de construire. Enfin, la requérante ne saurait se prévaloir d'une autorisation de construire dont elle n'a pas contesté le refus implicite par le maire de Saint-Rémy-les-Chevreuses en 1970.

Par ailleurs, le Gouvernement souligne que les mesures litigieuses étaient prévues par la loi et qu'elles poursuivaient un objectif identique : lutter contre une pression immobilière insistante et protéger les espaces vierges de toute construction de la vallée de Chevreuse. Tel fut le cas de l'article 1er-19 de la loi du 30 décembre 1967, de la déclaration d'utilité publique du 5 mai 1970, de l'inscription du terrain au plan d'occupation des sols en zone naturelle non équipée et espace boisé à conserver en 1976.

Quant à la proportionnalité de l'ingérence, le Gouvernement constate que la société requérante a réalisé une importante plus value lors de la cession du terrain le 14 décembre 1979 et qu'elle n'a par conséquent subi aucune charge spéciale et exorbitante. Ainsi, l'ingérence dont se plaint la requérante est demeurée sans conséquences patrimoniales. D'autre part, le rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif visé n'a pas été rompu, comme le soutient la requérante, par le comportement des autorités administratives.

La requérante soutient que l'administration, tout en ne maintenant pas sa procédure d'expropriation, a, d'une manière indirecte, conservé l'inconstructibilité du terrain.

La requérante estime réductrice l'interprétation du Gouvernement selon laquelle l'objectif d'utilité publique était la protection de

l'environnement. En effet, l'arrêté de déclaration d'utilité publique prévoyait la réalisation d'une zone d'habitation ainsi que l'ouverture d'un parc au public mais ce but d'intérêt général, initialement invoqué, n'a finalement jamais été poursuivi.

La société requérante considère que la lettre du préfet du 10 juin 1969 était une promesse d'accorder le droit de bâtir. Et, quand bien même celle-ci aurait été illégale, en raison de l'incompétence du préfet en la matière, une promesse non tenue de l'administration ouvre droit à une indemnisation de l'administré.

Une autre promesse au sujet d'un projet d'échange de terrains ne fut également pas tenue. Par conséquent, ces promesses de l'administration ont induit en erreur la requérante, qui ajoute qu'elle n'a pas contesté le refus d'autorisation de construire car elle avait préféré la voie amiable à une époque où de sérieux pourparlers s'étaient engagés entre elle et l'administration.

Enfin, la société requérante soutient que ses intérêts patrimoniaux ont été atteints dans la mesure où son bien n'a pu être revendu qu'à 47 % du prix estimé par le juge de l'expropriation en 1975.

La Commission considère, à l'instar du Gouvernement, que la déclaration d'utilité publique ainsi que les réglementations successives ont empêché la requérante de mener à bien ses projets de construction et ont constitué une ingérence dans son droit au respect de ses biens garanti à l'article 1er du Protocole N° 1 (P1-1). La Commission doit donc chercher à établir si cette ingérence était justifiée aux termes de cette disposition.

La Commission rappelle que l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) comporte trois normes distinctes. La première, d'ordre général, énonce le principe du respect de la propriété ; elle s'exprime dans la première phrase du premier alinéa. La deuxième vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; elle figure dans la seconde phrase du même alinéa. Quant à la troisième, elle reconnaît aux Etats 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 ; elle ressort du deuxième alinéa (voir Cour Eur. D.H., arrêt Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, par. 61).

En l'espèce, la Commission note que les autorités françaises ont renoncé à l'expropriation du terrain de la requérante. Cette dernière n'a donc à aucun moment été formellement privée de sa propriété.

La Commission rappelle néanmoins que, selon la jurisprudence, on doit "regarder au-delà des apparences et analyser les réalités de la situation litigieuse" ; les garanties de la Convention doivent être réelles, concrètes et effectives (arrêt Sporrong et Lönnroth précité, p. 24, par. 63). Partant de là, la Cour a reconnu qu'à part les expropriations formelles, la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 (art. 1) pouvait également englober les expropriations de fait qu'on "peut assimiler à une privation de propriété".

Il importe donc à la Commission de rechercher si ladite situation n'équivalait pas à une expropriation de fait, sachant que les mesures incriminées tendaient, pour l'essentiel, à préserver le parc situé dans une vallée classée, de toute construction qui l'aurait dénaturé.

La Commission estime nécessaire d'examiner la situation juridique du propriétaire du domaine de Beauplan au regard du droit interne et, notamment, les attentes que le propriétaire pouvait raisonnablement avoir quant à la constructibilité de son terrain.

La Commission rappelle qu'en l'espèce, les droits de la

requérante concernant la construction de son terrain étaient depuis longtemps limités par des conditions précises de construction tendant à atténuer les effets négatifs sur l'environnement naturel. Ainsi le certificat d'urbanisme prévoyait déjà en 1954 qu'il n'était permis dans cette zone d'édifier que des constructions servant à l'exploitation agricole ; un arrêté ministériel de la même année inscrivit à l'inventaire des sites le domaine de Beauplan afin de le protéger contre l'abattage des arbres ; la loi du 30 décembre 1967 dite d'orientation foncière soumettait l'autorisation de construire à un décret des ministres de l'Equipement, de l'Intérieur et de l'Agriculture ainsi qu'à l'accord exprès de la commune de Saint-Rémy-les-Chevreuses.

La Commission note en outre que la requérante n'a jamais contesté ni l'arrêté d'utilité publique de 1970, lequel pouvait faire l'objet d'un recours en annulation, ni en 1976 l'inscription au plan d'occupation des sols du domaine de Beauplan en zone naturelle non équipée et espace boisé à conserver.

Enfin, la Commission constate que les mesures incriminées ont laissé subsister la possibilité de vendre le terrain - dans l'état où la requérante l'avait acquis en 1962. Elle rappelle que la requérante céda son terrain en 1979 dans les conditions normales du marché et dégagea à cette occasion une importante plus-value.

La Commission note que les réglementations incriminées ont limité le droit de la requérante à user de son bien. Toutefois, étant donné que la requérante ne pouvait raisonnablement s'attendre à une autorisation de construire sur son terrain, et, la possibilité de vendre ayant subsisté, l'interdiction de construire ne peut être qualifiée de "privation" d'un bien au sens de l'article 1 du Protocole additionnel (P1-1).

Par conséquent, la Commission considère que les mesures en question doivent être considérées comme étant de l'ordre de la réglementation de l'usage des biens, qui relève du deuxième alinéa de l'article 1 (art. 1). Le rôle de la Commission consiste alors à contrôler que la réglementation en application des lois de l'usage d'un bien vise un but légitime "dans l'intérêt général" et que la réglementation effective de cet usage est proportionnée au but légitime poursuivi.

En l'espèce, la Commission constate que l'ingérence relevait de l'application de la législation sur l'urbanisme et avait pour objectif de protéger l'environnement et en particulier la vallée de Chevreuse. Elle rappelle que les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'intérêt général (voir Cour Eur. D.H., arrêt Handyside du 7 décembre 1976, série A no 24, p. 22, par. 48). Elle fait observer que la protection de la nature est très généralement reconnue dans tous les Etats contractants comme présentant un grand intérêt pour la société actuelle (voir Cour Eur. D.H., arrêt Fredin du 18 février 1991, série A no 192, p. 16, par. 48). La Commission constate donc que les mesures incriminées étaient des mesures légales visant un intérêt général.

Quant à la proportionnalité de l'ingérence dans les droits de la requérante, la Commission rappelle que cette question suppose que l'on recherche si un juste équilibre a été trouvé entre les impératifs de l'intérêt général et l'intérêt de l'individu. Dans l'évaluation de ce juste équilibre, l'Etat jouit d'une marge considérable d'appréciation tant dans le choix des modalités de mise en oeuvre que pour juger si les conséquences de cette mise en oeuvre sont justifiées du point de vue de l'intérêt général par le souci de réaliser l'objectif de la mesure en question (voir Cour Eur. D.H., arrêt Agosi du 24 octobre 1986, série A no 108, p. 18, par. 52).

En l'espèce, la Commission considère que la requérante ne pouvait

pas ne pas être consciente du risque qu'elle prenait en achetant un terrain inscrit à l'inventaire des sites et soumis à une loi visant à sauvegarder les espaces boisés. Son attente quant aux revenus futurs de cette acquisition devait aussi se fonder sur la législation pertinente.

De plus, la plus-value réalisée lors de la cession du domaine ne permet pas de soutenir que la requérante a subi une "charge spéciale et exorbitante". La Commission considère que l'ingérence dont se plaint la requérante est demeurée sans conséquences patrimoniales disproportionnées.

Enfin, la Commission note que, suite à la renonciation de l'administration à la procédure d'expropriation, la requérante a retouvé l'usage de son bien mais n'a pas sollicité une autorisation de construire. La requérante n'a pas démontré qu'elle souhaitait à cette époque rendre son terrain constructible pour réaliser une plus-value plus élevée que lors de la cession du domaine de Beauplan.

Notant l'importante marge de discrétion dont les Etats disposent aux termes du second alinéa de l'article 1 du Protocole N°1 (P1-1), la Commission considère que les mesures prises n'étaient pas hors de proportion avec le but poursuivi. La Commission conclut en conséquence que les normes visant à réglementer l'usage du bien en question étaient justifiées aux termes du second alinéa de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. La requérante se plaint d'une discrimination opérée par l'administration car cette dernière aurait acquis un terrain juxtaposé au sien et l'aurait rendu constructible pour le revendre. Elle invoque l'article 1er du Protocole additionnel combiné avec l'article 14 (P1-1+14) de la Convention. Aux termes de la seconde de ces dispositions,

> "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."

Le Gouvernement soutient que les deux terrains ne relevaient pas du même régime juridique. En effet, le terrain limitrophe - dit prés Goussin - acquis par voie d'expropriation au prix de 3.606.000 F a une contenance de 25 hectares mais n'est boisé que sur une superficie de 7 hectares. Il est donc normal que des dispositions d'urbanisme différentes aient été adoptées pour des terrains qui n'avaient rien de commun.

La requérante, quant à elle, soutient que s'il est exact que le terrain limitrophe est moins boisé que le sien, tous deux ont simultanément fait l'objet de la même déclaration d'utilité publique en 1970.

D'autre part, elle constate que le juge de l'expropriation, le même pour les deux terrains, avait considérablement valorisé son terrain (27 F/m2) par rapport à celui des prés Goussin (9,64 F/m2). Dès lors, ce dernier terrain n'avait aucune justification raisonnable et objective d'être favorablement discriminé.

Enfin, la requérante soutient que les offres d'indemnité des terrains au seuil de chacune des procédures d'expropriation étaient sensiblement les mêmes : 1.490.000 F pour Goussin et 1.043.400 F pour

Beauplan.

La Commission rappelle que l'article 14 (art. 14) protège les individus, placés dans une même situation, de toute discrimination dans l'exercice des droits reconnus par la Convention. Or, une différence de traitement n'est discriminatoire que si elle est dépourvue d'objectif légitime et en l'absence d'un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché (voir Cour Eur. D.H., arrêt "Linguistique belge" du 23 juillet 1968, série A no 6, p. 33, par. 9 et 10).

En l'espèce, la Commission estime que bien que les terrains aient été limitrophes et cédés à des prix voisins, le domaine de Beauplan n'était pas dans une situation analogue à celui des prés Goussin en raison du caractère boisé de toute sa superficie. Dans ces conditions la question d'une discrimination ne saurait se poser.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. La société requérante se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable. Elle invoque sur ce point l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui dispose notamment que "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...".

Quant au bien-fondé de ce grief, le Gouvernement estime qu'aucune violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne saurait être constatée quand bien même la durée totale de la procédure s'élèverait à plus de neuf ans.

S'appuyant sur une chronologie de la procédure visant à établir que celle-ci n'a pas connu une durée excessive, le Gouvernement considère que l'affaire était complexe - du fait qu'elle mettait en cause plusieurs autorités publiques. En outre, elle présentait un caractère de grande complexité quant au fond : le mémoire complémentaire de la requérante ainsi que l'analyse fouillée du tribunal administratif de Versailles sont à cet égard tout-à-fait convaincants. Le Gouvernement avance au surplus que la requérante a, par son attitude, contribué à son allongement dans la mesure où elle a déposé quatre mémoires complémentaires, entre le 22 octobre 1980 et le 30 octobre 1981, dont l'utilité n'a pas été établie.

S'agissant du comportement des autorités judiciaires, le Gouvernement explique l'interruption de procédure entre le 30 octobre 1981 (date du dernier mémoire reçu) et le 23 juin 1983 (date du jugement), par la charge de travail qui pèse sur les tribunaux administratifs de première instance. Il se réfère à cet égard à l'arrêt Andreucci c/Italie (Cour eur. D.H., arrêt Andreucci du 27 février 1992, série A no 228, par. 17).

Quant à la procédure devant le Conseil d'Etat, le Gouvernement soutient que ni la période d'instruction, ni celle précédant le prononcé de l'arrêt ne révèlent un retard caractérisé. La seule période pouvant poser problème (du 4 juin 1986, date du dépôt du dernier mémoire, au 29 septembre 1987, date de la séance d'instruction) s'explique par l'encombrement de la Haute Assemblée mais le Gouvernement rappelle que dans l'arrêt H. c/France (Cour eur. D.H., arrêt du 24 octobre 1989, série A no 162, p. 22, par. 56), la Cour n'a pas jugé excessif le laps de temps de onze mois qui s'est écoulé entre la fin de l'instruction et le début de la phase d'examen.

La requérante, quant à elle, fait tout d'abord observer que l'affaire ne revêtait pas une complexité exceptionnelle qui d'ailleurs ne serait qu'un prétexte classique pour retarder le paiement d'une

expropriation.

S'agissant du comportement des autorités judiciaires, elle relève le délai particulièrement long, aussi bien devant le tribunal administratif que devant le Conseil d'Etat, s'écoulant entre le moment où l'affaire est en état d'être jugée et celui où elle est plaidée.

La Commission a procédé à un examen préliminaire des thèses développées par les parties. Elle estime que la requête pose sur ce point de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de la requête, mais nécessitent un examen au fond.

Dès lors, cette partie de la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention, aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été relevé.

4. La requérante se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial dans la mesure où, deux magistrats sur les huit composant le Conseil d'Etat dans la formation qui statua sur son affaire, avaient précédemment occupé ou continuaient d'occuper de hautes fonctions dans l'administration active. Elle invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui dispose que "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue ... par un tribunal indépendant et impartial".

La Commission constate que la requérante qui a procédé à une étude de l'annuaire du Conseil d'Etat, s'est contentée de formuler des observations de caractère général sur la possibilité de mobilité des conseillers d'Etat entre des postes importants dans la fonction publique et le Conseil d'Etat.

La Commission estime, en conséquence, eu égard aux allégations abstraites de la requérante, que rien ne permet de douter que le Conseil d'Etat n'aurait pas constitué, en l'espèce, un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La Commission observe en outre que les deux magistrats mis en cause dans le cadre de cette affaire n'avaient aucun lien avec les autorités publiques contre lesquelles la procédure était dirigée.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

5. La requérante prétend être victime de manoeuvres concertées de la part des autorités nationales qui n'ont cessé de tenir en échec le principe du droit au respect de ses biens. Elle invoque les articles 17 et 18 (art. 17, 18) de la Convention.

La Commission remarque que la requérante n'a pas formulé ces griefs dans sa plainte introductive du 19 octobre 1988 mais les a, pour la première fois, présentés dans un mémoire complémentaire daté du 31 décembre 1990.

La question se pose dès lors de savoir si les griefs en question ont été introduits dans le délai de six mois prévu à l'article 26 (art. 26) de la Convention.

La décision définitive à prendre en considération est l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 22 avril 1988. Or, les griefs ont été formulés le 31 décembre 1990, soit plus de six mois après la date de cet arrêt.

Il s'ensuit que les griefs sont tardifs et doivent être rejetés conformément à l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission,

A l'unanimité, DECLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief concernant la durée de la procédure,

A la majorité, DECLARE LA REQUETE IRRECEVALE pour le surplus.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)