

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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 11227/24
Galien GARABIOL
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 3 septembre 2026 en un comité composé de :

Andreas Zünd*, président*,
Mykola Gnatovskyy,
Vahe Grigoryan*, juges*,

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 11227/24 contre la République française et dont un ressortissant de cet État, M. Galien Garabiol (« le requérant ») né en 1973 et résidant à Garches, représenté par Me D. Taron, avocat à Versailles, a saisi la Cour le 12 avril 2024 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

la décision de porter à la connaissance du gouvernement français (« le Gouvernement »), représenté par son agent, M. D. Colas, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, et de déclarer irrecevable la requête pour le surplus,

les observations du Gouvernement,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. L'affaire concerne, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, le classement en zone naturelle inconstructible de parcelles que le requérant et sa sœur ont reçu en héritage au décès de leur père, ainsi que le rejet de la demande d'indemnisation à cet égard.

A. La genèse de l'affaire, l'adoption et le recours en annulation du plan local d'urbanisme

2. Le père du requérant était propriétaire de quatre parcelles classées en zone constructible dans la commune de Guerville (Île-de-France). Il décéda en août 2015, laissant le requérant et sa sœur comme successeurs indivis. En 2017, à une date non précisée dans le dossier, l'état de l'actif successoral fut dressé.

3. Respectivement en novembre 2016 et janvier 2017, la commune de Guerville et la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise (GPSEO) publièrent et affichèrent en leur siège une délibération émettant un avis favorable au projet d'un nouveau plan local d'urbanisme (PLU) prévoyant de classer 73 % de la surface des parcelles en question en zone naturelle inconstructible (zone N). Entre octobre et novembre 2017, une enquête publique relative à l'adoption du PLU fut organisée. Le requérant y participa et soumit des observations.

4. En décembre 2017, un promoteur immobilier lui fit une offre, valable jusqu'au 2 février 2018, pour une « parcelle à bâtir à créer (avec géomètre en fonction des échanges (...) et suite à l'approbation du futur PLU) ».

5. Le 29 mars 2018, le conseil communautaire de la GPSEO approuva le PLU.

6. En 2019, le tribunal administratif de Versailles rejeta le recours du requérant tendant à l'annulation du PLU. Il considéra que deux des parcelles devenues inconstructibles étaient « bordées pour l'essentiel de parcelles sans construction également classées en zone N et [faisaient] ainsi partie d'un assez vaste espace non construit entre deux zones urbanisées de la commune, que le conseil municipal [avait] choisi de maintenir dans son état naturel », et que le classement des parcelles concernées n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

7. Le requérant n'interjeta pas appel de ce jugement.

B. Le contentieux indemnitaire

8. À la suite du rejet implicite de sa demande indemnitaire préalable auprès de la GPSEO pour le préjudice subi du fait de la perte de la valeur des deux parcelles concernées, le requérant saisit le tribunal administratif de Versailles.

9. Par un jugement du 24 décembre 2020, le tribunal rejeta le recours du requérant. Il se fonda sur le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme posé par l'article L. 105-1 du code de l'urbanisme, considérant que les exceptions à celui-ci, lorsque la servitude porte « atteinte aux droits acquis » ou lorsqu'il en résulte « une modification à l'état antérieur des lieux », ne trouvaient pas à s'appliquer. Il retint que le maintien du même zonage pendant plus de trente-sept ans n'avait pas eu pour effet de créer au

profit des propriétaires un droit acquis à la constructibilité, et que le classement des deux parcelles concernées n'avait dès lors porté atteinte à aucun droit acquis. Il retint également que le classement par le PLU en zone N des terrains non construits appartenant au requérant n'avait entraîné en lui-même aucune modification de l'état antérieur des lieux.

10. Enfin, rappelant que le projet d'aménagement et de développement durable du PLU avait pour objectif de « préserver l'équilibre entre les différentes unités paysagères et de maîtriser les franges urbaines en contact avec les espaces boisés et agricoles », le tribunal considéra que ni le fait que le requérant était plus jeune que ses voisins ou que ses terrains étaient d'une superficie supérieure à leurs parcelles, ni l'offre qui lui avait été faite, (paragraphe 4 ci-dessus) à un stade très avancé du projet du PLU ou les frais engagés en vue de la construction les parcelles litigieuses ne lui avaient fait supporter une « charge spéciale et exorbitante » hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, au sens de l'arrêt *Bitouzet* du Conseil d'État du 3 juillet 1998 (Recueil *Lebon*, p. 228 ; voir, également, *Malfatto et Mieille c. France*, n°s 40886/06 et 51946/07, § 37, 6 octobre 2016), ce qui ouvrirait droit à une indemnisation.

11. Par un arrêt du 23 mars 2023, la cour administrative d'appel de Versailles confirma le jugement. Elle rappela que le mécanisme des servitudes d'urbanisme, tel qu'encadré par le Conseil d'État dans son arrêt *Bitouzet* permettait de mettre en balance les intérêts du requérant et ceux de la communauté, comme l'avait rappelé la Cour dans l'arrêt précité *Malfatto et Mieille*. À cet égard, elle considéra que le classement préalable des parcelles en zone constructible n'avait pas créé un droit acquis à la délivrance d'une autorisation de construire et que l'écoulement du temps n'était pas de nature à créer, à lui seul, un droit au maintien de la constructibilité de celles-ci. Elle considéra également que le classement des parcelles en zone N n'avait entraîné, en lui-même, aucune modification de l'état antérieur des lieux. Enfin, elle fit siennes les conclusions du tribunal quant à l'absence de charge spéciale et exorbitante pesant sur le requérant.

12. Le requérant se pourvut en cassation devant le Conseil d'État.

13. Le rapporteur public conclut à la non-admission du pourvoi, en faisant valoir notamment que la seule perte de la valeur vénale brute des parcelles ne semblait pas caractériser une charge exorbitante, étant rappelé que le requérant disposait d'autres terrains constructibles sur le territoire communal.

14. Par une décision du 22 février 2024, le Conseil d'État déclara le pourvoi non admis.

APPRÉCIATION DE LA COUR

15. Le requérant soutient que le rejet de sa demande d'indemnisation est contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

16. Le Gouvernement soulève, en premier lieu, une exception de non-épuisement des voies de recours internes au motif que le requérant n'a pas mené à terme son recours pour contester le classement de ses parcelles en zone naturelle. En second lieu, il soutient que la requête est manifestement mal fondée. Le Gouvernement expose que la servitude d'urbanisme n'a pas porté atteinte à des « droits acquis », en l'absence d'« autorisation d'urbanisme » antérieure à celle-ci, que le requérant n'avait pas manifesté son intention de bâtir lorsque les parcelles étaient constructibles et qu'il n'a pas supporté de dépenses afférentes et encore moins une « charge spéciale et exorbitante », disposant d'autres terrains constructibles à Guerville.

17. Le requérant n'a pas présenté d'observations en réponse mais précisé qu'il maintenait son grief.

18. La Cour renvoie aux principes généraux tels qu'énoncés dans l'arrêt *Malfatto et Mieille* (précité, § 61).

19. Elle considère que le classement des parcelles concernées en zone inconstructible constitue une ingérence dans le droit du requérant au respect de ses biens. N'ayant pas été privé de ses biens, et ses droits réels sur ces derniers restant intacts, même si leur valeur a été affectée, cette ingérence relève de la réglementation de l'usage des biens, au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, par exemple, *Longobardi et autres c. Italie* (déc.), n° 7670/03, 26 juin 2007, ainsi que *Malfatto et Mieille*, précité, § 60).

20. La Cour souscrit à la thèse du Gouvernement selon laquelle, en s'abstenant d'interjeter appel du jugement rejetant le recours en annulation du PLU, puis, le cas échéant de se pourvoir en cassation, le requérant n'a pas valablement épuisé les voies de recours internes en ce qui concerne la légalité et le but d'intérêt général de l'ingérence. Partant, la légalité et le but du classement des parcelles concernées à des fins de préservation de la nature et de développement durable de la commune ne peuvent plus être remis en cause.

21. S'agissant de l'exercice de mise en balance entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits du requérant, la Cour relève ce qui suit. Jusqu'à son décès en août 2015, le père du requérant – propriétaire des parcelles – ne s'était jamais engagé dans un projet de construction immobilière ou de vente (*mutatis mutandis*, *Longobardi et autres*, décision précitée, *Malfatto et Mieille*, précité, § 69, et *Bidzhiyeva c. Russie*, n° 30106/10, § 68, 5 décembre 2017). En outre, dès novembre 2016, alors que l'actif successoral n'était pas encore arrêté (paragraphes 2 et 3 ci-dessus), le requérant ne pouvait pas ignorer le projet du PLU classant les parcelles de son père en zone N. Partant, le manque à gagner allégué par l'intéressé, loin d'être certain, relevait de la spéculation. Enfin, ainsi que l'a relevé le rapporteur public, la servitude d'urbanisme n'a pas concerné la totalité des parcelles héritées par le requérant qui disposait d'autres terrains constructibles sur le territoire communal (paragraphe 13 ci-dessus).

22. La Cour relève ensuite que les juridictions administratives, après avoir examiné l'ensemble des éléments pertinents, ont constaté que le classement des parcelles n'avait entraîné, en lui-même, aucune modification de l'état antérieur des lieux. Elles ont par ailleurs considéré que le requérant ne pouvait pas se prévaloir d'un « droit acquis à la constructibilité » des parcelles, en dépit de l'offre d'un promoteur immobilier à un stade avancé du projet du PLU. Elles ont enfin considéré que le requérant ne faisait valoir aucune circonstance exceptionnelle de nature à démontrer qu'il supportait une charge spéciale et exorbitante, par rapport à ses voisins notamment. Ce faisant, elles ont appliqué la jurisprudence *Bitouzet*, selon laquelle le principe de non-indemnisation des servitudes n'est pas général et absolu, et dont la Cour a déjà dit qu'elle s'accordait avec sa propre jurisprudence (*Malfatto et Mieille*, précité, §§ 65-66).

23. La Cour rappelle à cet égard que la marge d'appréciation des autorités en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement est plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils (*ibidem*, § 64, et les références qui y sont citées), et que lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Depalle c. France* [GC], n° 34044/02, § 91, CEDH 2010, et, plus récemment, par exemple, *S.A. Bio d'Ardennes c. Belgique*, n° 44457/11, § 51, 12 novembre 2019).

24. En l'espèce, la Cour ne voit aucune raison de se départir des conclusions des juridictions administratives qui ne sont ni manifestement déraisonnables ni arbitraires. La dépréciation d'une partie des parcelles appartenant au requérant ne saurait suffire à mettre en cause ces conclusions. Partant, il n'y a pas eu rupture de l'équilibre entre les intérêts économiques du requérant et ceux de la communauté liés à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire, et donc aucune apparence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ne peut être décelée.

25. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 24 septembre 2026.

Martina Keller Greffière adjointe	Andreas Zünd Président