SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 19632/92
présentée par A.G.
contre la France

---

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 12 octobre 1994 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY

M. K. ROGGE, Secrétaire de la Chambre ;

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

Vu la requête introduite le 28 novembre 1991 par A.G. contre la France et enregistrée le 12 mars 1992 sous le N° de dossier 19632/92 ;

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

Vu la décision de la Commission, en date du 12 janvier 1993 de communiquer la requête ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 12 mai 1993 et les observations en réponse présentées par la requérante le 23 juin 1993 ;

Vu la décision de la Commission en date du 7 décembre 1993 de demander aux parties des observations complémentaires ;

Vu les observations complémentaires présentées par le Gouvernement défendeur le 5 mai 1994 et les observations en réponse présentées par la requérante le 2 juin 1994 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, née en 1922 à Paris, est retraitée.

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

Le 7 octobre 1982, un arrêté préfectoral de l'Essonne déclara d'utilité publique l'acquisition de terrains nécessaires à l'aménagement d'une zone pavillonnaire dans la commune de Saint-Michel-

sur-Orge dit projet de la fontaine de l'Orme. Un terrain bâti, qui appartenait à la requérante et qui servait de résidence secondaire à un membre de sa famille, figurait parmi les terrains concernés.

Le 6 décembre 1982, le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance d'Evry rendit une ordonnance d'expropriation prononçant le transfert de ce terrain à la commune et accorda une indemnité d'expropriation à la requérante.

La requérante déposa, le 19 novembre 1982, une requête en annulation de l'arrêté du 7 octobre 1982 devant le tribunal administratif de Versailles.

Le 28 juillet 1983, soit avec deux semaines de retard, la commune avertit la requérante d'avoir à libérer le terrain pour le 14 juillet 1983. Ce même mois, la commune procéda à la destruction de la clôture, de la construction, des équipements de viabilité et du jardin se situant sur le terrain de la requérante.

Par arrêt du 14 octobre 1983, la cour d'appel de Paris fixa le montant l'indemnité d'expropriation à 221.858 francs.

Le 24 octobre 1985, le tribunal administratif annula pour excès de pouvoir la déclaration d'utilité publique du 7 octobre 1982. En effet, le tribunal considéra que l'utilité publique aurait du être déclarée par décret en Conseil d'Etat et non par arrêté préfectoral en raison de l'avis du commissaire chargé de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique selon lequel il fallait exclure du périmètre de l'opération les habitations existantes avec une surface suffisante pour constituer un jardin à usage familial.

Le Conseil d'Etat, saisi par la commune, confirma ce jugement par arrêt du 13 mars 1989. Il rejeta également les conclusions de la requérante tendant à ce qu'il soit donné acte d'un désistement d'office de la requête pour défaut de production par la commune d'un mémoire complémentaire dans les délais ainsi que celles à fins d'indemnité au motif qu'elles étaient présentées pour la première fois en appel.

Par voie de conséquence, la requérante saisit la Cour de cassation pour voir mettre les décisions des juridictions judiciaires en conformité avec l'arrêt du Conseil d'Etat.

Le 4 janvier 1990, la Cour de cassation annula l'ordonnance du 6 décembre 1982, ainsi que l'arrêt de la cour d'appel de Paris statuant sur l'indemnité d'expropriation consécutive à cette ordonnance. Le 22 mai 1990, l'arrêt de la Cour de cassation fut signifié à la commune.

La requérante s'adressa à plusieurs reprises à la commune, lui demandant soit à être rétablie dans ses droits, soit à obtenir le versement d'une compensation sous forme de dommages et intérêts. La commune ne fit aucune réponse.

Les 10 novembre et 17 décembre 1990, la requérante saisit le procureur de la République du tribunal de grande instance d'Evry afin d'obtenir l'exécution de l'arrêt de la Cour de cassation, mais il classa l'affaire sans suite le 11 mars 1991.

Le 23 décembre 1991, la requérante saisit le tribunal administratif de Versailles d'une requête tendant à obtenir soit la remise en état de son terrain, c'est à dire tel qu'il existait avant 1983, soit le paiement de dommages et intérêts.

Le 13 janvier 1992, elle assigna également le maire de la commune devant le tribunal de grande instance d'Evry. Elle demanda à cette juridiction d'ordonner sous astreinte la démolition des constructions édifiées par la commune sur son terrain et l'allocation de dommages et intérêts. Dans ses conclusions, le maire fit valoir que la restitution

du bien immobilier en cause était rendue impossible du fait qu'il n'appartenait plus à l'administration. Il expliqua que la parcelle qui faisait l'objet du litige avait été cédée à l'Etablissement Public d'Aménagement de la Ville Nouvelle d'Evry en vue de la création d'un lotissement et que les lots créés avaient été eux-mêmes vendus à différents acquéreurs. Ces lots sont aujourd'hui construits et habités.

Le 1er février 1993, le tribunal de grande instance d'Evry rendit un jugement par lequel il décida de surseoir à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif de Versailles ait rendu sa décision sur la requête déposée le 23 décembre 1991.

Par jugement du 24 mai 1994, le tribunal administratif de Versailles considéra en premier lieu qu'il ne lui appartenait pas d'adresser des injonctions à l'administration et que dès lors les conclusions tendant à la remise en état de la parcelle étaient irrecevables. En ce qui concernait les conclusions à fin indemnitaire, le tribunal considéra que "l'expropriation pour cause d'utilité publique dont a fait l'objet le terrain possédé par la requérante s'est effectuée dans des conditions irrégulières; qu'ainsi, la dépossession dont a été victime la requérante présente le caractère d'une emprise irrégulière sur une propriété privée immobilière; qu'il n'appartient qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire, gardiens de la propriété privée, de connaître de l'action tendant à obtenir réparation du préjudice qu'elle aurait subi du fait de cette dépossession ainsi que de ceux qui en sont la conséquence directe".

La procédure devant le tribunal de grande instance d'Evry, qui a repris suite au jugement ci-dessus, est pendante à l'heure actuelle.

GRIEFS

1. La requérante se plaint de la durée de la procédure en contestation d'expropriation et de la non-exécution dans un délai raisonnable des décisions rendues en sa faveur par les juridictions adminstratives et judiciaires. Elle invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

2. Elle se plaint également de la violation de son droit au respect de ses biens, sa propriété ne lui ayant pas été restituée et aucune compensation pécuniaire ne lui ayant été versée depuis 1983. Elle invoque l'article 1er du Protocole N°1 à la Convention.

3. Invoquant l'article 8 de la Convention elle se plaint de n'avoir été avisée que le 28 juillet 1983 de l'obligation de quitter les lieux dès le 14 juillet 1983, ce qui l'a privé du délai légal de contestation de cette décision.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 28 novembre 1991 et enregistrée le 12 mars 1992.

Le 12 janvier 1993, la Commission a décidé, conformément à l'article 48 par. 2 b) de son règlement intérieur, de donner connaissance de la requête au Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé du grief tiré de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Le Gouvernement défendeur a présenté ses observations le 12 mai 1993 et la requérante y a répondu le 23 juin 1993.

Le 7 décembre 1993, la Commission a décidé d'inviter le Gouvernement défendeur à présenter par écrit des observations complémentaires sur la recevabilité et le bien-fondé du grief tiré de la violation de l'article 1er du Protocole N°1.

Le Gouvernement défendeur a présenté ses observations complémentaires le 5 mai 1994 et la requérante y a répondu le 2 juin 1994.

EN DROIT

1. La requérante se plaint de la durée de la procédure en contestation d'expropriation et de la non-exécution dans un délai raisonnable des décisions rendues en sa faveur par les juridictions administratives et judiciaires. Elle invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Selon l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention,

> "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..."

Le Gouvernement ne conteste pas que l'article 6 (art. 6) de la Convention s'applique au présent litige; il se réfère à la jurisprudence de la Cour selon laquelle "le droit de propriété... revêt sans aucun doute un caractère civil... il importe peu que la contestation concerne un acte administratif pris par l'autorité compétente et en vertu de prérogatives de puissance publique" (Cour eur. D.H., arrêt Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 29, par. 80).

Le Gouvernement note que la première question posée par la Commission se limite à la durée de la procédure d'exécution des décisions juridictionnelles, décision du Conseil d'Etat du 13 mars 1989 et décision de la Cour de cassation du 4 janvier 1990. Dans ces conditions, il estime à titre principal que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes. En effet, le recours qu'elle a introduit devant le tribunal de grande instance d'Evry le 13 janvier 1992 est actuellement pendant. D'autre part, la requérante n'aurait pas fait usage de la voie de recours classique permettant de trouver des solutions aux problèmes d'exécution des décisions des juridictions administratives, c'est à dire la saisine de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat. En outre, la requérante aurait pu introduire une action sur le fondement de la responsabilité de la puissance publique en raison de l'illégalité constatée par l'ensemble des juridictions concernées par l'affaire.

A titre subsidiaire, quant au respect de l'exigence du délai raisonnable, le Gouvernement propose de l'examiner tant au regard de la procédure relative à l'exécution des décisions de justice que de la procédure principale.

En ce qui concerne la procédure relative à l'exécution des décisions juridictionnelles, le Gouvernement rappelle la spécificité de la procédure d'expropriation. Il fait valoir qu'en vertu d'un principe de droit public français, le juge administratif ne peut adresser d'injonction à l'administration et que le juge judiciaire n'ordonne qu'exceptionnellement la destruction d'une construction illégale compte tenu des difficultés pratiques considérables qu'impliquent ces décisions.

Il s'ensuit que le meilleur moyen d'exécuter une annulation est d'allouer une indemnité et que ce type de contentieux ne pose pas de problème au regard de la durée de la procédure puisque la requérante peut demander que l'indemnité soit assortie d'un taux légal, avec capitalisation possible. Le Gouvernement prétend à cet égard que la requérante a perçu l'indemnité d'expropriation qui lui avait été allouée par la décision du juge de l'expropriation confirmée en appel

le 14 octobre 1983.

Le Gouvernement estime qu'en l'état actuel de la procédure, aucun manquement à l'exigence du délai raisonnable ne peut être relevé.

En ce qui concerne la procédure d'expropriation proprement dite, le Gouvernement rappelle son caractère complexe aggravé par la circonstance que l'opération a été réalisée dans un département qui connaît une forte urbanisation.

Le Gouvernement ajoute que la requérante a contribué à l'allongement de la procédure administrative notamment devant le Conseil d'Etat en introduisant une fin de non-recevoir des conclusions de la commune concernant faute de production d'un mémoire complémentaire dans les quatre mois qui suivent l'introduction de la requête. D'autre part, la requérante a produit des conclusions à fin d'indemnité, irrecevables car formées pour la première fois en appel, et a ainsi introduit un facteur supplémentaire de complexité.

S'agissant du comportement des autorités nationales, le Gouvernement reconnaît que la durée de l'instance devant le Conseil d'Etat fut un peu longue mais résulta du fait des difficultés suscitées par les conclusions d'indemnité de la requérante.

La requérante, quant à elle, affirme que sa requête concerne l'exécution de l'arrêt de la Cour de cassation et que dès lors on ne peut lui reprocher de n'avoir pas épuisé les voies de recours internes en ne saisissant pas la section du rapport et des études du Conseil d'Etat.

La requérante signale qu'elle n'a, à ce jour, perçu aucune indemnité et réaffirme qu'elle est dépossédée de son bien depuis dix ans.

Elle ajoute que devant le Conseil d'Etat, elle n'a pas déposé de conclusions à fin d'indemnité mais demandait simplement la confirmation de la décision du tribunal administratif du 24 octobre 1985.

La Commission estime que le grief tiré de la durée de la procédure pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée sur ce point au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. La Commission constate en outre que la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Dès lors, ce grief devrait être déclaré recevable.

2. La requérante se plaint d'avoir été privé de ses biens sans indemnisation malgré les décisions rendues en sa faveur. Elle invoque l'article 1er du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention, qui dispose que:

> "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'interêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes."

Le Gouvernement souligne avant tout que l'autorité judiciaire avait fixé une indemnité d'expropriation de 221.858 francs dont il n'est pas établi qu'elle n'aurait pas été versée. Selon les informations dont il dispose, le Gouvernement indique que la somme a

été consignée à la Caisse des dépôts et consignation conformément à l'article R 13-65 du code de l'expropriation, et seule la procédure judiciaire initiée par la requérante a pu, le cas échéant, retarder ou empêcher le paiement effectif de cette somme.

A titre principal, le Gouvernement soutient que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées. Le Gouvernement rappelle que le jugement du tribunal administratif de Versailles du 24 mai 1994 pourra encore être frappé d'appel et que le tribunal de grande instance d'Evry doit encore se prononcer suite à l'assignation de la commune par la requérante.

A titre subsidiaire, le Gouvernement estime que le grief est manifestement mal fondé. Il soutient qu'en l'espèce, la commune expropriante a voulu aménager une zone d'action concertée de la fontaine de l'Orme dans une commune en voie d'urbanisation rapide. Le but d'utilité publique de l'aménagement de cette zone ne saurait être mise en cause même si l'opportunité et la légalité de cette opération ont été contestées.

Le Gouvernement relève que le juge administratif ne dispose pas du pouvoir d'injonction à l'égard de l'autorité adminstrative et ne peut ordonner la remise en l'état initial d'un terrain. S'agissant du juge judiciaire, il peut certes ordonner la destruction d'une construction illégale dans l'hypothèse où l'autorisation de construire est annulée par le juge administratif (article L 480-5 du code de l'urbanisme) mais il utilise rarement cette faculté. En l'espèce, la procédure n'a pas porté sur la légalité d'une autorisation de construire mais sur le caractère d'utilité publique de cette expropriation. Il appartient alors au juge administratif d'accorder une indemnité sur le fondement d'un préjudice tiré de l'illégalité de l'expropriation.

La requérante réaffirme qu'aucune somme ne lui a été versée à ce jour.

Elle rappelle également que l'arrêté préfectoral du 7 octobre 1982 a été annulé et que dès lors il n'est plus question d'utilité publique.

La requérante souligne que le juge administratif s'est déclaré incompétent pour lui accorder une indemnité sur le fondement d'un préjudice tiré de l'illégalité de l'expropriation.

La Commission constate que la requérante a plusieurs fois tenté d'obtenir réparation du dommage subi, qu'elle a saisi le tribunal administratif de Versailles d'une requête en la matière et qu'après deux ans et cinq mois le tribunal administratif s'est déclaré incompétent. Vu la lenteur des différentes procédures auxquelles la requérante a été partie, la Commission estime qu'elle est dispensée d'entamer des procédures ultérieures pour satisfaire aux exigences de l'article 26 (art. 26) de la Convention.

En ce qui concerne le fond du grief, 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 l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée sur ce point au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. Elle constate en outre que la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Dès lors, le grief devrait être déclaré recevable.

3. Invoquant l'article 8 (art. 8) de la Convention, la requérante se plaint de n'avoir été avisée que le 28 juillet 1983 de l'obligation de quitter les lieux dès le 14 juillet 1983, la privant ainsi du délai légal de contestation de cette décision.

L'article 8 (art. 8) de la Convention dispose que :

«1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»

La Commission n'est pas appelée à se prononcer sur le point de savoir si les faits allégués par la requérante révèlent l'apparence d'une violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention. En effet, aux termes de l'article 26 (art. 26) de la Convention, "la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus".

La Commission constate que la requérante n'a soulevé ni formellement ni en substance devant les juridictions internes le grief dont elle se plaint devant la Commission.

Il s'ensuit que la requérante n'a pas satisfait à la condition relative à l'épuisement des voies de recours internes et que le grief doit être rejeté conformément à l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

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

DECLARE RECEVABLES, tous moyens de fond réservés, les griefs de la requérante tenant à la durée excessive de la procédure et à la privation de ses biens,

DECLARE IRRECEVABLE la requête quant au surplus.

Le Secrétaire de la Deuxième Chambre

(K. ROGGE)

Le Président de la Deuxième Chambre

(S. TRECHSEL)