

En l'affaire Erkner et Hofauer*,

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 16/1986/114/162. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

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, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. Ryssdal, président,
G. Lagergren,
F. Gölcüklü,
F. Matscher,
B. Walsh,
Sir Vincent Evans,
M. C. Russo,

ainsi que de MM. M.-A. Eissen, greffier, et H. Petzold, greffier adjoint,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 octobre 1986 et 24 mars 1987,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été portée devant la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 14 mai 1986, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 9616/81) dirigée contre la République d'Autriche et dont les époux Johann et Theresia Erkner de même que, après le décès de M. Erkner, les époux Josef et Theresia Hofauer, ressortissants autrichiens, avaient saisi la Commission en 1979 et 1984 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 autrichienne de reconnaissance de 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 obligations qui lui incombent aux termes des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (art. 6-1, P1-1).

2. En réponse à l'invitation prescrite à l'article 33 § 3 d) du règlement, les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et ont désigné leur conseil (article 30).

3. Le 5 juin 1986, le président de la Cour a porté l'affaire devant la Chambre constituée pour l'examen de l'affaire Ettl et autres (article 21 § 6 du règlement). Elle comprenait de plein droit M. F. Matscher, juge élu de nationalité autrichienne (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 3 b) du règlement). Les cinq autres membres, désignés le 25 octobre 1985 par tirage au sort, étaient M. D. Evrigenis, M. F. Gölcüklü, M. B. Walsh, Sir Vincent Evans et M. C. Russo (articles 43 in fine de la Convention et 21 § 4 du règlement)

(art. 43). Ultérieurement, M. G. Lagergren, suppléant, a remplacé M. Evrigenis, décédé (articles 22 § 1 et 24 § 1 du règlement).

Le 17 juin 1986, le président a autorisé le conseil des requérants à employer la langue allemande (article 27 § 3).

4. Ayant assumé la présidence de la Chambre (article 21 § 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier adjoint l'agent du gouvernement autrichien ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et le représentant des requérants au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 § 1). Le 30 juin 1986, il a décidé que lesdits agent et représentant auraient jusqu'au 15 août 1986 pour déposer des mémoires auxquels le délégué pourrait répondre par écrit dans les deux mois du jour où le greffier lui aurait communiqué le dernier arrivé d'entre eux.

Le mémoire des requérants est parvenu au greffe le 18 août. Le représentant permanent de l'Autriche auprès du Conseil de l'Europe et le secrétaire de la Commission ont avisé le greffier, les 21 août et 22 septembre respectivement, que le Gouvernement et le délégué de la Commission n'entendaient pas formuler d'observations écrites.

5. Le 25 septembre, le président de la Cour a fixé au 20 octobre 1986 la date d'ouverture de la procédure orale après avoir consulté agent du Gouvernement, délégué de la Commission et représentant des requérants par l'intermédiaire du greffier adjoint (article 38 du règlement).

Le 13 octobre, la Commission a fourni au greffier certains documents qu'il lui avait demandés sur les instructions du président.

6. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. H. Türk, conseiller juridique,
ministère des Affaires étrangères, agent,

M. D. Okresek, chancellerie fédérale,

M. D. Hunger, ministère fédéral de
l'Agriculture et des Forêts, conseillers;

- pour la Commission

M. F. Ermacora, délégué;

- pour les requérants

Me E. Proksch, avocat, conseil.

La Cour les a entendus en leurs plaidoiries, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions. Les requérants ont produit des pièces lors des audiences.

7. Les 30 décembre 1986 et 27 janvier 1987, Me Proksch a déposé au greffe deux documents dont le premier précise sur un point les demandes de satisfaction équitable de ses clients. De son côté, l'agent du Gouvernement en a communiqué un le 7 janvier 1987.

EN FAIT

8. Les requérants, Johann Erkner - décédé le 22 juin 1983 -, sa

femme Theresia Erkner, leur gendre Josef Hofauer et leur fille Theresia Hofauer, sont des agriculteurs autrichiens établis à Pöndorf en Haute-Autriche. Ils se plaignent des opérations de remembrement (Zusammenlegungsverfahren) que leurs terres ont subies depuis janvier 1969.

I. Les circonstances de l'espèce

1. Les étapes initiales du remembrement

9. Par une décision du 27 janvier 1969, l'Autorité agricole de district (Agrarbezirksbehörde, "l'Autorité de district") de Gmunden engagea le processus de remembrement à Forstern-Pöndorf. Touchant trente-huit propriétaires, l'opération couvrait 266 hectares dont 16 appartenaient aux époux Erkner et 3,5, environ, à Johann Erkner et sa soeur.

10. Une audience relative à l'estimation des terres eut lieu le 21 avril 1969. Les vingt-six propriétaires présents - convoqués, les Erkner ne comparurent pas - conclurent un accord que l'Autorité de district approuva le lendemain. La famille Erkner reçut notification de la décision le 27 mai 1969; elle n'exerça pas de recours.

Entre les 2 et 16 juillet 1969, le plan d'évaluation (Bewertungsplan) fut porté à la connaissance de l'ensemble des intéressés. Informés des possibilités de recours, les requérants n'en usèrent pas, de sorte que ledit plan devint définitif.

11. Le 8 août 1969 se déroula une nouvelle audience, en présence des Erkner et de leur conseil; ils formulèrent leurs souhaits quant à la réorganisation de la zone de remembrement pour autant qu'elle les concernait.

12. Dès août 1970, l'Autorité de district avait préparé le plan des installations communes et un projet de plan de remembrement. Les parcelles compensatoires à attribuer aux propriétaires visés avaient fait l'objet d'un bornage.

M. et Mme Erkner soulevèrent des objections qu'ils ont répétées pour l'essentiel lors des procédures ultérieures, y compris celles du transfert provisoire des parcelles, qui s'acheva en 1975 (paragraphe 17 ci-dessous), et de la réorganisation principale, qui débuta en 1976 (paragraphe 19 ci-dessous) et n'est pas encore terminée. D'après eux, les parcelles ne correspondaient pas à ce à quoi ils avaient droit car ils devaient échanger des terrains d'excellente qualité, exposés au sud et proches de leur habitation, contre des lots un peu plus étendus mais de mauvaise - et même très mauvaise - qualité en raison de leur humidité, et de surcroît plus éloignés de la ferme.

2. Le transfert provisoire des parcelles compensatoires

13. Le 10 août 1970, l'Autorité de district ordonna le transfert provisoire des parcelles compensatoires sur la base du projet de plan de remembrement. Adoptée à la demande de trente-quatre propriétaires et contre le gré des quatre autres, dont les Erkner, la décision se fondait sur l'article 97 de la loi de Haute-Autriche de 1911/1954 sur l'aménagement des terres agricoles (Flurverfassungs - Landesgesetz, paragraphe 40 ci-dessous). Elle invoquait les intérêts des premiers, en particulier celui d'organiser de manière rationnelle les exploitations et de se familiariser avec la nouvelle situation agraire. Ils l'emportaient sur les arguments des opposants, dont le droit de recours contre les mesures de remembrement demeurait en tout cas réservé. La différence existant entre les superficies détenues par les membres respectifs de la majorité (221 hectares) et de la minorité représentait une garantie suffisante pour assurer les compensations auxquelles les seconds pourraient éventuellement

prétendre.

Accompagnée d'une note précisant que tout recours se trouvait exclu aux termes de l'article 97 § 5 de la loi de 1911/1954 (paragraphe 45 ci-dessous), la décision fut communiquée aux Erkner le 4 avril 1973. Selon le Gouvernement, plusieurs tentatives de la leur notifier plus tôt avaient échoué.

14. Les requérants saisirent alors la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof). Ils dénonçaient une erreur entachant ladite note: l'article 7 de la loi fédérale sur les autorités agricoles (Agrarbehördengesetz 1950, paragraphes 38, 45 et 48 ci-dessous) avait abrogé l'article 97 § 5 de la loi de 1911/1954.

Tout en confirmant en substance cette thèse, la haute juridiction les débouta le 21 septembre 1973 pour non-épuisement des voies de recours, relevant que les Erkner auraient dû s'adresser directement à la Commission régionale de la réforme agraire (Landesagarsenat, "la Commission régionale").

15. En fait, ils avaient demandé la réouverture du délai d'appel (Berufung), mais le 25 juin 1973 l'Autorité de district avait déclaré la requête irrecevable. La Commission régionale statua dans le même sens le 19 mars 1974: nonobstant l'arrêt susmentionné de la Cour administrative, l'article 22 § 5 de la loi du Land de 1972 (paragraphe 40 ci-dessous) empêchait désormais tout recours.

16. Les intéressés se plainquirent ensuite à la Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof), alléguant entre autres la violation de leur droit à être entendus par le juge légal (gesetzlicher Richter). Le 11 décembre 1974, elle rejeta leur recours comme mal fondé mais, à leur demande, renvoya l'affaire à la Cour administrative pour que celle-ci décidât s'il y avait eu en l'espèce méconnaissance de droits non constitutionnels.

17. Par un second arrêt, du 23 juin 1975, la Cour administrative maintint son opinion quant à l'existence d'un recours et cassa donc la décision de la Commission régionale refusant de rouvrir le délai d'appel. Ladite Commission rejeta néanmoins le recours le 25 novembre 1975; les intéressés ne firent pas appel.

18. En dépit de ces procédures, le transfert provisoire des parcelles avait eu lieu entre temps. Les Erkner avaient d'abord continué d'exploiter leurs champs près de leur ferme, mais la police les en expulsa et le blé semé fut détruit. Ils n'ont cessé de refuser de cultiver l'un quelconque des lots de remplacement qu'on leur avait attribués.

3. Les plans de remembrement et les procédures y relatives

a) Le premier plan

19. Le 7 mai 1976, l'Autorité de district adopta le plan de remembrement, qui consacrait sans aucun changement la situation créée par le projet de 1970 (paragraphe 12 ci-dessus); elle le rendit public le 25 mai.

20. M. et Mme Erkner attaquèrent ledit plan le 3 juin. Ils invoquaient pour l'essentiel les mêmes motifs qu'en s'opposant au transfert provisoire. Ils s'appuyaient sur l'expertise d'un universitaire spécialiste en agronomie, qui concluait à l'existence d'un net désavantage dû à l'échange des terres et estimait à environ 50.000 schillings autrichiens la perte annuelle de récolte.

La Commission régionale se prononça le 26 avril 1977. Dans la mesure où les Erkner contestaient l'évaluation des parcelles en question, elle jugea le recours irrecevable puisque le plan d'évaluation était

devenu définitif; pour autant qu'ils réclamaient une indemnité, elle se déclara incompétente faute d'une décision de l'Autorité de district sur ce point.

En revanche, elle accueillit l'appel quant à la compensation en nature: les intéressés avaient perdu environ 14 hectares de bonnes terres exposées au sud et reçu en contrepartie un peu moins de 23 hectares de parcelles classées dans les trois catégories de valeur les plus basses, orientées au nord, davantage dans l'ombre de la forêt et plus éloignées de la ferme; on ne leur avait donc pas donné un dédommagement conforme à la loi, d'autant que la solution retenue impliquait une modification importante du type d'exploitation. En conséquence, la Commission régionale annula l'ensemble du plan de remembrement et renvoya le dossier à l'Autorité de district pour qu'elle rouvrit les débats et adoptât un nouveau plan.

La décision fut notifiée aux requérants le 31 mai 1977.

b) Le deuxième plan

21. L'Autorité de district ne prit aucune décision dans le délai légal de six mois (article 73 § 1 de la loi générale sur la procédure administrative (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz), paragraphe 55 ci-dessous).

Le 19 janvier 1979, les intéressés sollicitèrent son dessaisissement au profit de la Commission régionale (article 73 § 2 de la même loi, ibidem).

Accédant à cette demande, la Commission régionale émit, le 18 décembre 1979, un deuxième plan plus favorable aux Erkner. Ils l'estimèrent cependant insuffisant et contraire à la législation applicable; ils saisirent donc, le 22 janvier 1980, la Commission suprême de la réforme agraire (Oberster Agrarsenat, "la Commission suprême").

22. Celle-ci n'ayant pas statué dans le délai légal de six mois, ils invitèrent, le 14 octobre 1980, la Cour administrative à trancher elle-même la question; ils se fondaient sur l'article 132 de la Constitution fédérale (Bundes-Verfassungsgesetz, paragraphe 55 ci-dessous).

La requête n'eut pas de suite: le 3 décembre 1980, la Commission suprême accueillit l'appel et renvoya l'affaire à l'Autorité de district pour adoption d'un nouveau plan; elle releva que la perte des bonnes terres exposées au sud ne pouvait être compensée par l'attribution d'une plus grande superficie orientée au nord.

La décision fut notifiée aux intéressés le 29 décembre.

c) Le troisième plan

23. Une fois de plus, l'Autorité de district n'arrêta pas de décision dans le délai légal. En revanche, elle commença l'examen d'un projet d'aménagement hydraulique intéressant certaines des parcelles allouées aux Erkner, ce qu'ils jugèrent inadmissible.

Ils s'adressèrent alors à la Commission régionale, le 30 novembre 1981, pour qu'elle se prononçât elle-même (article 73 § 2 de la loi générale sur la procédure administrative, paragraphe 55 ci-dessous).

Elle rejeta leur demande le 14 janvier 1982: l'Autorité de district avait pris diverses mesures pour préparer un nouveau plan, de sorte qu'elle ne portait pas la responsabilité du retard; quant à l'examen d'un projet d'aménagement hydraulique, on pouvait l'accepter à ce stade de la procédure.

24. Contre la décision de la Commission régionale, qui leur avait été communiquée le 21 janvier, les intéressés recoururent à la Commission suprême le 3 février; elle les débouta le 22 juin.

Le 15 juillet 1982, l'Autorité de district adopta un nouveau plan. Il prévoyait en particulier le drainage de certaines terres destinées aux Erkner, grâce à des installations communes supplémentaires; il fut publié le 27 juillet.

25. Le 23 août, les requérants l'attaquèrent devant la Commission régionale: d'après eux, lui non plus ne leur fournissait pas une compensation correspondant à l'opinion exprimée par la Commission suprême le 3 décembre 1980 (paragraphe 22 ci-dessus); en outre, ils mettaient en doute la qualification juridique d'installation commune donnée au projet d'amélioration.

Le 28 avril 1983, la Commission régionale accueillit le recours: elle modifia l'attribution de certains lots à la famille Erkner et à d'autres personnes, mais confirma et même étendit les projets de drainage élaborés par l'Autorité de district, jugeant légale l'introduction d'installations communes supplémentaires de ce type.

Les parties reçurent notification de la décision le 9 juin.

26. Tout en reconnaissant l'existence d'un progrès, les intéressés estimèrent que les exigences définies par la Commission suprême le 3 décembre 1980 (paragraphe 22 ci-dessus) ne se trouvaient pas encore entièrement remplies. Aussi exercèrent-ils derechef devant elle, le 20 juin 1983, un recours accompagné d'une expertise: ils se plaignaient de ce que la compensation comportât toujours trop de terrains humides et présentât d'autres inconvénients; en outre, ils contestaient la compétence de la Commission régionale pour ordonner de nouvelles installations communes et réclamaient une décision sur leur demande d'indemnité pour le préjudice subi depuis le transfert provisoire (paragraphe 20 ci-dessus).

Le 4 avril 1984, la Commission suprême rejeta l'appel comme non fondé: les avantages procurés par l'ensemble des mesures de remembrement prévalaient et ces mesures n'impliquaient plus un changement des méthodes de production; l'attribution fixée par la Commission régionale était donc conforme à la loi.

La décision fut notifiée aux requérants le 30 mai.

4. Les recours devant la Cour administrative

27. Après la mort de Johann Erkner le 22 juin 1983, sa fille et son gendre, Theresia et Josef Hofauer, assurèrent l'exploitation du domaine, y compris la part de Theresia, veuve de Johann.

28. Le 10 juillet 1984, les trois intéressés attaquèrent devant la Cour administrative la décision de la Commission suprême. Ils affirmaient ne pas avoir reçu une compensation légale en nature parce qu'il subsistait un déficit en parcelles exposées au sud, que l'on ne pouvait admettre l'octroi de terres humides à bonifier grâce à des installations communes complémentaires, au coût du reste non précisé, et qu'on ne leur avait pas alloué des lots d'une valeur spéciale, c'est-à-dire constructibles, situés près de leur ferme; en outre, il y avait violation de leur droit d'être entendus et le problème de l'indemnisation demeurait non résolu.

Par un arrêt du 19 mars 1985, notifié le 7 mai, la Cour administrative déclara le recours irrecevable dans la mesure où il émanait de Theresia Erkner, car cette dernière n'avait plus la qualité de partie, et pour non-épuisement des voies de recours quant à l'absence de décision sur l'indemnisation. Elle donna gain de cause aux deux

autres requérants pour le surplus et cassa donc la décision litigieuse. Elle souligna que, selon le droit en vigueur, des installations communes devaient être réglées dans les moindres détails, et notamment quant à leur prix de revient, au plus tard lors de l'adoption du plan de remembrement.

29. En exécution de cet arrêt, la Commission suprême annula, le 3 juillet 1985, le plan de remembrement élaboré par la Commission régionale en tant qu'il fixait la compensation accordée à la famille Hofauer. Elle indiqua dans sa décision, notifiée aux intéressés le 16 juillet, qu'il fallait attendre que fût tranchée la question des installations communes.

30. Le 18 juillet 1985, M. et Mme Hofauer saisirent à nouveau la Cour administrative. Ils alléguaient la violation de l'article 66 de la loi générale sur la procédure administrative, la Commission suprême n'ayant ni statué elle-même sur le fond (paragraphe 4) ni renvoyé la cause à la Commission régionale pour qu'elle le fit (paragraphe 2). La solution intermédiaire retenue - annuler la décision et suspendre en même temps la procédure - ne se trouvait pas couverte par la loi; celle-ci ne permettait pas de reprendre l'instance d'appel après l'adoption définitive d'un plan d'installations communes. Si la Commission suprême se prononçait sur leur appel après coup, plus aucun recours ne s'ouvrirait à eux quant aux autres griefs dont la Cour administrative n'avait pas eu à connaître le 19 mars 1985.

Cette dernière rejeta le recours le 12 septembre 1985; elle notifia son arrêt aux époux Hofauer le 8 novembre.

31. Dans l'intervalle, la Commission régionale avait rendu, le 24 octobre 1985, une nouvelle décision - communiquée aux intéressés le 31 octobre - par laquelle elle reconsidérait leur appel contre le dernier plan de remembrement, à savoir celui du 15 juillet 1982 (paragraphe 24 ci-dessus). Se conformant à l'arrêt antérieur de la Cour administrative, du 19 mars 1985 (article 63 § 1 de la loi sur la Cour administrative, paragraphe 28 ci-dessus), elle annula ledit plan pour inobservation des règles de procédure applicables à toute décision concernant une installation commune. Elle ajouta pourtant qu'il n'existait aucune raison d'abandonner le projet de drainage des parcelles humides attribuées aux Hofauer, car la Cour administrative n'avait pas jugé illégale en soi l'installation commune nécessaire à cette fin. L'Autorité de district devait donc maintenant ordonner les mesures et installations communes voulues et, après leur exécution, publier un nouveau plan de remembrement.

32. Auparavant, le 27 août 1985, M. et Mme Hofauer avaient invité l'Autorité de district à soustraire au remembrement une partie de leurs terres. Elle repoussa leur demande le 21 avril 1986 et la Commission régionale rejeta, le 3 juillet, le recours qu'ils avaient introduit le 7 mai. Le 25 août 1986, ils saisirent la Cour constitutionnelle; elle n'a pas encore statué (24 mars 1987).

33. La procédure relative aux mesures et installations communes demeurant pendante, il n'existe pour le moment aucun nouveau plan de remembrement.

Toutefois, l'Autorité de district enjoignit aux époux Hofauer, le 27 mai 1986, de tolérer la mise en place d'un système de drainage. Le 13 juin, ils attaquèrent cette décision devant la Commission régionale qui les débouta le 23 octobre 1986. Ils s'adressèrent ensuite, le 23 décembre 1986, à la Cour constitutionnelle; elle n'a pas, jusqu'ici, prononcé son arrêt.

5. La procédure relative à la demande d'indemnisation

34. Entre temps, l'Autorité de district était entrée en contact avec les intéressés au sujet de leur demande d'indemnité pour

préjudice subi depuis le transfert provisoire des parcelles, question soulevée en 1976, puis en 1978, 1982, 1984 et 1985. Elle désirait des éclaircissements quant à la somme réclamée, aux personnes ou organes visés et à la base légale, notant sur ce dernier point que la loi applicable en l'espèce, celle de 1911/1954, ne prévoyait pas de compensation pécuniaire.

Le 30 juillet 1985, l'avocat des requérants répondit que ses clients réclamaient 50.000 schillings par an à compter de 1970, date du transfert provisoire, soit un total de 750.000 schillings plus les intérêts. Précisant qu'il ne lui incombait pas de signaler à l'Autorité la loi pertinente, il se référait néanmoins à la décision sur le transfert provisoire: elle mentionnait expressément la possibilité de prétendre à une indemnité et indiquait comme garantie les biens de la majorité des propriétaires fonciers. La demande visait la privation de propriété; elle pourrait s'appuyer sur l'article 365 du code civil si aucune autre disposition ne pouvait jouer. Sans une indemnisation, il s'agirait d'une spoliation inconstitutionnelle et l'ensemble des opérations se trouverait entaché d'un vice de procédure radical exigeant le rétablissement de la situation initiale.

35. Le 26 septembre 1985, l'Autorité de district se déclara incompétente pour se prononcer sur la demande qui d'ailleurs lui semblait dépourvue de base légale.

Le 11 novembre, les requérants attaquèrent cette décision devant la Commission régionale, la taxant d'illégal. La loi elle-même confirmait la compétence des autorités agricoles en la matière. Aucune autre juridiction ne pouvait traiter la question d'un transfert provisoire irrégulier et de la réparation des dommages qui en résultaient. En relevant, dans sa décision du 10 août 1970 (paragraphe 13 ci-dessus), l'existence d'une garantie suffisante, l'Autorité avait voulu préciser que le transfert provisoire ne devait pas léser les requérants. Comme elle avait ordonné une "expropriation forcée" au moyen d'un "échange forcé", il lui fallait atténuer le préjudice et rechercher une compensation (Ausgleich).

36. Le 9 janvier 1986, la Commission régionale déclara l'appel irrecevable dans le chef de Mme Erkner, qui n'avait plus la qualité de partie (paragraphe 27-28 ci-dessus), et mal fondé dans celui des époux Hofauer. Leur réclamation ne pouvait s'appuyer sur la loi en vigueur: les autorités n'avaient compétence pour statuer sur des demandes d'indemnité que si pareille question représentait un élément nécessaire (unbedingt) des opérations agraires, ce qui n'était pas le cas. La Commission n'avait pas à déterminer si les requérants pouvaient ou non saisir les juridictions ordinaires.

Le 19 mars 1986, les époux Hofauer recoururent à la Cour constitutionnelle qui n'a pas encore statué (24 mars 1987).

II. La législation pertinente

1. En général

37. En Autriche, les compétences en matière de réforme agraire se répartissent entre la Fédération et les Länder: la législation portant sur les principes ressortit à la première, la législation d'application et la mise en oeuvre des lois aux seconds (article 12 § 1 n° 3 de la Constitution fédérale). Aux termes de l'article 12 § 2 de la Constitution fédérale, les décisions en dernière instance et à l'échelon du Land relèvent de commissions composées d'un "président, de magistrats, de fonctionnaires et d'experts"; "la commission qui se prononce en dernière instance est établie auprès du ministère fédéral compétent". "L'organisation, les fonctions et la procédure des commissions, ainsi que les principes d'organisation des autres autorités compétentes dans le domaine de la

réforme agraire, sont fixés par une loi fédérale." Celle-ci doit prévoir que l'administration ne saurait annuler ou modifier les décisions des commissions; elle ne peut exclure le recours à la commission régionale contre les décisions de l'autorité de première instance.

38. Dans ce cadre constitutionnel, le Parlement fédéral a adopté trois lois concernant les questions suivantes:

- i. les principes de droit applicables en matière de réforme agraire (loi fédérale sur les principes régissant l'aménagement des terres agricoles - Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951 -, dans sa version de 1977);
- ii. l'organisation des commissions de la réforme agraire et les principes d'organisation des autorités de première instance (loi fédérale sur les autorités agricoles - Agrarbehördengesetz 1950 -, dans sa version de 1974);
- iii. la procédure devant les autorités agricoles (loi fédérale sur la procédure agricole - Agrarverfahrensgesetz 1950 -, qui renvoie à la loi générale sur la procédure administrative).

2. Le remembrement des terres agricoles

39. En matière de remembrement des terres agricoles, les normes de base figurent dans la loi fédérale sur les principes régissant l'aménagement des terres agricoles. Les Länder ont traité dans des lois sur l'aménagement des terres agricoles (Flurverfassungs-Landesgesetze) les questions que leur a laissées le législateur fédéral.

40. En Haute-Autriche, le remembrement fait l'objet de la loi de 1979 sur l'aménagement des terres agricoles; elle a remplacé une législation de 1972 qui elle-même avait succédé à une loi de 1911, remise en vigueur en 1954. Cette dernière était applicable lors de l'engagement de la procédure litigieuse et le restera jusqu'à son achèvement.

41. Destiné à améliorer la structure de la propriété agricole et l'infrastructure de la zone concernée, le remembrement comprend l'adoption de mesures et installations communes ainsi qu'une redistribution des terres. Il comporte les phases suivantes:

- ouverture des opérations (articles 64 et suivants de la loi de 1911/1954);
- établissement de l'état d'occupation des sols en cause et évaluation de ceux-ci (articles 78-83);
- détermination des mesures et installations communes (articles 84-92);
- le cas échéant, transfert provisoire des terres (article 97);
- adoption du plan de remembrement (articles 97-110).

Aucune d'elles ne peut commencer avant qu'une décision définitive n'ait clôturé la précédente.

42. Décidée d'office, l'ouverture de la procédure sert à délimiter la zone de remembrement qui peut englober, outre des terres agricoles et forestières, d'autres parcelles offertes en vue de leur inclusion dans l'opération et le terrain nécessaire aux installations communes. Les propriétaires forment une association (Zusammenlegungsgemeinschaft) qui constitue une personne morale de droit public.

L'ouverture a pour effet de créer, pour toute la durée de la

procédure, des restrictions à l'usage des terres; tout changement d'affectation exige l'approbation de l'autorité agricole compétente.

43. Une fois la décision d'ouverture devenue définitive, l'autorité agricole dresse l'état d'occupation des terres et les apprécie. Sa décision (Besitzstandsausweis und Bewertungsplan) arrête leur valeur selon des critères précis énoncés dans la loi. Chacun des propriétaires parties à la procédure peut contester l'évaluation non seulement de ses propres biens-fonds, mais aussi de ceux des autres. Une fois définitive, la décision de l'autorité agricole les lie tous.

44. Des mesures communes, telles que l'amendement des sols et la modification du terrain ou du paysage, et des installations communes comme des chemins privés, des ponts et fossés, des canaux de drainage ou d'irrigation, sont ordonnées si elles apparaissent requises pour un accès convenable aux parcelles compensatoires et une exploitation efficace de celles-ci, ou si elles servent d'une autre manière le but de l'opération dans l'intérêt de la majorité des personnes concernées. Il peut s'agir aussi de la transformation, du déplacement ou de l'élimination d'installations existantes. Le tout donne lieu à une décision spécifique de l'autorité compétente (Plan der gemeinsamen Massnahmen und Anlagen), laquelle doit également régler la question des frais qui, en général, sont partagés entre les propriétaires.

45. L'article 97 de la loi du Land de 1911/1954 autorise un transfert provisoire des terres, même si quelques propriétaires s'y opposent, dans les conditions suivantes:

- il y a déjà eu un bornage des parcelles compensatoires prévues dans le projet de plan de remembrement;
- un retard dans la mise en oeuvre dudit plan pourrait causer un tort considérable aux propriétaires qui demandent le transfert;
- il existe des garanties suffisantes de compensation des inconvénients que pourraient subir les propriétaires défavorables au transfert.

Aux termes de l'article 97 § 5, aucun recours ne s'ouvre contre une décision de transfert provisoire prise par l'autorité administrative compétente. L'article 7 de la loi fédérale - postérieure - sur les autorités agricoles précise cependant que la Commission régionale statue en dernière instance sauf dans les cas où un appel est possible devant la Commission suprême (paragraphe 48 ci-dessous).

Le transfert provisoire a pour but essentiel d'assurer une exploitation rationnelle de la zone comprise dans l'opération de remembrement pendant la période intermédiaire. Les attributaires acquièrent la propriété des parcelles transférées, sous condition résolutoire: ils la perdent si le plan définitif de remembrement ne confirme pas l'attribution (Eigentum unter auflösender Bedingung).

46. A l'issue de la procédure, l'autorité agricole compétente adopte le plan de remembrement (Zusammenlegungsplan) qui, depuis 1977, doit être publié au plus tard trois ans après la décision définitive de transfert provisoire des parcelles (article 7a § 4 de la loi fédérale sur la procédure agricole). Il s'agit d'un acte administratif qui s'accompagne de cartes et d'autres renseignements techniques; son rôle le plus important consiste à déterminer la compensation due aux propriétaires parties à la procédure. A cet égard, la loi du Land prévoit notamment les règles suivantes:

- "En fixant les diverses compensations en terres, il y a lieu de tenir compte des désirs des personnes directement concernées, dans la mesure où on le peut sans enfreindre une disposition de la loi ni porter atteinte aux intérêts publics majeurs auxquels peut répondre le remembrement" (article 91 § 1);

- "Tout propriétaire dont les terres se trouvent incluses dans l'opération de remembrement (...) a droit à une compensation, selon [leur] valeur (...), en terres soumises à [cette même] opération" (article 27 § 1);

- "Nul ne peut se voir attribuer contre son gré des parcelles compensatoires qu'il ne saurait exploiter sans changer l'emplacement de sa ferme ou sans modifier substantiellement la nature de son exploitation" (article 28 § 1).

Un décret d'application (Zusammenlegungsverordnung), qui remonte lui aussi à 1911, précise de son côté

- que le rapport valeur/surface des parcelles compensatoires doit être le même que pour les terres transférées ou à transférer (article 108);

- qu'il faut en général respecter les proportions de vergers, de champs et de prairies (article 109);

- que les parcelles compensatoires doivent, autant que possible, être contiguës et délimitées de manière à faciliter l'exploitation et avoir la même orientation que les parcelles cédées ou à céder (article 110);

- que leur longueur doit être proportionnée à leur largeur (article 110);

- que la distance moyenne entre elles et la ferme ne doit pas, en principe, excéder celle qui sépare la ferme des parcelles transférées ou à transférer (article 114).

47. S'il existe une différence de valeur ne dépassant pas 5 % du droit à compensation, une indemnité peut la redresser (articles 27 § 2 et 29 § 2 de la loi du Land).

La législation du Land ne prévoit pas de dédommagement pour le préjudice subi, avant l'entrée en vigueur d'un plan définitif de remembrement, par les propriétaires qui ont contesté avec succès la légalité de la compensation reçue.

3. Les autorités agricoles

48. En Haute-Autriche, l'organe appelé à se prononcer en première instance est l'Autorité agricole de district, de caractère purement administratif. Les autorités supérieures sont la Commission régionale, établie auprès du Bureau du gouvernement du Land (Amt der Landesregierung), puis la Commission suprême qui se trouve auprès du ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft).

Les décisions (Bescheide) de l'Autorité de district peuvent donner lieu à un appel (Berufung) devant la Commission régionale. Celle-ci statue en dernier ressort sauf si elle a modifié la décision en cause et si le litige concerne l'une des questions énumérées à l'article 7 § 2 de la loi fédérale sur les autorités agricoles, telle la légalité de la compensation dans l'hypothèse d'un remembrement; en pareil cas, un recours s'ouvre devant la Commission suprême.

En droit autrichien, on considère les commissions de la réforme agraire comme des organes mixtes (Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag) constituant une sorte de "tribunaux administratifs spécialisés".

49. La Commission régionale compte huit membres, tous nommés par le gouvernement du Land (article 5 §§ 2 et 4 de la loi fédérale sur les autorités agricoles):

- un fonctionnaire du Land, ayant une formation juridique (rechtskundig), en tant que président;
- trois magistrats;
- un fonctionnaire du Land, ayant une formation juridique et de l'expérience en matière de réforme agraire, en tant que rapporteur;
- un haut fonctionnaire du Land (Landesbeamter des höheren Dienstes) ayant l'expérience des questions agronomiques;
- un haut fonctionnaire du Land ayant l'expérience des questions forestières;
- un expert agricole au sens de l'article 52 de la loi générale sur la procédure administrative.

50. A la Commission suprême siègent également huit membres, à savoir (article 6 §§ 2 et 4 de la loi fédérale sur les autorités agricoles):

- un haut fonctionnaire, ayant une formation juridique, du ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, en tant que président;
- trois membres de la Cour suprême;
- un haut fonctionnaire du ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, ayant une formation juridique et de l'expérience en matière de réforme agraire, en tant que rapporteur;
- un haut fonctionnaire du ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, ayant l'expérience des questions agronomiques;
- un haut fonctionnaire du ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, ayant l'expérience des questions forestières;
- un expert agricole au sens de l'article 52 de la loi générale sur la procédure administrative.

Les membres magistrats sont désignés par le ministre fédéral de la Justice, les autres par le ministre fédéral de l'Agriculture et des Forêts.

51. L'article 52 de la loi générale sur la procédure administrative, mentionné aux articles 5 § 2 et 6 § 2 de la loi fédérale sur les autorités agricoles, se lit ainsi:

"1. Si une expertise se révèle nécessaire, l'autorité fait appel aux experts officiels (Amtssachverständige) attachés à elle ou mis à sa disposition.

2. A titre exceptionnel cependant, elle peut consulter et assermenter d'autres personnes compétentes comme experts, si aucun expert officiel n'est disponible ou si cela s'impose au vu des circonstances propres à l'affaire. (...)"

52. Le mandat, renouvelable, des membres des commissions de la réforme agraire est de cinq ans (article 9 § 1 de la loi fédérale sur les autorités agricoles). Il s'achève avant son terme légal, notamment, si les conditions exigées pour la nomination ne se trouvent plus réunies (article 9 § 2). Tout membre peut, à sa demande, se voir relevé de ses fonctions pour des raisons de santé ou des motifs d'ordre professionnel qui l'empêchent de s'acquitter convenablement de ses tâches (article 9 § 3). La suspension d'un membre magistrat ou fonctionnaire par décision d'une juridiction disciplinaire entraîne la suspension de ses fonctions de membre de la Commission de la réforme agraire (article 9 § 4).

53. Les membres desdites commissions exercent leurs fonctions à titre indépendant; ils ne sont soumis à aucune instruction (articles 8 de la loi fédérale sur les autorités agricoles et 20 § 2 de la Constitution fédérale). L'administration ne peut ni annuler ni amender leurs décisions (articles 8 de la loi fédérale et 12 § 2 de la Constitution fédérale, paragraphe 37 ci-dessus), lesquelles peuvent être attaquées devant la Cour administrative (article 8 de la loi fédérale).

54. L'organisation décrite ci-dessus résulte d'un changement législatif intervenu en 1974 à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, de la même année.

Aux yeux de la Cour constitutionnelle, sous l'empire de la loi de 1950 les commissions de la réforme agraire ne pouvaient passer pour des tribunaux indépendants et impartiaux au sens de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention: parmi leurs membres figuraient à l'époque un ministre du gouvernement fédéral (Commission suprême) ou du gouvernement d'un Land (Commission régionale) et les pouvoirs publics compétents pouvaient révoquer les autres à tout moment (arrêt du 19 mars 1974, Erkenntnis und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes, 1974, vol. 39, n° 7284, pp. 148-161).

La nouvelle législation a exclu des commissions tout membre d'un gouvernement, introduit des dispositions régissant le mandat et la révocation des membres et créé la possibilité de saisir la Cour administrative (articles 5 § 2, 6 § 2, 8 et 9 de la loi fédérale de 1974 sur les autorités agricoles).

4. La procédure devant les commissions de la réforme agraire

55. La procédure devant les commissions de la réforme agraire obéit à la loi fédérale sur la procédure agricole (paragraphe 38 ci-dessus), dont l'article 1er précise que la loi générale sur la procédure administrative s'applique, sauf un article sans pertinence en l'espèce et sous réserve des modifications et compléments prévus par la loi fédérale.

Les commissions assument la responsabilité de la conduite de la procédure (article 39 de la loi générale sur la procédure administrative). Aux termes de l'article 9 §§ 1 et 2 de la loi fédérale, elles statuent après une audience non publique. Y assistent, sauf exception, les parties; elles peuvent consulter le dossier (article 17 de la loi générale sur la procédure administrative) et comparaître en personne ou se faire représenter (article 9 § 3 de la loi fédérale). Le président peut convoquer des témoins et, pour recueillir des renseignements, des fonctionnaires qui ont participé à la décision de première instance et à sa préparation (article 9 § 5).

L'audience commence par un exposé du rapporteur; la commission clarifie ensuite l'objet du litige en entendant parties et témoins et en examinant en détail (eingehend) la situation juridique et économique (article 10 § 2). Elle procède sur la base des faits établis par l'organe inférieur, mais peut aussi charger d'un complément d'instruction ce même organe ou un ou plusieurs de ses propres membres (article 10 § 1). Les parties doivent pouvoir prendre connaissance du résultat de l'instruction (Beweisaufnahme) et présenter leurs observations (article 45 § 3 de la loi générale sur la procédure administrative).

Les commissions délibèrent et votent en l'absence des parties: après avoir discuté des résultats des débats, le rapporteur formule des conclusions (Antrag); ceux qui veulent en proposer d'autres (Gegen- und Abänderungsanträge) doivent les motiver (article 11 § 1 de la loi fédérale). Le président fixe l'ordre de mise aux voix des

diverses conclusions (ibidem). Le rapporteur vote le premier, suivi par les magistrats puis par les autres membres, y compris le président qui vote le dernier et dont la voix est prépondérante s'il y a partage (article 11 § 2).

En cas d'appel interjeté dans le délai légal de deux semaines (article 7 § 3) et reconnu recevable, la commission compétente casse la décision attaquée et renvoie l'affaire à l'organe inférieur si elle estime l'établissement des faits à tel point défectueux qu'une nouvelle audience se révèle inévitable; autrement, elle statue elle-même sur le fond (article 66 §§ 2 et 4 de la loi générale sur la procédure administrative); elle peut modifier ladite décision, qu'il s'agisse du dispositif ou des motifs (article 66 § 4).

Les commissions doivent se prononcer sans retard (ohne unnötigen Aufschub) et au maximum six mois après leur saisine (article 73 § 1). Si les parties ne reçoivent pas communication de la décision (Erkenntnis) dans ce délai, elles peuvent s'adresser à l'autorité supérieure, à laquelle il incombe de trancher (article 73 § 2). Dans l'hypothèse d'une défaillance de cette dernière, la compétence échoit, sur demande de l'intéressé, à la Cour administrative (articles 132 de la Constitution fédérale et 27 de la loi sur la Cour administrative).

Motivées, les décisions des commissions doivent résumer avec clarté (klar und übersichtlich) le résultat de la procédure d'enquête, l'appréciation des moyens de preuve et, sur la base de ces données, la réponse fournie au problème juridique qui se pose (articles 58 § 2 et 60 de la loi générale sur la procédure administrative). Elles sont notifiées aux parties; toutefois, la commission peut opter pour le prononcé immédiat (article 13 de la loi fédérale).

5. Les recours devant les Cours constitutionnelle et administrative

56. Les décisions des commissions de la réforme agraire peuvent être contestées devant la Cour constitutionnelle. Celle-ci recherche s'il y a eu atteinte à un droit garanti au requérant par la Constitution ou application d'un arrêté (Verordnung) contraire à la loi, d'une loi contraire à la Constitution ou d'un traité international incompatible avec le droit autrichien (rechtswidrig) (article 144 de la Constitution fédérale).

57. Par dérogation à la règle de principe de l'article 133 n° 4 de la Constitution fédérale, l'article 8 de la loi fédérale sur les autorités agricoles ouvre contre ces mêmes décisions un recours devant la Cour administrative. Elle peut être saisie avant ou après la Cour constitutionnelle, qui lui renvoie l'affaire si le requérant l'y invite et si elle conclut à l'absence de violation du droit invoqué (article 144 § 3 de la Constitution fédérale).

Selon l'article 130 de la Constitution fédérale, la Cour administrative connaît des requêtes qui allèguent l'illégalité d'un acte (Bescheid) administratif, celle de l'exercice de la contrainte (Befehls- und Zwangsgewalt) contre une personne ou un manquement de l'autorité compétente à son obligation de décider. Elle examine en outre les recours introduits contre les décisions d'organes mixtes - telles les commissions de la réforme agraire -, lorsque la loi l'y habilite (paragraphe 48 et 54 ci-dessus).

Si elle ne rejette pas le recours pour défaut de fondement, elle annule la décision attaquée; elle ne se prononce sur le fond que si l'autorité compétente a failli à son devoir de statuer (article 42 § 1 de la loi sur la Cour administrative, Verwaltungsgerichtshofgesetz).

Lorsqu'il lui incombe de contrôler la légalité d'un acte administratif ou de la décision d'un organe mixte, la Cour tranche sur la base des faits établis par l'autorité dont il s'agit et sous l'angle des seuls griefs présentés, sauf en cas d'incompétence de ladite autorité ou de

violation de règles de procédure (article 41 de la loi sur la Cour administrative). A ce sujet, la loi apporte une précision: la Cour annule l'acte attaqué, pour infraction à pareille règle, quand les faits tenus par l'administration pour établis se trouvent, sur un point capital, démentis par le dossier, qu'il échet de les compléter sur un tel point et qu'il y a inobservation de règles dont l'application correcte aurait pu conduire à une décision différente (article 42 § 2, alinéa 3), de la loi précitée).

Si en cours d'examen apparaissent des motifs inconnus jusqu'alors des parties, la Cour doit entendre celles-ci et, au besoin, suspendre la procédure (article 41 § 1).

La procédure consiste pour l'essentiel en un échange de mémoires (article 36), suivi, sous réserve de quelques hypothèses énumérées dans la loi, d'une audience contradictoire et, en principe, publique (articles 39 et 40).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

58. Dans leur requête du 3 avril 1979 à la Commission (n° 9616/81), Johann et Theresia Erkner alléguaient notamment la violation de leur droit à un examen de leur cause dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, et de leur droit de propriété tel que le protégeait l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Ils prétendaient en outre n'avoir pas bénéficié d'un procès équitable et invoquaient les articles 8 et 14 (art. 8, art. 14) de la Convention, mais depuis lors ils n'ont pas insisté là-dessus.

Après le décès de Johann Erkner le 22 juin 1983, son exploitation a été reprise par sa fille et son gendre, Theresia et Josef Hofauer. Désormais seuls propriétaires, ils ont, en tant que successeurs des requérants, exprimé le souhait de voir l'instance se poursuivre. Le 8 mars 1984, la Commission a décidé d'accéder à leur demande. Quant à Theresia Erkner, elle a voulu continuer de participer à la procédure en qualité de requérante.

59. La Commission a retenu la requête le 9 mars 1984. Dans son rapport du 24 janvier 1986 (article 31 de la Convention) (art. 31), elle arrive à la conclusion qu'il y a eu infraction à l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention (unanimité) et à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (onze voix contre une).

Le texte intégral de son avis et des deux opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

60. A l'audience du 20 octobre 1986, la Cour a été invitée

- par le Gouvernement, "à dire qu'en l'espèce les dispositions de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), n'ont pas été violées et que dès lors les faits de la cause ne révèlent aucun manquement de la République d'Autriche aux exigences de la Convention";

- par le délégué de la Commission, "à confirmer l'avis" de celle-ci selon lequel "il y a eu violation et de l'article 6 (art. 6) de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1)".

De son côté, le conseil des requérants s'est référé à son mémoire du 18 août 1986. Il y priait la Cour, notamment, de suivre l'avis de la Commission et "de reconnaître la République d'Autriche coupable (..) d'une infraction aux Droits de l'Homme".

EN DROIT

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

61. Les requérants allèguent que leur cause n'a pas été entendue dans un "délai raisonnable", que les commissions de la réforme agraire ne constituaient pas des tribunaux indépendants et impartiaux et que la Commission régionale a siégé en mars 1986 à huis clos. Ils s'appuient sur l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, aux termes duquel

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)".

Le Gouvernement conclut à l'absence de toute violation. La Commission, elle, estime que la durée de la procédure a dépassé le "délai raisonnable"; elle ne se prononce pas sur les autres aspects de la thèse des intéressés.

1. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 (art. 6-1)

62. Les plans de remembrement agricole de Forstern-Pöndorf concernaient entre autres les biens-fonds des familles Erkner et Hofauer, qui leur furent pris en échange de terres que d'autres propriétaires possédaient auparavant. Les requérants ont contesté - et contestent toujours - la légalité de la compensation obtenue. Toute décision, favorable ou défavorable, des autorités saisies affectait, affecte ou affectera par conséquent leurs droits de propriété. Partant, l'issue de la procédure incriminée est "déterminante pour des droits et obligations de caractère privé" (arrêts Ringeisen du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 39, § 94, et Sramek du 22 octobre 1984, série A n° 84, p. 17, § 34), de sorte que l'article 6 § 1 (art. 6-1) s'applique en l'espèce; le Gouvernement l'admet du reste.

2. Sur l'observation de l'article 6 § 1 (art. 6-1)

a) Tribunal "indépendant et impartial" - "publiquement"

63. Devant la Cour, les requérants ont mentionné le caractère non public des audiences de la Commission régionale en mars 1986; ils ont, en outre, discuté l'indépendance et l'impartialité des commissions de la réforme agraire. Quant au second point ils invoquent, sur la base des organigrammes du ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts et du Bureau du gouvernement du Land de Haute-Autriche, l'existence de liens hiérarchiques entre les membres fonctionnaires, la participation aux votes de fonctionnaires chargés de préparer des expertises et la brièveté du mandat (cinq ans).

Il s'agit là de griefs nouveaux: non soulevés en tant que tels devant la Commission européenne des Droits de l'Homme, ils ne portent pas sur des faits qu'elle a constatés dans le cadre tracé par sa décision de recevabilité. Dès lors, la Cour n'a pas compétence pour les examiner (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt Bozano du 18 décembre 1986, série A n° 111, p. 27, § 62).

b) "Délai raisonnable"

i. La période à considérer

64. En matière civile, le "délai raisonnable" de l'article 6 § 1 (art. 6-1) a d'ordinaire pour point de départ la saisine du "tribunal" (voir, en dernier lieu, l'arrêt Deumeland du 29 mai 1986, série A n° 100, p. 26, § 77); on conçoit cependant que dans certaines hypothèses il puisse commencer plus tôt (arrêt Golder du

21 février 1975, série A n° 18, p. 15, § 32).

En l'occurrence, les requérants se sont adressés aux juridictions compétentes après le 4 avril 1973, quand la décision de transfert provisoire prise le 10 août 1970 leur eut été communiquée (paragraphe 13-18 ci-dessus). Cependant, ils avaient formulé leurs objections devant l'Autorité de district elle-même dès le mois d'août 1970, sans que la date précise ait pu être établie (paragraphe 12 ci-dessus). La Cour accepte d'en déduire, avec la Commission, que la "contestation" à trancher a éclaté vers le 10 août 1970, marquant le début de la période à considérer (voir, mutatis mutandis, l'arrêt König du 28 juin 1978, série A n° 27, p. 33, § 98).

65. Quant au terme de celle-ci, le Gouvernement a plaidé devant la Commission qu'en parlant de décision (determination) sur des droits de caractère civil, l'article 6 § 1 (art. 6-1) ne vise pas nécessairement un jugement ou arrêt définitif. Or il y aurait eu d'abord une désignation provisoire des parcelles à attribuer aux requérants, puis une série de décisions qui auraient progressivement amélioré la situation des intéressés.

Pas plus que la Commission, la Cour ne peut souscrire à cette thèse. Selon sa jurisprudence constante relative à l'application de l'article 6 § 1 (art. 6-1), le délai dont il échet de contrôler le caractère raisonnable couvre l'ensemble de la procédure en cause, y compris les instances de recours (voir notamment l'arrêt Deumeland précité, ibidem. Partant, il s'étend jusqu'à la décision vidant la "contestation" (arrêt Guincho du 10 juillet 1984, série A n° 81, p. 13, § 29).

En l'occurrence, la procédure demeure pendante. Par conséquent, la durée à examiner dépasse déjà seize ans et demi (10 août 1970 - 24 mars 1987).

ii. Les critères applicables

66. 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 le degré de complexité de l'affaire, le comportement des requérants et celui des autorités compétentes (voir notamment les arrêts Buchholz du 6 mai 1981, série A n° 42, pp. 15-16, § 49, et Zimmermann et Steiner du 13 juillet 1983, série A n° 66, p. 11, § 24).

67. Tout remembrement foncier constitue, par nature, un processus complexe. L'évaluation correcte des parcelles à céder et à recevoir en échange figure d'ordinaire, et très légitimement, au centre des préoccupations des propriétaires. Les difficultés inhérentes à pareille estimation se trouvent souvent accrues par l'attachement traditionnel de l'agriculteur à ses champs et à ses prés. En outre, il s'agit d'une opération visant à augmenter la rentabilité des exploitations et à développer l'infrastructure de la zone concernée; elle touche donc aux intérêts non seulement des particuliers, mais aussi de la collectivité tout entière.

Le remembrement incriminé visait de nombreuses personnes, dont trente-huit propriétaires, et couvrait 266 hectares (paragraphe 9 ci-dessus). Dès l'adoption des premières mesures, les requérants ont affirmé qu'il leur fallait troquer des domaines d'excellente qualité contre des lots médiocres (paragraphe 12 ci-dessus). Il y avait là, pour l'essentiel, un point de fait, à éclaircir en recueillant les données pertinentes telles que la surface des terres, leur destination, leur productivité, leur situation géographique, etc. Cependant, après les recours - couronnés de succès - des Erkner et des Hofauer, il incombait aux autorités compétentes d'établir un nouveau plan. Sans doute n'avaient-elles pas - le Gouvernement l'admet - à retourner à leur point de départ, mais il leur fallait entendre au

préalable chacun des propriétaires en cause.

L'application de la loi semble donc avoir soulevé des questions de fait d'une complexité considérable.

68. Selon le Gouvernement, les requérants se sont évertués à empêcher ou retarder une décision quant au fond, notamment en exerçant tous les recours qui s'offraient à eux. En particulier, ils auraient eu le tort de s'adresser à plusieurs reprises à la juridiction supérieure, interrompant ainsi les travaux de l'organe inférieur.

La Cour ne souscrit pas à cette thèse.

Elle rappelle d'abord que d'après sa jurisprudence constante, on ne saurait reprocher à un requérant d'avoir tiré pleinement parti des voies de recours que lui ouvrait le droit interne (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Eckle du 15 juillet 1982, série A n° 51, p. 36, § 82). Or en l'occurrence, la Commission le souligne à juste titre, les recours utilisés ont en général abouti (paragraphe 17, 20, 21, 22, 25, 28 et 31 ci-dessus).

Quant aux demandes invitant la juridiction supérieure à statuer aux lieu et place de l'autorité immédiatement compétente, la loi permettait aux requérants de les introduire après expiration d'un délai de six mois (paragraphe 55 ci-dessus). Or ils ont attendu chaque fois bien davantage - un an, sept mois et dix-neuf jours; huit mois et vingt-deux jours; onze mois et un jour (paragraphe 21, 22 et 23 ci-dessus) - et un seul de leurs recours a échoué, car l'autorité inférieure avait arrêté certaines mesures et ne portait pas, selon la juridiction supérieure, la responsabilité du retard (paragraphe 23 et 24 ci-dessus).

Il n'en demeure pas moins que certaines de leurs démarches ultérieures, plutôt déconcertantes, doivent avoir contribué à prolonger la procédure, à savoir leur opposition à l'installation d'un système de drainage et leur demande de soustraire au remembrement une partie de leurs terres (paragraphe 25, 26, 32 et 33 ci-dessus). De toute manière, le comportement des requérants constitue un fait objectif, non imputable à l'Etat défendeur et qui entre en ligne de compte pour trancher la question de savoir s'il y a eu ou non dépassement du délai raisonnable de l'article 6 § 1 (art. 6-1) (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Eckle précité, p. 36, § 82).

69. Quant aux autorités compétentes, la Cour relève qu'elles avaient, conformément à la loi, déclenché d'office l'opération et que la charge de son déroulement leur incombait (paragraphe 42 et 55 ci-dessus). En outre et surtout, elles avaient décidé dès août 1970 le transfert provisoire des biens-fonds concernés (paragraphe 13 à 18 ci-dessus). Partant, elles devaient témoigner d'une diligence spéciale. Le législateur autrichien reconnaît du reste lui-même l'existence d'une telle obligation: il a maintenu en matière de remembrement la règle générale exigeant une décision dans les six mois (paragraphe 55 ci-dessus) et a prescrit en 1977 qu'un plan de remembrement doit être publié au plus tard trois ans après la décision définitive sur le transfert provisoire (paragraphe 46 ci-dessus).

Or plusieurs délais constatés en l'espèce ne s'accordent pas avec ladite obligation. Il s'agit, d'abord, de la procédure de recours contre le transfert provisoire. Même si, comme le Gouvernement le laisse entendre, les requérants portent une certaine responsabilité dans le retard à leur notifier la décision de transfert (paragraphe 13 ci-dessus), on a peine à comprendre qu'il ait fallu pour cela presque deux ans et huit mois. La remarque vaut aussi, au moins en partie, pour la procédure d'appel qui suivit et qui se termina le 25 novembre 1975 (paragraphe 14-17 ci-dessus): elle aurait pu, la Commission le relève à juste titre, s'achever plus tôt si les autorités agricoles avaient accepté la décision de la Cour

administrative, du 21 septembre 1973, confirmant l'existence d'un droit d'appel. Leur refus rendit nécessaire un second arrêt de ladite Cour (23 juin 1975); il n'intervint que plus d'un an et neuf mois après le premier.

En revanche, la Cour ne juge pas anormale la durée des instances de recours relatives aux deux premiers plans de remembrement - environ douze et onze mois respectivement (3 juin 1976 - 31 mai 1977 et 22 janvier - 29 décembre 1980, paragraphes 20-22 ci-dessus) -, mais il en va autrement de la procédure déclenchée par le recours contre le troisième plan; elle s'étendit sur près de deux ans et onze mois (23 août 1982 - 16 juillet 1985, paragraphes 25-29 ci-dessus). Ses différentes phases peuvent ne pas être démesurées si on les examine séparément, mais leur longueur globale est certainement excessive.

Ce qui frappe pourtant le plus est le temps qu'il a ou aura fallu aux autorités compétentes pour adopter et publier un nouveau plan après l'annulation du précédent: plus de deux ans et six mois pour le deuxième (31 mai 1977 - 18 décembre 1979, paragraphes 20-21 ci-dessus), un an et sept mois environ pour le troisième (29 décembre 1980 - 27 juillet 1982, paragraphes 22 et 24 ci-dessus), plus d'un an et quatre mois pour le quatrième que l'on attend encore (31 octobre 1985 - 24 mars 1987, paragraphe 31 ci-dessus). On ne saurait s'accommoder de tels délais.

70. Au total, la procédure litigieuse a déjà pris plus de seize ans et demi (paragraphe 65 ci-dessus). Pareille durée se révèle déraisonnable dans les circonstances de la cause, compte tenu notamment de la diligence particulière que commandait le transfert provisoire des terres. Sans doute l'affaire n'était-elle pas des plus simples et la responsabilité de certaines lenteurs pèse-t-elle sur les requérants eux-mêmes, mais divers retards n'en demeurent pas moins imputables aux autorités saisies. Accumulés et combinés, ils ont entraîné un dépassement du délai raisonnable dont l'article 6 § 1 (art. 6-1) exige le respect.

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

71. Selon les requérants, le transfert provisoire de leurs terres en 1970 a porté atteinte à leur droit de propriété: ils n'auraient toujours pas reçu la compensation en biens-fonds à laquelle leur donnerait droit la législation du Land et auraient subi, de ce fait, une "perte annuelle de récolte" de 50.000 schillings pour la période de 1971 à 1984 et de 30.000 schillings depuis lors. Ils allèguent la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), aux termes duquel

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

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

Le Gouvernement combat cette thèse; la Commission, elle, y adhère en substance.

72. Il y a eu sans conteste ingérence dans le droit de propriété des requérants tel que le garantit l'article 1 du Protocole (P1-1) (arrêt Marckx du 13 juin 1979, série A n° 31, p. 27, § 63): le 10 août 1970, leurs terres ont été attribuées à d'autres propriétaires, parties à l'opération de remembrement, ou utilisées pour des mesures ou installations communes, sans qu'ils aient obtenu jusqu'à présent, par une décision définitive, la compensation en

nature prescrite par la législation du Land (paragraphe 13, 18, 20, 22, 25, 28, 29, 31 et 33 ci-dessus).

73. Reste à savoir si cette ingérence enfreint l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

Il "contient trois normes distinctes": la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère 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 le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. La Cour doit examiner l'applicabilité des deux dernières avant de se prononcer sur l'observation de la première. 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'atteintes au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, en dernier lieu, l'arrêt AGOSI du 24 octobre 1986, série A n° 108, p. 17, § 48).

74. La Cour relève d'abord que les autorités autrichiennes n'ont procédé ni à une expropriation formelle ni à une expropriation de fait (arrêt Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, §§ 62-63): le transfert réalisé en août 1970 revêt un caractère provisoire; seule le rendra irrévocable l'entrée en vigueur d'un plan de remembrement (paragraphe 45 ci-dessus). Les intéressés pourront donc récupérer leurs biens-fonds si le plan définitif ne confirme pas la distribution effectuée au stade antérieur de la procédure. On ne saurait dès lors les considérer comme définitivement "privés de leur propriété", au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 (P1-1).

D'un autre côté, le transfert provisoire avait pour but principal non de limiter ou contrôler l'"usage" des terres (second alinéa de l'article 1) (P1-1), mais de restructurer rapidement la zone de remembrement en vue d'une exploitation améliorée et rationnelle par les "propriétaires provisoires" (paragraphe 45 ci-dessus). Il faut donc l'examiner au regard de la première phrase du premier alinéa.

75. Aux fins de ce texte, 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 précité, p. 26, § 69).

76. Il importe de rappeler d'abord que plus de seize ans se sont déjà écoulés depuis le transfert provisoire (10 août 1970 - 24 mars 1987, paragraphe 13 ci-dessus), sans que les requérants aient reçu, en vertu d'un plan définitif de remembrement, la compensation en terres prévue par la loi.

D'après le Gouvernement, la durée de la procédure ne saurait entrer en ligne de compte sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) si la Cour l'a déjà déclarée contraire à l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention. Pareille thèse ne cadre pas avec la jurisprudence de la Cour, d'où il ressort qu'un seul et même fait peut se heurter à plus d'une disposition de la Convention et des Protocoles (voir par exemple l'arrêt Airey du 9 octobre 1979, série A n° 32, p. 17, §§ 31-33). En outre, le grief présenté au titre de l'article 6 § 1 (art. 6-1) se distingue de celui qui a trait à l'article 1 du Protocole (P1-1). Dans le premier cas, il s'agissait de déterminer si la procédure de remembrement avait dépassé le "délai raisonnable", tandis que dans le second sa durée, excessive ou non, entre en ligne de compte, avec d'autres éléments, pour déterminer si le transfert litigieux se conciliait avec la garantie du droit de propriété.

77. Il y a lieu de relever aussi que la législation pertinente du Land n'a pas permis de reconsidérer le transfert provisoire malgré le succès des recours des requérants contre les plans de remembrement. Elle ne ménage pas non plus la possibilité d'indemniser les requérants du préjudice qu'il leur aurait causé par l'échange forcé de leurs terres contre d'autres, de moindre qualité (paragraphe 34-36 et 47 ci-dessus).

78. La Cour ne méconnaît pas pour autant la préoccupation du législateur. En autorisant pareil transfert à un stade précoce de l'opération de remembrement, il entend assurer, dans l'intérêt des propriétaires en général et de la collectivité, l'exploitation continue et économique des terres dont il s'agit. En outre, si les requérants ont perdu leurs terres par suite du transfert décidé en 1970, ils en ont reçu à la place même si elles ne les satisfont pas. Cependant, le système applicable se caractérise par une certaine rigidité: il n'offre aucun moyen de modifier, avant l'entrée en vigueur d'un plan de remembrement, la situation des propriétaires ou de les dédommager du tort qu'ils peuvent avoir subi jusqu'à l'attribution définitive de la compensation légale en biens-fonds.

79. Les circonstances de la cause révèlent, dès lors, une rupture de l'équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général: les requérants, qui demeurent dans l'incertitude quant au sort définitif de leur propriété, se sont vu imposer une charge disproportionnée. Il n'y a pas lieu, à ce stade, de rechercher s'ils ont réellement souffert un préjudice (arrêt Sporrang et Lönnroth précité, p. 28, § 73).

80. La Cour conclut donc à l'existence d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

81. Au titre de la période allant de 1971 à 1986, les requérants demandent une indemnité de 760.000 schillings pour dommage matériel et le remboursement de leurs frais d'avocats, qu'ils chiffrent à 582.099 schillings 10.

Ni le Gouvernement ni la Commission ne se sont encore prononcés. Partant, la question ne se trouve pas en état; il échet de la réserver et de fixer la procédure ultérieure, en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et les requérants (article 53 §§ 1 et 4 du règlement).

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention quant au respect du délai raisonnable;

2. Dit qu'elle n'a pas compétence pour connaître des autres griefs soulevés par les requérants sur le terrain de cette disposition;

3. Dit qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);

4. Dit que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) de la Convention ne se trouve pas en état;

en conséquence,

a) la réserve en entier;

b) invite le Gouvernement à lui adresser par écrit, dans le délai de deux mois à compter de ce jour, ses observations sur la question et notamment à lui donner connaissance de tout accord qu'il pourrait

conclure avec les requérants;

c) réserve la procédure ultérieure et délègue à son président le soin de la fixer au besoin.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 23 avril 1987.

Signé: Rolv RYSSDAL
Président

Signé: Marc-André EISSEN
Greffier