

En l'affaire Poiss*,

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 17/1986/115/163. 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 (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° 9816/82) dirigée contre la République d'Autriche et dont M. Léopold Poiss de même que ses enfants Josef et Anna, tous ressortissants autrichiens, avaient saisi la Commission en 1982 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 (art. 6-1) de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

2. En réponse à l'invitation prescrite à l'article 33 § 3 d) du règlement, les requérants - à l'exception de M. Léopold Poiss, décédé le 30 avril 1984 - ont exprimé le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et ont désigné leur conseil (article 30).

Le 28 mai 1986, le président de la Cour a autorisé ledit conseil à employer la langue allemande (article 27 § 3).

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).

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. 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 président de la Cour a
décidé, le 25 septembre, que la procédure orale s'ouvrirait le 20 ou
21 octobre 1986, aussitôt après la fin des audiences relatives à
l'affaire Erkner et Hofauer.

Le 6 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 20 octobre, 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.

Le 30 décembre 1986, Me Proksch a déposé au greffe un document
précisant sur un point les demandes de satisfaction équitable de ses
clients.

EN FAIT

7. Les requérants, Leopold Poiss - décédé le 30 avril 1984 - et
ses enfants Josef et Anna, sont des agriculteurs autrichiens établis à

Palterndorf en Basse-Autriche. Ils se plaignent des opérations de remembrement (Zusammenlegungsverfahren) de leurs terres.

I. Les circonstances de l'espèce

1. Les opérations de remembrement

8. Le 13 septembre 1965, l'autorité agricole de district (Agrarbezirksbehörde, "l'Autorité de district") de Basse-Autriche publia un plan de remembrement qu'elle avait adopté le 1er septembre. Dès le 22 avril 1963, elle avait ordonné le transfert provisoire des parcelles concernées. L'opération visait 530 personnes dont 428 propriétaires de terres agricoles.

Estimant leurs terres d'une qualité supérieure à celle des lots offerts en contrepartie, les requérants attaquèrent le plan entre le 27 et le 30 septembre 1965, mais la Commission régionale de la réforme agraire (Landesagrarsenat, "la Commission régionale") l'entérina le 9 juillet 1968.

Les intéressés interjetèrent appel dans les quinze jours, alléguant en particulier qu'il fallait reconnaître à certaines de leurs anciennes propriétés - des vignes situées à proximité des bâtiments de leur ferme (Hausweingärten) - le caractère de terrains à bâtir. La Commission suprême de la réforme agraire (Oberster Agrarsenat, "la Commission suprême") les débouta le 5 mai 1971: selon le plan de zonage de la municipalité de Palterndorf, il s'agissait de terrains à vocation agricole. Sa décision fut notifiée le 8 septembre 1971.

Les requérants saisirent alors la Cour constitutionnelle, mais elle repoussa leur recours par un arrêt du 24 février 1972 qui leur fut communiqué le 23 mai suivant.

2. La réouverture de la procédure

9. Le 7 septembre 1971, donc la veille de la notification de la décision de la Commission suprême, le service municipal de la planification avait arrêté, mais non publié, un plan provisoire de zonage où les vignes des requérants figuraient comme terrains constructibles. Par une lettre du 5 septembre 1974, le maire de Palterndorf-Dobermannsdorf le confirma aux Poiss.

a) La nouvelle décision de la Commission suprême

10. Le lendemain, les intéressés invitèrent la Commission suprême à ordonner la réouverture de la procédure. S'appuyant sur l'article 69 § 1 b) de la loi générale sur la procédure administrative (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz), ils soutenaient notamment que faute d'avoir eu, avant la veille, la certitude de l'existence d'un plan provisoire de zonage, ils n'avaient pu invoquer plus tôt la nouvelle affectation de leurs propriétés.

La Commission suprême accueillit leur demande le 1er octobre 1975. Statuant une seconde fois sur leur recours initial, elle reconnut qu'à titre de terrains à bâtir, les parcelles en cause possédaient une valeur particulière au sens de l'article 18 § 1 de la loi de Basse-Autriche, de 1975, sur l'aménagement des terres agricoles (Flurverfassungs- Landesgesetz, paragraphes 26 et 33 ci-dessous) et devaient donc soit rester entre les mains de leurs anciens propriétaires soit donner lieu à l'attribution de lots d'égale valeur. La décision fut notifiée aux requérants le 16 décembre.

b) La première phase de la procédure rouverte

11. Le plan de remembrement devant subir une modification qui touchait inévitablement les intérêts des autres parties à la redistribution, l'affaire avait été renvoyée, pour complément

d'instruction et nouvelle décision, à l'Autorité de district.

Le 5 avril 1976, cette dernière refusa d'admettre que les terres litigieuses eussent une valeur particulière, car le plan municipal provisoire de zonage du 7 septembre 1971 n'avait pas reçu l'aval de l'organe compétent du Land. Elle ajouta qu'on ne pouvait les considérer comme terrains à bâtir par nature: elles se situaient à quelque distance de la zone d'habitation du village.

12. Les Poiss se plaignirent à la Commission régionale le 3 mai 1976, mais elle ne se prononça pas dans le délai de six mois fixé par l'article 73 § 1 de la loi générale sur la procédure administrative; aussi prièrent-ils la Commission suprême, le 24 janvier 1977, de s'emparer du dossier conformément à l'article 73 § 2 (paragraphe 41 ci-dessous).

Le 6 juillet 1977, la Commission suprême accueillit à la fois la demande de dessaisissement et le recours. Elle renvoya l'affaire à l'Autorité de district, qu'elle déclara liée par l'avis exprimé le 1er octobre 1975. Sa décision fut notifiée aux requérants le 30 août 1977.

c) La seconde phase de la procédure rouverte

13. L'Autorité de district refusa pourtant derechef de s'incliner: le 23 août 1978, elle résolut de surseoir à toute décision jusqu'à l'adoption du plan définitif de zonage, au motif que les autorités compétentes du Land n'avaient pas encore approuvé le plan provisoire et que le classement des lots en cause comme terrains à bâtir suscitait des doutes sérieux; en outre, trancher en l'absence d'un plan définitif eût été contraire à la Constitution fédérale (Bundes-Verfassungsgesetz) et à la jurisprudence de la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof).

14. Saisie par les requérants le 8 septembre 1978, la Commission régionale annula la décision le 6 avril 1979: le règlement du litige n'exigeait plus l'adoption définitive du plan de zonage car depuis la révision - intervenue le 23 février 1979 - de l'article 113 § 2 de la loi sur l'aménagement des terres agricoles (paragraphe 26 ci-dessous), les dispositions des plans de remembrement avaient les mêmes effets que les décisions d'aménagement du territoire. Les décisions locales en matière d'aménagement ne pouvaient aller à l'encontre d'un plan (régional) de remembrement, de sorte qu'il n'appartenait pas à la municipalité d'entraver l'application du plan de remembrement pour Palterndorf-Dobermannsdorf, ni aux services locaux d'aménagement de classer comme constructibles des zones figurant dans ledit plan comme terres agricoles. Bref, il n'y avait pas lieu d'attendre davantage pour statuer sur le bien-fondé de la demande.

La décision fut notifiée aux intéressés le 13 avril 1979.

15. Par la suite, les Poiss réclamèrent auprès de l'Autorité de district, en vertu de l'article 18 § 4 de la loi sur l'aménagement des terres agricoles (paragraphe 33 ci-dessous), l'ouverture d'une procédure visant à la reconnaissance de la valeur particulière de leurs propriétés. Aucune décision ne fut prise à ce sujet.

16. En outre, les requérants attaquèrent la décision de la Commission régionale, le 2 mai 1979, devant la Commission suprême. Elle les débouta le 7 mai 1980: l'Autorité de district devait trancher elle-même dans les plus brefs délais; on ne pouvait contester aux terres de la famille Poiss une valeur particulière, malgré l'absence d'un plan définitif de zonage les classant comme terrains à bâtir. Plusieurs maisons avaient entre temps été édifiées dans le secteur et la décision antérieure de la Commission suprême continuait à lier l'Autorité de district.

La décision fut communiquée aux intéressés le 23 mai 1980.

3. Les actions contre la carence des autorités

a) La première procédure

17. L'Autorité de district n'ayant pas arrêté de nouvelle décision dans le délai légal de six mois (paragraphe 41 ci-dessous), les requérants saisirent la Commission régionale le 21 janvier 1981.

Elle leur opposa, le 29 mai 1981, une fin de non-recevoir: l'Autorité de district s'était employée à satisfaire à leurs demandes, mais n'avait pas encore pu aboutir à un règlement définitif; ni elle ni eux ne portaient la responsabilité du retard; des obstacles inévitables (unüberwindliche Hindernisse) avaient surgi parce que les autres parties ayant reçu leurs parcelles compensatoires dès 1965, on avait envisagé d'attribuer aux requérants une parcelle communale, mais elle ne possédait pas les dimensions voulues; bien que supérieure à six mois, la durée de cette phase de la procédure n'était pas excessive, par rapport à celle de l'ensemble de l'opération engagée en 1965. Au total, les conditions d'un dessaisissement ne se trouvaient pas réunies.

La décision fut notifiée aux intéressés le 2 juillet 1981.

18. Les Poiss ayant interjeté appel le 13 juillet 1981 en alléguant l'absence d'obstacle inévitable, la Commission suprême confirma la décision de la Commission régionale le 4 novembre 1981: dans les circonstances de la cause, elle n'estima pas déraisonnable la démarche de l'Autorité de district. Sa décision fut communiquée aux requérants le 16 décembre.

19. Les requérants se pourvurent alors, le 25 janvier 1982, devant la Cour administrative. A leurs yeux, les efforts déployés par l'Autorité de district pour arriver à un accord avec la municipalité ne suffisaient pas au respect de l'obligation de poser les bases d'une décision légale sur leur demande de compensation; il ne se justifiait pas de différer davantage pareille décision, eu égard à la longueur et à la lenteur de la procédure antérieure.

La Cour administrative accueillit le recours le 15 juin 1982: vu l'article 73 de la loi générale sur la procédure administrative (paragraphe 41 ci-dessous), la demande de décision avait été repoussée à tort; quant aux mesures prises par l'Autorité de district, elles ne pouvaient légitimer le retard observé.

L'arrêt fut notifié aux intéressés le 3 août.

b) La seconde procédure

20. Le 3 novembre 1982, la Commission suprême cassa, pour les raisons données par la Cour administrative, la décision incriminée du 29 mai 1981 (paragraphe 17 ci-dessus); elle constata que la Commission régionale avait dès lors compétence pour statuer au fond.

Les requérants reçurent communication de la décision le 10 décembre.

La Commission régionale ne se prononça pas dans le délai légal de six mois (paragraphe 41 ci-dessous), se bornant à inspecter les lieux au printemps 1983 et à tenir ensuite plusieurs réunions avec les parties afin de rechercher un règlement amiable.

21. En vertu de l'article 73 de la loi générale sur la procédure administrative (paragraphe 41 ci-dessous), les Poiss invitèrent la Commission suprême, le 28 septembre 1983, à se saisir du dossier. Elle y consentit le 7 décembre 1983; sa décision leur fut notifiée le 23 janvier 1984.

Après une audience qui se déroula le 6 mars 1985, ladite Commission établit, le même jour, un nouveau plan de remembrement qui fut communiqué aux requérants le 30 octobre 1985. Entérinant les mesures adoptées antérieurement, elle allouait aux Poiss un terrain à bâtir fourni par la commune de Palterndorf-Dobermannsdorf; elle écartait l'objection selon laquelle il ne compensait pas les terres de valeur particulière perdues par eux; dans le silence de la loi, elle leur refusait aussi toute indemnité pour le préjudice causé par la rétention, durant la procédure, des parcelles compensatoires qui leur revenaient en droit.

22. Les requérants saisirent la Cour administrative le 11 décembre 1985. Par un arrêt prononcé le 15 juillet 1986 et communiqué le 9 octobre, elle cassa la décision de la Commission suprême quant à la parcelle compensatoire susmentionnée, pour violation de règles de procédure; elle rejeta le recours pour le surplus et notamment, faute de base légale, en ce qui concerne la demande de dédommagement.

A l'heure actuelle (24 mars 1987), il n'existe aucun plan de remembrement pour Palterndorf.

II. La législation pertinente

1. En général

23. 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.

24. 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

25. 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-Landesgesetz) les questions que leur a laissées le législateur fédéral.

26. En Basse-Autriche, le remembrement fait l'objet de la loi de 1975 sur l'aménagement des terres agricoles; elle a remplacé une législation de 1934 et une loi du 23 février 1979 l'a amendée à certains égards.

27. 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 et délimitation de la zone de remembrement (articles 2 et 3 de la loi du Land);
- établissement de l'état d'occupation des sols en cause et évaluation de ceux-ci (articles 10-12);
- détermination des mesures et installations communes (articles 13-15);
- le cas échéant, transfert provisoire des terres (article 22);
- adoption du plan de remembrement (articles 16-21).

En principe, aucune d'elles ne peut commencer avant qu'une décision définitive n'ait clôturé la précédente. Il y a pourtant des exceptions, notamment quant à l'évaluation des terres; elle doit être effectuée à un stade précoce de la procédure, en application de critères précis fixés par la loi (article 11 de la loi du Land). Cependant, toute évaluation peut donner lieu à un recours tant qu'il n'existe pas un plan définitif de remembrement (articles 12 § 5 de la loi du Land et 68 § 4 de la loi générale sur la procédure administrative).

28. Décidée d'office, l'ouverture de la procédure sert à délimiter la zone de remembrement qui peut englober, outre des terres agricoles et forestières, 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.

29. L'autorité agricole dresse ensuite 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 - jusqu'à l'entrée en vigueur du plan de remembrement - l'évaluation non seulement de ses propres biens-fonds, mais aussi de ceux des autres.

30. 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.

31. L'autorité agricole compétente prend ces trois dernières décisions (paragraphe 29-30 ci-dessus) à tour de rôle ou simultanément; elle peut les adopter toutes ensemble en même temps que le plan de remembrement (articles 12 § 4, 14 § 3 et 21 de la loi du Land).

32. L'article 22 de la loi du Land permet un transfert provisoire des terres, si au moins les deux tiers des propriétaires y consentent, dans les conditions suivantes:

- le plan des installations communes est déjà fixé;
- un projet de plan de remembrement est déjà élaboré et les parcelles compensatoires ont donné lieu à un bornage.

Le transfert provisoire a pour but essentiel d'assurer une exploitation rationnelle de la zone couverte par 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).

33. 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 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 contient entre autres les règles ci-après:

- "Toute partie dont les terres se trouvent incluses dans l'opération de remembrement (...) a droit à une compensation (...) en terres ayant autant que possible la même valeur" (article 17 § 1);

- "La valeur des terres offertes en échange doit correspondre d'assez près à la compensation exigible. Des écarts de 5 % sont admissibles (...). [Ils] peuvent être corrigés par des paiements en espèces" (article 17 § 7);

- "Les terres allouées à une partie à titre de compensation doivent correspondre autant que possible à ses terres incluses dans l'opération de remembrement, sous le double rapport de leur nature et de leur valeur agricole. Elles devront lui permettre d'obtenir des résultats meilleurs que ses anciennes terres ou au moins identiques, sans changement notable de la nature ou de l'équipement de son exploitation (...)" (article 17 § 8).

Pour les terres possédant une valeur spéciale, l'article 18 de la loi dispose ce qui suit:

"Les terres qui possèdent une valeur spéciale en raison de leur aptitude particulière à des cultures déterminées ou d'une destination non agricole seront restituées à leur propriétaire ou remplacées par des lots équivalents du point de vue de leur valeur marchande et des exigences de l'exploitation en cause. Il s'agit notamment:

- a. de terrains bâtis ou des terrains pour lesquels un permis de construire a été délivré,
- b. de terrains désignés comme constructibles dans un plan régional ou un plan régional simplifié de zonage, conformément aux clauses de la loi de Basse-Autriche, de 1976, sur l'aménagement du territoire (...)."

Depuis 1979, la loi précise qu'il appartient aux intéressés de faire reconnaître la valeur particulière de leurs terres avant l'adoption du plan d'évaluation des terres (article 18 § 4).

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

34. En Basse-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".

35. 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.

36. 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.

37. 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. (...)".

38. 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).

39. 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 23 ci-dessus), lesquelles peuvent être attaquées devant la Cour administrative (article 8 de la loi fédérale).

40. 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

41. La procédure devant les commissions de la réforme agraire obéit à la loi fédérale sur la procédure agricole (paragraphe 24 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 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 alors de trancher au fond (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

42. 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).

43. 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 34 et 40 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

44. Dans leur requête du 25 janvier 1982 à la Commission (n° 9816/82), Leopold, Josef et Anna Poiss alléguèrent que leur cause n'avait pas été entendue dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial comme l'eût voulu l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention. Ils se plaignaient en outre d'une atteinte à leur droit de propriété, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

45. 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 violation de l'article 6 § 1

(art. 6-1) de la Convention (unanimité) et de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (onze voix contre une).

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

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

46. A l'audience du 20 octobre 1986, le Gouvernement a invité la Cour "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".

Dans son mémoire du 18 août 1986, le conseil des requérants a prié 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 ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

47. Les requérants allèguent que leur cause n'a pas été entendue dans un "délai raisonnable", que les commissions de la réforme agraire ont siégé à huis clos et qu'elles ne constituaient pas des tribunaux indépendants et impartiaux. 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)

48. Les plans de remembrement agricole de Palterndorf concernaient entre autres les biens-fonds de la famille Poiss, qui lui 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"

49. Devant la Cour, les requérants ont mentionné le caractère non public des audiences des commissions de la réforme agraire et discuté l'indépendance et l'impartialité de ces dernières. 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 Basse-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 les 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

50. 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), et en l'espèce le dossier ne fournit aucun élément qui puisse amener la Cour à situer à une date antérieure la naissance de la "contestation".

Quant à la fin de la période à considérer, 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 désignation provisoire des parcelles à attribuer aux requérants, puis reconnaissance du fait qu'ils avaient droit à une meilleure compensation.

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).

51. En l'occurrence, la procédure comprend deux phases.

52. La première a commencé entre le 27 et le 30 septembre 1965, avec l'appel des requérants contre le plan de remembrement du 1er septembre 1965 (paragraphe 8 ci-dessus).

Elle a cessé le 23 mai 1972, quand ils reçurent communication de l'arrêt rendu le 24 février par la Cour constitutionnelle (*ibidem*). L'instance suivie devant la haute juridiction entre en effet en ligne de compte: s'il n'incombait pas à celle-ci de statuer sur le fond, sa décision pouvait néanmoins avoir des conséquences sur l'issue du litige (arrêt Deumeland précité, p. 26, § 77).

La première phase a donc duré six ans, sept mois et vingt-trois jours (30 septembre 1965 - 23 mai 1972).

53. Pour la Commission, la seconde a débuté le 1er octobre 1975, lorsque la Commission suprême accepta de rouvrir la procédure (paragraphe 10 ci-dessus). La Cour ne partage pas cette opinion; elle estime devoir retenir la date du 6 septembre 1974, lorsque les requérants demandèrent cette réouverture en contestant, sur la base du plan de zonage du 7 septembre 1971, l'évaluation de certaines de leurs anciennes terres (*ibidem*).

La phase dont il s'agit demeure en cours; sa longueur dépasse déjà douze ans et demi (6 septembre 1974 - 24 mars 1987).

54. Par conséquent, la durée globale à examiner s'élève à plus de dix-neuf ans.

ii. Les critères applicables

55. 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).

56. 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 530 personnes, dont 428 propriétaires (paragraphe 8 ci-dessus). Dès septembre 1965, les requérants ont affirmé que certaines de leurs anciennes parcelles consistaient en des terrains à bâtir, d'une valeur supérieure à celle des lots compensatoires (ibidem). Il y avait là, pour l'essentiel, un point de fait, à éclaircir en recueillant les données pertinentes telles que l'existence d'un plan de zonage, la surface des lots, leur destination, leur situation géographique, etc. Cependant, après les recours - couronnés de succès - des Poiss, il incombait aux autorités compétentes d'établir un nouveau plan. Sans doute n'avaient-elles pas à retourner à leur point de départ, mais il leur fallait entendre au préalable chacun des propriétaires en cause. Comme le souligne le Gouvernement, leur tâche a dû se révéler d'autant plus malaisée qu'au moment de la réouverture de la procédure le premier plan se trouvait en vigueur depuis environ trois ans et quatre mois (23 mai 1972 - 1er octobre 1975, paragraphes 8 et 10 ci-dessus).

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

57. Pour le Gouvernement, les requérants portent dans une certaine mesure la responsabilité des retards qu'ils dénoncent: ils auraient utilisé tous les recours, même dénués de chances réelles de succès, qui s'offraient à eux et n'auraient négligé aucun effort, notamment après la saisine de la Commission, pour prolonger la procédure en Autriche. 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 relève à juste titre, les recours exercés ont en général abouti (paragraphes 10, 12, 14, 19, 20, 21 et 22 ci-dessus).

Pour ce qui est des demandes invitant la juridiction supérieure à statuer au 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 41 ci-dessus). Or ils ont attendu chaque fois davantage - huit mois et trois semaines; huit mois environ; neuf mois et dix-huit jours (paragraphes 12, 17 et 21

ci-dessus) - et aucun de leurs recours n'a échoué.

Leur comportement, légitime en soi, constitue pourtant un fait objectif non imputable à l'Etat défendeur; il 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, ibidem).

58. Quant aux autorités compétentes, la Cour constate qu'elles avaient, conformément à la loi, déclenché d'office l'opération et que la charge de son déroulement leur incombait (paragraphe 28 et 41 ci-dessus). En outre et surtout, elles avaient décidé dès avril 1963 le transfert provisoire des biens-fonds concernés (paragraphe 8 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 41 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 33 ci-dessus).

59. Les requérants ne formulent pas de griefs propres à la durée de la procédure initiale (six ans, sept mois et vingt-trois jours, paragraphe 52 ci-dessus). Bien que non négligeable - eu égard notamment au fait qu'il y avait eu transfert provisoire des terrains dès avril 1963 -, elle s'explique sans doute dans une large mesure par les circonstances d'une affaire que les autorités avaient à étudier pour la première fois.

Il n'en va pas de même de plusieurs délais marquant la seconde période.

Tout d'abord, la Commission suprême eut besoin de quinze mois et dix jours (6 septembre 1974 - 16 décembre 1975, paragraphe 10 ci-dessus) pour rouvrir la procédure. Or les questions qui se posaient à elle ne présentaient, semble-t-il, aucune complexité: elle avait à rechercher si les conditions exigées en la matière par la loi se trouvaient remplies et, dans l'affirmative, s'il existait, comme le prétendaient les requérants, un plan de zonage qualifiant les parcelles en cause de terrains à bâtir. On comprend assez mal qu'elle ait statué plus de quinze mois après sa saisine.

Chose plus frappante, près de dix ans (16 décembre 1975 - 30 octobre 1985, paragraphes 10 et 21 ci-dessus) s'écoulèrent avant la notification d'un nouveau plan de remembrement aux requérants. La raison principale en est que par deux fois l'Autorité de district ne s'inclina pas devant la décision de la Commission suprême ordonnant la réouverture de la procédure (paragraphes 11 et 13 ci-dessus). La première instance de recours contre ce refus demanda presque seize mois, à cause notamment de l'inaction de la Commission régionale (3 mai 1976 - 30 août 1977, paragraphe 12 ci-dessus). Il fallut ensuite à l'Autorité de district à peine moins d'un an (30 août 1977 - 23 août 1978, paragraphes 12 et 13 ci-dessus) pour persister en substance dans son attitude, puis un peu plus de sept mois à la Commission régionale pour lui renvoyer l'affaire (8 septembre 1978 - 13 avril 1979, paragraphe 14 ci-dessus) et enfin un an et trois semaines à la Commission suprême pour confirmer cette dernière décision (2 mai 1979 - 23 mai 1980, paragraphe 16 ci-dessus). Ces délais, qui totalisent quatre ans environ, sont déraisonnables, la Commission le relève à juste titre.

Il en va de même de la durée de la procédure ultérieure devant l'Autorité de district (paragraphes 16-17 ci-dessus). L'absence d'une décision de celle-ci dans le délai légal provoqua une cascade de recours dont l'examen s'étendit jusqu'à la notification, après dix-huit mois et treize jours, de l'arrêt de la Cour administrative, favorable aux requérants (21 janvier 1981 - 3 août 1982,

paragraphe 17-19 ci-dessus). Considérant que les mesures prises par l'Autorité de district ne pouvaient justifier la lenteur de sa procédure, la Cour administrative constata en effet que la Commission régionale aurait dû accueillir le recours des intéressés et statuer elle-même (paragraphe 19 ci-dessus). Encore durent-ils attendre quatre mois et une semaine avant de recevoir le texte de la décision de la Commission suprême annulant, sur la base de l'arrêt susmentionné, celle de la Commission régionale (3 août 1982 - 10 décembre 1982, paragraphe 20 ci-dessus).

Derechef pendant devant cette dernière, l'affaire n'avança pourtant pas. Aussi les requérants, après plus de neuf mois (10 décembre 1982 - 28 septembre 1983, paragraphes 20-21 ci-dessus), s'adressèrent-ils à la Commission suprême. Elle se saisit du dossier par une décision qui leur fut notifiée quatre mois environ après le dépôt de leur demande (28 septembre 1983 - 23 janvier 1984, paragraphe 21 ci-dessus). Il fallut encore à la Commission suprême vingt-deux mois et vingt-trois jours pour adopter le nouveau plan de remembrement (7 décembre 1983 - 30 octobre 1985, paragraphe 21 ci-dessus). Sans perdre de vue les difficultés inhérentes à l'accomplissement de pareille tâche, la Cour estime que cette phase a également connu des retards anormaux.

Il n'en va pas ainsi de la procédure de recours qui a suivi la décision de la Commission suprême: la Cour administrative a notifié son arrêt à peine dix mois après l'introduction de l'instance (11 décembre 1985 - 9 octobre 1986, paragraphe 22 ci-dessus) et environ cinq mois et demi seulement se sont écoulés depuis lors.

60. Au total, la procédure litigieuse s'étale déjà sur plus de dix-neuf ans (paragraphe 54 ci-dessus). Nonobstant la complexité du litige, 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. Les divers retards injustifiés constatés ne sont pas imputables aux requérants eux-mêmes, mais à certaines des autorités saisies. Le Gouvernement admet d'ailleurs qu'il y en a eu. 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)

61. Selon les requérants, le transfert provisoire de leurs terres en 1963 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 25.700 schillings" et de "45.000 schillings d'intérêts". Ils allèguent une 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.

62. 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 22 avril 1963, 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 8, 10, 12, 21 et 22 ci-dessus).

63. 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).

64. 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 avril 1963 revêt un caractère provisoire; seule le rendra irrévocable l'entrée en vigueur d'un plan de remembrement (paragraphe 32 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 32 ci-dessus). Il faut donc l'examiner au regard de la première phrase du premier alinéa.

65. 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).

66. Il importe de rappeler d'abord que près de vingt-quatre ans se sont déjà écoulés depuis le transfert provisoire (22 avril 1963 - 24 mars 1987, paragraphe 8 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.

67. 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 21, 22 et 33 ci-dessus).

68. 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 1963, 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.

69. 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 *Sporrong et Lönnroth* précité, p. 28, § 73).

70. 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

71. Les requérants demandent une indemnité de 919.100 schillings pour dommage matériel et le remboursement de leurs frais d'avocats, qu'ils chiffrent à 248.125 schillings 48.

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