



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE PRÖTSCH c. AUTRICHE

(Requête n°15508/89)

ARRÊT

STRASBOURG

15 novembre 1996

En l'affaire Prötsch c. Autriche¹,

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 B², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. GÖLCÜKLÜ,

F. MATSCHER,

I. FOIGHEL,

Sir John FREELAND,

MM. M.A. LOPES ROCHA,

L. WILDHABER,

B. REPIK,

P. JAMBREK,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 juin et 22 octobre 1996,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par le gouvernement de la République d'Autriche ("le Gouvernement") le 18 août 1995, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47). A son origine se trouve une requête (n° 15508/89) dirigée contre l'Autriche et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Ludwig Prötsch et son épouse Maria, avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 12 juin 1989 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La requête du Gouvernement renvoie à l'article 48 (art. 48). 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 exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 35 par. 3 d) du règlement B, les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance et désigné leur conseil (article 31).

¹ L'affaire porte le n° 67/1995/573/659. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9 (P9).

3. La chambre à constituer 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 par. 4 b)). Le 5 septembre 1995, celui-ci a tiré au sort, en présence du greffier, le nom des sept autres membres, à savoir M. F. Gölcüklü, M. I. Foighel, M. R. Pekkanen, Sir John Freeland, M. M.A. Lopes Rocha, M. B. Repik et M. P. Jambrek (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 par. 5 du règlement B) (art. 43). Par la suite, M. L. Wildhaber, juge suppléant, a remplacé M. Pekkanen, empêché (articles 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement B).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 6 du règlement B), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, l'avocat des requérants et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 par. 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 20 mars 1996. Le 22 mai 1996, les requérants ont soumis leurs prétentions au titre de l'article 50 de la Convention (art. 50).

Le 3 juin 1996, la Commission a produit divers documents de la procédure suivie devant elle, comme le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

5. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, les débats se sont déroulés en public le 24 juin 1996, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. F. CEDE, ambassadeur, conseiller juridique, ministère fédéral
des Affaires étrangères, *agent*,

M. D. HUNGER, ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts,

Mme I. SIESS, service constitutionnel, chancellerie fédérale,

Mme E. BERTAGNOLI, département de droit international,
ministère fédéral des Affaires étrangères, *conseillers*;

- pour la Commission

M. A. WEITZEL, *délégué*;

- pour les requérants

Me E. PROKSCH, avocat au barreau de Vienne, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M. Weitzel, Me Proksch et M. Cede.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Citoyens autrichiens, les requérants possèdent une ferme à Niederthalheim, en Haute-Autriche.

A. Les mesures de remembrement

7. La procédure de remembrement agricole (Zusammenlegungsverfahren) prévue par la loi de Haute-Autriche sur l'aménagement des terres agricoles (Flurverfassungs-Landesgesetz; paragraphe 20 ci-dessous) fut engagée d'office en 1972 par l'autorité agricole de district (Agrarbezirksbehörde - "l'Autorité de district") de Gmunden. Elle concernait 153 propriétaires de quelque 606 hectares de terres. Le plan d'évaluation (Bewertungsplan; paragraphe 23 ci-dessous) fut adopté en décembre 1978 sans opposition des parties intéressées. Le 7 octobre 1980, l'Autorité de district ordonna le transfert provisoire des terrains cédés à titre compensatoire (Grundabfindungen) sur la base d'un projet de redistribution des terres (Neuenteilungsplan; paragraphe 25 ci-dessous). Les requérants formèrent contre cette décision un recours que la Commission de la réforme agraire de Haute-Autriche (Landesagarsenat - "la Commission de Haute-Autriche") rejeta le 24 avril 1981.

8. Le plan de remembrement (Zusammenlegungsplan; paragraphe 26 ci-dessous) fut publié en octobre 1983. Pour l'essentiel, il confirmait la situation créée par les ordonnances de transfert provisoire.

9. Le 24 mai 1984, sur recours des intéressés, la Commission de Haute-Autriche déclara que les parcelles allouées avaient une valeur approximativement identique à celle des anciennes. Elle souligna qu'elle ne partageait pas l'avis de l'expert appelé par les requérants, selon lequel le rendement de leurs terres compensatoires était inférieur à celui de leur précédente propriété. Elle déclara au contraire que, dans l'ensemble, les rendements agricoles dans la nouvelle situation étaient au moins aussi bons qu'avant et elle rejeta la majeure partie des arguments de M. et Mme Prötsch. Toutefois, se référant à une parcelle de 2,2 hectares (lot n°4738), elle déclara que tout en n'étant pas contraire à la loi, la configuration pouvait être rendue plus fonctionnelle (zweckmäßiger). Elle annula donc la partie du plan de remembrement concernant ce terrain et ordonna à l'Autorité de district de réexaminer la question. Les époux Prötsch interjetèrent appel de cette décision.

10. Le 3 avril 1985, la Commission suprême de la réforme agraire (Oberster Agrarsenat - "la Commission suprême") cassa la décision du 24 mai 1984 et renvoya l'affaire devant la Commission de Haute-Autriche,

les requérants ayant fait valoir que leur recours ne pouvait être rejeté partiellement puisque les attributions compensatoires de terres constituaient un tout indivisible. Elle déclara notamment que sous la question de la légalité (*Gesetzmäßigkeit*) figuraient aussi des considérations sur le caractère fonctionnel.

11. Le 11 juillet 1985, conformément à la décision de la Commission suprême, la Commission de Haute-Autriche abrogea le plan de remembrement. Elle souligna d'office ne pas partager l'opinion de l'expert privé produite par les requérants. Elle indiqua que les parcelles compensatoires qui leur avaient été attribuées étaient avantageuses dans l'ensemble, mais qu'elles comportaient aussi des aspects négatifs.

Les avantages étaient a) des parcelles moins morcelées et, en conséquence, une augmentation de leur dimension moyenne; b) la réduction de la longueur de clôture et la suppression concomitante des terres improductives; c) un meilleur équilibre entre la longueur et la largeur des parcelles; et d) un meilleur accès.

Les inconvénients étaient e) une diminution de la valeur comparative moyenne des terrains (de 2,3 %); f) une augmentation de 2 % de la distance moyenne entre les parcelles et la ferme; g) une légère augmentation de la surface boisée en lisière; h) une configuration inadéquate de la parcelle n° 4733; et i) la forme incurvée de la parcelle n° 4738 qui, en outre, était en partie incultivable en raison de la présence de pylônes.

12. La Commission de Haute-Autriche conclut qu'en définitive la légalité des mesures compensatoires n'était pas établie. Le dossier fut transmis à l'Autorité de district aux fins d'adoption d'un nouveau projet.

13. En janvier 1986, l'Autorité de district publia un nouveau plan de remembrement, que les requérants contestèrent aussi. Tout en étant cette fois d'accord sur la nouvelle répartition des terres, ils exigèrent que soit redressée la bordure d'une de leurs parcelles (*Grenzbegradigung*) et que leur participation aux frais des mesures et installations communes - 95 000 schillings autrichiens (ATS) - (paragraphe 24 ci-dessous) soit supprimée ou réduite au minimum.

14. Le 18 septembre 1986, la Commission de Haute-Autriche rejeta le recours. Elle fit observer que le nombre de parcelles détenues par M. et Mme Prötsch était tombé de dix-sept à neuf alors que la différence de valeur entre les anciennes et les nouvelles terres n'atteignait même pas 1 %, chiffre bien inférieur au maximum légal de 20 %. Dans l'ensemble, les mesures de remembrement avaient conduit à un accroissement de la productivité qui compensait certains inconvénients mineurs.

Les requérants saisirent la Cour constitutionnelle (*Verfassungsgerichtshof*) qui, lors d'une procédure simplifiée, refusa d'examiner le grief et renvoya l'affaire à la Cour administrative (*Verwaltungsgerichtshof*), laquelle décida, pour des raisons de procédure, de la classer en février 1988.

B. La demande d'indemnisation

15. Le 26 janvier 1988, M. et Mme Prötsch avaient réclamé une indemnisation pour le préjudice qu'ils disaient avoir subi du fait de l'insuffisance de la compensation en parcelles résultant du transfert provisoire, toujours en vigueur à l'époque. Ils avaient présenté une expertise faisant apparaître une perte de récoltes de quelque 210 000 ATS pour la période de 1980 à 1987.

16. Le 22 février 1988, l'Autorité de district déclara leur demande irrecevable. Elle fit observer que la loi sur l'aménagement des terres agricoles ne prévoyait pas la réparation du préjudice subi entre le transfert provisoire et l'attribution, en vertu du plan de remembrement définitif, de la compensation en terres prévue par la loi (paragraphe 27 ci-dessous). Au surplus, les autorités agricoles n'avaient compétence que pour trancher sur des faits concernant la mise en oeuvre du remembrement.

17. Le 7 juillet 1988, la Commission de Haute-Autriche débouta les requérants au motif que leur demande d'indemnisation n'était fondée ni en fait ni en droit. A cet égard, elle souligna avoir déjà examiné l'expertise soumise par eux et l'avoir rejetée dans sa décision du 11 juillet 1985 (paragraphe 11 ci-dessus). Même si le premier plan de remembrement avait dû être annulé à la suite du recours des intéressés, il n'en résultait pas que ces derniers eussent subi un préjudice. En l'espèce, la commission avait estimé, dans sa décision antérieure, que sur un total de 17 hectares de terres alloués aux requérants à titre compensatoire, seule la configuration d'une parcelle de 2,2 hectares (n° 4738) pouvait donner lieu à contestation. En revanche, M. et Mme Prötsch y avaient gagné certains avantages. Partant, la commission s'en tint à l'avis émis par elle dans ses précédentes décisions, selon lequel les requérants n'avaient subi aucun préjudice quant au rendement et aux conditions d'exploitation.

18. Les intéressés attaquèrent cette décision devant la Cour administrative, faisant valoir qu'il incombait aux autorités d'appliquer les dispositions du droit civil. La cour estima toutefois que les autorités concernées n'avaient pas compétence pour statuer sur des demandes d'indemnisation relevant du droit civil et rejeta le recours le 27 septembre 1988.

19. Les requérants saisirent la Cour constitutionnelle en invoquant les articles 6 de la Convention (art. 6) et 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Cette juridiction, estimant qu'à la lumière de sa jurisprudence constante le pourvoi n'avait aucune chance de réussir, refusa d'en connaître le 28 février 1989. Dans une procédure simplifiée, elle releva notamment que les faits de l'espèce différaient de ceux de l'affaire Erkner et Hofauer c. Autriche (arrêt du 23 avril 1987, série A n° 117 - paragraphe 38 ci-dessous) en ce que le plan de remembrement avait déjà été publié et que M. et Mme Prötsch ne s'étaient jamais plaints de la durée déraisonnable de la procédure.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La législation agricole

1. *Le remembrement des terres agricoles*

20. En matière de remembrement des terres agricoles, les normes de base, applicables en l'espèce, figurent dans la loi fédérale sur les principes régissant l'aménagement des terres agricoles (Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951), amendée en 1977. Chaque Land a adopté sa propre législation sur l'aménagement des terres agricoles (Flurverfassungs-Landesgesetze), aux fins de régler les matières relevant de sa compétence dans le cadre fédéral.

En Haute-Autriche, le remembrement fait l'objet de la loi de 1979 sur l'aménagement des terres agricoles ("la loi de 1979").

21. Destiné à améliorer la structure de la propriété agricole et l'infrastructure de la zone concernée (article 1 par. 1 de la loi de 1979), le remembrement comprend l'adoption de mesures et installations communes ainsi qu'une redistribution des terres. Il comporte les phases suivantes:

- ouverture des opérations;
- établissement de l'état d'occupation des sols en cause et évaluation de ceux-ci;
- détermination des mesures et installations communes;
- le cas échéant, transfert provisoire de terres;
- adoption du plan de remembrement.

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

22. 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 (articles 2 et 3). Les propriétaires forment une association (Zusammenlegungsgemeinschaft), 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 concernée, qui seule a compétence pour connaître, entre autres, des litiges relatifs à la propriété et à la location des terres de la zone de remembrement (article 102).

23. Une fois la décision d'ouverture devenue définitive, l'autorité agricole dresse l'état d'occupation des sols et évalue ces derniers (articles 11 et 12).

Sa décision (Besitzstandsausweis und Bewertungsplan) arrête leur valeur selon des critères précis (article 13). Chacun des propriétaires en cause peut

contester l'évaluation non seulement de ses propres biens-fonds, mais aussi de ceux des autres. Sitôt définitive, la décision de l'autorité agricole les lie tous.

24. Au besoin, 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 par une décision spécifique de l'autorité compétente (Plan der gemeinsamen Maßnahmen und Anlagen), laquelle doit également régler la question des frais, partagés en général entre les propriétaires.

25. L'article 22 de la loi de 1979 autorise un transfert provisoire de terres avant l'adoption du plan de remembrement, même si quelques propriétaires s'y opposent.

Aucun recours ne s'ouvre contre une décision de transfert provisoire prise par l'autorité compétente. L'article 7 de la loi fédérale de 1950 sur les autorités agricoles (Agrarbehördengesetz, amendée en 1974 - "la loi fédérale de 1950/1974") précise cependant que la Commission régionale (Landesagrarsenat) statue en dernière instance sauf dans les cas où l'on peut saisir la Commission suprême (Oberster Agrarsenat; paragraphe 30 ci-dessous).

Le transfert provisoire a pour but essentiel d'assurer une exploitation rationnelle de la zone remembrée 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 leur en confirme pas l'attribution (Eigentum unter auflösender Bedingung, article 22 par. 2). En principe, un tel transfert provisoire et sous condition ne donne pas lieu à une inscription au cadastre, car les parties peuvent se voir attribuer d'autres parcelles au terme de la procédure. Toute inscription requiert l'accord de l'Autorité de district (articles 94 et suivants).

26. A l'issue de la procédure, l'autorité agricole compétente adopte le plan de remembrement (Zusammenlegungsplan, article 21). Depuis 1977, il doit être publié au plus tard trois ans après la décision définitive de transfert provisoire des parcelles (article 7a par. 4 de la loi fédérale de 1950/1974), sans quoi l'intéressé peut inviter l'autorité supérieure à évoquer l'affaire. Il s'agit d'un acte administratif qui s'accompagne de cartes et d'autres renseignements techniques et qui vise principalement à déterminer la compensation due aux propriétaires parties à la procédure. A cet égard, la loi de 1979 prévoit notamment les règles suivantes:

- en fixant les diverses compensations en terres, il échet de tenir compte des désirs des personnes directement concernées, dans la mesure où on le peut sans enfreindre la loi ni porter atteinte aux intérêts publics majeurs auxquels doit répondre le remembrement;

- tout propriétaire dont les terres se trouvent incluses dans l'opération de remembrement a droit soit à une compensation en terres de valeur

équivalente soumises à cette même opération, soit, en cas d'impossibilité, à la restitution de ses parcelles antérieures, y compris des terrains à bâtir (article 19);

- si la valeur des terres change au cours de l'opération, même après le transfert provisoire, il faut en tenir compte en fixant l'attribution définitive dans le cadre du remembrement (article 14 par. 1);

- le dépôt des demandes d'indemnisation doit se faire dans les six mois à compter de la date à laquelle le plan de remembrement devient définitif (article 20 par. 6).

27. A l'époque des faits, la législation des Länder ne prévoyait pas d'indemnisation pour le préjudice subi, avant l'entrée en vigueur d'un plan définitif de remembrement, par les propriétaires qui avaient contesté avec succès la légalité de la compensation reçue en nature.

28. Après les arrêts rendus par la Cour européenne des Droits de l'Homme le 23 avril 1987 dans les affaires Erkner et Hofauer, précitée, et Poiss c. Autriche (série A n° 117), la législation autrichienne a été modifiée pour que, notamment, une fois constatée l'irrégularité de l'attribution des parcelles compensatoires, les parties concernées puissent réclamer une indemnisation (article 10 paras. 5-7 de la loi fédérale sur les principes régissant l'aménagement des terres agricoles). La nouvelle législation est entrée en vigueur le 1er janvier 1994.

2. Les autorités agricoles

29. 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, créée au sein du ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft). Constituant en quelque sorte des "tribunaux administratifs spécialisés", elles comptent des juges parmi leurs membres.

30. Les décisions de l'Autorité de district peuvent donner lieu à un appel 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 par. 2 de la loi fédérale de 1950/1974, telle la légalité de la compensation dans l'hypothèse d'un remembrement; en pareil cas un recours s'ouvre devant la Commission suprême.

L'administration ne peut ni annuler ni amender ces décisions, mais on peut les attaquer devant la Cour administrative (articles 8 de la loi fédérale de 1950/1974 et 12 par. 2 de la Constitution fédérale).

31. La procédure devant les commissions de la réforme agraire obéit à la loi fédérale de 1950/1974, 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 ladite loi.

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 paras. 1 et 2 de la loi fédérale de 1950/1974, elles statuent après une audience non publique.

Elles doivent se prononcer sans retard (ohne unnötigen Aufschub) et au maximum six mois après leur saisine (article 73 par. 1). Si les parties ne reçoivent pas communication de la décision dans ce délai, elles peuvent s'adresser à l'autorité supérieure, à laquelle il incombe alors de trancher (article 73 par. 2). Au cas où cette dernière ne le fait pas dans le délai légal, 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).

B. Les recours devant les Cours constitutionnelle et administrative

32. Les décisions des commissions de la réforme agraire peuvent être attaquées devant la Cour constitutionnelle, qui recherche s'il y a eu atteinte à un droit garanti au requérant par la Constitution (article 144 de la Constitution fédérale).

33. Par dérogation à la règle de principe de l'article 133 par. 4 de la Constitution fédérale, l'article 8 de la loi fédérale de 1950/1974 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 par. 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 administratif ou un manquement de l'autorité compétente à son obligation de décider. Elle examine en outre, lorsque la loi l'y habilite, les recours introduits contre les décisions d'organes comprenant des juges parmi leurs membres, par exemple les commissions de la réforme agraire (paragraphe 29 ci-dessus).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

34. M. et Mme Prötsch ont saisi la Commission le 12 juin 1989. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), ils se plaignaient de l'impossibilité d'obtenir réparation pour les inconvénients temporaires qu'ils disaient avoir subis en raison de la procédure de remembrement. Ils alléguaient en outre l'absence d'impartialité des commissions de la réforme agraire, contraire à l'article 6 de la Convention (art. 6).

35. La Commission a retenu la requête (n° 15508/89) le 31 août 1994 pour ce qui concerne le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Dans son rapport du 5 avril 1995 (article 31) (art. 31), elle conclut, par neuf voix contre deux, à une violation de cette disposition (P1-1). Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt³.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

36. A l'audience, les requérants ont prié la Cour de dire qu'en l'espèce, l'Autriche a agi au mépris de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

De son côté, le Gouvernement a demandé à la Cour de conclure que l'ingérence dans le droit de propriété des requérants ne peut être qualifiée de déraisonnable à la lumière des exigences de l'intérêt général sur lesquelles se fondent les procédures de remembrement et que, dès lors, il n'y a aucune raison de constater une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

EN DROIT

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

37. M. et Mme Prötsch se plaignent de l'impossibilité pour eux d'obtenir une indemnisation pour les pertes de récoltes qu'ils auraient subies du fait des parcelles compensatoires qui leur ont été attribuées à titre provisoire. Ils seraient victimes d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), ainsi libellé:

"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 (P1-1) 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."

La Commission en est d'accord alors que le Gouvernement le conteste, tout en acceptant l'existence d'une ingérence dans le droit de propriété des requérants.

³ Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1996-V), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

38. Les intéressés allèguent que, à la suite des mesures provisoires de transfert (paragraphe 7 ci-dessus), ils ont reçu des terres de valeur moindre que celles qu'ils possédaient auparavant, ce qui leur a causé une perte annuelle de l'ordre de 30 000 ATS pendant sept ans, soit au total 210 000 ATS. Ils soulignent que ce préjudice n'est imputable qu'au rendement inférieur des parcelles qui leur ont été attribuées à titre provisoire.

Ils soutiennent en outre qu'à l'époque des faits, la législation ne prévoyait pas d'indemnisation pour le préjudice subi (paragraphe 27 ci-dessus). Si des modifications à la loi sont intervenues (paragraphe 28 ci-dessus), elles ne sont entrées en vigueur qu'en janvier 1994. Dès lors, s'agissant des droits des requérants à indemnisation, la situation serait identique à celle des affaires *Erkner et Hofauer c. Autriche et Poiss c. Autriche* (arrêts du 23 avril 1987, série A n° 117), dans lesquelles la Cour a constaté une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

39. Pour la Commission, le cas d'espèce ne diffère que très peu des autres affaires de remembrement mentionnées au paragraphe précédent. Si, en l'occurrence, le temps écoulé entre le transfert provisoire de terres et l'entrée en vigueur du plan de remembrement fut beaucoup plus court, la Commission estime cependant qu'un délai de six ans, alors qu'aucune action en indemnisation ne s'offrait aux requérants, a imposé à ces derniers une charge excessive contraire à la Convention.

A l'audience, le délégué de la Commission a fait valoir que l'affaire se distingue de celle de *Wiesinger c. Autriche* (arrêt du 30 octobre 1991, série A n° 213), en ce que, contrairement à M. et Mme Prötsch, les requérants dans l'affaire *Wiesinger* avaient adhéré spontanément à la procédure de remembrement sans s'opposer au transfert provisoire (p. 25, par. 70).

40. Le Gouvernement nie que les requérants aient jamais subi un quelconque préjudice matériel pendant la période intermédiaire. Dès lors, la question de savoir s'ils ont pu engager une action en indemnisation serait absolument sans objet. En outre, compte tenu des exigences d'intérêt général sur lesquelles se fondent les procédures de remembrement, une période de six ans ne saurait passer pour déraisonnable, vu notamment les questions de grande complexité que les autorités autrichiennes ont dû examiner.

41. En interprétant l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), la Cour renvoie à sa jurisprudence constante (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique* du 20 novembre 1995, série A n° 332, pp. 21-22, par. 33).

42. Le transfert de terres - dont les requérants contestent la légalité - ne saurait constituer, du fait même de son caractère transitoire, une "privation de biens", au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 (P1-1-1). Le transfert provisoire n'avait pas davantage pour objectif principal de limiter ou de contrôler l'"usage" des terres (second alinéa de

l'article 1) (P1-1-2), mais de restructurer rapidement la zone remembrée en vue d'une exploitation rationnelle par les "propriétaires provisoires" (paragraphe 25 ci-dessus). Il faut donc l'examiner sous l'angle de la première phrase du premier alinéa (P1-1-1) (voir, sur ce point, l'arrêt Wiesinger précité, p. 26, par. 72).

43. Aux fins de cette disposition (P1-1-1), 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.

A cet égard, un inconvénient temporaire subi par un individu, en raison d'une décision conforme au droit interne, peut en principe se justifier dans l'intérêt général s'il n'est pas disproportionné au but qu'elle poursuit (ibidem, p. 26, par. 73).

44. Selon la législation pertinente (paragraphe 21 ci-dessus), le remembrement entend améliorer la structure et la configuration des exploitations agricoles en redistribuant les terres et en fournissant des installations communes. Il sert l'intérêt des propriétaires concernés comme de la collectivité dans son ensemble en accroissant la rentabilité des exploitations et en rationalisant la culture (arrêt Wiesinger précité, p. 26, par. 74). Cela n'est pas contesté par les requérants, qui ont axé leurs griefs sur les lacunes du processus de transfert provisoire et sur sa durée, déraisonnable d'après eux.

45. Quant à l'insuffisance alléguée de ces procédures qui, soutiennent les intéressés, a eu pour effet de diminuer la productivité des parcelles compensatoires attribuées et leur a causé un préjudice matériel, la Cour relève que M. et Mme Prötsch pouvaient, après publication du plan de remembrement, contester la régularité de l'opération. Ce qu'ils ont fait en octobre 1983 en introduisant un recours contre le premier projet. La Commission de Haute-Autriche rejeta le gros de leurs griefs au motif, notamment, que les parcelles allouées avaient une valeur approximativement identique à celle de leurs précédentes propriétés et que, dans l'ensemble, les rendements agricoles dans la nouvelle situation étaient au moins aussi bons que les anciens. Il faut noter que ladite Commission reconnut seulement que l'Autorité de district devait revoir la configuration d'une parcelle relativement petite (2,2 hectares) pour la rendre plus fonctionnelle (paragraphe 9 ci-dessus).

En janvier 1986, les requérants introduisirent un nouvel appel contre la version modifiée du plan de remembrement. La Commission de Haute-Autriche le rejeta en déclarant notamment que si le nombre de parcelles détenues par les demandeurs était tombé de dix-sept à neuf, la différence de valeur entre les anciennes et les nouvelles terres n'atteignait même pas un pour cent. Elle déclara aussi que, dans l'ensemble, les mesures de remembrement avaient conduit à un accroissement de la productivité qui compensait certains inconvénients mineurs (paragraphe 14 ci-dessus).

46. Sur la durée de la procédure de remembrement, la Cour relève que les faits litigieux se distinguent nettement de ceux en cause dans les affaires Erkner et Hofauer et Poiss (citées plus haut au paragraphe 38). Si dans ces affaires-là, le plan définitif de remembrement n'avait toujours pas paru à la date du prononcé de l'arrêt de la Cour - le transfert provisoire des parcelles ayant duré fort longtemps -, en l'espèce, un premier plan de remembrement fut publié trois ans seulement après la mise en oeuvre du transfert provisoire (paragraphe 8 ci-dessus). A la suite d'un recours de M. et Mme Prötsch, un plan définitif - incluant quelques améliorations les concernant - est entré en vigueur trois ans plus tard (paragraphe 13 ci-dessus). La situation intermédiaire s'est dès lors prolongée pendant six ans, laps de temps bien inférieur à celui dont avaient pâti les intéressés dans les affaires précitées (entre seize et vingt-quatre ans). Dans ces conditions, eu égard à l'objectif du transfert provisoire prévu par la loi, on ne saurait considérer qu'une période de six ans soit en elle-même déraisonnable.

47. Au surplus, la Cour relève que les autorités internes ont été en mesure d'examiner les allégations des intéressés quant au préjudice que leur aurait causé l'attribution provisoire de terres qui, pour l'essentiel, coïncidait avec la situation née du plan de remembrement (paragraphe 8 ci-dessus). Invariablement, elles ont conclu que M. et Mme Prötsch n'avaient subi aucun dommage du fait des opérations de remembrement (paragraphe 9 et 11 ci-dessus). Elles ont au contraire signalé certains avantages nets, par exemple la réduction substantielle du nombre de parcelles à exploiter.

48. Cela étant, la Cour estime que l'ingérence dans l'exercice du droit de propriété des requérants ne saurait passer pour disproportionnée aux exigences de l'intérêt général en jeu dans la procédure de remembrement.

Dès lors, elle ne constate pas de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

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

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

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 15 novembre 1996.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier