



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE THERY c. France

(Requête n° 33989/96)

ARRÊT

STRASBOURG

1er février 2000

DÉFINITIF

01/05/2000

[Cet arrêt peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le recueil officiel contenant un choix d'arrêts et de décisions de la Cour.]

En l'affaire Hubert Thery c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

M. J.-P. COSTA,

M. L. LOUCAIDES,

M^{me} F. TULKENS,

M. W. FUHRMANN,

M. K. JUNGWIERT,

M. M.K. TRAJA, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 18 janvier 2000,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête dirigée contre la République française et dont un ressortissant français, M. Hubert Thery (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 10 octobre 1996, en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). La requête a été enregistrée le 27 novembre 1996 sous le numéro de dossier 33989/96.

2. Sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaignait de la durée d'une procédure administrative et soutenait que sa cause n'avait pas été entendue « équitablement » et dans un « délai raisonnable ». Il alléguait également la violation du droit au respect de ses biens au sens de l'article 1er du Protocole N° 1 à la Convention.

3. Par une décision du 3 décembre 1997, la Commission (deuxième chambre) a décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement français (« le Gouvernement ») quant au grief tiré de la durée de la procédure et du droit au respect des biens, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de ces griefs.

4. Le Gouvernement a présenté ses observations le 25 mars 1998 et le requérant a présenté les siennes le 14 mai 1998.

5. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 le 1^{er} novembre 1998, et conformément à l'article 5 § 2 de celui-ci, l'affaire est examinée par la Cour.

6. Conformément à l'article 52 § 1 du règlement de la Cour (« le règlement »)¹, le président de la Cour, M. L. Wildhaber, a attribué l'affaire à la troisième section. La chambre constituée au sein de la section comprenait de plein droit M. J.-P. Costa, juge élu au titre de la France (articles 27 § 2 de la Convention et 26 § 1 a) du règlement), et Sir Nicolas Bratza, président de

¹ Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

la section (article 26 § 1 a) du règlement). Les autres juges désignés par ce dernier pour compléter la chambre étaient M. L. Loucaides, M^{me} F. Tulkens, MM. W. Fuhrmann, K. Jungwiert, et K. Traja (article 26 § 1 b) du règlement).

7. Le 2 mars 1999, la chambre a déclaré la requête recevable quant au grief tiré de la durée de la procédure et du droit au respect des biens et l'a déclarée irrecevable pour le surplus¹.

8. Le 15 mars 1999, la chambre a invité les parties à lui soumettre, dans un délai expirant le 3 mai 1999, des offres de preuves et observations complémentaires ainsi que, le cas échéant, leurs propositions de règlement amiable, et les a informées qu'elles avaient la faculté de requérir une audience ; elle a en outre invité le requérant à lui soumettre, dans le même délai, ses demandes au titre de l'article 41 de la Convention.

9. Le 29 avril 1999, le requérant présenta des observations complémentaires sur le bien-fondé de la requête et ses prétentions au titre de l'article 41 de la Convention. Par un courrier du 3 mai 1999, le Gouvernement indiqua qu'il n'estimait pas nécessaire la tenue d'une audience et qu'il n'était pas favorable à un règlement amiable de l'affaire. Le 28 juin 1999, il présenta ses observations en réponse à celles du requérant. Le 10 septembre 1999, le requérant présenta des observations en réplique.

EN FAIT

10. Le requérant est propriétaire indivis, avec sept autres, de différentes terres agricoles incluses dans un ensemble de biens de 250 hectares. En 1971, ces terres furent données à bail à J.G., agriculteur, pour une durée de dix-neuf ans puis reprises par son descendant et l'épouse de celui-ci, les époux G.

11. Par acte d'huissier du 11 janvier 1988, les propriétaires donnèrent congé aux locataires, avec effet au 1er septembre 1990, pour permettre la reprise des terres au profit du requérant. Dès lors que la reprise avait pour effet de réduire considérablement la superficie de l'exploitation des locataires (amputée de 250 hectares, la superficie de l'exploitation restante passait de 265 à 15 hectares), le requérant était tenu de solliciter une autorisation administrative préalable d'exploiter, en vertu de la réglementation publique relative au contrôle des structures des exploitations agricoles, entrée en vigueur en 1984.

12. Le 1er juin 1988, le requérant déposa une demande d'autorisation préalable. Par arrêté du 27 juillet 1988, le préfet du Val d'Oise accorda l'autorisation. Le 13 septembre 1988, les locataires formèrent un recours en

¹ La décision de la chambre est disponible au greffe.

annulation de l'arrêté devant le tribunal administratif de Versailles. Le 3 novembre 1988, ils déposèrent un mémoire complémentaire. Le 22 novembre 1988, le requérant déposa son mémoire en défense. Le 27 décembre 1988, le préfet du Val d'Oise déposa son mémoire en défense. Le 14 juin 1991, le tribunal demanda des pièces complémentaires au préfet. Le 27 octobre 1992, l'audience se tint devant le tribunal administratif de Versailles.

13. Par jugement du 8 décembre 1992, le tribunal administratif de Versailles annula l'arrêté préfectoral.

14. Le 22 mars 1993, le requérant interjeta appel du jugement devant le Conseil d'Etat et déposa un mémoire.

15. Le 21 juillet 1993, le ministère de l'agriculture interjeta également appel.

16. Le 21 décembre 1993, les locataires déposèrent leur mémoire en défense. Le 15 février 1994, le ministère de l'agriculture déposa ses observations. Le 24 juin 1994, le requérant déposa un mémoire en réplique. Le 7 juillet 1994, il déposa des observations.

17. Par arrêt du 10 mai 1996, suivant audience du 26 mars, le Conseil d'Etat rejeta l'appel du requérant. Il s'exprima comme suit :

« Considérant qu'aux termes de l'article 188-5 du code rural dans sa rédaction résultant de la loi du 1er août 1984, la commission départementale des structures agricoles compétente pour examiner une demande d'autorisation d'installation, ... est tenue de se conformer aux orientations définies dans le schéma directeur départemental des structures agricoles, et notamment : 1°) d'observer l'ordre des priorités établi entre l'installation des jeunes agriculteurs et l'agrandissement des exploitations, en tenant compte de l'intérêt économique et social du maintien de l'autonomie de l'exploitation faisant l'objet de la demande ; 2°) de tenir compte, en cas d'agrandissement ou de réunion d'exploitations, de la situation des terres concernées par rapport au siège de l'exploitation du ou des demandeurs, de la superficie des biens faisant l'objet de la demande et des superficies déjà mises en valeur par le ou les demandeurs ainsi que par le preneur en place ; 3°) de prendre en considération la situation personnelle du ou des demandeurs : âge, situation familiale et professionnelle, et, le cas échéant, celle du preneur en place, ainsi que le nombre et la nature des emplois salariés en cause ; 4°) de tenir compte de la structure parcellaire des exploitations concernées, soit par rapport au siège de l'exploitation, soit pour éviter que des mutations en jouissance ne remettent en cause des aménagements obtenus à l'aide de fonds publics. La commission peut donner un avis favorable sous réserve que le demandeur libère des terres éloignées ou morcelées en vue d'une meilleure restructuration de l'exploitation ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'en ramenant l'exploitation des époux [G], tous deux âgés de 36 ans et parents de deux enfants, de plus de 265 hectares à environ 15 hectares, soit à une surface inférieure à la surface minimum d'installation, fixée à 36 hectares pour le département, et en les privant de leurs bâtiments d'exploitation pour permettre l'installation de [H.T.], célibataire, âgé de 23 ans, le préfet du Val-d'Oise, en délivrant le 27 juillet 1988 l'autorisation d'exploiter 252 hectares 55 ares, a porté atteinte au maintien de l'autonomie de l'exploitation des époux [G] et a méconnu les dispositions susvisées de l'article 188-5 du code rural ; (...)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

18. Le requérant dénonce la durée de la procédure devant les juridictions administratives et allègue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Applicabilité de l'article 6 § 1

19. Le Gouvernement soutient que l'article 6 § 1 de la Convention n'est pas applicable. Il estime que la procédure critiquée concerne essentiellement des aspects de droit public relevant des prérogatives de l'Etat. Ainsi, le critère retenu pour refuser l'autorisation au requérant se fonde sur des impératifs d'intérêt général visant à protéger l'autonomie des exploitations agricoles dans le respect de l'intérêt économique et social. Dans la mesure où l'issue de la procédure concerne des sujétions imposées au requérant dans la jouissance de son droit de propriété, la procédure ne porte pas sur un « droit de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

20. Si sont en jeu des questions de droit privé liées au droit de propriété du requérant, les aspects de droit public l'emporteraient car l'objet du litige est l'application d'une législation édictée souverainement par l'Etat dans le cadre de l'intérêt général lié, notamment, à l'aménagement du territoire et à la préservation des conditions socio-économiques des agriculteurs (voir notamment requête n° 9607/81, décision du 6 mai 1982, Décisions et Rapports (D.R.) p. 28, p. 248).

21. Le requérant soutient que l'article 6 § 1 est applicable. Il rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, seul compte le caractère du droit en question. Or la réglementation applicable avait pour effet de restreindre son droit à l'usage de ses biens, droit de « caractère civil » au sens de la Convention.

22. D'après la jurisprudence de la Cour, la notion de « droits et obligations de caractère civil » ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne de l'Etat défendeur. L'article 6 § 1 s'applique indépendamment de la qualité des parties comme de la nature de la loi régissant la contestation et de l'autorité compétente pour trancher ; la contestation peut porter aussi bien sur l'existence même d'un droit que sur son étendue ou ses modalités d'exercice ; enfin, son issue doit être

déterminante pour un tel droit (par exemple, arrêt Rolf Gustafson c. Suède du 1er juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, p. 1160, § 38).

23. En l'espèce, la Cour considère que la procédure portait sur une « contestation » relative au « droit défendable » du requérant à utiliser ses terres agricoles pour l'exercice de sa profession selon un certain usage et en conformité avec les lois applicables. Or, un droit qui concerne les « modalités d'exercice » du droit de propriété est un droit « civil » au sens de l'article 6 (voir p. 20, § 63 de l'arrêt Fredin c/Suède du 18.2.91, série A n° 192, pp. 14-16, §§ 32-36 de l'arrêt Benthem c/Pays-Bas du 23.10.85, série A n° 97 et pp. 20-21, §§ 45-48 de l'arrêt Oerlemans c/Pays-Bas du 27.11.91, série A n° 219). Ainsi, l'issue de la procédure était déterminante pour le droit - défendable - du requérant d'exploiter la propriété agricole lui appartenant en indivision. Le fait que le droit applicable se fondait sur des impératifs d'intérêt général et que le refus de l'autorisation était justifié par des considérations d'aménagement du territoire est sans incidence à cet égard (arrêt Allan Jacobsson c/Suède du 25 octobre 1989, série A n° 163, pp. 20-21, § 73). L'article 6 § 1 trouve donc à s'appliquer.

B. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

1. Période à prendre en considération

24. La période à considérer a débuté avec la saisine du tribunal administratif de Versailles le 13 septembre 1988 et a pris fin le 10 mai 1996, avec l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle a donc duré 7 ans et presque 8 mois.

2. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

25. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts Richard c. France du 22 avril 1998, *Rec.* 1998-II, p. 824, § 57, et Doustaly c. France du 23 avril 1998, *Rec.* 1998-II, p. 857, § 39).

26. Le Gouvernement explique la durée de la procédure notamment par la complexité de l'affaire.

27. La Cour observe d'emblée que la durée est globalement excessive. Elle relève ensuite des délais substantiels dans le déroulement de la procédure, l'un du 27 décembre 1988 (mise en état de l'affaire devant le tribunal administratif de Versailles) au 14 juin 1991 (demande de production de pièces), l'autre de cette dernière date au 27 octobre 1992 (date de l'audience) et le troisième du 7 juillet 1994 (mise en état de l'affaire devant le Conseil d'Etat) au 10 mai 1996 (date de l'arrêt). Or ni la

complexité de l'affaire ni le comportement des parties ne lui paraissent justifier de tels délais. Elle estime dès lors que la cause du requérant n'a pas été entendue dans un délai raisonnable en violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

28. Le requérant soutient que cette durée a porté atteinte à son droit de propriété et au libre usage de ses biens en méconnaissance de l'article 1er du Protocole N° 1 à la Convention. Cet article dispose que :

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

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

29. Vu la conclusion figurant au paragraphe 28, la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner le grief tiré de l'article 1er du Protocole N° 1 (voir les arrêts Brigandi, Zanghi et Santilli c/Italie du 19.2.91, série A N° 194, respectivement p. 32, § 32 ; p. 47, § 23 et p. 62, § 22).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

30. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommages

31. Le requérant réclame 8 923 811 francs français pour préjudice matériel.

32. Le Gouvernement réplique que, sous l'angle de l'article 6 § 1, « le requérant n'a subi aucun préjudice matériel du fait de la durée de la procédure litigieuse. Le requérant confond de ce point de vue le préjudice relatif à la durée de la procédure et celui tiré du manque à gagner dont il a eu à faire face à la suite du refus d'autorisation d'exploitation qui lui a été opposé » et que « le seul préjudice dont il peut se prévaloir est (...) purement moral ». A cet égard, il propose l'allocation d'une somme de 20 000 (vingt mille) francs français.

33. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation de l'article 6 § 1 de la Convention et un quelconque dommage matériel dont le requérant aurait eu à souffrir ; elle échet donc de rejeter les prétentions de ce dernier.

34. En revanche, la Cour juge que le requérant a subi un tort moral certain du fait de la durée de la procédure litigieuse. Compte tenu des circonstances de la cause et statuant en équité comme le veut l'article 41, elle lui octroie 30 000 (trente mille) francs français à ce titre.

B. Frais et dépens

35. L'intéressé réclame, justificatifs à l'appui, 35 836 francs français pour le remboursement des frais devant les juridictions internes et, sans justificatif, 60 000 francs français pour frais exposés devant la Commission et la Cour.

36. Le Gouvernement ne se prononce pas.

37. La Cour estime qu'il n'y a pas lieu de rembourser les frais devant les juridictions internes, ceux-ci n'ayant pas été exposés pour remédier à la violation constatée. S'agissant des frais et dépens devant la Commission puis la Cour, le requérant n'a certes pas fourni de pièce justificative, mais la Cour estime, au vu des diligences écrites manifestement accomplies par son avocat, qu'il convient de lui allouer en équité la somme de 10.000 FRF.

C. Intérêts moratoires

38. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en France à la date d'adoption du présent arrêt est de 3,47 % l'an.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le grief tiré de l'article 1er du Protocole N° 1 ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, à compter du jour où l'arrêt est devenu définitif, 30 000 (trente mille) francs français pour préjudice moral ;
 - b) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, à compter du jour où l'arrêt est devenu définitif, 10 000 (dix mille) francs français pour frais et dépens ;
 - c) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 3,47 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 1er février 2000, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

N. BRATZA
Président