



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE MACHARD c. FRANCE

(Requête n° 42928/02)

ARRÊT

STRASBOURG

25 avril 2006

DÉFINITIF

13/09/2006

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Machard c. France,

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

MM. A.B. BAKA, *président*,

J.-P. COSTA,

I. CABRAL BARRETO,

R. TÜRMEŒ,

M. UGREKHELIDZE,

M^{mes} A. MULARONI,

D. JOČIENĚ, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 4 avril 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 42928/02) dirigée contre la République française et dont deux ressortissants de cet Etat, Léopold et Paulette Machard (« les requérants »), ont saisi la Cour le 21 novembre 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e Emmanuel Karm, avocat à Strasbourg. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères.

3. Le 30 mai 2005, le vice-président de la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, il a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Les requérants sont nés respectivement en 1919 et 1925 ; ils résident à Farges.

5. Par un arrêté du 11 mai 1968, le Préfet de l'Ain ordonna un remembrement dans la commune de Farges et décida que les opérations porteraient en sus sur certaines parties des sections B et C du territoire de la commune voisine de Collonges. Le 26 avril 1970, les requérants,

propriétaires de fonds situés sur le territoire desdites communes, saisirent la commission départementale de remembrement de l'Ain d'une réclamation tendant à ce que des parcelles leur appartenant soient exclues du périmètre de remembrement, laquelle fut en partie rejetée par une décision du 2 septembre 1970. Par un jugement du 12 septembre 1974, le tribunal administratif de Lyon rejeta la requête en annulation déposée par les requérants. Par un arrêt du 16 février 1977, le Conseil d'Etat annula ce jugement et cette décision « en tant qu'elle concern[ait] le remembrement des propriétés des époux Machard », au motif unique que l'arrêté du 11 mai 1968 ne précisait pas quelles parties des sections B et C du territoire de la commune de Collonges étaient incluses dans le périmètre de remembrement ; il en conclut que la parcelle B 131 dont les requérants étaient propriétaires à Collonges ne pouvait se trouver légalement incluse dans le périmètre de remembrement.

Le 15 juin 1979, la commission départementale constata que la limite intercommunale Farges-Collonges avait été modifiée par un arrêté préfectoral du 11 mars 1971, de sorte que la parcelle B 131 se trouvait désormais sur le territoire de Farges et incluse dans le périmètre de remembrement ; elle en déduisit que le projet de remembrement pouvait être maintenu en l'état sans que cela méconnaisse la chose jugée. Les requérants saisirent le tribunal administratif de Lyon de cette décision ; ils soutenaient en sus que la parcelle B 174, située à Collonges, devait également être exclue du périmètre de remembrement. Examinant ce seul aspect du litige, le tribunal administratif de Lyon constata que l'arrêté du 11 mars 1971 n'avait pas eu pour effet d'inclure la parcelle B 174 – sise à Collonges – dans le périmètre et annula cette décision en tant qu'elle concernait le remembrement des propriétés des requérants (jugement du 21 octobre 1982).

6. Les requérants déposèrent une nouvelle réclamation, soutenant notamment que les parcelles B 248, B 402 (Farges), B 131 et B 174 (Collonges) étaient susceptibles d'être exploitées en carrière et étaient en sus à bâtir, et devaient en conséquence être exclues du remembrement et leur être réattribuées ; par une décision du 9 février 1984, la commission réattribua la parcelle B 174 aux requérants, en exécution du jugement du 21 octobre 1982, et rejeta leur réclamation pour le surplus. Par un jugement du 9 décembre 1987, le tribunal administratif de Lyon annula cette décision ; il jugea que les parcelles B 131, B 248 et B 402 devaient être réattribuées aux requérants, car elles étaient susceptibles d'être exploitées en carrières. Ce jugement fut confirmé par un arrêt du Conseil d'Etat du 5 juillet 1993.

Les requérants saisirent la commission nationale d'aménagement foncier aux fins de l'exécution de l'arrêt du 5 juillet 1993. Se fondant sur l'article L. 121-14 du code rural, la commission nationale, par une décision du 18 juin 1997, modifia le périmètre du remembrement fixé par

l'arrêté de 1968 de manière à y inclure les parcelles B 131 et B 174 ; elle jugea en outre qu'il n'y avait pas lieu de réattribuer les parcelles B 248, B 402, B 131 et C 146 aux requérants, soulignant qu'elle était tenue de se conformer à la législation en vigueur à la date à laquelle elle se prononçait, de sorte que l'article L. 123-3 § 3 du code rural s'appliquait ; cette disposition prescrit que, pour qualifier une parcelle de « carrière », l'exploitant doit pouvoir se prévaloir d'un titre de propriété ou d'un droit de forage enregistré dans un délai de deux ans au moins antérieur à la date de l'arrêté préfectoral fixant le périmètre de remembrement ; les requérants ne pouvant se prévaloir que d'une offre d'exploitation datée du 10 septembre 1968, donc postérieure à l'arrêté préfectoral du 11 mai 1968, ils ne se trouvaient pas en mesure d'invoquer un droit de forage. Saisi par les requérants, le Conseil d'Etat annula cette décision par un arrêt du 14 avril 1999, au motif que la commission nationale n'avait pas la compétence de modifier le périmètre de remembrement et d'y inclure les parcelles B 131 et B 174, cette compétence appartenant au seul Préfet.

7. Par un arrêté préfectoral du 10 août 1999, le périmètre de remembrement fut modifié et étendu à Collonges notamment, incluant les parcelles B 131 et B 174.

8. Saisie par les requérants, la commission nationale d'aménagement foncier statua une nouvelle fois sur leurs biens, le 3 décembre 1999. Elle décida que les parcelles B 131 et B 174 se trouvaient désormais régulièrement incluses dans le périmètre de remembrement par arrêté préfectoral, de sorte que l'arrêt du 14 avril 1999 était exécuté. Elle décida en outre (notamment), pour le même motif que celui retenu dans sa décision du 18 juin 1997, que les parcelles B 248, B 402, B 131 et C 146 ne pouvaient être qualifiées de « carrières ». Les requérants saisirent le Conseil d'Etat, qui rejeta leur requête par un arrêt du 14 juin 2002.

9. Les opérations de remembrement sont aujourd'hui closes et les transferts de propriétés ont été effectués.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

Ce droit – notamment les dispositions du code rural – a beaucoup évolué au cours de la période litigieuse. Pour celles qui sont pertinentes, voir la description qui en est faite dans l'arrêt *Piron c. France* du 14 novembre 2000 (n° 36436/97).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 § 1 DE LA CONVENTION ET 1 DU PROTOCOLE N° 1

10. Les requérants se plaignent du défaut d'exécution des décisions de justice se prononçant en faveur de la réattribution de certaines parcelles et dénoncent une atteinte à leur droit au respect de leurs biens. Ils invoquent les articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, lesquels sont ainsi libellés (respectivement) :

« 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 (...) »

« 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. »

Dans leurs observations sur la recevabilité et le fond du 10 novembre 2005, ils invitent en outre la Cour à conclure à une violation de l'article 6 § 1 du fait de la durée de la procédure.

A. Sur la recevabilité

11. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

12. Le Gouvernement souligne que les décisions de justice intervenues au sujet des parcelles en litige ne sont entachées d'aucun défaut d'exécution puisque, le 14 juin 2002, le Conseil d'Etat a définitivement jugé que les requérants ne pouvaient soutenir que les parcelles B 248, B 402, B 131 et C 71 avaient le caractère de terrain à bâtir dès lors que le plan d'occupation des sols qui leur a conféré un tel caractère est postérieur à la décision du 3 décembre 1999 – définitive – par laquelle la commission nationale d'aménagement foncier a statué sur leur propriété ainsi qu'aux arrêtés du préfet de l'Ain ordonnant l'opération de remembrement et définissant son périmètre. Il ajoute que, comme il se doit, l'arrêté préfectoral

clôturant la procédure de remembrement n'a été pris qu'après les décisions du Conseil d'Etat et de la commission nationale des 14 avril et 3 décembre 1999 ; les transferts de propriétés ne pouvant être effectués qu'après la clôture de la procédure, il en déduit que durant toute la période litigieuse les requérants ont pu « jouir et disposer de leurs parcelles de la manière la plus libre qui soit » dès lors qu'ils en avaient la possession jusqu'à la fin de la procédure de remembrement. Le Gouvernement relève cependant qu'il a fallu six instances juridictionnelles et vingt-huit ans de procédure pour que la réclamation des requérants soit complètement examinée alors, notamment, que l'affaire ne présentait aucune difficulté particulière ; il déclare en conséquence « s'en remettre à la sagesse de la cour pour apprécier si les requérants se sont vus imposer une charge excessive, incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1, eu égard en particulier à la durée de la procédure relative au remembrement de leurs biens ».

13. Les requérants rappellent que le droit à l'exécution d'un jugement définitif est un élément du « droit à un tribunal » garanti par l'article 6 § 1. Or, en leur cause, plutôt que de leur réattribuer les parcelles exclues du périmètre de remembrement par les juridictions administratives, l'administration se serait acharnée à les y maintenir par le biais d'« une modification constante des textes et décisions administratives en violation des décisions de justice définitives intervenues ». Ils seraient ainsi restés dans l'incertitude durant une longue période quant au devenir de leurs parcelles avant d'en être indûment privés. Sur ce dernier point, ils soulignent qu'avant l'arrêté préfectoral du 10 août 1999 modifiant le périmètre de remembrement, ils bénéficiaient, du fait des décisions de justice intervenues, d'un droit de réattribution de leurs parcelles B 174, B 131, B 248, B 402 et C 146 ; tant le préfet par le biais de cet arrêté que la commission nationale d'aménagement foncier auraient purement et simplement remis en cause l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 juillet 1993.

14. La Cour constate que la procédure s'est déroulée quelque peu confusément, ceci du fait de plusieurs décisions irrégulières successives des commissions départementale et nationale d'aménagement foncier quant à l'inclusion de certaines parcelles des requérants dans le périmètre de remembrement – lesquelles décisions furent censurées par le juge administratif – et du fait qu'en limitant la motivation de leurs décisions d'annulation à certains aspects du litige, les juridictions administratives saisies ont pu parfois laisser planer un doute quant à la légalité de l'inclusion de telle ou telle parcelle. Il est clair cependant que la procédure est aujourd'hui purgée de toute difficulté d'exécution, en raison de la modification du périmètre de remembrement par un arrêté préfectoral du 10 août 1999, validée ensuite par les juridictions administratives.

Ainsi, s'il est compréhensible que les requérants tirent de ces circonstances le sentiment que les décisions rendues en leur faveur n'ont pas

été exécutées, les faits montrent le contraire ; aucune question d'exécution ne se pose donc en l'espèce, de sorte qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention d'un tel chef.

15. Il n'en reste pas moins que le litige relatif à l'inclusion de certaines parcelles des requérants dans le périmètre de remembrement a duré une trentaine d'années sans que cette durée puisse être imputée à ces derniers et alors que, comme le concède le Gouvernement, l'affaire ne présentait aucune complexité particulière. Durant cette très longue période, les requérants sont restés dans l'incertitude quant au sort des biens litigieux, leur droit de propriété sur ceux-ci étant en quelque sorte en sursis. Par ailleurs, l'inclusion d'un fonds dans le périmètre d'une opération de remembrement implique, de fait sinon en droit, des limitations à la faculté d'en user ; la Cour relève ainsi – même si les parties n'apportent aucune précision quant aux mesures éventuellement prises en l'espèce sur ce fondement – qu'aux termes de l'article L. 121-19 du code rural (dans sa version applicable à l'époque des faits de la cause), notamment, le préfet pouvait interdire tous travaux jusqu'à la fin des opérations. Il en va de même de la faculté d'en disposer, tout projet de mutation de propriété entre vifs étant soumis à un régime d'autorisation préalable (article L. 121-20 du code rural) ; il est en outre peu douteux qu'un propriétaire qui désire vendre un bien inclus dans le périmètre d'un remembrement – ou même simplement susceptible de l'être – aurait du mal à trouver acquéreur.

Selon la Cour, ce type d'ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens des requérants relève de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, par exemple, l'arrêt *Erkner et Hofauer c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117 B, § 74) : il y a lieu de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté – indéniable en l'espèce, s'agissant d'un remembrement rural (voir, par exemple, l'arrêt *Piron* précité, § 40) – et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, notamment, l'arrêt *Erkner et Hofauer* précité, § 75). La Cour a déjà eu l'occasion de juger à cet égard que la durée d'une procédure relative à un remembrement « entre en ligne de compte, avec d'autres éléments, pour déterminer si le transfert [de propriété] litigieux se concilie avec la garantie du droit de propriété » (*ibidem*, § 76) ; voir aussi, parmi d'autres, l'arrêt *Piron* précité, § 44). Cet élément est en l'espèce déterminant : vu la durée particulièrement longue de la procédure de remembrement – considérable à l'échelle individuelle – et, en corollaire, de l'ingérence dans l'exercice du droit des requérants au respect de leurs biens, la Cour considère que ces derniers se sont vu imposer une charge spéciale et exorbitante et qu'en conséquence, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

16. Enfin, eu égard aux motifs pour lesquels elle a constaté une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour estime qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle du « délai raisonnable » de l'article 6 § 1 de la

Convention, à supposer un tel grief recevable au regard du délai de six mois de l'article 35 § 1 de la Convention.

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

17. 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. Dommage

18. Les requérants soutiennent que si les décisions de justice avaient été respectées, ils auraient conservé les parcelles B 174, B 248, B 402, B 131 et C 146 et, notamment, auraient pu mettre en valeur les carrières situées sur certaines d'entre elles et vendre à bon prix celles qui sont constructibles. Ils demandent en conséquence, au titre du dommage matériel, le paiement de leur manque à gagner, qu'ils évaluent à 1 094 668,70 euros (« EUR »). Ils réclament en outre 10 000 EUR chacun au titre du préjudice moral.

19. Selon le Gouvernement, ces demandes sont « manifestement excessives ». Il souligne à cet égard que les requérants ont eu la disposition de leurs biens durant toute la procédure de remembrement et considère qu'il n'y a pas de lien de causalité entre la durée de celle-ci et le dommage matériel allégué. Il estime que les requérants ne peuvent prétendre qu'à la réparation de leur préjudice moral lié à la durée de la procédure de remembrement et propose le versement de 6 000 EUR à ce titre.

20. La Cour rappelle qu'elle conclut en l'espèce exclusivement à une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 du fait de la durée de l'ingérence dans l'exercice du droit des requérants au respect de leurs biens, et que seuls les dommages causés spécifiquement par cette violation sont susceptibles de justifier l'allocation d'une somme au titre de la « satisfaction équitable ». Or elle ne voit pas de lien de causalité entre cette violation et le manque à gagner – hypothétique au demeurant – dont les requérants font état, dès lors qu'un tel préjudice supposerait l'irrégularité du transfert de propriété finalement effectué ou un déséquilibre flagrant dans la redistribution des parcelles. Il y a donc lieu de rejeter les demandes des requérants quant au dommage matériel.

La Cour estime en revanche que les requérants peuvent se prévaloir d'un préjudice moral justifiant l'octroi d'une indemnité. Prenant en compte la particulière longueur de la durée de l'ingérence dans l'exercice de leur droit au respect de leurs biens et statuant en équité comme le veut l'article 41, elle alloue à chacun d'entre eux 10 000 EUR pour préjudice moral.

B. Frais et dépens

21. Les requérants demandent 40 344 FRF (soit 6 450,43 EUR) pour leurs frais et dépens devant les juridictions internes et 6 000 EUR pour ceux encourus devant la Cour. Ils produisent les justificatifs suivants : une lettre de leur avocat, du 22 juin 1984, fixant une provision de 1 500 FRF pour ses frais et honoraires ; une lettre de leur avocat aux Conseils, du 1^{er} juin 1988, fixant le montant de ses frais et honoraires à 10 000 FRF ainsi qu'une facture complémentaire datée du 15 juillet 1993, d'un montant de 5 930 FRF (taxe sur la valeur ajoutée (« TVA ») comprise), relatives à la procédure devant le Conseil d'Etat ayant abouti à l'arrêt du 5 juillet 1993 ; une facture de frais et honoraires d'un montant de 14 472 FRF (TVA comprise) du 27 janvier 1998 et une facture complémentaire de 8 442 FRF (TVA comprise) du 26 avril 1999, relatives à la procédure devant le Conseil d'Etat ayant abouti à l'arrêt du 14 avril 1999 ; deux factures d'honoraires, des 6 juillet et 30 août 2005, d'un montant total de 2 033,20 EUR (TVA comprise), relatives à la procédure devant la Cour.

22. Sous réserve de la production de justificatifs par les requérants et du caractère raisonnable des honoraires, le Gouvernement propose le versement de 1 500 EUR pour frais et dépens.

23. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En outre, aux termes de l'article 60 §§ 2 et 3 du règlement, le requérant doit soumettre des prétentions chiffrées et ventilées par rubriques et accompagnées des justificatifs pertinents, faute de quoi la chambre peut rejeter tout ou partie de celles-ci.

Par ailleurs, lorsque la Cour constate une violation de la Convention, elle peut accorder au requérant le paiement des frais et dépens qu'il a engagés devant les juridictions nationales pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation (voir, par exemple, les arrêts *Zimmermann et Steiner c. Suisse* du 13 juillet 1983, série A n° 66, § 36 et *Lallement c. France* du 11 avril 2002, n° 46044/99, § 34). En l'espèce, comme l'a relevé la Cour, les commissions départementale et nationale d'aménagement foncier ont pris successivement plusieurs décisions irrégulières quant à l'inclusion de certaines des parcelles des requérants dans le périmètre de remembrement (paragraphe 14 ci-dessus), obligeant ces derniers à saisir à plusieurs reprises les juridictions internes pour faire valoir leurs droits. Cependant, s'il est vrai que la durée du contentieux que cela a généré se trouve au cœur du constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 auquel la Cour parvient, force est de constater que les procédures dont il est question ne visaient pas précisément à prévenir ou faire corriger cette violation. Il y a donc lieu de rejeter cette partie des demandes des requérants.

Quant aux frais et dépens exposés devant elle, la Cour constate en premier lieu que les requérants ne justifient le paiement que de la somme de 2 033,20 EUR. Relevant ensuite qu'ils ont eux-mêmes rédigé leur requête devant la Cour et qu'ils n'ont constitué avocat qu'après communication de celle-ci au Gouvernement en application de l'article 54 § 2 b) du règlement, elle juge le montant réclamé excessif et décide de leur allouer à ce titre, conjointement, 2 000 EUR.

C. Intérêts moratoires

24. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu en l'espèce défaut d'exécution de décisions de justice exécutoires définitives et qu'il n'y a donc pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention d'un tel chef ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 du fait de la durée de l'ingérence dans l'exercice du droit des requérants au respect de leurs biens ;
4. *Dit* qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle du « délai raisonnable » de l'article 6 § 1 de la Convention ;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. à chacun des requérants, 10 000 EUR (dix mille euros) pour dommage moral ;
 - ii. aux requérants, conjointement, 2 000 EUR (deux mille euros) pour frais et dépens ;
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur lesdites sommes ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 25 avril 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

A.B. BAKA
Président