



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

CINQUIÈME SECTION

**AFFAIRE BLONDEAU c. FRANCE**

*(Requête n° 48000/07)*

ARRÊT

STRASBOURG

21 décembre 2010

**DÉFINITIF**

*21/03/2011*

*Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Blondeau c. France,**

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Rait Maruste,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Mirjana Lazarova Trajkovska,

Ganna Yudkivska, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 30 novembre 2010,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 48000/07) dirigée contre la République française et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Serge Blondeau et M<sup>me</sup> Françoise Blondeau (« les requérants »), ont saisi la Cour le 23 octobre 2007 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<sup>e</sup> E. Karm, avocat à Strasbourg. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M<sup>me</sup> E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérants alléguaient une violation des articles 6 et 13 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 en raison de l'impossibilité de contester des décisions administratives relatives à un remembrement agricole, après la clôture des opérations de remembrement.

4. Le 27 mai 2009, le président de la cinquième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les requérants sont un couple d'exploitants agricoles. Ils sont nés respectivement en 1937 et 1942 et résident à Pithiviers-le-Vieil.

#### **A. Les opérations de remembrement**

6. Les requérants étaient propriétaires de plusieurs parcelles de terrain sur la commune de Pithiviers-le-Vieil. Ils possédaient notamment en commun une parcelle d'environ 25 hectares sur laquelle se trouvait un puits de forage qui leur appartenait et qui servait à l'irrigation en eau de plusieurs terrains avoisinants grâce à un réseau de canalisations souterraines. Dans le cadre d'un remembrement, les apports et les attributions des propriétaires concernés sont chiffrés en points en fonction de plusieurs critères tels que la superficie des parcelles et la qualité des sols. Ladite parcelle valait 220 736 points.

7. Deux des terrains irrigués par le puits implanté sur cette parcelle appartenaient à la requérante en nom propre.

8. Par un arrêté en date du 7 août 1991, le préfet du Loiret ordonna un remembrement dans la commune de Pithiviers-le-Vieil en vue d'en réorganiser l'aménagement foncier. Dans le cadre de ces opérations, les trois cent cinquante-quatre propriétaires concernés, dont les requérants, durent échanger leurs parcelles de terre.

9. Le 20 octobre 1993, le préfet du Loiret prit un arrêté modifiant le périmètre des opérations de remembrement ainsi qu'un second arrêté ordonnant l'envoi en possession provisoire des parcelles remembrées aux différents propriétaires. En vertu de ce dernier texte, les propriétaires purent commencer à exploiter entre le 20 octobre et le 1<sup>er</sup> décembre 1993 les terres qui leur avaient été réattribuées.

10. Le 9 juin 1994, il ordonna le dépôt en mairie du plan définitif de remembrement, tel que validé par la commission départementale d'aménagement foncier (CDAF). Cet arrêté emporta transfert légal de propriété à l'égard de toutes les personnes dont les terres furent concernées par le remembrement. Les requérants contestèrent les arrêtés préfectoraux et les décisions prises par la CDAF devant les juridictions administratives.

## **B. La procédure en annulation des arrêtés préfectoraux**

11. Les 3 novembre et 2 décembre 1999, les requérants demandèrent au tribunal administratif d'Orléans de prononcer l'annulation des quatre arrêtés préfectoraux relatifs au remembrement de la commune de Pithiviers-le-Vieil. Le préfet fit valoir que ce recours, introduit près de neuf ans après l'arrêté ordonnant le remembrement, était tardif.

12. Par un jugement en date du 6 février 2001, le tribunal administratif fit partiellement droit aux demandes des requérants. Il considéra notamment qu'eu égard au défaut de publicité de l'arrêté ordonnant le remembrement, la tardiveté du recours ne pouvait être opposée aux requérants. Sur le fond, il observa que des commissaires-enquêteurs, chargés de l'élaboration du plan de remembrement, étaient propriétaires de parcelles situées à l'intérieur du périmètre des opérations, ce qui portait atteinte à leur garantie d'objectivité. Il releva également que l'arrêté du 20 octobre 1993 modifiant le périmètre de remembrement n'avait pas été précédé d'une enquête contrairement aux prescriptions du code rural. Le tribunal annula donc l'arrêté du 7 août 1991 ordonnant le remembrement ainsi que l'arrêté du 20 octobre 1993 en modifiant le périmètre. Les deux autres arrêtés furent validés.

13. Par un arrêt du 30 décembre 2003, la cour administrative d'appel de Nantes confirma le premier jugement. Elle considéra notamment que l'annulation de l'arrêté du 7 août 1991 ordonnant le remembrement n'était pas susceptible d'entraîner celle des arrêtés postérieurs, notamment celui du 20 octobre 1993 ordonnant l'envoi en possession et celui du 9 juin 1994 ordonnant le dépôt en mairie du plan définitif.

14. Les requérants formèrent un pourvoi en cassation en vue d'obtenir l'annulation de ces deux arrêtés. Par un courrier en date du 23 février 2007, le Conseil d'Etat informa les parties qu'il entendait soulever d'office deux moyens d'ordre public. Le premier précisait qu'eu égard aux atteintes excessives au droit de propriété et à l'intérêt général qui résulteraient d'une remise en cause générale des opérations d'un remembrement postérieurement aux transferts de propriété, le juge administratif ne peut prononcer la suspension ou l'annulation de l'arrêté ordonnant le remembrement et en fixant le périmètre que jusqu'à la date du dépôt en mairie du nouveau plan parcellaire (date du transfert légal de propriété). Statuant après cette date sur un recours dirigé contre un acte pris dans le cadre des opérations de remembrement, le juge ne peut faire droit à une exception tirée de l'illégalité de l'arrêté ayant ordonné le remembrement que si cet arrêté a fait l'objet d'une suspension ou d'une annulation avant la date de dépôt en mairie du nouveau plan parcellaire.

15. Le second moyen indiquait qu'eu égard aux atteintes excessives au droit de propriété et à l'intérêt général qui résulteraient d'une remise en cause générale des opérations d'un remembrement postérieurement aux transferts de propriété, le juge administratif lorsqu'il annule un arrêté

ordonnant le dépôt en mairie du nouveau plan parcellaire peut décider d'en valider rétroactivement les effets.

16. Les requérants contestèrent ces moyens. Ils firent notamment valoir, dans un mémoire déposé devant le Conseil d'Etat le 21 mars 2007, au visa des articles 6 et 13 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, que cette solution les priverait de tout recours effectif pour remettre en cause l'arrêté ordonnant le remembrement puisque le transfert de propriété avait déjà eu lieu en l'espèce et les empêcherait ainsi de faire modifier leurs attributions.

17. Dans ses conclusions relatives à la présente affaire, le commissaire du Gouvernement s'exprima ainsi :

« [En adoptant la solution préconisée par les moyens soulevés d'office], vous ne déniez pas [aux requérants] la possibilité de faire modifier [leurs] attributions si, par exemple, leur valeur culturale est inférieure à celle de [leurs] apports. L'exercice d'un recours contre une décision de la commission départementale permettra, comme par le passé, de faire censurer par le juge cette forme de spoliation, sans que la clôture des opérations puisse être opposée. L'innovation envisagée concerne uniquement les contestations fondées sur l'illégalité de l'arrêté ayant ordonné le remembrement. Si cette illégalité – qui ne peut guère résulter que d'un vice de procédure – n'a pas été constatée avant la fin des opérations, elle ne justifiera pas qu'elles soient remises en cause.

Pour autant, l'illégalité de l'arrêté initial pourra toujours être invoquée à l'appui d'un recours indemnitaire. Un tel recours prospérera si l'intéressé établit avoir subi un préjudice résultant directement de l'illégalité commise par l'administration. Le préjudice ouvrant droit à réparation ne consistera évidemment pas dans la perte de la valeur vénale des parcelles d'apport puisqu'elle aura été compensée par des attributions. Mais l'intéressé pourra invoquer les troubles de toute nature qu'aura entraînés pour lui la procédure engagée irrégulièrement. Le juge de plein contentieux devra alors s'interroger sur l'existence d'un lien direct de causalité, eu égard à la nature de l'irrégularité commise.

Les mêmes considérations conduisent selon nous à écarter une violation des articles 6, par. 1 et 13 de la convention, garantissant le droit d'accéder à un tribunal et d'exercer des recours effectifs.

Compte tenu de la durée de la procédure de remembrement, les intéressés, qui en sont nécessairement informés dès sa première phase, disposeront d'une possibilité réelle d'obtenir l'annulation de l'arrêté initial avant la clôture des opérations. Grâce à l'existence du référé-suspension, on peut raisonnablement tenir pour certain que le tribunal administratif, saisi avant la clôture, pourra toujours intervenir en temps utile si la légalité de l'arrêté est sérieusement mise en doute. S'il prononce une annulation ou une suspension, l'autorité compétente devra geler les opérations dans l'attente d'une réfection de la procédure ; si elle passait outre en ordonnant le dépôt en mairie du plan du nouveau parcellaire, cette mesure pourrait être attaquée avec succès.

Il est vrai que si le recours contre l'arrêté initial est rejeté par le tribunal, le juge d'appel risque de ne pas pouvoir se prononcer avant la clôture. Il devra alors constater qu'il n'y a plus lieu de statuer eu égard à la disparition du pouvoir d'annulation. Il y a là une limitation réelle du droit de recours. Cette limitation est toutefois justifiée par les raisons très fortes que nous avons exposées [à savoir la nécessité de ne pas remettre en cause l'intégralité des transferts de propriété plusieurs années après qu'ils ont été ordonnés en raison de l'illégalité ordonnant les opérations]. Elle trouve par ailleurs un tempérament dans la possibilité d'invoquer l'illégalité de l'arrêté initial à l'appui d'un recours indemnitaire, sans autre limitation que le délai de prescription. Enfin, comme nous l'avons dit, ce ne sont pas, en réalité, les éventuels vices de procédures entachant cet arrêté qui ont pu léser substantiellement les propriétaires mais le choix par les commissions des parcelles qui leur ont été attribuées. Or ce choix peut être contesté par le biais de recours devant la commission départementale fondés sur la méconnaissance des règles de fond du remembrement. »

18. Par un arrêt du 6 avril 2007, le Conseil d'Etat infirma l'arrêt d'appel et évoqua l'affaire. Il précisa notamment que la cour administrative d'appel avait entaché son arrêt d'une erreur de droit en estimant que l'annulation de l'arrêté du 7 août 1991 (...) ordonnant les opérations de remembrement n'était en aucun cas susceptible d'entraîner celle du 9 juin 1994 ordonnant le dépôt en mairie du plan de remembrement.

19. Toutefois, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi formé par les requérants en considérant notamment qu'eu égard à l'atteinte excessive à l'intérêt général et au respect du droit de propriété des autres intéressés qui résulterait d'une remise en cause générale des opérations d'aménagement foncier à une date postérieure à celle du transfert de propriété, le juge administratif ne pouvait annuler l'acte ordonnant les opérations ou suspendre son exécution que jusqu'à la date du transfert de propriété. Constatant que ce transfert avait déjà eu lieu en l'espèce, le Conseil d'Etat estima que les requérants n'étaient pas fondés à demander l'annulation des opérations de remembrement. Il précisa que le motif d'ordre public sur lequel il s'était fondé n'impliquait aucune méconnaissance des articles 6 et 13 de la Convention, et 1 du Protocole n° 1 contrairement à ce qu'alléguaient les requérants.

### **C. La procédure en annulation des décisions prises par la CDAF**

20. Contestant les modifications apportées à leur exploitation par les opérations de remembrement et notamment leurs conséquences sur la production, les requérants saisirent la CDAF en décembre 1993. Ils firent valoir que le plan de remembrement prévoyait de les déposséder de leur puits d'eau ainsi que du réseau de canalisations en dépendant. Ces biens étant, selon eux, considérés comme des « immeubles à utilisation spéciale » au sens de l'article L. 123-3 du code rural, ils estimèrent que cette dépossession était prohibée. Par une décision du 16 décembre 1993, la CDAF rejeta pour l'essentiel leurs arguments.

21. Les requérants saisirent le tribunal administratif d'Orléans qui confirma la décision le 10 mars 1998. Par un arrêt du 21 juillet 1999, la cour administrative d'appel de Nantes annula le premier jugement au motif qu'en vertu de l'article L. 123-3 du code rural, les requérants ne pouvaient être dépossédés d'une partie de leur installation d'irrigation dans le cadre d'un remembrement.

22. A la suite de cette annulation, la CDAF prit une seconde décision le 8 juin 2000 dans laquelle les requérants se virent réattribuer la parcelle sur laquelle leur puits était implanté. Cette décision mentionnait cependant que la limite ouest de cette parcelle, en arc de cercle, ne favorisait pas son exploitation et qu'il convenait d'y apporter des modifications de limites indispensables à son aménagement comme le permettait le code rural. Ainsi, selon les requérants, un peu plus de cinq hectares de cette parcelle, soit 48 746 points ne leur furent pas réattribués. Les parcelles appartenant en nom propre à la requérante et équipées du système d'irrigation souterrain ne lui furent pas non plus réattribuées.

23. Au final, les requérants apportèrent 52 hectares et 40 ares à la collectivité dans le cadre du remembrement pour une valeur de 457 328 points et se virent réattribuer 52 hectares et 60 ares de terres pour une valeur de 455 427 points.

24. Le 29 septembre 2000, ils présentèrent une requête devant le tribunal administratif d'Orléans en vue d'obtenir l'annulation de cette décision. Par un jugement du 20 novembre 2001, le tribunal constata que l'arrêté ordonnant les opérations de remembrement du 7 août 1991 avait été précédemment annulé par un jugement de ce même tribunal en date du 6 février 2001 (paragraphe 12 ci-dessus). Il considéra donc que la seconde décision prise par la CDAF, sur la base de cet arrêté, n'avait plus de fondement légal et devait également être annulée.

25. La cour administrative d'appel de Nantes, dans un arrêt du 30 décembre 2003, confirma le premier jugement. Elle releva notamment que l'annulation de l'arrêté initial du 7 août 1991 avait été confirmée en appel (paragraphe 13 ci-dessus).

26. Le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales se pourvut en cassation contre cet arrêt. Par un courrier du 14 mars 2007, le Conseil d'Etat informa les parties qu'il entendait soulever d'office les deux mêmes moyens d'ordre public que ceux présentés dans la première procédure (paragraphe 14 et 15 ci-dessus).

27. Par un second arrêt du 6 avril 2007, le Conseil d'Etat reforma l'arrêt d'appel qui lui avait été déféré et décida d'évoquer l'affaire. Pour les mêmes motifs que dans la première procédure, tirés des moyens d'ordre public, il refusa de constater l'illégalité de l'arrêté du 7 août 1991.

28. Sur le fond, il considéra que le puits des requérants avait bien le caractère d'un immeuble à utilisation spéciale au sens de l'article L. 123-3 du code rural, mais qu'en revanche les canalisations souterraines permettant d'irriguer les parcelles appartenant à la requérante ne pouvaient recevoir la même qualification. Le Conseil d'Etat considéra donc qu'en réattribuant aux requérants la parcelle sur laquelle le puits était implanté, mais en refusant de réattribuer à la requérante ses parcelles équipées d'installations souterraines dépendant du puits, la CDAF n'avait pas commis d'erreur de droit.

## II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

29. Le code rural se lit comme suit :

### **Article L. 121-10**

« La commission départementale d'aménagement foncier a qualité pour modifier les opérations décidées par la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier. Ses décisions peuvent, à l'exclusion de tout recours administratif, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par les intéressés ou par le préfet devant la juridiction administrative.

En cas d'annulation par cette juridiction d'une décision de la commission départementale, la nouvelle décision de la commission doit intervenir dans le délai d'un an à compter de la date à laquelle cette annulation est devenue définitive. »

### **Article L. 123-1**

« Le remembrement, applicable aux propriétés rurales non bâties, se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées.

Il a principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis. Il doit également avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en œuvre. (...) »

### **Article L. 123-3**

« Doivent être réattribués à leurs propriétaires, sauf accord contraire, et ne subir que les modifications de limites indispensables à l'aménagement :

(...)

5° De façon générale, les immeubles dont les propriétaires ne peuvent bénéficier de l'opération de remembrement, en raison de l'utilisation spéciale desdits immeubles. »

**Article L. 123-10**

« La commission départementale peut, à la demande de la commission communale ou intercommunale, proposer l'envoi en possession provisoire des nouvelles parcelles avant l'intervention de sa décision sur les réclamations.

Cet envoi en possession fait l'objet d'une décision préfectorale qui doit être publiée à la mairie et notifiée aux intéressés. »

**Article L. 123-12**

« Du jour du transfert de propriété résultant de la clôture des opérations de remembrement, les immeubles qui en sont l'objet ne sont plus soumis qu'à l'exercice des droits et actions nés du chef du nouveau propriétaire.

La date de clôture des opérations est celle du dépôt en mairie du plan définitif du remembrement ; ce dépôt étant constaté par un certificat délivré par le maire.

Les contestations sur la propriété d'un immeuble compris dans le remembrement ou sur les droits ou actions relatifs à cet immeuble ne font pas obstacle à l'application des décisions, même juridictionnelles, statuant en matière de remembrement. »

**Article R. 121-25**

« [Les arrêtés définissant le ou les modes d'aménagement retenus, le ou les périmètres correspondants et la date à laquelle débiteront les opérations d'aménagement foncier sont] affiché[s] pendant quinze jours au moins à la mairie de chacune des communes visées au sixième alinéa de l'article R. 121-21. Il[s] font] également l'objet d'une insertion au Recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département ainsi que d'un avis publié au Journal officiel et dans un journal diffusé dans le département. »

**EN DROIT****I. SUR L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ DU GOUVERNEMENT**

30. Le Gouvernement observe que la requête a été introduite le 23 octobre 2007, soit plus de six mois après l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 avril 2007. Il en conclut que cette requête a été introduite tardivement.

31. Les requérants ne présentent pas d'observations sur ce point.

32. La Cour observe que d'après les pièces du dossier, dont le Gouvernement a eu connaissance, les lettres de notification des deux arrêts du Conseil d'Etat ont été envoyées aux requérants le 26 avril 2007, soit moins de six mois avant qu'ils ne saisissent la Cour.

33. Il s'ensuit que cette exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 ET 13 DE LA CONVENTION COMBINÉS

34. Les requérants se plaignent de ne pas avoir eu la possibilité de faire efficacement valoir leurs arguments devant un juge et d'obtenir l'annulation des arrêtés préfectoraux, pourtant irrégulièrement publiés.

35. S'agissant d'un grief tiré du droit d'accès à un tribunal, la Cour rappelle que l'article 6 de la Convention est *lex specialis* par rapport à l'article 13 dont les garanties se trouvent absorbées par celles de l'article 6 (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 146, CEDH 2000-XI). Par conséquent, elle n'examinera ce grief que sous l'angle de l'article 6 § 1 dont les passages pertinents se lisent comme suit :

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

### A. Sur la recevabilité

36. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

### B. Sur le fond

#### 1. Thèses des parties

37. Selon les requérants, limiter la possibilité d'annulation de l'arrêté initial ordonnant le remboursement à la période antérieure à la clôture des opérations porte une atteinte manifestement excessive à leur droit de recours car les délais de traitement des actions en annulation par les juridictions administratives de première instance, d'appel et de cassation sont généralement plus longs que les délais de remboursement, ce qui, en pratique, revient à leur dénier toute possibilité de recours effectif. Ils soulignent à cet égard que le Conseil d'Etat refuse de prendre en compte la date de saisine des juridictions administratives pour apprécier l'opportunité d'annuler l'arrêté initial, mais seulement la date à laquelle ce juge rend sa décision. Il s'ensuit qu'une procédure en annulation valablement introduite peut, en cours de procédure, devenir dénuée d'intérêt si l'arrêté de clôture des opérations est intervenu avant que le juge ait rendu sa décision.

38. Les requérants font également valoir que la date de clôture des opérations, et donc de recevabilité d'un tel recours en annulation, est fixée discrétionnairement, voire arbitrairement, par l'administration puisqu'il s'agit de la date de dépôt en mairie du plan définitif de remembrement, ordonné par le préfet.

39. Quant à la possibilité de faire intervenir le juge des référés pour annuler ou suspendre une procédure de remembrement, les requérants soulignent que ce juge ne statue pas au fond. Or, les conditions d'examen du recours en référé, en particulier l'urgence et le court délai d'instruction du dossier, ne sauraient, selon eux, supplanter un réel examen au fond.

40. Le Gouvernement souligne d'emblée que les requérants n'ont demandé qu'en 1999 l'annulation des quatre arrêtés préfectoraux pris entre 1991 et 1994, soit plus de cinq ans après le transfert de propriété. Ce recours n'a été jugé recevable, malgré sa tardiveté, que parce que l'administration n'a pas été en mesure, des attestations ayant été perdues, de justifier d'une formalité de publicité de l'arrêté initial ordonnant le remembrement, alors que les requérants avaient eu connaissance de cette opération bien en amont comme le démontre le premier recours qu'ils ont introduit devant la CDAF en 1993.

41. Au vu du temps écoulé entre l'adoption de l'arrêté initial (1991), la clôture des opérations (1994) et le moment où le Conseil d'Etat s'est prononcé (2007), le Gouvernement estime qu'il appartenait au juge administratif d'apprécier l'inscription dans le temps, et ses conséquences, de l'action engagée par les requérants. Ce faisant, le Conseil d'Etat a décidé de limiter dans le temps le pouvoir d'annulation de l'arrêté initial par le juge. Le Gouvernement souligne que cette solution est motivée par le souci de concilier le respect des droits des propriétaires fonciers, aussi bien individuellement que collectivement, avec le principe de sécurité juridique et les exigences des articles 6 et 13 de la Convention.

42. Le Gouvernement observe que cette nouvelle règle posée par le Conseil d'Etat n'a pas pour effet de priver les propriétaires de tout recours contre les actes procéduraux organisant le remembrement. En effet, les requérants conservent, d'une part, la possibilité d'attaquer, par voie d'action, l'arrêté ordonnant le remembrement dans les deux mois de sa publication et, d'autre part, de contester pour excès de pouvoir, même après la clôture des opérations, les décisions de la CDAF et, le cas échéant, d'obtenir la modification de leurs attributions si celles-ci sont lésionnaires. Le Gouvernement remarque à cet égard qu'en l'espèce, les requérants ont pu faire modifier leurs attributions par la commission départementale le 8 juin 2000, postérieurement à l'arrêté de clôture de 1994 sans que cette modification ne soit remise en cause par le Conseil d'Etat.

43. Quant aux délais de traitement des recours en annulation de l'arrêté initial, le Gouvernement précise qu'en cas de respect des formalités de publicité, l'action en annulation n'est recevable que pendant une période de deux mois. Il souligne également, à l'instar du commissaire du Gouvernement (rapporteur public), qu'une action en référé-suspension peut être introduite par les requérants devant le tribunal administratif lui permettant de se prononcer sur la légalité de l'arrêté litigieux avant que la clôture des opérations ne soit ordonnée.

44. Le Gouvernement rappelle également que la règle posée par le Conseil d'Etat vise à garantir la sécurité juridique en empêchant que des transferts de propriété issus d'un remembrement ne soient remis en cause de façon excessive plusieurs années après avoir été ordonnés. Il rappelle que ce principe de sécurité juridique a été consacré par la Cour dans l'affaire *Riad et Idiab c. Belgique* (n<sup>os</sup> 29787/03 et 29810/03, § 78, CEDH 2008-...).

45. Le Gouvernement en déduit que la solution adoptée par le Conseil d'Etat ménage l'équilibre entre le droit de recours des requérants, ainsi limité, et les exigences de sécurité juridique auxquelles peuvent prétendre les autres propriétaires.

46. Il en conclut que ce grief n'est pas fondé.

## 2. *Appréciation de la Cour*

47. La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal, reconnu par l'article 6 § 1 de la Convention, n'est pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient en revanche à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle se doit de vérifier que les limitations mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation au droit d'accès à un tribunal ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi d'autres, *Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n<sup>o</sup> 26083/94, § 59, CEDH 1999-I ; *Fogarty c. Royaume-Uni* [GC], n<sup>o</sup> 37112/97, § 33, CEDH 2001-XI, et, en dernier lieu, *Cudak c. Lituanie* [GC], n<sup>o</sup> 15869/02, § 55, 23 mars 2010).

48. La Cour constate dans un premier temps qu'il existe bien une ingérence dans le droit d'accès au tribunal des requérants. En effet, ceux-ci n'ont pas pu faire valoir, par voie d'intervention et après la clôture des opérations, l'illégalité de l'arrêté ordonnant le remembrement. La Cour observe que les requérants ont néanmoins pu contester devant les juridictions administratives les décisions de réattribution des parcelles prises par la CDAF après la clôture des opérations et qu'en vertu de la solution adoptée par le Conseil d'Etat, les personnes intéressées conservent la faculté

de mettre en cause la légalité de l'arrêté ordonnant le remembrement par voie d'action, au besoin en référé, dans les deux mois suivant sa publication.

49. De plus, la Cour observe qu'en l'espèce, les requérants ont pu contester la validité de l'arrêté ordonnant le remembrement plusieurs années après qu'il soit entré en vigueur dans la mesure où les autorités administratives n'ont pas pu démontrer que cet arrêté avait été régulièrement publié. Elle constate toutefois que les requérants ont été informés dès 1991 de l'existence de cet arrêté, mais que ce n'est qu'en 1999 et après la procédure engagée devant les juridictions administratives pour contester les décisions de la CDAF, qu'ils ont fait valoir l'irrégularité de cet acte.

50. La Cour est donc appelée à rechercher si l'ingérence dans le droit des requérants d'accès à un tribunal poursuivait un but légitime. A cet égard, elle observe que l'annulation de l'arrêté ordonnant le remembrement aurait eu pour effet de remettre en cause les trois cent cinquante-quatre transferts de propriété intervenus après la clôture des opérations en 1994. Cette remise en cause générale des opérations de remembrement, plusieurs années après qu'elles soient devenues définitives, et alors que les attributaires ont recommencé à cultiver les parcelles qui leur avait été attribuées, y ont entre-temps réalisé des investissements, les ont cédées ou données à bail, porterait une atteinte non négligeable aux droits des autres propriétaires et serait source d'insécurité juridique en raison des bouleversements importants qu'elle pourrait susciter compte tenu du temps écoulé.

51. La Cour en conclut que cette limitation du droit de demander l'annulation de l'arrêté initial poursuit un but légitime, à savoir la préservation des droits des autres propriétaires concernés par le remembrement et la sécurité juridique. Reste à savoir si elle est proportionnée au but recherché.

52. La Cour observe que la solution adoptée par le Conseil d'Etat n'a pas privé les requérants de la possibilité d'ester en justice pour obtenir l'annulation de l'arrêté ordonnant le remembrement, mais qu'elle limite simplement cette action dans le temps. La Cour doit donc rechercher si les possibilités d'action des requérants se concilient avec les délais de recours dont ils disposent.

53. Les requérants soutiennent que les délais de traitement des actions en annulation par les juridictions administratives sont généralement plus longs que les opérations de remembrement. Cette affirmation n'est pas contestée par le Gouvernement. La Cour n'a pas à spéculer sur la durée de la procédure en annulation des arrêtés si celle-ci avait, en l'espèce, été introduite avant l'arrêté de clôture des opérations. Elle observe simplement que la solution retenue par le Conseil d'Etat permet aux personnes concernées par un remembrement de saisir le juge administratif, en référé, d'une demande tendant à l'annulation ou à la suspension de l'arrêté en cas d'illégalité. Même si ce recours ne permet de constater l'illégalité de l'arrêté qu'en cas d'erreur manifeste, comme le font valoir les requérants puisque le

juge des référés est juge de l'évidence, la Cour constate, à l'instar du commissaire du Gouvernement, que cette illégalité ne peut guère résulter que d'un vice de procédure. Dès lors, il apparaît que la saisine du juge des référés ouvre une possibilité réelle pour les personnes concernées par un remembrement de demander l'annulation, ou la suspension, du texte avant que les opérations de remembrement ne soient achevées.

54. La Cour note également que la limitation du droit d'accès opposée aux requérants a une portée limitée dans la mesure où elle ne concerne que la légalité de l'arrêté ordonnant le remembrement et non les décisions de réattribution des parcelles prises par les commissions d'aménagement foncier qui, elles, peuvent être contestées devant les juridictions administratives même après la clôture des opérations. Ce fut d'ailleurs le cas en l'espèce puisque la CDAF réattribua aux requérants leur parcelle sur laquelle se trouvait un puits par une décision du 8 juin 2000, postérieure à la clôture des opérations. Or, en pratique, ce sont le plus souvent les décisions de réattribution des parcelles qui sont susceptibles de léser les propriétaires.

55. La Cour constate également que dans pareille situation, les requérants conservent la faculté d'invoquer l'illégalité de l'arrêté préfectoral ordonnant le remembrement à l'appui d'un recours indemnitaire si cette illégalité est source de préjudice pour eux.

56. Compte tenu de ce qui précède, la Cour considère que l'ingérence dans le droit de recours des requérants est proportionnée au but poursuivi.

57. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

58. Les requérants se plaignent d'avoir dû subir une charge exorbitante rompant l'équilibre entre la protection de leur droit de propriété et celle de l'intérêt général en raison de l'impossibilité de faire valoir l'irrégularité de la procédure devant un juge et d'en obtenir l'annulation. Ils précisent notamment que cinq hectares de leur parcelle sur laquelle se trouvait le puits ne leur ont pas été réattribués et invoquent l'article 1 du Protocole n° 1 qui se lit ainsi :

« 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. »

### *1. Thèses des parties*

59. Le Gouvernement soutient que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées dans la mesure où les requérants n'ont pas formé de recours indemnitaire pour se plaindre de l'illégalité de l'arrêté ordonnant le remembrement. Il précise que ce recours était ouvert aux requérants sans autre limitation de durée que le délai de prescription. Il ajoute que si le préjudice subi ne peut consister dans la perte de valeur vénale des parcelles, puisque cette perte a nécessairement été compensée par les apports, les requérants peuvent néanmoins invoquer dans le cadre de ce recours d'autres sortes de préjudices nés de l'irrégularité de la procédure, à condition d'établir le lien de causalité entre ces irrégularités et leur dommage.

60. Le Gouvernement constate qu'en l'espèce les requérants n'ont pas introduit de recours en indemnisation pour faire réparer le préjudice qu'ils auraient subi en raison de la désignation de commissaires-enquêteurs concernés par le remembrement et de l'absence d'enquête préalable à l'adoption de l'arrêté du 20 octobre 1993 modifiant le périmètre de remembrement. Au demeurant, ils n'établissent pas la réalité des préjudices qu'ils allèguent avoir subis.

61. Sur le fond, le Gouvernement admet que toute opération d'aménagement foncier emporte nécessairement une privation de propriété pour les personnes concernées. Il constate toutefois que dans le cadre d'un remembrement cette privation de propriété est intégralement compensée par les terres réattribuées au requérant et dont la valeur est équivalente à celles apportées.

62. Les requérants rappellent qu'ils ont introduit deux procédures devant les juridictions administratives, la première en annulation des arrêtés préfectoraux (paragraphe 11 et suivants) et la seconde pour obtenir l'annulation des décisions prises par la CDAF sur la base de ces arrêtés (paragraphe 20 et suivants). Dans chacune de ces procédures, ils se sont vu dénier par le Conseil d'Etat la possibilité d'invoquer, par voie d'action pour la première et par voie d'exception pour la seconde, l'illégalité de l'acte à l'origine du remembrement. Ils soulignent que cette illégalité n'a jamais été contestée par les juges tout au long de la procédure. C'est donc au terme d'une procédure de remembrement entachée d'irrégularités qu'ils ont finalement été contraints d'échanger leurs parcelles.

63. Répondant au Gouvernement sur l'opportunité d'exercer un recours indemnitaire, ils font valoir qu'ils étaient, et sont toujours, dans l'impossibilité de connaître l'influence qu'ont pu avoir les commissaires-enquêteurs dans l'élaboration du projet de plan de remembrement et qu'en conséquence, ils sont dans l'impossibilité de démontrer la réalité du préjudice subi. Ils estiment que ce recours était donc voué à l'échec.

64. Sur le fond, les requérants estiment que les irrégularités ayant vicié la procédure de remembrement, et notamment la participation de commissaires-enquêteurs intéressés à l'élaboration du plan de remembrement, n'ont pas permis de justifier l'atteinte portée au droit au respect de leurs biens.

## 2. *Appréciation de la Cour*

65. La Cour n'estime pas nécessaire de trancher la question de savoir si le recours en indemnisation pour se plaindre des irrégularités affectant l'arrêté ordonnant le remembrement était un recours à épuiser en l'espèce, le grief étant de toute façon irrecevable pour les raisons suivantes.

66. La Cour rappelle que les transferts de propriété dans le cadre de remembrements agricoles s'analysent en une ingérence relevant de la première phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Erkner et Hofauer c. Autriche*, 23 avril 1987, § 74, série A n° 117).

67. Ainsi que la Cour l'a affirmé à plusieurs reprises, le remembrement « sert l'intérêt des propriétaires concernés comme de la collectivité dans son ensemble en accroissant la rentabilité des exploitations dans son ensemble et en rationalisant la culture » (*Wiesinger c. Autriche*, 30 octobre 1991, § 74, série A n° 213, et *Prötsch c. Autriche*, 15 novembre 1996, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V). Il constitue incontestablement une « cause d'utilité publique ». Par ailleurs, la Cour est d'avis que ledit remembrement s'est effectué dans les conditions prévues par la loi, au sens de la jurisprudence (*Piron c. France*, n° 36436/97, § 40, 14 novembre 2000).

68. La Cour doit donc établir si un rapport de proportionnalité a été respecté entre le but légitime visé et les moyens employés.

69. Elle constate en l'espèce, avec le requérant, qu'une partie de la parcelle sur laquelle est implanté leur puits, partie qui valait 48 746 points, ne leur a pas été réattribuée.

70. Toutefois, la Cour relève qu'en échange de cet apport, les requérants se sont vus réattribuer d'autres parcelles de terre d'une valeur équivalente. Ainsi, la superficie totale de leurs apports atteignait 52 hectares et 40 ares, soit 457 328 points, tandis que la superficie des terres qui leur ont été réattribuées s'élevait à 52 hectares et 60 ares pour une valeur de 455 427 points. La Cour ne peut que constater, au vu de ces données, qui résultent des décisions des autorités et juridictions nationales telles qu'elles figurent dans le dossier, que les moyens utilisés, à l'égard des biens des requérants, pour atteindre le but légitime visé (voir paragraphe 67 ci-dessus) n'apparaissent pas comme ayant été déraisonnables ou disproportionnés. L'ingérence dans le droit au respect des biens des droits des requérants n'a donc manifestement pas méconnu ce droit, tel qu'il est énoncé à l'article 1 du Protocole n° 1.

71. Partant, ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

1. *Rejette* l'exception d'irrecevabilité du Gouvernement tirée de la tardiveté de la requête ;
2. *Déclare* la requête recevable pour autant qu'elle concerne le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention en raison du défaut d'accès à un tribunal et irrecevable pour le surplus ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 21 décembre 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek  
Greffière

Peer Lorenzen  
Président