



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

CINQUIÈME SECTION

**AFFAIRE HUET c. FRANCE**

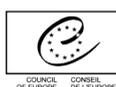
*(Requête n° 14313/08)*

ARRÊT

STRASBOURG

20 décembre 2011

*Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.*





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

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en un comité composé de :

Mark Villiger, *président*,

Karel Jungwiert,

André Potocki, *juges*,

et de Stephen Phillips, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 29 novembre 2011,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 14313/08) dirigée contre la République française et dont deux ressortissants de cet Etat, M. et M<sup>me</sup> Daniel et Nadège Huet (« les requérants »), ont saisi la Cour le 11 mars 2008 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> A. Faro, avocat à Paris. 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. Le 13 janvier 2010, le président de la cinquième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement.

**EN FAIT****I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. Les requérants sont nés respectivement en 1934 et 1942 et résident à Membrolles.

*1. Les opérations de remembrement*

5. Les requérants étaient propriétaires de parcelles de terrain comprises dans l'opération de remembrement exposée ci-après.

6. Le 20 juin 1990, un arrêté préfectoral (du préfet du Loir-et-Cher) ordonna un remembrement sur la commune de Prenouvellou avec extension sur les communes voisines en vue de réorganiser l'aménagement foncier. Le périmètre du remembrement fut modifié par la suite par trois arrêtés successifs en date des 5 juillet 1990, 2 mai 1991 et 6 février 1992. Dans le

cadre de ces opérations, les propriétaires concernés durent échanger leurs parcelles de terre.

7. Le 3 avril 1990, un arrêté préfectoral institua une association foncière de remembrement.

8. Le 10 août 1992, un arrêté préfectoral fut adopté ordonnant la clôture du remembrement tel que validé par la commission départementale d'aménagement foncier. Cet arrêté emporta transfert légal de propriété à l'égard de toutes les personnes dont les terres étaient concernées par le remembrement à compter de son dépôt en mairie le 13 août 1992.

*2. Contentieux nés de la contestation des décisions de la commission départementale d'aménagement foncier en date des 13 février 1992 et 21 mars 1996*

9. Les 12 juin et 27 août 1992, la mère du requérant demanda l'annulation de la décision du 13 février 1992 par laquelle la commission départementale d'aménagement foncier du Loir-et-Cher avait statué sur sa réclamation relative au compte n° 135 constitué de ses biens propres et au compte n° 134 constitué de biens dont elle était usufruitière.

10. Par un jugement du 4 octobre 1994, le tribunal administratif d'Orléans fit droit aux requêtes de la mère du requérant concernant le remembrement des terres inscrites aux comptes n°s 134 et 135. A la suite de cette annulation, la commission départementale rendit une seconde décision le 21 mars 1996 portant de nouvelles attributions au profit de la mère du requérant. Cette décision fut notifiée à ce dernier le 2 juillet 1996 en tant qu'héritier. Le 2 septembre 1996, le requérant demanda au tribunal administratif d'Orléans d'annuler la décision du 21 mars 1996. Par un jugement du 23 novembre 1999, le tribunal administratif rejeta sa requête.

11. Auparavant, le 23 septembre 1999, les requérants formulèrent une nouvelle demande d'annulation de la décision en date du 21 mars 1996 au motif qu'elle serait « inexistante » en conséquence de l'annulation de l'arrêté du 20 juin 1990 ordonnant le remembrement (voir paragraphe 14 ci-dessous). Par un jugement du 29 janvier 2002, le tribunal administratif d'Orléans rejeta la requête au motif que l'annulation de l'arrêté du 20 juin 1990 n'entraîne pas par elle-même l'annulation des décisions par lesquelles la commission départementale a statué sur les réclamations. Les requérants firent appel. Par un arrêt du 22 mars 2005, la cour administrative d'appel de Nantes rejeta leur requête.

*3. Procédure en annulation des arrêtés préfectoraux*

12. Le 16 février 1999, les requérants demandèrent au préfet du Loir-et-Cher de leur communiquer une liste de documents, dont les mesures de publicité des arrêtés préfectoraux ordonnant et clôturant le remembrement, lesquels furent communiquées à la suite d'un avis favorable

de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) (en date du 19 mai 1999) par courrier du 4 août 1999. Auparavant, le 27 juillet 1999, les arrêtés précités avaient été publiés au Journal officiel.

13. Le 23 septembre 1999, les requérants saisirent le tribunal administratif d'Orléans afin d'obtenir l'annulation des six arrêtés préfectoraux précités relatifs au remembrement de la commune de Prenouvellou étendus aux communes voisines.

14. Le 29 janvier 2002, le tribunal annula l'arrêté du 20 juin 1990 ordonnant le remembrement ainsi que, par voie de conséquence, les arrêtés des 5 juillet 1990, 2 mai 1991 et 6 février 1992. Les deux autres arrêtés furent validés par le tribunal au motif que l'annulation de l'arrêté du 20 juin 1990 ordonnant le remembrement n'entraînait pas, par elle-même, l'annulation de l'arrêté du 3 avril 1990 ou du 10 août 1992.

15. Le 10 avril 2002, les requérants firent appel devant la cour administrative d'appel (CAA) de Nantes en vue d'obtenir l'annulation des arrêtés des 3 avril 1990 et 10 août 1992. Des mémoires furent déposés entre juillet 2002 et mars 2005. Le 8 mars 2005, les requérants déposèrent une note en délibéré.

16. Par un arrêt du 22 mars 2005, après avoir entendu le commissaire du gouvernement, la CAA fit partiellement droit à la demande des requérants. Elle annula l'arrêté du 3 avril 1990 et rejeta par ailleurs le surplus des conclusions des requérants en précisant que l'annulation de l'arrêté ordonnant le remembrement n'était pas susceptible d'entraîner celle de l'arrêté de clôture dès lors que celui-ci emporte transfert de propriété des immeubles qui en sont l'objet. La CAA ajouta que le maintien de l'arrêté du 10 août 1992 n'impliquait aucune méconnaissance de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

17. Les requérants formèrent un pourvoi en cassation afin d'obtenir l'annulation de l'arrêté de clôture du remembrement. Ils firent notamment valoir que les arrêtés successifs ordonnant le remembrement et fixant le périmètre ayant été annulés par le jugement du 29 janvier 2002, l'arrêté de clôture était dépourvu de base légale. Les requérants ajoutèrent que la CAA, en refusant d'annuler l'arrêté de clôture, a violé l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Ils alléguèrent également une violation du principe du contradictoire devant la CAA au motif que le commissaire du gouvernement s'était référé à un arrêt de la CAA rendu public le jour de l'audience des requérants alors que les requérants ne pouvaient en avoir eu connaissance auparavant. Les requérants dénoncèrent à ce titre une violation de leur droit à un procès équitable tel que protégé par l'article 6 § 1 de la Convention.

18. Selon une information communiquée par le Gouvernement, le 20 juin 2007, les requérants se virent communiquer par le Conseil d'Etat un moyen d'ordre public susceptible d'être relevé d'office et tiré de ce que, 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 postérieur 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 transfert de propriété. Ils furent invités à présenter des observations sur ce moyen.

19. Dans un arrêt du 10 septembre 2007, le Conseil d'Etat confirma l'annulation de l'arrêté du 3 avril 1990. Sur l'annulation de l'arrêté du 10 août 1992, le Conseil d'Etat considéra que, sur le principe, l'arrêt de la CAA était entaché d'erreur de droit au motif que la cour avait considéré que l'annulation de l'arrêté ordonnant le remembrement n'était en aucun cas susceptible d'entraîner l'annulation par voie de conséquence de l'arrêté de clôture. Le Conseil d'Etat substitua son raisonnement à celui de la CAA et, appliquant un principe dégagé dans sa jurisprudence *Blondeau*, rejeta le pourvoi formé par les requérants, considérant que toute personne intéressée peut :

« demander l'annulation de l'acte ordonnant la réalisation de l'opération d'aménagement foncier, laquelle, si elle est prononcée par le juge, est, en principe, de nature à entraîner, par voie de conséquence, celle de tout acte pris sur le fondement de cet arrêté qui a été déféré au juge de l'excès de pouvoir dans le délai de recours contentieux ; que toutefois, eu égard à l'atteinte excessive à l'intérêt général et au respect du droit de propriété des autres intéressés qui résulteraient d'une remise en cause générale des opérations d'aménagement foncier à une date postérieure à celle du transfert de propriété, le juge de l'excès de pouvoir ne peut annuler l'acte ordonnant les opérations ou suspendre son exécution que jusqu'à la date du transfert de propriété ; que statuant après cette date sur un recours dirigé contre un acte pris dans le cadre des opérations d'aménagement foncier, il ne peut faire droit à une exception tirée de l'illégalité de l'acte ordonnant ces opérations qui si celui-ci a fait l'objet d'une annulation ou d'une suspension avant le transfert de propriété. »

Le Conseil d'Etat considéra par ailleurs que le commissaire du gouvernement devant les cours administratives d'appel en ce qu'il participe à la fonction de juger, n'est pas soumis au principe du contradictoire. Il ajouta que :

« les parties ont la faculté de porter à la connaissance de la juridiction, par une note en délibéré, les observations qu'appellent de leur part les conclusions du commissaire du gouvernement ; que les requérants ont en l'espèce fait usage de cette faculté ; que le moyen tiré d'une méconnaissance des stipulations de l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au motif que le commissaire du gouvernement avait dans ses conclusions fait état d'un arrêt de la cour rendu public le même jour doit, par suite, et en tout état de cause, être écarté. »

## II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

20. Il est renvoyé à la partie « droit interne » de l'arrêt *Blondeau c. France*, n° 48000/07, § 29, 21 décembre 2010.

## EN DROIT

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

21. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 combinés de la Convention, les requérants estiment que la solution qui leur a été opposée par le Conseil d'Etat, en application de la jurisprudence *Blondeau* (Conseil d'Etat, 6 avril 2007, n° 266.913), viole leur droit à un procès équitable et au recours effectif en ce qu'ils ont été privés de toute possibilité de faire efficacement valoir leurs arguments devant un juge et d'obtenir l'annulation des arrêtés préfectoraux.

22. 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 le grief que sous l'angle de l'article 6 qui se lit 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

23. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. La Cour 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

24. Les requérants font valoir que le recours contentieux devant le tribunal administratif n'a pas été déposé tardivement puisqu'ils ont saisi cette juridiction dans les deux mois de la publication au Journal officiel de l'arrêté ordonnant le remboursement. Ils dénoncent la publication tardive des arrêtés préfectoraux et réfutent tout reproche d'inertie de leur part (paragraphe 12 et 13 ci-dessus).

25. Les requérants jugent opportuniste la limitation drastique et soudaine de la compétence du juge administratif à une durée contentieuse irréaliste dans les faits. L'ouverture du délai de recours aurait dû emporter les conséquences engendrées par l'annulation de l'arrêté préfectoral ordonnant le remboursement, d'autant que ni le Conseil d'Etat ni le Gouvernement ne

définissent l'intérêt général en cause. L'ouverture du délai de recours, acquise et reconnue par l'arrêt critiqué, est mécaniquement bloquée par la forclusion « Blondeau ». Or, l'impératif de sécurité juridique ou d'intérêt général des autres propriétaires ne peut être allégué dès lors qu'un arrêté est contesté dans les dix premiers jours de son affichage en mairie. Le Conseil d'Etat crée lui-même une insécurité juridique en créant une forclusion inévitable en cours de contentieux. Il transforme le transfert de propriété en acte inattaquable et indestructible. Or, rien n'indique dans quelle mesure la nouvelle forclusion permet en pratique de garantir une décision de justice dans le laps de temps antérieur au transfert de propriété ni en quoi les droits des particuliers seraient garantis par une telle procédure d'autant que l'exécution de l'annulation d'une décision individuelle de la commission départementale peut se transformer en une indemnité prévue à l'article L. 121-11 du code rural. Ils dénoncent la pratique consistant à cristalliser les effets du remembrement, le transfert est opéré à la va-vite et le recours à l'encontre de la décision de la commission départementale est donc lui-même impuissant à rétablir efficacement un propriétaire dans ses droits. Selon les requérants, la solution dégagée par le Conseil d'Etat fait peser sur les propriétaires les effets des erreurs substantielles de la partie publique, en faisant disparaître en même temps tout principe d'indemnisation et donc de réparation.

26. Le Gouvernement rappelle que le Conseil d'Etat a fait application de sa jurisprudence selon laquelle il est nécessaire de limiter dans le temps le pouvoir d'annulation du juge pouvant être exercé à l'encontre des arrêtés organisant la procédure de remembrement. 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. La Cour renvoie aux observations développées par le Gouvernement dans l'affaire *Blondeau* précitée concernant les effets juridiques et pratiques de cette nouvelle règle. Le Gouvernement relève qu'en l'espèce les requérants ont obtenu, bien après la clôture des opérations de remembrement intervenue le 13 août 1992, la modification de leurs attributions puisque la commission départementale a, par une décision du 21 mars 1996, rééquilibré le compte de propriété. L'équivalence entre les terres dont ils étaient propriétaires avant le remembrement et les terres qui leur ont été attribuées a été vérifiée à deux reprises par le tribunal administratif d'Orléans. Le Gouvernement en conclut que ce grief n'est pas fondé.

27. Concernant les principes applicables en l'espèce, la Cour renvoie à l'arrêt *Blondeau* précité (§§ 47-49), dans lequel elle a jugé que n'était pas contraire au droit d'accès à un tribunal reconnu par l'article 6 § 1 de la Convention la limitation du droit de demander l'annulation de l'arrêté préfectoral initial ordonnant le remembrement des propriétés foncières à la période antérieure à la clôture des opérations.

A l'instar de cette affaire, la Cour considère qu'en l'espèce, l'annulation de l'arrêté de remembrement aurait eu pour effet de remettre en cause l'ensemble des transferts de propriété intervenus à la clôture du remembrement, en 1992. Cette remise en cause, plusieurs années après que les opérations sont devenues définitives et que les attributaires ont recommencé à cultiver ou investir sur les parcelles réattribuées, porterait une atteinte non négligeable aux droits des autres propriétaires. Elle serait source d'insécurité juridique en raison des bouleversements importants qu'elle pourrait susciter compte tenu du temps écoulé.

28. La Cour en conclut que cette limitation du droit à demander l'annulation de l'arrêté de remembrement garantit la sécurité juridique et poursuit un but légitime, à savoir la préservation des droits des autres propriétaires concernés par le remembrement.

29. Quant à la proportionnalité d'une telle mesure, et à l'instar de ce qui a été décidé dans l'affaire *Blondeau* précitée (§§ 51 à 55), 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 initial, mais qu'elle limite simplement cette action dans le temps. La Cour constate également que d'autres actions étaient à la disposition des requérants et que la saisine du juge des référés, notamment, 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. La Cour note enfin que la limitation du droit d'accès au tribunal 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. La Cour constate 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, sans autre limitation que le délai de prescription, si cette illégalité est source de préjudice pour eux.

30. Compte tenu de ce qui précède, la Cour considère que l'ingérence dans le droit de recours des requérants est proportionnée au but poursuivi. Partant, elle estime qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

## II. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

31. Les requérants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir soulevé un moyen d'office dans la procédure ayant abouti à l'arrêt du 10 septembre 2007, en violation de leur droit à un procès équitable. Ils font également valoir une violation de cette disposition du fait que le principe du

contradictoire ne s'applique pas au commissaire du gouvernement devant les cours administratives d'appel. Ils invoquent l'article 6 de la Convention.

32. La Cour relève que le moyen d'office soulevé par le Conseil d'Etat a été communiqué aux parties qui ont eu la possibilité de déposer des observations (paragraphe 18 ci-dessus). Dans ces conditions, cette partie du grief doit être rejetée pour défaut manifeste de fondement en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

33. S'agissant du grief du requérant selon lequel le commissaire du gouvernement devant la cour administrative d'appel, en se référant, dans ses conclusions, à un arrêt qui venait d'être rendu public le jour même de l'audience des requérants, n'a pas respecté le principe du contradictoire, la Cour rappelle que cette question a déjà été résolue dans sa jurisprudence antérieure. Ainsi, dans l'arrêt *Kress c. France* ([GC] (n° 39594/98, § 76, CEDH 2001-VI), elle a conclu à la non-violation du droit à un procès équitable du fait de l'impossibilité pour les parties de répondre aux conclusions du commissaire du gouvernement à l'issue de l'audience de jugement devant le Conseil d'Etat dès lors que « les parties peuvent répliquer, par une note en délibéré, aux conclusions du commissaire du gouvernement, ce qui permet, et c'est essentiel aux yeux de la Cour, de contribuer au respect du principe du contradictoire. » (*Kress*, précité). La Cour a par ailleurs transposé le principe énoncé dans l'arrêt *Kress* à l'intervention du commissaire du gouvernement devant les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (*CED Viandes et autre c. France* (déc.), n° 77240/01, 27 juillet 2006). Enfin, en l'espèce, les requérants ont fait usage de cette faculté de déposer une note en délibéré. Eu égard à ce qui précède, la Cour est d'avis que le grief doit être rejeté pour défaut manifeste de fondement en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

34. Les requérants se plaignent de ce que le Conseil d'Etat, appliquant un nouveau principe jurisprudentiel, a rompu 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 le juge et d'en obtenir l'annulation. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1 qui 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. »

35. Pour ce qui est de ce grief, compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle était compétente pour connaître des allégations formulées, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention. Elle estime en conséquence qu'il est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

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

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention en raison du défaut d'accès à un tribunal et irrecevable pour le surplus ;
2. *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 20 décembre 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stephen Phillips  
Greffier adjoint

Mark Villiger  
Président