



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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 46011/09
Philippe FOUCHER
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 25 septembre 2012 en un comité composé de :

Mark Villiger, *président*,

André Potocki,

Paul Lemmens, *juges*,

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

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 août 2009,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Philippe Foucher, est un ressortissant français né en 1947 et résidant à Saint-Peravy-Epreux.

Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A l'origine de l'affaire, M. Charles Foucher et M^{me} Jeanne Malon étaient propriétaires de parcelles de terre concernées par des opérations de remembrement agricole sur les communes de Saint-Péravy-Epreux et d'Outarville. A leur décès, respectivement en 2002 et 2008, le requérant a hérité de ces parcelles et a repris à son compte les procédures administratives engagées par ses parents à la suite des opérations de remembrement.

1. Les opérations de remembrement

En 1961, une première opération de remembrement fut engagée dans la commune d'Outarville. Pour ce faire, le préfet du Loiret institua une association foncière de remembrement le 30 janvier 1961, association soumise au régime des associations syndicales prévu par la loi du 21 juin 1865 et ayant pour objet la réalisation, l'entretien et la gestion de travaux et ouvrages nécessités par le remembrement. Elle fut habilitée à lever des taxes annuelles auprès des propriétaires concernés par le remembrement afin d'honorer un emprunt destiné à financer les travaux d'aménagement.

Par un arrêté du 2 août 1994, le préfet du Loiret ordonna une seconde opération de remembrement sur les propriétés foncières de la commune d'Outarville avec extension sur une partie du territoire des communes limitrophes, notamment celui des communes de Saint-Péravy-Epreux et de Toury.

Par un jugement en date du 21 novembre 1995, le tribunal administratif d'Orléans annula l'extension du périmètre du remembrement sur la commune de Toury.

Le 22 mars 1996, le préfet du Loiret prit un nouvel arrêté modifiant le périmètre du remembrement afin d'en exclure la commune de Toury.

Le 22 avril 1998, la commission communale d'aménagement foncier décida l'envoi en possession provisoire et fixa les modalités de prise de possession des nouveaux lots.

Par un arrêté du 17 juillet 1998, le préfet du Loiret modifia à nouveau le périmètre de l'opération de remembrement pour y inclure d'autres communes limitrophes. Cette extension fut ensuite annulée par un jugement du tribunal administratif d'Orléans en date du 27 mars 2001.

Le 15 septembre 1998, le préfet du Loiret prit un arrêté ordonnant l'envoi en possession provisoire des lots tels que répartis par la commission communale d'aménagement foncier le 22 avril 1998.

Le 19 mars 1999, la commission départementale d'aménagement foncier rendit sa décision sur le projet de remembrement. Par deux arrêtés des 27 et 30 décembre 1999, les préfets du Loiret et de l'Eure-et-Loir clôturèrent les opérations de remembrement et ordonnèrent le dépôt en mairie du plan de remembrement de la commune d'Outarville et de communes limitrophes.

Le 11 janvier 2000, le plan de remembrement fut déposé en mairie d'Outarville, mais non dans les mairies des autres communes concernées par le remembrement.

Par un arrêté du 29 mars 2004, le préfet du Loiret institua une association foncière de remembrement se substituant à celle du premier remembrement d'Outarville.

Le 3 août 2010, le tribunal administratif d'Orléans prononça une astreinte à l'encontre de l'Etat s'il ne justifiait pas avoir exécuté le jugement du 27 mars 2001 dans le délai imparti.

2. Contestation des opérations de remembrement ou des décisions prises par la commission départementale d'aménagement foncier

Au cours de la procédure, le requérant ou ses parents introduisirent dix-sept requêtes devant le tribunal administratif d'Orléans. Ils souhaitent notamment obtenir l'annulation des arrêtés préfectoraux des 2 août 1994 et 27 mars 1996 ordonnant le remembrement, du 17 juillet 1998 modifiant le périmètre du remembrement, du 15 septembre 1998 ordonnant l'envoi en possession provisoire, des 27 et 30 décembre 1999 clôturant les opérations de remembrement et du 29 mars 2004 instituant une nouvelle association foncière de remembrement sur la commune d'Outarville, l'annulation de la décision rendue le 19 mars 1999 par la commission départementale d'aménagement foncier et la décharge des différentes taxes de remembrement levées par l'association foncière de remembrement entre 1999 et 2006.

a) Sur les procédures tendant à la décharge des taxes réclamées au requérant ou à ses parents

Par plusieurs jugements rendus entre 2001 et 2009, le tribunal administratif d'Orléans déchargea le requérant ou ses parents de l'ensemble des taxes qui leur étaient réclamées par l'association foncière de remembrement. Deux de ces jugements furent déférés à la cour administrative d'appel de Nantes, qui les confirma le 23 mars 2004. Aucun pourvoi en cassation ne fut introduit dans le cadre de ces procédures.

b) Sur les procédures tendant à l'annulation des arrêtés préfectoraux organisant le remembrement

Par cinq jugements rendus entre 2001 et 2002, le tribunal administratif d'Orléans, à la demande des parents du requérant, annula les arrêtés préfectoraux du 2 août 1994 ordonnant le remembrement et du 17 juillet 1998 modifiant le périmètre de celui-ci, au motif que les commissaires-enquêteurs chargés de l'enquête sur le remembrement étaient eux-mêmes propriétaires de parcelles incluses dans le périmètre de celui-ci. Le tribunal refusa cependant d'annuler les arrêtés préfectoraux du 22 mars 1996 modifiant le périmètre de l'opération, du 15 septembre 1998

ordonnant l'envoi en possession provisoire et du 30 décembre 1999 clôturant les opérations.

Saisie par le requérant ou l'un de ses parents, la cour administrative d'appel de Nantes rendit deux arrêts en date du 24 mai 2005, dans lesquels elle rejeta leurs conclusions tendant à l'annulation des arrêtés préfectoraux des 27 et 30 décembre 1999 prononçant la clôture des opérations de remembrement dans les termes suivants :

« lorsque les actes qui ont suivi l'arrêté ordonnant le remembrement ne sont pas devenus définitifs, l'annulation de cet arrêté est susceptible d'entraîner, par voie de conséquence, l'annulation de ceux des actes postérieurs qui, soit font application de l'arrêté annulé, soit sont pris sur son fondement ; que tel n'est pas le cas de l'arrêté du 30 décembre 1999 du préfet du Loiret et du préfet de l'Eure-et-Loir ordonnant le dépôt en mairies du plan définitif de remembrement et fixant la clôture des opérations lequel, pris sur le fondement des dispositions [du code rural] et en application des décisions des commissions d'aménagement foncier, emporte transfert de propriété des immeubles qui en sont l'objet par application des dispositions codifiées [du code rural] ; qu'un tel arrêté ne constitue donc pas un acte susceptible d'être annulé par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté ordonnant le remembrement ; que, par suite, le moyen tiré par [le requérant] de l'annulation de l'arrêté du 2 août 1994 par lequel le préfet du Loiret a ordonné le remembrement sur le territoire de la commune d'Outarville avec extension sur le territoire de communes limitrophes ne peut être utilement invoqué à l'appui de ses conclusions [...] ; que cet arrêté étant privé d'effet à l'égard de ceux des propriétaires ayant obtenu l'annulation des décisions de la commission départementale d'aménagement foncier statuant sur les réclamations relatives aux biens concernés par ces opérations, le maintien de cet arrêté, alors même que l'arrêté préfectoral ordonnant le remembrement et en fixant le périmètre a été annulé, ne saurait, en tout état de cause, méconnaître les stipulations de l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...], non plus que celles de l'article 6 de ladite convention relatives au droit à un procès équitable. »

Estimant que l'arrêté ordonnant la clôture des opérations de remembrement aurait dû être annulé, le requérant et l'un de ses parents se pourvurent en cassation.

Par deux arrêts en date du 18 février 2009, le Conseil d'Etat annula l'arrêt de la cour administrative d'appel du 24 mai 2005 et le jugement du tribunal administratif qui avaient rejeté la demande d'annulation des arrêtés des 27 et 30 décembre 1999, jugeant notamment comme suit :

« 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, et au recours effectif dont dispose le propriétaire de parcelles incluses dans le périmètre d'une telle opération pour en contester les effets sur ses biens, 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, le juge administratif ne peut faire droit à une exception tirée de l'illégalité de l'acte ordonnant ces opérations que si celui-ci a fait l'objet d'une annulation ou d'une suspension avant le transfert de propriété ; qu'il n'en résulte aucune méconnaissance des exigences qui s'attachent à la protection d'un droit patrimonial, telles qu'elles

découlent des stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la date du 30 décembre 1999, à laquelle l'arrêté ordonnant le dépôt en mairie du plan de remembrement a effectué le transfert de propriété, aucun des arrêtés des 2 août 1994, 22 mars 1996 et 17 juillet 1998 ordonnant le remembrement ou en modifiant le périmètre n'avait été annulé ou suspendu ; que [les requérants] ne saurai[en]t par suite, utilement invoquer l'illégalité de ces arrêtés »

Statuant sur la légalité de l'arrêté du 30 décembre 1999, le Conseil d'Etat l'annula partiellement. Il constata que, sur le plan déposé en mairie, les limites entre la propriété du requérant et l'emprise d'une route départementale étaient différentes de celles établies sur le plan de la commission départementale d'aménagement foncier, qui avait commis une erreur matérielle. Le Conseil d'Etat précisa qu'en pareille circonstance, le préfet, qui n'avait pas compétence pour modifier le plan adopté par les commissions d'aménagement foncier, devait saisir la commission départementale d'aménagement foncier d'une demande de rectification du plan et que dans l'attente de pareille modification, le préfet ne pouvait que surseoir au dépôt en mairie du plan de remembrement. Le Conseil d'Etat constata que les préfets du Loiret et d'Eure-et-Loir avaient eux-mêmes procédé à cette modification sans que celle-ci ne soit décidée par la commission départementale d'aménagement foncier, avant de déposer le plan définitif en mairie et en conclut que cet arrêté devait être annulé, mais seulement pour les délimitations ainsi modifiées.

B. Le droit interne pertinent

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

GRIEFS

1. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 combinés de la Convention, le requérant estime que la solution qui lui a été opposée par le Conseil d'Etat en application de sa jurisprudence *Blondeau* (Conseil d'Etat, 6 avril 2007, n° 266.913) viole son droit à un procès équitable et à un recours effectif, en ce qu'il aurait été privé de toute possibilité de faire efficacement valoir ses arguments devant un juge et d'obtenir l'annulation des arrêtés préfectoraux.

En effet, l'annulation définitive d'un arrêté de remembrement doit intervenir avant le transfert de propriété. Or, la période pendant laquelle l'action en annulation est recevable, c'est-à-dire avant l'adoption de l'arrêté de clôture du remembrement, est plus courte que les délais de traitement de cette action en annulation par les juridictions administratives.

Le requérant fait également valoir que l'application de cette nouvelle jurisprudence empêche le recouvrement éventuel de l'usage et de la propriété de ses apports, rendant ainsi la procédure inéquitable.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant estime que le Conseil d'Etat a rompu l'équilibre entre la protection de son 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. Il se plaint également de l'inapplicabilité, en fait et en droit, de l'annulation partielle de l'arrêté de clôture prononcée par le Conseil d'Etat.

EN DROIT

1. Le requérant conteste la décision du Conseil d'Etat. Il invoque les articles 6 et 13 de la Convention.

S'agissant d'un grief tiré du droit d'accès à un tribunal, la Cour rappelle que l'article 6 de la Convention est une *lex specialis* par rapport à l'article 13, dont les garanties se trouvent absorbées par celles de l'article 6 (*Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 146, CEDH 2000-XI). Par conséquent, elle examinera le grief sous l'angle du seul article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes 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 (...) »

La Cour rappelle que, dans l'arrêt *Blondeau* (précité), elle a jugé que 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 n'est pas contraire au droit d'accès à un tribunal reconnu par l'article 6 § 1 de la Convention (§§ 47-49 ; voir également *Huet c France*, n° 14313/08, § 27, 20 décembre 2011).

En l'espèce, la Cour considère que 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. 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.

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.

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 ; voir également *Huet*, précité, § 29), la Cour observe que la solution adoptée par le Conseil d'Etat n'a pas privé le requérant 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. Elle constate que d'autres actions étaient à la disposition du requérant 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 d'une décision avant que les opérations de remembrement ne soient achevées. La Cour note également que la limitation du droit d'accès au tribunal 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, quant à elles, peuvent être contestées devant les juridictions administratives, et ce même après la clôture des opérations. Le requérant a d'ailleurs mis en œuvre cette possibilité. Enfin, elle observe que l'intéressé conserve 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 lui.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de la Convention.

2. Le requérant invoque également la violation de l'article 1 du Protocole n° 1, aux termes duquel :

« 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. »

La Cour observe que ce grief reprend pour partie celui qu'elle a examiné au titre de l'article 6 § 1 de la Convention.

Elle 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, et *Blondeau*, précité, § 66). 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, *Prötsch c. Autriche*, 15 novembre 1996, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, et *Blondeau*, précité, § 67). Il constitue incontestablement

une « cause d'utilité publique ». Par ailleurs, la Cour considère que ledit remembrement s'est effectué dans les conditions prévues par la loi, au sens de la jurisprudence (*Blondeau*, précité). Elle doit donc établir si un rapport de proportionnalité a été respecté entre le but légitime visé et les moyens employés. Or, la Cour observe que le requérant n'indique pas l'effet du remembrement sur ses biens et ne précise pas davantage si les conditions d'exploitation de ses parcelles en ont été affectées. Par ailleurs, elle remarque que l'annulation partielle de l'arrêté préfectoral du 30 décembre 1999 ayant ordonné le dépôt en mairie du plan de remembrement, en tant que ce plan fixait les limites de deux parcelles appartenant au requérant avec l'emprise d'une voie communale, a été prononcée postérieurement au transfert de propriété.

Dans ces conditions, et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Stephen Phillips
Greffier adjoint

Mark Villiger
Président