



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

TROISIEME SECTION

AFFAIRE CAILLOT c. FRANCE

(Requête n° 36932/97)

ARRÊT

STRASBOURG

4 juin 1999

DÉFINITIF

04/09/1999

En l'affaire Caillot c. France,

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. J-P. COSTA,

P. KÜRIS,

W. FUHRMANN,

K. JUNGWIERT,

M^{me} H.S. GREVE,

M. K. TRAJA, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 25 mai 1999,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête dirigée contre la France et dont une ressortissante française, M^{me} Simone Caillot (« la requérante »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 4 novembre 1996, en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). La requête a été enregistrée le 18 juillet 1997 sous le numéro de dossier 36932/97.

Sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaignait de la durée d'une procédure administrative en matière de remembrement foncier et de ne pas avoir vu sa cause jugée par un tribunal indépendant et impartial. Elle se plaignait également d'une atteinte au droit au respect de ses biens, garanti par l'article 1 du Protocole N° 1.

2. Par une décision partielle du 16 avril 1998, la Commission (deuxième chambre) a décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement défendeur quant au grief tiré de la durée de la procédure, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de ce grief ; elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus¹.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 24 juillet 1998 et la requérante y a répondu le 30 septembre 1998.

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

4. Conformément à l'article 52 § 1 du règlement de la Cour (« le règlement »)², le président de la Cour, M. L. Wildhaber, a attribué l'affaire à

1. La décision de la Commission est disponible au greffe.

2. *Note du greffe* : entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

la troisième section. La chambre constituée au sein de ladite section comprenait de plein droit M. J.-P. Costa, juge élu au titre de la France (articles 27 § 2 de la Convention et 26 § 1 a) du règlement), et Sir Nicolas Bratza, président de la section (article 26 § 1 a) du règlement). Les autres juges désignés par ce dernier pour compléter la chambre étaient M. P. Kūris, M. W. Fuhrman, M. K. Jungwiert, M^{me} H.S. Greve et M. K. Traja (article 26 § 1 b) du règlement).

5. Le 15 décembre 1998, la chambre a déclaré la requête recevable quant au grief tiré de la durée de la procédure administrative³.

EN FAIT

6. Ressortissante française, M^{me} Caillot est née en 1944 et réside à Angoville-sur-Ay (Manche), où elle est propriétaire d'une maison d'habitation avec jardin et de plusieurs parcelles cultivées. Devant la Cour, elle est représentée par Maître Daniel Jacoby, avocat au barreau de Paris.

7. Par arrêté du 10 février 1987, le préfet de la Manche ordonna une opération de remembrement concernant notamment la commune d'Angoville-sur-Ay et impliquant les parcelles B 561, B 562, B 364, B 366 et B 368, d'une surface totale de 2 ha 90 a et 20 ca, appartenant à la requérante.

8. La commission communale d'aménagement foncier, prévue à l'article L 121-1 du nouveau code rural, fut chargée de donner son avis sur le périmètre à remembrer, de faire établir les documents nécessaires et les projets de transferts en vue de modifier la répartition des parcelles. Parmi ses membres figurait M.A., membre du conseil municipal, important exploitant et, selon la requérante, principal intéressé par les opérations de remembrement.

9. Les propositions de la commission communale ne satisfaisant pas la requérante, celle-ci formula les 30 juin et 18 octobre 1989 des réclamations devant la commission départementale d'aménagement foncier, conformément à la possibilité de recours prévue à l'article L 121-7 du nouveau code rural.

10. Le 18 décembre 1989, la commission départementale maintint les dispositions du projet de remembrement élaborées par la commission communale. La notification de cette décision, qui intervint le 1^{er} février 1990, mentionnait que le recours contentieux administratif (éventuel) n'avait pas d'effet suspensif et ne suspendait pas la prise de possession des nouveaux lots. La requérante se vit donc attribuer ses nouveaux lots, d'une surface totale de 2 ha 97 a et 40 ca.

3. *Note du greffe* : la décision de la chambre est disponible au greffe.

11. Le 16 février 1990, la requérante saisit néanmoins le tribunal administratif de Caen d'une demande de sursis à exécution de la décision de la commission départementale du 18 décembre 1989. Sa demande fut rejetée par jugement du 10 mai 1990. Le 16 février 1990, la requérante saisit également le tribunal administratif de Caen d'une requête en annulation de la décision de la commission départementale du 18 décembre 1989, en soulevant notamment, dans son mémoire ampliatif daté du 12 septembre 1990, que le remembrement s'était opéré au détriment de la requérante, ce qui avait été facilité par le fait que M.A. était membre du conseil municipal comme de la commission communale de remembrement et qu'il entretenait des liens d'amitié étroits avec les autres propriétaires.

12. Par jugement du 22 février 1991, le tribunal administratif de Caen annula la décision litigieuse au motif que le plan de remembrement comprenait une partie de la parcelle B 561 appartenant à la requérante, qui constituait les dépendances indispensables et immédiates de sa maison d'habitation, au sens de l'article L 123-2 du nouveau code rural.

13. L'affaire fut donc renvoyée devant la commission départementale, qui, par décision du 7 mai 1991, réattribua la parcelle litigieuse à la requérante mais considéra en revanche, après avoir examiné plusieurs propositions des divers propriétaires concernés, que la parcelle B 364, bordée de haies anti-érosion, qui avait été attribuée à M.A. et dont la requérante demandait la réattribution, ne constituait pas une dépendance immédiate de sa maison d'habitation et que l'accès revendiqué par la requérante à un abreuvoir situé sur une parcelle limitrophe à la parcelle B 364 ne relevait pas de la compétence de la commission départementale mais de celle du tribunal d'instance.

14. Le 30 mai 1991, la requérante saisit de nouveau le tribunal administratif de Caen à fin d'obtenir le sursis à exécution de la décision de la commission départementale du 7 mai 1991. Sa demande fut rejetée par jugement du 1^{er} août 1991, confirmé par le Conseil d'Etat par arrêt du 7 octobre 1992.

15. Le 30 mai 1991 la requérante saisit également le tribunal administratif de Caen d'un recours en excès de pouvoir dirigé contre la décision de la commission départementale du 7 mai 1991.

16. Par jugement du 13 octobre 1992, le tribunal administratif de Caen rejeta toutes ses demandes visant à contester le refus de réattribution de ses parcelles en relevant, d'une part, que l'abreuvoir sur lequel la requérante se prévalait d'un droit d'usage ne constituait pas un point d'eau utilisable à la date d'ouverture des opérations de remembrement, de sorte qu'il ne pouvait être question d'une aggravation de ses conditions d'exploitation et, d'autre part, que la parcelle B 364 étant exploitée comme herbage à la date de l'arrêté de 1987 fixant le périmètre de remembrement, il ne saurait être soutenu qu'elle constituait une dépendance indispensable et immédiate de la maison d'habitation de la requérante. Le tribunal administratif rejeta

également la demande de la requérante concernant une autre de ses parcelles au motif que, contrairement à ce qu'elle soutenait, il ne s'agissait pas d'un terrain à bâtir devant, de ce fait, lui être réattribué.

17. Par ailleurs, le 25 janvier 1992, M.A., le nouveau propriétaire de la parcelle B 364, fit arracher les haies anti-érosion, ce qui provoqua, selon la requérante, des inondations à la suite desquelles un fossé dut être creusé pour éviter que le phénomène ne se reproduise.

18. Le 21 décembre 1992, la requérante se pourvut devant le Conseil d'Etat en demandant l'annulation du jugement du tribunal administratif de Caen du 13 octobre 1992. Le ministère de l'agriculture déposa un mémoire le 24 décembre 1993 auquel la requérante répondit le 7 mars 1994. Par arrêt du 6 mai 1996, le Conseil d'Etat rejeta son recours.

EN DROIT

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

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

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

20. Le Gouvernement combat cette thèse.

A. Période à prendre en considération

21. La période à considérer a débuté au plus tard le 16 février 1990, lorsque la requérante saisit le tribunal administratif de Caen d'un recours en annulation de la première décision de la commission départementale d'aménagement foncier du 18 décembre 1989 (paragraphe 11 ci-dessus). Elle a pris fin le 6 mai 1996, avec l'arrêt du Conseil d'Etat (paragraphe 18 ci-dessus).

22. Elle a donc duré six ans et presque trois mois, sur deux degrés de juridiction.

B. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

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

24. Le Gouvernement estime que la première phase de la procédure est exempte de tout reproche tandis que la durée de la seconde ne serait pas suffisamment importante pour révéler l'apparence d'une violation de l'article 6 § 1. La requérante souligne quant à elle que son affaire était très simple et ne justifiait aucunement une durée si longue.

25. La Cour constate tout d'abord que l'affaire n'était pas complexe et que le Gouvernement ne fait pas grief à la requérante d'avoir retardé la procédure par son comportement.

26. S'il est vrai que la procédure devant le tribunal administratif de Caen, qui fut saisi à deux reprises par la requérante (paragraphe 11 et 15 ci-dessus), n'encourt globalement aucune critique, la Cour estime qu'il en va autrement de la procédure devant le Conseil d'Etat. En effet, la requérante se pourvut devant le Conseil d'Etat le 21 décembre 1992 et ce n'est que le 6 mai 1996, soit près de trois ans et quatre mois plus tard, que l'arrêt mettant définitivement un terme au litige fut prononcé. Elle observe que le ministère de l'Agriculture ne déposa son mémoire qu'un an après l'introduction du recours, soit le 24 décembre 1993. De plus, depuis le 7 mars 1994, date du dépôt des observations en réponse de la requérante, jusqu'au 6 mai 1996, aucun acte d'instruction ne semble avoir eu lieu. La Cour note qu'aucune explication convaincante de ce délai n'a été fournie par le gouvernement mis en cause.

27. La Cour réaffirme qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable. Compte tenu du comportement des autorités compétentes, la Cour estime que l'on ne saurait considérer comme « raisonnable » la durée globale de près de trois ans et quatre mois qu'a connue la procédure devant le seul Conseil d'Etat. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

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

28. M^{me} Caillot affirme que le préjudice matériel résultant de la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention s'élève à 105 335,57 francs français (FRF), compte tenu des conséquences négatives que le refus de réattribution de la parcelle 364 a causé à son cadre de vie. Elle en veut pour preuve le constat d'huissier dressé le 18 septembre 1998, pour un coût de 1 207,07 FRF, dont elle sollicite le remboursement. Elle demande en outre la somme de 50 000 FRF au titre du préjudice moral. Le Gouvernement estime que le montant réclamé au titre du préjudice matériel est dépourvu de tout lien avec le délai de jugement et que l'éventuel constat de violation de la Convention constituerait une satisfaction équitable suffisante pour ce qui est du préjudice moral.

29. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation de l'article 6 § 1 de la Convention quant au délai raisonnable de la procédure et le dommage matériel allégué, qui n'aurait pu, le cas échéant, être examiné qu'en cas de constat de violation de l'article 1 du Protocole N° 1. Or, le grief tiré de la violation de cet article a été déclaré irrecevable par la Commission dans sa décision du 16 avril 1998 (paragraphe 2 ci-dessus). Partant, il échet de rejeter les prétentions de la requérante à ce titre (voir, en dernier lieu, les arrêts *Nikolova c. Bulgarie* du 25 mars 1999, à paraître dans *Recueil* 1999, § 73, et *Demir et autres c. Turquie* du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2660, § 63).

30. En revanche, elle juge que la requérante a subi un tort moral certain du fait de la durée de la procédure litigieuse. Compte tenu des circonstances de la cause et statuant en équité comme le veut l'article 41, elle décide de lui octroyer la somme de 15 000 FRF.

B. Frais et dépens

31. L'intéressée sollicite également une somme de 68 880 FRF à titre de frais et dépens, dont 32 700 FRF pour les besoins de la procédure interne et 36 180 FRF pour les besoins de sa représentation devant les organes de la Convention. Le Gouvernement ne se prononce pas.

32. La Cour rappelle qu'au titre de l'article 41 de la Convention, elle ne rembourse les frais que pour autant qu'il soit établi qu'ils ont été réellement

et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable (arrêt Nikolova précité, § 79).

En ce qui concerne les frais réclamés au titre des procédures internes, elle relève que les honoraires d'avocat réclamés se rapportent, d'une part, à des frais exposés dans le courant de l'année 1990, sans autre précision, et, d'autre part, à la présentation des recours devant le Conseil d'Etat. La Cour estime que ces frais n'ont pas été « nécessairement » exposés au plan interne pour faire redresser la violation de la Convention qu'elle a constatée et qu'il n'y a donc pas lieu d'en ordonner le remboursement.

33. Quant aux frais exposés pour les besoins de la représentation de la requérante devant les organes de la Convention, la Cour rappelle que le seul grief retenu est celui de la durée de la procédure, les autres ayant été déclarés irrecevables par la Commission. Statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, elle octroie donc à la requérante la somme de 10 000 FRF pour frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

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

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À LA MAJORITÉ,

1. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*, à l'unanimité, que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, 15 000 (quinze mille) francs français pour dommage moral ;
3. *Dit*, à l'unanimité, que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, 10 000 (dix mille) francs français pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée ;
4. *Dit*, à l'unanimité, que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 3,47 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
5. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 4 juin 1999, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

N. BRATZA
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement de la Cour, l'exposé de l'opinion dissidente commune à MM. Costa et Jungwiert, Juges.

Paraphé : N. B.

Paraphé : S. D.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE
À MM. COSTA ET JUNGWIERT, JUGES

Nous n'avons pu voter avec la majorité lorsqu'elle a constaté un dépassement du délai raisonnable par les juridictions nationales.

Saisi le 30 mai 1991, le tribunal administratif de Caen a statué le 13 octobre 1992 : comme l'a relevé l'arrêt (§ 26), la procédure devant cette juridiction n'encourt aucune critique. Quant au Conseil d'Etat, jugeant en appel (donc en fait comme en droit), il a été saisi par la requérante le 21 décembre 1992, et il a rendu son arrêt le 6 mai 1996, soit trois ans, quatre mois et seize jours plus tard. Etant observé que le ministre de l'agriculture a présenté ses observations un an après l'enregistrement de la requête et que l'auteur de celle-ci a utilisé deux mois et demi pour répliquer, l'« inertie » du juge d'appel a été de deux ans et deux mois environ. Même si on admet que l'affaire, un cas assez banal de remembrement rural, ne présentait guère de complexité, un tel délai ne peut apparaître déraisonnable que si on exige des juges une célérité vraiment particulière. Au demeurant, l'affaire n'appelait pas de traitement d'urgence, puisque aussi bien, comme l'ont jugé le tribunal administratif puis le Conseil d'Etat, la requérante avait obtenu des attributions de parcelles satisfaisantes et n'a pas été lésée par les opérations de remembrement.

Il faut certes tout mettre en œuvre pour que la justice soit toujours plus rapide, mais nous ne pensons pas qu'en l'espèce elle ait été déraisonnablement lente.