

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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 50180/08
Guy BERNELLON et Brigitte BERNELLON
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 14 octobre 2008,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, M. Guy Bernellon et Mme Brigitte Bernellon, sont des ressortissants français, nés respectivement en 1924 et en 1953, et résidant à Areines et Vendome.

Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Mme 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.

1. Les opérations de remembrement

Par un arrêté du 7 juillet 1987, le préfet du Loir-et-Cher institua une association foncière de remembrement dans la commune d'Ouzouer-le-Doyen, laquelle avait pour objet la réalisation, l'entretien et la gestion des travaux et ouvrages nécessités par une opération de remembrement. Cet arrêté fut ensuite modifié le 18 octobre 1988.

Par un arrêté du 29 avril 1988, le préfet du Loir-et-Cher ordonna une opération de remembrement des propriétés foncières dans la commune d'Ouzouer-le-Doyen, avec extension aux communes avoisinantes. Cet arrêté prévoyait également la réalisation de travaux connexes à l'opération de remembrement.

Le 3 juin 1988, le bureau du Conseil général autorisa son président à ratifier une convention financière passée avec l'association foncière de remembrement, afin de prendre à sa charge la réalisation des travaux connexes au remembrement.

Le 15 septembre 1989, le préfet du Loir-et-Cher ordonna l'envoi en possession provisoire des nouvelles parcelles telles qu'attribuées par la commission communale d'aménagement foncier.

Le 13 juin 1990, un nouvel arrêté préfectoral modifia l'arrêté ordonnant le remembrement adopté le 29 avril 1988.

Par un arrêté du 21 décembre 1990, le préfet clôtura l'opération de remembrement et ordonna le dépôt en mairie du plan de remembrement. Cet arrêté emporta transfert légal de propriété à l'égard de toutes les personnes dont les terres étaient concernées par l'aménagement foncier.

2. Contestation des décisions prises par la commission départementale d'aménagement foncier

Le 29 septembre 1989, M. Bernellon forma un recours devant la commission départementale d'aménagement foncier (CDAF) à l'encontre de la répartition des parcelles telle que fixée par le projet de remembrement, au motif que cette répartition présentait un défaut d'équivalence, en valeur de productivité, entre ses apports et ses attributions.

Le 1er février 1990, la CDAF rejeta ce recours.

Le 11 juin 1990, le requérant saisit le tribunal administratif d'une requête en annulation de la décision rendue par la CDAF.

Le 23 novembre 1993, le tribunal administratif d'Orléans fit droit à la demande du requérant, au motif que la CDAF n'avait apporté aucune réponse au grief tiré du défaut d'équivalence des parcelles.

Suite à cette annulation, la CDAF adopta une seconde décision le 5 mai 1994, en motivant le maintien du projet initial de remembrement et le rejet de la demande du requérant au regard de la répartition des parcelles. Cette seconde décision fut notifiée au requérant le 21 juin 1994.

Le 3 août 1994, le requérant forma un nouveau recours en annulation devant le tribunal administratif d'Orléans, en invoquant la distance excessive séparant les parcelles qui lui avaient été réattribuées de son centre d'exploitation.

Par un jugement du 6 août 1996, le tribunal rejeta cette demande.

Par un arrêt du 17 février 1999, la cour administrative d'appel de Nantes, saisie par le requérant, fit droit à sa demande et annula sur ce point le jugement du 6 août 1996 et, par voie de conséquence, la décision de la CDAF du 5 mai 1994.

Le 6 décembre 2001, la CDAF adopta un nouveau plan de remembrement.

3. Contestation des arrêtés préfectoraux organisant le remembrement

Le 27 juillet 1999, les arrêtés préfectoraux ordonnant et clôturant le remembrement furent publiés au Journal Officiel de la République française.

Le 4 août 1999, les requérants saisirent le tribunal administratif en vue d'obtenir l'annulation de plusieurs actes relatifs au remembrement, à savoir : l'arrêté ordonnant, modifiant et clôturant les opérations ; l'arrêté modifiant l'arrêté instituant l'association foncière de remembrement ; l'arrêté ordonnant l'envoi en possession provisoire des parcelles remembrées ; enfin, la délibération du 3 juin 1988 du bureau du Conseil général autorisant le président à ratifier la convention financière passée avec l'association foncière de remembrement.

Par un jugement du 29 janvier 2002, le tribunal administratif d'Orléans fit partiellement droit à la demande des requérants et annula les arrêtés préfectoraux ordonnant et modifiant l'opération de remembrement, ainsi que la délibération du Conseil général du 3 juin 1988. Le tribunal rejeta cependant les autres demandes des requérants. Les requérants interjetèrent appel.

Par un arrêt du 22 mars 2005, la cour administrative d'appel de Nantes considéra que l'annulation par le tribunal de l'arrêté préfectoral ordonnant le remembrement et en fixant le périmètre entraînait par voie de conséquence celle de l'arrêté préfectoral du 18 octobre 1988 instituant l'association foncière de remembrement. Elle rejeta le surplus de la requête, en considérant notamment que le maintien de l'arrêté préfectoral portant clôture des opérations de remembrement, même privé d'effet à l'égard des propriétaires ayant obtenu l'annulation des décisions de la CDAF, ne méconnaissait pas les stipulations de l'article 1 du Protocole n° 1 ou celles de l'article 11 de la Convention. Le 3 août 2005, les requérants formèrent un pourvoi en cassation.

Le 14 avril 2008, le Conseil d'Etat rejeta leur pourvoi.

4. Procédure engagée par le requérant concernant la décharge de la taxe syndicale

Par un jugement du 13 juin 2000, le tribunal administratif d'Orléans fit droit à la demande du requérant tendant à ce qu'il soit déchargé des taxes levées par l'association foncière de remembrement pour les années 1990 à 1998.

Le 12 septembre 2000, l'association foncière de remembrement interjeta appel.

Par un arrêt du 1er octobre 2002, la cour administrative d'appel de Nantes confirma le premier jugement et, sur demande du requérant, enjoignit à l'association foncière de remembrement de procéder à la restitution, dans les deux mois suivant la notification de l'arrêt, des taxes prélevées par voie de saisie du trésor public sur ses comptes. Le 10 décembre 2010, la cour administrative d'appel prononça à l'encontre de l'association une astreinte si elle ne justifiait pas avoir procédé à la restitution des sommes.

B. Le droit interne pertinent

Il est renvoyé à la partie « droit interne » de l'arrêt *Blondeau c. France* (no 48000/07, § 29, 21 décembre 2010).

GRIEFS

1. 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, no 266.913), viole leur droit à un procès équitable et à un 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. Ils font également valoir que la date de clôture des opérations, et donc de recevabilité d'un tel recours en annulation, est fixée discrétionnairement par le préfet puisque cette date est celle de l'arrêté préfectoral de dépôt en mairie du plan définitif.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole no 1, ils se plaignent de ce que le Conseil d'Etat aurait 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.

3. Invoquant l'article 11 de la Convention, ils contestent leur incorporation forcée, en tant que propriétaires de terrains inclus dans le périmètre de remembrement, à l'association foncière de remembrement.

EN DROIT

1. Les requérants contestent la décision du Conseil d'Etat et invoquent 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 (*Kudła 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 de 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 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. Elle constate 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 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 restreinte, 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. Les requérants ont d'ailleurs mis en œuvre cette possibilité. Enfin, elle observe que les intéressés 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.

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, elle observe que les requérants n'indiquent pas l'effet du remembrement sur leurs biens et ne précisent pas si les conditions d'exploitation de leurs parcelles en ont été affectées. La Cour note au demeurant que les requérants ont obtenu à deux reprises l'annulation des décisions de la CDAF.

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.

2. Les requérants invoquent enfin une violation de l'article 11 de la Convention, qui se lit comme suit :

> « 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.
>
> 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

La Cour rappelle qu'elle a déjà jugé que les associations foncières de remembrement constituent non des associations au sens de l'article 11 de la Convention, mais des institutions de droit public échappant au champ d'application de cet article (*Vivier c France* (déc.) n° 14062/08, 30 août 2011, et *Poitevin et Helleboid c France* (déc.) n° 3049/08, § 49, 6 décembre 2011).

Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 (a) et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Stephen Phillips	Mark Villiger
Greffier adjoint	Président