SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 15027/89
présentée par A.L.
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 1er avril 1992 en présence de

MM. J.A. FROWEIN, Président de la Première Chambre
F. ERMACORA
G. SPERDUTI
E. BUSUTTIL
A. S. GÖZÜBÜYÜK
Sir Basil HALL
M. C. L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. M. P. PELLONPÄÄ
B. MARXER

M. M. de SALVIA, Secrétaire de la Première Chambre,

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 23 mars 1989 par A.L. contre la France et enregistrée le 23 mai 1989 sous le No de dossier 15027/89 ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 12 juillet 1991 et les observations en réponse présentées par le requérant le 27 septembre 1991 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

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

Le requérant de nationalité française est né en 1905 et réside à LEVEY (Calvados). Il est exploitant agricole.

Dans la procédure devant la Commission, il est représenté par Me Ch. FREMAUX, avocat à Paris.

Le requérant est propriétaire sur les communes de Clecy et du Vey de terres agricoles qu'il exploitait.

Ces terres furent soumises à des opérations de remembrement agricole de 1965 à 1972. Les opérations de remembrement furent clôturées le 16 octobre 1972 par le dépôt en mairie du plan définitif de remembrement.

1. Par requête en date du 17 janvier 1972, le requérant contesta

devant la commission départementale de remembrement les attibutions qui lui étaient faites par la commission communale. Il critiqua notamment le transfert de sa parcelle cadastrée B61 située sur la commune du Vey à la commune de Clecy en considérant qu'il avait été opéré dans le seul but de permettre à cette dernière d'agrandir son terrain de camping.

Par décision du 19 mai 1972 notifiée le 17 octobre 1972 au requérant, la commission départementale rejeta sa réclamation. Le 12 décembre 1972, le requérant saisit le tribunal adminitratif de Caen d'une requête en annulation de la décision de rejet de la Commission départementale.

Le 18 avril 1973 une mise en demeure de conclure dans les quinze jours fut adressée au préfet du Calvados qui déposa le 8 mars 1974 sur mémoire en défense. Le requérant présenta le sien le 9 avril 1974.

Par jugement du 9 avril 1974, le tribunal administratif de Caen annula la décision de la commission départementale en relevant notamment que le transfert de la parcelle cadastrée B61

> "avait été décidé en vue de permettre l'agrandissement d'un terrain de camping communal ... ; que dès lors cette attribution à la commune n'a eu ni pour objet ni pour effet l'amélioration des exploitations agricoles existantes ... qu'ainsi elle a été faite en méconnaissance du but exclusif définif par les dispositions de l'article 19 du Code rural".

2. Le requérant saisit à nouveau la commission départementale en reprenant le moyen tiré de la violation de l'article 19 du Code rural. Par décision du 7 avril 1976 notifiée le 2 juin 1976 la commission départementale décida de maintenir le plan de remembrement tel que publié en 1972.

Par une requête déposée le 6 juillet 1976, le requérant saisit à nouveau le tribunal administratif de Caen d'un recours en annulation de la décision de la commission départementale. Le 27 septembre 1976 le requérant déposa un mémoire complémentaire. Le 16 septembre 1977 le préfet du Calvados présenta son mémoire en défense auquel le requérant répliqua le 12 avril 1978.

Par jugement rendu le 4 décembre 1979, le tribunal administratif annula la seconde décision de la commission départementale en relevant que ladite commission n'avait pas sérieusement examiné le moyen tiré de la violation de l'article 19 du Code rural, méconnaissant ainsi le jugement antérieur passé en force de chose jugée.

3. En raison de ces deux annulations successives par le juge administratif, la commission nationale fut saisie du dossier le 22 novembre 1982, par le ministre de l'Agriculture conformément aux dispositions du Code rural. Le Rapporteur de la Commission nationale auditionna les parties le 27 avril 1983.

Le 28 juin 1983 la commune de Clécy forma un pourvoi en tierce opposition contre les deux jugements administratifs.

Le 14 novembre 1984 la Commission nationale rejeta la demande du ministre de l'Agriculture en raison de la procédure parallèle pendante sur tierce opposition de la commune de Clécy.

Le 2 avril 1985 le tribunal administratif de Caen statuant dans cette procédure, rejeta la requête de la commune et confirma les deux jugements administratifs rendus les 9 avril 1974 et 4 décembre 1979.

4. Le 7 juin 1985 la Commission nationale fut à nouveau saisie. Le 23 juillet 1985 le Rapporteur procéda à une nouvelle audition des parties.

Par décision en date du 19 mars 1986 notifiée le 7 juin 1986 au requérant, la Commission nationale rejeta la presque totalité des griefs formulés par celui-ci. Saisie de plein droit de la réclamation du requérant en l'état de l'instruction de celle-ci à la date de la première décision de la commission départementale, la Commission nationale fit application de la nouvelle législation en vigueur à la date à laquelle elle se prononçait. Elle considéra dès lors que, conformément à l'article 1er du Code rural qui dans sa nouvelle version dispose que l'aménagement foncier rural doit avoir non seulement pour objet d'assurer l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles ou forestières mais doit également contribuer à l'aménagement du territoire communal, la Commission départementale avait à bon droit attribué à la commune de Clécy une partie de l'ancienne parcelle B61 en vue de modifier les limites du terrain de camping communal. Elle considéra qu'aucune disposition législative ne lui faisait obligation de réattribuer au requérant la partie de la parcelle B61 qu'il revendiquait.

Procédant à des modifications de parcelles, elle rééquilibra, par nature de culture, les comptes du requérant et lui réattribua une parcelle comportant un point d'eau.

5. Le 5 août 1986 le requérant saisit le Conseil d'Etat d'un recours contre la décision de la Commission nationale qui fut transmis le 22 décembre 1987 au ministère de l'Agriculture. Celui-ci présenta le 16 mars 1988 des observations auxquelles le requérant répliqua le 28 mars 1988.

Le 4 mai 1988 le Rapporteur désigné le 13 avril 1988 déposa son rapport.

Le 17 mai 1988 une mesure supplémentaire d'instruction fut diligentée auprès du ministre de l'Agriculture qui répondit le 27 juin 1988. Le 26 septembre 1988 le requérant présenta ses observations.

Après audience publique du 29 septembre 1988, le Conseil d'Etat rejeta par arrêt du 19 octobre 1988 le recours du requérant, après avoir examiné ses comptes et considéré que, la valeur de ses attributions étant supérieure à celle de ses apports, la règle de l'équivalence avait été respectée à son égard.

6. Alors que la contestation des opérations de remembrement était en cours d'instruction devant la Commission nationale d'aménagement foncier, la commune de Clécy demanda au préfet du Calvados de déclarer d'utilité publique son projet d'acquisition d'une parcelle constituée avant le remembrement, pour un tiers, d'une parcelle appartenant au requérant et intégrée dans la parcelle cadastrée B61, et pour le reste, du terrain de camping de la commune de Clécy.

Par arrêté en date du 29 mai 1984, publié le 12 septembre 1984, le préfet déclara le projet d'utilité publique. En qualité d'ancien propriétaire en titre de la parcelle B61, le requérant saisit le 8 novembre 1984 le tribunal administratif de Caen d'une demande en annulation de l'arrêté préfectoral.

Par jugement en date du 27 décembre 1989, le tribunal administratif de Caen annula l'arrêté préfectoral du 29 mai 1984 et condamna la commune de Clécy à verser la somme de 3 000 F au requérant. Le tribunal considéra qu'il ressortait des délibérations du conseil municipal de la commune de Clécy que l'expropriation litigieuse avait été demandée par un conseil municipal "désireux de se mettre à l'abri d'une amputation éventuelle de son terrain de camping" à la suite de l'annulation, par le juge administratif, des décisions de la commission départementale en date des 19 mai 1972 et 2O mai 1976, "une telle préoccupation qui est fondée sur des considérations étrangères à celles

qu'une collectivité publique expropriante pouvait légalement retenir a entaché de détournement de pouvoir l'arrêté de déclaration d'utilité publique qui en a été la conséquence."

GRIEFS

1. Alléguant la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention, le requérant se plaint de la durée de la procédure principale en contestation des opérations de remembrement qu'il a introduite le 17 janvier 1972 devant la commission départementale du Calvados et qui a pris fin avec l'arrêt rendu le 19 octobre 1988 par le Conseil d'Etat.

Il explique à cet égard que c'est en raison de l'incapacité des juridictions administratives à assurer le respect de la loi qu'il a été victime de l'arbitraire des commissions de remembrement.

2. Le requérant se plaint encore d'avoir été privé de ses terres par un remembrement arbitraire opéré dans le seul intérêt de la commune et au mépris de la loi. Il allègue la violation de l'article 1 du Protocole additionnel et fait valoir sur ce point que le tribunal administratif de Caen a par deux fois annulé la décision de la commission départementale de remembrement pour non-respect des dispositions du code rural et qu'il a par jugement rendu le 27 décembre 1989 annulé l'arrêt préfectoral déclarant d'utilité publique le projet d'acquisition de la commune.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La présente requête a été introduite le 23 mars 1989 et enregistrée le 23 mai 1989.

Le 25 février 1991, la Commission, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, a décidé de porter cette requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à lui présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 12 juillet 1991 après avoir bénéficié de prorogations de délai. Le requérant y a répondu le 27 septembre 1991 après avoir bénéficié d'une prorogation du délai.

Le 1er juillet 1991, la Commission a décidé de renvoyer la requête à une Chambre.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure qui a pris fin par l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 octobre 1988. Il allègue la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui garantit notamment à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable.

La Commission constate que la procédure avait pour objet la contestation des opérations de remembrement concernant la propriété du requérant.

En ce qui concerne la période à prendre en considération, la Commission relève que les faits de la cause remontent en partie à une époque antérieure à la ratification par la France de la Convention, le 3 mai 1974. Dès lors, la Commission n'est compétente ratione temporis que pour connaître des faits postérieurs à la date du 3 mai 1974. Elle relève que la procédure, qui a débuté le 17 janvier 1972, par l'introduction d'une requête devant la Commission départementale du

Calvados, s'est achevée le 19 octobre 1988 par l'arrêt du Conseil d'Etat.

Selon le requérant ce laps de temps ne saurait passer pour raisonnable au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le Gouvernement combat cette thèse et attribue la durée de la procédure à la complexité du dossier résultant tant de la matière du remembrement que du comportement du requérant.

Selon la jurisprudence constante de la Cour et de la Commissiohn, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure relevant de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard en particulier aux critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, par exemple, Cour Eur. D.H., arrêt Vernillo du 20 février 1991, série A n° 198, pp. 12-13, par. 30).

Faisant application de ces critères et tenant compte des circonstances propres à la présente affaire, la Commission estime que la durée de la procédure litigieuse soulève des problèmes complexes de droit et de fait sous l'angle de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

En conséquence, elle ne saurait déclarer cette partie de la requête manifestement mal fondée et estime que celle-ci nécessite un examen qui relève du fond de l'affaire. Elle constate d'autre part que celle-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

2. Le requérant se plaint ensuite d'avoir été privé de ses terres par l'effet d'un remembrement arbitraire. Il invoque l'article 1 du Protocole additionnel (P1-1) qui garantit 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".

Le Gouvernement estime que les opérations de remembrement ont été effectuées dans le respect des dispositions législatives en vigueur qui assurent l'équivalence de la valeur patrimoniale des apports et attributions et organisent des procédures de contrôle.

Il relève que tant la Commission nationale d'aménagement foncier que le Conseil d'Etat ont tenu compte des dispositions de l'article 1er du Code rural, dans leur rédaction résultant de la loi du 31 décembre 1985 selon lesquelles l'aménagement foncier rural, dont l'objet est "d'assurer la mise en valeur et l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles ou forestières" "contribue également à l'aménagement du territoire communal défini par les documents d'urbanisme opposables aux tiers".

Cette modification législative qui relève du droit reconnu à l'Etat par l'article 1 par. 2 du Protocole additionnel (P1-1-2) n'a, selon le Gouvernement, induit aucune disproportion contraire à l'article 1er du Protocole (P1-1) ni même aucun changement substantiel de proportionnalité entre la finalité poursuivie et la limitation au droit de l'individu.

Le requérant, pour sa part, tire argument du jugement d'annulation du tribunal administratif en date du 27 décembre 1989 pour considérer que les opérations n'étaient pas d'utilité publique.

S'appuyant ensuite sur les considérants de la décision de la Commission nationale il estime que le retrait de certaines de ses parcelles était arbitraire.

La Commission constate que la mesure de remembrement, comportant privation de propriété, constitue une ingérence dans le droit de propriété du requérant qui, dans les circonstances de l'espèce, relève de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole additionnel (P1-1) qui dispose notamment que

> "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 de droit".

La Commission rappelle qu'"une mesure d'ingérence doit ménager un juste équilibre" entre les impératifs d'utilité publique et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu" et que les Etats disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer les mesures d'utilité publique (Cour Eur. D.H., arrêt James et autres du 21 février 1986, Série A n° 98, p. 34, par. 50 ; arrêt Erkner et Hofauer du 23 avril 1987, Série A n° 117, p. 66, par. 75 ; arrêt Håkansson et Sturesson du 21 février 1990, Série A n° 171, p. 16, par. 47, p. 17 par. 51 ; arrêt Fredin du 18 février 1991, Série A n° 192, pp. 17 et 18, par. 51 ; arrêt Wiesinger du 30 octobre 1991, à paraître Série A n° 213, par. 76).

En l'espèce, la Commission constate que le transfert de parcelle à la commune contesté par le requérant trouve sa source dans les dispositions de l'article 1er du Code rural telles que modifiées par la loi du 31 décembre 1985 selon lesquelles l'aménagement foncier rural a pour objet d'améliorer les conditions d'exploitation mais aussi de contribuer à l'aménagement du territoire communal. Il convient donc de considérer que l'ingérence de l'Etat répond à la condition de légalité. La Commission considère également que le but des restrictions imposées au requérant, à savoir l'aménagement du territoire communal, entre dans le cadre de l'utilité publique au sens du par. 1 de l'article 1 du Protocole additionnel (P1-1).

La Commission constate qu'une parcelle comportant un point d'eau a été réattribuée au requérant à titre de compensation.

En ce qui concerne enfin l'exigence de proportionnalité entre l'ingérence dans le droit de propriété du requérant et le but d'intérêt général poursuivi, le Conseil d'Etat a examiné les comptes du requérant et considéré que, la valeur de ses attributions étant supérieure à celle de ses apports, la règle de l'équivalence avait été respectée à son égard.

Dans ces conditions, elle estime que l'opération incriminée ne peut être considérée comme causant au requérant un préjudice de nature à rendre celle-ci disproportionnée au but poursuivi par le remembrement ou arbitraire.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité

DECLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief du requérant concernant la durée de la procédure ayant pris fin par l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 19 octobre 1988 ;

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire de la Première Chambre

Le Président de la Première Chambre

(M. DE SALVIA) (J.A. FROWEIN)