CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 45256/99
présentée par Alain RICHEUX
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant les 11 décembre 2001 et 31 janvier 2002 en une chambre composée de

MM. G. RESS, *président*,
I. CABRAL BARRETO,
J.-P. COSTA,
R. TÜRMEN,
B. ZUPANČIČ,
Mme H.S. GREVE,
M. K. TRAJA, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 21 juin 1996 et enregistrée le 7 janvier 1999,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant français, né en 1958 et résidant à Créhen.

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.

En 1987, le requérant reprit une exploitation agricole orientée vers la production laitière qui disposait d'une référence laitière de 130 000 litres.

Le 2 janvier 1990, se prévalant de sa reprise d'exploitation, il demanda à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt des Côtes d'Armor le transfert à son profit de ces quotas.

Par une décision du 7 mars 1990, le préfet des Côtes d'Armor refusa le transfert au profit du requérant de la quantité de référence laitière correspondant à l'exploitation qu'il avait achetée, au motif que la demande aurait dû être présentée dans le délai d'un an à compter du transfert de l'exploitation, que le requérant avait donc jusqu'à octobre 1988 pour ce faire et, qu'à défaut, les quantités laitières concernées avaient été comptabilisées dans les disponibilités de la laiterie et réparties entre les producteurs prioritaires.

1. La procédure en annulation de la décision préfectorale du 7 mars 1990

Le 2 mai 1990, le requérant saisit le tribunal administratif de Rennes d'une demande en annulation de la décision du 7 mars 1990. Le 14 juin 1991, un rappel de mémoire fut adressé au défendeur. Le 7 octobre 1991, une mise en demeure fut adressée au défendeur. Ce dernier produisit son mémoire en défense le 28 octobre 1991. Le 6 avril 1992, le requérant déposa des pièces complémentaires. L'affaire fut mise au rôle le 9 novembre 1992, et l'avis d'audience fut pris le 13 novembre 1992.

Le 24 novembre 1992, le président du tribunal informa le requérant que la décision à venir était susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré de « l'impossibilité de déférer au juge administratif une réponse faisant suite à une demande de renseignements qui ne saurait constituer une décision faisant grief ». Le requérant déposa un mémoire en réponse le 2 décembre 1992.

Par un jugement du 16 décembre 1992, le tribunal rejeta la requête du requérant.

Le requérant saisit le Conseil d'Etat le 16 février 1993 d'un recours en annulation du jugement. La requête fut communiquée au défendeur le 15 septembre 1993. Le défendeur produisit son mémoire en défense le 6 avril 1994. Le mémoire en réplique fut déposé le 7 juin 1994. La séance de jugement se tint le 9 novembre 1994.

Par un arrêt du 5 décembre 1994, le Conseil d'Etat annula la décision du préfet du 7 mars 1990 pour incompétence de l'auteur, aucun texte n'attribuant au préfet compétence pour statuer sur une telle demande. Le Conseil d'Etat annula également le jugement du 16 décembre 1992 qui avait refusé de prononcer l'annulation de la décision préfectorale.

Constatant que le préfet était dans l'intervalle devenu compétent suite à l'adoption du décret du 11 février 1991, le requérant saisit à nouveau le préfet de sa demande initiale du 2 janvier 1990.

Le 10 mai 1995, le préfet prit une décision de rejet motivée par deux considérations : d'une part, le requérant n'avait pas manifesté l'intention de produire du lait lors de l'acquisition de son exploitation et ne disposait d'ailleurs pas des moyens de production nécessaires à cet effet ; d'autre part, à la date de sa demande de transfert de la quantité de référence, le requérant n'exerçait pas en qualité d'agriculteur mais poursuivait une activité d'artisan-peintre.

Entre-temps, la liquidation judiciaire du requérant avait été prononcée par jugement rendu le 6 décembre 1994 par le tribunal de grande instance de Dinan. Estimant que la liquidation judiciaire avait été provoquée par la décision illégale de refus du 7 mars 1990, le requérant déposa le 30 juin 1995 une demande préalable d'indemnité auprès du préfet des Côtes d'Armor d'un montant de 1 770 000 francs français (FRF) en réparation du préjudice subi. Le préfet lui opposa une fin de non-recevoir le 13 octobre 1995.

Contre ce refus opposé à sa demande d'indemnisation par le préfet, le requérant introduisit deux recours parallèles, l'un juridictionnel, l'autre hiérarchique.

2. La procédure tendant, d'une part, à l'annulation de la décision préfectorale du 10 mai 1995 en ce qu'elle rejetait la demande de transfert de quotas laitier et, d'autre part, à l'indemnisation pour le préjudice subi du fait de la décision préfectorale du 7 mars 1990

Le requérant forma un recours le 22 juin 1995 devant le tribunal administratif de Rennes. Le recours visait, d'une part, l'annulation pour excès de pouvoir de la décision préfectorale du 10 mai 1995 et, d'autre part, la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 1 700 000 FRF pour le préjudice subi du fait du refus de transfert qui lui avait été opposé par le préfet le 7 mars 1990. Deux mises en demeure furent adressées au défendeur les 13 mars et 15 mai 1996. Le 4 juillet 1996 intervint une ordonnance de clôture d'instruction. Le mémoire en défense fut déposé le

30 juillet 1996, auquel le requérant répondit le 5 août 1996. L'affaire fut mise au rôle le 9 août 1996.

Le tribunal administratif de Rennes rejeta la requête du requérant le 11 décembre 1996, aux motifs, d'une part, que le requérant n'avait pas manifesté dans les délais son intention de poursuivre la production laitière et, d'autre part, que le requérant n'établissait pas l'existence d'un lien de causalité entre les agissements reprochés aux services de l'Etat et le préjudice allégué.

Le 26 février 1997, le requérant interjeta appel de ce jugement. Le mémoire en défense fut déposé le 23 septembre 1997. La séance d'instruction se tint le 14 avril 1998. Le mémoire en réplique du requérant fut déposé le 15 avril 1998. Deux jours plus tard, l'ordonnance de clôture d'instruction fut prise. La séance de jugement se tint le 13 mai 1998.

Le jugement du 11 décembre 1996 fut confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 10 juin 1998.

Le 2 septembre 1998, le requérant se pourvut en cassation devant le Conseil d'Etat. Le dossier fut transmis le 8 octobre 1998 au bureau d'aide juridictionnelle, qui rejeta la demande du requérant le 5 janvier 1999. Le requérant produisit un mémoire ampliatif le 11 juin 1999. La séance de jugement se tint le 11 octobre 1999.

Par un arrêt du 24 novembre 1999, le Conseil d'Etat refusa d'admettre la requête en se fondant sur les dispositions de l'article 11 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, ainsi libellé :

> « Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen, sérieux (...) »

3. La procédure en indemnisation poursuivie devant le ministre de l'Agriculture

Parallèlement, le 12 décembre 1995, le requérant saisit le ministre de l'Agriculture d'un recours hiérarchique contre la décision préfectorale lui refusant l'indemnisation qu'il sollicitait. Il s'expliquait en ces termes :

> « Par lettre du 30 juin 1995, [le requérant], par l'intermédiaire d'un précédent conseil, Maître R., avait saisi Monsieur le Préfet des Côtes d'Armor pour obtenir réparation du préjudice qui lui a été causé pour les raisons suivantes :
>
> En octobre 1987, [le requérant], (...), a repris une exploitation, au lieu-dit "La Ville es Rouets" à Crehen, qui disposait d'une référence laitière de 130 000 litres.
>
> Le 2 janvier 1990, [le requérant], devant le refus amiable du transfert sollicité, a introduit la procédure de réclamation contentieuse.
>
> [Le requérant] s'est vu opposer un refus catégorique de tous les organes consultés, à commencer par la Direction départementale de l'Agriculture, puis Monsieur le Préfet

> des Côtes d'Armor, les motifs les plus fallacieux étant invoqués pour tenter de justifier ce refus totalement injustifié. »

Le ministre ne donna pas suite à la demande du requérant.

Du fait du rejet implicite de ce recours hiérarchique, le requérant saisit le 24 mai 1996 le tribunal administratif de Paris en vue de la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 1 770 000 FRF. Il faisait valoir qu'il avait subi un préjudice du fait de l'illégalité de la décision préfectorale du 7 mars 1990 lui refusant le transfert de quantités de références laitières. Il affirmait que cette décision illégale avait entraîné sa liquidation judiciaire.

Par une ordonnance du 29 novembre 1996, la requête fut transmise au Conseil d'Etat. La requête fut enregistrée au greffe du Conseil d'Etat le 19 décembre 1996. Par une ordonnance du 15 janvier 1997, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat attribua la requête au tribunal administratif de Rennes, puisque cette requête initialement dirigée par le requérant contre le ministre de l'Agriculture s'avéra opposer en réalité le requérant au préfet des Côtes d'Armor.

La requête fut enregistrée au greffe du tribunal administratif de Rennes le 24 février 1997. Une ordonnance de dispense d'instruction fut prise le 28 mai 1997, l'affaire fut mise au rôle le 30 mai 1997, puis un avis de renvoi d'audience intervint le 12 juin 1997. La requête fut communiquée au préfet, partie défenderesse, le 12 juin 1997. Le 28 juillet 1997 le préfet produisit son mémoire en défense qui concluait au non-lieu à statuer au motif que le tribunal administratif de Rennes, par un jugement du 11 décembre 1996, avait déjà statué sur ces demandes indemnitaires. Par courrier du 27 août 1997, l'avocat du requérant indiqua au requérant que cette argumentation ne pouvait être contredite et lui proposait donc de conclure également à un non-lieu à statuer.

L'avis d'audience intervint le 11 février 2000.

Par un jugement du tribunal administratif de Rennes du 22 mars 2000, la demande du requérant fut rejetée au motif qu'elle avait le même objet, était fondée sur la même cause et opposait les mêmes parties que la requête qui avait été rejetée par le jugement du 11 décembre 1996.

B. Le droit interne pertinent

1. Réglementation applicable à l'époque du transfert foncier

L'article 1 du décret n° 87-608 du 31 juillet 1987, relatif aux transferts de quantités de références laitières et abrogé depuis le 11 mai 1995, disposait :

> « En cas de vente, location, donation ou transmission par héritage d'une exploitation, la quantité de référence correspondante est transférée à l'exploitant, qui ne bénéficie d'aucune quantité de référence et s'installe sur la totalité de l'exploitation transférée, s'il entend continuer la production laitière. »

2. Réglementation applicable postérieurement à la décision préfectorale du 7 mars 1990

L'article 25 du décret n° 91-157 du 11 février 1991, relatif à la maîtrise de la production de lait de vache et aux modalités de recouvrement d'un prélèvement supplémentaire à la charge des acheteurs et des producteurs de lait de vache, a ajouté au décret du 31 juillet 1987 un article 8 bis ainsi libellé :

> « Les transferts de quantités de référence réalisés en application des dispositions du présent décret sont décidés par le préfet du département où est située l'exploitation disposant des références, dans le délai d'un an à compter de la mutation foncière correspondante.
>
> Le préfet notifie les quantités de référence transférées et éventuellement celles qui sont ajoutées à la réserve nationale, au preneur des terres, à l'Onilait pour exécution et aux acheteurs pour information. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable. En effet, il soutient que quatorze ans séparent sa demande initiale de transfert de quotas laitiers et la dernière décision rendue dans le cadre de cette affaire.

2. Le requérant revendique le droit d'exercer une activité de production laitière à partir de quotas laitiers qui seraient attachés à l'exploitation elle-même. Il invoque l'article 5 de la Convention (sic) et des dispositions de la réglementation de l'Union européenne. Il se plaint de ce que les autorités françaises n'ont jamais voulu appliquer la législation européenne. Il critique le comportement des autorités ministérielles. Il se plaint de n'avoir pu avoir communication du nom du destinataire des quotas laitiers de l'exploitation. Il invoque l'article 6 de la Convention en tant qu'il garantit le droit à un procès équitable dans le respect de l'égalité des armes. Il invoque également l'ancien article 50 (devenu l'article 41) de la Convention.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable car la procédure a, selon lui, duré quatorze ans. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention qui se lit comme suit :

> « 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 (...) »

Le Gouvernement estime que le requérant n'a pas mené une seule procédure, mais qu'il a conduit successivement trois procédures distinctes devant les juridictions administratives. Il affirme que si c'est le même litige qui est à l'origine de ces procédures, elles n'ont en revanche pas le même objet. La première vise l'annulation de la décision préfectorale du 7 mars 1990, la deuxième est une demande d'annulation de la nouvelle décision préfectorale du 10 mai 1995 et une demande d'indemnisation du préjudice subi du fait de l'illégalité de la décision de refus du 7 mars 1990. Quant à la troisième, elle concerne une demande indemnitaire par laquelle le requérant a saisi les juridictions administratives d'une demande d'annulation de la décision implicite de rejet du ministre de l'Agriculture. Le Gouvernement souligne en outre que ces différentes requêtes portaient des numéros différents et étaient, pour certaines, traitées par des juridictions différentes. Il estime en conséquence que l'appréciation de la durée doit se faire séparément pour chacune des procédures.

Le requérant s'oppose à ce que la durée de la procédure soit appréciée en distinguant entre trois procédures distinctes. Il estime que l'affaire doit être considérée comme constituant une seule et même procédure dont la durée doit être examinée globalement. Il dénonce la lenteur de la procédure dans son ensemble qui a, selon lui, duré quatorze ans.

Le Gouvernement considère que l'affaire n'apparaît pas particulièrement complexe. Il expose que l'analyse détaillée de la première procédure, qui a duré quatre ans et sept mois, montre que le requérant a contribué à en ralentir le déroulement, en transmettant au tribunal administratif de Rennes des pièces complémentaires presque deux ans après l'enregistrement de la requête et seulement huit mois avant la date du jugement. Il souligne toutefois qu'il avait fallu auparavant un an et cinq mois au conseil du requérant, et une mise en demeure, avant qu'il communique son mémoire. La deuxième procédure, qui a duré quatre ans et cinq mois, a été traitée dans un délai raisonnable, chaque juridiction ayant rendu sa décision dans un délai n'excédant pas dix-huit mois. Pour ce qui est de la troisième procédure, qui a duré trois ans et dix mois, son déroulement a, selon le Gouvernement, été retardé par la saisine, par le requérant, d'un tribunal incompétent. Le Gouvernement estime que, si cette saisine ne peut expliquer à elle seule le délai de jugement, elle constitue un facteur important de retard. Il admet que le délai de jugement devant le tribunal administratif de Rennes peut paraître excessif, la procédure ayant duré trois ans et un mois. Le Gouvernement considère donc que seule la durée de la troisième procédure peut être considérée comme litigieuse, et s'en remet à la sagesse de la Cour. Il conclut en revanche à l'irrecevabilité du grief pour ce qui est des deux premières procédures.

Le requérant estime quant à lui que la procédure était complexe, mais affirme que les juridictions ont, par leur attitude, retardé son déroulement. Il affirme que les pièces complémentaires qu'il a déposées seulement huit

mois avant la date du jugement dans la première procédure, et auxquelles le Gouvernement fait référence, mettaient précisément en cause l'incompétence du préfet pour transférer des quotas laitiers. Le requérant considère que des retards sont intervenus dans toutes les phases de la procédure, et il estime que la durée de la procédure dans son ensemble est excessive.

La Cour estime, à la lumière des critères dégagés par sa jurisprudence en matière de « délai raisonnable », et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, que ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

2. Le requérant revendique le droit d'exercer une activité de production laitière à partir de quotas laitiers qui seraient attachés à l'exploitation elle-même. Il invoque l'article 5 de la Convention et des dispositions de la réglementation de l'Union européenne. Il se plaint également de ce que les autorités françaises n'ont jamais voulu appliquer la législation communautaire. Il critique le comportement des autorités ministérielles. Il se plaint de n'avoir pu avoir communication du nom du destinataire des quotas laitiers de l'exploitation. Il invoque l'article 6 en tant qu'il garantit le droit à un procès équitable dans le respect de l'égalité des armes. Il invoque également l'article 50 (devenu l'article 41) de la Convention.

La Cour a examiné les griefs du requérant tels qu'ils ont été présentés. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle est compétente pour connaître des allégations formulées, elle n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles.

Il s'ensuit que ces griefs doivent être rejetés comme manifestement mal fondés, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare recevable, tous moyens de fond réservés, le grief du requérant tiré de la durée de la procédure ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président