

Jurisprudence européenne

Francis Haumont

Professeur extraordinaire à l'université catholique de Louvain,
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

Pascale Steichen

Professeure à l'université de Nice-Sophia Antipolis
Avocate au barreau de Nice

Expropriation à la valeur vénale et non en fonction du classement au plan d'urbanisme

CEDH, 17 novembre 2015, Preite c. Italie. Article 1^{er} du I^{er} protocole de la CEDH – Indemnité d'expropriation – Prise en compte de la valeur marchande du bien et non du statut du bien au plan d'urbanisme.

Quand l'expropriation d'un terrain classé en zone agricole au plan d'urbanisme, donne lieu à une indemnisation basée sur la valeur d'un terrain constructible.

Le requérant, Guido Preite, – décédé entretemps, les héritiers poursuivant la procédure – était propriétaire à Taurisano, dans les Pouilles, d'un terrain classé au plan d'urbanisme de 1973 comme affecté à la zone agricole. En 1989, le terrain fut occupé par l'administration publique qui avait décidé d'y construire un marché couvert et une place publique. L'expropriation – selon la technique maintes fois condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme¹ – n'interviendra qu'en 1992 à concurrence de 8 586 m². Le terrain exproprié se situe en centre-ville à 200 m de la place principale. Tout comme le terrain voisin également exproprié pour la construction du marché couvert.

En mars 1992, M. Preite assigna la municipalité de Taurisano devant la cour d'appel de Lecce en vue d'obtenir une juste indemnité d'expropriation correspondant à la valeur marchande du terrain. En août 1992 entre en vigueur la loi n° 359 du 8 août 1992 relative aux « mesures urgentes en vue d'améliorer l'état des finances publiques ». L'article 5^{bis} de cette loi prévoyait notamment un mécanisme de calcul des indemnités d'expropriation qui était basé sur les possibilités légales et effectives de construire. Ce qui valait aussi pour les procédures en cours.

Les deux expertises ordonnées successivement par la cour d'appel de Lecce aboutirent à la conclusion que le terrain exproprié était constructible de par sa situation et sa vocation à être édifié, même si le plan d'urbanisme l'avait classé en 1973 en zone agricole. Ils estimèrent le bien respectivement à 37,57 euros et 26,70 euros le m².

L'administration expropriante, se référant à la loi du 8 août 1992, estimait que la valeur à prendre en compte était celle de terrains

agricoles mais si, en fait, il s'est avéré constructible. L'indemnité proposée n'était dès lors que de 1,81 euro le m². La cour d'appel de Lecce suivit le raisonnement de l'expropriant. Le pourvoi en cassation fut rejeté sur la base de la loi du 1992.

En 2011 cependant, la Cour constitutionnelle a déclaré que l'article 5^{bis} était inconstitutionnel dans la mesure où l'indemnité d'expropriation pour les terrains non classés comme constructibles était déterminée sur la base d'un calcul abstrait. Il ne pouvait avoir, selon la Cour, d'indemnisation adéquate si on faisait abstraction de la valeur de marché du terrain, et cette dernière dépendait des caractéristiques réelle du bien. Il fallait donc baser l'indemnité d'expropriation sur une évaluation *in concreto* des terrains.

Si le voisin exproprié a pu se prévaloir de l'arrêt de la Cour constitutionnelle et obtenir une indemnité de 20,50 euros le m², tel ne fut pas le cas du requérant dont la procédure devant les juridictions italiennes était terminée plus de 5 ans avant l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Raison pour laquelle, il avait saisi la Cour européenne des droits de l'homme en violation notamment de l'article 1^{er} du I^{er} protocole additionnel qui protège le droit de chacun au respect de ses biens.

Comme d'habitude, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle sa jurisprudence sur ledit article 1^{er} et notamment la large marge d'appréciation dont disposent les États pour limiter le cas échéant le droit de propriété en ce compris pour l'exproprier aux conditions fixées par la Convention européenne. Ce qui implique notamment d'assurer un juste équilibre entre le respect du droit de propriété et la possibilité d'ingérence dont disposent les États. Dans le cas d'espèce, la Cour observe qu'il n'est pas contesté que l'ingérence litigieuse – à savoir l'expropriation – ait satisfait à la condition de légalité et poursuivait un but légitime d'utilité publique. Il restait donc à examiner dans quelle mesure l'expropriation assurait, par une juste indemnité, l'équilibre précité.

À cet égard, la Cour de Strasbourg rappelle que, dans certaines circonstances, l'indemnité d'expropriation peut, à titre d'ex- ➔

Centre de la petite ville de Taurisano, dans les Pouilles.

© Mi.Ti./Fotolia



¹ Voyez notamment CEDH, 30 mai 2000, Belvedere Alberghiera c. Italie. Pour un commentaire éclairé sur cette question, voyez R. Hostiou, « La Cour européenne des droits de l'homme et la théorie de l'expropriation indirecte », RTDH, 2007, pp. 385-396.

→ ception, ne pas couvrir l'intégralité de la valeur du bien exproprié. Cela peut être le cas lorsque l'expropriation n'est pas une expropriation isolée mais s'inscrit dans un contexte de réforme économique, sociale ou politique². Ce qui n'est pas la situation en l'espèce.

Conformément à sa jurisprudence³, la Cour européenne des droits de l'homme ne sanctionne alors que les situations dans lesquelles l'indemnité d'expropriation versée est sans rapport avec la valeur réelle du bien. Tel est le cas qui lui est soumis : l'indemnité versée à M. Preite est largement inférieure à la valeur marchande du bien exproprié. L'expropriation à 1,81 euro du m², alors que les deux expertises ordonnées dans la procédure intentée par le requérant concluaient à une valeur marchande se situant entre 26 et 33 euros le m², ne respecte pas le juste équilibre requis. Et ce d'autant plus que le voisin lui, dans la même situation, a obtenu 20,50 euros le m².

L'Italie est donc condamnée à verser, au titre de satisfaction équitable (art. 41) la somme de 420 000 euros net d'impôt complémentaire.

L'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme est intéressant puisqu'il conduit à considérer qu'une loi qui impose un mode de calcul de l'indemnité d'expropriation fondée uniquement sur l'affectation urbanistique prévue par le plan d'urbanisme pourrait être contraire à l'article 1^{er} du 1^{er} protocole si le montant retenu ne correspond pas à la valeur marchande du bien. Il est cependant assez évident que l'affectation arrêtée par le plan d'urbanisme est un élément déterminant de la valeur d'un terrain. Cette dernière peut évidemment varier si des autorisations peuvent être octroyées à titre dérogatoire ou si l'on peut tabler avec une certaine probabilité sur une modification future du statut urbanistique du terrain.

Telle est la perception, semble-t-il, de la situation du terrain de M. Preite par la Cour de Strasbourg : bien que sis en zone agricole au plan d'urbanisme, un permis a pu être délivré pour construire un marché couvert – de dimensions en réalité fort modestes – et une place publique – en fait une vaste aire macadamisée servant à la fois de marché en plein air et de parking ; en outre, la proximité du terrain avec la place principale de Taurisano laissait penser qu'une urbanisation future de cette partie de la zone agricole était hautement probable.

La configuration actuelle des lieux laisse dubitatif. La zone agricole concernée, contiguë à la zone urbanisée, est effectivement séparée d'une vaste zone agricole par une route. On peut donc considérer que cette zone agricole, dans laquelle le terrain de M. Preite se trouvait, est physiquement liée à la zone urbanisée. Cependant, dans ladite zone, à côté immédiat de la « place publique » aménagée, aujourd'hui soit en 2016, c'est-à-dire plus de 25 ans après l'expropriation de fait du terrain du requérant, existent toujours une ferme et une vaste étendue agricole. Ce qui tend à mettre en doute la vocation urbanisable de cette partie de la zone agricole. Il est évident toutefois que dès lors que les juridictions italiennes avaient indemnisé le voisin du M. Preite à la valeur de terrain urbanisable, il était difficile pour la Cour européenne des droits de l'homme d'aboutir à une solution différente. ■

Notion d'accord « ayant pour objet de restreindre la concurrence »

Concurrence – Article 101, paragraphe 1, TFUE – Contrats de bail commercial – Centres commerciaux – Droit du locataire de référence de s'opposer à la location par le bailleur d'espaces commerciaux à des tiers. CJUE, 26 novembre 2015, C-345/14, SIA Maxima Latvija c. Konkurences padome

La validité d'une clause de non-concurrence imposée par le locataire de référence d'un centre commercial.

L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne répond à des questions préjudicielles posées par la Cour suprême de Lettonie dans le cadre d'un litige opposant la SIA Maxima Latvija au Conseil de la concurrence de Lettonie au sujet d'une amende infligée par celui-ci à la SIA Maxima Latvija pour avoir conclu une série de baux commerciaux avec des centres commerciaux, baux qui contiennent une clause ayant un objet anti-concurrentiel.

La SIA Maxima Latvija, acteur letton du secteur de commerce de détail à dominante alimentaire, exploite des magasins à grande surface. Cette société a conclu une série – 119 – de contrats de bail commercial avec des centres commerciaux situés en Lettonie, portant sur la location d'espaces commerciaux dans ces centres. Après analyse, le Conseil de la concurrence a constaté que 12 d'entre eux contenaient une clause accordant à SIA Maxima Latvija, en sa qualité de « locataire de référence », le droit de consentir à la location par le bailleur à des tiers des espaces commerciaux non loués à Maxima Latvija. Le « locataire de référence » est la grande surface offrant des biens de consommation courante qui, au sein d'un centre commercial, occupent habituellement la plus grande partie ou une partie essentielle de la superficie de ce centre.

Le Conseil de la concurrence a donc estimé que les contrats qui octroyaient un droit de veto à Maxima Latvija constituaient des accords verticaux ayant pour objet d'entraver, de limiter ou de fausser la concurrence sans qu'il soit nécessaire de démontrer les éventuels effets sur la concurrence. Il a en conséquence infligé une amende à Maxima Latvija de plus de 35 000 euros.

La cour administrative d'appel ayant rejeté le recours de Maxima Latvija, cette dernière s'est pourvue en cassation devant la Cour suprême qui, avant de rendre sa décision, a interrogé la Cour de justice de l'Union européenne pour savoir si les clauses litigieuses pouvaient être qualifiées d'accords ayant pour objet de restreindre le jeu de la concurrence au sens de l'article 101, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'article 101, paragraphe 1, énonce que « *sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur (...)* ».

Conformément à sa jurisprudence, la Cour de justice de l'Union européenne examine, en premier lieu, si l'objet de l'accord est d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence au

² Voyez notamment CEDH, 21 février 1986, James et crts c. Royaume-Uni, § 54.

³ Voyez notamment CEDH, 11 avril 2002, Lallemand c. France.

sein du marché intérieur. En effet, lorsque l'objet anticoncurrentiel d'un accord est établi, il n'y a pas lieu de rechercher ses effets sur la concurrence. Si l'analyse de la teneur de l'accord ne révélait pas un degré suffisant de nocivité à l'égard de la concurrence, il conviendrait alors d'en examiner les effets et, pour le frapper d'interdiction, d'exiger la réunion des éléments établissant que le jeu de la concurrence a été, en fait, soit empêché, soit restreint, soit faussé de façon sensible. La notion de restriction de concurrence « par objet » doit être interprétée de manière restrictive. Cela implique que le critère juridique essentiel pour déterminer si un accord comporte une restriction de concurrence « par objet » réside donc dans la constatation qu'un tel accord présente, en lui-même, un degré suffisant de nocivité à l'égard de la concurrence, pour considérer qu'il n'y a pas lieu d'en rechercher les effets.

En l'occurrence, il ressort du dossier soumis à la Cour que Maxima Latvija n'est pas en situation de concurrence avec les centres commerciaux avec lesquels elle a conclu les contrats en cause au principal. Si la Cour a déjà jugé qu'une circonstance de cette nature ne fait nullement obstacle à ce qu'un accord puisse contenir une restriction de la concurrence « par objet », il y a toutefois lieu de constater que les accords en cause au principal ne comptent pas parmi les accords dont il est acquis qu'ils peuvent être considérés, par leur nature même, comme étant nuisibles au bon fonctionnement de la concurrence.

En effet, pour la Cour, compte tenu du contexte économique dans lequel les accords concernés doivent être appliqués et des éléments qui lui ont été communiqués, *« quand bien même la clause en cause au principal aurait potentiellement pour effet de restreindre l'accès des concurrents de Maxima Latvija à certains des centres commerciaux dans lesquels cette société exploite une grande surface, une telle circonstance, à la supposer établie, n'implique pas de manière manifeste que les contrats contenant cette clause empêchent, restreignent ou faussent, par la nature même de cette dernière, le jeu de la concurrence sur le marché de référence, à savoir le marché local du commerce de détail alimentaire. »*

La Cour répond donc à la première question que l'article 101, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens que la seule circonstance qu'un contrat de bail commercial portant sur la location d'une grande surface située dans un centre commercial contient une clause octroyant au preneur le droit de s'opposer à la location par le bailleur, dans ce centre, d'espaces commerciaux à d'autres locataires n'implique pas que ce contrat a pour objet de restreindre la concurrence au sens de cette disposition.

Dès lors que le type de contrat incriminé n'a pas juridiquement un objet anticoncurrentiel, il reste à voir dans quelle mesure il a ou pourrait avoir un effet anticoncurrentiel. À cet égard, la Cour estime que l'appréciation des effets d'un accord sur la concurrence implique la nécessité de prendre en considération le contexte économique et juridique au sein duquel celui-ci se situe et où il peut concourir, avec d'autres, à un effet cumulatif sur le jeu de la concurrence.

En l'espèce, l'appréciation de l'incidence des contrats en cause sur la concurrence implique, en premier lieu, de prendre en compte l'ensemble des éléments qui déterminent l'accès au marché de référence, aux fins d'apprécier si, dans les zones de chalandise où se situent les centres commerciaux couverts par ces contrats, il existe des possibilités réelles et concrètes pour un concurrent de s'y implanter, notamment grâce à l'occupation d'espaces commerciaux situés dans d'autres centres commerciaux implantés sur ces zones ou par l'occupation d'autres espaces commerciaux en dehors des centres commerciaux. À cette fin, il y a lieu notamment de prendre en considé-

ration la disponibilité et l'accessibilité du foncier commercial dans les zones de chalandise concernées, ainsi que l'existence de barrières économiques, administratives ou réglementaires s'opposant à l'entrée de nouveaux concurrents sur ces zones.

En second lieu, dit la Cour, il convient d'apprécier les conditions dans lesquelles s'accomplit le jeu de la concurrence sur le marché de référence. Il importe, à cet égard, de connaître non seulement le nombre et la taille des opérateurs présents sur ce marché, mais également le degré de concentration dudit marché, la fidélité des consommateurs aux enseignes existantes et les habitudes de consommation. Et de poursuivre : *« Ce n'est que si, au terme d'une analyse approfondie du contexte économique et juridique dans lequel s'inscrivent les contrats en cause au principal, ainsi que des spécificités du marché de référence, il est constaté que l'accès à ce marché est rendu difficile par l'ensemble des contrats similaires relevés sur le marché, qu'il conviendra ensuite d'analyser dans quelle mesure ceux-ci contribuent à un éventuel cloisonnement de ce marché, étant entendu que ne sont interdits que les accords qui contribuent de manière significative à ce cloisonnement. L'importance de la contribution de chacun des contrats en cause au principal à cet effet de blocage cumulatif dépend de la position des parties contractantes sur le marché en cause et de la durée des contrats. »*

Cet arrêt est important dans la mesure où, même si en tant que tel, la Cour ne valide pas ce type de clause dans les contrats de baux commerciaux au sein de centres commerciaux, concrètement, elle souligne les conditions strictes dans lesquelles de tels accords seraient contraires à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Ce qui revient à considérer que dans de nombreux cas, ce type de clause sera valide. ■