

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

L'impact d'un périmètre d'expropriation sur le droit de disposer de ses biens

**Droit de propriété – Art. 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme – Périmètre d'expropriation – Refus d'enregistrer une division/donation – Violation
CEDH, 21 janvier 2016, Safaryan c. Arménie¹**

La Cour européenne des droits de l'homme a été saisie par M^{me} Varya Safaryan, ressortissante arménienne résidant à Erevan. M^{me} Safaryan possède un terrain dans le centre d'Erevan, sur lequel se trouvent deux maisons, un garage et un pavillon, ce dernier ayant été construit sans autorisation avant 1993. Elle utilisait ce pavillon pour son activité de commerce. Mais en 1998, ce bâtiment est décrit dans le certificat de propriété comme à demi en ruine.

En 2002, le gouvernement adopte un décret arrêtant les zones d'expropriation dans le district de Kentron à Erevan. La propriété de M^{me} Safaryan se retrouva dans une de ces zones.

En mai 2004, M^{me} Safaryan exprima le souhait de faire donation de sa propriété à ses quatre enfants et chercha à donner un caractère officiel à cette opération. La demande fut refusée par l'office des notaires au motif que la propriété se situait à présent dans une zone d'expropriation.

M^{me} Safaryan contesta cette décision et, le 28 juillet 2004, la cour d'appel accueillit sa demande, ordonnant à l'office des notaires de formaliser la transaction, le refus étant contraire à l'article 163 du code civil. La décision de la Cour d'appel est devenue définitive faute de pourvoi.

M^{me} Safaryan chercha de nouveau à diviser ses biens et à en transférer la propriété à ses enfants. Elle se heurta à un refus du bureau de l'enregistrement qui se fondait sur un décret gouvernemental de 2003 relatif à l'enregistrement des biens construits sans autorisation qui exclut l'enregistrement de tels biens s'ils sont en zone d'expropriation.

M^{me} Safaryan engagea une nouvelle procédure judiciaire, à l'issue de laquelle elle fut finalement déboutée par la Cour de cassation le 17 juin 2005 au motif que le terrain, dont M^{me} Safaryan était la seule propriétaire, se situait dans une zone d'expropriation et comportait une construction non autorisée.

Invoquant en particulier l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit le droit de chacun au respect de ses biens, la requérante se plaignait notamment de l'impossibilité dans laquelle elle se trouvait de donner ses biens à ses enfants.

On sait que l'article 1 contient trois règles dont la règle générale relative au respect des biens qui, en l'espèce, était en jeu puisque le refus d'enregistrer la division et la donation ne constitue ni une privation de propriété, ni la réglementation de l'usage du bien concerné. Pour la Cour, incontestablement, ce refus restreint les droits de M^{me} Safaryan sur ses biens puisqu'elle ne peut pas librement en disposer.

Pour la Cour de Strasbourg, le refus de diviser le bien et d'en faire donation à ses quatre enfants constitue une ingérence non conforme à l'article 1 dans la mesure où elle n'assure pas le juste équilibre entre les intérêts de la collectivité et le droit au respect des biens de M^{me} Safaryan.

Compte tenu de cette conclusion, la Cour n'examine pas spécifiquement la question du refus de l'enregistrement du pavillon puisque le refus de la division/donation est en lui-même contraire à l'article 1 du premier Protocole.

Même si la Cour européenne des droits de l'homme ne le dit pas expressément, l'arrêt sous-entend sans nul doute que le fait que le bien soit dans un périmètre d'expropriation ne peut justifier l'interdiction de la division et de la donation même si cela alourdit la future procédure d'expropriation puisqu'il faudra démultiplier les formalités procédurales par le nombre de nouveaux propriétaires. ■

Obligation d'examiner la proportionnalité de la démolition d'un logement, suite à une infraction urbanistique

**Droit au respect de la vie privée et du domicile – Art. 8 CEDH – Démolition du logement construit sans permis – Contrôle obligatoire par le juge de la proportionnalité de la mesure ordonnée – Violation – Art. 1 du Protocole n° 1 – Absence de violation
CEDH, 21 avril 2016, Ivanova et Cherkezov c. Bulgarie²**

Les requérants, Mavrud Ivanova et Ivan Cherkezov, de nationalité bulgare et qui vivent en couple depuis 1989, résident à Sinemorets, un village sur la côte sud de la mer Noire. Précédemment, ils vivaient à Bourgas dans l'appartement de M^{me} Ivanova qui en fit donation à sa fille en 2013.

Les parents de M^{me} Ivanova possédaient à Sinemorets un terrain de 625 m² sur lequel se trouvait un chalet. À la suite du décès de son père en 1986, puis du transfert, en 1999, des parts de sa mère en sa faveur, M^{me} Ivanova est devenue propriétaire de 77,5 % des parts dudit terrain de 625 m², le solde étant réparti entre les six autres enfants.

En 2004, le second requérant victime d'un infarctus, dut arrêter son travail de chauffeur et il reçoit depuis lors une pension d'invalidité. N'ayant plus les moyens financiers nécessaires pour y rester, les

¹ L'arrêt n'existe qu'en anglais.

² L'arrêt n'existe qu'en anglais.

requérants quittèrent Bourgas pour Sinemorets. En 2004 et 2005, les requérants reconstruisirent, avec toutes leurs économies, le chalet délabré pour en faire une maison de briques, sans avoir sollicité un permis de construire au préalable. Ils y vivent depuis lors avec des ressources financières extrêmement limitées.

En 2006, deux des copropriétaires du terrain signifièrent à M^{me} Ivanova qu'ils n'étaient pas d'accord avec cette reconstruction. En 2009, tous les autres héritiers de ses parents obtinrent une déclaration judiciaire attestant de leurs droits de propriété sur les parts restantes du terrain et sur la maison qui y avait été construite.

En 2011, à la demande de certains des copropriétaires du terrain, des agents municipaux constatèrent que la maison avait été construite illégalement. La Direction nationale de l'habitat, en septembre 2013, conclut que la maison avait été construite sans autorisation, en violation des dispositions applicables, et qu'elle devait être démolie.

Le tribunal administratif de Bourgas rejeta une requête de M^{me} Ivanova tendant à obtenir le réexamen judiciaire de cette décision, en estimant que la loi de 2001 sur l'aménagement du territoire était claire et que M^{me} Ivanova ne pouvait bénéficier d'une exonération en application des dispositions transitoires de la loi. Ce jugement fut confirmé par la Cour administrative suprême bulgare par un arrêt définitif rendu en mars 2015.

M^{me} Ivanova n'ayant pas exécuté l'ordonnance de démolition, les autorités lancèrent un appel d'offre pour que des entreprises privées procèdent à la démolition. Après que le gouvernement bulgare eut été informé de la procédure engagée par les requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme, la Direction nationale de l'habitat demanda aux autorités municipales d'envisager la possibilité de proposer à M^{me} Ivanova, si nécessaire, un autre logement. Ultérieurement, M^{me} Ivanova fut également contactée par un agent des services sociaux qui lui expliqua qu'elle avait la possibilité de demander l'assistance desdits services.

La Cour de Strasbourg note encore, à propos du droit bulgare de l'urbanisme, que sauf exception, lorsqu'un permis de construire est demandé par un copropriétaire du terrain concerné, le permis ne peut être octroyé sans l'assentiment des autres copropriétaires.

À la date du prononcé de l'arrêt, l'ordonnance de démolition n'avait toujours pas été exécutée.

Les requérants soutenaient, comme premier grief devant la Cour européenne, que la démolition de la maison dans laquelle ils vivent emporterait violation de leurs droits découlant de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile) de la Convention.

Si M^{me} Ivanova était la seule à avoir des droits sur la maison en question, les requérants y vivaient tous deux depuis plusieurs années. Par conséquent, la Cour estime que cette maison est le « domicile » des deux requérants et que l'ordonnance de démolition s'analyse en une ingérence dans leur droit au respect de leur domicile.

L'on sait que l'article 8 permet certaines ingérences des autorités publiques pour autant que ces ingérences soient prévues par la loi, légitimes et nécessaires dans une société démocratique ainsi que proportionnées³.

Dans le cas d'espèce, la Cour note que l'ingérence est prévue par la loi, étant donné qu'elle a une base légale claire dans le droit interne pertinent, à savoir dans la loi sur l'aménagement du territoire.

La Cour est également convaincue que la démolition poursuivait un but légitime. Compte tenu notamment du nombre très élevé de constructions illégales en Bulgarie, il peut être estimé qu'en s'assurant de l'application effective des dispositions interdisant les constructions en l'absence de permis, les autorités avaient pour but la « défense de l'ordre » et la promotion du « bien-être économique du pays » au sens de l'article 8.

Toutefois, s'agissant de la nécessité de l'ingérence, la Cour juge que les procédures internes n'ont pas respecté les exigences procédurales établies par sa jurisprudence, exigences selon lesquelles une personne exposée au risque de perdre son domicile – qu'elle appartienne ou non à un groupe vulnérable – doit en principe pouvoir obtenir un examen par une instance judiciaire indépendante de la proportionnalité de la mesure qui entraînera la perte de son domicile. La Cour se réfère à une série de cas ayant abouti à l'éviction d'une personne de son domicile notamment dans le domaine des logements sociaux, de l'occupation de terrains publics par les gens du voyage, dans le domaine de baux privés, etc.

La procédure dans le cadre de laquelle M^{me} Ivanova a sollicité le contrôle juridictionnel de l'ordonnance de démolition a porté entièrement sur la question de savoir si la maison avait été construite sans permis et si elle était exemptée de démolition en vertu d'une disposition transitoire du droit interne. Dans le recours qu'elle avait formé, M^{me} Ivanova avait argué que la maison était son unique domicile et que sa démolition aurait pour elle des conséquences graves. Or la Cour administrative suprême n'a pas répondu à ces arguments car, en droit interne, ils n'étaient pas pertinents pour statuer sur la légalité de l'ordonnance de démolition. En effet, les dispositions applicables, telles qu'interprétées par les juridictions administratives bulgares, ne permettaient pas aux autorités de renoncer à démolir une maison parce que sa démolition aurait causé un dommage disproportionné aux personnes concernées. D'après les dispositions du droit procédural administratif bulgare, les requérants ne pouvaient obtenir qu'une suspension temporaire de la mesure et non un examen complet de sa proportionnalité. La jurisprudence relative aux dispositions pertinentes du droit interne montre que les tribunaux administratifs bulgares refusent généralement d'examiner les arguments relatifs à la situation individuelle des personnes concernées par la démolition d'une maison. En outre, on ne sait pas si une personne n'ayant pas de droit de propriété sur la maison en question, comme M. Cherkezov, pourrait ester en justice pour former pareil recours. De plus, aucune autre disposition du droit bulgare ne permettait aux requérants d'obtenir un examen adéquat de la proportionnalité de la démolition.

La Cour souligne qu'une règle absolue ne prévoyant aucune exception ne permet pas, d'une manière générale, de parvenir à un équilibre entre les droits de ceux qui risquent de perdre leur maison en raison d'une ordonnance de démolition, d'une part, et l'intérêt public consistant à assurer l'application effective des règles d'urbanisme, d'autre part. Pareilles situations ne peuvent normalement être examinées qu'au cas par cas. Cela étant, la Cour de Strasbourg reconnaît la large marge d'appréciation des juridictions nationales mieux à même de juger tous les facteurs pertinents et le poids des intérêts en jeu.

À l'objection selon laquelle une telle possibilité de contester un ordre de démolition sur la base de l'article 8 de la Convention impacterait le système de contrôle des infractions urbanistiques en Bulgarie, la Cour répond, par référence notamment à la jurisprudence la plus récente des juridictions bulgares, qu'un tel examen →

³ Voyez notamment F. Haumont, « Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » in *L'Environnement objet d'un droit fondamental*, Amén., 2008, n° spécial, pp. 9-55.

→ est possible et peut être encadré de paramètres ou directives appropriés. Selon la Cour européenne, il est probable que ce ne sera que dans des cas exceptionnels que la démolition devrait être considérée comme disproportionnée.

À titre subsidiaire le gouvernement bulgare avançait l'aide proposée par l'administration. La Cour européenne constate que, dans le cas de M^{me} Ivanova, l'intervention des services sociaux n'a eu lieu qu'après que le gouvernement a été informé de la saisine de la Cour par les requérants et n'a pu compenser l'absence d'évaluation adéquate de la proportionnalité de la mesure. En toute hypothèse, le gouvernement a indiqué que les autorités n'avaient pas l'obligation de fournir un autre logement aux requérants.

En conclusion, les requérants n'ont pas disposé d'une procédure qui leur aurait permis d'obtenir un examen complet de la proportionnalité de la démolition ordonnée. Par conséquent, il y aurait violation de l'article 8 si l'ordonnance de démolition de la maison était exécutée sans que n'eût lieu pareil examen.

Les requérants invoquaient, comme deuxième grief, la violation de leur droit aux respects de leurs biens protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Pour la Cour qui l'avait déjà relevé dans l'examen du premier grief (§ 54), l'exécution de l'ordonnance de démolition n'emporterait pas violation des droits de M^{me} Ivanova découlant de l'article 1 précité. La démolition envisagée constituerait certes une ingérence dans ses biens, mais l'ordonnance a une base légale claire en droit interne et peut être considérée comme « conforme à l'intérêt général » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, en ce qu'elle vise à assurer le respect des règles d'urbanisme. De plus, le fait que la maison a été construite sciemment sans autorisa-

tion est un élément crucial à prendre en compte. L'ordonnance de démolition a aussi pour but de dissuader les personnes susceptibles d'enfreindre la loi, ce qui doit être pris en compte eu égard au caractère généralisé des constructions illégales en Bulgarie. L'État disposant d'une ample marge d'appréciation dans le choix des moyens d'exécution, l'intérêt de M^{me} Ivanova en qualité de propriétaire ne peut l'emporter sur ces considérations.

Cette position qui pourrait paraître contradictoire avec les conclusions de la Cour à propos de la violation de l'article 8 ne l'est pas compte tenu de la nature du droit en cause : dans l'article 8, c'est le droit au logement et à la vie privée qui est en cause tandis que dans l'article 1^{er}, c'est un droit relatif « seulement » à des biens qui est protégé.

Cet arrêt est évidemment important, comme le souligne le juge Vehabovic dans son opinion partiellement dissidente jointe à l'arrêt pour qui il est difficile d'imaginer les implications pour la mise en œuvre des règles du droit de l'urbanisme dans les autres États parties si cet arrêt doit être compris comme imposant une analyse détaillée de la proportionnalité de la mesure demandée dans chaque cas. Or, tel est bien le cas selon nous. Cela étant, sur la base de critères objectifs, la tâche ne semble pas insurmontable, loin s'en faut. Et comme le souligne la Cour elle-même, ce ne sera vraisemblablement que dans des cas exceptionnels que la mesure sera considérée comme disproportionnée.

Le corollaire de cet arrêt est l'obligation sous-jacente que les autorités administratives qui poursuivront la démolition de la maison d'habitation d'un contrevenant, devront parfois respecter : celle de lui offrir un logement de substitution. ■

REGARDS SUR L'ACTUALITÉ

Un nouvel outil pour visualiser les disponibilités foncières

Début avril, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Île-de-France a mis en service sur son site une nouvelle application qui permet de visualiser à la demande, îlot par îlot, le taux approximatif de disponibilité foncière par rapport à la densité constructible maximum autorisée et à l'enveloppe de la construction existante. Et ce pour l'ensemble de l'agglomération. Sur le plan technique, c'est incontestablement une belle performance : chacun pourra en juger par lui-

même en allant sur <http://carto.iau-idf.fr/webapps/foncier/>.

Reste à savoir si un tel outil répond aux ambitions politiques sous-jacentes qui sont celles du schéma directeur de la Région Île-de-France : répondre aux trois quart des besoins de foncier des quinze prochaines (horizon 2030) à l'intérieur même des espaces déjà urbanisés, grâce à un processus de densification à grande échelle. Reste à déterminer à quelles conditions, un tel processus, géométriquement possible,



Copie d'écran de l'outil de calcul du taux de disponibilité foncière mis en ligne par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Île-de-France.

est socialement faisable. Il faut que les propriétaires le veuillent (tout le monde n'a pas nécessairement envie de construire une seconde maison dans son jardin, même si la commune l'y autorise) et/ou il faut que des opérations de démolition-reconstruction soient rentables, c'est-à-dire que les prix du foncier et de l'immobilier montent suffisamment).

Notons enfin que le grand projet Europa City, actuellement en phase d'enquête publique, qui doit être réalisé sur 80 hectares de terres à blé, grâce à la prolongation d'une ligne de métro, ne s'inscrit pas vraiment dans la même ambition. ■