

Jurisprudence européenne

Francis Haumont

Professeur émérite de l'université 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'annulation d'un arrêté d'expropriation ne peut bloquer le statut juridique d'un terrain

CEDH, 7 septembre 2017, Pialopoulos et crts c. Grèce (n° 2), n° 40758/09

Expropriation pour cause d'utilité – Annulation pour défaut de paiement dans le délai – Ne rend pas le terrain constructible – Décret présidentiel fixant la constructibilité du terrain 11 ans après l'annulation – Impasse juridique durant cette période – Violation de la Convention européenne des droits de l'homme

Cette affaire a démarré il y a longtemps. Les requérants sont propriétaires de l'ordre de 7700 m² dans le quartier de Neo Psychoko à Athènes. Ils envisageaient dès février 1987 d'y ériger un centre commercial de plusieurs étages. Le préfet, dans les 4 mois qui suivirent, prit une décision d'interdire pendant un an la construction de centres commerciaux dépassant une certaine taille. Dans la foulée, des arrêtés d'expropriation visèrent ledit terrain. Le premier, en mars 1988, envisageait la transformation de la parcelle en espace vert. Le deuxième, datant de 1990, se fondait sur la modification du plan d'urbanisme du quartier. Enfin, un troisième arrêté d'expropriation fut adopté en 1993. La première expropriation fut annulée en 1991 pour défaut de paiement de l'indemnité dans le délai de 18 mois mais demeura néanmoins théoriquement en vigueur jusqu'en 2002. La troisième expropriation fut annulée par le Conseil d'État en 1995. Le deuxième arrêté d'expropriation est resté pendant. Compte tenu de l'immobilisation du terrain sans expropriation, les requérants ont obtenu de la Cour européenne des droits de l'homme, en 2002, 3 850 000 € d'indemnité au titre de violation de l'article 1 du Protocole n° 1¹. C'est donc la suite qui est concernée par l'arrêt que vient de rendre la Cour européenne des droits de l'homme. Les requérants ont demandé l'annulation du deuxième arrêté d'expropriation, celui de 1990. Le préfet d'Athènes adopta en 2005 une décision de levée d'office de l'expropriation pour absence d'indemnisation et simultanément modifiait le plan d'urbanisme interdisant ainsi la construction d'un centre commercial mais pas des logements. Saisi du litige, le Conseil d'État estima, en 2009, que la levée de l'expropriation ne rendait pas le terrain constructible. Il poursuivit en disant que l'administration n'était pas tenue de déclarer le terrain constructible et qu'elle devait en premier lieu rechercher s'il y avait des raisons objectives le rendant inconstructible, eu égard notamment aux caractéristiques du terrain et du secteur dans lequel il est situé ainsi que des besoins urbanistiques du secteur et de l'aménagement du territoire. Le Conseil d'État envisageait aussi la possibilité pour l'administration de décider une nouvelle expropriation. Dans ce contexte, le Conseil d'État n'hésite pas à qualifier le terrain en soulignant qu'il est dans un secteur

où la construction est très dense, qu'il constitue un des derniers poumons verts de la commune et que la présence de nombreux commerces dans les parages provoque des problèmes de circulation très aigus. La haute juridiction administrative grecque en conclut que l'intervention urbanistique de la ville aurait des conséquences importantes et que seul le président de la République était habilité à procéder en l'occurrence à la modification du plan d'urbanisme de la ville ! Finalement, ce n'est que par un décret présidentiel du 5 octobre 2016 que le terrain litigieux fut affecté à la construction d'un pâté de maisons. La Cour de Strasbourg, en premier lieu, limite la recevabilité des griefs des requérants à ceux qui portent sur la période postérieure aux arrêts que la Cour européenne a déjà prononcés en 2001 et 2002. Sur le fond, se référant à l'arrêt rendu par le Conseil d'État en 2009, la Cour européenne estime que l'on ne peut dire que le terrain litigieux était destiné à la construction de logements tant que le président de la République n'avait pas adopté un décret en ce sens. Ce qui ne fut fait que le 5 octobre 2016. De ce fait, les requérants se sont trouvés pendant un longue période dans une impasse juridique qui ne leur offrait aucune possibilité de provoquer eux-mêmes la levée de la charge grevant leur terrain. Les autorités auraient pu de facto faire indéfiniment obstacle à l'usage du terrain « exproprié » ou procéder à une nouvelle expropriation sans pour autant verser l'indemnité due aux intéressés. La Cour européenne des droits de l'homme condamne en conséquence la Grèce. ■

Expropriation : la fixation de l'indemnité à la date la plus proche de son versement

CEDH, 20 juillet 2017, Poulimenos et crts c. Grèce, n° 41230/12

Expropriation pour cause d'utilité publique – Art. 1 du Protocole n° 1 – Date de fixation de l'indemnité définitive – Art. 17, § 2, de la Constitution grecque

Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme, saisie sur le fondement de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne, article qui protège le droit de propriété, devait trancher la question de savoir qu'elle était la date de référence à prendre en compte pour fixer la valeur du bien exproprié. Selon l'article 17, § 2, de la Constitution grecque, l'indemnité d'expropriation doit correspondre à la valeur du bien exproprié au moment de l'audience sur sa fixation provisoire ou définitive devant le tribunal. La Cour de cassation a jugé que cette date était celle de la première audience en vue de la fixation de l'indemnité définitive même si, lors de celle-ci, le tribunal n'examine pas le fond de l'affaire et ordonne une expertise. C'est ce qu'a fait la cour d'appel d'Athènes en prenant en compte la date de la première audience du tribunal en vue de la fixation de l'indemnité définitive, audience qui s'est tenue plus de 12 ans avant l'arrêt de la cour d'appel. Pour la Cour de Strasbourg, ce mode de calcul aboutit à la fixation d'une indemnité considérablement dépréciée. La Cour estime que l'article 17, § 2, de la Constitution grecque vise à ce que la date critique pour la fixation de l'indemnité soit la date la plus proche de son versement aux ayants droit, afin que la compensation soit « intégrale » au sens de cette disposition. Il faut donc utiliser la possibilité de réactualisation de l'indemnité en cas de non-respect des exigences de la Constitution ce qui n'a pas été le cas

1 CEDH, 15 février 2001 et 27 juin 2002, Pialopoulos et crts c. Grèce, n° 37095/97.

dans l'estimation faite par la cour d'appel d'Athènes qui se fonde sur des valeurs antérieures de plus de 12 ans. La Cour des droits de l'homme estime donc que les expropriés ont dû supporter une charge disproportionnée et excessive qui a rompu le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général. Face à cette violation de l'article 1, la Cour octroie aux requérants une indemnité de près de 40000 € correspondant à la différence entre l'indemnité effectivement payée et celle qui aurait dû l'être. ■

Réduction d'un périmètre Natura 2000 : l'accord de la Commission européenne ne suffit pas

CJUE, 19 octobre 2017, C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap

Directive « habitats » – Sites Natura 2000 – Demande d'un État membre de diminuer la superficie d'un site – Décision de la Commission – Conditions et limites

La Cour de justice de l'Union européenne a été sollicitée par le Conseil d'État des Pays-Bas sur la question de la validité d'une décision de la Commission européenne actualisant la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique arrêtée sur la base de la directive 92/43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, directive « habitats ». Cette décision de la Commission est une décision de réduction de la superficie d'une zone spéciale de conservation (ZSC) « Natura 2000 », à savoir l'exclusion du Leenheerenpolder (environ 110 ha) du site Haringvliet (plus de 11 000 ha) classé comme ZSC. À l'origine, les Pays-Bas avaient intégré dans la liste des sites proposés à la Commission le site Haringvliet en ce compris le Leenheerenpolder. Ce dernier, alors composé de terres agricoles qui n'abritaient aucun des types d'habitats naturels et d'espèces protégés ailleurs dans le Haringvliet, avait été inclus en vue d'une action dite de « dépollérisation » consistant en sa transformation en une zone naturelle soumise à l'action des marées afin de développer son potentiel. Lorsque la Commission a approuvé la liste des sites proposés par un État membre, celui-ci doit arrêter définitivement les sites par une décision de droit interne. C'est ce qui s'est passé pour le site du Haringvliet : la Commission a adopté une liste (décision 2004/813) comprenant le Haringvliet dans sa totalité. Mais en 2013, les Pays-Bas ont désigné le site du Haringvliet comme ZSC mais sans y inclure le Leenheerenpolder. Le Conseil d'État a annulé en 2014 cette désignation en raison précisément de l'exclusion du Leenheerenpolder. Les Pays-Bas ont demandé alors à la Commission de revoir la liste des sites et d'exclure du Haringvliet le Leenheerenpolder. Cette demande était documentée pour justifier le fait que les objectifs qui avaient motivé l'intégration du Leenheerenpolder dans le site du Haringvliet avaient été partiellement et suffisamment rencontrés dans d'autres parties du site et que pour des raisons politiques, sociales et budgétaires, il y avait lieu d'abandonner le projet de dépollérisation du Leenheerenpolder. La Commission, dans une lettre du 24 octobre 2014, indique aux Pays-Bas qu'elle estimait, au vu du dossier, que la proposition initiale d'intégrer le Leenheerenpolder au site du Haringvliet devait être considérée comme « une faute scientifique ». Ce que la Commission a confirmé par sa décision 2015/72 arrêtant une huitième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique qui, notamment, exclut le Leenheerenpolder du Haringvliet. Dans la foulée, les Pays-Bas ont dési-

gné définitivement le Haringvliet, sans le Leenheerenpolder, comme ZSC. Ce que l'association Vereniging Hoekschewaards Landschap a de nouveau querellé devant le Conseil d'État amenant ce dernier à poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne à propos de la validité de la décision de la Commission européenne. À titre liminaire, la Cour souligne que, en l'espèce, ce n'est pas le champ d'application de l'article 9 de la directive « habitats » qui est en cause, article qui permet le déclassement « *là où l'évolution naturelle relevée au titre de la surveillance prévue à l'article 11 le justifie* ». Les Pays-Bas n'invoquent pas cette évolution naturelle.

La Cour de Luxembourg a déjà admis, à propos de la directive « oiseaux sauvages », qu'une erreur de transmission à la Commission lors de la désignation d'une zone de protection spéciale pouvait entraîner une réduction de la superficie de la zone au titre de rectification de cette erreur. Il s'agissait en l'espèce d'une zone dont on n'avait pas déduit l'assiette d'un projet autoroutier autorisé suite à une étude d'impact et ce avant la communication du site à la Commission². La Cour rappelle que, en l'absence de dispositions particulières dans la directive « habitats », une demande de réduction de la superficie d'un site doit s'opérer suivant la même procédure que celle applicable à l'inscription du site sur la liste³. Ceci est important pour permettre d'apprécier l'impact d'une réduction sur l'état de conservation favorable d'un habitat ou d'une espèce sur l'ensemble du territoire européen⁴. Sous cette réserve, la mise en évidence, sur la base d'éléments d'ordre scientifique, de l'existence d'une erreur ayant entaché les informations scientifiques initiales pertinentes est de nature, à justifier, le cas échéant, la réduction de la superficie d'un site d'importance communautaire. À cet égard, la Cour européenne considère que si les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils proposent une liste de sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire, ils ne sauraient disposer de la même marge d'appréciation dans le cas où ils suggèrent à la Commission de procéder à la réduction de la superficie d'un tel site.

Pour la Cour, le fait d'avoir proposé l'inscription d'un site sur la liste que doit approuver la Commission fait naître une présomption en vertu de laquelle l'ensemble dudit site présente une importance pour l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Dès lors, la proposition d'un État membre de réduire la superficie d'un site de la liste requiert la preuve du fait que les zones en question ne présentent pas d'intérêt substantiel pour la réalisation de cet objectif au niveau national. Et la Commission ne peut accepter la proposition que si elle parvient à la conclusion que ces zones ne sont pas non plus nécessaires du point de vue de l'Union dans son ensemble. Or, en l'espèce, les Pays-Bas ne justifient pas leur demande par le fait qu'une erreur aurait été commise dans la proposition initiale relative au site du Haringvliet mais par le fait que les objectifs qui avaient motivé l'intégration du Leenheerenpolder dans le site du Haringvliet avaient été partiellement et suffisamment rencontrés dans d'autres parties du site et que pour des raisons politiques, sociales et budgétaires, il y avait lieu d'abandonner le projet de dépollérisation du Leenheerenpolder. Dès lors, dit la Cour, la Commission ne pouvait légalement, à l'occasion de la huitième actualisation de la liste des SIC pour la zone biogéographique atlantique, déduire la superficie du Leenheerenpolder. Cet arrêt illustre les conditions et les limites dans lesquelles un État membre pourrait valablement proposer et la Commission accepter une diminution de la superficie d'un site Natura 2000. ■

² CJUE, 25 novembre 1999, C-96/98, Commission c. France.

³ Voyez CJUE, 3 avril 2014, C-301/12, Cascina Tre Pini.

⁴ CJUE, 7 novembre 2000, C-371/98, First Corporate Shipping.