

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'interdiction d'acquérir un usufruit sur une terre agricole en Hongrie : une restriction discriminatoire contraire à la libre circulation des capitaux

CJUE, 6 mars 2018, C-52/16 et C-113/16, Segro Kft et G. Horváth

Article 63 TFUE – Libre circulation des capitaux – Droits d'usufruit sur des terres agricoles – Réglementation nationale réservant à l'avenir la possibilité d'acquérir de tels droits aux seuls membres de la famille proche du propriétaire des terres et supprimant, sans prévoir d'indemnisation, les droits antérieurement acquis par des personnes morales ou par des personnes physiques ne pouvant justifier d'un lien de proche parenté avec ledit propriétaire – Non-conformité.

Dans ces deux affaires jointes, la Cour de justice de l'Union européenne a été sollicitée par le tribunal administratif et du travail de Szombathely en Hongrie à propos du droit national hongrois qui prévoit la suppression, sans indemnisation, des droits d'usufruit sur des terres agricoles à des personnes ne pouvant justifier d'un lien de proche parenté avec le propriétaire des terres concernées.

Effectivement, le droit hongrois a de longue date limité les possibilités pour les personnes morales ou physiques étrangères d'acquérir la propriété de terres agricoles ou même l'usufruit de ces terres. Une loi de 1999 soumettait ce type d'acquisition à une autorisation ministérielle préalable. La loi sur les terres productives de 1994 excluait les acquisitions mais pas les contrats d'usufruit. Cette loi fut modifiée en 2002 pour exclure également la possibilité de constituer contractuellement un droit d'usufruit sur les terres agricoles au profit de personnes physiques ne possédant pas la nationalité hongroise ou de personnes morales. En 2013, la constitution d'un droit d'usufruit sur les terres agricoles ne fut plus autorisée qu'en faveur d'un « membre proche de la même famille » que le propriétaire avec en outre l'extinction automatique, le 1^{er} janvier 2033, des contrats ne répondant pas à cette condition. Une nouvelle loi du 21 juin 2013, entrée en vigueur le 15 décembre 2013, prévoit l'extinction automatique des droits d'usufruit « litigieux » à la date du 1^{er} mai 2014, sans indemnité. La loi relative au registre foncier confirme le mécanisme de radiation des droits d'usufruit ne répondant pas aux conditions de la législation hongroise.

C'est dans ce contexte que les questions préjudicielles ont été posées à la Cour de Luxembourg.

Dans l'affaire C-52/16, Segro est une société commerciale ayant son siège social en Hongrie mais ses associés sont des personnes physiques ressortissantes d'autres États membres de l'Union euro-

péenne qui résident en Allemagne. Elle a acquis des droits d'usufruit sur deux terres agricoles en Hongrie début 2002. Se fondant sur les lois précitées, à savoir la loi de 2013 et la loi relative au registre foncier, le bureau foncier du district de Sárvár a procédé à la radiation de ces droits d'usufruit. D'où la requête de Segro devant le tribunal administratif et du travail de Szombathely. Ledit tribunal a interrogé la Cour constitutionnelle de Hongrie au sujet de l'éventuelle inconstitutionnalité des dispositions ayant permis la radiation des droits d'usufruit. Si la Cour constitutionnelle a répondu par la négative, elle a néanmoins considéré que le législateur aurait dû prévoir un mécanisme d'indemnisation. Invité par la Cour à modifier en ce sens la législation avant le 1^{er} décembre 2015, le législateur hongrois s'en est abstenu. Ce qui conduit le tribunal de Szombathely à interroger la Cour de justice.

L'affaire C-113/6 concerne un ressortissant autrichien¹, M. Horváth, qui a acquis en 1999 des droits d'usufruit sur deux terrains agricoles en Hongrie qui ont été radiés le 12 octobre 2015 par le gouvernement local de Vas. Ce qui a conduit M. Horváth à saisir le même tribunal administratif et du travail de Szombathely qui va compléter ses questions à la Cour de justice de l'Union européenne.

Le tribunal interroge donc globalement la Cour de Luxembourg sur la conformité de la législation hongroise aux articles 49 (liberté d'établissement) et 63 (libre circulation des capitaux) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et les articles 17 (droit de propriété) et 47 (droit à un recours effectif devant un tribunal impartial) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

En premier lieu, la Cour répond à une objection du gouvernement hongrois qui soulevait l'article 345 TFUE qui précise que les traités européens ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres. Pour la Cour de justice, cet article n'a pas pour effet de soustraire les régimes de propriété existant dans les États membres aux règles fondamentales du TFUE, notamment aux règles de non-discrimination ou à celles relatives à la liberté d'établissement et à la liberté des mouvements de capitaux.

Ensuite la Cour détermine la liberté en cause dans les deux litiges. Elle estime que les éventuelles restrictions à la liberté d'établissement ne seraient qu'une conséquence inévitable de la restriction à la libre circulation des capitaux. C'est bien cette dernière qui est en cause puisque les investissements portant sur l'acquisition d'un usufruit sur des terres agricoles impliquent des mouvements de capitaux. C'est donc uniquement sous cet angle que la Cour examine la réglementation hongroise.

Pour la Cour de justice, une réglementation telle que celle en cause, qui prévoit l'extinction des droits d'usufruit acquis contractuellement sur des terres agricoles, droits d'usufruit dont certains sont détenus du fait d'un exercice du droit à la libre circulation des capitaux, restreint ladite liberté. Et ce n'est pas l'éventuelle mesure d'indemnisation qui serait prévue qui serait de nature à affecter ce constat. La réglementation hongroise prive l'usufruitier du droit d'exploiter la terre agricole mais aussi de la possibilité de l'aliéner. Il s'agit donc d'une entrave à la libre circulation des capitaux. En →

¹ Le comitat de Vas est à proximité de la frontière autrichienne.



Paysage agricole hongrois dans la province de Somogy.

© Mayabuns/Adobe Stock

→ outre, cette réglementation est de nature à dissuader les non-résidents de faire des investissements en Hongrie.

Sur la question de savoir si cette réglementation nationale est discriminatoire, la Cour note que le critère de lien de parenté est en apparence indépendant de la nationalité de l'usufruitier et de l'origine des capitaux et, à ce titre, elle ne revêt pas un caractère directement discriminatoire. En revanche, sous réserve de vérification, il apparaît que la probabilité que ce soit des ressortissants des autres États membres plutôt que des ressortissants hongrois qui soient les plus touchés est élevée. Cela serait dès lors source de discrimination indirecte fondée sur la nationalité de l'usufruitier ou sur l'origine des capitaux.

Compte tenu de la possibilité pour un État membre d'imposer, à certaines conditions, des restrictions à la libre circulation des capitaux, à savoir pour des raisons impérieuses d'intérêt général et dans le respect du principe de proportionnalité (art. 65 TFUE), la Cour se devait d'examiner la ou les éventuelles justifications avancées par la Hongrie à ce sujet.

En ce qui concerne l'objectif d'intérêt général lié à l'exploitation des terres agricoles, la Hongrie avance le fait que sa réglementation vise à préserver la propriété des terres productives aux personnes qui les travaillent et à empêcher l'acquisition de ces terres à des fins purement spéculatives, à faciliter la création de propriétés d'une taille permettant une production agricole viable et concurrentielle et à éviter un morcellement des fonds agricoles ainsi qu'un exode rural et un dépeuplement des campagnes.

La Cour rappelle qu'elle a déjà admis des restrictions en vue de

préserver l'exploitation des terres agricoles en faire-valoir direct et à tendre à ce que les domaines agricoles soient de manière prédominante habités et exploités par leur propriétaire, ainsi qu'à maintenir, dans un but d'aménagement du territoire, une population permanente en milieu rural et à favoriser un usage raisonnable des terres disponibles en luttant contre la pression foncière². Mais en l'espèce, il convient, dit la Cour, de vérifier si ladite réglementation est effectivement justifiée par des considérations objectives, indépendantes des capitaux concernés et si elle est propre à garantir la réalisation d'objectifs légitimes d'intérêt général et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ceux-ci. Il faut également que l'État concerné étaye son propos par des éléments concrets et appropriés.

Sur ce point, la Cour ne voit pas le lien entre la suppression de droits d'usufruit existants sur des terres productives avec les objectifs invoqués. Le lien de parenté entre l'usufruitier et le propriétaire de la terre ne garantit pas que l'usufruitier exploite lui-même le fond concerné et qu'il n'a pas acquis l'usufruit à des fins purement spéculatives. Inversement, un tiers sans lien de parenté pourrait très bien exploiter la terre lui-même et ne poursuivre aucun but purement spéculatif. Il ne ressort pas non plus du dossier que le lien de parenté soit de nature à contribuer au soutien et au développement d'une agriculture viable et concurrentielle, notamment en évitant le morcellement des terres. En outre, ce lien de parenté ne semble pas, par lui-même, de nature à garantir l'évitement de l'exode rural et le dépeuplement des campagnes puisque l'usufruitier, proche parent, ne doit pas résider à proximité des terres.

Par ailleurs, la Cour estime que les restrictions imposées vont au-

² CJUE, 25 janvier 2007, C-370/05, Festersen ; voyez également CJUE, C-452/01, 23 septembre 2003, Ospelt et Schlösse Weissenberg.

delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs allégués. Elle relève notamment l'absence d'indemnité liée à la radiation des droits d'usufruit qui pourrait se répercuter sur la responsabilité contractuelle des propriétaires. Mais aussi la possibilité d'imposer à l'usufruitier, sans lien de parenté, qu'il maintienne l'affectation de la terre concernée en assurant lui-même et de manière effective l'exploitation.

Le gouvernement hongrois justifie également sa réglementation restrictive par la nécessité de faire échec à la violation de la réglementation nationale en matière de contrôle des changes, de nombreuses acquisitions d'usufruit ayant été réalisées sans l'autorisation de change préalable de la Banque nationale de Hongrie. Ce qui ne convainc pas la Cour. Il en va de même de la justification fondée sur la lutte, menée au titre de la protection de l'ordre public, contre les pratiques visant à contourner la loi nationale. La Cour relève que les restrictions à l'acquisition d'un usufruit datent du 1^{er} janvier 2002 et que la plupart des usufruits radiés ont été constitués avant cette date c'est-à-dire en toute légalité. La Hongrie a rétorqué que ces acquisitions d'usufruit visaient à contourner l'interdiction légale d'acquérir des terres agricoles. Pour la Cour, cette justification serait acceptable si la constitution de droits d'usufruit était un montage purement artificiel, abusif ou frauduleux, pour échapper à l'emprise du droit national. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Sans compter que d'autres mesures que celle de la réglementation incriminée auraient pu être adoptées.

La Cour termine son analyse en considérant que la non-conformité de la réglementation hongroise à l'article 63 TFUE la dispense d'examiner la conformité de ladite réglementation aux articles 17 et 47 de la Charte.

Elle conclut donc comme suit : « *L'article 63 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les droits d'usufruit antérieurement constitués sur des terres agricoles et dont les titulaires n'ont pas la qualité de proche parent du propriétaire de ces terres s'éteignent de plein droit et sont, en conséquence, radiés des registres fonciers.* » ■

Le droit du tiers lésé par une infraction d'urbanisme et les obligations des autorités administratives

CEDH, 13 mars 2018, C.M. c. Belgique, n° 67957/12
Infraction urbanistique – Condamnation à la démolition du bâtiment concerné – Absence d'exécution de la décision judiciaire par le condamné – Moyens légaux mis à disposition du tiers lésé – Inadéquation en l'espèce – Manquement des autorités administratives à veiller à l'exécution du jugement.

Le requérant, C.M., ressortissant français qui a souhaité garder l'anonymat, a saisi la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre de la Belgique en raison de l'inexécution de décisions judiciaires ayant condamné son voisin pour infraction urbanistique. L'un et l'autre habitent Quiévrain dans une zone d'habitat au plan de secteur, zone destinée principalement à la résidence mais qui peut aussi accueillir des activités non résidentielles pour autant qu'elles soient compatibles avec le voisinage immédiat. Le voisin qui a construit légalement un entrepôt en 1978 et l'a agrandi

en 1982 et 1988, l'a transformé en magasin, d'abord de bricolage, ensuite d'accessoires de voiture. En 1991, il demande un permis pour étendre une autre construction commerciale existante sur la parcelle contiguë à celle de C.M. Cette demande donne lieu à des réclamations, dont une de C.M., portant notamment sur la perte d'ensoleillement. Le fonctionnaire délégué, à savoir le fonctionnaire régional de l'urbanisme, émet un avis défavorable en considération du fait que ce projet serait incompatible avec le voisinage immédiat. La commune refuse donc le permis qui sera cependant octroyé sur recours par la province. Ce permis, devenu administrativement définitif, fait l'objet d'un recours de C.M. devant le Conseil d'État qui, le 9 octobre 1997, annule le permis. Le titulaire du permis annulé tente vainement de régulariser l'extension entretemps construite et est débouté en ce compris de son recours en annulation du refus de permis par le Conseil d'État en 2008.

Suite à cette décision définitive, C.M. et son épouse citent leur voisin devant le tribunal correctionnel de Mons pour infraction consistant à maintenir un bâtiment sans permis. Le fonctionnaire délégué soutient cette demande et demande la remise en état des lieux. Le voisin obtint le bénéfice de la suspension du prononcé mais le tribunal, dans son jugement du 24 novembre 2009, fit droit à la demande du fonctionnaire délégué et condamna le contrevenant à réaliser les travaux de démolition et de réaménagement du site dans le délai d'un an qui est le délai maximal prévu par la loi. Conformément à ce que le code d'urbanisme prévoit, le juge rappelle que la commune, le fonctionnaire délégué et les parties civiles peuvent, en cas d'inexécution du jugement par le voisin, s'y substituer et se faire rembourser par ce dernier. Le tribunal accorde également à C.M. et son épouse une somme de 15 000 € en réparation du dommage subi. Cette décision fut confirmée en tous points par la cour d'appel de Mons le 22 février 2011, arrêt devenu définitif. Le délai d'un an pour effectuer les travaux courrait à partir de l'arrêt de la cour d'appel. Le dossier fait apparaître que le coût des travaux se monte à près de 35 000 €.

Dès qu'ils eurent l'information selon laquelle le voisin avait l'intention de vendre son bien, C.M. et son épouse le citèrent en 2013 en vue de le voir condamné au paiement d'une astreinte journalière de 1 000 € jusqu'à exécution complète des travaux. Ils citèrent également le fonctionnaire délégué en intervention forcée.

Pour complexifier l'affaire, le bien fut vendu en 2014. En droit belge, le maintien d'un bien en infraction étant une infraction continue³, les nouveaux propriétaires furent « associés » au litige. Et, en octobre 2016, le tribunal les condamna à une astreinte de 125 € par jour de retard dans l'exécution des travaux si ceux-ci n'étaient pas terminés pour le 30 juin 2017. Il apparaît que les travaux n'étaient pas achevés à cette date.

Devant la Cour européenne des droits de l'homme, les requérants invoquent le fait que la décision définitive de la cour d'appel de Mons n'a pas été exécutée en violation de l'article 6, § 1, de la Convention européenne qui protège le droit de chacun à un procès équitable, ce qui couvre, comme le rappelle la Cour, l'exécution des décisions juridictionnelles définitives.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle le droit national sous l'angle des moyens dont dispose un requérant pour faire exécuter une décision judiciaire de démolition suite à une infraction urbanistique. En l'espèce, la Cour relève que le droit →

³ Le nouveau code du développement territorial entré en vigueur le 1^{er} juin 2017 a quelque peu modifié cette règle.

→ belge offre à la personne lésée par une infraction urbanistique deux moyens : une demande d'astreinte, d'une part, et, d'autre part, l'exécution par elle-même de la décision judiciaire. La Cour reconnaît que ces moyens peuvent être efficaces pour obtenir l'exécution de la condamnation ; encore faut-il vérifier que c'est bien le cas dans les circonstances de l'affaire.

À cet égard, la Cour note que les frais de démolition et de réaménagement sont considérables – on parle de près de 35 000 € – et qu'il n'est pas démontré que C.M. a les moyens financiers pour ce faire. Ce moyen n'est donc pas une option réaliste. Quant à l'astreinte, la Cour constate que C.M. a lancé la procédure en 2013 mais que cette astreinte n'a été prononcée qu'en 2016 et ne prenait cours que le 1^{er} juillet 2017. La Cour de Strasbourg estime dès lors que l'effectivité de la procédure d'astreinte s'est avérée sujette à caution en l'espèce.

La Cour note par ailleurs que la commune était totalement absente dans ce litige en ce compris pour veiller à l'exécution de l'arrêt de la Cour d'appel. Si le fonctionnaire délégué a été plus présent, il s'est gardé de veiller à exécuter les travaux en lieu et place du condamné défaillant.

La Cour condamne donc la Belgique dans la mesure où le requérant n'a pas bénéficié du concours effectif des autorités administratives afin de forcer son voisin à exécuter l'arrêt le condamnant à exécuter certains travaux sachant que les possibilités offertes au requérant par le droit de l'urbanisme se sont avérées inadéquates en pratique pour remédier à la situation. ■

En bref

Construction autorisée illégalement en zone forestière. Partage des responsabilités. Disproportion de l'ordre de démolition

Les requérants ont acquis en 2003 une parcelle de forêt de l'ordre d'0,5 hectare sur laquelle existaient des bâtiments (une étable et un hangar), ce qui fut acté en septembre 2005 par la cour du district de Moletai en Lituanie qui releva que le lot ne pouvait recevoir de nouvelles constructions sauf s'il s'agissait de reconstruire un ancien bâtiment résidentiel. Ce qui devrait être démontré par le propriétaire. Ce constat ne fut pas contesté par le département de la protection de l'environnement du district d'Utena. En novembre 2005, suite à une demande d'autorisation pour construire une maison d'été non résidentielle, un permis fut accordé en décembre 2005 par la commune de Moletai pour une durée de 10 ans notamment aux conditions imposées par l'administration de l'environnement c'est-à-dire dans le respect de la flore, sans bloquer les berges du lac ou impacter le paysage. En mars 2007, un certificat de quasi-achèvement du bâtiment (97 %) fut établi et la maison d'été fut enregistrée en avril 2007.

Suite à une dénonciation, les autorités constatèrent que la maison d'été n'était qu'à 27 m des bords du lac et même 24,5 m si on tient compte de la terrasse. Il s'en est suivi une procédure en démolition qui, en appel, devant la cour régionale aboutit à une obligation de démolition de la résidence d'été qui n'aurait pas dû être autorisée

puisqu'il n'y avait précédemment qu'une étable et un hangar. Si la démolition est ordonnée aux frais du demandeur de permis, de la commune de Moletai et du département de la protection de l'environnement d'Utena, en revanche, la cour ne se prononce pas sur les modalités de partage de ces coûts entre les trois parties. La Cour suprême confirma la décision de la cour régionale en considérant notamment que jamais le permis pour la construction d'une résidence d'été n'aurait dû être délivré. À la demande des requérants, la cour du district d'Utena a suspendu l'exécution de la décision judiciaire de démolition dans l'attente de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme.

Effectivement, les requérants ont saisi la Cour de Strasbourg sur la base du droit au respect de leurs biens (art. 1 du protocole n° 1). Cette dernière relève que les requérants ne pouvaient pas suspecter que le permis qu'ils avaient reçu était juridiquement « précaire » puisque ce permis avait été octroyé par des autorités officiellement compétentes. Celles-ci n'avaient pas invoqué la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur l'impossibilité de construire en zone forestière. Elles avaient même acté et enregistré le quasi-achèvement de la maison d'été. Les requérants étaient donc en droit de ne pas douter de la validité de leur permis et même si ultérieurement la Cour constitutionnelle a invalidé la législation qui a autorisé la délivrance du permis, ils pouvaient penser légitimement qu'on ne leur imposerait pas de démolir leur maison d'été. Et ce d'autant plus que les autorités n'ont pas agi à leur encontre avant 2011.

La Cour note encore que les juridictions lituaniennes n'ont pas déterminé le degré de responsabilité des requérants par rapport à celui des autorités qui sont intervenues de manière significative dans la situation des requérants. Dès lors la Cour estime que la mesure de démolition est disproportionnée par rapport au but poursuivi et viole l'article 1^{er} du protocole n° 1.

En ce qui concerne le dommage dont les requérants demandent réparation, la Cour constate que la démolition n'a pas été exécutée et que les requérants n'ont pas à supporter un dommage financier en lien avec la démolition. La Cour rejette donc leur demande à ce sujet. On peut imaginer que compte tenu des considérants de l'arrêt de la Cour, les autorités lituaniennes pourraient ne pas exécuter le jugement de démolition. Et ce d'autant que le permis de 2005 venait à échéance en 2015. Affaire à suivre ? (CEDH, 9 janvier 2018, Tumeliai c. Lituanie, n° 25545/14⁴) ■

4 L'arrêt n'existe qu'en anglais.