



# Le droit de propriété

*Un guide sur la mise en œuvre de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme*

Monica Carss-Frisk

Précis sur les droits de l'homme, n° 4



# Le droit de propriété

*Un guide sur la  
mise en œuvre de l'Article 1  
du Protocole n° 1  
à la Convention européenne  
des Droits de l'Homme*

Monica Carss-Frisk

Précis sur les droits de l'homme, n° 4

## Titres déjà parus dans la série des « Précis sur les droits de l'homme »

*Handbook No. 1* : **The right to respect for private and family life.** A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights (2001)

*Handbook No. 2* : **Freedom of expression.** A guide to the implementation of Article 10 of the European Convention on Human Rights (2001)

*Handbook No. 3* : **The right to a fair trial.** A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights (2001)

*Handbook No. 4* : **The right to property.** A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights (2001)

*Handbook No. 5* : **The right to liberty and security of the person.** A guide to the implementation of Article 5 of the European Convention on Human Rights (2002)

*Handbook No. 6* : **The prohibition of torture.** A guide to the implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights (forthcoming)

*Précis n° 1* : **Le droit au respect de la vie privée et familiale.** Un guide sur la mise en œuvre de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (2003)

*Précis n° 2* : **La liberté d'expression.** Un guide sur la mise en œuvre de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (2003)

*Précis n° 3* : **Le droit à un procès équitable.** Un guide sur la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (2003)

*Précis n° 4* : **Le droit à la propriété.** Un guide sur la mise en œuvre de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (2003)

*Précis n° 5* : **Le droit à la liberté et la sûreté de la personne.** Un guide sur la mise en œuvre de l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (2003)

*Précis n° 6* : **La prohibition de la torture.** Un guide sur la mise en œuvre de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (à paraître)

*Les opinions qui sont exprimées dans cet ouvrage ne donnent, des instruments juridiques qu'il mentionne, aucune interprétation officielle pouvant lier les gouvernements des Etats membres, les organes statutaires du Conseil de l'Europe ou tout organe institué en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme.*

Direction générale  
des droits de l'homme  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, 2003  
Digital Imagery © 2001 PhotoDisc, Inc.  
1<sup>ère</sup> impression, août 2003  
Imprimé en Allemagne

# Table des matières

<b>I. Vue d'ensemble</b> . . . . .	<b>5</b>	Troisième norme . . . . .	23
Introduction . . . . .	5	Première norme . . . . .	24
Description générale du droit . . . . .	6	Importance de l'analyse des trois normes . . . . .	24
Portée . . . . .	6	<b>IV. Justification d'une ingérence dans le droit de propriété</b> . . . . .	<b>26</b>
Les trois normes . . . . .	6	Cause d'utilité publique ou intérêt général . . . . .	26
Justification : Ingérences admissibles dans le droit de propriété . . . . .	8	Proportionnalité . . . . .	31
Les questions à poser . . . . .	9	Mesures d'imposition . . . . .	36
<b>II. La portée du droit de propriété</b> . . . .	<b>10</b>	Indemnisation . . . . .	38
La signification « autonome » de la notion de « bien » . . . . .	17	Sécurité juridique . . . . .	41
Le droit d'acquérir une propriété à l'avenir n'est pas garanti . . . . .	18	<b>V. Autres questions</b> . . . . .	<b>45</b>
Les biens des entreprises . . . . .	19	Combinaison de l'article 1 du Protocole n° 1 avec l'article 14 . . . . .	45
<b>III. Les trois normes</b> . . . . .	<b>21</b>	Violations continues . . . . .	46
Deuxième norme . . . . .	21	Application du droit de propriété entre particuliers . . . . .	47



- 1 *Marckx c/ Belgique*, A31 (1979).
- 2 La Déclaration universelle des droits de l'Homme stipule, par exemple, que « 1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. 2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété. » (cf. le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui ne couvre pas le droit de propriété).
- 3 Voir Harris, O'Boyle et Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (1995), p. 516.
- 4 Voir, en particulier, le deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.
- 5 Pour la notion concept de « marge d'appréciation », voir paragraphes 94 et suivants.
- 6 *James c/ Royaume-Uni*, A98 (1986), paragraphe 46.
- 7 A98 (1986).

## I. Vue d'ensemble

### Introduction

1. L'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme garantit **le droit de propriété**<sup>1</sup> :
2. Il est libellé comme suit :  
*Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*  
*Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.*
3. La Convention n'est pas le seul des instru-

ments internationaux relatifs aux droits de l'homme à reconnaître le droit de propriété<sup>2</sup>. La reconnaissance de ce droit dans la Convention européenne a, toutefois, suscité des controverses. Le Royaume-Uni et la Suède, en particulier, ont craint que consacrer le droit de propriété dans la Convention ne limite trop la possibilité pour les Etats de mettre en œuvre des programmes de nationalisation des industries à des fins politiques et sociales<sup>3</sup>. La formulation, qui a fini par être adoptée, assortit de réserves le droit de propriété<sup>4</sup>.

4. L'Etat a ainsi une grande marge d'appréciation<sup>5</sup> dans la mise en œuvre de politiques économiques et sociales pouvant porter atteinte au droit de propriété<sup>6</sup>. Il ne s'ensuit pas, cependant, que la Cour n'a aucun rôle à jouer pour déterminer la légitimité d'une telle ingérence. Comme la Cour européenne des Droits de l'Homme l'a fait observer dans l'affaire *James c/ Royaume-Uni* :  
*... la Cour ne saurait substituer sa propre appréciation à celle des autorités nationales, mais elle doit contrôler au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 les mesures litigieuses et, à cette fin, étudier les faits à la lumière desquels lesdites autorités ont agi.* (paragraphe 46).
5. Ces dernières années, notamment, la Cour européenne des Droits de l'Homme a considéré dans de nombreux cas que l'Etat avait dépassé les limites de sa marge d'appréciation et

porté atteinte au droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1<sup>8</sup>.

## Description générale du droit

### Portée

6. La première chose à garder à l'esprit lorsqu'on examine l'article 1 du Protocole n° 1 est que **la notion de propriété, ou de « biens », est très largement interprétée**. Elle recouvre une grande diversité d'intérêts économiques. Les éléments suivants ont été considérés comme relevant de la protection de l'article 1 : les biens meubles ou immeubles, les intérêts corporels ou incorporels, comme les actions, les brevets, une sentence arbitrale, le droit à une pension, le droit d'un propriétaire à un loyer, les intérêts économiques liés à l'exploitation d'une entreprise, le droit d'exercer une profession, l'espérance légitime que certaines conditions prévaudront, une créance fondée en droit et la clientèle d'un cinéma<sup>9</sup>.
7. Mais la protection de l'article 1 du Protocole n° 1 ne s'applique pas s'il n'est pas possible de faire valoir ces droits sur le bien en

cause : c'est seulement le droit de propriété existant et non pas le droit d'acquérir un bien à l'avenir qui est protégée. Dans ces conditions, l'espérance de l'héritage futur d'un bien, par exemple, ne sera pas protégée en vertu de l'article 1.

8. Il importe de ne pas perdre de vue que les entités juridiques, tout comme les personnes physiques, peuvent invoquer l'article 1 du Protocole<sup>10</sup>.

### Les trois normes

9. Trois normes différentes ont été distinguées dans l'article 1 du Protocole n° 1. Cette analyse a été faite par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans son arrêt concernant l'affaire *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*<sup>11</sup>. Il s'agit de l'une des plus importantes décisions de la Cour en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1.
10. L'affaire concernait des biens d'une grande valeur (bâtiments et terrains) situés dans le centre de Stockholm en Suède. Le conseil administratif de comté ayant décidé que ces biens étaient nécessaires à l'aménagement urbain, deux types différents de mesures furent imposés : des permis d'exproprier (impliquant que les propriétés pouvaient à l'avenir être expropriées) et des interdictions de construire (empêchant toute construction de tout type). L'une des propriétés fit l'objet d'un permis d'exproprier pendant 23 ans au total et d'une

- 8 Voir, par exemple, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, A52 (1982) ; *Hentrich c/ France*, A296 A (1994) ; *Les Saints Monastères c/ Grèce*, A301-A (1994) ; *Pressos Compania Naviera SA c/ Belgique*, A332 (1995) ; *Aka c/ Turquie* 1998-VI (1998) ; *Papachelas c/ Grèce* (25 mars 1999) ; *Brumarescu c/ Roumanie* (28 octobre 1999) ; *Immobiliare Saffi c/ Italie* (28 octobre 1999) ; *Spacek c/ République tchèque* (9 novembre 1999), *Beyeler c/ Italie* (5 janvier 2000) ; *Chassagnou c/ France* (29 avril 2000) ; *Carbonara et Ventura c/ Italie* (30 mai 2000) ; *Ex-Roi de Grèce et autres c/ Grèce* (23 novembre 2000).
- 9 Pour un examen détaillé de la jurisprudence à cet égard, voir ci-après paragraphes 42 et suivants.
- 10 Cet aspect est bien précisé dans le libellé de la première ligne de l'article 1 : « Toute personne physique ou morale a droit... » (italiques ajoutées)
- 11 A52 (1982).

interdiction de construire pendant 25 ans. Une autre fut assujettie à un permis d'exproprier pendant 8 ans et à une interdiction de construire pendant 12 ans. Au cours de la période de mise en œuvre de ces mesures, il devint à l'évidence beaucoup plus difficile de vendre les biens en question. Les mesures incriminées finirent par être levées suite à une modification de la politique d'urbanisme. Les propriétaires des biens saisirent la Cour européenne des Droits de l'Homme en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1. Ils n'avaient reçu aucune indemnisation pour la période pendant laquelle leurs biens avaient fait l'objet des mesures concernées.

11. La première question à laquelle la Cour devait répondre était celle de savoir s'il y avait eu ingérence dans le droit de propriété, au sens de l'article 1. Selon le Gouvernement suédois, les permis d'exproprier et les interdictions de construire faisaient simplement partie intégrante de la politique d'aménagement urbain et n'avaient pas du tout porté atteinte au principe du respect des biens. Mais la Cour rejeta rapidement cet argument. Elle nota que si, légalement, le droit de propriété était demeuré intact, dans la pratique la possibilité d'exercer ce droit avait été sensiblement réduite. La Cour observa que, du fait des permis d'exproprier, le droit de propriété des requérants était devenu

« précaire et annulable ».

Elle jugea donc qu'il y avait eu ingérence dans l'exercice du droit de propriété des requérants. Elle exposa ensuite son analyse de l'article 1, en distinguant trois normes :

*Cet article [article 1 du Protocole n° 1] contient trois normes distinctes. La première, d'ordre général, énonce le principe du respect de la propriété ; elle s'exprime dans la première phrase du premier alinéa. La deuxième vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; elle figure dans la seconde phrase du même alinéa. Quant à la troisième, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin ; elle ressort du deuxième alinéa. (paragraphe 61).*

12. La Cour s'interrogea ensuite sur le point de savoir si la deuxième norme s'appliquait et observa qu'il n'y avait eu ni expropriation ni privation de propriété. Les requérants avaient gardé, à tout moment, la possibilité d'utiliser, de vendre, de donner et de disposer autrement des biens. Bien qu'il ait été plus difficile de vendre les biens en raison des mesures incriminées, il était toujours possible pour les requérants de le faire. En conséquence, la deuxième phrase du premier alinéa (c'est-à-dire la deuxième norme) ne s'appliquait pas.
13. Pour ce qui est du deuxième alinéa de l'article 1 (c'est-à-dire la troisième norme), la Cour consi-

déra que celle-ci s'appliquait nettement aux interdictions de construire qui impliquaient une réglementation de l'usage des biens. Les permis d'exproprier, en revanche, devaient être envisagés en vertu de la première phrase du premier alinéa (c'est-à-dire la première norme), car ils ne constituaient pas des privations de propriété, et n'étaient pas non plus destinés à réglementer l'usage.

## Justification : Ingérences admissibles dans le droit de propriété

14. Ayant tranché sur le fait qu'il y a eu ingérence dans l'exercice du droit de propriété au sens de l'une des trois normes de l'article 1 du Protocole n° 1, l'étape suivante consiste à déterminer si cette ingérence peut être justifiée par l'Etat. Si elle peut être justifiée (la charge de la preuve appartenant à l'Etat), il n'y aura pas de violation de l'article 1 du Protocole.
15. Pour être justifiée, toute ingérence dans l'exercice du droit de propriété doit servir une cause légitime d'utilité publique ou l'intérêt général<sup>12</sup>.
16. Cependant, il ne suffit pas que l'ingérence serve une cause d'utilité publique. Elle doit aussi être proportionnée. Dans l'affaire *Sporrong et Lönnroth c/ Suède* (voir plus haut), la Cour prononça l'importante déclaration de principes ci-après concernant la justification d'une ingérence :

... la Cour doit rechercher si un **juste équilibre** a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu... Inhérent à l'ensemble de la Convention, le souci d'assurer un tel équilibre se reflète aussi dans la structure de l'article 1 [du Protocole n° 1]. (paragraphe 69) (gras ajouté).

Sur la base de ce critère, la Cour considéra que le juste équilibre avait été rompu en l'espèce. Dans une autre déclaration de principes importante, reprise maintes fois dans ses arrêts ultérieurs, la Cour précisa ce qui suit :

*Ainsi combinées, les deux séries de mesures ont créé une situation qui a rompu le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général : la succession Sporrong et M<sup>me</sup> Lönnroth ont supporté **une charge spéciale et exorbitante** que seules auraient pu rendre légitime la possibilité de réclamer l'abrégement des délais ou celle de demander réparation. Or, la législation suédoise excluait à l'époque pareilles possibilités ; elle exclut toujours la seconde d'entre elles.* (paragraphe 73) (gras ajouté).

17. Il y a donc lieu de se demander si une ingérence dans le droit de propriété assure un juste équilibre entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général. Un tel équilibre ne saurait exister si le propriétaire individuel doit supporter « une charge spéciale et exorbitante »<sup>13</sup>. L'application de ces critères est examinée plus en détail ci-après<sup>14</sup>.

12 *James c/ Royaume-Uni* A98 (1986), paragraphe 46.

13 *Sporrong et Lönnroth c/ Suède* A52 (1982), paragraphe 73.

14 Voir ci-dessous, paragraphes 20 et suivants.

- 15 *Winterwerp c/ Pays-Bas* A33 (1979).
- 16 Voir ci-dessous, paragraphes 149 et suivants.
- 17 Dans l'affaire *Iatridis c/ Grèce* (25 mars 1999), la Cour européenne des Droits de l'Homme souligne l'importance de cette exigence et déclara que c'était la première question à poser, car si l'ingérence ne respectait pas le principe de la légalité, elle ne pouvait être compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 58). Cette exigence figure, cependant, en dernière place parmi les questions ci-dessus, car il faut prévoir que, dans la plupart des cas, les questions que l'on posera en premier sont celles de savoir si l'ingérence sert un objectif légitime et si elle est proportionnée.

18. Une ingérence dans le droit de propriété est aussi assujettie à l'exigence de sécurité juridique, ou de légalité. Cette exigence est expressément signalée dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, qui prévoit qu'une privation de propriété ne peut intervenir que dans les « conditions prévues par la loi ». Mais le principe de **sécurité juridique** est inhérent à l'ensemble de la Convention et doit être respecté quelle que soit celle des trois normes de l'article 1 qui s'applique.
19. La sécurité juridique suppose l'existence et le respect de dispositions juridiques internes suffisamment accessibles et précises, qui satisfassent aux principes essentiels du « droit ». Autrement dit, le membre de phrase « dans les conditions prévues par la loi » ne vaut pas seulement pour la législation nationale. La Convention vise à assurer que la législation nationale elle-même est conforme aux principes essentiels du « droit ». Cela suppose une procédure équitable et appropriée, les mesures visées devant être introduites et exécutées par une autorité compétente et ne devant pas revêtir un caractère arbitraire<sup>15</sup>. Des garanties doivent aussi être prévues au niveau des procédures pour éviter que l'Etat n'utilise abusivement ses pouvoirs. Le principe de sécurité juridique est examiné de manière plus approfondie plus loin<sup>16</sup>.

## Les questions à poser

20. Il découle de ce qui précède que les questions à poser lorsqu'on veut déterminer s'il y a eu violation du droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 sont les suivantes :
- 1) Existe-t-il un droit de propriété ou un bien au sens de l'article 1 ?
  - 2) Y a-t-il eu ingérence dans l'exercice de ce droit ?
  - 3) Du point de vue de laquelle des trois normes de l'article 1 l'ingérence doit-elle être envisagée ?
  - 4) L'ingérence sert-elle une cause légitime d'utilité publique ou l'intérêt général ?
  - 5) Le principe de proportionnalité est-il respecté ? L'ingérence assure-t-elle un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de protection des droits fondamentaux de l'individu... ?
  - 6) L'ingérence est-elle conforme au principe de la sécurité juridique ou de la légalité ?<sup>17</sup>
21. S'il y a eu ingérence dans le droit de propriété, cette ingérence ne sera pas compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 si la réponse à l'une ou l'autre des questions 4 à 6 est négative.

## II. La portée du droit de propriété

22. Comme indiqué plus haut, la propriété, ou les « biens », ont été définis d'une manière large dans l'article 1 du Protocole n° 1. Tout un **ensemble d'intérêts économiques** entrent dans le champ d'application du droit de propriété, y compris les biens meubles ou immeubles, les intérêts corporels ou incorporels.
23. Le fait que l'article 1 s'applique à la propriété des **actions dans une société**, par exemple, a été reconnu par la Commission européenne des Droits de l'Homme en 1982 dans les requêtes n° 8588/79, 8589/79 *Bramelid et Malmström c/ Suède* (1982)<sup>18</sup>. L'affaire concernait deux particuliers détenant des actions d'un grand magasin bien connu de Stockholm, en Suède. En 1977, une nouvelle loi sur les sociétés fut adoptée, qui eut pour effet de permettre à toute société détenant plus de 90 pour cent des actions et des

droits de vote dans une autre société d'obliger la minorité restante des actionnaires à lui vendre ses actions, au même cours que la société les aurait payées dans le cadre d'une adjudication publique, ou autrement à un cours fixé par des arbitres. Les actionnaires minoritaires déposèrent une plainte auprès de la Commission, contestant l'application de la nouvelle loi à leur égard. Ils soutenaient avoir dû restituer leurs actions aux actionnaires majoritaires à une valeur inférieure à leur valeur marchande. (Le cours avait été fixé par des arbitres).

24. La Commission s'interrogea tout d'abord sur le point de savoir si les actions constituaient des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle souligna combien il était complexe de décrire une action : il s'agissait d'un certificat promettant à son détenteur une part dans la société ainsi que les droits correspondants (y compris les droits de vote), mais aussi d'une créance indirecte sur les biens de la société. Il n'y avait aucun doute dans ce cas que les actions avaient une valeur économique. La Commission estima donc que l'on pouvait considérer qu'il s'agissait de « biens ».
25. Pour ce qui est de la question de savoir laquelle des trois normes de l'article 1 s'appliquait, la Commission considéra que l'application de la loi sur les sociétés aux actions des actionnaires minoritaires ne relevait pas de la deuxième norme,

18 Voir requête n° 12633/87 *Smith Kline et Laboratoires français c/ Pays-Bas* (1990) pour la reconnaissance du fait que l'article 1 du Protocole n° 1 peut s'appliquer à la propriété des brevets.

« la privation », comme les requérants l'avaient avancé. Elle fit observer que, s'il n'y avait pas de référence expresse à l'« expropriation » dans l'article 1, le libellé de cet article indiquait clairement que la deuxième norme visait bien l'expropriation, c'est-à-dire l'action par laquelle l'Etat prend possession – ou autorise une tierce partie à prendre possession – d'un élément particulier d'un bien dans l'intérêt public. Cette interprétation a été confirmée par les travaux préparatoires concernant l'article 1. De l'avis de la Commission, la législation en cause était totalement différente. Elle concernait des relations entre des individus privés, de sorte que la deuxième phrase ne s'appliquait pas.

26. La Commission nota ensuite que, dans tous les Etats Parties à la Convention, la législation applicable aux relations de droit privé entre particuliers prévoyait des règles déterminant les effets de ces relations légales sur la propriété et, dans certains cas, obligeaient un individu à restituer un bien à un autre. On pouvait citer comme exemples la division de la propriété héritée, notamment dans le secteur agricole, la division des biens matrimoniaux et, en particulier, la saisie et la vente de biens en cas de mesure exécutoire. Selon la Commission, ce type de règle indispensable dans une société libérale ne pouvait pas en principe être contraire à l'article 1 du Protocole n° 1. La Commission dut néanmoins s'assu-

rer qu'en déterminant les effets sur les biens des relations légales entre individus, la loi n'engendrait pas une inégalité telle qu'une personne pouvait être arbitrairement et injustement privée de ses biens en faveur d'une autre. Dans l'affaire dont elle était saisie, elle ne constata pas une telle inégalité.

27. L'affaire *Bramelid et Malmström c/ Suède* (ci-dessus) est intéressante, non seulement parce qu'elle reconnaît que la propriété d'actions relève de la protection de l'article 1 du Protocole n° 1, mais aussi parce qu'elle permet de préciser que cet article peut s'appliquer à la législation touchant les **relations de droit entre particuliers**.
28. Dans l'affaire plus récente *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c/ Grèce*<sup>19</sup>, la Cour européenne des Droits de l'Homme considéra qu'une sentence arbitrale était un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Aux termes d'un contrat passé en 1972, M. Andreadis conclut avec l'Etat, alors sous le contrôle d'une dictature militaire, un marché pour la construction d'une raffinerie de pétrole brut près d'Athènes, en Grèce. La construction, dont le coût devait s'élever à 76 millions de dollars environ, incombait à une société (« Stran ») dont M. Andreadis était le propriétaire. L'Etat ratifia le contrat par un décret-loi, mais ne s'acquitta pas par la suite de son obligation. Après le rétablissement de la démocratie en Grèce, l'Etat

considéra le projet comme préjudiciable à l'économie nationale et résilia le contrat. Stran ayant engagé d'importantes dépenses pour la réalisation du projet, un litige s'éleva alors entre elle et l'Etat. Stran introduisit une action devant le tribunal de grande instance d'Athènes. L'Etat contesta la compétence du tribunal et alléguait que le litige devait être soumis à l'arbitrage. Il déposa donc une requête d'arbitrage et nomma son arbitre, invitant le tribunal arbitral à déclarer non fondées toutes les demandes en indemnisation introduites par Stran. Mais le tribunal trancha en faveur de Stran, ordonnant le paiement par l'Etat à la société de plus de 16 millions de dollars. L'Etat saisit ensuite le tribunal de grande instance d'Athènes en demandant l'annulation de la **sentence arbitrale** au motif que le tribunal arbitral n'était pas compétent. L'Etat ayant perdu devant la Cour d'appel, se pourvut ensuite devant la Cour de cassation. En 1987, toutefois, une nouvelle loi fut promulguée ayant pour effet de rendre non exécutoire la sentence arbitrale en faveur de Stran. Les Raffineries grecques Stran et M. Andreadis saisirent alors les organes de Strasbourg, s'appuyant notamment sur l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

29. L'essentiel du litige dont était saisie la Cour européenne des Droits de l'Homme relevait de l'article 6 de la Convention. Pour ce qui est de l'article 1 du Protocole n° 1, l'Etat ar-

gumenta qu'il n'y avait eu ingérence dans aucun « bien ». Selon lui, une sentence arbitrale ne pouvait être assimilée au droit que celle-ci pourrait reconnaître. La Cour observa qu'elle devait rechercher si la sentence arbitrale avait fait naître en faveur de Stran une créance suffisamment établie pour être exigible. Elle conclut par l'affirmative. La sentence arbitrale était définitive et obligatoire. Elle n'exigeait aucune autre mesure d'exécution et ne se prêtait à aucun recours ordinaire ou extraordinaire. Au moment de la promulgation de la loi d'annulation en 1987, la sentence arbitrale conférait donc un droit considéré par la Cour comme un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

30. *Pressos Compania Naviera SA c/ Belgique*<sup>20</sup> est une affaire un peu semblable, qui illustre aussi la portée du concept de propriété, ou de « biens ». Elle concernait aussi des créances en réparation. Dans ce cas, les requérants étaient des armateurs dont les navires étaient impliqués dans des collisions intervenues dans les eaux territoriales de la Belgique. Attribuant ces accidents à des fautes commises par des pilotes belges à bord des navires en question (dont l'Etat était responsable en vertu de la loi belge), les requérants intentèrent des actions contre l'Etat belge. Par une loi du 30 août 1988, le pouvoir législatif belge exclut en fait la

20 A332 (1995).

- responsabilité pour les dommages subis ou causés comme suite aux sinistres en question.
31. Les armateurs déposèrent plainte en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1, arguant que leur droit de propriété avait été violé. Selon l'Etat, les prétendues créances des requérants ne pouvaient passer pour des « biens » et aucune n'avait été constatée et liquidée par une décision judiciaire ayant force de chose jugée.
  32. La Cour européenne des Droits de l'Homme déclara que, bien que la notion de « biens » revête une signification autonome<sup>21</sup>, elle pouvait avoir égard au droit interne (belge) en vigueur. Il s'agissait en l'espèce d'un régime faisant naître les créances en réparation dès la survenance du dommage. Une créance de ce genre « **s'analy-sait en valeur patrimoniale** » et avait donc effectivement le caractère d'un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. En outre, compte tenu des décisions judiciaires préalables à la loi de 1998, les requérants pouvaient prétendre avoir une espérance légitime de voir statuer sur leurs créances conformément au droit commun de la responsabilité.
  33. La loi de 1988 avait entraîné une ingérence dans l'exercice des droits de propriété, car elle avait privé les requérants des droits qu'ils pouvaient faire valoir avant son adoption.
  34. Une autre affaire qui illustre la portée de l'article 1 du Protocole n° 1 est *Pine Valley*

*Developments Ltd c/ Irlande*<sup>22</sup>, dans laquelle la Cour européenne des Droits de l'Homme considéra que l'article 1 pouvait protéger l'**es-pérance légitime** de voir se concrétiser certaines conditions. Dans ce cas, les requérants avaient acheté un terrain en 1978, sur la base d'un certificat préalable d'urbanisme pour une construction industrielle. Ultérieurement, en 1982, la Cour suprême irlandaise annula l'octroi du certificat d'urbanisme préalable, pour excès de pouvoir et incompatibilité avec la législation pertinente. Les requérants considérèrent que la décision de la Cour suprême était contraire à leur droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

35. La Cour se posa d'abord la question de savoir si les requérants avaient jamais joui d'un droit à aménager le terrain en cause, droit auquel il aurait pu être porté atteinte en vertu de l'article 1, compte tenu de la décision de la Cour suprême, qui jugea nul et non avenu le certificat préalable en vertu de la législation irlandaise. La Cour répondit par l'affirmative, car lorsque Pine Valley acheta le terrain, elle se fonda sur le certificat, dûment consigné dans un registre public tenu à cette fin, et elle avait tout lieu de le présumer valide. Dans ces conditions, on « pêcherait par excès de formalisme » si l'on considérait que l'arrêt de la Cour suprême ne constituait pas une ingérence dans le droit de propriété des re-

21 C'est à dire qu'elle n'est pas tributaire des qualifications du droit interne de l'Etat en cause.

22 A222 (1991).

quéran<sup>23</sup>. Jusqu'à son prononcé, les requérants avaient pour le moins l'espérance légitime de pouvoir réaliser leur projet d'aménagement ; il fallait y voir, aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1, un élément de la propriété en question (c'est-à-dire la terre).

36. Dans l'affaire *Van Marle c/ Pays-Bas*<sup>24</sup>, la Cour européenne des Droits de l'Homme dut déterminer si une clientèle professionnelle pouvait être protégée en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1. Les requérants exerçaient des activités d'expert-comptable depuis quelques années, lorsqu'en 1972, une nouvelle loi fut adoptée qui exigeait leur immatriculation auprès d'une commission d'admission s'ils voulaient continuer à exercer. Ils sollicitèrent leur immatriculation mais leurs demandes furent rejetées en 1977. Ils se pourvurent alors devant la Commission de recours qui les débouta après leur comparution, au motif que leurs exposés avaient laissé à désirer et que leurs réponses aux questions ne révélaient pas une aptitude professionnelle suffisante. Les requérants considérèrent que les décisions de la commission de recours étaient contraires à l'article 1 du Protocole n° 1 car elles avaient diminué leurs revenus et la valeur de leur entreprise. Dès lors, ils avaient subi une ingérence dans l'exercice de leur droit au respect de leurs biens et une privation partielle de ceux-ci sans indemnité.

37. Pour l'Etat, au contraire, les requérants n'avaient pas de « biens » au sens de l'article 1. La Cour en décida cependant autrement, considérant que le droit invoqué par les requérants « pouvait être assimilé au droit de propriété » consacré à l'article 1. Grâce à leur travail, les intéressés avaient réussi à se constituer une **clientèle ; revêtant à beaucoup d'égards le caractère d'un droit privé, celle-ci s'analysait en une valeur patrimoniale, donc en un « bien »**.
38. En outre, le refus d'inscrire les requérants sur la liste des experts-comptables agréés avait profondément altéré les conditions de leurs activités professionnelles dont la portée avait été réduite. Leur revenus avaient baissé, ainsi que la valeur de leur clientèle et, plus généralement, de leur entreprise. Dès lors, il y avait eu ingérence dans le droit au respect de leurs biens.
39. *Tre Traktörer Aktiebolag c/ Suède* A159 (1989)<sup>25</sup> est un autre exemple de l'application de l'article 1 du Protocole n° 1 aux intérêts économiques liés à la gestion des entreprises. La requérante était une société anonyme suédoise (TTA), qui assumait la gestion d'un restaurant appelé « Le Cardinal » en 1980. Le restaurant s'était vu auparavant accorder une licence l'autorisant à servir de l'alcool. La gérante ayant par la suite fait l'objet d'une plainte de la part de services fiscaux, sa capacité de gérer le restaurant fut

23 Paragraphe 51.

24 A101 (1986).

25 A159 (1989).

- mise en doute. En juillet 1983, la préfecture du comté décida de révoquer la licence avec effet immédiat. La société prétendit avoir dû, en conséquence, fermer le restaurant dès le lendemain (fait contesté par le gouvernement). TTA se pourvut devant une autre autorité administrative, mais son recours fut rejeté, tout comme la demande d'indemnisation fondée sur le retrait de la licence adressée au gouvernement.
40. Les requérants saisirent la Cour européenne des Droits de l'Homme, invoquant l'article 6 et l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Selon l'Etat, une licence de débit de boissons ne saurait passer pour un « bien » au sens de l'article 1. La Cour, comme la Commission, estimèrent au contraire que les « **intérêts économiques liés** » à la gestion du restaurant **constituaient des « biens »** dans cette optique. Le maintien de la licence figurait parmi les conditions principales de la poursuite des activités de la requérante et son retrait eut des incidences négatives sur le fonds de commerce et la valeur du restaurant. Ledit retrait représentait donc une ingérence dans le droit de TTA au respect de ses biens.
41. La Cour rappela ensuite les trois normes de l'article 1. Elle considéra que, pour sérieuse qu'elle ait pu être, l'ingérence dénoncée ne relevait pas de la deuxième phrase du premier alinéa. La requérante ne pouvait plus exercer des activités de restauration dans « Le Cardinal », mais elle y conservait des intérêts économiques, à savoir le bail des locaux et les objets qu'ils renfermaient ; elle finit par les vendre en 1984. Il n'avait donc pas eu de privation de propriété au sens de la deuxième norme. En revanche, le retrait de la licence s'analysait en une mesure de réglementation de l'usage des biens, à examiner sous l'angle du deuxième alinéa de l'article 1.
42. L'approche consistant à considérer les intérêts commerciaux ou industriels comme des « biens » a aussi été retenue dans l'affaire récente *Iatridis c/ Grèce* (25 mars 1999). Dans cette affaire, M. K.N hérita en 1929 d'une propriété immobilière en Grèce sur laquelle il décida de construire un cinéma de plein air (après avoir obtenu l'autorisation nécessaire des autorités). Un différend surgit ensuite quant à la propriété du terrain sur lequel le cinéma était construit. L'Etat considérant qu'une partie du domaine lui appartenait, il se l'appropriait. Au décès de K.N, en 1976, ses héritiers furent cependant invités à payer des droits de succession sur le terrain en question. Le différend concernant la propriété se poursuivit et, en 1978, les héritiers louèrent le cinéma au requérant, qui le restaura entièrement. En 1989, les autorités ordonnèrent son éviction. L'arrêt d'expulsion fut exécuté de force et le cinéma donné au conseil municipal local.

43. Pour ce qui est de la question de savoir si le requérant détenait un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour rappela que la notion de « biens » dans l'article 1 avait une signification autonome qui ne se limitait certainement pas à la propriété de biens corporels ; certains autres droits et intérêts constituant des actifs pouvaient aussi passer pour des « droits de propriété » et donc pour des « biens » au sens de l'article 1<sup>26</sup>.
44. La Cour précisa qu'elle ne pouvait se substituer aux juridictions nationales et déterminer à qui appartenait le terrain, mais constata que le requérant avait exploité, en vertu d'un contrat de location en bonne et due forme, le cinéma pendant onze ans avant son expulsion sans avoir été inquiété par les autorités. Grâce à quoi, il s'était constitué une **clientèle s'analysant en une valeur patrimoniale**.
45. La Cour rappela ensuite les trois normes de l'article 1. Etant donné que le requérant n'était que simple locataire de son fonds de commerce, l'ingérence en question ne constituait ni une expropriation ni une réglementation de l'usage des biens, mais relevait de la première norme de l'article 1.
46. Dans l'affaire *Mellacher c/ Autriche*<sup>27</sup>, la Cour fut saisie d'un cas d'ingérence dans le droit contractuel d'un propriétaire à un loyer<sup>28</sup>. Les requérants étaient copropriétaires d'un immeuble sis à

Graz, en Autriche et dont ils louaient plusieurs appartements. Un système de contrôle des loyers était en place en Autriche depuis la première guerre mondiale, mais il ne s'appliquait pas, toutefois, aux maisons construites après 1917 ni à certains autres appartements. En 1981, une nouvelle loi sur les loyers fut introduite après un débat houleux, pour procéder à une réforme d'ensemble. Cette loi eut pour effet de réduire considérablement les loyers que les requérants étaient habilités à demander en vertu des baux existants. Les intéressés reprochèrent aux autorités d'avoir empiété sur leur liberté de contracter et de les avoir privés d'une partie substantielle de leurs revenus locatifs futurs. Les loyers avaient été fixés par contrat en vertu de la législation antérieure.

47. A n'en pas douter, les réductions pratiquées selon la loi de 1981 constituaient une ingérence dans la jouissance des droits que les requérants tiraient de leur qualité de propriétaires des biens loués. D'après les requérants, les réductions avaient un effet tel qu'on pouvait les assimiler à une expropriation de fait. Elles avaient, en tout état de cause, été privées de leur droit contractuel à toucher le loyer convenu. La Cour releva que les mesures incriminées ne s'analysaient ni en une expropriation formelle ni en une expropriation de fait, car il n'y avait pas eu transfert de la propriété des requérants et ils n'avaient pas été

26 Paragraphe 54.

27 A169 (1989).

28 Voir aussi requête n° 10741/84 *S c/ Royaume-Uni* (1984), pour laquelle la Commission a considéré que l'article 1 du Protocole n° 1 s'appliquait au bénéfice d'un accord restrictif et au droit à un loyer annuel.

- dépouillés du droit d'user de leurs biens, de les louer ou de les vendre. Lesdites mesures, qui les avaient privés sans conteste d'une partie de leurs revenus immobiliers, se ramenaient en l'occurrence à une réglementation de l'usage des biens.
48. Le **droit à une pension** peut aussi relever de la protection de l'article 1 du Protocole n° 1. Cette question fit l'objet d'une décision de la Commission européenne des Droits de l'Homme, requête n° 5849/72 *Müller c/ Autriche* (1995). M. Müller avait travaillé comme serrurier en Autriche et au Luxembourg pendant plusieurs années, contribuant à titre obligatoire et volontaire au régime d'assurance vieillesse de l'Etat. A l'issue d'un traité conclu entre l'Autriche et le Luxembourg, une partie de ses contributions ne put plus être comptabilisée pour calculer sa pension de base, mais seulement sa pension complémentaire. Dans ces conditions, lorsque M. Müller prit sa retraite en 1970, il ne put obtenir le montant de la pension qu'il escomptait. Il fit valoir que l'application du traité entraînait pour lui une violation de son droit de propriété en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1.
49. Examinant cet argument, la Commission européenne des Droits de l'Homme souligna que le droit à une pension vieillesse ne figure pas parmi les droits couverts par la Convention. Elle considéra, toutefois, que le versement de contributions obligatoires à une caisse de re-

traite pouvait créer un droit de propriété sur une partie de cette caisse et que ce droit pouvait être affecté par la façon dont la caisse répartissait ses actifs.

La Commission était aussi disposée à assumer, sans prendre de décision à cet égard, que les cotisations de retraite volontaires pouvaient également donner lieu à un droit protégé par l'article 1 du Protocole n° 1.

50. En fin de compte, la Commission rejeta la demande de M. Müller, considérant que si l'article 1 pouvait garantir à une personne le droit au versement d'une prestation, il ne pouvait être interprété comme habilitant cette personne à un montant donné. Cette décision est importante, toutefois, car elle montre que les droits à pension nés du versement de cotisations à une caisse de retraite pouvaient relever de la protection de l'article 1. Cela ne signifie pas, bien entendu, que l'article 1 du Protocole n° 1 garantit le droit à une pension de retraite ou à des prestations de sécurité sociale lorsque ces prestations ne sont pas prévues dans la législation nationale.

## La signification « autonome » de la notion de « bien »

51. Il importe de ne pas perdre de vue que, pour que l'article 1 du Protocole n° 1 puisse s'appli-

quer, il n'est pas nécessaire que la législation nationale reconnaisse l'intérêt pertinent comme un droit de propriété : la **notion de « biens » a une signification autonome** au sens de la Convention.

52. Cet aspect est parfaitement illustré par l'affaire *Tre Traktörer Aktiebolag c/ Suède*<sup>29</sup>, dans laquelle (comme on l'a indiqué plus haut) la Cour a reconnu que les intérêts économiques établis dans le cadre de la gestion d'une entreprise relevaient de la protection de l'article 1 du Protocole n° 1.
53. Cependant, pour invoquer la protection de l'article 1, un individu doit jouir d'un droit dans le cadre de la législation nationale, qui peut être considéré comme un droit de propriété du point de vue de la Convention. Ce point est illustré par la requête n° 111716/85 S c/ Royaume-Uni (1986), pour laquelle la Commission européenne des Droits de l'Homme conclut que l'occupation d'un bien sans un droit sanctionné par la loi n'était pas protégée par l'article 1 du Protocole n° 1.
54. Dans cette affaire, une femme avait vécu « maritalement » pendant de nombreuses années avec une autre femme. Cette autre femme était locataire d'un appartement de la ville, mais la requérante n'avait aucun titre légal sur la propriété ou la location. Au décès de sa partenaire – la locataire –, la requérante demanda aux

instances judiciaires anglaises que la location lui soit transférée, en tant que partenaire survivante du locataire. Le tribunal anglais compétent jugea toutefois que la loi ne permettait pas cela : seul l'époux survivant d'un couple hétérosexuel marié pouvait prétendre à un tel droit. Devant la Commission européenne des Droits de l'Homme, la requérante invoqua essentiellement l'article 8, mais elle se référa aussi à l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour rejeta d'emblée cette requête, notant que la requérante n'avait pas de droit contractuel et que le simple fait qu'elle ait vécu dans la maison ne signifiait pas qu'elle détenait un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

## Le droit d'acquérir une propriété à l'avenir n'est pas garanti

55. La protection de l'article 1 du Protocole n° 1 ne s'applique que lorsqu'il est possible de faire valoir un droit sur le bien concerné. **L'article 1 ne protège pas le droit d'acquérir un bien.**
56. Ce principe est illustré par l'affaire *Marckx c/ Belgique*<sup>30</sup>. Dans cette affaire, les requérantes (une mère et sa petite-fille) contestèrent les clauses du code civil belge sur l'illégitimité, notamment celles relatives au mode d'établissement de la filiation maternelle « naturelle », qui ne pouvait être établie

- 29 A159 (1989), paragraphe 53.
- 30 A31 (1979). Cf. *Inze c/ Autriche* A126 (1987). Dans cette affaire, le requérant était un enfant né hors mariage qui se plaignait de ne pas être autorisé à reprendre l'exploitation agricole de sa mère (en tant que fils aîné) comme il aurait pu le faire s'il avait été légitime. Il considérait qu'il y avait infraction à l'article 1 du Protocole n° 1, combiné avec l'article 14 de la Convention. L'Etat invoqua l'arrêt *Marckx* pour considérer que l'article 1 du Protocole n° 1 n'entraînait pas en jeu du tout. Mais la Cour rejeta cet argument, considérant qu'il fallait distinguer la présente cause de l'affaire *Marckx*, qui avait trait à un droit potentiel à hériter. En l'espèce, au contraire, le requérant avait déjà obtenu par voie de succession le droit à une part de l'exploitation agricole et se plaignait de ne pas avoir hérité autant qu'il aurait pu s'il avait été un enfant légitime.

que par un acte volontaire de reconnaissance, ainsi que l'existence de restrictions à la capacité de la mère de léguer et de restrictions à la capacité de l'enfant illégitime d'hériter. Ces éléments constituaient des violations de leur droit de propriété en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1 (combiné avec l'article 14)<sup>31</sup>. (D'autres revendications furent aussi présentées, en particulier en vertu de l'article 8.)<sup>32</sup>

57. La Cour européenne des Droits de l'Homme considéra que l'article 1 du Protocole n° 1 ne s'appliquait pas du tout à l'enfant, constatant que ce texte se bornait à consacrer le droit de chacun au respect de « ses » biens, qu'il ne valait par conséquent que pour des biens actuels et qu'il ne garantissait pas le droit d'en acquérir par voie de succession *ab intestat* ou de libéralités.
58. Le même principe fut appliqué pour la requête n° 8410/78 X c/ République fédérale d'Allemagne (1979). Dans cette affaire, le requérant était un notaire travaillant en Allemagne. Il mettait en cause une loi allemande qui l'obligeait à réduire ses honoraires pour la rédaction d'actes pour certains clients, comme les universités, les églises et d'autres organisations à but non lucratif. Le montant de la réduction était de 80 pour cent du montant qu'il avait précédemment été autorisé à appliquer en vertu des réglementations. Il demandait réparation, entre autres, en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1. La Com-

mission européenne des Droits de l'Homme expédia rapidement cette affaire. Elle considéra que le droit d'un notaire à des honoraires ne pouvait être considéré comme un bien que lorsque ce droit était lié à un tâche particulière, venait en contrepartie de services effectivement rendus et était fondé sur les réglementations existantes concernant les honoraires notariaux. La simple attente que les réglementations concernant les honoraires resteraient sans changement ne pouvait être considérée comme un droit de propriété.

## Les biens des entreprises

59. Les personnes physiques ne sont pas les seules à pouvoir bénéficier de la protection de l'article 1 du Protocole n° 1 ; les personnes morales entrent aussi dans le champ d'application de ce droit. Cela ressort clairement du libellé de l'article 1, qui fait référence « à toute personne physique ou morale » (italiques ajoutés).
60. Dans ces conditions, les entreprises peuvent alléguer d'infractions à leur droit de propriété. Mais les actionnaires ne peuvent généralement pas faire valoir de droit pour les dommages causés à une société. Le fait de « lever le voile social », ou de faire abstraction de la personnalité juridique d'une société, ne sera qu'exceptionnellement autorisé, par exemple lorsqu'une société ne peut de-

31 L'article 14 de la Convention interdit la discrimination pour ce qui est de la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention. Voir ci-après, paragraphes 163 et suivants.

32 L'article 8 de la Convention protège le droit au respect de la vie privée et familiale.

mander réparation par le biais de ses organes ou de ses liquidateurs.

61. Ce principe est illustré par *Agrotexim c/ Grèce*<sup>33</sup>. Dans cette affaire, les sociétés requérantes étaient les actionnaires d'une brasserie à Athènes. Confrontée à des difficultés financières, la brasserie souhaite réaménager deux de ses sites. Mais le conseil municipal d'Athènes décida d'adopter des mesures pour exproprier les terrains. La brasserie se déclara ensuite en faillite et des liquidateurs furent nommés. Les requérants saisirent la Commission européenne des Droits de l'Homme, considérant que les mesures d'expropriation constituaient une violation de l'article 1 du Protocole n° 1.
62. L'Etat considéra à titre préliminaire que les sociétés requérantes, en tant qu'actionnaires, n'étaient victimes d'aucune violation du droit de propriété de l'entreprise. La Commission estima qu'elles pouvaient être considérées comme des victimes, compte tenu en particulier du fait que l'ingérence dans les droits de la brasserie avait entraîné une baisse de la valeur de ses actions et avait donc diminué la valeur des participations des sociétés requérantes. Mais la Cour fit état de son désaccord. Elle s'opposa à l'idée qu'un actionnaire puisse de manière générale demander réparation pour violations des droits de propriété d'une société.

Selon elle, il était chose courante que des divergences d'opinion surgissent entre actionnaires d'une société anonyme ou entre eux et son conseil d'administration à propos d'une atteinte au droit au respect des biens de celle-ci. L'adoption du point de vue de la Commission risquerait de susciter – compte tenu des intérêts concurrents – des difficultés quant à la détermination de la personne habilitée à introduire une requête. Cela entraînerait, en outre, des problèmes considérables quant à l'épuisement des voies de recours internes<sup>34</sup>, car on pouvait estimer que dans la plupart des Etats membres les actionnaires n'ont en principe pas la possibilité d'intenter une action en réparation en cas de violations des droits de la société.

63. La Cour estima donc qu'il n'était justifié de « lever le voile social » que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il est clairement établi que la société se trouve dans l'impossibilité d'introduire une requête par l'intermédiaire de ses organes statutaires ou – en cas de liquidation – de ses liquidateurs. En l'espèce, il n'y avait aucune raison juridique empêchant les liquidateurs de faire valoir les droits de la société et rien ne permettait de penser qu'ils avaient failli à leurs devoirs. Les sociétés requérantes furent donc déboutées<sup>35</sup>.

33 A330-A (1995).

34 L'article 35 de la Convention stipule que la Cour européenne des Droits de l'Homme ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes.

35 L'affaire *Agrotexim c/ Grèce* va à l'encontre de certaines décisions antérieures de la Commission confirmant qu'un actionnaire majoritaire important pouvait être considéré comme une victime d'un dommage causé à la société, au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Voir requête n° 9266/81 *Yarrow c/ Royaume-Uni* (1983) et requête n° 1706/62 X c/ *Autriche* 21 CD 34 (1966).

36 A52 (1982). Voir ci-dessus, paragraphes 9 et suivants.

37 Pour un exemple d'un transfert formel de propriété en violation de la deuxième norme de l'article 1 du Protocole n° 1, voir le jugement de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Ex-Roi de Grèce et autres c/ Grèce*, 23 novembre 2000.

38 A52 (1982).

39 Pour un résumé des faits de cette affaire, voir ci-dessus les paragraphes 9 et suivants. Dans cette affaire, la Cour rejeta l'argument selon lequel la deuxième norme de l'article 1 du Protocole n° 1 s'appliquait, car il n'y avait pas de privation légale de propriété ni d'expropriation de fait, les requérants étant dans la pratique en mesure de vendre leurs biens, bien que cette vente fût rendue plus difficile par les mesures incriminées.

40 Voir aussi *James c/ Royaume-Uni* A98 (1986) paragraphe 38 ; *Hentrich c/ France* A296-A (1994), paragraphes 34-35.

41 *Affaire Starrett Housing Corporation et Gouvernement de la République islamique d'Iran* ; jugement avant dire droit de décembre 1983 par le tribunal Iran-Etats-Unis.

42 A260-B (1993).

### III. Les trois normes

64. *Nous avons vu que la Cour européenne des Droits de l'Homme a distingué trois normes dans l'article 1 du Protocole n° 1. Cette analyse a été présentée pour la première fois dans l'affaire Sporrong et Lönnroth c/ Suède<sup>36</sup> et a été répétée à plusieurs reprises dans des arrêts ultérieurs de la Cour. Les trois normes sont les suivantes :*

- 1) Principe du respect de la propriété (première phrase du premier alinéa) ;
  - 2) Privation de propriété (deuxième phrase du premier alinéa) ; et
  - 3) Réglementer l'usage (deuxième alinéa).
65. La deuxième et la troisième normes seront examinées en premier et la première norme ensuite.

### Deuxième norme

66. Afin de déterminer s'il y a **privation de propriété** au sens de la deuxième norme, il faut se demander non seulement s'il y a une expropria-

tion formelle ou un transfert de propriété<sup>37</sup>, mais aussi étudier les différents aspects de la situation pour voir s'il y a eu expropriation de fait.

67. Cela est bien illustré par l'affaire *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*<sup>38</sup>, concernant l'imposition de permis d'exproprier et d'interdictions de construire sur des propriétés situées à Stockholm (Suède)<sup>39</sup>, pour laquelle la Cour fit observer ce qui suit :

*En l'absence d'une expropriation formelle, c'est-à-dire d'un transfert de propriété, la Cour s'estime tenue de regarder au-delà des apparences et d'analyser les réalités de la situation litigieuse... La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs » ..., il importe de rechercher si ladite situation n'équivalait pas à une expropriation de fait, comme le prétendent les intéressés (paragraphe 63)<sup>40</sup>.*

68. Cette approche de la question de ce qu'est l'expropriation coïncide avec celle adoptée par le droit international général selon lequel :

*... les actions engagées par un Etat peuvent interférer avec les droits de propriété dans une telle mesure que ces droits sont rendus inutiles au point que l'on peut considérer qu'il y a expropriation, même si l'Etat prétend ne pas avoir exproprié et si le propriétaire initial détient toujours formellement le titre légal de propriété.<sup>41</sup> »*

69. L'affaire *Papamichalopoulos c/ Grèce* est une bonne illustration de mesures constituant une expropriation de fait<sup>42</sup>. Les requérants étaient propriétaires d'un terrain d'une grande superficie et

d'une grande valeur en Grèce. Ce terrain était bordé par une plage et, en 1963, les requérants obtinrent auprès de l'Office grec du tourisme un accord pour la construction sur le site d'un ensemble hôtelier. Mais par une loi d'août 1967, adoptée après l'établissement d'une dictature militaire en Grèce, le terrain des requérants (y compris la plage) fut cédé à la marine nationale. Les requérants cherchèrent bien entendu à récupérer le terrain mais n'y parvinrent pas. La marine nationale entreprit des travaux de construction d'une base navale sur le site ainsi que d'un lieu de villégiature pour officiers.

70. Malgré diverses actions devant les tribunaux grecs et certaines propositions présentées au nom de l'Etat tendant à ce que d'autres terrains soient donnés en remplacement aux requérants, ceux-ci n'avaient reçu aucune indemnité au début des années 90, lorsqu'ils décidèrent de saisir la Commission de Strasbourg.
71. Lors de son examen de l'affaire, la Cour européenne des Droits de l'Homme commença par noter que les griefs des intéressés avaient trait à une violation continue depuis 1967. Elle nota que l'occupation des terrains ne relevait pas de la réglementation de l'usage des biens de sorte que la troisième norme de l'article 1 ne s'appliquait pas. Pour ce qui est de la deuxième norme, il n'y avait jamais eu d'expropriation formelle, la propriété des terrains n'ayant pas

été transférée. Cependant, la Convention visant à sauvegarder des droits « concrets et pratiques », il importait de déterminer si la situation incriminée n'équivalait pas néanmoins à une expropriation de fait.

72. La Cour nota que la marine nationale avait en fait pris physiquement possession des biens des requérants et avait établi des constructions sur ce terrain. A partir de cette date, les requérants ne purent ni user de leurs biens, ni les vendre, ni les donner ni les hypothéquer. La Cour estima que la perte de toute disponibilité des terrains en cause, combinée avec l'échec des tentatives menées pour remédier à la situation incriminée, engendrait des conséquences assez graves pour que les intéressés aient subi une expropriation de fait incompatible avec le droit au respect de leurs biens<sup>43</sup>.
73. Ce principe a été appliqué plus récemment dans l'affaire *Brumarescu c/ Roumanie*<sup>44</sup>, dans laquelle la Cour européenne des Droits de l'Homme rappela que pour déterminer s'il y avait privation de biens au sens de la deuxième norme, il fallait regarder au-delà des apparences et analyser les réalités de la situation litigieuse.
74. Dans cette affaire, les parents du requérant construisirent une maison à Bucarest en 1930. En 1950, l'Etat prit possession de la maison en invoquant le décret de nationalisation. En 1973, l'Etat vendit à deux frères le logement

43 Il est intéressant de noter qu'après avoir considéré qu'il y avait bien expropriation de fait, la Cour ne poursuivit pas en se demandant si l'expropriation servait un objectif légitime et était proportionnée. Elle déclara simplement que l'expropriation de fait était « incompatible avec le droit des requérants au respect de leurs biens », sans doute parce qu'il n'y eut ni indemnité, ni autre mesure palliative.

44 28 octobre 1999 ; paragraphe 76.

45 Pour ce qui est de la question de la justification de l'ingérence dans le droit de propriété, la Cour observa qu'aucun motif justifiant la privation de propriété pour cause d'utilité publique n'avait été avancé par l'Etat. Elle nota en outre que le requérant s'était trouvé privé de la maison pendant quatre années sans avoir perçu d'indemnité reflétant la valeur réelle du bien. Il est intéressant de constater que, dans cette affaire, la Cour estima que le jugement du tribunal de première instance en Roumanie était un bien du requérant, au lieu

de déclarer que la propriété de la maison revenait au requérant et de considérer la maison elle-même comme un bien. Elle ne souhaitait peut-être pas en effet que l'on pense qu'elle revenait sur le jugement de la Cour suprême de la Roumanie.

46 A52 (1982). Voir ci-dessus, paragraphes 9 et suivants.

47 A222 (1991). Voir ci-dessus, paragraphe 34.

48 A169 (1989). Voir ci-dessus, paragraphes 46 et suivants.

49 Parmi les autres exemples figurent les affaires *AGOSI c/ Royaume-Uni* A108 (1986) (concernant la législation visant à contrôler l'importation illégale de pièces d'or) ; *Air Canada c/ Royaume-Uni* A316 A (1995) (concernant l'importation illégale de stupéfiants) ; *Inze c/ Autriche* A126 (1987) ; *Fredin c/ Suède* A192 (1991) ; *Vendittelli c/ Italie* A293-A (1994) ; *Spadea et Scalabrino c/ Italie* A315 B (1995) ; *Scollo c/ Italie* A315-C (1995) concernant la législation visant à réglementer le logement).

qu'ils occupaient jusqu'alors en tant que locataires. En 1993, le requérant saisit le tribunal roumain d'une action visant à faire constater la nullité de la nationalisation de la maison. L'intéressé fit valoir en effet qu'en vertu du décret en question les biens des salariés ne pouvaient être nationalisés et que ses parents étaient salariés au moment de la nationalisation. Le tribunal de première instance lui donna raison et ordonna aux autorités administratives de lui restituer la maison. Le requérant, installé dans la maison, commença à acquitter les taxes foncières correspondantes.

75. Mais le Procureur général, saisi par les frères auxquels un appartement dans la maison avait été précédemment cédé, forma en leur nom devant la Cour suprême de Justice un recours en annulation. La Cour suprême annula le jugement du tribunal de première instance et maintint que le requérant n'avait pas de droit sur la maison et que les frères pouvaient y demeurer.

76. Lorsque la Cour européenne des Droits de l'Homme fut saisie de cette affaire, elle maintint tout d'abord que le requérant avait un bien sous la forme du jugement du tribunal de première instance selon lequel la maison n'avait jamais été légalement nationalisée. Elle considéra ensuite que la décision de la Cour suprême constituait une violation du droit reconnu par ce jugement.

77. La Cour appliqua par ailleurs le principe selon lequel il fallait déterminer si, dans la réalité, le requérant avait été privé de ses biens et conclut qu'il l'avait été, c'est-à-dire que la deuxième norme s'appliquait. Elle constata que le requérant n'était plus en mesure d'utiliser du tout la maison<sup>45</sup>.

78. En l'absence d'un transfert formel de propriété, la question de savoir s'il y a ou non expropriation de fait est donc une question de degré.

## Troisième norme

79. La troisième norme (deuxième alinéa de l'article I du Protocole n° 1) s'applique lorsque l'ingérence dans le droit de propriété est voulue, ou fait partie d'un dispositif législatif dont l'objectif est de **réglementer l'usage du bien**.

80. Des exemples de l'application de la troisième norme ont été mentionnés plus haut. Il s'agit notamment de l'affaire *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*<sup>46</sup> (concernant l'interdiction de la construction sur un terrain) ; de l'affaire *Pine Valley Developments Ltd c/ Irlande*<sup>47</sup> (concernant l'aménagement urbain) et de l'affaire *Mellacher c/ Autriche*<sup>48</sup> (concernant la réglementation d'une propriété louée)<sup>49</sup>. D'autres exemples détaillés de l'application de cette norme seront donnés ci-après dans la section concernant la justification d'une ingérence dans le droit de propriété.

81. Les mesures visant à **assurer le paiement des**

**impôts ou d'autres cotisations ou des amendes** relèvent aussi du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. Un bon exemple de l'application de cet aspect de la troisième norme est l'affaire *Gasus Dossier-und Fordertechnik c/ Pays-Bas*<sup>50</sup>, dans laquelle une société allemande avait fourni des marchandises à une société néerlandaise à la condition que les marchandises livrées demeurent sa propriété jusqu'au règlement intégral de toutes les créances. Avant que les factures n'aient été acquittées, les biens de l'acheteur néerlandais furent saisis par les autorités fiscales néerlandaises pour couvrir des impôts non payés. Le vendeur allemand argua que la saisie des biens par les autorités néerlandaises constituait une violation de son droit de propriété au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour européenne des Droits de l'Homme considéra que le cas relevait de la troisième norme de l'article 1, la saisie des biens faisant partie du mécanisme mis en place par l'Etat pour récupérer des impôts. (Cette affaire est examinée plus en détail dans le paragraphe 129 ci-après).

## Première norme

82. La première norme de l'article 1 du Protocole n° 1 peut être décrite comme « une clause fourre-tout », c'est-à-dire qu'elle peut s'appliquer lorsqu'aucune des autres normes ne le peut. Elle

s'applique lorsqu'une mesure a pour effet d'enlever l'usage ou la jouissance d'un bien, mais ne peut être considérée comme une expropriation et ne vise pas à réglementer l'usage du bien.

83. Il a été considéré que la première norme s'appliquait pour ce qui est des permis d'exproprier dont avaient fait l'objet les biens des requérants dans l'affaire *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*<sup>51</sup>. Un autre exemple de l'application de la première norme est l'affaire *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c/ Grèce*<sup>52</sup>, dans laquelle la législation qui avait pour effet de rendre une sentence arbitrale en faveur des requérants nulle et non exécutoire n'a pas été prise en compte en vertu de la première norme de l'article 1<sup>53</sup>.

## Importance de l'analyse des trois normes

84. Pour déterminer s'il y a violation de l'article 1 du Protocole n° 1, il faut d'abord se demander si le requérant jouit d'un droit de propriété, ou d'un bien, au sens de l'article 1. Il faut ensuite voir s'il y a eu ingérence dans le droit de propriété et, enfin, préciser la nature de l'ingérence (c'est-à-dire laquelle des trois normes s'applique).

85. Cependant, il faut se souvenir que la Cour européenne des Droits de l'Homme a souligné, à maintes reprises, que les trois normes n'étaient pas dépourvues de rapports entre

- 50 A306-B (1995) paragraphe 59. Parmi les autres exemples figurent la requête n° 11036/84 *Svenska Management Gruppen c/ Suède* (1985) ; la requête n° 13013/87 *Wasa Liv Omsesidigt c/ Suède* (1988) pp. 195 199 ; *National Provincial Building Society et autres c/ Royaume-Uni* 1997-VII (1997), paragraphe 79.
- 51 A52 (1982). Voir ci-dessus, paragraphes 9 et suivants.
- 52 A301-B (1994), paragraphe 68. Voir aussi *Erkner et Hofauer c/ Autriche* A117 (1987), paragraphe 74 ; requête n° 7456/76 *Wiggins c/ Royaume-Uni* (1978), pp. 46-47 ; requête n° 7889/77, *Arrondelle c/ Royaume-Uni*, 19 DR 186 (1980).
- 53 Voir ci-dessus, paragraphes 28 et suivants pour un examen plus détaillé de cette affaire.

elles : la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété et doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première. Voir, par exemple, au paragraphe 42, l'affaire *Mellacher c/ Autriche*<sup>54</sup>, concernant la législation sur le contrôle des loyers<sup>55</sup>.

86. Voir aussi l'affaire *Beyeler c/ Italie*<sup>56</sup> dans laquelle la Cour européenne des Droits de l'Homme souligna que la situation visée à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 ne constituait qu'un cas particulier d'atteinte au droit au respect des biens, garanti par la norme générale énoncée à la première phrase.
87. Cette affaire concernait un tableau de Van Gogh et les faits étaient extrêmement complexes. Un différend avait surgi concernant le droit de propriété du requérant sur l'œuvre. Celle-ci avait été acquise par l'Etat dans l'exercice de son droit de préemption et sur la base de son intérêt historique et artis-

tique. La Cour détermina que les opérations du requérant concernant la peinture au cours d'une certaine période de temps étaient de nature telle qu'il devait être considéré comme détenant un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Cependant, la Cour ne considéra pas effectivement que le requérant était propriétaire de l'œuvre.

88. La Cour examina ensuite la nature de l'atteinte au droit de propriété du requérant et précisa que « en raison de sa complexité, en fait comme en droit, la situation ne pouvait être classée dans une catégorie précise » (paragraphe 106). Le requérant considérait que la deuxième norme s'appliquait, mais la Cour, notant que la situation visée dans la deuxième phrase ne constituait qu'un cas particulier d'atteinte au droit au respect des biens, garanti par la norme générale énoncée à la première phrase de l'article 1, estima devoir examiner la situation dénoncée à la lumière de la norme générale<sup>57</sup>.

54 A169 (1989).

55 Voir ci-dessus, paragraphes 46 et suivants pour un examen plus détaillé de cette affaire.

56 5 janvier 2000, paragraphe 98.

57 En raison de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour conclut que le requérant avait supporté « une charge disproportionnée et excessive » et que, dès lors, il y avait eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 122).

## IV. Justification d'une ingérence dans le droit de propriété

### Cause d'utilité publique ou intérêt général

89. Comme mentionné plus haut, toute ingérence dans le droit de propriété ne peut se justifier que s'il s'agit de servir une **cause d'utilité publique ou l'intérêt général**. L'obligation selon laquelle l'expropriation d'un bien (ou sa privation) doit être dans l'intérêt « public » est expressément mentionnée dans la deuxième phrase de l'article 1 du Protocole n° 1. La troisième norme fait expressément référence à l'intérêt « général ». Cependant, toute ingérence

dans le droit de propriété, quelle que soit la norme qui s'applique, doit satisfaire à l'obligation de légitimité de la cause d'utilité publique (ou de l'intérêt général).

90. L'une des premières affaires dans lesquelles cette obligation a été prise en compte est *James c/ Royaume-Uni*<sup>58</sup>. Les requérants étaient des administrateurs fiduciaires (*trustees*) agissant conformément au testament du Duc de Westminster, qui possédait 2 000 maisons dans un quartier très recherché de Londres. Les requérants se plaignaient que les biens en question avaient perdu une grande partie de leur valeur suite à la mise en œuvre d'une loi, la *Leasehold Reform Act* de 1967, qui conférait au preneur demeurant dans une maison en vertu d'un bail le droit d'obtenir la cession obligatoire de la propriété à un prix inférieur à celui du marché. La loi de 1967 ne s'appliquait qu'aux baux de longue durée, c'est-à-dire d'au moins 21 ans. Le loyer annuel devait aussi être bas. Obligé de vendre en vertu de la loi à quelque 80 locataires de propriétés appartenant au domaine résidentiel de Londres qui ont exercé leur droit, le domaine du Duc de Westminster perdit 2 millions de livres environ, par rapport à la valeur marchande.
91. Examinant la plainte en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour européenne des Droits de l'Homme fit d'abord mention de l'analyse du point de vue des trois normes dans l'affaire

58 A98 (1986), paragraphe 46.

- 59 A52 (1982), voir ci-dessus, paragraphes 9 et suivants.
- 60 La doctrine de la marge d'appréciation de l'Etat s'applique généralement aux dispositions de la Convention. Voir, par exemple *Handyside c/ Royaume-Uni* (A 24 (1976), paragraphe 48, pour laquelle la Cour releva que : « le mécanisme de protection instauré par la Convention revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme. La Convention confie en premier lieu à chacun des Etats contractants le soin d'assurer la jouissance des droits et libertés qu'elle consacre. Les institutions créées par elle y contribuent de leur côté, mais elles n'entrent en jeu que par la voie contentieuse et après épuisement des voies de recours internes. »
- 61 A52 (1982), paragraphes 69 et 73. Voir ci-dessus, paragraphes 9 et suivants.

- Sporrong et Lönnroth c/ Suède*<sup>59</sup>. La Cour considéra que les requérants avaient été privés de leurs biens au sens de la deuxième norme (bien que le transfert de propriété ne se soit pas fait en faveur de l'Etat mais en faveur d'autres individus privés).
92. S'agissant de la question de savoir si la privation des biens pouvait être justifiée par l'Etat, les requérants avancèrent que le critère de l'utilité publique ne se trouvait pas respecté car cette privation n'avait pas été opérée au bénéfice de l'ensemble de la communauté. Les requérants estimaient que le transfert de propriété d'un particulier à un autre ne saurait jamais répondre à l'« utilité publique ». Mais la Cour estima, au contraire, que le transfert obligatoire de propriété d'un particulier à un autre pouvait constituer un objectif légitime d'intérêt public.
93. La Cour ajouta qu'une privation de propriété opérée au titre d'une politique de justice sociale pouvait parfaitement être considérée comme étant dans l'intérêt public. Dans sa décision, la Cour reconnut qu'elle ne suivait pas l'approche du droit interne de plusieurs Etats contractants s'agissant de l'expropriation.
94. Elle prononça ensuite une déclaration importante sur le principe de la marge d'« appréciation » de l'Etat<sup>60</sup>. Cette déclaration constitue la base, avec la décision dans l'affaire *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*<sup>61</sup>, de tout examen de ce que constitue une ingérence

justifiée dans le droit de propriété :  
*Grâce à leur connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'« utilité publique ». Dans le système de protection créé par la Convention, il leur échoit par conséquent de se prononcer les premières tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public justifiant des privations de propriété que sur les mesures à prendre pour le résoudre... Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation, comme en d'autres domaines où s'étendent les garanties de la Convention.*

De plus, la notion d'« utilité publique » est ample par nature. En particulier, la décision d'adopter des lois portant privation de propriété implique d'ordinaire, comme le releva la Commission, l'examen de questions politiques, économiques et sociales sur lesquelles de profondes divergences d'opinions peuvent apparaître dans un Etat démocratique. Estimant normal que le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale, la Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique » sauf si son jugement **se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable**. En d'autres termes, elle ne saurait substituer sa propre appréciation à celle des autorités nationales, mais elle **doit contrôler au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 les mesures li-**

**tigieuses et, à cette fin, étudier les faits** à la lumière desquels les autorités ont agi. (paragraphe 46) (gras ajouté).

95. La Cour considéra aussi que la loi de réforme des baux de 1967 – qui visait une plus grande justice sociale dans le domaine du logement – avait un objectif légitime d'intérêt public.
96. La Cour fit ensuite référence à l'obligation de proportionnalité, citant *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*<sup>62</sup> et au critère permettant de déterminer si un juste équilibre avait été ménagé entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de protection des droits fondamentaux de l'individu. Les requérants invoquèrent le fait que les autres Etats<sup>63</sup> n'appliquaient apparemment pas de mesures aussi draconiennes. Ils avancèrent que, pour être proportionnées, les mesures devaient être nécessaires, en ce sens qu'il ne devait pas y avoir d'autres options. Cependant, la Cour rejeta cet argument. Ce n'était pas à elle de déterminer si la loi de réforme des baux de 1967 constituait la meilleure solution au problème.
97. La Cour examina aussi la question de l'indemnisation et conclut avec la Commission que l'article 1, bien que silencieux en la matière, exige implicitement, en règle générale, le versement d'une compensation en cas d'expropriation<sup>64</sup>. La Cour constata que, dans les systèmes juridiques des Etats contractants, une privation de propriété ne se justifie pas sans le paiement d'une indemnité,

sous réserve de circonstances exceptionnelles : autrement, la protection du droit de propriété serait dans une large mesure « illusoire et inefficace ». Quant au niveau de l'indemnisation, la Cour estima que, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constituait d'ordinaire une atteinte excessive. Cependant, l'article 1 ne garantit pas le droit à une compensation intégrale dans tous les cas :

*des objectifs légitimes d'« utilité publique », tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale, peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande*<sup>65</sup>.

98. La Cour considéra également que l'exigence de juste équilibre avait été respectée dans ce cas, bien que le domaine du Duc de Westminster ne fût indemnisé à la pleine valeur marchande des immeubles rachetés par les locataires. La Cour nota que le preneur avait remboursé à peu près la valeur du terrain mais rien pour le bâtiment. Cela favorisait de toute évidence les preneurs, mais en raison de l'argent dépensé à l'origine en capital, puis investi au fil des années pour réaliser réparer, entretenir et embellir la maison, les preneurs ou leurs prédécesseurs avaient en fait déjà payé le bien. En conséquence, il n'y avait pas eu de violation de l'article 1 du Protocole n° 1.
99. L'affaire *James c/ Royaume-Uni*<sup>66</sup> illustre la

62 Ibid.

63 C'est-à-dire les Parties à la Convention.

64 Pour ce qui est de l'obligation de proportionnalité et, en particulier, d'indemnisation, voir également ci-après les paragraphes 124 et suivants.

65 Paragraphe 54.

66 A 98 (1986).

grande marge d'appréciation que les organes de Strasbourg ont été prêts à accorder aux autorités nationales pour déterminer à la fois si une ingérence dans le droit propriété sert une cause légitime d'utilité publique et si cette ingérence n'est pas excessive par rapport à l'objectif. Cet arrêt précise également, toutefois, que la Cour a un rôle à jouer en étudiant les faits et en déterminant si cette marge a été dépassée par l'Etat. Comme indiqué plus haut, et en particulier ces dernières années, la Cour européenne des Droits de l'Homme a considéré, dans bon nombre de cas, que la marge avait été dépassée<sup>67</sup>.

100. Un exemple plus récent de l'examen par la Cour de la question de savoir si une ingérence dans un droit de propriété servait une cause légitime d'utilité publique est l'affaire *Scollo c/ Italie*<sup>68</sup>. Dans cette affaire, le requérant avait acheté un appartement résidentiel à Rome en juin 1982 qui avait été occupé par un locataire. Le requérant informa le locataire en janvier 1983 de sa volonté de résilier le bail, mais il dut lui intimer l'ordre de quitter l'appartement, en faisant valoir qu'il (le requérant) était invalide à 71 pour cent, qu'il était au chômage et diabétique et qu'il avait besoin du logement. En outre, le locataire ne payait plus l'intégralité du loyer. Le juge d'instance homologua un arrêté d'expulsion en avril 1983. Cependant, l'exécution des mesures

d'expulsion ayant été suspendu et différé dans le cadre d'une politique de l'Etat de prorogation des baux en cours, cet arrêté fut suspendu à quatre reprises en application du décret législatif correspondant. Finalement, le locataire quitta l'appartement de son plein gré en janvier 1995, soit 11 ans et 10 mois après que le requérant eut entamé son action.

101. Le requérant invoqua une atteinte à son droit au respect de ses biens. Lorsque la Cour européenne des Droits de l'Homme fut saisie de la question, elle examina tout d'abord l'application des trois normes de l'article 1. Elle nota qu'il n'y avait eu, en l'espèce, ni transfert de propriété ni, contrairement à ce qu'affirmait le requérant, expropriation de fait. A tout moment, le requérant avait gardé la possibilité d'aliéner son bien et avait perçu un loyer – l'intégralité du montant jusqu'à octobre 1987 et une partie seulement entre novembre 1987 et février 1990. L'application des mesures litigieuses ayant entraîné le maintien du locataire dans l'appartement, elle s'analysait, à n'en pas douter, en une réglementation de l'usage des biens. Dès lors, le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 jouait en l'occurrence.
102. La Cour fit référence au fait que le second alinéa de l'article 1 laissait aux Etats le droit d'adopter les lois qu'ils jugeaient nécessaires pour régler l'usage des biens conformément à l'inté-

67 Voir ci-dessus, paragraphes 4 et suivants.

68 A315-C (1995), paragraphe 32.

rêt général. Pareilles lois étaient particulièrement fréquentes dans le domaine du logement, qui occupait une place centrale dans les politiques sociales et économiques de nos sociétés modernes. Dans la mise en œuvre de telles politiques, le législateur devait jouir d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public appelant une réglementation que sur le choix des modalités d'application de cette dernière. La Cour répéta<sup>69</sup> qu'elle respecterait la manière dont le législateur concevait les impératifs de l'intérêt général, sauf si son jugement se révélait manifestement dépourvu de base raisonnable.

103. Le requérant contesta la légitimité du but des lois en cause ; en substance, l'absence d'une politique efficace de l'Etat défendeur en matière de logement l'avait privé de son droit de disposer de son appartement en privilégiant exclusivement l'intérêt du locataire. Le gouvernement aurait été malvenu à justifier les mesures législatives d'urgence en faisant appel à l'intérêt général.
104. La Cour observa, toutefois, que les mesures législatives ayant suspendu les expulsions durant la période 1984-1998 obéissaient à la nécessité de faire face au grand nombre de baux venant à échéance en 1982 et en 1983 ainsi qu'au souci de permettre aux locataires concernés de se reloger dans des conditions adéquates ou d'obtenir des logements so-

ciaux. Procéder simultanément à toutes les expulsions aurait sans nul doute, de l'avis de la Cour, entraîné d'importantes tensions sociales et mis en danger l'ordre public. En conclusion, la législation contestée poursuivait un but légitime conforme à l'intérêt général, comme le veut le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

105. Pour ce qui est de la proportionnalité de l'ingérence, la Cour fit observer qu'une mesure d'ingérence devait ménager un juste équilibre et qu'il devait exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé<sup>70</sup>.
106. Le requérant trouvait disproportionnée l'ingérence en question. Il souligna sa qualité de petit propriétaire désireux d'occuper son propre appartement pour y loger sa famille. Il avait été obligé de s'endetter pour acheter un autre appartement. L'Etat, pour sa part, invoqua l'exceptionnelle crise du logement que connaissait l'Italie à l'époque.
107. La Cour nota que la crise du logement constituait un phénomène quasi universel pour les sociétés modernes. Pour déterminer si les dispositions incriminées étaient proportionnées au but poursuivi – protéger les intérêts des locataires à faibles revenus et éviter tout risque de trouble de l'ordre public – la Cour estima qu'il y avait lieu de rechercher si, en l'espèce, le trai-

69 Voir *James c/ Royaume-Uni* A 98 (1986), paragraphe 46 ; paragraphe 99 plus haut.

70 Paragraphe 32.

71 Pour un autre exemple d'un argument non retenu selon laquelle une mesure législative ayant pour effet de priver le requérant de son bien ne servait pas un objectif légitime d'intérêt public, voir l'affaire *Ex-Roi de Grèce et autres c/ Grèce* (23 novembre 2000). Les requérants eurent toutefois eu gain de cause pour ce qui est de leur argument selon lequel l'expropriation de l'ensemble de leurs biens en Grèce sans indemnisation était disproportionnée et la Cour considéra en conséquence qu'il y avait violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

tement réservé au locataire avait permis le maintien de l'équilibre entre les intérêts en cause. La Cour nota que le requérant avait bien indiqué aux autorités qu'il avait besoin du logement, qu'il n'avait pas d'emploi et qu'il était invalide. Les autorités ne donnèrent aucune suite à ces requêtes. Bien qu'en l'occurrence les conditions légales pouvant permettre l'exécution de l'expulsion pendant la période suspension de cette procédure se trouvaient remplies, le requérant ne récupéra son appartement que grâce au départ spontané du locataire. La Cour nota aussi qu'il avait dû non seulement acheter un autre appartement, mais aussi entamer un procès visant à régler le problème des loyers partiellement impayés. Au total, la restriction subie par le requérant à l'usage de son appartement était contraire à l'exigence de proportionnalité et constituait une violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

108. Ainsi l'affaire *Scollo c/ Italie* illustre la défense, sans succès, de l'absence de légitimité des mesures litigieuses du point de vue de l'utilité publique. Le requérant a cependant obtenu gain de cause concernant son argument selon lequel, même si l'objectif était légitime, les moyens choisis pour l'atteindre étaient disproportionnés<sup>71</sup>.

72 Voir paragraphe 105.

73 *James c/ Royaume-Uni* A98 (1986), paragraphe 50 ; et *Lithgow c/ Royaume-Uni* A102 (1986), paragraphe 120.

74 *Sporrong et Lönnroth c/ Suède* A52 (1982), paragraphes 69, 73 ; *Tre Traktörer Aktiebolag c/ Suède* A159 (1989) ; paragraphe 9 ; *Hentrich c/ France* A296-A (1994), paragraphes 45-49 ; *Les Saints Monastères c/ Grèce* A301-A (1994) ; *Air Canada c/ Royaume-Uni* A316-A (1995), paragraphe 29.

75 A108 (1986), paragraphe 52.

## Proportionnalité

109. Comme indiqué plus haut<sup>72</sup>, pour qu'une ingérence dans un droit de propriété soit admissible, elle doit non seulement servir un objectif légitime d'utilité publique, mais doit aussi exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé<sup>73</sup>. Un juste équilibre doit aussi être ménagé entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de protection des droits fondamentaux de l'individu, la recherche d'un tel équilibre étant inhérente à l'ensemble de la Convention<sup>74</sup>. Il s'agit vraisemblablement d'un aspect crucial dans la plupart des affaires.

110. Un bon exemple de l'application du critère de proportionnalité dans la pratique est l'affaire *AGOSI c/ Royaume-Uni*<sup>75</sup>. La requérante était une société allemande, AGOSI, s'occupant surtout de la fonte des métaux précieux, mais se livrant aussi à l'époque considérée au commerce de pièces d'or et d'argent. Un samedi après-midi, M. X et M. Y se rendirent à l'usine de la requérante en Allemagne et demandèrent à acheter sur-le-champ 1 500 kruegerrands, pièces d'or frappées en Afrique du Sud. Ces pièces avaient une valeur de 120 000 livres. Le marché fut conclu et les pièces chargées dans une voiture immatriculée au Royaume-Uni. Un chèque tiré sur une banque an-

glaise, et non garanti, fut accepté en paiement. AGOSI mit le chèque en recouvrement, mais il ne fut pas honoré. Une clause du contrat précisait que la société demeurerait propriétaire jusqu'au paiement intégral.

111. Dans l'intervalle, les acheteurs essayèrent d'introduire en fraude les pièces au Royaume-Uni en les cachant dans la roue de secours de leur véhicule. Les pièces furent découvertes et saisies par les autorités douanières britanniques. Quelques mois auparavant, le ministère du Commerce et de l'Industrie avait prohibé l'importation des pièces d'or. Les acheteurs des pièces, M. X et M. Y, se virent inculper au Royaume-Uni, d'importation frauduleuse de pièces en or.
112. Peu après, AGOSI demanda aux douanes de lui restituer les kruegerrands, en invoquant sa qualité de propriétaire légitime et de victime d'une escroquerie. Les autorités douanières refusèrent de restituer les pièces. M. X et M. Y furent reconnus coupables par un tribunal pénal. Même à l'issue de la procédure pénale, les pièces ne furent pas restituées à AGOSI par les autorités douanières. La société engagea sans succès des poursuites devant les tribunaux anglais.
113. Devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, AGOSI mit en cause, entre autres, le refus des inspecteurs des douanes de restituer les pièces. La société estimait qu'elle en était le propriétaire légitime et n'avait commis aucun

manquement et qu'elle n'avait pas pu en outre faire valoir ses droits devant les tribunaux anglais. La Cour nota que la confiscation des pièces constituait de toute évidence une ingérence dans la jouissance du droit de la requérante au respect de ses biens, protégé par la première phrase de l'article 1 ; la chose ne prêta pas à discussion. Il y eut lieu ensuite de déterminer si le texte applicable en l'espèce était la seconde phrase du premier alinéa ou la deuxième phrase. La Cour observa que l'interdiction d'importer des pièces d'or au Royaume-Uni s'analysait à n'en pas douter en une réglementation de l'usage de biens. La saisie des pièces découlait de cette prohibition. La Cour nota également que cette confiscation entraînait certes une privation de propriété, mais qu'en l'occurrence celle-ci relevait de la réglementation de l'usage, au Royaume-Uni, de pièces d'or telles que les kruegerrands. Dès lors s'appliquait en l'espèce le second alinéa, ou la troisième norme, qui concerne la réglementation de l'usage.

114. Pour ce qui est de la question de savoir si les mesures pouvaient être justifiées, la Cour nota que l'interdiction d'importer des kruegerrands se conciliait sans conteste avec l'article 1 du Protocole n° 1. Elle servait un objectif légitime d'utilité publique. Il incombait, toutefois, à la Cour de déterminer s'il existait un rapport rai-

sonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En somme, il lui fallait rechercher si le juste équilibre requis avait été respecté. Elle observa ce qui suit :

*L'Etat jouit d'une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause* (paragraphe 52).

115. La Cour nota que les principes généraux de droit communs aux Etats contractants autorisaient, en règle générale, la confiscation des marchandises passées en contrebande. AGOSI considéra (rejointe en cela par la Commission) que tel n'était pas le cas lorsque le propriétaire était « innocent ». La Cour nota que la recherche d'un juste équilibre dépendait de maints facteurs et que parmi les circonstances à considérer figuraient l'attitude du propriétaire (à l'égard de la contrebande) et notamment le **degré de faute ou de prudence** dont il avait fait preuve. (La Cour fit aussi observer qu'il n'y avait pas de pratique commune dans les Etats contractants pour ce qui est de la prise en compte de la faute dans la confiscation.)
116. Dès lors, la Cour devait rechercher, nonobstant le silence de l'article 1 en la matière, si les procédures applicables en l'espèce avaient permis, entre autres, d'avoir raisonnablement égard au degré de faute ou de prudence de la requérante

et **si elles avaient offert à cette société une occasion adéquate d'exposer sa cause** aux autorités responsables. Après avoir examiné la procédure judiciaire anglaise, la Cour estima qu'elle suffisait pour satisfaire à l'article 1 du Protocole n° 1. En conséquence, il n'y avait pas eu violation du droit de propriété d'AGOSI.

117. Un autre exemple de l'application du principe de proportionnalité et de la grande marge d'appréciation laissée à l'Etat dans certaines arrêts de la Cour est l'affaire *Mellacher c/ Autriche*<sup>76</sup>. Comme indiqué plus haut<sup>77</sup>, cette affaire concernait les copropriétaires d'un immeuble dont ils louaient plusieurs appartements. Les requérants considérèrent que la législation autrichienne sur le contrôle des loyers constituait une atteinte à leurs droits de propriété, garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 car elle interférait avec leurs droits contractuels à recevoir un loyer. La Cour considéra que l'article 1 s'appliquait et qu'il y avait bien une ingérence avec le droit de propriété des requérants au sens de la deuxième norme, la réglementation de l'usage.
118. Pour ce qui est de la question de la justification, les requérants contestaient la légitimité du but de la loi sur les loyers de 1981. A leur avis, elle ne tendait pas à corriger une injustice sociale, mais visait à une redistribution des biens immobiliers. Si les requérants ne doutaient pas que des mesures appropriées puissent être prises

76 A169 (1989), paragraphe 48.

77 Voir ci-dessus, paragraphes 46 et suivants.

lorsque la situation l'exigeait, ils n'iaient en revanche l'existence de tout problème appelant pareille intervention de l'Etat. Ils mentionnèrent la période d'essor économique traversée par l'Autriche entre 1967 et 1981 et soutinrent, statistiques à l'appui, que des logements étaient disponibles. D'ailleurs, la loi ne recueillit pas, au moment de son adoption, l'adhésion de deux des trois partis politiques représentant la majorité de la population ; elle cherchait à satisfaire une partie de l'électorat du gouvernement socialiste alors au pouvoir. A leurs yeux, la loi de 1981 ne pouvait passer pour conforme à l'intérêt général.

119. La Cour européenne des Droits de l'Homme examina l'exposé des motifs soumis au Parlement autrichien par le gouvernement lorsque la législation fut introduite. Celui faisait état de la nécessité de réduire les écarts excessifs entre loyers d'appartements équivalents. La loi visait en outre à faciliter aux personnes de condition modeste l'accès à des logements de prix raisonnable. La Cour estima que les explications fournies n'étaient pas telles qu'on pouvait les qualifier de manifestation déraisonnables. La loi servait donc un objectif légitime d'intérêt général.
120. Pour ce qui est de l'exigence de proportionnalité, la Cour rappela le critère du juste équilibre. Les requérants avancèrent que la loi constituait une incitation législative à ne pas respecter les

termes d'un bail valablement conclu et portait ainsi atteinte au principe de la liberté des contrats. La Cour nota, toutefois, que pour réformer la législation sociale, en particulier quant au contrôle des loyers, le législateur devait pouvoir prendre, afin d'atteindre le but qu'il s'était fixé, des mesures touchant à l'exécution future de contrats déjà conclus. Elle déclara aussi que l'existence éventuelle de solutions de rechange ne rendait pas à elle seule injustifiée la législation en cause. Tant que le législateur ne dépassait pas les limites de sa marge d'appréciation, la Cour n'avait pas à dire s'il avait choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s'il aurait dû exercer son pouvoir différemment.

121. Les requérants mentionnèrent le fait que la loi de 1981 avait eu pour effet de réduire leur loyer de quelque 80 pour cent dans deux cas et de 22 pour cent dans un autre. La Commission avait estimé que ce degré d'ingérence était injustifiable. D'après l'Etat, même réduits, les loyers étaient à peu près au niveau des loyers appliqués dans d'autres immeubles comparables. La Cour conclut que l'exigence de juste équilibre était satisfaite. Elle prit en compte, entre autres, le fait que les propriétaires étaient encore en mesure de se décharger de certains frais sur les locataires, notamment les frais d'assurance, et qu'ils pouvaient exiger des locataires qu'ils contribuent aux travaux d'entretien. La loi

contenait aussi des dispositions transitoires autorisant les propriétaires à percevoir, en vertu des contrats existants, un loyer de 50 pour cent supérieur à celui qu'ils auraient pu demander au titre d'un nouveau bail. Il n'y avait donc pas de violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

122. L'affaire *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreas c/ Grèce*<sup>78</sup> a aussi été mentionnée plus haut<sup>79</sup>. Dans cette affaire concernant une sentence arbitrale qui avait été rendue non valide et dépourvue d'effets exécutoires par la législation, la Cour estima que l'ingérence ne constituait ni une expropriation ni une réglementation de l'usage des biens, mais relevait de la première phrase de l'article 1.
123. La Cour dut dès lors rechercher si un juste équilibre avait été maintenu. Selon l'Etat, la mesure en question faisait partie d'un ensemble de dispositions visant à purifier la vie publique de l'opprobre lié au régime militaire ainsi qu'à affirmer le pouvoir et la volonté du peuple grec de défendre les institutions démocratiques. Les griefs des requérants tiraient leur origine d'un contrat de faveur préjudiciable à l'économie nationale, qui tendait à soutenir le régime dictatorial. Les requérants estimèrent qu'il ne serait pas équitable que toute relation juridique nouée avec un régime dictatorial pût passer pour non valable à la fin de celui-ci.
124. La Cour ne douta pas de la nécessité pour l'Etat

de mettre fin à un contrat qu'il jugeait préjudiciable à ses intérêts économiques. Le droit public international bien établi reconnaissait d'ailleurs à tout Etat un pouvoir souverain pour résilier, moyennant compensation, un contrat conclu avec des particuliers. Toutefois, la résiliation unilatérale d'un contrat restait sans effet à l'égard de certaines clauses essentielles de celui-ci, telle la clause d'arbitrage. Autrement, il serait possible à l'une des parties d'échapper à la juridiction dans un différend pour lequel l'arbitrage avait précisément été prévu. La Cour releva aussi que l'Etat avait lui-même voulu la procédure d'arbitrage aux conséquences de laquelle il avait cherché ensuite à se soustraire. En conséquence, en déclarant nulle la sentence arbitrale, le législateur avait rompu l'exigence de juste équilibre. Il y avait donc violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

125. L'affaire *Pressos Compania Naviera SA c/ Belgique*<sup>80</sup> est un autre exemple d'un Etat dépassant les limites de sa marge d'appréciation. Comme indiqué plus haut<sup>81</sup>, dans cette affaire, plusieurs armateurs, dont les navires avaient été impliqués dans des collisions dans les eaux territoriales de la Belgique, intentèrent des actions pour dommages-intérêts en invoquant la négligence des pilotes sous la responsabilité de l'Etat belge. Après la survenue des sinistres, l'Etat adopta une loi éliminant toute possibilité d'indemnisa-

78 A301-B (1994), paragraphe 74.

79 Voir ci-dessus, paragraphes 28 et suivants.

80 A332 (1995), paragraphe 38.

81 Voir plus haut, paragraphes 30 et suivants.

tion dans les circonstances visées. La Cour considéra que les créances en réparation des requérants étaient des biens et qu'il y avait donc eu ingérence dans leurs droits au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

126. L'Etat insista sur la nécessité dans laquelle il se trouvait de préserver ses intérêts budgétaires, de rétablir la sécurité juridique dans le domaine de la responsabilité et d'harmoniser la législation belge en la matière avec celle des pays voisins et spécialement les Pays-Bas. La Cour rappela que, dans le système de la Convention, c'était aux autorités nationales qu'il appartenait de se prononcer les premières tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public justifiant des privations de propriété que sur les mesures à prendre pour les résoudre. La notion d'intérêt public était ample par nature, de sorte que l'Etat disposait d'une importance marge d'appréciation.
127. Pour ce qui est de la proportionnalité, la Cour fit référence au critère du juste équilibre et nota qu'il y avait lieu de prendre en considération dans cette optique les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. Elle considéra aussi que, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constituait normalement une atteinte excessive et ne saurait se justifier que dans des circonstances exceptionnelles. En l'espèce, la loi de 1988 avait supprimé,

avec effet rétroactif, les créances en réparation, de montants très élevés, que les victimes des accidents auraient pu autrement faire valoir contre l'Etat belge, parfois même dans des procédures déjà pendantes. L'Etat invoqua les conséquences budgétaires énormes qu'il aurait dû supporter (3,5 milliards de francs belges) si la loi n'avait pas été adoptée. La Cour conclut que cette préoccupation et le souci d'harmoniser le droit belge avec celui des pays voisins pouvaient justifier, pour l'avenir, une législation dérogeant, en cette matière au droit commun de la responsabilité, mais qu'ils ne pouvaient **pas légitimer une rétroactivité** dont le but et l'effet étaient de priver les requérants de leurs créances en indemnisation. Une atteinte aussi radicale aux droits des intéressés ne respectait pas le juste équilibre et l'article 1 du Protocole n° 1 avait donc été violé.

## Mesures d'imposition

128. Le pouvoir de l'Etat d'assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes (au sens de la troisième norme de l'article 1 du Protocole n° 1) a été envisagé de façon particulièrement large. Toute mesure d'imposition n'en reste pas moins soumise à

l'exigence de proportionnalité.

129. Dans l'affaire *Gasus Dossier-und Fordertechnik c/ Pays-Bas*<sup>82</sup>, mentionnée plus haut<sup>83</sup>, la requérante, Gasus, était une société allemande ayant conclu un accord avec une société néerlandaise Atlas, pour la vente à celle-ci d'une bétonnière. Les conditions générales de vente de Gasus prévoyaient une « clause de réserve de propriété », qui impliquait que la société gardait la propriété de la bétonnière jusqu'au règlement intégral de toutes les créances.
130. Atlas rencontra des difficultés financières et le fisc néerlandais fit saisir l'ensemble de ses biens meubles, y compris la bétonnière, pour non paiement d'impôts dus. Gasus déposa réclamation contre cette mesure et engagea de longues procédures auprès des tribunaux néerlandais pour récupérer la bétonnière, mais sans succès. La société saisit alors les organes de Strasbourg.
131. Il est intéressant de noter qu'au départ l'Etat fit valoir que la société ne détenait en fait pas un droit de propriété véritable sur la bétonnière et que la réserve de propriété s'apparentait plus à une sûreté réelle. Il prétendit que, de ce fait, Gasus ne possédait aucun « bien ». Cependant, la Cour rejeta rapidement cet argument. Elle rappela que la notion de « biens » de l'article 1 avait une portée autonome qui ne se limitait certainement pas à la propriété de biens corporels. Il importait dès lors peu de savoir si le droit de

Gasus sur la bétonnière devait être considéré comme un droit de propriété ou comme une sûreté réelle. De toute manière, il s'agissait d'un bien protégé par l'article 1 du Protocole n° 1.

132. Pour ce qui est de savoir laquelle des trois normes s'appliquait, Gasus avança qu'elle avait été privée de ses biens au sens de la deuxième norme. Cependant, la Cour indiqua que la saisie de la bétonnière était une mesure s'inscrivant dans le dispositif de l'Etat pour recouvrer les créances fiscales et était couverte de ce fait par le deuxième alinéa de l'article 1, permettant à l'Etat d'« assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».
133. Dans ce contexte, la Cour rappela que les rédacteurs de la Convention avaient attaché une grande importance à cet aspect du second alinéa de l'article 1. En fait, à un stade auquel le texte proposé ne contenait pas semblable référence explicite aux impôts, il était déjà compris, par tous ceux concernés, comme réservant aux Etats le pouvoir d'adopter toutes les lois fiscales jugées par eux souhaitables, pourvu toujours que les mesures dans ce domaine ne s'analysassent pas en une « confiscation arbitraire ». Dans l'affaire en question, la Cour considéra qu'il n'y avait pas de confiscation arbitraire, bien que la loi ait autorisé le fisc à saisir des biens se trouvant sur le fonds du débiteur, qui en fait n'appartenaient pas effectivement à celui-ci mais à un

82 A306-B (1995), paragraphe 62 ; *National Provincial Building Society et autres c/ Royaume-Uni* 1997-VII (1997), paragraphe 80.

83 Voir ci-dessus, paragraphe 81.

tiers. La Cour s'appuya pour formuler cette opinion sur le fait que cette pratique était autorisée dans plusieurs systèmes juridiques.

134. La Cour signala ensuite que l'Etat avait une large marge d'appréciation concernant les mesures d'imposition et que son appréciation devait être respectée sauf si elle était dépourvue de « base raisonnable ». Elle cita *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*<sup>84</sup> et mentionna l'exigence de juste équilibre et de proportionnalité. Elle se demanda aussi si Gasus avait dû supporter une « charge spéciale et exorbitante ».
135. Sur la base de ces critères, la Cour conclut que la saisie de la bétonnière était compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1. Elle tint compte en particulier des points suivants : (1) Gasus était engagée dans une opération commerciale qui, de par sa nature, comportait un élément de risque ; (2) la clause de réserve de propriété conférait une sûreté contre les créanciers autres que le fisc ; (3) Gasus aurait pu éliminer complètement le risque en refusant de faire crédit à Atlas ; (4) elle aurait pu obtenir une sûreté supplémentaire, par exemple sous la forme d'une assurance et (5) Gasus avait autorisé l'installation de la bétonnière dans les locaux d'Atlas.
136. Cette affaire montre que, si la Cour applique le même critère de juste équilibre à une mesure d'imposition qu'aux autres ingérences dans le

droit de propriété, l'Etat se voit accorder une marge particulièrement large d'appréciation dans les affaires de ce type.

## Indemnisation

137. Comme noté plus haut<sup>85</sup>, l'article 1 du Protocole n° 1 n'exige pas expressément le paiement d'une indemnité pour la privation de propriété, ou toute autre forme d'ingérence dans le droit de propriété. Cependant, dans ces cas, une indemnité est généralement requise de façon implicite. Voir, par exemple *James c/ Royaume-Uni*<sup>86</sup>, où la Cour fit observer ce qui suit :

*... dans les systèmes juridiques respectifs des Etats contractants, une privation de propriété pour cause d'utilité publique ne se justifie pas sans le paiement d'une indemnité, sous réserve de circonstances exceptionnelles étrangères au présent litige. De son côté, en l'absence d'un principe analogue l'article 1 (du Protocole n° 1) n'assurerait qu'une protection largement illusoire et inefficace du droit de propriété. Pour apprécier si la législation contestée ménage un juste équilibre entre les divers intérêts en cause et, entre autres, si elle n'impose pas aux requérants une charge démesurée ..., il faut à l'évidence avoir égard aux conditions de dédommagement (paragraphe 54).*

138. La question de savoir si une indemnisation est

84 A52 (1982).

85 Voir ci-dessus, paragraphes 97 et suivants.

86 A98 (1986), paragraphe 54 ; *Lithgow c/ Royaume-Uni* A 102 (1986), paragraphe 120 ; *Les Saints Monastères c/ Grèce* A301-A (1994), paragraphes 70-75 ; *Hentrich c/ France* A296-A (1994), paragraphe 48 ; *Pressos Compania Naviera SA c/ Belgique* A 332 (1995), paragraphe 38 ; *Guillemin c/ France* 1997-I (1997), paragraphes 52-57.

ou non prévue est aussi pertinente lorsqu'on évalue la proportionnalité des autres ingérences (moindres) dans le droit de propriété.

139. Un exemple de la prise en compte par la Cour de l'absence d'indemnisation dans le cas d'une ingérence dans un droit de propriété ne pouvant entièrement être assimilée à une privation de propriété est l'affaire *Chassagnou c/ France*<sup>87</sup>. Dans cette affaire, les requérants étaient des propriétaires terriens qui, en vertu de la loi française, détenaient un droit exclusif de chasser sur leurs terres. Ce droit constituait un élément de la propriété de la terre. Mais les autorités françaises considérèrent souhaitable de regrouper les propriétaires de terrains de petite superficie et de constituer une association dont les membres pourraient chasser sur l'ensemble de terrains ainsi constitué. L'affiliation aux associations de chasse des propriétaires terriens, comme les requérants, devint obligatoire, emportant obligation pour ces derniers d'abandonner leur droit de chasser exclusif et d'autoriser ainsi les autres membres de l'association à chasser sur leurs terres.
140. Les requérants (qui étaient membres d'associations de protection des animaux et d'opposants à la chasse) avancèrent que le transfert obligatoire des droits de chasse était contraire à l'article 1 du Protocole n° 1.
141. Il fut convenu devant la Cour que la troisième

norme, la réglementation de l'usage, s'appliquait. Pour ce qui est de l'intérêt général, les requérants avancèrent que la loi n'était qu'à l'avantage des chasseurs et non dans l'intérêt général. La Cour rejeta cet argument et estima que les autorités françaises étaient fondées à considérer qu'il était dans l'intérêt général d'éviter une pratique anarchique de la chasse.

142. Pour ce qui est de la proportionnalité, la Cour estima que le système de l'apport forcé aboutissait à placer les requérants dans une situation qui rompait le juste équilibre. Il obligeait en effet les petits propriétaires à faire apport de leur droit de chasse sur leur terrains pour que des tiers en fassent un usage totalement contraire à leurs convictions éthiques et morales. En particulier, la Cour nota l'absence de toute indemnisation. (Le gouvernement avait prévu que la possibilité pour les propriétaires terriens, comme les requérants, de chasser sur les terres appartenant à d'autres serait une indemnisation suffisante, mais cela ne présentait aucun intérêt pour les requérants qui ne souhaitaient pas chasser). Dans ces conditions, le droit de propriété des requérants, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1, avait été violé.
143. Lorsque le versement d'une indemnisation est requis pour satisfaire l'exigence de proportionnalité, il n'y a pas nécessairement indemnisation intégrale dans tous les cas. Des objectifs

87 1999-III, paragraphe 82. Voir aussi *Sporrong c/ Lönnroth* A52 (1982), paragraphe 73 ; *Immobiliare Saffi c/ Italie*, 1999-V, paragraphes 56 et 57.

légitimes d'intérêt « général », tels que ceux des mesures de réforme économique ou des mesures destinées à une plus grande justice sociale, pourraient exiger que le remboursement soit intérieur à la pleine valeur marchande. Cependant, celui-ci devrait être au moins raisonnablement lié à la valeur du bien<sup>88</sup>.

144. Dans l'affaire *Lithgow c/ Royaume-Uni*<sup>89</sup>, les requérants étaient des sociétés de construction navale et de construction aéronautique, dont les biens furent nationalisés. Sans contester la légitimité de l'objectif poursuivi par l'Etat, les sociétés alléguèrent que les indemnités reçues étaient manifestement insuffisantes : le Gouvernement britannique avait décidé d'un système d'indemnisation en vertu duquel les titres des sociétés nationalisées (les requérants) furent évalués sur la base de la valeur qui était la leur trois ans avant la date du transfert des actions. Le gouvernement précisa qu'il s'agissait ainsi d'éviter que la valeur des titres ne fût faussée par la perspective d'une nationalisation. Les requérants estimèrent que la période de référence choisie aurait dû être plus proche de la date du transfert, car la valeur des actions avait en fait augmenté. Ils soulignèrent qu'en droit international général, dans des circonstances analogues, c'est la date de la privation de propriété ou du transfert, qui est retenue comme date de l'évaluation.

145. La Cour se rangea à l'avis de la Commission : *sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constituerait normalement une atteinte excessive qui ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1. Ce dernier ne garantit pourtant pas dans tous les cas le droit à une compensation intégrale car des objectifs légitimes « d'utilité publique », tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale, peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande.* (paragraphe 121)
146. Il est intéressant de noter que la Cour déclara aussi que les règles en matière d'indemnisation pouvaient varier en fonction de la nature du bien et des circonstances de la privation de propriété. Les règles applicables dans le cas d'une nationalisation pouvaient différer de celles applicables à d'autres formes de privation de propriété, par exemple les achats forcés de terrains pour cause d'utilité publique (paragraphe 121).
147. La Cour considéra (rejetant l'argument des requérants) que la « marge d'appréciation » s'appliquait non seulement à la question de savoir si la nationalisation était dans l'intérêt public mais aussi au choix des conditions d'indemnisation. Elle fit observer ce qui suit : *... le rôle de la Cour se limite en l'espèce à rechercher si, en arrêtant les modalités d'indemnisation, le Royaume-Uni a excédé son large pouvoir d'appréciation ; elle respectera le jugement du législateur en ce qui*

88 *James c/ Royaume-Uni* A 98 (1986), paragraphe 54 ; *Les Saints Monastères c/ Grèce* A 301-A (1994), paragraphe 71.

89 A98 (1986).

*concerne ce domaine, sauf s'il se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable.* (paragraphe 122).

148. Les requérants invoquèrent aussi la disposition de la deuxième phrase de l'article 1 selon laquelle la privation de propriété est assujettie aux « principes généraux du droit international ». A leur avis, cette disposition impliquait que leur indemnisation devait être « adéquate, prompte et effective », comme l'exigeaient les principes généraux du droit international. La Cour, cependant, rejeta cet argument. Elle nota qu'en vertu des principes généraux du droit international lui-même, cet impératif s'appliquait uniquement aux non-nationaux. Lors des travaux préparatoires de l'article 1, il est apparu clairement que les Etats souhaitaient que cette phrase ne s'applique qu'aux non-nationaux.

## Sécurité juridique

149. Une ingérence dans le droit de propriété doit aussi satisfaire à l'impératif de **sécurité juridique ou de légalité**<sup>90</sup>. Cela est expressément déclaré dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1, concernant la privation, où il est dit que celle-ci doit avoir lieu « dans les conditions prévues par la loi » Mais le principe de sécurité juridique est inhérent à la Conven-

tion dans son ensemble et cet impératif doit être satisfait quelle que soit celle des trois normes qui s'applique.

150. S'agissant de la signification du principe de sécurité juridique, voir *Winterwerp c/ Pays-Bas*<sup>91</sup>. Cette affaire concernait le droit à la liberté garanti par l'article 5 de la Convention et le droit à un procès équitable garanti par l'article 6. Le requérant avait été placé dans un hôpital psychiatrique. Il avait été interné en vertu de décisions de juges, réexaminées périodiquement, mais il n'avait pas été notifié du fait que des procédures étaient en cours ni autorisé à comparaître ou se faire représenter. A plusieurs reprises, ses demandes d'élargissement n'avaient pas été transmises au tribunal par le Procureur public. Du fait de son internement, le requérant avait automatiquement perdu le droit de gérer ses biens.
151. La Cour européenne des Droits de l'Homme considéra qu'il y avait eu violation de l'article 5, du fait que le requérant n'avait pas été en mesure de faire réexaminer sa détention par un tribunal et qu'il n'avait pas pu se faire entendre. En outre, la perte de son droit à gérer ses biens sans lui permettre de se faire entendre était contraire à l'article 6 de la Convention.
152. L'une des questions à examiner par la Cour à propos de l'article 5 était celle de savoir si la privation de liberté du requérant avait eu lieu « selon les voies légales »<sup>92</sup>. La Cour considéra

90 Voir ci-dessus, paragraphe 18.

91 A33 (1979), paragraphe 45.

92 Voir article 5 de la Convention.

que ces mots se référaient pour l'essentiel à la législation nationale ; ils consacraient la nécessité de suivre la procédure fixée par celle-ci. Il fallait, toutefois, que le droit interne fût lui-même conforme à la Convention, y compris les principes généraux énoncés ou impliqués par elle. A la base du membre de phrase précité se trouvait la notion de procédure équitable et adéquate, à savoir que toute mesure privative de liberté devait émaner d'une autorité qualifiée, être exécutée par une telle autorité et ne pas revêtir un caractère arbitraire.

153. La Cour observa aussi que « dans une société démocratique souscrivant à la règle de droit, une décision arbitraire ne peut jamais passer pour régulière. » (paragraphe 39). Le même principe vaut pour l'article 1 du Protocole n° 1.
154. Pour une affaire récente, où l'importance du principe de légalité et de sécurité juridique a été soulignée, voir *Iatridis c/ Grèce*<sup>93</sup>. Comme mentionné plus haut<sup>94</sup>, il s'agissait d'une affaire dans laquelle le requérant exploitait un cinéma de plein air, dont il fut évincé et qui fut transféré de force aux autorités municipales. La Cour considéra que la clientèle du cinéma constituait un bien protégé en vertu de l'article 1. Elle analysa l'ingérence dans le cadre de la première norme de l'article 1.
155. La Cour nota ensuite que l'arrêté d'expulsion concernant le cinéma avait en fait été infirmé

par le tribunal grec (alors même que la légalité du titre du requérant sur le terrain en question n'avait jamais été reconnue). Ces événements étaient intervenus dix ans auparavant et, pourtant, le requérant n'avait jamais pu récupérer son terrain. A cette occasion, la Cour fit une déclaration appuyée sur la nécessité indispensable pour les Etats de respecter le principe de légalité, ou de sécurité juridique. Comme elle l'indiqua, si cette règle n'était pas respectée, il n'était nul besoin d'aller plus loin et d'examiner la légitimité de l'objectif de l'Etat ou la question de la proportionnalité :

*La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale : la seconde phrase du premier alinéa de cet article n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions prévues par la loi » ; le second alinéa reconnaît aux Etats le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « lois ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention ... et implique le devoir de l'Etat ou d'une autorité publique de se plier à un jugement ou à un arrêt rendu à leur rencontre ... Il s'ensuit que la nécessité de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de*

93 25 mars 1999, paragraphe 58.

94 Voir ci-dessus, paragraphes 42 et suivants.

*l'individu ... ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de la légalité et n'était pas arbitraire.* (paragraphe 58).

156. Dans le cas *Iatridis*, la non restitution de la terre au requérant constituait « manifestement » une violation du droit grec et de ce fait une nette violation de l'article 1 du Protocole n° 1, sans qu'il fût besoin d'examiner plus avant toute autre question<sup>95</sup>.
157. Pour respecter le principe de sécurité juridique, l'Etat (ou l'autorité publique) doit se conformer à des dispositions juridiques nationales accessibles et suffisamment précises, qui répondent aux principes fondamentaux du « droit ». Dans ces conditions, toute ingérence doit non seulement être justifiée par des dispositions particulières du droit national, mais une procédure équitable et adéquate doit être suivie et la mesure visée doit émaner d'une autorité qualifiée, être exécutée par une telle autorité et ne pas revêtir un caractère arbitraire<sup>96</sup>.
158. Ces conditions sont illustrées par l'affaire *Hentrich c/ France*<sup>97</sup>. M<sup>me</sup> Hentrich acheta un terrain à Strasbourg pour un prix de 150 000 FF. Elle fut ensuite notifiée que les services fiscaux exerceraient leur droit de préemption, c'est-à-dire leur droit d'acheter le bien, car ils estimaient que le prix de cession était insuffisant. Aucune procédure contradictoire, qui aurait permis à M<sup>me</sup> Hentrich d'exposer sa cause de-

vant les juridictions, n'était en place.

159. M<sup>me</sup> Hentrich considéra qu'elle avait fait l'objet d'une expropriation de fait et ceci ne fut pas contesté. A ses yeux, le système de préemption ne servait pas une cause d'utilité publique s'il était appliqué, comme dans son cas, lorsqu'il n'y avait pas de mauvaise foi ou d'intention de frauder le fisc. La Cour européenne des Droits de l'Homme rejeta cet argument citant la « grande marge d'appréciation » accordée aux Etats pour déterminer l'intérêt public.
160. La Cour prit ensuite une décision importante sur la question de la légalité. Elle déclara ce qui suit : *... la mesure de préemption a joué de manière arbitraire, sélective et guère prévisible, et n'a pas offert les garanties procédurales élémentaires : en particulier, tel qu'interprété jusqu'alors par la Cour de cassation et tel qu'appliqué à la requérante, l'article 668 du code général des impôts ne satisfaisait pas suffisamment aux exigences de précisions et de prévisibilité qu'implique la notion de loi au sens de la Convention. Une décision de préemption ne peut avoir de légitimité en l'absence d'un débat contradictoire et respectueux du principe de l'égalité des armes, qui permette de discuter la question de la sous-estimation du prix et, par voie de conséquence, la position de l'administration ; autant d'éléments qui ont manqué dans la présente affaire.* (paragraphe 42).
161. Pour apprécier la proportionnalité, la Cour eut égard au degré de protection offert contre l'ar-

95 Paragraphe 62.

96 *Lithgow c/ Royaume-Uni* A102 (1986), paragraphe 110 ; *Winterwerp c/ Pays-Bas* A33 (1979), paragraphes 45 et 39 ; *Spacek c/ République tchèque* (9 novembre 1999), affaire dans laquelle la Cour observa que lorsqu'il mentionne la « loi », l'article 1 du Protocole n° 1 fait référence à la même notion que celle figurant ailleurs dans la Convention, qui couvre aussi bien le droit écrit que la jurisprudence. Cela implique des exigences qualitatives, notamment celles d'accessibilité et de prévisibilité (paragraphe 54).

97 A296-A (1994), paragraphe 42.

bitraire. Elle constata que cette protection avait en l'occurrence été insuffisante : elle nota que M<sup>me</sup> Hentrich avait été une victime sélective de cette procédure, qui était rarement utilisée. Rien n'indiquait qu'elle avait agi de mauvaise foi et l'Etat disposait d'autres techniques pour décourager la fraude fiscale (par exemple poursuivre judiciairement le recouvrement des taxes éludées). Dans ces

conditions, la Cour jugea que M<sup>me</sup> Hentrich avait dû « supporter une charge spéciale et exorbitante »<sup>98</sup>.

162. Cette affaire est importante, en particulier parce qu'elle souligne la nécessité d'une procédure équitable ainsi que l'exigence pour l'Etat de ne pas agir de façon arbitraire – à la fois en vertu du principe de la légalité et du principe de la proportionnalité.

98 Paragraphe 49.

## V. Autres questions

### Combinaison de l'article 1 du Protocole n° 1 avec l'article 14

163. Dans certains cas, il n'y aura peut-être pas de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 proprement dit, mais il pourra y avoir une violation de cet article combiné avec l'article 14 de la Convention (qui interdit toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention)<sup>99</sup>.
164. L'affaire *Marckx c/ Belgique*<sup>100</sup> constitue une illustration de cette possibilité. Comme indiqué plus haut, cette affaire concernait une législation établissant une discrimination à l'encontre des enfants illégitimes, en ce sens qu'elle limitait, entre autres, le droit de la mère de léguer. La Cour européenne des Droits de l'Homme considéra qu'il y avait ingérence dans le droit de propriété de la mère en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1,

combiné avec l'article 14 de la Convention (bien qu'il n'y ait pas eu de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 proprement dit)<sup>101</sup>.

165. L'affaire du Régime linguistique belge (n° 2) A 6 (1968)<sup>102</sup> définit les principaux généraux applicables à l'article 14 de la Convention. Dans cette affaire, plusieurs parents francophones mirent en cause divers aspects de la législation linguistique belge en matière d'enseignement, qui violaient, entre autres, le droit à la vie privée (article 8) et le droit à l'instruction (article 2 du Protocole n° 1), combinés avec l'article 14, en privant de subventions des écoles francophones de certaines régions considérées comme flamandes et en refusant de leur donner un agrément. Examinant cette demande, la Cour précisa qu'une mesure conforme en elle-même aux exigences d'un article pouvait enfreindre cet article combiné avec l'article 14, pour le motif qu'elle revêtait un caractère discriminatoire.
166. Cependant, l'article 14 n'interdit pas toute distinction de traitement dans l'exercice des droits et libertés reconnus dans la Convention. Le principe de l'égalité de traitement est violé seulement **si la distinction manque de justification objective et raisonnable**. Une distinction de traitement doit poursuivre un **but légitime** et il doit exister un rapport raisonnable de **proportionnalité** entre les moyens employés et le but visé.

99 L'article 14 est libellé comme suit : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

100 A31 (1979). Voir aussi *Inze c/ Autriche* A 126 (1987), décrite de façon plus détaillée dans la note 21 ci dessus.

101 Paragraphe 65.

102 A6 (1968).

## Violations continues

167. La Cour européenne des Droits de l'Homme a reconnu la notion d'une **violation continue** du droit de propriété. Cette approche pourrait s'appliquer aux expropriations qui sont apparemment intervenues avant que la Fédération de Russie n'accepte la juridiction de la Cour européenne des Droits de l'Homme.
168. L'affaire *Loizidou c/ Turquie* constitue une bonne illustration à cet égard<sup>103</sup>. Dans cette affaire, la requérante était une ressortissante chypriote grecque qui alléguait d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à propos d'une maison qu'elle possédait et qu'elle avait été obligée de quitter au nord de Chypre après l'occupation turque de cette partie de l'île en 1974. Elle prétendait avoir été empêchée de façon continue d'accéder à sa propriété par les forces turques.
169. Le Gouvernement turc prétendit, entre autres, que la requérante n'était pas habilitée à saisir la Cour, car l'ingérence dans son droit de propriété était intervenue avant 1990, année où la Turquie avait accepté la juridiction de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour des faits postérieurs. La Cour rappela qu'elle avait déjà souscrit à la notion de violation continue dans l'affaire *Papamichalopoulos c/ Grèce*<sup>104</sup> et aux effets de cette notion sur les limites temporelles à la compé-

tence des organes de la Convention. La présente affaire concernait des violations alléguées de caractère continu si la requérante, aux fins de l'article 1, pouvait toujours être considérée comme la propriétaire légale des terres en cause. La Cour estima que la requérante avait bien conservé son titre de propriété et qu'une « loi » constitutionnelle adoptée par la « République turque de Chypre du Nord », qui avait pour objectif de l'en priver, ne pouvait pas être considérée comme ayant une validité juridique.

170. La Cour considéra que, du fait qu'elle se voyait refuser l'accès à ses biens depuis 1974, la requérante avait en pratique perdu toute maîtrise de ceux-ci ainsi que toute possibilité d'usage et de jouissance. Dans les circonstances exceptionnelles de la cause, cette ingérence ne saurait s'analyser ni en une privation de propriété ni en une réglementation de l'usage des biens. Ingérence dans le droit au respect des biens de la requérante, elle relevait en revanche manifestement de la première phrase de l'article 1. La Cour nota à cet égard qu'un obstacle de fait peut enfreindre la Convention à l'égal d'un obstacle juridique. Le Gouvernement turc n'avait pas véritablement tenté d'avancer des arguments justifiant l'ingérence et il y avait donc eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

103 1996-VI (1996).

104 A260-B (1993). Voir ci-dessus, paragraphes 69 et suivants.

## Application du droit de propriété entre particuliers

171. Il est évident que la protection du droit de propriété, garantie par l'article 1 du Protocole n° 1, ne vise pas uniquement les ingérences dans des biens qui supposent le transfert de certains avantages à l'Etat. L'article en question peut s'appliquer à des mesures introduites par l'Etat (ou une autre autorité publique) qui affectent les droits de propriété d'un particulier en les transférant à

un autre ou à d'autres particuliers, ou en leur permettant d'en bénéficier, ou encore qui réglementent d'une autre manière l'usage des biens d'un particulier.

172. Voir, par exemple, l'affaire *James c/ Royaume-Uni*<sup>105</sup>, dans laquelle une législation a permis à des locataires d'accéder à la propriété des habitations dans lesquelles ils avaient vécu. Voir aussi les requêtes n° 8588/1979, 8589/1979 *Bramelid et Malmström c/ Suède*<sup>106</sup>, concernant la législation applicable à la relation entre les actionnaires d'une société.

105 A98 (1986) voir ci-dessus, paragraphes 90 et suivants, où cette affaire est analysée en détail.

106 (1982). Voir ci-dessus, paragraphes 23 et suivants.





**Direction générale des droits de l'homme  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg cedex**

**[http://www.coe.int/human\\_rights](http://www.coe.int/human_rights)**

Cette série de précis sur les droits de l'homme a été créée afin de proposer des guides pratiques sur la manière dont la Cour européenne des Droits de l'Homme, à Strasbourg, met en œuvre et interprète les différents articles de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ils ont été conçus pour les praticiens du droit, et plus particulièrement les juges, mais restent accessibles à tous ceux qui s'y intéressent.