



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE VISTIŅŠ ET PEREPJOLKINS c. LETTONIE

(Requête n° 71243/01)

ARRÊT

STRASBOURG

8 mars 2011

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT
LA GRANDE CHAMBRE, QUI A RENDU SES ARRÊTS LES
25/10/2012 ET 25/03/2014**

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Josep Casadevall, *président*,

Corneliu Bîrsan,

Boštjan M. Zupančič,

Lech Garlicki,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Luis López Guerra, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 25 janvier 2011,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 71243/01) dirigée contre la République de Lettonie et dont deux ressortissants de cet État, MM. Jānis Vistiņš et Genādijs Perepjolkins (« les requérants »), ont saisi la Cour le 5 juin 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e E. Radziņš, avocat à Riga. Le gouvernement letton (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^{me} I. Reine.

3. Les requérants alléguaient que l'expropriation de leurs terrains sur la base d'une loi prévoyant une procédure spéciale à leur égard et moyennant une indemnisation insuffisante a constitué une violation de leur droit au respect de leurs biens, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1. Ils s'estimaient également victimes d'une discrimination prohibée par l'article 14 de la Convention.

4. A la suite du départ d'Ineta Ziemele, la juge élue au titre de la Lettonie (article 28 § 3 du règlement de la Cour), le Gouvernement a désigné Lech Garlicki, le juge élu au titre de la Pologne, pour siéger à sa place (anciens articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. Par une décision du 30 novembre 2006, la chambre a déclaré la requête recevable. Par la suite, tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites complémentaires (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. L'acquisition de terrains par les requérants et leur expropriation

6. Par des contrats de donation entre vifs signés en 1994, les requérants devinrent propriétaires de plusieurs terrains sis sur l'île de Kundziņsala. Située non loin de l'embouchure du fleuve Daugava, cette île fait partie de la ville de Riga à laquelle elle est reliée par un pont routier et une ligne ferroviaire. Elle est essentiellement occupée par des infrastructures portuaires, avec un petit quartier résidentiel subsistant dans sa partie sud.

7. Les donateurs des terrains en question étaient des héritiers des propriétaires légitimes de ces terrains illégalement expropriés par l'Union soviétique après 1940 ; ils s'étaient donc vu restaurer le droit de propriété desdits terrains dans le cadre du processus de dénationalisation au début des années 1990. Selon les explications des requérants non contestées par le Gouvernement, tous les dons étaient faits en guise de récompense pour certains services personnels qu'ils avaient rendus aux donateurs. Ainsi, le deuxième requérant devint propriétaire de quatre terrains mesurant respectivement 18 620, 11 000, 10 970 et 7 150 m². La donatrice du premier terrain le lui offrit à titre de rémunération pour l'avoir aidée à accomplir les formalités de restitution de ses dix-neuf biens immobiliers dispersés dans toute la Lettonie. La donatrice du deuxième terrain aurait été une amie de longue date du deuxième requérant, alors que le donateur des deux terrains restants les lui offrit pour le remercier d'avoir pris en charge une opération cardiaque coûteuse. Quant au premier requérant, il obtint un terrain de 17 998 m² en échange de services dont il ne précise pas la nature.

8. Dans chacun des contrats susmentionnés, les contractants mentionnèrent la valeur du terrain concerné. Les parties s'accordent à dire qu'il ne s'agissait pas de la valeur cadastrale (c'est-à-dire la valeur de référence aux fins du calcul de l'impôt foncier), mais d'une simple somme indicative dans le seul but de calculer la taxe d'enregistrement, laquelle, à l'époque, s'élevait à 10 % de la valeur du bien. Ainsi, les contractants évaluèrent chacun des terrains à 500 lati lettons (LVL, soit environ 705 euros (EUR)), à l'exception de celui de 10 970 m² qui fut évalué à 1 000 LVL (environ 1410 EUR). En outre, les requérants payèrent 0,25 LVL au titre de la taxe notariale. En revanche, ils ne durent acquitter aucun impôt sur le revenu, les donations entre particuliers en étant exemptées.

9. Peu après, en juillet 1994, la Division des livres fonciers de la ville de Riga (*Rīgas pilsētas Zemesgrāmatu nodaļa*) inscrivit les requérants au

cadastre en tant que propriétaires des terrains en question. Par ailleurs, conformément à la loi applicable à l'époque (paragraphe 49 ci-après), ils furent exemptés du paiement de l'impôt foncier (*zemes nodoklis*) pendant les six mois suivant l'acquisition, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'année 1994.

10. Le 15 août 1995, le conseil des ministres adopta le règlement n° 278 relatif à la fixation des limites du port de Riga (*Noteikumi par Rīgas ostas robežu noteikšanu*). Conformément à ce règlement, tous les terrains possédés par les requérants furent inclus dans le périmètre du port. Cette inclusion fut confirmée par la loi sur le Port autonome de commerce de Riga (*Rīgas tirdzniecības brīvostas likums*), adoptée par le Parlement le 6 novembre 1996. Cette dernière loi greva tous les terrains privés situés dans les limites du port d'une servitude au profit de la société anonyme publique chargée de la gestion du port. En contrepartie, la société devait verser aux propriétaires une compensation annuelle n'excédant pas 5 % de la valeur cadastrale des terrains.

11. En janvier 1996, les requérants demandèrent au Centre d'évaluation immobilière du Service foncier de l'État (*Valsts Zemes dienesta Nekustamā īpašuma vērtēšanas centrs*) de déterminer la valeur cadastrale actuelle de leurs terrains respectifs. Par cinq lettres du 15 janvier 1996, le Centre attesta que cette valeur était de 564 410 LVL (soit environ 900 000 EUR) pour M. Vistiņš ; quant à M. Perepjolkins, la valeur cadastrale de ses terrains s'élevait respectivement à 285 830, 767 724, 769 824 et 1 303 102 LVL, soit 3 126 480 LVL (environ 5 010 000 EUR) au total.

12. Le 11 juin 1997, la direction du Port autonome de commerce de Riga saisit, à son tour, le Centre d'évaluation, lui demandant de calculer le montant des indemnités dues aux requérants en cas d'expropriation, et ce, conformément à l'article 2 de la décision du Conseil suprême sur les modalités de l'entrée en vigueur de la loi relative à l'expropriation de biens immobiliers pour cause d'utilité publique (ci-après la « loi générale sur l'expropriation », adoptée en 1923). Cet article – applicable, entre autres, aux requérants – limite le montant des indemnités à verser aux propriétaires de certains terrains à exproprier ; ces indemnités sont plafonnées à la hauteur de la valeur cadastrale du terrain telle qu'elle était fixée à la date du 22 juillet 1940, multipliée par un coefficient de conversion.

13. Le 12 juin 1997, le Centre émit deux attestations selon lesquelles le premier requérant devrait recevoir 548,26 LVL (soit environ 850 EUR) pour ses 17 998 m², et le deuxième, 8 616,87 LVL (soit environ 13 500 EUR) pour ses terrains, dont la superficie totale était de 47 740 m².

14. Par le règlement n° 273 du 5 août 1997, adopté dans le cadre du pouvoir législatif délégué (paragraphe 31 ci-après) et entré en vigueur le 9 septembre 1997, le conseil des ministres ordonna l'expropriation de tous les terrains en cause au profit de l'État. Le 30 octobre 1997, cette mesure fut confirmée par le Parlement, qui adopta une loi spéciale en ce sens (paragraphe 42 ci-après). Aux termes de ladite loi, une indemnité devait être

versée à MM. Vistiņš et Perepjolkins en contrepartie de l'expropriation ; cette dernière devrait être réputée effectuée une fois les montants d'indemnité parvenus sur les comptes courants des requérants.

15. Le 8 mai 1998, la Banque hypothécaire et foncière de Lettonie (*Latvijas Hipotēku un zemes banka*) ouvrit un compte courant au nom de chacun des requérants. Le 14 octobre 1998, cette banque attesta officiellement que les montants précités de 548,26 et 8616,87 LVL, alloués aux requérants à titre de compensation, avaient été effectivement versés sur ces deux comptes. Les requérants refusèrent cependant d'effectuer une opération quelconque avec lesdits montants. A la suite de ce virement, par deux ordonnances du 17 et 20 novembre 1998, le juge des livres fonciers (*zemesgrāmatu tiesnesis*) de Riga ordonna l'enregistrement du droit de propriété des terrains expropriés au nom de l'État. Aucun impôt ne fut prélevé sur les sommes susvisées.

B. Les procédures en remboursement des arriérés de baux

16. En 1998, le deuxième requérant intenta deux procédures visant à obtenir des arriérés de baux pour l'usage de ses terrains. Dans le cadre de la première procédure, diligentée contre la Direction portuaire de Riga et contre le Port autonome de commerce de Riga, il demanda le paiement des sommes au titre du bail foncier pour la période allant du 21 avril 1994 au 31 mars 1996. Par un arrêt du 15 octobre 1998, confirmé en cassation le 6 janvier 1999, la cour régionale de Riga condamna le Port autonome à verser au deuxième requérant 278 175 LVL (soit environ 448 150 EUR) au titre de l'usage de ses terrains pendant la période en question.

17. Par la suite, le deuxième requérant forma une nouvelle demande contre le Port autonome, en demandant le versement des arriérés de baux pour la période postérieure au 1^{er} avril 1996, ainsi que d'une compensation pour une servitude foncière grevant sa propriété. Le 18 mars 1999, la chambre des affaires civiles de la Cour suprême fit partiellement droit à cette demande, en octroyant au requérant une somme de 90 146,84 LVL (environ 145 000 EUR) à ce titre, le montant du bail constituant 2 % de la valeur cadastrale actuelle des terrains. En fixant cette somme, la chambre tint notamment compte du fait que le deuxième requérant n'avait effectué aucun investissement dans les terrains litigieux. Elle précisa également que le droit de propriété du requérant avait pris fin le 9 septembre 1997, date à laquelle l'expropriation était devenue effective. Par un arrêt du 12 mai 1999, le sénat de la Cour suprême confirma l'arrêt de la chambre.

18. Le premier requérant, M. Vistiņš, intenta une procédure du même genre. Par un arrêt du 9 juin 1999, la chambre des affaires civiles condamna le Port autonome à lui verser 53 036 LVL (environ 85 000 EUR) à titre d'arriérés de baux pour la période allant de 1994 à 1997.

C. La procédure en annulation du titre de propriété de l'État

19. En janvier 1999, les requérants assignèrent le ministère des Transports (*Satiksmes ministrija*) devant la cour régionale de Riga. Dans leur mémoire, ils demandèrent l'annulation de l'enregistrement cadastral du droit de propriété de l'État et le renouvellement, dans les livres fonciers, des anciennes inscriptions les citant comme propriétaires des terrains en question.

20. A l'appui de leur demande, les requérants alléguèrent que la loi générale sur l'expropriation prévoyait une procédure uniforme : après l'adoption de la loi spéciale du 30 octobre 1997, le ministère des Transports aurait tout d'abord dû entamer avec eux des négociations en vue de parvenir à un accord amiable sur le montant des indemnités (article 5 de la loi générale sur l'expropriation) ; en cas d'échec des négociations, le ministère devait saisir le tribunal compétent qui trancherait alors le litige (article 9). Or, cette procédure n'avait pas été suivie en l'espèce. Les requérants insistèrent notamment sur le fait qu'ils n'étaient pas satisfaits des sommes versées à titre de compensation et qu'ils étaient privés de leur droit de contester ces montants devant le juge. A cet égard, les requérants rappelèrent que les ordonnances du juge des livres fonciers avaient été prises en l'absence d'un jugement préalable portant sur le montant des indemnités et passé en force de chose jugée ; ils soutinrent donc que ces ordonnances étaient contraires à l'article 18 de la loi générale sur l'expropriation. Les requérants conclurent que l'expropriation en général et la transmission du titre légal de propriété en particulier avaient été opérées au mépris de la loi précitée, violant, par là même, l'article 1 du Protocole n° 1.

21. Par un jugement du 29 mars 2000, la cour régionale débouta les requérants de leur demande. Aux termes du jugement, l'expropriation n'était pas fondée sur la loi générale sur l'expropriation, comme le soutenaient les requérants : la mesure en cause ayant été décrétée dans le cadre de la réforme foncière en Lettonie, c'était la loi spéciale du 30 octobre 1997, qui devait s'appliquer. Or, l'article 4 de cette loi prévoyait deux éléments – la loi elle-même et le versement de l'indemnité – qui, pris cumulativement, formaient un titre légal de transfert de propriété au profit de l'État. Les sommes en question ayant été versées sur les comptes des requérants, les deux éléments se trouvaient réunis, et, en enregistrant l'État en tant que nouveau propriétaire des terrains en cause, le juge des livres fonciers avait agi conformément à la loi.

22. Par ailleurs, la cour régionale fit remarquer que l'article 3 § 1 de la loi du 30 octobre 1997, relatif aux montants de compensation, se référait à l'article 2 de la décision du conseil suprême sur les modalités de l'entrée en vigueur de la loi générale sur l'expropriation ; or, cette décision avait été

déclarée conforme à l'article 1 du Protocole n° 1 par la Cour constitutionnelle.

23. Les requérants firent appel devant la chambre des affaires civiles de la Cour suprême. Dans leur appel, ils soulignèrent d'emblée qu'ils ne s'opposaient pas à l'expropriation en tant que telle, pourvu que les formalités prescrites par la loi fussent observées et que le montant des indemnités fût raisonnable. Or, il n'en avait été rien en l'espèce ; en particulier, aucune expertise n'avait été ordonnée pour déterminer la valeur réelle des terrains en litige (article 16 de la loi générale sur l'expropriation). Les requérants ne contestèrent pas la conclusion de la cour régionale selon laquelle la loi du 30 octobre 1997 constituait une *lex specialis* par rapport à la loi générale ; ils soutinrent toutefois que ce texte ne pouvait pas être interprété comme dérogeant à la procédure normale d'expropriation. Par conséquent, en reconnaissant le droit de propriété de l'État sans avoir reçu une copie d'un jugement déterminant le montant de la compensation, le juge des livres fonciers avait agi illégalement.

24. Par un arrêt du 28 septembre 2000, la chambre des affaires civiles rejeta l'appel, se ralliant en substance aux motifs et aux constats du jugement entrepris. Dans la mesure où les requérants critiquaient le montant des indemnités allouées, elle fit remarquer que ce montant avait été déterminé conformément à l'article 2 de la décision précitée du Conseil suprême. Si les requérants estimaient que le calcul du Service foncier de l'État était erroné et que les coefficients de ce calcul étaient incorrectement appliqués, ils auraient pu attaquer ce calcul par voie d'une procédure séparée, ce qu'ils n'avaient pas fait.

25. Les requérants se pourvurent en cassation devant le sénat de la Cour suprême. Dans leur pourvoi, ils précisèrent que l'objet direct et immédiat de leur demande n'était pas la contestation du calcul de l'indemnisation en tant que tel, mais plutôt le fait qu'ils n'avaient pas pu obtenir la fixation de ce montant à l'issue d'un procès judiciaire équitable qui s'imposait en vertu de la loi générale sur l'expropriation. Or, si un tel procès avait eu lieu, ils auraient pu présenter au juge les preuves de leurs investissements dans les terrains en question. Par ailleurs, les requérants rappelèrent qu'ils ne pouvaient pas saisir eux-mêmes le tribunal en ce sens, l'article 9 de la loi susmentionnée réservant ce droit à l'administration de l'État.

26. Par un arrêt du 20 décembre 2000, le sénat rejeta le pourvoi des requérants pour les mêmes motifs que la chambre des affaires civiles.

27. Entre-temps, le 17 août 2000, l'État conféra l'usage de tous les terrains en cause à une société anonyme privée de transport, B., dont il percevait jusqu'à présent des baux.

D. Les procédures de redressement fiscal

28. Le 9 décembre 1999, le département des finances du conseil municipal de Riga adressa au premier requérant un avis de redressement fiscal, lui enjoignant d'acquitter une somme de 18 891 LVL correspondant à l'impôt foncier sur le terrain en cause, majoré d'une pénalité, au titre de la période allant du 1^{er} janvier 1997 jusqu'au 30 octobre 1997, date de l'expropriation. Le premier requérant saisit le tribunal de première instance de l'arrondissement de Ziemeļu, qui lui donna raison et annula l'avis susmentionné. La municipalité interjeta appel devant la cour régionale de Riga qui, par un arrêt du 10 janvier 2003, confirma l'annulation de l'avis. Aux termes de l'arrêt, l'impôt foncier était rattaché à un terrain, et non à une personne concrète ; dès lors, il pouvait être acquitté par une personne autre que le propriétaire. Or, en l'occurrence, dans la mesure où il s'agissait du terrain du premier requérant, cet impôt avait déjà été payé par la société anonyme publique chargée de la gestion du port et exploitant le terrain sur la base d'une servitude. Le conseil municipal se pourvut en cassation devant le sénat de la Cour suprême qui, par un arrêt du 19 mars 2003, le rejeta.

29. Quant au deuxième requérant, le 22 janvier 1999, le département des finances du conseil municipal de Riga lui notifia un avis de redressement fiscal de 78 382 LVL, pénalités comprises, au titre de l'année 1997. Le requérant forma un recours en annulation devant le tribunal compétent qui y fit droit. La municipalité ayant interjeté appel, le 26 février 2002, la cour régionale de Riga annula le jugement du tribunal de première instance, déclarant que les terrains du premier requérant ne faisaient pas partie de ceux pour lesquels la société anonyme portuaire avait payé l'impôt foncier. Cet arrêt fut plus tard confirmé en cassation. Toutefois, en septembre 2003, le sénat de la Cour suprême rouvrit la procédure pour des faits nouvellement découverts. Le dossier fut renvoyé devant la Cour administrative d'appel qui, par un arrêt du 15 juillet 2005, fit droit au recours du deuxième requérant et annula l'avis de redressement contesté, au motif que la société portuaire avait déjà payé l'impôt foncier pour les terrains concernés. Le 7 février 2006, le sénat de la Cour suprême, statuant en cassation, confirma cet arrêt. Le deuxième requérant ne dut donc pas acquitter d'impôt sur ses terrains.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution

30. L'article 105 de la Constitution lettone (*Satversme*) dispose :

« Chacun a droit à la propriété. La propriété ne peut pas être utilisée à des fins contraires aux intérêts de la société. Le droit de propriété ne peut être restreint que

conformément à la loi. Une privation forcée des biens pour le besoin de la société n'est autorisée que dans des cas exceptionnels, sur la base d'une loi particulière et moyennant une indemnisation équitable. »

31. L'article 81 de la Constitution (abrogé en 2007) dotait le conseil des ministres d'un pouvoir législatif délégué et limité. A l'époque de l'expropriation des terrains en litige, il se lisait ainsi :

« Dans les intervalles entre les sessions parlementaires, le conseil des ministres a le droit, en cas de besoin impérieux, d'adopter des règlements ayant force de loi. De tels règlements ne peuvent modifier ni la loi sur les élections parlementaires, ni les lois d'organisation judiciaire et de procédure, ni la loi budgétaire ni le droit budgétaire, ni les lois adoptées par la législature en fonction ; ils ne peuvent pas non plus régir l'amnistie, l'émission des bons du Trésor, les impôts de l'État, les douanes, les tarifs des chemins de fer et les emprunts, et ils deviennent caducs s'ils ne sont pas soumis au Parlement au plus tard trois jours après l'ouverture de la session parlementaire suivante. »

B. Dispositions législatives et réglementaires

1. Restitution de terrains illégalement saisis

32. A l'origine, le premier alinéa de l'article 12 de la loi du 20 novembre 1991 sur la réforme foncière dans les villes de la République de Lettonie (*Likums « Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās »*) se lisait ainsi :

« Dans tous les (...) cas, lorsque le terrain de l'ancien propriétaire a été [entre-temps] grevé de bâtiments, ou que, conformément aux plans d'aménagement et de construction urbaine il est prévu d'y installer des constructions nécessaires pour satisfaire les besoins de la société, les anciens propriétaires du terrain ou leurs héritiers ont le droit, selon leur choix :

- de réclamer la restitution du droit de propriété et d'obtenir du propriétaire du bâtiment ou de la construction (...) le paiement d'un bail dont le montant maximal est fixé par le conseil des ministres (...), ou
- de demander qu'on leur accorde le droit de propriété ou d'usage d'un autre terrain de la même valeur et situé dans les limites administratives de la même ville, selon le mode d'usage prévu de ce terrain, ou
- de recevoir une indemnisation selon les modalités définies par la loi. »

33. Une loi du 31 mars 1994 a posé des restrictions à la restitution des terrains grevés de certaines constructions ou installations. Elle a ainsi modifié le libellé précité :

« Les anciens propriétaires fonciers ou les héritiers se voient restituer le droit de propriété des terrains qui leur avaient appartenu dans le passé, sauf :

(...)

3) lorsque, sur le terrain des anciens propriétaires, se trouvent (...) des installations et des infrastructures de génie civil et de transports (...), [par exemple] des ports. Le droit de propriété du terrain est alors enregistré au nom de l'État ou de la collectivité locale ; quant aux anciens propriétaires et à leurs héritiers, ils ont le droit, selon leur choix, de demander qu'on leur accorde le droit de propriété d'un autre terrain de la même valeur et situé dans les limites administratives de la même ville, ou bien de recevoir une indemnisation selon les modalités définies par la loi. »

34. Une loi du 24 novembre 1994 a modifié cette disposition de la façon suivante :

« Les anciens propriétaires fonciers ou les héritiers se voient restituer le droit de propriété des terrains qui leur avaient appartenu dans le passé, sauf :

(...)

3) lorsque, sur le terrain des anciens propriétaires, se trouvent (...) des installations et des infrastructures de génie civil et de transports (...), [par exemple] des ports. Le droit de propriété du terrain est alors enregistré au nom de l'État ou de la collectivité locale concernée, après que les anciens propriétaires ou leurs héritiers aient, selon leur choix et d'après les modalités définies par la loi, reçu un terrain de la même valeur situé ailleurs (...) ou une indemnité [pécuniaire]. S'il est impossible de parvenir à un accord avec l'ancien propriétaire du terrain ou avec son héritier au sujet de l'indemnité ou de l'attribution d'un autre terrain de la même valeur, le terrain doit alors faire l'objet d'une expropriation selon les modalités définies par la loi relative à l'expropriation de biens immobiliers pour cause d'utilité publique. »

35. La loi du 12 octobre 1995 reformula la disposition précitée en supprimant la dernière phrase relative à l'expropriation des terrains. La loi suivante, adoptée le 8 mai 1997 et entrée en vigueur le 6 juin 1997, assortit l'alinéa précité d'une note ainsi libellée (ayant la même force légale que l'article lui-même) :

« Note : Lorsque les anciens propriétaires du terrain ou leurs héritiers possèdent des immeubles d'habitation situés sur le territoire d'un port, ils ont le droit de se voir restituer le droit de propriété des terrains dans la mesure où ils en ont l'usage légal ; [la superficie d'un tel terrain] ne doit cependant pas dépasser 1200 mètres carrés, à l'exception du quartier résidentiel de l'île de Kundziņsala qui fait partie du territoire du Port autonome commercial de Riga et où les anciens propriétaires et leurs héritiers se voient restituer le droit de propriété de toute la superficie leur ayant appartenu dans le passé. »

36. En même temps, un nouvel alinéa fut inséré dans le texte de l'article 12. Il dispose :

« Lorsque les anciens propriétaires du terrain ou leurs héritiers se sont vu restituer le droit de propriété d'un terrain grevé d'installations mentionnées au point 3 du premier alinéa du [présent] article (...), le montant annuel du bail foncier ne doit pas excéder cinq pour cent de la valeur cadastrale du terrain ».

37. L'article 19 § 5 de la loi du 22 juin 1994 sur les ports (*Likums par ostām*) est ainsi libellé :

« Les restrictions à la restitution du droit de propriété foncière, établies par l'article 12 de la loi sur la réforme foncière dans les villes de la République de Lettonie, ne s'appliquent pas aux terrains incorporés dans le territoire du Port de Riga après le 20 avril 1994 (...). L'ancien propriétaire (ou son héritier) ayant, à la date du 21 juillet 1940, possédé un terrain situé sur le territoire actuel du port, et dont le droit de propriété du terrain a été reconnu (...) mais n'a pas été restitué à cause des restrictions prévues par la loi, a le droit de recevoir un terrain de la même valeur ou d'être indemnisé avec des certificats de compensation de propriété, conformément aux textes régissant la réforme foncière. »

38. Le règlement n° 171 du 6 mai 1997 relatif au calcul de la compensation à allouer aux anciens propriétaires fonciers et à leurs héritiers et à la fixation des paiements pour les terrains donnés en propriété dans les villes (*Noteikumi par kompensācijas aprēķināšanu bijušajiem zemes īpašniekiem vai viņu mantiniekiem un maksas noteikšanu par īpašumā nodoto zemi pilsētās*) a été adopté sur la base de la loi sur la réforme foncière dans les villes de la République de Lettonie. L'article 8 de ce règlement dispose :

« Lorsque la personne réclamant une indemnisation n'est pas satisfaite par le montant d'indemnisation calculé [par le Service foncier de l'État], elle le droit de saisir les tribunaux. »

2. Expropriation

a) Dispositions générales

39. A l'époque des faits, et jusqu'au 1^{er} janvier 2011, l'expropriation était régie par la loi relative à l'expropriation de biens immobiliers pour cause d'utilité publique (*Likums « Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām »*), adoptée en 1923 et remise en vigueur le 15 septembre 1992. Les articles pertinents de cette loi étaient ainsi libellés :

Article premier

« Une expropriation de biens immobiliers pour cause d'utilité publique n'est autorisée que dans des cas exceptionnels, et ce, toujours moyennant une indemnisation et sur la base d'une loi particulière. »

Article 3, premier alinéa

« La proposition d'expropriation (...) est présentée par le gouvernement sur la base d'un avis émis par l'organe administratif ou par la collectivité locale respective, lorsque l'institution en question ne peut pas obtenir le bien immobilier par voie d'un accord avec le propriétaire. La proposition doit comporter les informations relatives au bien immobilier à exproprier et la justification de l'expropriation. »

Article 5

« Après l'adoption de la loi [d'expropriation], l'institution ayant suggéré l'expropriation propose au propriétaire de conclure un accord portant une aliénation [amiable] du bien immobilier, en lui proposant, selon ses préférences, une juste indemnisation ou l'échange [du bien] contre un bien de la même valeur. »

Article 6

« Lorsque les indemnités sont fixées par un accord amiable, ou que la valeur de la propriété immobilière expropriée est compensée en échangeant le bien exproprié contre un autre bien, un contrat (...) doit être conclu. »

Article 9, premier et deuxième alinéas

« Lorsque [les parties] ne parviennent pas à un accord, l'affaire est examinée par un tribunal sur saisine de la part de l'institution concernée.

Après avoir reçu la demande, le tribunal charge un huissier de justice de décrire et d'évaluer le bien immobilier, en présence du représentant de l'institution pour laquelle ce bien est exproprié, du propriétaire, ainsi que de trois experts choisis d'un commun accord entre les parties. (...) »

Article 10

« L'institution ayant suggéré l'expropriation doit soumettre au tribunal une déclaration indiquant la valeur qu'elle attribue à la propriété immobilière à exproprier, et une justification de ladite valeur. Copies de cette déclaration doivent être délivrées au propriétaire du bien immobilier et à ses créanciers hypothécaires (...) »

Article 13

« L'évaluation doit être effectuée selon les prix locaux et selon les conditions particulières dans lesquelles se trouve le bien respectif. Si le propriétaire le demande, [le bien] doit également être évalué selon l'apport financier qu'il donne.

L'apport financier que donne un bien immobilier doit être évalué sur la base des renseignements fournis par son propriétaire. Dans ce cas, le prix du bien immobilier doit être déterminé en capitalisant de 5 % le revenu moyen net apporté par le bien immobilier pendant les cinq dernières années, ou bien pendant toute la période de possession du bien, lorsque le propriétaire l'a possédé pendant moins de cinq ans. »

Article 16

« Avant d'examiner l'affaire, le tribunal cite le propriétaire, le représentant de l'autorité ayant proposé l'expropriation, et les créanciers hypothécaires.

Le tribunal détermine le montant de l'indemnisation sur la base des avis des experts, et ce, soit selon les prix locaux, soit selon l'apport financier [du bien], lorsque le propriétaire le demande et que le tribunal juge cette demande raisonnable.

Le jugement du tribunal est susceptible de recours selon les modalités définies par la loi. »

Article 17, premier alinéa

« Après l'entrée en vigueur du jugement relatif à l'expropriation du bien immobilier, le propriétaire de celui-ci doit recevoir les indemnités déterminées et les intérêts fixés par le tribunal ; toutefois, ces intérêts ne doivent pas être inférieurs à 6 % l'an, à compter de la date de transmission de la propriété immobilière et jusqu'à la date du versement. »

Article 18

« Après le versement des indemnités (...), l'institution concernée transmet à la division des livres fonciers une copie du jugement accompagné de la description du bien immobilier, afin de l'enregistrer au nom de l'État ou de la collectivité locale. »

40. L'usage du terme « une loi particulière » dans l'article 105 de la Constitution et dans l'article premier de la loi de 1923 signifie que chaque mesure individuelle d'expropriation relève de la seule compétence du législateur, c'est-à-dire du Parlement. Comme la Cour constitutionnelle l'a relevé dans son arrêt du 16 décembre 2005, il s'agit là d'une particularité du système juridique letton par rapport à la plupart des autres pays (paragraphe 48 ci-après). En d'autres termes, il existe toujours deux textes législatifs : la loi générale, déterminant les règles d'expropriation en général, et une loi spéciale et ciblée, par laquelle le Parlement ordonne l'expropriation de biens déterminés dans un cas concret. Quant au montant de l'indemnisation, il est fixé soit à l'amiable, soit, à défaut, par la voie judiciaire (article 9 de la loi générale de 1923).

41. Les parties pertinentes de l'article 2 de la décision du Conseil suprême du 15 septembre 1992 sur les modalités de l'entrée (en réalité – de la remise) en vigueur de la loi précitée (*Lēmums « Par Latvijas Republikas likuma « Par nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanu valsts vai sabiedriskajām vajadzībām » spēkā stāšanās kārtību »*), insérées par la loi du 19 décembre 1996, disposaient :

« (...) Lorsqu'au cours de la réforme foncière, l'expropriation (...) porte sur un bien immobilier nécessaire à (...) l'entretien et le fonctionnement des infrastructures (...) de transport, [et lorsque l'objet de l'expropriation] est ou doit être sujet à la restitution à l'ancien propriétaire (ou à ses héritiers), le montant de l'indemnité doit être déterminé en une somme d'argent selon les modalités fixées par la loi ; toutefois, il ne doit pas dépasser la valeur de ce bien immobilier telle qu'elle est fixée par les livres fonciers ou par les pièces de cadastre dressées avant le 22 juillet 1940 et comportant la mention de la valeur du bien immobilier. Les coefficients de conversion de la valeur du bien, [en transformant] les prix des années 1938-1940 (exprimés en lati d'avant-guerre) en prix actuels (...), sont définis par le Service foncier de l'État.

Lorsque, après la restitution du droit de propriété, le propriétaire a augmenté la valeur du bien immobilier, les investissements liés à l'augmentation de la valeur du

bien doivent eux aussi être indemnisés. De même, doivent être compensées les dépenses raisonnablement engagées par le propriétaire (l'héritier) et liées à la restitution du droit de propriété (l'arpentage, l'obtention d'informations des archives, etc.). Les dépenses engagées pour couvrir les services d'un représentant doivent être restituées dans les limites des dépenses réellement effectuées ; toutefois, elles ne doivent pas dépasser les barèmes des honoraires d'avocat.

Les modalités d'expropriation définies par le présent article s'appliquent également aux propriétaires ayant acquis le bien immobilier de l'ancien propriétaire foncier (ou de ses héritiers) par voie de donation. »

b) Dispositions spéciales applicables aux requérants

42. Le règlement n° 273 du 5 août 1997 portant expropriation des terrains pour les besoins de l'État sur le territoire du Port autonome commercial de Riga fut aussitôt soumis au Parlement, comme le voulait l'article 81 de la Constitution alors en vigueur. Le 30 octobre 1997, le Parlement adopta la loi portant expropriation des terrains pour les besoins de l'État sur le territoire du Port autonome commercial de Riga (*Likums « Par zemes īpašuma atsavināšanu valsts vajadzībām Rīgas tirdzniecības brīvostas teritorijā »*), qui reprit presque littéralement les termes du règlement précité. Cette loi se lit ainsi :

Article premier

« Sont expropriés, pour les besoins de l'État, les terrains se trouvant sur le territoire du Port autonome de commerce de Riga, à Kundziņsala, le long de la rive de Daugava, et appartenant à :

1) M. Genādijs Perepjolkins :

- a) d'une superficie de 1,8620 hectares (...),
- b) d'une superficie de 1,1000 hectares (...),
- c) d'une superficie de 1,0970 hectares (...),
- d) d'une superficie de 0,7150 hectares (...);

2) M. Jānis Vistiņš – d'une superficie de 1,7998 hectares (...). »

Article 2

« Le ministère des Transports est chargé de faire inscrire les terrains mentionnés à l'article 1^{er} de la présente loi (...) au livre foncier, au nom de l'État représenté par le ministère des Transports. »

Article 3

« 1° Un compte courant sera ouvert auprès de la société anonyme publique « *Latvijas Hipotēku un zemes banka* » [« La Banque hypothécaire et foncière de Lettonie »] au nom de chacun des propriétaires fonciers visés à l'article 1^{er} de la présente loi ; les montants destinés à l'indemnisation y seront versés conformément à l'article 2 de la décision du Conseil suprême sur les modalités de l'entrée en vigueur de la loi relative à l'expropriation de biens immobiliers pour cause d'utilité publique.

2° Le numéro du compte courant sera communiqué, par lettre recommandée, à chacun des bénéficiaires de la compensation. »

Article 4

« Les terrains visés par la présente loi seront enregistrés au livre foncier au nom de l'État, sur la base de la présente loi et compte tenu de la confirmation de la société anonyme publique « *Latvijas Hipotēku un zemes banka* » attestant un versement [effectif] des montants destinés à compenser la valeur des propriétés foncières, sur le compte des personnes mentionnées à l'article 1^{er} de la présente loi. »

43. La loi du 5 février 1997 portant expropriation des terrains pour les besoins de l'État sur le territoire de la société aéroportuaire de l'État « Riga » (*Likums « Par zemes īpašumu atsavināšanu valsts vajadzībām valsts lidostu uzņēmuma « Rīga » teritorijā »*) possède une structure presque identique à la loi précédente. Les articles 1 et 2 ordonnent l'expropriation des terrains concrets énumérés dans les annexes à la loi. L'article 3 charge le ministère des Transports de faire inscrire le titre de propriété de l'État au livre foncier, alors que les deux derniers articles traitent des modalités de paiement des indemnités et du transfert effectif du droit de propriété.

3. Baux et servitudes sur le territoire du Port autonome de Riga

44. Dans la mesure où il était pertinent en l'espèce, l'article 6 de la loi du 6 novembre 1996 relative au Port autonome de commerce de Riga (*Rīgas tirdzniecības brīvostas likums*) disposait :

« 1° Par la présente loi, il est institué une servitude personnelle au profit de la société anonyme publique « *Port de commerce de Riga* », grevant les terrains des personnes physiques et morales (...) occupés par le Port autonome.

(...)

6° L'utilisateur du terrain verse à son propriétaire une indemnisation pour l'usage de la servitude ; le montant de cette indemnisation est déterminé d'un commun accord, mais il ne peut pas dépasser cinq pour cent de la valeur cadastrale du terrain par an. »

(...) »

45. Le 9 mars 2000, le Parlement adopta une nouvelle loi relative au Port autonome de Riga (*Rīgas brīvostas likums*). Entrée en vigueur le

11 avril 2000, cette loi remplaça la loi précédente. L'article 4 § 8 de ce nouveau texte est identique à l'article 6 § 6 de l'ancienne loi.

4. Dispositions générales

46. Aux termes de l'article 994, premier alinéa, du code civil (*Civillikums*), « [s]eul celui qui est inscrit sur des livres fonciers comme le propriétaire d'un bien immobilier peut être reconnu comme tel ». Cependant, l'article 1477, deuxième alinéa, précise que « [l]es droits réels fondés sur une loi sont effectifs même en l'absence d'inscription aux livres fonciers ».

C. Jurisprudence de la Cour constitutionnelle

47. Par un arrêt du 30 avril 1998, rendu dans l'affaire n° 09-02(98), la Cour constitutionnelle déclara l'article 2 de la décision du Conseil suprême sur les modalités de l'entrée en vigueur de la loi générale sur l'expropriation (paragraphe 41 ci-dessus) conforme à l'article 1 du Protocole n° 1. Elle releva notamment :

« (...) 7° Les deuxième et quatrième alinéas de l'article 2 de la décision ne privent pas les propriétaires dont les biens immobiliers ont été expropriés pour cause d'utilité publique, de leur droit de saisir les tribunaux afin que ces derniers tranchent la question du montant de la compensation. Le deuxième alinéa de l'article 2 de la décision ne limite que le montant maximal de la compensation. Par conséquent, est dénué de fondement l'argument (...) selon lequel ces personnes se trouveraient privées de leur droit à la protection judiciaire et à l'égalité devant les tribunaux. (...) »

48. Par un arrêt du 16 décembre 2005, rendu dans l'affaire n° 2005-12-0103, la Cour constitutionnelle déclara anticonstitutionnelles, nulles et non avenues les modifications apportées à la loi générale sur l'expropriation au cours de l'année 2005. Les parties pertinentes de cet arrêt sont ainsi libellées :

« (...) 22° (...) »

22-2) La quatrième phrase de l'article 105 de la Constitution dispose qu'une privation forcée des biens n'est autorisée que sur la base d'une « loi particulière » que le législateur adopte dans des cas exceptionnels.

L'expropriation [effectuée] non pas sur la base d'une loi, mais « sur la base d'une loi particulière » est, dans une certaine mesure, une particularité de la Constitution lettonne. La plupart des constitutions des États européens disposent uniquement que l'expropriation doit se faire sur la base d'une loi ou selon les modalités définies par la loi.

Le but visé par la disposition de l'article 105 de la Constitution relative à l'expropriation sur la base d'une loi particulière est la protection des droits fondamentaux de la personne contre l'arbitraire éventuel des autorités administratives. En l'espèce, le mot « particulière » doit être interprété non seulement par une voie

formelle et grammaticale, mais, en premier lieu, selon sa substance. En adoptant une telle loi « particulière », le législateur doit prêter attention à toutes les circonstances de l'affaire ; il doit déterminer si l'expropriation est vraiment effectuée dans un cas exceptionnel et si elle sert les besoins de l'État ou de la société ; il doit également s'assurer que cette expropriation se fait moyennant une compensation équitable.

(...) »

D. Dispositions fiscales

49. Aux termes de l'article 9, premier alinéa, de la loi du 20 décembre 1990 sur l'impôt foncier (*Likums « Par zemes nodokli »*) en vigueur à l'époque des faits, l'acquéreur d'un terrain était exempté du paiement de l'impôt foncier sur ce terrain pendant les six premiers mois suivant son acquisition.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

50. Les requérants allèguent une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« 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 États 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. »

A. Thèses des parties

1. Le Gouvernement

51. Selon le Gouvernement, l'expropriation litigieuse a été opérée conformément aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1, telles qu'elles sont définies par la jurisprudence de la Cour. En premier lieu, les requérants ont été privés de leurs biens « pour cause d'utilité publique ». Le but principal de cette mesure était d'assurer le fonctionnement et l'entretien des infrastructures d'énergie et de transport ayant une importance stratégique

pour l'État. Ce but s'inscrivait dans un contexte plus large de la grande réforme foncière et immobilière opérée après le retour de la Lettonie à l'indépendance après cinquante ans de régime soviétique communiste, et il ne peut en aucun cas être dissocié de ce contexte. Cela est vrai même si les requérants eux-mêmes n'étaient pas des bénéficiaires de la dénationalisation, et même s'ils ont acquis leurs terrains par une voie générale établie par le code civil.

52. La réforme foncière était loin d'être limitée à une simple restitution des biens illégalement confisqués par le pouvoir soviétique après 1940 ; bien au contraire, elle avait de multiples aspects, et son principe directeur était la mise en balance des intérêts personnels des propriétaires et des intérêts de la société. Ainsi, par exemple, la restitution des terrains à leurs propriétaires légitimes n'a pas été opérée dans les cas où l'intérêt public exigeait leur maintien entre les mains de l'État. Dans certaines autres hypothèses, le législateur a estimé nécessaire de limiter le montant de l'indemnisation versée aux anciens propriétaires, en fixant le plafond à la valeur cadastrale des terrains en cause à la date du 22 juillet 1940. Plus précisément, ce plafond a été appliqué deux fois : d'abord au regard des anciens propriétaires des vingt-trois terrains occupés par l'aéroport de Riga, ensuite au regard de MM. Vistiņš et Perepjolkins. Le Gouvernement explique qu'en 1940, la valeur cadastrale de tous les terrains concernés était très basse ; après l'invasion soviétique, des infrastructures techniques stratégiquement importantes y ont été érigées, de sorte qu'après le rétablissement de l'indépendance, ladite valeur a augmenté plusieurs fois sans aucun investissement de la part des propriétaires légitimes. En particulier, tel a été le cas des requérants. Le Gouvernement fournit des statistiques montrant qu'au cours de l'année 1996, 89 % de tous les conteneurs expédiés à partir de et à destination de Lettonie par voie maritime ont été acheminés à travers les terrains appartenant à MM. Vistiņš et Perepjolkins. Qui plus est, l'État avait besoin de ces terrains afin d'assurer le développement du Port autonome de Riga, son élargissement, sa rénovation et sa reconstruction, conformément aux plans officiellement approuvés par le gouvernement letton.

53. Le Gouvernement est convaincu que l'expropriation litigieuse a eu lieu « dans les conditions prévues par la loi ». A cet égard, il renvoie aux conclusions des juridictions internes d'après lesquelles la loi du 30 octobre 1997, appliquée en l'occurrence, s'analyse en une *lex specialis* dérogeant aux dispositions de la loi générale sur l'expropriation. Cette loi était accessible aux requérants et parfaitement prévisible quant à ses effets. Par ailleurs, la loi spéciale susmentionnée contient une référence explicite à l'article 2 de la décision du Conseil suprême, tel qu'il a été modifié par la loi du 19 décembre 1996 et confirmé par la Cour constitutionnelle (paragraphes 41 et 47 ci-dessus). Selon le Gouvernement, il ressort avec assez de clarté de cette dernière disposition que les terrains occupés par des

infrastructures de transport, et, *a fortiori*, obtenus par voie de donation, sont soumis à une procédure spécifique d'expropriation. Les requérants devaient donc raisonnablement s'attendre à ce que cette procédure spécifique leur fût appliquée.

54. Le Gouvernement souligne que la loi du 19 décembre 1996, portant modification de l'article 2 de la décision du Conseil suprême du 15 septembre 1992, n'a pas été une loi *ad personam* adoptée dans le seul but de limiter le montant des indemnités auxquelles les requérants avaient droit. A cet égard, le Gouvernement rappelle que la même loi a également été appliquée aux propriétaires des vingt-trois terrains occupés par l'aéroport de Riga. Au demeurant, il n'était guère déraisonnable, pour le législateur, de s'écarter de la procédure ordinaire pour plusieurs raisons pratiques ; il s'agit notamment de l'insuffisance des moyens budgétaires, dont l'impossibilité, pour l'État, d'offrir aux propriétaires une indemnité à la hauteur de la valeur cadastrale actuelle du terrain en cause. Enfin, le Gouvernement souligne que les dispositions de la loi spéciale du 30 octobre 1997 ont été rigoureusement observées par les autorités chargées de son exécution.

55. Le Gouvernement fait valoir que l'ingérence litigieuse a ménagé un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux des requérants. A cet égard, le Gouvernement rappelle d'emblée que les requérants avaient acquis les terrains litigieux par voie de donation – c'est-à-dire gratuitement –, qu'ils n'avaient payé aucun impôt sur ces terrains, et qu'ils n'y avaient rien investi. Qui plus est, dans les contrats de donation, eux-mêmes avaient consenti à attribuer aux terrains une valeur plutôt basse (paragraphe 8 ci-dessus).

56. Le Gouvernement souligne ensuite que l'expropriation des terrains en cause a eu lieu dans le contexte particulier de la réforme foncière après le retour du pays à l'indépendance, domaine dans lequel l'État dispose d'une marge d'appréciation particulièrement large. Se référant en particulier à l'arrêt *Jantner c. Slovaquie* (n° 39050/97, § 34, 4 mars 2003), le Gouvernement rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 ne saurait être interprété comme imposant des restrictions quelconques à la liberté d'un État contractant d'établir les conditions sous lesquelles il accepte de restituer les biens qui lui ont été transférés avant qu'il a ratifié la Convention. La Lettonie n'étant pas le successeur légal de l'ex-URSS, elle n'a ni une obligation juridique ni des ressources suffisantes pour offrir une réparation intégrale des torts causés par le régime soviétique. A cet égard, le Gouvernement cite plusieurs arrêts des cours constitutionnelles lituanienne et tchèque, parvenant à la même conclusion.

57. En particulier, dans les cas où les biens nationalisés ne sont pas restitués à leurs légitimes propriétaires, l'État a choisi d'indemniser ceux-ci non à la hauteur de la valeur actuelle, mais d'après la valeur cadastrale des biens telle qu'elle se présentait au moment de l'annexion de la Lettonie par

l'URSS, en 1940. Ce choix n'est pas en soi critiquable, car il est conforme au principe *restitutio ad integrum* reconnu en droit international public ; qui plus est, il a été dûment pesé par le législateur avant son adoption. Il est vrai que les requérants eux-mêmes n'appartiennent pas à la catégorie des propriétaires légitimes indemnisés ; ils ne sont que des acquéreurs du second degré. Toutefois, selon le Gouvernement, surtout lorsqu'il s'agit d'un terrain dénationalisé grevé d'une installation stratégiquement importante, il n'est pas déraisonnable de présumer que ni le propriétaire légitime l'ayant récupéré, ni la personne à laquelle ce propriétaire a aussitôt transmis ce terrain par voie de donation, n'y ont rien investi pendant les cinquante dernières années. Il est donc juste de ne faire aucune distinction entre les deux catégories de personnes et de les indemniser toutes selon la valeur de 1940, car en substance, leur situation est pratiquement analogue.

58. Certes, il peut y avoir des cas où les anciens ou les nouveaux propriétaires ont entre-temps fait des dépenses aux fins de l'entretien du terrain en cause. Dans ces cas, l'article 2 de la décision du Conseil suprême du 15 septembre 1992 leur garantissait le remboursement de ces dépenses. A cet égard, le Gouvernement indique que, même si les requérants avaient effectué des investissements dans les terrains litigieux – ce qui n'est pas le cas en l'occurrence – ils auraient pu en réclamer le remboursement en contestant le montant de l'indemnisation reçue par voie d'une procédure séparée devant les tribunaux.

59. Au demeurant, le Gouvernement rappelle que, malgré le fait de n'avoir rien payé pour leurs terrains et de n'y avoir rien investi, les requérants sont parvenus à en tirer un profit considérable, en obtenant le paiement des arriérés de baux, respectivement de 53 036 et de 368 312 LVL. Dans ces circonstances, il n'était pas disproportionné de leur accorder des sommes plutôt modestes à titre d'indemnisation pour expropriation.

60. En résumé, selon le Gouvernement, la mesure dénoncée par les requérants a ménagé un juste équilibre entre leurs intérêts légitimes et ceux de la communauté, et elle n'a pas fait peser sur eux une « charge disproportionnée » quelconque. Il n'y a donc aucune apparence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 dans la présente affaire.

2. Les requérants

61. Les requérants déclarent d'emblée que c'est à tort que le Gouvernement place son raisonnement sur le terrain des lois de restitution, car ils n'appartiennent pas à la catégorie des anciens propriétaires auxquels l'État aurait restitué leurs biens confisqués par l'Union soviétique. Bien au contraire, ils ont obtenu les terrains litigieux par voie de contrats civils ordinaires conclus avec des particuliers qui, eux, étaient déjà inscrits sur le cadastre comme propriétaires de ces terrains ; la réforme foncière était donc déjà achevée au regard de ces terrains. En d'autres termes, au moment où

les requérants ont acheté les terrains, ceux-ci se trouvaient dans le libre commerce comme n'importe quel autre bien privé. Dès lors, les droits patrimoniaux des requérants doivent être protégés par les dispositions du code civil régissant l'acquisition de biens.

62. Les requérants font part de leurs doutes quant aux explications du Gouvernement sur la « cause d'utilité publique » poursuivie par l'expropriation litigieuse. En effet, à la différence d'un aéroport dont l'emplacement est déterminé par une multitude de facteurs techniques, l'importance stratégique d'un terrain jouxtant un important cours d'eau reste toujours pratiquement la même. Il n'est pas vrai que seule la construction d'un port confèrerait de la valeur à un tel terrain : en réalité, à l'heure actuelle, la plupart des terrains à Riga, sur les rives de la Daugava, sont inclus dans le territoire du port ; toutefois, ils sont toujours possédés par des particuliers. Selon les requérants, les restrictions imposées à ces propriétaires par la loi sur le Port autonome sont suffisantes pour assurer un bon fonctionnement des structures portuaires, sans qu'il faille procéder à une expropriation. A leurs yeux, le désir des autorités d'exproprier leurs terrains était directement lié au fait qu'ils avaient réussi à faire condamner le Port autonome de Riga au paiement d'importantes sommes à titre d'arriérés de loyers. En d'autres termes, le véritable objectif poursuivi par l'État était de débarrasser le port de son obligation de payer les loyers aux requérants en s'appropriant les terrains concernés pour des sommes dérisoires.

63. En tout état de cause, les requérants estiment que la mesure litigieuse n'a pas été appliquée « dans les conditions prévues par la loi », et qu'aucun « juste équilibre » n'a été ménagé entre leurs intérêts et ceux de l'État. Pour ce qui est de la première de ces deux conditions, les requérants rappellent qu'au sens de la jurisprudence constante de la Cour, la notion de « légalité » implique nécessairement la prévisibilité des conséquences juridiques de la disposition en cause ; or, cette prévisibilité fait défaut en l'espèce. En premier lieu, les autorités lettonnes n'ont pas appliqué la procédure normale définie par la loi générale sur l'expropriation. En deuxième lieu, c'était le Service foncier de l'État, et non le juge compétent, qui a définitivement fixé le montant de l'indemnisation à verser. En troisième lieu, les modifications de l'article 2 de la décision du Conseil suprême du 15 septembre 1992, réduisant le montant des indemnités qu'ils étaient en droit de recevoir, n'ont été adoptées qu'en décembre 1996, c'est-à-dire au moment où ils étaient déjà propriétaires de leurs terrains depuis deux ans.

64. Par ailleurs, les requérants maintiennent leur thèse selon laquelle les modifications de la décision du Conseil suprême du 15 septembre 1992 ont été adoptées *ad personam*, dans le but précis de les priver d'une indemnisation adéquate, même s'ils n'étaient pas les seuls à subir les effets de cette décision. En témoigne le fait que le législateur a fait référence à des contrats de donation, ce qui correspondait à leur situation très particulière

mais, en revanche, ne visait pas trois autres personnes qui avaient acheté leurs terrains dans les limites de l'aéroport de Riga.

65. S'agissant du « juste équilibre » exigé par la jurisprudence de la Cour, les requérants soutiennent que le seul gain auquel on est parvenu suite à l'expropriation litigieuse, c'est l'enrichissement du domaine public : maintenant c'est l'État, et non eux, qui perçoit des loyers pour l'usage des terrains en cause par la société commerciale qui l'utilise à l'heure actuelle. En revanche, un préjudice très grave a été porté à leurs intérêts. Selon eux, les sommes qu'ils ont reçues en guise d'indemnisation sont manifestement inadéquates par rapport à la valeur réelle des terrains expropriés : en effet, elles sont plus de 350 fois inférieures à la valeur cadastrale actuelle de la propriété en cause.

66. Les requérants reconnaissent que, d'après la jurisprudence constante de la Cour, l'article 1 du Protocole n° 1 ne garantit pas dans tous les cas le droit à une indemnisation intégrale, et que les objectifs légitimes « d'utilité publique » peuvent parfois militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande. Toutefois, le montant de l'indemnité accordé par l'État doit toujours rester en rapport raisonnable avec la valeur du bien exproprié, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'occurrence. L'État ne saurait enfreindre ce principe simplement parce que le bien en cause a été reçu par voie de donation. Qui plus est, dans leur cas, la référence à la valeur cadastrale de 1940 est incompréhensible ; elle est d'autant plus illogique que les baux des terrains sis dans les limites du Port autonome de Riga sont bel et bien plafonnés d'après la valeur cadastrale actuelle.

B. Appréciation de la Cour

67. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, par exemple, *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 78, CEDH 2006-V, et *Kozacioğlu c. Turquie* [GC], n° 2334/03, § 48, CEDH 2009-...).

68. Dans la présente affaire, nul ne conteste qu'il y ait eu « privation de propriété » au sens de la seconde phrase de l'article 1 du Protocole n° 1. Il faut donc rechercher si la privation contestée se justifie sous l'angle de cette disposition. Pour être compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1, une

mesure d'expropriation doit remplir trois conditions fondamentales : elle doit être effectuée « dans les conditions prévues par la loi », ce qui exclut une action arbitraire de la part des autorités nationales, « pour cause d'utilité publique », et en respectant un juste équilibre entre les droits du propriétaire et les intérêts de la communauté. La Cour examinera donc successivement le respect de ces trois conditions dans la présente affaire.

1. « Dans les conditions prévues par la loi »

a) Principes généraux

69. 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 ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est une notion inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* (fond) [GC], n° 25701/94, § 80, CEDH 2000-XII).

70. Toutefois, l'existence d'une base légale en droit interne ne suffit pas, en tant que telle, à satisfaire au principe de légalité ; c'est plutôt la qualité des dispositions applicables qui importe. A cet égard, il faut rappeler que la notion de « loi », au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, a la même signification que celle utilisée par d'autres dispositions de la Convention (voir, par exemple, *Špaček, s.r.o., c. République tchèque*, n° 26449/95, § 54, 9 novembre 1999). Il en ressort, en premier lieu, que les normes de droit sur lesquelles se fonde la privation de propriété doivent être conformes au droit interne de l'État contractant, dont les dispositions pertinentes de la Constitution (*ibidem*, §§ 79 et 82, et *Jahn et autres c. Allemagne* [GC], nos 46720/99, 72203/01 et 72552/01, § 81, CEDH 2005-VI). En deuxième lieu, ces normes doivent être suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application (*Guiso-Gallisay c. Italie*, n° 58858/00, §§ 82-83, 8 décembre 2005).

71. Quant à la notion de « prévisibilité », sa portée dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires (voir, *mutatis mutandis*, *Sud Fondi S.r.l. et autres c. Italie*, n° 75909/01, § 109, 20 janvier 2009). Sur ce point précis, la Cour doit souligner avec vigueur le rôle fondamentalement subsidiaire du mécanisme de la Convention. Les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe et, ainsi que la Cour l'a affirmé à maintes reprises, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux. Lorsque des questions de politique économique et sociale générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder

une marge de manœuvre particulièrement large aux décideurs nationaux (voir, *mutatis mutandis*, *Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 36022/97, § 97, CEDH 2003-VIII). Or, ce principe s'applique également sur le terrain de la « légalité » d'une ingérence : en effet, dans certaines hypothèses relevant de la politique générale de l'État et nécessitant la prise en compte d'une multitude de problèmes et de situations spécifiques auxquels il faut s'adapter pour pouvoir mener à bien cette politique, on ne saurait exiger le même niveau de précision normative que dans d'autres affaires. Ainsi, par exemple, dans le contexte des réformes effectuées dans un État après sa transition d'un régime totalitaire vers la démocratie – surtout dans le contexte particulier des États de l'Europe centrale et orientale – la Cour a admis que l'application du critère de légalité peut être beaucoup plus flexible que d'ordinaire (*Velikovi et autres c. Bulgarie*, n°s 43278/98, 45437/99, 48014/99, 48380/99, 51362/99, 53367/99, 60036/00, 73465/01 et 194/02, § 166, 15 mars 2007).

b) Application en l'espèce

72. Dans la présente affaire, nul ne conteste que l'expropriation litigieuse ait été opérée sur la base de la loi du 30 octobre 1997 portant expropriation des terrains pour les besoins de l'État sur le territoire du Port autonome commercial de Riga (paragraphe 42 ci-dessus). La Cour doit dès lors rechercher si ce texte satisfaisait à l'exigence de « légalité », telle qu'elle est définie par sa jurisprudence.

73. A cet égard, la Cour relève qu'en droit letton, la décision formelle d'expropriation est prise non par le pouvoir exécutif, mais par le Parlement sous la forme d'une loi. La loi générale sur les expropriations applicable à l'époque des faits, adoptée en 1923, soumettait toute expropriation de biens immobiliers à la procédure suivante. D'abord le Gouvernement présentait au Parlement une proposition d'expropriation qui devait correspondre à certains critères. Sur la base de cette proposition, le Parlement adoptait une loi spéciale ordonnant l'expropriation du bien ou des biens visés. Ensuite, l'autorité publique au profit de laquelle l'expropriation avait été opérée devait entamer avec le propriétaire des négociations en vue de parvenir à un accord amiable sur le montant de l'indemnité ; en cas d'échec des négociations, cette autorité devait saisir le tribunal compétent qui tranchait le litige et fixait la somme définitive des indemnités à allouer.

74. Le 5 août 1997, le conseil des ministres, agissant dans le cadre du pouvoir législatif délégué, a adopté le règlement n° 273 ordonnant l'expropriation de tous les terrains en cause dans la présente affaire. Ce règlement, ainsi que la loi du 30 octobre 1997 le confirmant, ont été interprétés comme dérogeant à la loi générale de 1923 et permettant de ne pas appliquer aux requérants la procédure habituelle d'expropriation. La Cour admet donc que jusqu'au moment de l'adoption de ces textes, les

requérants pouvaient s'attendre à ce que l'expropriation éventuelle de leurs biens se déroulât conformément à la loi de 1923.

75. Toutefois, la Cour n'estime pas que ce fait soit suffisant pour contester la « légalité » des dispositions spéciales visant les requérants. En premier lieu, elle note que la loi spéciale d'expropriation occupe le même rang législatif que la loi générale de 1923, et les requérants n'ont jamais soutenu qu'en droit constitutionnel letton, le Parlement serait *a priori* lié par une simple loi sans pouvoir y déroger par une norme d'un rang égal.

76. En deuxième lieu, contrairement aux requérants, la Cour accepte la thèse du Gouvernement selon laquelle la mesure critiquée s'inscrivait dans un cadre plus large du processus de dénationalisation après le retour de la Lettonie à l'indépendance. Certes, au moment de leur expropriation, tous les terrains litigieux étaient déjà définitivement dénationalisés et attribués à des particuliers ; ils se trouvaient dans le libre commerce comme tout autre objet de propriété immobilière. Toutefois, sur ce point, la Cour ne saurait adopter une approche purement formaliste, ignorant le contexte général de l'affaire. En effet, une telle approche aurait pour effet de priver le législateur national de toute possibilité de rectifier *a posteriori* des situations manifestement injustes engendrées par le processus de restitution des biens (voir, *mutatis mutandis*, *Jahn et autres* précité, §§ 84 et 92). En l'occurrence, il y a lieu de constater, premièrement, que la restitution des terrains en cause aux héritiers des anciens propriétaires, leur donation aux requérants et leur expropriation ont eu lieu dans une période de temps de quelques années seulement, donc relativement courte et rapprochée. Deuxièmement, la Cour relève que l'article 2 de la décision du Conseil suprême de 1992, fixant le mode de calcul des indemnités, vise expressément l'hypothèse des biens dénationalisés ; or, puisque l'article 3 de la loi d'expropriation de 1997 y renvoie, les deux dispositions doivent être lues conjointement (paragraphes 41-42 ci-dessus). En d'autres termes, le législateur national ayant lui-même lié la privation de propriété litigieuse au cadre juridique général de restitution des biens, la Cour n'a aucune raison de remettre ce lien en cause.

77. La Cour estime que, dans certaines situations, une loi particulière établissant des conditions spéciales pour une ou plusieurs personnes peut satisfaire à l'exigence de légalité (voir, par exemple, *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* (fond), précité, §§ 80-82). La Cour n'exclut pas le droit du législateur de recourir à de telles lois spécifiques et ciblées dans des situations qui, d'un point de vue global, relèvent du domaine de la politique sociale et économique générale, à condition toutefois qu'une telle démarche soit justifiée et que les principes fondamentaux de l'article 1 du Protocole n° 1 soient observés. Dans le domaine en question, le processus de dénationalisation entraîne souvent une multitude de problèmes connexes, souvent compliqués et délicats, que les autorités doivent pouvoir effectivement résoudre, comme, par exemple, des cas d'enrichissement frauduleux ou sans cause, ou encore la restitution de certains biens entre-

temps grevés d'infrastructures coûteuses et stratégiquement importantes. En particulier, les lois de restitution peuvent souvent contenir des lacunes normatives cachées susceptibles de créer des situations d'injustice flagrante et de permettre à certaines personnes d'en tirer un avantage indu. Le législateur souhaitant corriger ces injustices pour des motifs d'équité et de justice sociale doit dès lors disposer une marge de manœuvre particulièrement large (voir, *mutatis mutandis*, *Jahn et autres* précité, §§ 113-116). La Cour reconnaît donc que l'adoption de lois spécifiques et ciblées dans ce genre de situations peut être justifié au regard de l'article 1 du Protocole n° 1. En l'occurrence, elle ne voit rien de déraisonnable ou manifestement contraire aux principes fondamentaux de cette disposition dans la loi du 30 octobre 1997.

78. Dans ces conditions, et à la lumière des circonstances particulières de l'affaire, la Cour ne saurait conclure que la mesure dénoncée était contraire à l'exigence de prévisibilité. Elle reconnaît donc que la privation de propriété des requérants a été effectuée « dans les conditions prévues par la loi ».

2. « Pour cause d'utilité publique »

79. En l'occurrence, les requérants contestent la légitimité du but poursuivi par l'expropriation litigieuse. A cet égard, la Cour rappelle que, grâce à une 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 mécanisme de protection créé par la Convention, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des privations de propriété. Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation, comme en d'autres domaines auxquels 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 l'examen de questions politiques, économiques et sociales. 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 (*Ex-roi de Grèce et autres* (fond), précité, § 87, ainsi que *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 46, série A n° 98, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 112, CEDH 2000-I).

80. A la lumière des faits de la cause et des arguments des parties, la Cour admet que l'expropriation en cause poursuivait un but légitime dans l'intérêt public, à savoir l'optimisation de la gestion des infrastructures du port autonome de Riga, cette question relevant de la politique des transports et, plus généralement, de la politique économique de l'État.

3. Proportionnalité de la mesure litigieuse

a) Principes généraux

81. Même si elle est légale, dépourvue de toute apparence d'arbitraire et opérée pour cause d'utilité publique, une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit toujours ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par une mesure privant une personne de sa propriété (*Scordino* précité, § 93).

82. En contrôlant le respect de cette exigence, la Cour reconnaît à l'État 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 (*Chassagnou et autres c. France* [GC], n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 75, CEDH 1999-III). Elle ne saurait renoncer pour autant à son pouvoir de contrôle, en vertu duquel il lui appartient de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit des requérants au respect de leurs biens, au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n^o 1 (*Jahn et autres* précité, § 93).

83. Afin de déterminer si une mesure d'expropriation respecte le « juste équilibre » voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur les requérants une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. A cet égard, elle a déjà dit que, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive. Dans de nombreux cas d'expropriation licite, comme l'expropriation isolée d'un terrain en vue de la construction d'une route ou à d'autres fins « d'utilité publique », seule une indemnisation intégrale peut être considérée comme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n^o 25701/94, § 78, 28 novembre 2002).

84. Cette règle n'est toutefois pas universelle, car l'article 1 du Protocole n^o 1 ne garantit pas dans tous les cas le droit à une réparation intégrale (*Broniowski c. Pologne* [GC], n^o 31443/96, § 182, CEDH 2004-V). Certes, un défaut total d'indemnisation ne saurait se justifier que dans des circonstances très exceptionnelles (*Ex-roi de Grèce et autres* (fond) précité, § 89). Toutefois, des objectifs légitimes « d'utilité publique », tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale, peuvent souvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande (*James et autres* précité, § 54); dans de tels cas,

l'indemnisation ne doit pas nécessairement refléter la valeur entière des biens litigieux.

85. Ce principe s'applique avec d'autant plus de vigueur lorsqu'il s'agit de lois adoptées dans le contexte d'un changement de régime politique et économique, surtout au cours d'une période initiale de transition nécessairement marquée par des bouleversements et incertitudes ; dans ce cas, l'État dispose d'une marge d'appréciation particulièrement élevée (voir, notamment, *Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX, *Jahn et autres* précité, § 116 a), et *Suljagić c. Bosnie-Herzégovine*, n° 27912/02, § 42, 3 novembre 2009). Ainsi, par exemple, la Cour a jugé qu'une indemnisation inférieure à une réparation totale peut s'imposer également, *a fortiori*, lorsqu'il y a mainmise sur des biens afin d'opérer « des changements du système constitutionnel d'un pays aussi radicaux que la transition de la monarchie à la république » (*Ex-roi de Grèce et autres* (fond) précité, § 87). La Cour a réaffirmé ce principe dans l'arrêt *Broniowski* précité (§ 182), dans le contexte de la transition du pays vers un régime démocratique, précisant qu'un dispositif visant à réglementer les rapports de propriété dans le pays « ayant de lourdes conséquences et prêtant à controverse, dont l'impact économique sur l'ensemble du pays [était] considérable », pouvait impliquer des décisions restreignant l'indemnisation pour la privation ou la restitution de biens à un niveau inférieur à la valeur marchande. La Cour a également réitéré ces principes en ce qui concerne l'adoption de lois dans « le contexte unique de la réunification allemande » (*Von Maltzan et autres c. Allemagne* (déc.) [GC], n°s 71916/01, 71917/01 et 10260/02, §§ 77 et 111-112, CEDH 2005-V, et *Jahn et autres* précité).

86. Pour le reste, la Cour ne peut que renvoyer aux conclusions qu'elle vient de formuler au sujet de la « légalité » de l'ingérence (paragraphes 76-77 ci-dessus). Elle estime que tous ces principes s'appliquent d'autant plus fort lorsque l'expropriation d'un bien récemment dénationalisé est opérée pour mettre en pratique les politiques adoptées dans l'intérêt de la communauté. En effet, la Cour a jugé que les plans d'aménagement d'infrastructures urbaines et rurales impliquaient l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de jugement, et qu'elle n'avait pas qualité pour substituer son propre point de vue sur ce que pourrait être la meilleure politique en la matière. Or, étant en prise directe et permanente avec les forces vitales de leur pays, les autorités nationales sont en principe mieux placées qu'une juridiction internationale pour évaluer et mettre en balance d'une part, les besoins et le contexte locaux, et, d'autre part, l'enjeu individuel de la privation de propriété pour les personnes concernées (voir, *mutatis mutandis*, sur le terrain de l'article 8 de la Convention, *Hatton et autres* précité, § 101).

87. Par ailleurs, la Cour a jugé que lorsque les biens d'un individu font l'objet d'une expropriation, il doit exister une procédure qui assure une

appréciation globale des conséquences de l'expropriation, à savoir l'octroi d'une indemnité en rapport avec la valeur du bien exproprié, la détermination des titulaires du droit à l'indemnité et le règlement de toute autre question afférente à l'expropriation (*Efstathiou et Michailidis & Cie Motel Amerika c. Grèce*, n° 55794/00, § 29, CEDH 2003-IX).

88. Pour apprécier la conformité de la conduite de l'État à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour doit se livrer à un examen global des divers intérêts en jeu, en gardant à l'esprit que la Convention a pour but de sauvegarder des droits « concrets et effectifs » et non pas théoriques ou illusoires. Elle doit aller au-delà des apparences et rechercher la réalité de la situation litigieuse, tenant compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris du comportement des parties au litige, des moyens employés par l'État et leur mise en œuvre. En effet, lorsqu'une question d'intérêt général est en jeu, les pouvoirs publics sont tenus d'agir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence (*Fener Rum Erkek Lisesi Vakfi c. Turquie*, n° 34478/97, § 46, CEDH 2007-... (extraits), et *Bistrović c. Croatie*, n° 25774/05, § 35, 31 mai 2007).

b) Application en l'espèce

89. Dans la présente affaire, la Cour constate que la valeur des terrains litigieux a subi trois évaluations successives. La première estimation a eu lieu en 1994, lors de l'acquisition des terrains par les requérants par voie de donation ; la valeur indiquée par les parties dans les contrats de donation était alors de 500 ou 1 000 LVL pour chaque terrain (paragraphe 8 ci-dessus). La Cour note donc que les requérants eux-mêmes ont initialement consenti à attribuer à leurs terrains une valeur plutôt basse. Les parties s'accordent à dire que cette évaluation ne correspondait nullement à la valeur réelle des biens, et que son seul but était d'établir une base de calcul de la taxe d'enregistrement. Pour sa part, la Cour note que la bonne foi des requérants quant à l'acquisition des biens en question n'a pas contestée au niveau national (voir, *mutatis mutandis*, *N.A. et autres c. Turquie*, n° 37451/97, § 39, CEDH 2005-X). Toutefois, même si cette première évaluation n'a jamais été reprochée aux requérants par les autorités lettonnes, et sans vouloir spéculer sur leurs motifs, la Cour constate qu'ils ont, de leur propre chef, attribué cette valeur aux biens litigieux.

90. La deuxième évaluation des biens en question a été celle de leur valeur cadastrale, et elle a été effectuée en 1996 par le Centre d'évaluation immobilière du Service foncier de l'État. A la suite de ce calcul, la valeur globale des terrains a été fixée à environ 900 000 EUR pour le premier requérant, et à plus de 5 millions d'EUR pour le deuxième. A cet égard, la Cour tient à souligner que la valeur cadastrale d'un terrain est la valeur servant de base au calcul de l'impôt foncier grevant cette propriété ; elle est donc loin de constituer une somme théorique ou fantaisiste.

91. Enfin, la troisième évaluation, réalisée en 1997, portait sur les indemnités à allouer aux requérants en cas d'une éventuelle expropriation. Ces indemnités, calculées sur la base de la valeur des terrains en 1940, s'élevaient respectivement à environ 850 EUR et environ 13 500 EUR pour chacun des requérants. Ce sont exactement ces dernières sommes que les requérants ont reçues à titre d'indemnisation.

92. La Cour ne s'estime pas appelée à se prononcer sur la question de savoir sur quelle base les juridictions nationales auraient dû fixer le montant de l'indemnisation. En effet, elle ne saurait se substituer aux autorités lettonnes pour déterminer l'année de référence qui devait être prise en considération pour ce calcul (*Malama c. Grèce*, n° 43622/98, § 51, CEDH 2001-II). La Cour ne peut que constater une extrême disproportion entre les deux valeurs des terrains en cause : la valeur cadastrale actuelle et celle de 1940, correspondant aux indemnités obtenues par les requérants. En effet, la compensation reçue par le premier requérant constituait moins d'un millième de la valeur cadastrale de son terrain, alors que la somme totale des indemnités allouées au deuxième est environ 350 fois inférieure à la valeur cadastrale globale de tous ses terrains (voir, *mutatis mutandis*, *Urbárska Obec Trenčianske Biskupice c. Slovaquie*, n° 74258/01, §§ 123-124, CEDH 2007-XIII (extraits)). Or, aux yeux de la Cour, il est évident que cette augmentation très forte de la valeur des biens visés a résulté du développement des infrastructures portuaires qui s'y trouvent et du changement total de l'importance stratégique de ces terrains au cours de plusieurs décennies, facteurs objectifs auxquels ni les requérants ni les anciens propriétaires n'ont aucunement contribué.

93. La Cour relève ensuite que les requérants avaient acquis les terrains litigieux par voie de donation, donc gratuitement, et qu'ils ne les ont possédés que pendant environ trois ans sans rien y investir. Qui plus est, au cours de ces trois années, ils n'ont payé aucun impôt sur ces terrains, et les procédures de redressement fiscal engagées plus tard à leur encontre par la municipalité de Riga n'ont pas abouti (paragraphe 28-29 ci-dessus). Dans ces circonstances, et vu les considérations d'équité et de la politique générale, la Cour estime que les autorités lettonnes étaient fondées à ne pas rembourser aux requérants la pleine valeur cadastrale ou marchande des biens expropriés, et que des montants beaucoup moins élevés auraient suffi pour satisfaire aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1.

94. Au demeurant, la Cour note qu'à la même époque où la privation de propriété a eu lieu, les requérants ont reçu du Port autonome de commerce de Riga des montants importants au titre des arriérés de baux et de servitudes des mêmes terrains. Or, ces montants – calculés cette fois à partir de la valeur actuelle, et non de celle de 1940 – étaient élevés : environ 85 000 EUR et environ 593 150 EUR, respectivement (paragraphe 16-18 ci-dessus). Même si ces sommes ont été accordées sur un fondement juridique complètement différent, la Cour doit envisager la situation

litigieuse dans sa totalité : en effet, compte tenu de l'« effet d'aubaine » dont les requérants ont indéniablement profité – d'abord en acquérant les terrains gratuitement, ensuite en recevant d'importants arriérés de baux –, les montants qu'ils ont reçus à titre d'indemnisation ne paraissent guère disproportionnés (voir, *mutatis mutandis*, *Jahn et autres* précité, § 116 c).

95. La Cour reconnaît que la procédure suivie à l'égard des requérants leur était moins avantageuse que la procédure habituelle fixée par la loi de 1923, car ils n'ont pas pu fixer les indemnités à l'amiable ou, à défaut, débattre le montant de celles-ci devant le juge. Toutefois, en l'espèce, c'était une disposition législative – à savoir l'article 2 de la décision du Conseil suprême du 15 septembre 1992 – qui plafonnait les indemnités d'expropriation à la valeur cadastrale de 1940. Or, puisque les requérants n'ont jamais soutenu que les indemnités qu'ils ont reçues étaient inférieures à cette dernière, force est à la Cour de constater que la situation qu'ils contestent devant la Cour résultait directement d'un acte législatif. En tout état de cause, les requérants ayant pu contester devant les tribunaux la légalité formelle de l'inscription cadastrale des terrains litigieux au nom de l'État, la Cour admet qu'ils ont bénéficié de garanties procédurales adéquates.

96. Enfin, la Cour considère que les requérants ne sauraient reprocher aux autorités lettonnes une quelconque incohérence dans les mesures prises dans le cadre de la politique générale dans le domaine en cause. En effet, les requérants n'ont pas contesté que leur cas était essentiellement comparable à celui des vingt-trois terrains occupés par l'aéroport de Riga et expropriés de la même manière quelques mois avant eux (paragraphe 43 et 54 ci-dessus).

97. A l'aune de ce qui précède, et vu les circonstances très spécifiques de la présente affaire, la Cour conclut que les autorités nationales n'ont pas outrepassé la marge d'appréciation dont elles disposaient, que la charge qu'elles ont fait peser sur les requérants n'était ni disproportionnée ni excessive, et que le « juste équilibre » à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général n'a pas été rompu. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

98. Les requérants soutiennent que l'expropriation litigieuse s'analyse en une discrimination fondée sur leur « fortune ». A cet égard, ils invoquant l'article 14 de la Convention, ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) la fortune (...) ou toute autre situation. »

99. Le Gouvernement estime qu'il ne peut pas y avoir de discrimination en l'espèce, puisque les requérants et toutes les autres personnes ayant acquis des terrains par voie de donation entre vifs se trouvent dans une situation objectivement différente de ceux qui les ont achetés. En effet, les premiers ont obtenu leur propriété gratuitement et n'y ont rien investi, alors que les seconds ont engagé des dépenses importantes pour acquérir leurs terrains. Les situations des deux catégories de propriétaires ne sont donc ni analogues, ni même comparables. A supposer toutefois le contraire, le Gouvernement estime que la différence de traitement litigieuse est justifiée par des considérations objectives et raisonnables.

100. Selon la jurisprudence bien établie de la Cour, la discrimination consiste à traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables. La justification objective et raisonnable fera défaut si pareille distinction ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Par ailleurs, l'article 14 de la Convention n'empêche pas en principe les États d'introduire des programmes de politique générale au moyen de mesures législatives en vertu desquelles une certaine catégorie ou un certain groupe d'individus sont traités différemment des autres, sous réserve que la différence de traitement qui en résulte pour l'ensemble de cette catégorie ou de ce groupe définis par la loi puisse se justifier au regard de la Convention et de ses Protocoles (voir, en dernier lieu, *Şerife Yiğit c. Turquie* [GC], n° 3976/05, § 67, CEDH 2010-...).

101. Dans la présente affaire, la Cour doute fort que la situation dans laquelle se trouvaient les requérants fût comparable à celle d'autres propriétaires de biens immobiliers. A supposer toutefois le contraire, eu égard au but légitime poursuivi pour cause d'utilité publique et à la marge d'appréciation dont dispose l'État dans le domaine de dénationalisation, la Cour considère que le traitement particulier réservé aux requérants se fondait sur une justification objective et raisonnable (voir, *mutatis mutandis*, *Jahn et autres* précité, § 125). A cet égard, elle ne peut que renvoyer à ses conclusions sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément (voir paragraphes 76-77 et 92-96 ci-dessus).

102. Dès lors, la Cour conclut que l'article 14 de la Convention n'a pas été enfreint en l'espèce.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;

2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 mars 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge Casadevall.

J.C.M.
S.Q.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE CASADEVALL

1. Je ne peux souscrire à la conclusion de non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à laquelle parvient la majorité de la Chambre en l'espèce. Je trouve cette affaire quelque peu étrange et confuse dès lors qu'on tente de suivre la logique des événements qui se sont produits. Peut-être certains éléments d'information manquent dans le dossier, peut-être ai-je mal appréhendé l'enchaînement des faits, peut-être n'ai-je pas compris comment il convenait d'appliquer le droit national ; ou peut-être y a-t-il un peu des trois.

2. Cinq constatations m'interpellent dans l'exposé des faits.

- Pour l'expropriation de 17 998 m² de terrain, le premier requérant a reçu une indemnisation équivalente à 850 euros, ce qui représente moins d'un millième de la valeur cadastrale ; le deuxième requérant a quant à lui reçu 13 500 euros environ pour une superficie de 47 740 m², soit un montant 350 fois inférieur à la valeur cadastrale (paragraphe 92 de l'arrêt). Ces sommes ont été calculées d'après les valeurs cadastrales de **1940** en application de l'article 2 de la décision du Conseil suprême du 15 septembre 1992 (paragraphe 7, 12 et 13 de l'arrêt).

- A titre de remboursement des arriérés de baux, et en application de **décisions de justice** condamnant le Port autonome, le deuxième requérant a reçu des indemnités de 448 150 et 145 000 euros environ, et le premier requérant la somme de 85 000 euros. Ces montants correspondant à un pourcentage appliqué sur la valeur cadastrale (de **1996**) des terrains occupés, conformément à la loi adoptée par le Parlement le 6 novembre 1996 (paragraphe 16, 17 et 18 de l'arrêt).

- Après l'expropriation des terrains, menée en application de la loi du 30 octobre 1997, et le versement desdites sommes de 850 et 13 500 euros aux requérants, l'État est devenu propriétaire des biens et c'est lui qui désormais perçoit du Port autonome des loyers élevés pour l'usage des terrains (paragraphe 65 de l'arrêt, affirmation des requérants non démentie par le Gouvernement).

- Ladite décision du Conseil suprême du 15 septembre 1992 règle les modalités de remise en vigueur de la « loi relative à l'expropriation de biens immobiliers pour cause d'utilité publique » de 1923. Cette loi générale prévoit dans son article 1 qu'une expropriation n'est autorisée que dans des **cas exceptionnels, moyennant une indemnisation et sur la base d'une loi particulière** et, dans son article 9, que **le montant de**

l'indemnisation est fixé soit à l'amiable, soit, à défaut, par la voie judiciaire (paragraphe 39 et 40 de l'arrêt).

- Enfin, à mon avis, cette **loi particulière** (du 30 octobre 1997, qui concerne les requérants) est une loi **complémentaire** de la loi générale, mais n'y déroge pas, sauf indication explicite et, par conséquent, l'article 9 de cette dernière demeure applicable. D'autre part, le fait que la décision du Conseil suprême du 15 septembre 1992 a plafonné les indemnités d'expropriation à la valeur cadastrale de 1940, n'empêchait en rien que l'indemnisation fût **négociée à l'amiable entre les parties intéressées ou, à défaut, débattue devant un juge** (paragraphe 41 et 90 de l'arrêt). D'ailleurs, l'arrêt rappelle la nécessité « d'une procédure qui assure une appréciation globale des conséquences de l'expropriation, à savoir l'octroi d'une indemnité en rapport avec la valeur du bien exproprié (...) et le règlement de toute autre question afférente à l'expropriation » (paragraphe 87).

3. La combinaison de ces cinq constatations devrait permettre de comprendre un peu mieux l'affaire, disons les motifs politiques et économiques sous-jacents à l'ensemble du processus qui va de la dénationalisation des biens (début des années 1990) à l'expropriation ou renationalisation (fin 1997). Je ne discute pas la cause d'utilité publique justifiant l'expropriation ; en revanche, j'ai quelques doutes quant « aux conditions prévues par la loi ». Mais, pour moi, le vrai problème qui se pose concerne la « proportionnalité » et le « juste équilibre ».

4. Je partage pleinement le principe jurisprudentiel voulant que des objectifs légitimes d'utilité publique peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur du bien et que des mesures de réforme économique ou de justice sociale peuvent justifier qu'une indemnisation ne reflète pas la pleine valeur des biens (paragraphe 84 de l'arrêt). Cependant, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive et s'avère contraire aux principes fondamentaux de l'article 1 du Protocole n° 1 (cela est du reste rappelé au paragraphe 83 de l'arrêt).

5. J'ai aussi du mal à adhérer à certains des arguments sur lesquels la majorité fonde ses conclusions dans cette affaire. En effet, les terrains en question avaient été définitivement dénationalisés en faveur des héritiers des propriétaires légitimes au début des années 1990 ; par la suite (en 1994), ils furent attribués aux requérants par des contrats de donation. Donc, au moment de l'adoption de la loi spéciale d'expropriation du 30 octobre 1997, les biens se trouvaient complètement, et depuis plusieurs années, dans le

domaine privé, quels qu'aient été les actes juridiques à l'origine de cette situation (pourvu, évidemment, que ces actes aient été légaux). Ainsi, l'argument de la majorité selon lequel « la restitution des terrains en cause aux héritiers des anciens propriétaires, leur donation aux requérants et leur expropriation ont eu lieu dans une période de quelques années seulement, donc relativement courte et rapprochée » (paragraphe 76 de l'arrêt), outre qu'elle n'a aucune pertinence juridique, ne permet pas de justifier les très modestes montants octroyés aux requérants à titre d'indemnisation (montants qui représentent moins de 5 %, pas même de la valeur réelle des biens en question, mais de la valeur annuelle du loyer que perçoit le nouveau propriétaire de ces biens, à savoir le Gouvernement).

6. La bonne foi des requérants quant à l'acquisition des biens en question n'a jamais été mise en doute ni contestée au niveau interne, et la première évaluation proposée (en fait une somme indicative dans le seul but de calculer la taxe d'enregistrement, paragraphe 8 de l'arrêt) n'a jamais été reprochée aux requérants par les autorités nationales (paragraphe 89 de l'arrêt). Aucun problème ne s'est posé sur ces deux aspects. De même, il me paraît inopportun de souligner que les biens ont été acquis par donation, « donc gratuitement » (paragraphe 93 de l'arrêt) et de faire mention d'un « effet aubaine » (paragraphe 94 de l'arrêt). Enfin, tout en adhérant à l'idée que l'État se doit de résoudre les problèmes connexes, souvent compliqués et délicats, découlant d'un processus de dénationalisation, je trouve que citer l'exemple des cas « d'enrichissement frauduleux » n'est pas approprié en l'espèce (paragraphe 77 de l'arrêt).

7. Sans prendre aucunement position sur la valeur des terrains expropriés, ni sur le montant qu'il aurait été raisonnable d'octroyer à titre d'indemnisation, j'estime que les requérants, dans les circonstances de l'espèce, ont dû supporter une charge disproportionnée et excessive, et que le « juste équilibre » qui s'impose entre la protection du droit à la propriété et les exigences de l'intérêt général a été rompu.