



Interdiction absolue d'acheter ou de vendre des terrains agricoles en Ukraine en violation du droit au respect des biens et nécessité pour l'État d'adopter une législation plus équilibrée

Dans son arrêt de **chambre**¹ rendu ce jour dans l'affaire [Zelenchuk et Tsytsyura c. Ukraine](#) (requêtes n^{os} 846/16 et 1075/16), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne l'interdiction de vendre des terres agricoles en Ukraine. Les deux requérants, propriétaires de parcelles agricoles, s'estimaient victimes d'une violation de leur droit au respect de leurs biens.

La Cour observe qu'après la chute de l'Union soviétique, l'Ukraine a surtout distribué des terres agricoles aux personnes qui travaillaient auparavant dans des fermes collectives, mais qu'elle a posé une interdiction censément temporaire de vendre ces terres (le « moratoire sur les terres »). Le Gouvernement arguait que cette mesure empêchait la concentration des terres entre les mains de quelques propriétaires, protégeait les populations rurales de la paupérisation et garantissait que ces terres restent cultivées.

La Cour considère que l'État n'a pas ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général de la collectivité et le droit des requérants au respect de leurs biens. Elle note qu'aucun autre État du Conseil de l'Europe n'applique pareille interdiction et elle relève les contradictions de l'Ukraine quant à la levée du moratoire. Par ailleurs, elle ne voit pas en quoi une mesure moins restrictive ne permettrait pas de parvenir aux mêmes buts.

La Cour dit que le Gouvernement devrait prendre des mesures législatives pour assurer le juste équilibre requis au bénéfice des propriétaires de terres agricoles, sans que cela signifie toutefois que l'Ukraine doive immédiatement ouvrir sans restriction le marché des terres agricoles. Elle n'octroie pas d'indemnité aux requérants.

Principaux faits

La requête n° 846/16 a été introduite par Sofiya Stepanivna Zelenchuk, une ressortissante ukrainienne née en 1947 et résidant à Ivano-Frankivsk (Ukraine). La requête n° 1075/16 a été introduite par Viktor Antonovych Tsytsyura, qui est né en 1939 et réside à Ternopil.

L'une et l'autre ont hérité, en 2000 et en 2004 respectivement, de petites parcelles agricoles. Ils se sont vu remettre les certificats de propriété en 2007 et en 2008, et ont chacun loué leur parcelle à une entreprise. La première requérante perçoit un loyer en nature (graines ou huile de tournesol) ; le second requérant perçoit un loyer de 20 à 36 euros par hectare.

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Les parcelles sont soumises à l'interdiction de vente des terres agricoles prévue par le code foncier. Cette interdiction devait à l'origine demeurer en vigueur jusqu'en 2005, dans l'attente de l'adoption de différents textes de loi en matière foncière considérés comme essentiels pour la mise en place d'une infrastructure fonctionnelle de vente des terres. Cependant, elle a été prorogée à plusieurs reprises. Les dispositions transitoires du code foncier actuellement en vigueur imposent un moratoire sur les actes de disposition de la plupart des terres agricoles, sauf pour ce qui est du legs, de l'échange et de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et ce tant que n'aura pas été adoptée une loi sur la circulation des terres agricoles.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, les requérants se plaignaient des restrictions législatives applicables à leurs terres.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 22 décembre 2015.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Vincent A. **De Gaetano** (Malte), *président*,
Ganna **Yudkivska** (Ukraine),
Paulo **Pinto de Albuquerque** (Portugal),
Faris **Vehabović** (Bosnie-Herzégovine),
Georges **Ravarani** (Luxembourg),
Marko **Bošnjak** (Slovénie),
Péter **Paczolay** (Hongrie),

ainsi que de Marialena **Tsirli**, *greffière de section*.

Décision de la Cour

Article 1 du Protocole n° 1

Le principal facteur qui conduit la Cour à conclure à la violation du droit des requérants au respect de leurs biens réside dans le fait que l'Ukraine elle-même a toujours dit qu'elle prévoyait d'autoriser l'achat et la vente des terres agricoles une fois que l'infrastructure de marché aurait été mise en place. Or, contrairement à cet objectif affiché, le moratoire initial a été prorogé plusieurs fois et est à présent considéré en pratique comme indéfini, bien que des délais aient été fixés – mais non respectés – pour l'adoption d'un texte de loi sur la question. Cette situation révèle une incohérence de la part des autorités.

La Cour prend note des arguments du Gouvernement relatifs à la nécessité de poser des restrictions afin de protéger la population rurale de la paupérisation, d'éviter la concentration de terres entre les mains de quelques-uns, par exemple des individus fortunés ou des puissances hostiles, et de garantir qu'elles restent cultivées.

Elle considère cependant que le premier argument ne tient pas compte du fait que les requérants vivent en ville et ne veulent pas cultiver leurs terres. Elle observe par ailleurs que le législateur lui-même n'a pas estimé que l'interdiction soit nécessaire pour parvenir au but invoqué relativement à la population rurale en général, mais plutôt qu'elle visait à lui laisser le temps d'adopter le texte nécessaire. Elle juge enfin que les deux autres buts avancés par le Gouvernement peuvent être réalisés par d'autres lois, notamment par des lois déjà en vigueur en Ukraine, telles que l'interdiction de posséder plus d'une certaine surface de terre et un régime fiscal favorisant la culture des terres.

Aucun autre État du Conseil de l'Europe n'a mis en place une telle interdiction généralisée, pas même ceux dont l'économie est elle aussi en transition : ceux-ci ont utilisé d'autres lois pour

parvenir aux buts invoqués par le Gouvernement. La Cour n'a pas pour tâche de dire si la solution choisie par l'Ukraine était la meilleure, mais lorsque l'État lui-même s'est fixé pour but de mettre en place un marché des terres bien encadré, il doit justifier l'emploi d'une solution plus restrictive, ce qu'il n'a pas fait de manière cohérente.

La Cour conclut que la charge imposée aux deux requérants est excessive. Les requérants ont subi les conséquences du manquement des autorités à respecter les délais qu'elles s'étaient elles-mêmes fixés, et les raisons avancées par les autorités pour expliquer le fait qu'elles n'aient pas adopté de mesures moins restrictives ne sont guère convaincantes. Ainsi, l'Ukraine n'a pas ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général de la collectivité et l'intérêt particulier des requérants, et elle a outrepassé son pouvoir discrétionnaire (« marge d'appréciation »).

Article 46

La Cour souligne que le problème réside dans la situation législative en général et ne concerne pas seulement le cas des requérants. Elle dit que l'Ukraine devrait prendre des mesures – législatives ou autres – appropriées afin d'assurer un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires de terres agricoles et ceux de la collectivité. Elle souligne qu'il n'est pas nécessaire que soit mis en place immédiatement un marché des terres agricoles ne faisant l'objet d'aucune restriction, et que l'État demeure libre de choisir les mesures à prendre.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que le constat d'une violation constitue une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi, et n'octroie aucune réparation pécuniaire, eu égard à sa conclusion selon laquelle l'Ukraine doit prendre des mesures générales pour respecter l'arrêt, de nombreuses personnes étant concernées par la situation. Toutefois, si l'État met un temps déraisonnablement long à adopter les mesures nécessaires, la Cour pourrait devoir octroyer des réparations pécuniaires. Au titre des frais et dépens, elle alloue 3 000 euros à chacun des requérants. Elle souligne toutefois qu'en principe, elle n'accordera plus de telles sommes à l'avenir dans les affaires de ce type.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Patrick Lannin (tel: + 33 3 90 21 44 18)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

Somi Nikol (tel: + 33 3 90 21 64 25)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.