

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 30495/13
Georgiy Nikolayevich PODOYNITSYN
contre la Russie

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 22 septembre 2020 en un comité composé de :

Georgios A. Serghides, *président,*
Erik Wennerström,
Lorraine Schembri Orland, *juges,*

et de Olga Chernishova, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 23 avril 2013,

Vu la décision d'accorder à la requête un traitement prioritaire, conformément à l'article 41 du règlement de la Cour,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Georgiy Nikolayevich Podoynitsyn, est un ressortissant russe né en 1939 et résidant à Irkoutsk. Il a été représenté devant la Cour par Me S. Kolosok, avocat exerçant à Irkoutsk.

2. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») a été représenté initialement par M. G. Matiouchkine, ancien représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, puis par son représentant actuel, M. M. Galperine.

A. Les circonstances de l'espèce

3. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Le droit d'usage permanent sur un terrain de l'État

4. À la suite d'un recensement foncier, le 2 juillet 1997, le maire de la ville d'Irkoutsk conféra par un décret à l'université d'État d'Irkoutsk (« l'université ») un droit d'usage permanent (*постоянное (бессрочное) пользование*) sur un terrain portant le numéro cadastral se terminant par 001, situé rues Lermontova et Oulan-Batorskaïa et mesurant 49,6 hectares (« le terrain n° 001 »). L'usage possible du terrain fut défini comme « installation d'un campus et de résidences universitaires » (*разрешенное использование под учебный и жилой городок*). En application dudit décret, l'université obtint un certificat (*государственный акт*) attestant de son droit d'usage permanent sur le terrain et un plan de celui-ci.

5. Le 8 septembre 2006, l'État fédéral enregistra son droit de propriété sur le terrain n° 001, et il confirma le droit d'usage permanent de l'université sur celui-ci.

6. Le 14 mars 2011, le terrain n° 001 fut scindé en deux. L'un de ces terrains nouvellement créés avait un numéro cadastral se terminant par 989 et il mesurait 44 hectares (« le terrain n° 989 »). L'université obtint deux nouveaux certificats attestant de son droit d'usage permanent sur ces deux terrains.

2. Les contrats de bail relatifs à des parties du terrain n° 001

a) Le premier contrat

7. Le 4 juin 1997, l'université conclut un contrat de bail avec la société S. par lequel elle s'engageait à louer à cette dernière une parcelle de dix ares. La durée de la location était d'un an et le but de celle-ci était la restauration collective. La situation de ladite parcelle fut précisée sur un plan annexé au contrat, et il ressort du dossier qu'elle se situait rue Oulan-Batorskaïa et qu'elle faisait partie du terrain n° 001.

8. Le 15 janvier 1998, ce contrat fut enregistré au comité des ressources foncières, autorité compétente jusqu'au 21 janvier 1998.

b) Le second contrat

9. Le 1er juin 1999, l'université et la société S. signèrent un nouveau contrat de bail pour une parcelle de 20 ares située rue Oulan-Batorskaïa 1, toujours pour un an, et dont le but était la restauration collective. Ce contrat ne fut pas enregistré au registre unifié des droits immobiliers (« le registre unifié »).

10. En 2007, à une date non précisée dans le dossier, l'université saisit la justice d'une demande de résiliation du bail au motif que la société avait érigé un restaurant sur la parcelle qui lui était louée (paragraphe 14 et suivants ci-dessus), ce qui n'aurait pas été prévu par le contrat.

11. Par un jugement du 14 septembre 2007, le tribunal de commerce de la région d'Irkoutsk considéra que le contrat de bail n'avait pas été conclu

car la parcelle litigieuse ne pouvait pas être identifiée et car le contrat n'avait pas été enregistré au registre unifié, et il rejeta la demande de résiliation du bail. Ce jugement devint définitif le 15 octobre 2007.

c) Le troisième contrat

12. Le 23 mars 2001, l'université et la société S. signèrent un nouveau contrat de bail d'une parcelle de 20 ares située rue Oulan-Batorskaïa 1a. La durée de la location était fixée à dix ans et le but de celle-ci était toujours la restauration collective. Ce contrat ne fut pas non plus enregistré au registre unifié.

d) Deux autres contrats

13. Les 1er août 2009 et 1er août 2010, deux nouveaux contrats de bail furent préparés. En vertu de ceux-ci, l'agence fédérale de gestion du patrimoine de l'État (« l'agence fédérale ») en tant que représentant de l'État - propriétaire du terrain no 001 - et l'université louaient au requérant « une partie du terrain [no 001] situé rues Lermontova et Oulan-Batorskaïa selon le plan annexé », d'une superficie totale de 6 173 m^2. Le but de la location était la construction et l'installation de locaux commerciaux, hôteliers et de restauration (*для строительства и размещения объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания*), et la durée de celle-ci était de 49 ans. Une clause stipulait que ces contrats étaient réputés conclus à compter de leur enregistrement au registre unifié. Ces contrats ne furent ni signés par l'agence fédérale, ni enregistrés au registre unifié.

3. Les faits relatifs à un restaurant érigé sur le terrain no 001

14. Sur la parcelle louée par l'université (paragraphe 7 et suivants ci-dessus), la société S. commença la construction d'un immeuble de deux étages mesurant 108 m^2. Ce bâtiment, ayant l'adresse postale « rue Oulan-Batorskaïa 1a », fut désigné tantôt comme une halle commerciale (*павильон для торговли и общепита*), tantôt comme un café, et il ressort des documents du dossier qu'il s'agissait d'un restaurant. En 1997, différentes autorités intervinrent avant et pendant la construction de ce bâtiment :

– l'architecte municipal adjoint valida l'esquisse du projet du café ;

– l'architecte municipal en chef et l'architecte du district Sverdlovski validèrent le plan de la situation de la halle commerciale ;

– le département anti-incendie et les autorités sanitaires conclurent que la construction respectait les normes d'hygiène et de sécurité.

15. Le 17 décembre 1997, la société vendit ce bâtiment, en tant que halle commerciale inachevée, au gendre du requérant, M.K. Celui-ci obtint

l'agrément de l'architecte municipal en chef pour une reconstruction, puis il agrandit le bâtiment, portant la superficie de celui-ci à 644 m^2.

16. En 2005, M.K. fit une demande non contentieuse (*в порядке особого производства*) devant le tribunal du district Sverdlovski d'Irkoutsk tendant à régulariser le statut juridique de l'immeuble reconstruit afin de pouvoir enregistrer son droit de propriété sur celui-ci.

17. Dans le cadre du procès, le département de l'architecture et de l'urbanisme indiqua qu'il n'avait pas d'objections quant à la régularisation du statut juridique de l'immeuble. L'université fut appelée à la procédure comme tierce partie mais ne comparut pas et ne présenta pas de conclusions.

18. Le 19 septembre 2005, le tribunal du district Sverdlovski rendit son jugement. Ayant noté que tous les agréments (*все необходимые согласования*) permettant la régularisation du statut de l'immeuble avaient été obtenus, il déclara M.K. propriétaire du restaurant, en application de l'article 222 § 3 du code civil (paragraphe 51 ci-dessous). Dès que le jugement devint définitif, M.K. enregistra son droit de propriété au registre unifié sur présentation de ce jugement.

19. Le 20 août 2006, M.K. revendit l'immeuble – désigné comme « express café » – à son beau-père, le requérant. Le 21 septembre 2006, ce dernier enregistra son droit de propriété sur présentation du contrat de vente.

20. Le 25 septembre 2006, le présidium de la cour régionale d'Irkoutsk, statuant en révision à la demande de l'université, annula le jugement du 19 septembre 2005 (paragraphe 18 ci-dessus) et renvoya l'affaire pour réexamen. Il estima qu'il n'avait pas été démontré que le terrain avait été attribué à M.K. pour l'édification d'un restaurant ou d'un café et que la construction violait les droits de l'université sur le terrain. Par conséquent, il considéra que la conclusion du tribunal relative à la possibilité de régularisation de l'immeuble au sens de l'article 222 § 3 du code civil était mal fondée.

21. Après renvoi, par une décision du 30 octobre 2006, le tribunal du district Sverdlovski laissa la demande non contentieuse de M.K. sans examen au motif qu'il s'agissait d'une voie procédurale non appropriée.

22. À la suite de pourparlers avec le requérant, le 20 octobre 2010, l'université demanda à un géomètre-arpenteur de créer, au moyen d'une procédure d'arpentage, une parcelle d'assise du restaurant pour la louer au requérant.

23. Après la division, en mars 2011, du terrain n° 001, le restaurant se retrouva sur le terrain n° 989 (paragraphe 6 ci-dessus).

24. Par une lettre du 18 août 2011, l'agence fédérale rappela au requérant que le terrain n° 989 était une propriété fédérale, destiné à l'exploitation de bâtiments universitaires, et que, en vertu de l'article 20 § 4 du code foncier (paragraphes 38-39 ci-dessous), les titulaires d'un droit d'usage permanent sur une parcelle n'avaient pas le droit de mettre celle-ci en location. Elle indiqua au requérant que, s'il souhaitait devenir locataire

ou propriétaire de la parcelle d'assise du restaurant, conformément à l'article 36 du code foncier (paragraphe 43 ci-dessous), il convenait de créer une nouvelle parcelle à partir du terrain n° 989.

4. Le contentieux relatif à l'illégalité de la construction du restaurant

a) La première procédure

25. Le 22 novembre 2007, l'université assigna M.K., la société S. et le requérant devant le tribunal du district Sverdlovski d'Irkoutsk. Elle demandait l'annulation des ventes du restaurant et une injonction de démolition de celui-ci comme construction illégale.

26. Dans le cadre du procès, à l'une des audiences, le requérant expliqua que son gendre M.K., qui était colonel du ministère de l'Intérieur, ne pouvait pas exercer d'activités lucratives ni tenir de restaurant, c'est pourquoi il le lui avait vendu. Il précisa également que, n'étant ni un homme d'affaires ni quelqu'un d'intéressé par la restauration, il avait loué ce restaurant, en tant que fonds de commerce, à la société S., et que c'était cette dernière qui payait à l'université les loyers prévus par le bail du terrain. Enfin, il indiqua qu'au moment de l'achat il ne s'était pas renseigné sur le propriétaire ni sur le régime juridique du terrain d'assise de l'immeuble.

27. Après plus d'un an de contentieux, par une décision du 25 décembre 2008, le tribunal du district Sverdlovski laissa les prétentions sans examen, les parties n'ayant pas comparu aux audiences à deux reprises.

b) La seconde procédure

28. Le 10 janvier 2012, l'université engagea une nouvelle action contre le requérant et M.K. tendant à ordonner à ceux-ci de libérer le terrain n° 989 destiné au campus et aux résidences universitaires et à démolir le restaurant comme construction illégale. L'administration d'Irkoutsk se joignit à la procédure comme codemanderesse. La société S. fut également attraite à la procédure.

i. La première instance

29. À l'une des audiences devant le tribunal, l'avocat du requérant indiqua que, en 1998, l'université avait émis un avertissement à l'égard de la société S. concernant des violations du contrat de bail et des règles de l'urbanisme lors de l'édification de l'immeuble (*предупреждал о нарушении правил застройки*) sur le terrain n° 001, mais que, jusqu'en février 2012, la société siégeait dans les locaux du restaurant et continuait à verser des loyers à l'université.

30. Par un jugement du 15 mars 2012, le tribunal du district Sverdlovski d'Irkoutsk rejeta l'action. Il considéra que les contrats de bail de 1997 et de 2001 étaient valides et que l'absence d'enregistrement de ceux-ci au registre

unifié était sans importance ; que la loi fédérale relative à l'éducation (paragraphe 42 ci-dessous) permettait à l'université de mettre le terrain n° 001 en location ; que l'université avait donné son accord pour louer au requérant le terrain d'assise du restaurant conformément à l'article 36 du code foncier (paragraphe 43 ci-dessous) et que l'agence fédérale – représentant du propriétaire du terrain – n'y voyait pas d'objections. Pour ces motifs, il estima, d'une part, qu'il n'avait pas été démontré que le restaurant avait été érigé sur un terrain non attribué, et d'autre part, que l'absence de permis de construire ne constituait pas, en soi, un critère pour déclarer que le restaurant était une construction illégale.

31. L'université fit appel de ce jugement.

ii. L'arrêt d'appel et le rejet des pourvois en cassation

32. Par un arrêt du 24 octobre 2012, la cour régionale d'Irkoutsk infirma le jugement en appel et accueillit l'action en considérant que le restaurant était une construction illégale, au sens de l'article 222 du code civil.

33. La cour régionale commença par rappeler que la régularisation en justice, au sens de l'article 222 § 3 du code civil, ne pouvait être accordée qu'au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit d'usage permanent, ce qui n'était pas le cas des défendeurs. Quant à la possibilité de régularisation accordée à d'autres catégories des personnes, la condition en était une attribution du terrain aux fins de la construction, conformément à la loi (paragraphe 51 ci-dessous). Or, selon la cour régionale, le terrain n° 001 n'avait jamais été attribué aux défendeurs pour l'édification du restaurant. À cet égard, la juridiction d'appel jugea que : i) les contrats de bail du 1er juin 1999 et du 23 mars 2001, conclus avant l'entrée en vigueur du code foncier, ne prévoyaient pas de construction de restaurant sur le terrain n° 001 qui était destiné au campus et aux résidences universitaires ; ii) la construction et l'agrandissement du restaurant avaient été effectuées sans l'accord du propriétaire du terrain – l'État fédéral ; iii) l'article 20 § 4 du code foncier, en vigueur depuis le 29 octobre 2001, interdisait à l'université – titulaire du droit d'usage permanent sur le terrain – de mettre celui-ci en location (paragraphes 38-39 ci-dessus).

34. Enfin, la cour régionale estima que M. K. n'avait aucun fondement légal pour faire enregistrer son droit de propriété sur le restaurant, car le jugement ayant servi de fondement avait été annulé. Se référant à la directive conjointe des plénums de la Cour suprême et de la Cour supérieure de commerce (paragraphe 52 ci-dessus), la juridiction d'appel considéra que le restaurant, en tant que construction illégale, ne pouvait pas faire l'objet de transactions, et que c'était au requérant – personne qui serait devenue propriétaire de l'immeuble si celui-ci n'avait pas été une construction illégale – qu'il incombait l'obligation de le démolir.

35. Le requérant et M. K. se pourvurent en cassation. Le 14 février 2013, statuant en formation de juge unique, la cour régionale d'Irkoutsk refusa de

transmettre leurs pourvois pour examen à son présidium. Le 12 avril 2013, statuant en formation de juge unique, la Cour suprême refusa de transmettre le pourvoi en cassation du requérant pour examen à sa chambre civile. Ces deux juridictions considérèrent également que le restaurant avait été construit sur un terrain non attribué à cette fin, au sens de l'article 222 § 1 du code civil.

iii. L'exécution de l'arrêt d'appel

36. Le 2 septembre 2013, la procédure d'exécution forcée fut ouverte. Dans ces observations du 17 novembre 2015, le requérant informa la Cour que, faute pour lui d'avoir procédé à la démolition du restaurant, les huissiers avaient adopté une décision lui interdisant de quitter le territoire russe. Respectivement les 20 et 27 juillet 2020, le requérant et le Gouvernement informèrent la Cour que l'arrêt d'appel du 24 octobre 2012 n'avait toujours pas été exécuté et que le restaurant n'avait pas été démoli. Le requérant ajouta qu'il continuait à payer la taxe foncière pour son immeuble.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Sur le droit d'usage permanent, le bail et la privatisation

37. En droit russe, le droit d'usage permanent sur un terrain est un droit réel. L'article 270 du code civil, intitulé « le droit d'administrer un terrain objet d'un droit d'usage permanent » (*распоряжение земельным участком, находящимся в постоянном пользовании*), permettait au titulaire d'un droit d'usage permanent sur un terrain de mettre celui-ci en location à condition d'obtenir l'accord du propriétaire. La loi fédérale n° 201-FZ du 4 décembre 2006 a abrogé ledit article comme contraire à l'article 20 § 4 du code foncier (paragraphes 38-39 ci-dessous).

38. Le code foncier est entré en vigueur le 29 octobre 2001. Selon l'article 22 de ce code, les propriétaires des parcelles de terrains peuvent mettre celles-ci en location. Selon l'article 20 § 4 du code, en vigueur jusqu'au 1er mars 2015, les personnes titulaires du droit d'usage permanent sur les parcelles ne pouvaient pas les administrer (*распоряжаться*).

39. Dans sa directive n° 11 du 24 mars 2005, le plénum de la Cour supérieure de commerce a donné une interprétation à l'article 20 § 4 du code foncier. Selon le plénum, depuis l'entrée en vigueur du code foncier, les titulaires du droit d'usage permanent sur un terrain ne peuvent pas mettre ce terrain en location, même avec l'accord du propriétaire de celui-ci.

40. Dans un arrêt n° 14421/05 rendu le 27 mars 2006, le présidium de la Cour supérieure de commerce a réitéré son interprétation de l'article 20 § 4 du code foncier, en indiquant que le bénéficiaire d'un droit d'usage permanent sur une parcelle de terrain ne pouvait pas administrer cette

parcelle, y compris en la mettant en location. Dans son arrêt n° 16810/07 rendu le 25 mars 2008, le présidium de la Cour supérieure a jugé que le contrat de bail d'un terrain conclu après l'entrée en vigueur du code foncier par une université, titulaire d'un droit d'usage permanent sur ce terrain, violait l'article 20 § 4 de ce code, même si le propriétaire avait donné son accord relativement au bail.

41. Selon l'article 615 § 1 du code civil, l'usage d'un bien – objet du bail – doit être effectué conformément aux clauses contractuelles, et, en l'absence de telles clauses, conformément à la destination de ce bien.

42. Selon l'article 27 de la loi fédérale n° 125-FZ du 22 août 1996 relative à l'éducation, en vigueur jusqu'au 1er septembre 2013, les universités pouvaient mettre en location des biens.

43. Selon l'article 36 du code foncier, abrogé le 1er mars 2015, les propriétaires d'immeubles sis sur les terrains municipaux ou de l'État avaient le droit exclusif de se voir conférer le droit au bail sur les terrains d'assise de leurs immeubles, ou le droit de privatisation, selon les modalités prévues par le code foncier et par d'autres lois fédérales.

2. Sur l'enregistrement des droits réels et du droit au bail

44. Les dispositions pertinentes de la loi fédérale n° 122-FZ du 3 juillet 1997 relatives à l'enregistrement des droits réels sont exposées dans l'arrêt *Zhidov et autres c. Russie* (nos 54490/10 et 3 autres, §§ 49-52, 54-55, 16 octobre 2018). En vertu de cette loi, le bail d'une parcelle de terrain devait être enregistré dans le registre unifié des droits immobiliers.

3. Sur la construction immobilière

45. Selon l'article 3 § 2 de la loi fédérale n° 169-FZ du 17 novembre 1995 relative aux activités d'architecture, l'accord du propriétaire du terrain doit être obtenu préalablement à l'édification de tout immeuble sur celui-ci. L'édification doit respecter les normes d'urbanisme et de la construction.

46. Selon les articles 40 et 41 du code foncier, le locataire d'un terrain peut y ériger des immeubles conformément à la destination (*целевое назначение*) et à l'usage possible (*разрешенное использование*) du terrain, dans le respect du plan local d'urbanisme (*градостроительный регламент*) et d'autres normes.

47. L'article 222 § 1 du code civil, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, qualifiait de construction illégale tout immeuble érigé : a) sur un terrain non attribué selon les modalités prévues par la loi ou non constructible ; b) sans les autorisations nécessaires ; c) en violation des normes d'urbanisme et de construction. Ces conditions étaient et restent toujours alternatives et non cumulatives.

48. Selon l'article 222, la personne ayant érigé la construction illégale n'en devient pas propriétaire, une telle construction ne peut pas faire l'objet

de transactions et elle doit être démolie aux frais de la personne qui l'a érigée.

49. L'article 222 § 3, dans sa rédaction en vigueur en 2005, permettait une régularisation en justice de la construction illégale à la demande soit du propriétaire de la parcelle, soit du titulaire d'un droit d'usage permanent. Une régularisation était également possible à la demande d'autres catégories de personnes, à condition que cette parcelle leur soit attribuée pour cette construction conformément à la loi. Cependant, aucune régularisation n'était possible si, entre autres, l'existence de la construction violait les droits et intérêts légitimes d'autrui.

50. Dans la directive conjointe n° 10/22 du 29 avril 2010 (« la directive conjointe »), les plénums de la Cour suprême et de la Cour supérieure de commerce ont donné une interprétation à l'article 222 du code civil. Selon cette directive :

a) l'enregistrement du droit de propriété sur un immeuble n'exclut pas sa qualification par la justice de construction illégale, et un jugement régularisant une construction illégale ne représente pas un obstacle à une contestation ultérieure du statut d'un tel immeuble sur d'autres fondements ;

b) la régularisation d'une construction illégale en justice s'effectue selon la procédure contentieuse (*иск о признании права собственности*). Dans le cadre d'une telle procédure, le tribunal doit vérifier si la personne ayant érigé l'immeuble avait pris les mesures nécessaires pour obtenir un permis de construire. Si le permis de construire n'a pas été obtenu pour des raisons indépendantes de la volonté du demandeur, l'absence du permis ne constitue pas en soi une raison pour le rejet de la demande de régularisation.

c) dans un litige relatif à l'illégalité d'une construction, le défendeur doit être la personne qui serait devenu propriétaire d'un tel immeuble si celui-ci n'était pas une construction illégale, par exemple l'acheteur ;

d) lorsque le tribunal qualifie un immeuble de construction illégale et en enjoint la démolition, le défendeur au litige, s'il n'avait pas édifié l'immeuble, peut demander des dommages-intérêts à la personne ayant procédé à l'édification.

51. Le 19 mars 2014, le présidium de la Cour suprême de Russie a validé un rapport sur la jurisprudence (*обзор судебной практики*) relative aux constructions illégales. La Cour suprême y a expliqué, *inter alia*, que le propriétaire mettant un terrain en location doit donner un accord explicite et non équivoque pour autoriser l'édification d'un ou de plusieurs immeubles sur ce terrain. Selon la Cour suprême, un immeuble est érigé sur un terrain non attribué s'il ne respecte pas la catégorie, l'usage possible ou la destination du terrain. Le changement de l'usage possible d'un terrain ne peut être effectué qu'en respectant le plan local d'urbanisme.

52. Les dispositions pertinentes relatives aux permis de construire sont exposées dans la décision *Kotumanova c. Russie* ([comité], n° 57964/08, § 39, 4 octobre 2018).

GRIEF

53. Le requérant se plaint que la qualification par la justice de son restaurant de construction illégale et l'injonction de démolition de celui-ci ont violé l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

EN DROIT

54. Le requérant soutient que les circonstances de la cause ont emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1, qui est 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

55. Le Gouvernement suggère que le restaurant n'était pas un « bien » du requérant au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention car l'intéressé ne serait jamais devenu propriétaire légitime d'un bien immobilier régulièrement construit, les constructions illégales ne pouvant pas être l'objet de droit de propriété ni de transactions en Russie. À cet égard, le Gouvernement soutient que le terrain n° 001 (puis n° 989), destiné aux campus et résidences universitaires et non à l'exploitation d'un restaurant, était et reste toujours propriété de l'État fédéral, et que la construction d'un restaurant, non prévue par les contrats de bail, avait été de surcroît effectuée sans l'accord de l'université et sans permis de construire. Enfin, selon le Gouvernement, les contrats de bail de 2009 et 2010 n'avaient aucune valeur juridique car ils n'avaient pas été enregistrés dans le registre unifié et n'avaient pas été signés par l'agence fédérale, le représentant du propriétaire du terrain.

56. Le Gouvernement conclut que c'était à bon droit que la cour régionale d'Irkoutsk avait enjoint la démolition du restaurant comme construction illégale.

57. Il argue également que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes en ce qu'il n'aurait pas formé d'action récursoire en dommages-intérêts contre M. K. et la société S.

2. Le requérant

58. Le requérant estime que le restaurant était son « bien » au sens tant du droit interne que de la jurisprudence de la Cour. Il argue que l'enregistrement de son droit de propriété dans le registre unifié ainsi que l'attitude que les autorités – l'université et l'agence fédérale - auraient eue pendant des années prouvaient que celles-ci lui reconnaissaient la qualité de propriétaire légitime de l'immeuble. Il soutient que les contrats de bail que l'université avait conclus avec lui en 2009 et 2010 ont été exécutés et que la nécessité d'enregistrer ceux-ci au registre unifié n'était qu'une formalité.

59. En outre, selon le requérant, au moment de l'achat par lui du restaurant, le droit de propriété de son vendeur, M. K., restait juridiquement valable car le jugement sur le fondement duquel ce dernier avait enregistré son droit de propriété n'avait été annulé qu'ultérieurement.

60. Sur le fond, le requérant soutient que l'ingérence n'a pas eu lieu selon les conditions prévues par la loi en ce que la loi russe ne permettrait d'enjoindre la démolition d'un immeuble qu'à la personne ayant érigé celui-ci ou à la personne fautive. Or il considère en l'espèce avoir été de bonne foi, indiquant qu'il n'avait pas érigé le restaurant et qu'aucune faute ne pouvait lui être reprochée, et que, selon lui, la présente situation était le résultat des seules négligences des autorités. Il estime à cet égard qu'une éventuelle action récursoire ne pourrait pas faire rétablir son droit de propriété sur le restaurant.

61. Il estime enfin que l'injonction de démolition de l'immeuble à ses frais et sans indemnisation lui a imposé une charge spéciale et exorbitante.

B. Appréciation de la Cour

62. La Cour rappelle qu'un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. La notion de « bien » a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété de biens corporels et qui est indépendante des qualifications formelles du droit interne : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits de propriété » et donc des « biens » aux fins de cette disposition (voir, parmi les arrêts récents, *Béláné Nagy c. Hongrie* [GC], n° 53080/13, § 73, CEDH 2016). Dans ce type d'affaires, il importe normalement d'examiner si les circonstances de l'espèce, considérées dans leur ensemble, ont rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition (*Béláné Nagy*, précité, § 76, avec les références citées).

63. En l'espèce, la Cour note qu'en droit russe, les constructions illégales ne constituent pas des « biens » et ne peuvent pas faire l'objet de propriété (voir, *a contrario*, *Ivanova et Cherkezov c. Bulgarie*, n° 46577/15, § 68, 21 avril 2016), et que l'enregistrement du droit de propriété sur un

bien immobilier ne représente pas un obstacle à ce que celui-ci puisse être ultérieurement qualifié de construction illégale (paragraphes 48 et 50 a) ci-dessus). Néanmoins, dans certaines requêtes introduites contre la Russie, la Cour a conclu que les constructions illégales étaient les « biens » des requérants (*Mkhchyan c. Russie*, n° 54700/12, §§ 63-64, 7 février 2017, *Zhidov et autres c. Russie*, n°s 54490/10 et 3 autres, § 77-78, 16 octobre 2018, et *Kvyatkovskiy c. Russie* (déc.), n° 6390/18, § 24, 25 septembre 2018).

64. En même temps, rappelant que la Convention protège les droits concrets et effectifs et non pas théoriques, la Cour note que, dans la présente affaire, l'achat du restaurant par le requérant, selon ses propres dires, était un acte formel effectué dans le but d'aider son gendre à contourner l'interdiction légale d'exercer des activités lucratives (paragraphe 26 ci-dessus).

65. Quoi qu'il en soit, la Cour estime qu'elle n'a pas besoin de se prononcer de façon définitive sur la qualification du restaurant comme un « bien » du requérant, car, pour les raisons exposées ci-dessous, la requête est dans tous les cas manifestement mal fondée.

66. S'agissant de la légalité de l'ingérence, la Cour réitère sa jurisprudence selon laquelle, sauf dans les cas d'arbitraire évident, elle n'est pas compétente pour remettre en cause l'interprétation de la législation interne par les juridictions nationales (par exemple, *Maltsev et autres c. Russie*, n°s 77335/14 et 2 autres, § 30, 17 décembre 2019, avec les références y citées). En l'espèce, l'injonction de démolition était fondée sur l'article 222 § 1 du code civil, les juridictions ayant estimé que le restaurant avait été édifié sur un terrain non attribué à cette fin, l'injonction faite au requérant apparaît être conforme à la directive conjointe des plénums (paragraphes 47 et 50 c) et d) ci-dessus). La Cour ne décèle aucun élément permettant de conclure que cette interprétation et cette application de la loi étaient arbitraires ou manifestement incohérentes. Elle considère donc que l'ingérence a été opérée « dans les conditions prévues par la loi » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

67. Quant au but légitime de la mesure, il n'est pas contesté entre les parties que celle-ci a été prise pour assurer l'utilisation des terrains conformément à leur destination.

68. S'agissant de la proportionnalité de la mesure, la Cour rappelle que la proportionnalité implique l'existence d'un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la collectivité et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux des individus. Cet équilibre est rompu si la personne concernée a eu à subir « une charge spéciale et exorbitante ». La vérification de l'existence d'un juste équilibre exige un examen global des différents intérêts en cause et peut appeler une analyse du comportement des parties (voir, *mutatis mutandis*, *Çataltepe c. Turquie*, n° 51292/07, § 70, 19 février 2019, et les références qui y sont citées), l'attitude du

propriétaire, notamment le degré de faute ou de prudence dont il a fait preuve (*AGOSI c. Royaume-Uni*, 24 octobre 1986, § 54, série A nº 108) et les conséquences de l'ingérence pour le requérant.

69. En l'espèce, la construction et l'agrandissement du restaurant sur une partie du terrain nº 989 n'avaient été prévus par aucun des trois contrats de bail conclus entre 1997 et 2001, et la société S. puis M.K. semblent avoir profité de cette notion floue de « restauration collective » insérée dans les contrats. En outre, les travaux ont été effectués sans respecter la destination du terrain, sans solliciter de permis de construire et sans accord du propriétaire, lorsqu'un tel accord était encore possible, avant l'entrée en vigueur du code foncier. La Cour estime que les agréments accordés par les architectes municipaux et par les autorités sanitaires et anti-incendie ne palliaient en rien ces irrégularités.

70. Elle note ensuite que, après l'entrée en vigueur du code foncier, le bail du terrain par l'université – titulaire du droit d'usage permanent - n'était plus possible, et ce sans préjudice à la règle générale selon laquelle les universités pouvaient mettre des biens en location (comparer les paragraphes 38-39 et 42 ci-dessus).

71. Il s'ensuit que les travaux de construction et d'agrandissement du restaurant puis le bail du terrain étaient manifestement contraires aux dispositions de la loi relative aux activités d'architecture et des codes foncier et civil, telles qu'interprétées par les juridictions supérieures (paragraphes 37, 41, 45, 46, 50 b), 51 et 52 ci-dessus ; voir aussi *Saliba c. Malte*, nº 4251/02, § 46, 8 novembre 2005, et *Ivanova et Cherkezov*, précité, § 75). Ces dispositions, y compris la directive de la Cour supérieure de commerce, existaient bien au moment de l'achat du restaurant par le requérant qui ne pouvait pas prétendre les ignorer.

72. En outre, ce dernier a lui-même reconnu sa négligence lors de l'achat en ce qu'il dit ne pas s'être renseigné sur le régime juridique ni sur le propriétaire du terrain d'assise du restaurant (paragraphe 26 ci-dessus).

73. Dans ces circonstances, de l'avis de la Cour, ni l'attitude ambiguë de l'université, qui n'était pas propriétaire du terrain, ni la tolérance du restaurant par l'État ne pouvaient créer chez le requérant un sentiment d'être dans une situation de sécurité juridique et à l'abri de poursuites.

74. Par ailleurs, de l'avis de la Cour, après l'annulation du jugement du 19 septembre 2005 en révision, annulation que l'intéressé, en tant que beau-père de M.K. ne pouvait ignorer, le restaurant est redevenu un immeuble avec un statut juridique non déterminé, et le requérant pouvait s'attendre à ce que celui-ci puisse être qualifié de construction illégale (voir aussi, dans le contexte de l'annulation d'un contrat de vente d'un appartement, *Kalandadze c. Russie* (déc. [comité], nº 7721/06, 5 septembre 2017).

75. Quant aux contrats de 2009-2010, la Cour s'accorde à dire avec le Gouvernement que ceux-ci n'avaient pas de force contraignante en

l'absence de leur signature par le représentant du propriétaire du terrain et de leur enregistrement dans le registre unifié (voir aussi, concernant la portée de l'enregistrement, *Zhidov et autres*, précité, §§ 49-50).

76. Il ressort de ce qui précède qu'en achetant, dans le but de rendre service à son gendre, un immeuble érigé sur un terrain non attribué et en violation de différentes dispositions internes, le requérant a pris le risque de voir celui-ci qualifié de construction illégale.

77. Enfin, se tournant vers l'exception d'irrecevabilité du Gouvernement tirée d'un non-épuisement des voies de recours internes, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle la possibilité pour un requérant privé d'un bien par les autorités de se retourner contre son vendeur est généralement examinée en tant qu'un facteur de la proportionnalité de l'ingérence (voir, par exemple, *Sulejmani c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, n° 74681/11, §§ 41-42, 28 avril 2016, et *Shadyzhev c. Russie* (déc.) [comité], n° 9590/17, § 35, 9 juin 2020).

78. En l'espèce, la Cour estime qu'une fois l'injonction de démolition devenue définitive, il était loisible au requérant de se retourner contre les personnes ayant effectué la construction et l'agrandissement du bâtiment en violation des dispositions internes - son gendre M.K. et la société S. - pour leur demander des dommages-intérêts (paragraphe 50 d) ci-dessus). L'intéressé n'a à aucun moment allégué une impossibilité théorique ou pratique de former une telle action (voir *Maltsev et autres*, précité, § 36, et, *mutatis mutandis*, *Malayevy c. Russie* [comité], n° 35635/14, § 29 *in fine*, 18 juillet 2017, ainsi que les affaires citées au paragraphe 77 ci-dessus).

79. Eu égard à ce qui précède, la Cour considère que la mesure contestée n'a pas fait peser sur le requérant une charge excessive rompant le juste équilibre entre le respect des droits de l'intéressé, tels que protégés par l'article 1 du Protocole n° 1, et l'intérêt général de la société.

80. Il s'ensuit que le grief est manifestement mal fondé et qu'il doit être rejeté, en application de l'article 35 § 3 (a) de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 15 octobre 2020.

Olga Chernishova
Greffière adjointe

Georgios A. Serghides
Président