CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 53631/00
présentée par Ilga PŪPĒDIS
contre la Lettonie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 15 février 2001 en une chambre composée de

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
A.B. BAKA,
Mme V. STRÁZNICKÁ,
M. P. LORENZEN,
Mme M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
MM. E. LEVITS,
A. KOVLER, *juges*,
et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 2 novembre 1999 et enregistrée le 3 janvier 2000,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est une ressortissante lettonne, née en 1923 et résidant à Riga (Lettonie).

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

En janvier 1994, la requérante demanda au conseil municipal de la commune de Code la restitution de la propriété foncière expropriée ayant appartenu à un membre de sa famille dont elle était héritière. A cette époque, la propriété en question faisait partie du domaine de l'Etat et était possédée par la commune, qui louait une partie de ses terres arables à une entreprise agricole privée (ci-après « l'entreprise »).

Par une décision du 16 mars 1995, la commission foncière de la commune de Code recommanda au conseil municipal de restituer à la requérante la plus grande partie des terres revendiquées et de lui accorder une compensation pécuniaire pour le reste des terres dont la totale restitution n'était pas possible. Par une décision du 23 mai 1996, le conseil municipal de la commune de Code suspendit la mise en œuvre de la décision de la commission foncière, au motif que la requérante n'avait pas encore soumis aux autorités locales les documents attestant sa parenté avec l'ancienne propriétaire du terrain, et lui impartit un délai jusqu'au 1er juin 1996 pour réparer ce défaut. La requérante ne s'y étant pas conformée dans le délai et n'ayant présenté aucune justification de ce manquement, le 23 octobre 1996, le conseil municipal conclut un nouveau contrat de bail avec l'entreprise, et ce, jusqu'au 20 septembre 1997. La décision de prolonger le bail était motivée par la volonté de l'administration municipale de ne pas laisser les terres agricoles en jachère.

Le 7 septembre 1996, les limites du terrain litigieux furent déterminées par un arpenteur assermenté du Service foncier national.

La restitution des terres par voie administrative simplifiée n'étant possible que pour les personnes ayant soumis aux autorités locales les documents nécessaires avant le 1er juin 1996, la requérante dut saisir le tribunal de première instance du district de Bauska d'une demande en restitution par voie judiciaire. Par un jugement du 4 février 1997, ce tribunal ordonna la restitution, à la requérante, d'un terrain de 42,2 hectares des 51,8 hectares revendiqués. Suite à ce jugement, le 26 février 1997, la direction des livres fonciers du district de Bauska inscrivit la requérante sur le registre foncier en tant que propriétaire de ce terrain.

La requérante demanda alors à l'administration municipale la restitution immédiate du droit d'usage des terres visées par le jugement du 4 février 1997. Par une décision du 19 mai 1997, la commission foncière de la commune de Code lui restitua une partie de la propriété, soit 7,8 hectares de terres boisées. Quant aux terres arables occupées par l'entreprise et constituant le restant de la propriété, leur transfert à la requérante fut ajourné jusqu'à l'expiration du contrat de bail et ne fut effectué qu'en automne 1997.

En février 1998, la requérante assigna la commune et l'entreprise devant le tribunal de première instance du district de Bauska, en demandant de constater la nullité du contrat de bail conclu entre elles le 23 octobre 1996.

Selon la requérante, ce contrat était entaché de vices substantiels de forme le rendant caduc en vertu des dispositions pertinentes du code civil. En outre, la requérante soutint qu'après le 16 mars 1995, date de l'adoption, par la commission foncière, de la décision recommandant la restitution de ses terres, le conseil municipal n'avait plus le droit de louer le terrain litigieux à des tiers. Par conséquent, la requérante demanda au tribunal de lui accorder une réparation du manque à gagner dû à l'impossibilité d'utiliser ses terres arables pendant l'été 1997.

Par un jugement contradictoire du 23 mars 1998, le tribunal de première instance du district de Bauska débouta la requérante de sa demande, en concluant à l'absence de tout défaut de forme du contrat de bail. En outre, le tribunal fit valoir qu'une simple recommandation d'une commission foncière n'avait aucune incidence à cet égard, seule l'inscription au registre foncier conférant le droit de propriété en droit letton. Par conséquent, selon le tribunal, ce n'était qu'à partir du 26 février 1997, date de son inscription au registre foncier, que la requérante avait acquis le statut de propriétaire du terrain litigieux. Aux termes du jugement, le terrain en litige faisant partie du domaine de l'Etat avant cette date, la commune en tant que possesseur légal avait le droit de le louer conformément aux dispositions pertinentes de la loi relative à l'usage et à l'aménagement des terres.

Contre ce jugement, la requérante interjeta appel devant la cour régionale de Zemgale, tout en renonçant à sa demande contre l'entreprise. En revanche, elle soutint pleinement sa demande contre la commune de Code. Dans son mémoire, la requérante insista notamment sur le fait que, même avant le transfert réel des terres en question, ces terres ne pouvaient en aucun cas être considérées comme étant une simple partie du domaine de l'Etat, la commission foncière ayant déjà adopté une recommandation sur leur restitution et les limites du terrain à restituer étant déjà fixées en nature.

Par un arrêt contradictoire du 25 mars 1999, la cour régionale rejeta l'appel, en se ralliant en substance aux constats du tribunal de première instance. En particulier, la cour régionale nota que, n'ayant pas observé le délai imparti par l'administration locale pour fournir les documents exigés pour prouver sa parenté avec l'ancienne propriétaire du terrain, la requérante était elle-même pleinement responsable du retard de la restitution réelle de sa propriété, et qu'aucun élément de mauvaise foi ne pouvait être imputé aux autorités municipales.

Contre cet arrêt, la requérante forma un pourvoi en cassation devant le Sénat de la Cour suprême. Par une ordonnance du 14 juin 1999, le Sénat le rejeta, au motif que, n'étayant pas suffisamment les motifs de droit avancés par la requérante, le pourvoi visait en substance à remettre en cause l'appréciation des faits de l'affaire faite par les juridictions du fond.

B. Le droit interne pertinent

Les dispositions pertinentes de la loi du 21 juin 1991 relative à l'usage et à l'aménagement des terres (*Likums « Par zemes lietošanu un zemes ierīcību »)* sont ainsi libellées :

Article 10

« (...) Les terres dont le droit d'usage n'est pas conféré [aux particuliers] font partie du domaine de l'Etat. (...) »

Article 15

« (...) Le droit d'usage par voie de bail des terres faisant partie du domaine de l'Etat est conféré par les autorités étatiques et municipales dans le cadre de leurs compétences respectives, conformément aux articles 22 à 25 de la présente loi. »

Article 21

« (...) [L]e droit d'usage d'un terrain par voie de bail est conféré sur la base d'un contrat de bail (...) approuvé conformément à l'article (...) 9 de la présente loi. (...) »

Article 9

« (...) [L]e conseil municipal de la commune :

1) prend les décisions conférant et retirant le droit d'usage des terres (...). »

Article 25

« Le conseil municipal de la commune prend les décisions conférant le droit d'usage des terres faisant partie du territoire de cette commune (...) : (...)

3) (...) en accordant, par voie de bail, le droit d'usage des terres faisant partie du domaine de l'Etat (...). ».

L'article 33 de cette loi énumère neuf causes du retrait du droit d'usage des terres, y compris l'expiration (point 4) et la résiliation (point 5) du contrat de bail. Cependant, aucune disposition de cet article n'autorise les autorités municipales à retirer au preneur son droit d'usage au motif qu'ayant fait partie du domaine de l'Etat au moment de la conclusion du contrat de bail, le terrain loué est devenu propriété privée d'un tiers.

Les dispositions pertinentes du règlement du 25 novembre 1991 relatif aux terres des régions rurales (*Nolikums par lauku apvidu zemi*), adopté en exécution de la loi susmentionnée, se lisent comme suit :

Article 2

« (...) Font partie du domaine de l'Etat toutes les terres dont le droit d'usage n'est pas conféré aux usagers à titre permanent ou qui ne leur sont pas louées à long terme (...). »

Article 5

« Le conseil municipal de la commune (...) :

5.1. élabore une décision ou une proposition de décision conférant le droit d'usage du terrain réclamé (...) si cela n'entraîne pas le retrait de ce terrain à celui qui l'a utilisé jusque-là (...). »

Article 11

« Les décisions conférant le droit d'usage des terres (...) doivent comporter : (...)

11.2. les conditions auxquelles est subordonné le maintien du droit de l'usager précédent de recueillir les récoltes (...) de l'année courante ou suivante, ainsi que du droit d'utiliser, en tout ou en partie, les constructions et les installations déterminées sises sur les terrains appartenant à un autre usager ; (...) »

Article 25

« En principe, c'est après la récolte que se termine, au sens de l'article 33 de la loi relative à l'usage et à l'aménagement des terres, le droit d'usage du terrain conféré dans l'objectif de son utilisation agricole ».

Article 51

« Le contrat de bail d'un terrain prend fin :

– suite à l'expiration du délai pour la durée duquel il a été conclu ;

– suite à un accord mutuel ;

– suite à sa résiliation, suivie d'un préavis. »

Les dispositions pertinentes de la loi du 9 juillet 1992 sur la privatisation des terres dans les régions rurales (*Likums « Par zemes privatizāciju lauku apvidos »*), telles que modifiées par les lois des 8 décembre 1994 et 5 octobre 1995, se lisent ainsi :

Article 20

« (...) Les documents attestant le droit de propriété ou de succession doivent être soumis au conseil municipal de la commune jusqu'au 1er juin 1996. En cas d'inobservation de cette date limite, seuls les tribunaux peuvent restituer le droit de propriété d'un terrain.

Jusqu'au 1er juin 1996, les archives d'Etat fournissent des attestations et des renseignements nécessaires aux personnes les ayant demandés jusqu'au 1er avril 1996. »

Les dispositions pertinentes du code civil letton (*Latvijas Republikas Civillikums*), adopté en 1937, se lisent comme suit :

Article 993

« La tradition réelle d'un bien immobilier ne suffit pas, à elle seule, à créer un droit de propriété dans le chef de celui qui l'acquiert ; le droit de propriété n'apparaît qu'au moment de l'inscription, au livre foncier, de la base légale de l'acquisition et de l'acte l'attestant.

Non seulement toute aliénation d'un bien immobilier, mais également tout changement de son propriétaire doit être inscrit au livre foncier. (...) »

Article 994

« Seule la personne inscrite, en tant que telle, au livre foncier, peut être reconnue propriétaire d'un bien immobilier.

Avant l'inscription au livre foncier, l'acquéreur du bien immobilier n'a aucun droit à l'égard des tiers : il ne peut faire usage d'aucun des avantages liés au droit de propriété (...). »

Article 2132

« Lorsqu'un tiers intente une action au regard d'un droit que le bailleur a considéré comme étant le sien, et le preneur (le locataire) est ainsi écarté [de l'usage de la chose louée], le bailleur doit réparer les dommages causés de ce fait au preneur, même s'il a agi de bonne foi. Toutefois, lorsque le preneur (le locataire) lui-même a agi de mauvaise foi, il n'a pas le droit à une telle réparation. »

Article 2168

« Le contrat de bail se termine, même avant l'expiration du délai de sa validité : (...)

2) lors de l'expiration du droit que le bailleur a au regard de la chose louée (...). »

GRIEFS

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, la requérante se plaint que les tribunaux lettons n'ont reconnu son droit de propriété qu'à partir de la date de son inscription au registre foncier, alors que, selon elle, le seul fait de délimitation du terrain en nature, effectuée le 7 septembre 1996, lui aurait conféré sinon le droit de propriété, au moins celui d'usage de ce terrain.

En outre, invoquant cette même disposition, la requérante se plaint que par la décision du 19 mai 1997, la commission foncière de la commune de Code ne lui a restitué en nature qu'une petite partie de la propriété, en ajournant le transfert du reste du terrain jusqu'en automne 1997. Selon la requérante, le fait de l'empêcher ainsi de disposer de sa propriété pendant

presque quatre mois et ce, dans le seul but d'assurer l'exécution d'un contrat conclu par des tiers à son insu et dont elle n'était pas partie, a porté atteinte à son droit au respect des biens. A cet égard, la requérante soutient que, l'ayant empêchée d'effectuer les travaux agricoles pendant toute l'année, cette ingérence lui a causé un dommage considérable sous forme de manque à gagner.

EN DROIT

La requérante se plaint que le fait, pour les autorités et les juridictions lettonnes, de la reconnaître propriétaire du terrain litigieux uniquement à partir du 26 février 1997, date de son inscription sur le registre foncier, et non à partir du 7 septembre 1996, date de la détermination des limites de son terrain, a porté atteinte à son droit au respect des biens. De même, elle fait valoir que l'impossibilité de reprendre possession de la plus grande partie de sa propriété pendant presque quatre mois a constitué une ingérence injustifiée dans l'exercice de son droit au respect des biens, la municipalité continuant ainsi de posséder le terrain comme étant le sien pendant un certain temps. A cet égard, elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, dont la partie pertinente est ainsi libellée :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. (...) »

1. Sur le moment de l'acquisition, par la requérante, du droit de propriété du terrain litigieux

La Cour constate que la situation critiquée par la requérante sous cet angle a pris fin le 26 février 1997, date à partir de laquelle son droit de propriété est devenu incontestable. Toute la période visée par cette partie de la requête est donc antérieure au 27 juin 1997, date de l'entrée en vigueur du Protocole n° 1 à l'égard de la Lettonie. Or la Convention ne régit, pour chacune des Parties contractantes, que les faits postérieurs à son entrée en vigueur à l'égard de cette Partie. Dans le cas d'espèce, la Cour n'a décelé aucune situation continue se prolongeant après la date susmentionnée et faisant entrer cette partie du grief dans le champ d'application temporel de la Convention en Lettonie.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione temporis* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

2. Sur l'ajournement de l'attribution du droit d'usage du terrain en question

(a) L'applicabilité de la réserve consignée par la Lettonie

La Cour note tout d'abord que l'instrument de ratification du Protocole n° 1, déposé par le gouvernement letton le 27 juin 1997, contient notamment une réserve ainsi libellée :

> « Conformément à l'article [57] de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales de 1950, la République de Lettonie déclare par la présente que les dispositions de l'article 1 du Premier Protocole ne s'appliquent pas à ses lois sur la réforme de la propriété foncière qui régissent, soit la restitution ou le remboursement aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers légaux des biens immobiliers nationalisés, confisqués ou collectivisés ou de ceux dont ils ont été illégalement expropriés de toute autre manière pendant l'annexion soviétique, soit la privatisation des entreprises agricoles collectivisées, des pêcheries collectives et des biens immobiliers appartenant aux collectivités locales.
>
> La réserve a trait aux textes suivants : loi sur la réforme foncière dans les régions rurales de la République de Lettonie (publiée dans *Ziņotājs* [*Le Bulletin*] n° 41, 1991 ; n° 6/7, 1992 ; n° 11/12, 1992 ; n° 18/19, 1993, et dans *Latvijas Vēstnesis* [*Le Messager Letton*] n° 137, 1994) ; (...) loi sur la privatisation des terres dans les régions rurales (*Ziņotājs*, n° 32, 1992 ; n° 18/19, 1993 ; *Latvijas Vēstnesis,* n° 130, 1993 ; n° 148, 1994 ; n° 162, 1995 ; n° 111, 1996, n° 225, 1996) (...) ; la réserve s'applique au libellé de ces textes ayant force obligatoire lors de l'entrée en vigueur de la loi de ratification. »

A cet égard, la Cour observe que la requête ne porte pas sur la restitution d'une propriété foncière en tant que telle, mais plutôt sur les obstacles posés par les autorités nationales à l'exercice, par la requérante, des droits réels inhérents au droit de propriété une fois son statut de propriétaire reconnu. La Cour constate que la rétention d'un terrain, comme dans le cas d'espèce, n'est fondée sur aucune des lois mentionnées dans la réserve. En l'espèce, les autorités et les juridictions lettonnes ont fait application de la loi relative à l'usage et à l'aménagement des terres, régissant en principe l'exercice du droit d'usage de tous les terrains, qu'ils soient dénationalisés ou non et quel que soit leur propriétaire et leur statut juridique. Ladite loi n'étant pas mentionnée dans le texte de la réserve du gouvernement letton, la Cour considère que cette réserve est inapplicable au cas d'espèce, et qu'elle est compétente pour examiner le présent grief au fond.

(b) La conformité de la mesure critiquée avec l'article 1 du Protocole n° 1

La Cour rappelle tout d'abord sa jurisprudence constante selon laquelle une restriction de l'exercice, par le propriétaire, de ses droits patrimoniaux, peut s'analyser en une ingérence dans son droit au respect des biens au sens du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, sans constituer pour autant une « privation de propriété » au sens de la deuxième phrase de ce même alinéa, ou une « réglementation de l'usage des biens » au sens du

deuxième alinéa de cet article (cf., en dernier lieu et parmi beaucoup d'autres, *Antonetto c. Italie*, n° 15918/89, 20.7.2000, § 33). Dans le cas d'espèce, la Cour observe que, bien que le transfert réel du droit d'usage du terrain litigieux à la requérante a été différé de plusieurs mois, son statut de propriétaire restait juridiquement intact pendant toute cette période. De plus, il ressort des pièces du dossier que ce terrain lui a été finalement rendu en septembre 1997. Par conséquent, la Cour estime que ce litige relève de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 (cf., par exemple, arrêts Sporrong et Lönnroth c. Suède du 23 septembre 1982, série A , n° 52, p. 26, § 69, et Katte Klitsche de la Grange c. Italie du 27 octobre 1994, série A, n° 293-B, p. 31, § 40).

Reste à savoir si cette ingérence a été contraire aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1. A cet égard, la Cour rappelle que, pour être justifiée au regard de cette disposition, toute ingérence doit remplir les conditions de légalité et de juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (cf., par exemple, arrêts précités Sporrong et Lönnroth, § 69, et Katte Klitsche de la Grange, § 42). Quant à cette deuxième condition, la Cour rappelle que les autorités nationales jouissent d'une large marge d'appréciation en ce qui constitue l'intérêt général de la communauté (cf., par exemple, *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, n° 29813/96 et 30229/96, 11.1.2000, § 52).

Pour ce qui est de la condition de légalité, la Cour note que, dans le cas d'espèce, les juridictions internes ont fait application de la loi lettonne relative à l'usage et à l'aménagement des terres, dont l'article 33 ne prévoit aucune possibilité de retrait du droit d'usage du preneur à cause du changement du propriétaire du terrain. Or l'interprétation des règles du droit interne relève en principe de la compétence des juridictions internes (cf., par exemple, *García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, 21.1.1999, §§ 28-29 [à paraître dans le Recueil officiel de la Cour]). Par conséquent, même si la législation lettonne en la matière présente un certain degré d'incertitude quant à la possibilité, pour la municipalité, de suspendre le transfert du droit d'usage d'un bien immeuble à son propriétaire, la Cour estime que l'interprétation faite par les juridictions internes ne peut pas être définie comme étant déraisonnable, ni, *a fortiori*, arbitraire. La requérante ne saurait dès lors soutenir que la mesure critiquée a été illégale.

Pour ce qui est de la condition de juste équilibre, la Cour relève d'emblée que la décision de la municipalité de prolonger le contrat de bail et de le maintenir en vigueur jusqu'à son expiration était motivée tant par l'objectif de bonne gestion du patrimoine de l'Etat que par celui de la protection des intérêts de l'entreprise locataire. Vu la marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales, la Cour admet que ces deux objectifs relèvent de la notion d'intérêt général (cf., *mutatis mutandis*, *Českomoravská Myslivecká Jednota c. République Tchèque* (déc.), n° 33091/96, 23.3.1999).

Quant à la proportionnalité de l'ingérence en l'espèce, la Cour observe que la requérante ne s'est pas conformée aux indications données par la décision du conseil municipal de la commune de Code du 23 mai 1996, lui impartissant un délai jusqu'au 1er juin 1996 pour fournir les documents nécessaires, délai qui était par ailleurs fixé par la législation lettonne. Par ailleurs, au cours de la procédure postérieure devant les tribunaux, elle n'a présenté aucune justification de ce manquement. Il est vrai qu'après la présentation, par la requérante, de sa demande de restitution du terrain, la municipalité ne pouvait plus ignorer la précarité de son statut de possesseur légal. Toutefois, le comportement de la requérante rendant imprévisible la date future de la dénationalisation du terrain, la décision de prolonger le bail pour l'année suivante et de le maintenir en vigueur même après le transfert du droit de propriété à la requérante ne paraît nullement disproportionnée par rapport au but poursuivi. A cet égard, la Cour rappelle que le comportement du requérant peut entrer en ligne de compte aux fins de détermination du juste équilibre au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (cf., *mutatis mutandis*, arrêt Katte Klitsche de la Grange précité, § 46, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, 5.1.200, § 114 [à paraître dans le Recueil officiel de la Cour]). En outre, elle rappelle que l'intéressé ne saurait en principe se plaindre d'une situation qu'il a lui-même contribué à créer (cf., *mutatis mutandis,* n° 12717/87, 8.9.88, D.R. 57, p. 196).

Au demeurant, la Cour note que l'ingérence dénoncée n'a duré qu'approximativement quatre mois, dont trois mois à compter du 27 juin 1997, date de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Lettonie, et a immédiatement cessé après la disparition de sa cause principale, à savoir l'expiration du contrat de bail (cf., *a contrario*, arrêt Erkner et Hofauer c. Autriche du 23 avril 1987, série A, n° 117-B, § 76).

Au vu de tout ce qui précède, la Cour ne peut pas conclure que le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de la requérante aurait été méconnu par les autorités lettonnes ou que ces autorités auraient dépassé leur marge d'appréciation en la matière. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit dès lors être rejetée comme manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Erik FRIBERGH
Greffier

Christos ROZAKIS
Président