



## Annulation de titres de propriété privée sur des terrains au profit des municipalités : violation des droits à la protection de la propriété des requérants

Dans son arrêt de **chambre**<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire [Seregin et autres c. Russie](#) (requêtes n° 31686/16, n° 45709/16, n° 50002/16, n° 3706/18, n° 24206/18), 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) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne l'annulation par les tribunaux, au profit de municipalités, des titres de propriété des requérants au motif que les transferts initiaux de propriété – les privatisations – avaient été illicites.

La Cour observe que le système légal et administratif russe d'enregistrement de la propriété foncière, tel qu'il était en vigueur dans les années 1990-2000, comportait des lacunes. Il ne permettait pas de retracer l'historique d'une parcelle de terrain donnée, de déterminer l'identité des précédents propriétaires, et parfois même, en l'absence d'arpentage, d'en établir l'emplacement et les limites. Ce système favorisait les fraudes dans le domaine foncier.

Par ailleurs, l'autorité chargée de l'enregistrement réalisait une « expertise juridique » des documents présentés, et se trouvait compétente pour rejeter la demande d'enregistrement si elle n'était pas certaine du pouvoir de disposition du cédant. De son côté, le service du cadastre avait le pouvoir de rejeter la demande d'inscription cadastrale si les informations soumises étaient contradictoires ou incomplètes ou si les documents ou les parcelles créées ne satisfaisaient pas aux exigences légales. Par ailleurs, que les administrations municipales chargées du contrôle municipal foncier disposaient des instruments juridiques et des moyens factuels pour se rendre compte, en temps utile, qu'elles perdaient la propriété et la possession des parcelles litigieuses et pouvaient alors empêcher les reventes des parcelles.

La Cour conclut que les requérants, n'ayant commis aucune faute, ont dû subir les conséquences de faits imputables exclusivement au système interne, aux autorités et à des tiers. Ils n'ont reçu aucune indemnisation pour la privation de leurs biens et le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt public et la nécessité de protéger le droit de propriété des requérants a été rompu.

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>.

## Principaux faits

Les requérants sont six ressortissants russes, nés entre 1953 et 1983, résidant à Khimki, Moscou, Krasnodar, Bykovo et Sotchi. Entre 2009 et 2013, les requérants acquièrent des parcelles de terrain auprès de tiers dans les régions de Moscou et de Krasnodar et firent enregistrer leur droit de propriété. Quelques années après, les tribunaux annulèrent, au profit de municipalités, les titres de propriété des requérants au motif que les transferts initiaux de propriété – les privatisations – avaient été illicites. Les pourvois en cassation formés par les requérants furent tous rejetés.

À partir des années 1990, les personnes physiques purent devenir propriétaires de terrains. Jusqu'en 1997, il n'existait pas en Russie de registre unifié recensant les titres de propriété foncière. Depuis 1998, l'enregistrement du droit de propriété immobilière est un acte juridique, effectué après une « expertise juridique » des documents présentés à cette fin, et valant reconnaissance par l'État de ce droit de propriété. Néanmoins, l'enregistrement des droits de propriété antérieurs à 1998 n'était pas une obligation mais une simple possibilité ouverte aux titulaires de ces droits. Dans le cas du droit de propriété portant sur des parcelles à des fins de construction individuelle ou d'agriculture vivrière, il suffisait de présenter l'acte délivré par l'autorité locale. L'absence d'arpentage ne faisait obstacle ni à l'inscription d'une parcelle au cadastre d'État ni à l'enregistrement du droit de propriété sur cette parcelle. Le procédé de « délimitation de la propriété foncière » (*разграничение государственной собственности на землю*) n'a été introduit qu'en 2001, et son absence ne fait pas obstacle à ce que la municipalité dispose de la parcelle situant sur son territoire.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété), les requérants se plaignaient de l'annulation en justice de leur droit de propriété sur les parcelles qu'ils avaient acquises.

Dans la requête n° 24206/18, invoquant l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable), la requérante reproche aux tribunaux internes de ne pas avoir motivé leur conclusion selon laquelle elle n'avait pas prouvé sa bonne foi.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 25 mai 2016.

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

Paul **Lemmens** (Belgique), *président*,  
Dmitry **Dedov** (Russie),  
Georges **Ravarani** (Luxembourg),  
María **Elósegui** (Espagne),  
Darian **Pavli** (Albanie),  
Anja **Seibert-Fohr** (Allemagne),  
Peeter **Roosma** (Estonie),

ainsi que de Milan **Blaško**, *greffier de section*.

## Décision de la Cour

### Article 1 du Protocole n° 1

La Cour estime que l'annulation des droits de propriété des requérants s'analyse en une « privation de propriété », et que la mesure en question répondait à un but d'utilité publique, à savoir la gestion des terrains par les autorités municipales.

La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle, lorsqu'une personne acquiert un bien immobilier, elle doit faire preuve de vigilance au cas où des indices évidents pointent vers des fraudes commises

en amont de la chaîne des transmissions de propriété. En même temps, le principe de « bonne gouvernance » exige que les autorités agissent en temps utile et de façon correcte et cohérente, dans tous les cas où, corrigeant leurs propres erreurs, elles se trouvent amenées à porter atteinte au droit au respect des biens.

Examinant le système légal et administratif russe tel qu'il était en vigueur dans les années 1990-2000, la Cour considère qu'il comportait des lacunes en ce qu'il entravait la possibilité de retracer l'historique d'une parcelle de terrain donnée, de déterminer qui en avaient été les précédents propriétaires, et parfois même, en l'absence d'arpentage, d'en établir l'emplacement et les limites. Elle estime que ces lacunes facilitaient les fraudes en matière foncière.

Ainsi, en ce qui concerne la présente affaire, la Cour observe qu'il n'y a pas eu de « délimitation de la propriété foncière » et qu'aucun droit de propriété municipal, régional ou fédéral n'a été enregistré sur les parcelles litigieuses. Ces parcelles n'ont été arpentées et inscrites au cadastre d'État qu'entre 2007 et 2010, à l'initiative des premiers acquéreurs – personnes physiques – de ces terrains.

La Cour relève aussi que l'autorité chargée de l'enregistrement et le service du cadastre n'ont émis aucune objection quant aux transactions portant sur les parcelles litigieuses. Or, l'autorité qui était chargée de l'enregistrement réalisait une « expertise juridique » des documents présentés, et était compétente pour rejeter la demande d'enregistrement si elle n'était pas certaine du pouvoir de disposition du cédant. De son côté, le service du cadastre avait le pouvoir de rejeter la demande d'inscription cadastrale si les informations soumises étaient contradictoires ou incomplètes ou si les documents ou les parcelles créées ne satisfaisaient pas aux exigences légales.

Tout en admettant qu'il n'est pas toujours aisé d'identifier la fausseté d'un document, la Cour constate que les administrations municipales chargées du contrôle municipal foncier disposaient cependant des instruments juridiques et des moyens factuels pour se rendre compte, bien avant les vérifications du procureur ou l'ouverture des enquêtes pénales, qu'elles perdaient la propriété et la possession des parcelles litigieuses et se trouvaient alors en mesure d'empêcher les reventes des parcelles. Ainsi, dans les affaires relatives aux requêtes n° 3706/18 et 24206/18, la Cour considère surprenant que, même après l'ouverture des enquêtes pénales, les autorités n'aient rien fait pour empêcher les requérants d'acquérir les parcelles en cause.

La Cour considère en outre que les juridictions internes n'ont pas procédé à une mise en balance des intérêts publics et privés concurrents, contrairement aux exigences conventionnelles et aux préconisations de la Cour constitutionnelle. Les juridictions se sont bornées à constater que les transferts de propriété initiaux avaient été illicites et en ont déduit automatiquement que les municipalités avaient été dépossédées des terrains contre leur volonté.

En ce qui concerne le comportement des requérants, la Cour ne décèle aucun élément de nature à démontrer une négligence ou une mauvaise foi des requérants lors de l'achat des parcelles, ni aucune irrégularité qui leur serait imputable. Elle estime que les intéressés ont agi de bonne foi et, disposant de moyens limités pour détecter d'éventuelles irrégularités, ils se sont légitimement fiés aux autorités, qui n'ont alors pas démenti par leur comportement le sentiment qu'ils avaient d'agir en conformité avec la loi et d'être juridiquement en sécurité.

La Cour observe par ailleurs qu'il n'a jamais été allégué que les requérants auraient tenté de bénéficier d'un effet d'aubaine dû aux lacunes du système interne. Ce sont les requérants qui ont dû supporter les conséquences de ces lacunes.

La Cour conclut que les requérants, qui n'avaient commis aucune faute, ont dû subir les conséquences de faits imputables exclusivement au système interne, aux autorités et à des tiers. Ils n'ont reçu aucune indemnisation pour la privation de leurs biens et le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt public et la nécessité de protéger le droit de propriété des requérants a été rompu. Il y a donc eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

### Article 6 § 1

Eu égard à la conclusion à laquelle elle est parvenue sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la recevabilité et le bien-fondé du grief formulé sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention.

### Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la question de l'article 41 ne se trouve pas en état en ce qui concerne le dommage matériel et le dommage moral, et la réserve, invitant le Gouvernement et les requérants à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir.

La Cour dit que l'Etat défendeur doit verser à chacun des requérants 1 000 EUR (plus 50 EUR pour frais postaux dans la requête n° 3706/18) pour frais et dépens.

*L'arrêt n'existe qu'en français.*

---

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](http://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](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR\\_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

### Contacts pour la presse

Pendant la crise sanitaire actuelle, les journalistes peuvent continuer à contacter l'unité de la presse via [echrpess@echr.coe.int](mailto:echrpess@echr.coe.int)

#### **Denis Lambert**

Tracey Turner-Tretz

Inci Ertekin

Neil Connolly

**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.