



HAL
open science

**Réintégration des biens publics mal acquis :
l'imprescriptibilité ne cautionne pas l'inertie, obs. sur
CEDH, 16 mars 2021, n° 2625/17, Gavrilova et a. c/
Russie et CEDH, 16 mars 2021, n° 31686/16, Seregin et
a. c/ Russie, JCP A, 2021, n° 2127.**

Christophe Roux

► **To cite this version:**

Christophe Roux. Réintégration des biens publics mal acquis : l'imprescriptibilité ne cautionne pas l'inertie, obs. sur CEDH, 16 mars 2021, n° 2625/17, Gavrilova et a. c/ Russie et CEDH, 16 mars 2021, n° 31686/16, Seregin et a. c/ Russie, JCP A, 2021, n° 2127.. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2021. hal-03202745

HAL Id: hal-03202745

<https://hal.science/hal-03202745>

Submitted on 16 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réintégration des biens publics mal acquis : l'imprescriptibilité ne cautionne pas l'inertie

Publié au JCP A, n° 16, 19 avril 2021, 2127

CEDH, 16 mars 2021, n° 2625/17, Gavrilova et a. c/ Russie et CEDH, 16 mars 2021, n° 31686/16, Seregin et a. c/ Russie

La transition post-soviétique s'est traduite en Russie, dans les années 1990, par une vague de privatisation des entreprises et des terres. L'acclimatation à la propriété privée ne s'est toutefois pas opérée sans heurt : au-delà de la substitution rapide des oligarques aux *apparatchiks*, la bureaucratie se montra tout à la fois dépassée et inerte pour réguler ce qui ressembla fort, alors, à un nouveau Far-(W)est patrimonial, les acquisitions et cessions foncières s'opérant souvent de manière anarchique ou frauduleuse. C'est dans cette historique toile de fond que se cache la problématique initiale des présentes décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (*ci-après*, CEDH), où certains requérants, acquéreurs (dans le cadre d'une chaîne de transactions débutant précisément dans ces années (t)roubles) de terrains autrefois publics, avaient vu annulés rétroactivement leurs titres de propriété, au motif de l'illicéité des transferts initiaux. Dépossédés de leurs biens, qui plus est sans indemnisation, ces derniers invoquaient ainsi la violation de l'article 1 du protocole n° 1 annexé à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (*ci-après*, art. 1 P 1 Conv. EDH), protégeant « le droit au respect des biens ». Son invocabilité ne faisait guère de doute, lors même qu'une analyse antéchronologique aurait pu conduire à estimer que les requérants ne possédaient aucun « bien », ceux-ci étant originellement publics et « mal acquis ». Toutefois, la notion de « bien » a été considérablement dilatée par la CEDH, jusqu'à recouvrir la protection des « *espérances légitimes* », l'absence de titre juridique ne faisant pas obstacle au bénéfice de la protection conventionnelle (CEDH, *gr. ch.*, 30 nov. 2004, n° 48939/99, *Öneryıldız c/ Turquie* : GDDAB, *Dalloz*, 3e éd., n° 50-51, note Ph. Yolka). Partant, compte tenu de « l'intérêt économique substantiel » des ex-proprétaires, dont l'espérance légitime pouvait avoir été nourrie par la tolérance des autorités publiques (CEDH, 16 févr. 2006, n° 43233/98, *Osman c/ Bulgarie*) ou l'écoulement du temps (CEDH, *gr. ch.*, 29 mars 2010, n° 34044/02 et 34078/02, *Depalle c/ France et Brosset-Triboulet c/ France* : GDDAB, *op. cit.*, n° 50-51, note Ph. Yolka), la qualification ne faisait guère débat (*v. aussi* CEDH, 22 juill. 2008, n° 35785/03, *Köktepe c/ Turquie* : RDI 2008, p. 805, note N. Foulquier).

Logiquement, dans le sillage d'une jurisprudence constante (CEDH, 8 juill. 2008, n° 1411/03, *Turgut et a. c/ Turquie*, § 87. – CEDH, 5 déc. 2017, n° 30106/10, *Bidzhiyeva c/ Russie*, § 61), la Cour vient en premier lieu assimiler l'annulation rétroactive des titres de propriété en cause à une « *privation du droit de propriété* » laquelle, pour être jugée conventionnelle, doit en second lieu reposer sur la satisfaction d'un but d'utilité publique prévu par la loi. Se retranchant derrière la marge d'appréciation des États membres, la CEDH d'admettre ici timidement leur satisfaction, soit au regard de l'évasive utilité publique liée à « la gestion de terrains par les autorités municipales », soit par rapport à l'exigence de « *préservation de la forêt en tant que composante de l'environnement* », une référence aux arrêts *Depalle c/ France et Brosset-Triboulet c/ France* (*préc.*) étant alors opérée.

C'est toutefois au stade de la proportionnalité que la Cour va conclure en la violation de l'article 1 P1 Conv. EDH. Transversale, l'exigence de proportionnalité s'est exportée sans mal au contentieux du droit de propriété (CEDH, 23 sept. 1982, n° 7151/75, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède* : GACEDH, PUF, *Thémis*, 9e éd., n° 67, note J.-P. Marguénaud ; GDDAB, *op. cit.*, n° 19, note R. Noguellou), quand bien même le juge s'en tiendrait ici à un rapport de « *raisonnable* » entre le but visé et les moyens

employés pour y satisfaire (CEDH, 21 févr. 1986, n° 8793/79, *James c/ R-U.*, § 50 : GACEDH, *op. cit.*, n° 68). Ce faisant, la Cour vient rappeler *in abstracto* que c'est au regard du comportement respectif des autorités publiques (*le principe de bonne gouvernance exigeant qu'elles agissent en temps utile et de façon correcte et cohérente* – § 94) et des acquéreurs, mais aussi au regard des intérêts publics et privés en cause, qu'elle se prononcera. Or, constatant les lacunes du système d'enregistrement des transactions durant cette période – rendant délicat, voire impossible le traçage historique d'une parcelle – la Cour va conclure que les autorités russes ont manqué « à leur devoir d'agir en temps utile et avec diligence », celles-ci ayant toléré et laissé se développer l'appropriation (sauvage) de leurs terrains. Ce sont dès lors les omissions et carences – répétées dans le temps – des autorités qui sont à l'origine des transferts illégaux, leur inertie ayant même permis (*aff. n° 2625/17*) la destruction progressive des forêts, celles-ci n'étant plus, aujourd'hui, au nombre des « ressources forestières » devant demeurer sous appropriation publique conformément à la législation russe. Relevant, de l'autre côté, que jamais la mauvaise foi et la négligence des requérants n'avaient pu être démontrées (*autant que leur volonté de bénéficier d'effets d'aubaine* : V. CEDH, 22 juill. 2008, n° 35785/03, *Köktepe c/ Turquie*), elle juge que le « juste équilibre » entre les intérêts en cause a été rompu, ceci d'autant plus en l'absence de toute indemnisation proposée (V. *pour une rare hypothèse où l'indemnisation n'est pas exigible* : CEDH, 23 nov. 2000, n° 25701/94, *Ex-roi de Grèce et a. c/ Grèce*).

Fortement imbibées par la chaotique gestion patrimoniale publique russe, les présentes solutions ne sauraient être, par pure analogie, plaquées au droit français. Elles emportent toutefois un double intérêt et, certainement, une double mise en garde. Il en résulte, d'une part, que la règle de l'imprescriptibilité domaniale (CGPPP, art. L. 3111-1) ne saurait bénéficier, en toute hypothèse, d'un blanc-seing conventionnel : celle-ci ne sera opposable que si les autorités domaniales n'ont pas laissé perdurer (par bienveillance, tolérance puis inertie) une situation originellement illégale. On y verra dès lors un plaidoyer pour que celles-ci se conforment à leur obligation d'assurer la police de la conservation du domaine et engageant, le cas échéant, les poursuites en la matière (CE, *sect.*, 23 févr. 1979, n° 04467, *Assoc. « Les amis des chemins de ronde »* : GDDAB, *op. cit.*, n° 90, *note Ph. Yolka*). D'autre part, l'appréciation du juste équilibre se révèle, ici comme ailleurs (V. CEDH, 23 sept. 2014, n° 46154/11, *Valle Pierimpiè agricola SPA c/ Italie* : AJDA 2014, p. 2273, *trib. R. Hostiou* ; AJDA 2015, p. 512, *chron. L. Burgogue-Larsen* ; RDP 2015, *chron. p. 857*), très casuistique : en l'absence d'intérêt public majeur (comme c'était le cas, dans les jurisprudences Depalle et Brosset Triboulet c/ France, de la préservation de l'environnement) ou au regard d'intérêts privés potentiellement prééminents, le bien-fondé des protections au titre de la propriété ou de la domanialité publiques pourrait demain, de nouveau, être éprouvé.

Christophe Roux
Professeur de droit public
Université Jean Moulin – Lyon 3
EDPL (EA 666)