

À LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE DROIT DE PROPRIÉTÉ ET ENVIRONNEMENT DANS L'UNION EUROPÉENNE

Martin DENYS

Avocat au barreau de Bruxelles

I. — DÉSÉQUILIBRE CROISSANT ENTRE PROTECTION DE LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE ET SERVITUDES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

A. — En Europe continentale, le droit de propriété a été consacré par le code civil Napoléon comme un droit absolu, si absolu que la jurisprudence des 19^e et 20^e siècles a été obligée d'inventer la notion d'abus de droit afin de protéger les droits des tiers contre les abus des propriétaires. Ces quarante dernières années, cependant, les droits des propriétaires ont été limités de manière croissante par des dispositions législatives ou réglementaires, notamment dans les domaines de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, de la fiscalité.

B. — Si les mesures portant atteinte au droit de propriété relèvent pour la plupart des droits internes, certaines d'entre elles relèvent cependant du droit communautaire.

Exemples de limitations émanant de normes nationales

- la législation en matière d'urbanisme qui impose aux propriétaires de plus en plus de restrictions sans indemnisation ou sans indemnisation suffisante ;
- la législation en matière de protection de l'environnement concernant la pollution du sol, de l'atmosphère et des eaux ;
- la législation en matière de protection du patrimoine (intérêt culturel, historique ou esthétique) en vertu de laquelle certaines propriétés peuvent être soumises à des contraintes très strictes ;
- la législation en matière de bail à ferme, et notamment dans certains pays la limitation des fermages ;

- la fiscalité immobilière disproportionnée ;
- l'obligation d'ouvrir les propriétés au public ;

Exemples de limitations émanant de normes communautaires

- les limitations découlant de la Politique Agricole Commune, notamment les quotas de production ;
- les initiatives de la Communauté européenne en matière de protection de l'environnement sur base de l'article 130 R & S du traité CEE.

C. — La critique majeure formulée à l'égard de la protection de la propriété telle qu'elle existe est que les diverses atteintes à ce droit fondamental ne sont pas examinées de manière suffisamment globale.

Les diverses limitations affectant la propriété immobilière peuvent être acceptables lorsqu'elles sont prises isolément, quoique ce ne soit pas toujours le cas. Mais cumulées, elles deviennent une charge insupportable.

Nous ne pouvons faire mieux que de citer à cet égard un auteur allemand (Kloepfer, *Gemeinwohlanforderungen an die Landwirtschaft als Verfassungsproblem*, Beilage I/1986 in *AgrarR* 12/1986, pp. 14-15) : « *Chacun sait que Gulliver, lorsqu'il était dans le pays des nains, n'a pas été ligoté par une grosse corde mais par des fines cordelettes. N'est-ce pas la même chose pour l'agriculteur qui, à cause des nombreuses normes rurales et environnementales, se trouve coincé dans un système bureaucratique qui ne lui permet pas de se relever ?* ». L'auteur ajoute : « *La force de cette comparaison ne réside d'ailleurs pas seulement dans l'image des très fines cordelettes, mais également dans le fait qu'il a été possible de capturer Gulliver à cause de son sommeil profond. La liberté démocratique a également besoin de la participation de chacun pour ne pas s'endormir (...)* ». Il est temps que cette manière de voir soit développée et qu'elle se fasse entendre devant les tribunaux nationaux et internationaux.

II. — LES JURIDICTIONS

A. — *Juridictions nationales*

Tout propriétaire préjudicié doit se tourner en premier lieu vers ses juridictions nationales. Devant son juge national, pour contester la validité d'une norme nationale, il peut invoquer des violations aussi bien du droit national que du droit communautaire ou de la convention européenne des droits de l'homme.

B. — *Cour européenne de justice (Luxembourg)*

1. *Recours direct*

Seules les personnes qui sont concernées directement ou individuellement par une mesure prise par un organe communautaire peuvent faire un recours direct à la Cour de justice de Luxembourg (art. 173, al. 4, Traité CEE).

2. *Recours indirect*

Toute personne peut se plaindre auprès de la Commission européenne lorsqu'elle estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du Traité CEE. Si la Commission estime la plainte fondée, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice (art. 169, Traité CEE).

Lorsqu'il est question d'une violation du droit communautaire, une juridiction nationale peut décider de poser une question préjudicielle à la Cour européenne de justice (art. 177, Traité CEE).

C. — *Commission et Cour européennes des droits de l'homme (Strasbourg)*

Il existe également le recours à la Cour européenne des droits de l'homme en cas de violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La protection offerte par la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme est cependant limitée car elle n'est pas possible dès que la violation émane d'un acte de la Communauté européenne. En effet des requêtes contre des actes juridiques de la Communauté sont rejetées par la Commission des droits de l'homme comme irrecevables pour le motif que la Communauté n'est pas signataire de la Convention.

Et même en ce qui concerne les mesures d'exécution des États membres prises sur base du droit communautaire, la Commission refuse sa protection dès qu'il existe une protection équivalente par la Cour de justice de Luxembourg. La protection de la Cour de Strasbourg est donc surtout importante pour des actes nationaux non basés sur le droit communautaire.

III. — PRINCIPALES BASES JURIDIQUES DE LA PROTECTION DE LA PROPRIÉTÉ AU NIVEAU EUROPÉEN

A. — *Article 222 du Traité CEE*

Alors que le droit de propriété est un pilier essentiel du marché commun, assez curieusement l'article 222 du Traité de Rome laisse à chaque état le soin de régler celui-ci : « Le présent Traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres ».

La teneur de l'article 222 du traité CEE résulte de la volonté des États membres de continuer à décider seuls des nationalisations de leurs entreprises privées et des privatisations de leurs entreprises nationales. Ce vide juridique dans le Traité de Rome a obligé la Cour de Luxembourg à développer une jurisprudence en matière de protection du droit de propriété qui s'inspire en partie des acquis de la Cour européenne de Strasbourg.

B. — Principes généraux de droit communautaire exprimés par la Cour de justice sur base de l'article 164 du Traité

Les développements de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg sur la protection du droit de propriété ont été possibles grâce à l'interprétation donnée par la Cour à l'article 164 du Traité. Cet article stipule : « La Cour de justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité ». Or progressivement, la Cour a été amenée à déclarer que dans le respect du droit, il fallait comprendre le respect des droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions des États membres.

Dans l'arrêt *Nold* du 14 mai 1974 (*Rec.* 1974. 491), la Cour reconnaît le droit de propriété en tant que droit fondamental, protégé par l'ordre juridique communautaire. La Cour fait référence aux instruments internationaux auxquels les États membres ont adhéré ou simplement coopéré et énonce que la Cour « est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres ». Enfin, l'arrêt contient une formulation nouvelle selon laquelle la Cour « ne saurait, dès lors, admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions » des États membres.

L'arrêt *Hauer* du 13 décembre 1979 (*Rec.* 1979. 3727) constitue une étape décisive dans l'évolution de la jurisprudence de la Cour concernant la protection de la propriété. L'affaire concerne une propriétaire allemande, Mme Liselotte Hauer, qui voulait affecter son terrain à la viticulture et dont la demande de plantation de nouvelles vignes avait été refusée notamment en raison du règlement n° 1162/76 du Conseil des Communautés européennes interdisant la plantation de nouvelles vignes pendant un certain délai. Pour la première fois, la Cour cite l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne et l'interprète comme s'il s'agissait d'une disposition de droit communautaire. La Cour utilise le principe de proportionnalité comme principe de base de la protection de la propriété. L'arrêt stipule que les restrictions justifiées par l'intérêt général ne sauraient aller au-delà de la mesure nécessaire, ni porter atteinte à la substance même du droit de propriété. L'arrêt *Hauer* est remarquable par les nouveaux principes qu'il énonce, mais est malheureusement critiquable dans la manière dont il applique ces principes au cas d'espèce. La Cour fait la distinction entre privation et règlement de l'usage de la propriété. La Cour estime en l'espèce qu'il n'existe pas de privation si le propriétaire peut continuer à disposer de sa propriété et en user de toutes les autres manières non prohibées.

Mais combien d'autres possibilités d'usage existent-elles ? Le fait de ne plus pouvoir planter des vignes sur des terrains en pente ne constitue-t-il pas une perte énorme ? A quoi ces terrains pourront-ils servir ? A tout le moins la Cour aurait dû faire ce qu'elle a décidé ultérieurement dans l'affaire *Wachauf* (arrêt du 13 juillet 1989, *Rec.* 1989. 2633). La Cour a estimé dans cet arrêt que l'importante limitation à l'usage d'un bien devait être compensée financièrement. A la suite des développements de la jurisprudence de la Cour de justice, il est aujourd'hui incontestable qu'il existe une protection minimale du droit de propriété au sein de l'Union Européenne.

C. — Article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Cet article 1^{er} est libellé comme suit : « 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 » ; la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg a produit une abondante jurisprudence concernant la protection du droit de propriété et l'interprétation de l'article 1^{er} du Protocole additionnel.

A titre d'exemple, citons le célèbre arrêt *Sporrong et Lönnroth* du 23 septembre 1982 rendu contre l'État suédois. Le terrain des conjoints Sporrong et Lönnroth avait été « gelé » par une menace d'expropriation durant 23 ans. Dans l'arrêt, la Cour s'estime tenue, en l'absence d'expropriation formelle, de regarder au-delà des apparences et d'analyser les réalités de la situation litigieuse (arrêt § 63) dans le but de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (arrêt § 69, al. 2) et cela, même si la délivrance et la prorogation des permis d'expropriation respectaient le droit suédois (arrêt §§ 67, al. 3 et 68).

En d'autres termes, l'autorité ne peut abuser du droit d'opportunité qui lui est reconnu pour « geler » l'usage normal de la propriété pendant une durée excédant le délai nécessaire à l'étude de faisabilité des travaux envisagés. A l'expiration de ce laps de temps, l'autorité publique doit soit procéder aux expropriations et verser aux expropriés la « juste indemnité » prévue par la loi, soit renoncer à ses projets, soit les maintenir en indemnisant le propriétaire du dommage qu'il subit du fait de l'immobilisme forcé auquel il se voit contraint au-delà de délais raisonnables.

IV. — PERSPECTIVES ET SUGGESTIONS

L'objectif à atteindre est la reconnaissance explicite par le droit communautaire du rôle fondamental que remplit l'institution du droit de propriété dans l'organisation du marché unique. Il faudrait renforcer l'article 222 et inscrire dans le Traité, d'une part, la protection du droit de propriété et, d'autre part, le droit connexe à une indemnisation adéquate en cas d'expropriation ou en cas de limitation abusive de l'usage de la propriété. A défaut de modification du traité lui-même, deux pistes méritent d'être examinées :

A. — Harmonisation

Il est essentiel que les différentes législations nationales qui définissent le droit de propriété et surtout celles qui en restreignent son usage, soient harmonisées.

En vue du marché unique, les distorsions entre les législations nationales en matière d'expropriation, de protection de l'environnement, de bail à ferme, d'aménagement du territoire, etc. doivent être harmonisées afin de garantir des traitements similaires.

B. — Motivation et évaluation du coût des mesures de restriction

Une autre piste à creuser serait l'instauration d'une obligation de motivation des mesures portant atteinte au droit de propriété. Cette obligation de motivation devrait porter non seulement sur l'utilité de la mesure envisagée, mais également sur le « coût » de la mesure. Il s'agirait, préalablement à un certain nombre de réglementations, d'exiger la réalisation d'une étude d'impact et de calculer notamment les dommages et moins-values que telle ou telle mesure causerait aux propriétaires. Cette obligation de motivation et de calcul de l'impact sur la propriété foncière est déjà connue depuis plus de 10 ans aux États-Unis.

*

* *

Une protection accrue de l'environnement doit aller de pair avec un renforcement de la protection de la propriété de manière à ne pas rompre un équilibre nécessaire. La protection du droit de propriété dans l'Union Européenne doit évoluer et dépasser le cadre actuel de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg. L'objectif à atteindre — en s'inspirant de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme — est une modification de l'article 222 du Traité de Rome afin d'inscrire le droit à la propriété parmi les droits fondamentaux de l'ordre juridique communautaire. A défaut de modification du traité, une utilisation adéquate des instruments communautaires existants pourrait entraîner une amélioration sensible de la protection du droit de propriété au niveau européen, ce qui constituerait un pas en avant dans la recherche d'un équilibre juste et équitable entre droit de propriété d'une part et politiques économiques, sociales, environnementales d'autre part.

Martin DENYS*

* Résumé d'une étude faite en juin 1996 par :

— Martin Denys, Avocat à Bruxelles, Professeur à la Katholieke Universiteit Leuven, Juge suppléant.

— Bruno De Vuyst, Avocat à Bruxelles, Professeur à la Boston University et à la Vrije Universiteit Brussel.

— Jehan De Lannoy, Avocat à Bruxelles.