

CHAPITRE 17-1.

ARTICLE 17 – LE DROIT DE PROPRIÉTÉ

par

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis — Bruxelles

1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.
2. (...)

BIBLIOGRAPHIE

- BLAY-GRABARCZYK, K., « Le droit de propriété, un droit fondamental comme les autres? », *Europe*, 2014, pp. 6-8.
- BONAVITA, V., « The protection of the right to property in Europe », in L. ROSSI et G. DI FEDERICO (eds.), *Fundamental rights in Europe and China : regional identities and universalism*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 155-171.
- JAEGER, M., « La protection du droit de propriété dans l'ordre juridique de l'Union européenne à la lumière de l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux », in *De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 159-174.
- WOLLENSCHLÄGER, F., « Article 17 (1), Right to property », in S PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, et A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights : a commentary*, München/Oxford/Baden-Baden, Beck, Hart, Nomos, 2014, pp. 465-487.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	372
I. – L'AMONT : UNE RECONNAISSANCE PRÉTORIENNE (INDIRECTE) DU DROIT DE PROPRIÉTÉ.....	373
A. – La politique commerciale	373
B. – La politique agricole	376
C. – La liberté de circulation	377
D. – La protection des consommateurs.....	382
II. – LE TEXTE DE LA CHARTE	384
A. – Une filiation évidente (et assumée) avec l'article 1 ^{er} du premier Protocole additionnel	384
B. – Quelques (légères) différences lexicales.....	390
C. – L'utilisation de la Charte par la Cour de justice	393

INTRODUCTION

1. Le droit de propriété dans la Charte des droits fondamentaux (art. 17) : le fait est d'importance, incontestablement. C'est la première fois depuis sa création que l'Union européenne assure une consécration directe à une prérogative juridique qui, pourtant, est considérée comme l'un des socles des droits et libertés individuels. Œuvrant *ab initio* à l'avènement d'un marché unique, celle qui portait comme nom de baptême la « Communauté économique européenne » cherchait avant tout à accroître la prospérité commerciale des États membres ; longtemps, dès lors, la propriété n'occupait point l'esprit du « législateur » communautaire (pas davantage du reste que les autres droits de l'homme). Mais, graduellement, ces préoccupations ont pris le relais (et de la consistance), une fois atteints les objectifs économiques de départ. Et l'évolution actuelle induite par la Charte est d'autant plus hardie que le droit de propriété, régi par le principe de subsidiarité (1), relève en théorie de la compétence première des États.

2. L'insertion du droit de propriété dans la Charte, toutefois, ne constitue pas une réelle surprise. D'abord, parce que cette absence de consécration formelle n'a pas empêché la Cour de justice de fournir une reconnaissance prétorienne *indirecte* à cet attribut. Ensuite, parce que

(1) Art. 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Voy. *infra*, n° 10.

les Constitutions des différents États membres proclament déjà, toutes, un tel droit. En lui-même, enfin, le contenu de l'article 17 ne présente aucun caractère novateur, largement calqué qu'il est sur le libellé de son équivalent au sein de la Convention européenne des droits de l'homme (art. 1^{er} du premier Protocole additionnel).

Cette circonstance n'entame en rien cependant l'intérêt qu'on peut prêter à la démarche communautaire, ni à la disposition en elle-même. C'est qu'il convient de retracer la jurisprudence (insuffisamment connue) de la Cour de justice en la matière, tout comme il faut passer au crible le texte de l'article 17, dans ses similitudes mais aussi ses différences par rapport au droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Aussi le présent texte instruira-t-il ces deux questions, dans cet ordre.

I. – L'AMONT : UNE RECONNAISSANCE PRÉTORIENNE (INDIRECTE) DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

3. Jusqu'à l'adoption de la Charte des droits fondamentaux, le droit de propriété n'était pas promu *in se* par les traités conclus sous l'égide de l'Union européenne. Néanmoins, la Cour de Luxembourg avait déjà eu l'occasion de le consacrer de manière *médiate*, en le connectant à des compétences communautaires traditionnelles comme la politique commerciale (A), la politique agricole (B), la liberté de circulation – des personnes aussi bien que des capitaux (C) ou encore la protection des consommateurs (D). Sans prétendre – dans le cadre restreint de cette contribution – à l'exhaustivité et en assumant une certaine part de subjectivité, pointons ici cinq arrêts (qui nous semblent) fondateurs dans ces domaines.

A. – La politique commerciale

4. C'est la matière commerciale qui a offert au droit de propriété l'une de ses premières véritables manifestations dans la jurisprudence de la Cour de justice, mais en creux. Rendu en 1974, l'arrêt *Nold* mettait aux prises un petit grossiste en charbon à la Commission européenne, laquelle avait autorisé les autorités allemandes du secteur (soucieuses de rationaliser la distribution) à imposer aux différents acteurs des quotas minimaux de vente (2). Incapable d'atteindre ces chiffres (en raison de

(2) CJCE, 14 mai 1974, *Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commission des Communautés européennes*, aff. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, *Rec.*, p. 491.

sa taille réduite), le grossiste reproche aux instances communautaires – en s'appuyant sur la Loi fondamentale allemande et la Convention européenne des droits de l'homme – d'avoir porté atteinte à « un droit assimilable au droit de propriété » (ainsi qu'au droit au libre exercice de ses activités professionnelles) (3).

Certes, le droit de propriété ne figure pas en tant que tel dans les traités communautaires, mais « les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont [la Cour] assure le respect » (4) ; encore relativement neuve (5), cette inclusion avait quelque chose d'incontestablement audacieux à l'époque. Soulignons à cet égard que le droit de propriété jouit d'une reconnaissance très large, sur le plan international (Convention européenne des droits de l'homme (6) et Déclaration universelle des droits de l'homme notamment (7)) ainsi que dans la Constitution de chacun des différents États membres. Partant, « tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres », la Cour « ne saurait [...] admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions de ces États », dont la propriété. De leur côté, « les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire » (8).

Si, toutefois, « une protection est assurée au droit de propriété par l'ordre constitutionnel de tous les États membres », la Cour s'empresse d'ajouter que « les droits ainsi garantis, loin d'apparaître comme des prérogatives absolues, doivent être considérés en vue de la fonction sociale des biens et activités protégés » ; aussi, « les droits de cet ordre ne sont garantis régulièrement que sous réserve de limitations prévues en fonction de l'intérêt public ». Eu égard dès lors aux « objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté », il n'est ici « pas porté atteinte à la substance de ces droits », conclut la haute juridiction (9).

(3) Arrêt *Nold*, précité, point 12.

(4) Arrêt *Nold*, précité, point 13.

(5) Voy., pour une des premières formulations jurisprudentielles, CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114, point 4.

(6) Article 1^{er} du premier Protocole additionnel.

(7) Art. 17.

(8) Arrêt *Nold*, précité, point 13.

(9) Arrêt *Nold*, précité, point 14.

5. On le voit, la Cour ménage aux autorités (nationales mais aussi communautaires) un important pouvoir d'appréciation quant aux mesures potentiellement contraires au droit de propriété ; empruntée – de manière délibérée probablement – à la Convention européenne des droits de l'homme (qui en fait le critère de légitimation de la réglementation de l'usage des biens)(10), la figure de « l'intérêt général » permet ici aussi de justifier les restrictions au droit de propriété. À ceci près que, dans le présent cadre, cette notion abstraite s'entend des intérêts de l'Union européenne essentiellement, sans renvoyer à la collectivité dans son ensemble. À cette aune, il n'est guère étonnant de voir le droit de propriété s'effacer *in casu* devant des considérations de nature commerciale, dans la mesure où, on l'a dit, l'ancienne C.E.E. s'est construite avec l'ambition assumée de dynamiser les économies des États membres, notamment en fusionnant les marchés. Sans surprise, l'importance conférée à cette mission (collective et institutionnelle) a conduit à relativiser le poids du droit individuel de propriété (11).

Surabondamment, le recours (par la Cour de justice) au concept de « fonction sociale » du droit de propriété détonne. Peut-être les juges du Kirchberg ont-ils par là décidé de s'inscrire dans une mouvance (législative, doctrinale et jurisprudentielle) qui prend le droit de propriété pour un *instrument* soumis à certaines fins plutôt que pour une prérogative strictement égoïste (12)? Utilitaire et pénétrée de devoirs, la propriété repensée de la sorte « ne se justifie qu'autant qu'elle respecte sa finalité d'intérêt général et perd son fondement si elle s'en écarte » (13). À la réflexion, toutefois, cette filiation sémantique peut exciper d'une certaine logique dès lors que de nombreux pays de l'Union européenne ont choisi d'installer au cœur même de leur Constitution cette idée de fonction sociale, directement enchevillée avec le droit de propriété (14) ; faut-il rappeler à cet égard que la Cour est expressément

(10) Voy. *infra*, n° 20.

(11) Et, à l'échelle internationale, prévaut l'idée suivant laquelle « la propriété individuelle est dépassée et absorbée par la propriété des peuples » (F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 13^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 869).

(12) Sur cette mouvance, voy. entre autres N. BERNARD, « Les limites de la propriété par les droits de l'homme », in B. WINIGER *et al.* (dir.), *La propriété et ses limites / Das Eigentum und seine Grenzen*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2017 (à paraître).

(13) J. RIVERO, *Les libertés publiques*, Paris, PUF, 1973, p. 99. Voy. aussi. J.-M. AUGUSTIN, « L'histoire de la propriété. Entre droit et devoirs », in *Territoires et libertés. Mélanges en hommage au doyen Yves Madiot*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 150 et s.

(14) Art. 42, al. 2, de la Constitution de la République italienne du 27 décembre 1947, art. 14, 2, de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, art. 33, 1 et 2, de la Constitution du Royaume d'Espagne du 27 décembre 1978, art. 17, 1, de la Constitution de la République de Grèce du 9 juin 1975, art. 43, 1 et 2, de la Constitution de la République d'Irlande du 1^{er} juillet 1937, ...

« tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres » (15)?

B. – La politique agricole

6. Prononcé cinq ans plus tard, l'arrêt *Hauer* (rendu en matière agricole) creuse le sillon (16). La requérante tenait pour attentatoire à son droit de propriété un règlement européen ayant eu pour effet de l'empêcher de planter une nouvelle vigne sur son terrain. « Dans tous les pays viticoles de la Communauté existent des législations contraignantes, même si elles sont d'une inégale rigueur, en ce qui concerne la plantation de vignes, la sélection des variétés et les méthodes de culture », rétorque la Cour ; « dans aucun des pays concernés, ces dispositions ne sont considérées comme étant incompatibles, dans leur principe, avec le respect dû au droit de propriété » (17).

Il reste à s'assurer que les objectifs poursuivis par le règlement sont légitimes et proportionnés. Ce à quoi Luxembourg répond positivement, dans la mesure où le texte vise à « parer dans l'immédiat à l'accroissement continu des excédents » ainsi qu'à « favoriser les productions de haute qualité » (18). Conclusion : « ainsi conçue, la mesure critiquée ne comporte aucune limitation induite à l'exercice du droit de propriété » (19).

Si, en définitive, « le droit de propriété est garanti dans l'ordre juridique communautaire conformément aux conceptions communes aux Constitutions des États membres, reflétées également par le premier protocole joint à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme », la haute juridiction précise les limites dont est intrinsèquement affublé le droit de propriété, en s'adossant pour ce faire sur ce même premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, en termes exprès, en invoquant à nouveau

(15) Voy. *supra*, n° 4.

(16) CJCE, 13 décembre 1979, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, aff. 44/79, ECLI:EU:C:1979:290, *Rec.*, p. 3727, point 17.

(17) Arrêt *Hauer*, précité, point 21.

(18) Arrêt *Hauer*, précité, point 27. « La mise en exploitation de vignobles nouveaux dans une situation caractérisée par une surproduction durable n'aurait pas d'autre effet, du point de vue économique, que d'augmenter le volume des surplus » (point 29).

(19) Arrêt *Hauer*, précité, point 29. « La restriction apportée à l'usage de la propriété par l'interdiction de plantations nouvelles de vignes édictée, pour une période limitée, par le règlement n° 1162/76, est justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne porte pas atteinte à la substance du droit de propriété tel qu'il est reconnu et garanti dans l'ordre juridique communautaire » (point 30).

la « fonction sociale » de ce droit (20). Cet arrêt engendrera une ample jurisprudence (21).

C. – La liberté de circulation

1. – *Des personnes*

7. D'autres principes juridiques communautaires ont également été mobilisés à Luxembourg en lien avec le droit de propriété ; il en va ainsi de la règle de libre circulation des personnes, érigée en pilier sur lequel l'Europe s'est construite (22). Précisément, la Cour de justice a eu à apprécier la conformité au droit communautaire d'un décret flamand imposant au candidat acquéreur d'un terrain ou d'un bien sis dans une des 69 communes visées de prouver un « lien suffisant » avec ladite localité (23) ; ce lien devait être de nature résidentielle ou professionnelle, pour l'essentiel (24). S'il s'agissait officiellement, à des fins sociales, de prémunir de la flambée des valeurs immobilières certaines zones particulièrement prisées (la périphérie bruxelloise et la côte notamment), on ne pouvait pas exclure que le législateur ait aussi entendu préserver le caractère flamand de ces communes, qu'investissent en nombre, il est vrai, francophones (aisés) et fonctionnaires de l'Union européenne.

(20) Voy. *supra*, n° 5.

(21) Voy. entre autres CJCE, 10 janvier 1992, *Kühn c. Landwirtschaftskammer Weser-Ems*, aff. C-177/90, ECLI:EU:C:1992:2, *Rec.*, p. I-35, point 16 ; CJCE, 15 avril 1997, *The Irish Farmers Association e.a. c. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland et Attorney General*, aff. C-22/94, ECLI:EU:C:1997:187, *Rec.*, p. I-1809, point 27.

(22) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *JOUE*, n° L 229/35 du 29 juin 2004. Voy. également l'art. 3.2 du traité sur l'Union européenne, ainsi que les art. 20.2, 21, *litt.* a, 26.2 et 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sans oublier l'art. 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

(23) Article 5.2.1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, *M.B.*, 15 mai 2009.

(24) « Une personne a un lien suffisant avec la commune si elle satisfait à une ou plusieurs des conditions suivantes :

1° avoir était domicilié dans la commune ou dans une commune avoisinante pendant au moins six ans de manière ininterrompue, à condition que cette commune soit également reprise sur la liste, stipulée à l'article 5.1.1 ;

2° à la date du transfert, réaliser des activités dans la commune, pour autant que ces activités occupent en moyenne au moins la moitié d'une semaine de travail ;

3° avoir construit avec la commune un lien professionnel, familial, social ou économique en raison d'une circonstance importante et de longue durée » (art. 5.2.1, § 2, du décret de la Région flamande précité du 27 mars 2009).

Par son arrêt *Libert* du 8 mai 2013, la Cour de justice a déclaré que les règles communautaires en matière de libre circulation s'opposent au décret flamand (25). De fait, « lesdites dispositions dissuadent les ressortissants de l'Union qui possèdent ou louent un bien dans les communes cibles de quitter celles-ci pour séjourner sur le territoire d'un autre État membre ou y exercer une activité professionnelle », explique la haute juridiction (26). « En effet, après un certain délai de séjour en dehors de ces communes, ces ressortissants ne disposeraient plus nécessairement d'un "lien suffisant" avec la commune concernée [...]. Il s'ensuit que les dispositions du [...] décret flamand constituent certainement des restrictions aux libertés fondamentales consacrées aux articles 21 TFUE, 45 TFUE et 49 TFUE, ainsi qu'aux articles 22 et 24 de la directive 2004/38 » (27) ; la chose relève même de « l'évidence » (28). En tout état de cause, force est de constater que la nature du lien suffisant exigé est sans rapport *in se* avec l'objectif social précité (29) ; au minimum, l'obligation peut paraître disproportionnée (30).

8. Plus spécifiquement, le droit de propriété a toujours été conçu comme enchevillé avec le droit des travailleurs. Comment en effet, pour l'intéressé, prétendre jouir de bonnes conditions générales de travail s'il ne dispose pas, à la base, d'un logement adéquat ? Au demeurant, il n'est pas de liberté de circulation ou d'établissement du travailleur sans possibilité pour celui-ci de s'implanter durablement sur un territoire (dans les mêmes conditions que les nationaux), par le biais d'un

(25) CJUE, 8 mai 2013, *Libert e.a. c. Gouvernement flamand et All Projects & Developments NV e.a. c. Vlaamse Regering*, aff. jtes C-197/11 et C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288.

(26) Arrêt *Libert*, précité, point 40.

(27) Arrêt *Libert*, précité, points 40 et 41.

(28) Arrêt *Libert*, précité, point 48.

(29) « Aucune desdites conditions n'est en rapport direct avec les aspects socio-économiques correspondant à l'objectif de protéger exclusivement la population autochtone la moins fortunée sur le marché immobilier invoqué par le [Gouvernement flamand]. En effet, de telles conditions sont susceptibles d'être satisfaites non seulement par cette population la moins fortunée, mais également par d'autres personnes disposant de moyens suffisants et qui, par conséquent, n'ont aucun besoin spécifique de protection sociale sur ledit marché. Ainsi, ces mesures vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché » (arrêt *Libert*, précité, point 55).

(30) « D'autres mesures moins restrictives que celles édictées par le décret flamand seraient de nature à répondre à l'objectif poursuivi par ce décret sans nécessairement conduire, de facto, à une interdiction d'acquisition ou de location à tout acquéreur ou preneur potentiel ne satisfaisant pas auxdites conditions. Par exemple, il pourrait être envisagé de prévoir des primes à l'achat ou d'autres types de subventions spécifiquement conçues en faveur des personnes les moins fortunées afin de permettre, notamment à celles pouvant démontrer qu'elles ont de faibles revenus, d'acheter ou de louer des biens immobiliers dans les communes cibles » (arrêt *Libert*, précité, point 56).

logement, pérenne (31). Ainsi le règlement du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (32) énonce-t-il solennellement (33) que « le travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre bénéficie de tous les droits et de tous les avantages accordés aux travailleurs nationaux en matière de logement, y compris l'accès à la propriété du logement dont il a besoin » (34). Il est vrai que « le droit de libre circulation exige, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, que soit assurée, en fait et en droit, l'égalité de traitement pour tout ce qui se rapporte à l'exercice même d'une activité salariée et à l'accès au logement (...) » (35).

C'est à ce titre que la Cour de justice n'hésite pas à faire de l'accès à la propriété du logement le « complément nécessaire de la libre circulation des travailleurs » (36). Un impératif analogue doit bénéficier aux membres de la famille du travailleur qui le rejoindraient par la suite (37) ainsi que, plus particulièrement, aux enfants (38) ; et, en toute hypothèse, ces droits doivent être équivalents à ceux dont profitent les nationaux.

C'est pour leur permettre pareillement de « réaliser la liberté d'établissement dans une activité déterminée » que le traité sur le

(31) Où il pourra se retrancher et se ressourcer une fois le labeur du jour accompli.

(32) Règlement n° 492/2011 du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, *JOUE*, n° L 141/1 du 27 mai 2011.

(33) Art. 9, § 1^{er}, souligné par nous.

(34) Voy. aussi l'art. 9, § 2 (« Le travailleur visé au paragraphe 1 peut, au même titre que les nationaux, s'inscrire, dans la région où il est employé, sur les listes de demandeurs de logements dans les lieux où de telles listes sont tenues, et il bénéficie des avantages et priorités qui en découlent »)

(35) Voy. l'un des considérants du règlement.

(36) CJCE, 30 mai 1989, *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, aff. C-305/87, ECLI:EU:C:1989:218, *Rec.*, p. 1461. Voy. également, dans un registre approchant, CJCE, 10 septembre 2009, *Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne*, aff. C-269/07, ECLI:EU:C:2009:527 ; CJCE, 17 janvier 2008, *Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne*, aff. C-152/05, ECLI:EU:C:2008:17 ; CJCE, 18 janvier 2007, *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Suède*, aff. C-104/06, ECLI:EU:C:2007:40 et CJCE, 26 octobre 2006, *Commission des Communautés européennes c. République portugaise*, aff. C-345/05, ECLI:EU:C:2006:685.

(37) CJCE, 18 mai 1989, *Commission c. République fédérale d'Allemagne*, aff. C-249/86, ECLI:EU:C:1989:204. Imposer au travailleur – à titre de condition mise à la prorogation de la carte de séjour des membres de sa famille – qu'il vive, une fois que sa femme et ses enfants l'ont rejoint, dans un logement approprié (alors que le bien est sans doute devenu trop exigü du fait de cette arrivée) viole le règlement 1612/68/CEE précité.

(38) CJUE (GC), 23 février 2010, *London Borough of Harrow c. Nimco Hassan Ibrahim et Secretary of State for the Home Department*, aff. C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80. Exiger de l'enfant d'un ressortissant communautaire (ayant travaillé dans un État de l'Union) désireux de toucher une aide au logement, qu'il dispose dans le pays d'accueil de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète méconnaît les obligations portées par feu le règlement n° 1612/68.

fonctionnement de l'Union européenne autorise le Parlement européen, le Conseil et la Commission à légiférer – en dépit du principe de subsidiarité – en vue de « rend[re] possibles l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières situées sur le territoire d'un État membre par un ressortissant d'un autre État membre » (39) ; ici aussi, aux yeux de la Cour de justice, « le droit d'acquérir, d'exploiter et d'aliéner des biens immobiliers sur le territoire d'un autre État membre [...] constitue le complément nécessaire de la liberté d'établissement » (40). Et, à ce titre, « des mesures nationales qui réglementent l'acquisition de la propriété foncière sont soumises au respect des dispositions du traité concernant la liberté d'établissement des ressortissants des États membres » (41).

2. – *Des capitaux*

9. Pas moins que les personnes, les capitaux doivent pouvoir circuler aussi librement que possible entre États de l'Union (ainsi qu'entre cette dernière et les pays tiers) (42). Les juges, dans l'arrêt *Konle*, l'ont rappelé avec force (43), n'hésitant pas à subordonner à ce principe communautaire la législation nationale qui entend restreindre l'accès à la propriété des étrangers. Le requérant, ressortissant allemand, désirait faire l'acquisition d'un bien immobilier dans le land autrichien du Tyrol ; or, une loi émise par ce dernier, mue par l'objectif d'endiguer la multiplication des résidences secondaires et de réduire la dépendance économique aux revenus du tourisme, imposait aux candidats non autrichiens une série de conditions (notamment l'obtention d'une autorisation administrative préalable et la démonstration que l'achat projeté n'est pas contraire aux intérêts politiques de l'État et est sous-tendue par un intérêt économique, culturel ou social) auxquelles les autochtones n'étaient, eux, *pas* assujettis. « Des mesures nationales qui réglementent l'acquisition de la propriété foncière sont soumises au respect des dispositions du traité concernant [...] la liberté des mouvements de capitaux », pose la Cour d'emblée (44). Quel rapport peut-on

(39) Art. 50, § 2, *litt. e.*

(40) CJCE, 5 mars 2002, *Reisch e.a. c. Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg e.a.*, aff. C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80, point 29.

(41) CJCE, 1^{er} juin 1999, *Konle c. Republik Österreich*, aff. C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271, point 22.

(42) Art. 63 et s. du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Voy. également la directive 88/361/CEE du Conseil du 24 juin 1988 pour la mise en oeuvre de l'article 67 du traité, JOCE, n° L 178 du 8 juillet 1988.

(43) CJCE, 1^{er} juin 1999, *Konle c. Republik Österreich*, aff. C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271, point 22.

(44) Arrêt *Konle*, précité, point 22.

cependant tracer entre immobilier et capitaux ? En vertu d'une directive européenne, ces derniers englobent bien les « investissements immobiliers effectués sur le territoire national par des non-résidents » (45). Dont acte : « compte tenu du risque de discrimination, [...] la procédure d'autorisation en cause constitue une restriction aux mouvements de capitaux », ponctue la Cour (46).

10. Au-delà du fond de l'affaire, un enseignement doit être tiré de l'arrêt *Konle* relativement au principe de subsidiarité. Socle de la gouvernance européenne, ce précepte trouve bien à s'appliquer au droit de propriété. « Les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres », clame à cet égard l'article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (47). Ensuite de quoi, « le régime de la propriété foncière continue à relever de chaque État membre en vertu de l'article 222 du traité [ancêtre de l'art. 345] », concède la Cour dans la présente espèce (48). Celle-ci n'en fixe pas moins une balise d'importance : « cette disposition n'a pas pour effet de faire échapper un tel régime aux règles fondamentales du traité » (49), aux rang desquelles on pointe la non-discrimination et le libre mouvement des capitaux, entre autres (50).

En fait, l'arrêt *Fearon* avait ouvert la voie en 1984 (51) : soucieuse de rendre la terre à ceux qui la travaillent, l'Irlande avait promulgué une loi d'expropriation visant exclusivement ceux qui ne résident *pas* à proximité de leurs parcelles. L'inégalité de traitement (avec les gens du cru) n'avait pas manqué de faire réagir le Cour : « si l'article 222 du traité ne met pas en cause la faculté des États membres d'instituer un régime d'expropriation publique, un tel régime n'échappe cependant pas à la règle fondamentale de non-discrimination qui est à la base du chapitre du traité relatif au droit d'établissement » (52).

(45) Point II.A de l'annexe I de la directive 88/361/CEE précitée.

(46) Arrêt *Konle*, précité, point 49.

(47) Voy. sur cette disposition B. AKKERMANS et E. RAMAEKERS, « Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations », *European Law Journal*, vol. 16, n° 3, 2010, p. 292 et s.

(48) Arrêt *Konle*, précité, point 38.

(49) Arrêt *Konle*, précité, point 38.

(50) Voy., pour des illustrations ultérieures, CJCE, 5 mars 2002, *Reisch e.a. c. Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg e.a.*, aff. C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80 ; CJCE, 4 juin 2002, *Commission des Communautés européennes c. République française*, aff. C-483/99, ECLI:EU:C:2002:327 et CJCE, 4 juin 2002, *Commission des Communautés européennes c. République portugaise*, aff. C-367/98, ECLI:EU:C:2002:326.

(51) CJCE, 6 novembre 1984, *Fearon & Company Limited c. Irish Land Commission*, aff. C-182/83, ECLI:EU:C:1984:335.

(52) Arrêt *Fearon*, précité, point 7.

D. – La protection des consommateurs

11. Un autre domaine communautaire est à épingle : celui de la protection des consommateurs (voy., à ce propos, le commentaire de l'art. 38 par F. Picod dans cet ouvrage). Le rapport avec la propriété ? Tout simplement, c'est parfois d'un bien *immobilier* que ces consommateurs se rendent acquéreurs. Et cette protection s'indique d'autant plus que, d'une part, les sommes en jeu sont particulièrement élevées (exposant l'intéressé à un endettement au long cours) et, de l'autre, une défaillance dans le remboursement du prêt emporte une sanction lourde de conséquences : l'aliénation du bien et l'éviction subséquente de ses occupants.

De manière générale (sans viser les transactions immobilières spécialement), l'Union a à cœur de prémunir les consommateurs contre les « clauses abusives » qui émaillent certaines conventions : cette protection compense en quelque sorte leur position d'infériorité dans la négociation contractuelle (53). Une directive a été prise en ce sens expressément (54), qui précise que de pareilles clauses « ne lient pas » le consommateur (55). Justement, la crise immobilière qui ravage(ait) un pays comme l'Espagne par exemple a entraîné une augmentation considérable des arriérés de paiement de prêt hypothécaire et, *in fine*, des expulsions... sans que la législation protège toujours suffisamment les droits du propriétaire dépossédé.

12. À cet égard, la Cour de justice a rendu le 14 mars 2013 un arrêt (*Morcillo*) cardinal (56). Étaient mise en cause les règles procédurales espagnoles qui empêchent le propriétaire visé par une procédure de saisie du bien de contester celle-ci valablement. De fait, la suspension judiciaire de l'exécution de la décision de vente du logement n'est autorisée que pour une liste limitative de motifs, dont ne fait pas partie l'existence d'une clause abusive ; c'est *ex post* seulement que l'intéressé pourra s'opposer (une fois l'expulsion intervenue donc), et la

(53) À tout le moins lorsque le cocontractant est un professionnel.

(54) Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, *concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs*, JOUE, n° L 95 du 21 avril 1993. « Une clause d'un contrat n'ayant pas fait l'objet d'une négociation individuelle est considérée comme abusive lorsque, en dépit de l'exigence de bonne foi, elle crée au détriment du consommateur un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties découlant du contrat » (art. 3, § 1^{er}).

(55) Article 6, paragraphe 1^{er}.

(56) CJUE, 14 mars 2013, *Juan Carlos Sánchez Morcillo et María del Carmen Abril García c. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA*, aff. C-169/14, ECLI:EU:C:2014:2099.

compensation sera alors d'ordre indemnitaire exclusivement. Or, cette-ci est « incomplète et insuffisante », estime la Cour (57). Dès lors, ce régime « est de nature à porter atteinte à l'effectivité de la protection voulue par la directive » (58). « Il en va d'autant plus ainsi lorsque [...] le bien faisant l'objet de la garantie hypothécaire est le logement du consommateur lésé et de sa famille, ce mécanisme de protection des consommateurs limité au paiement de dommages et intérêts ne permettant pas d'empêcher la perte définitive et irréversible dudit logement » (59). Cette jurisprudence n'est pas restée isolée (60).

*
* *

13. Avant de passer à l'examen de l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux, un rapide regard rétrospectif sur ces décisions s'indique. Les deux premières (61) ont ceci en commun de n'envisager le droit de propriété que grevé de certaines limites ; comme s'il n'était possible de penser cet attribut juridique qu'à l'intérieur d'un cadre plus ou moins contraignant pour son titulaire. Il est vrai que la priorité allait alors au développement économique ; les exigences inhérentes au commerce ont fourni une justification *ad hoc* à des prescriptions communautaires restreignant pourtant de manière sensible le droit de propriété des exploitants. Ce, même si, par la suite, des impératifs non strictement économiques ont pu également conduire à rogner le droit de propriété et le droit au libre exercice d'une activité professionnelle ou commerciale ; on songe entre autres au rétablissement de la paix dans un pays en guerre, par le truchement de la saisie d'avions appartenant à une personne – publique ou privée – ayant son siège dans l'État agresseur (62) (arrêt *Bosphorus* (63)). Il est vrai aussi que l'ample marge d'appréciation laissée aux autorités nationales (pour donner chair dans l'ordre juridique interne aux objectifs fixés par l'Union) restreint d'au-

(57) Arrêt *Morcillo*, précité, point 60.

(58) Arrêt *Morcillo*, précité, point 59.

(59) Arrêt *Morcillo*, précité, point 61.

(60) Voy. notamment CJUE, 17 juillet 2014, *Mohamed Aziz c. Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, aff. C-415/11, ECLI:EU:C:2013:164. Voy. aussi, sur un thème similaire (prêt à la consommation ici), CJUE, 10 septembre 2014, *Monika Kušionová c. SMART Capital a.s.*, aff. C-34/13, ECLI:EU:C:2014:2189.

(61) Arrêt *Nold* précité et arrêt *Hauer*, précité.

(62) Ce, bien que l'aéronef en question était donné à en location à une personne morale n'ayant pas son siège, elle, dans ledit État.

(63) CJCE, 30 juillet 1996, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Minister for Transport, Energy and Communications e.a.*, aff. C-84/95, ECLI:EU:C:1996:312.

tant le contrôle de Cour (sur les mesures étatiques rabotant les pouvoirs des propriétaires) (64). En tous cas, peu de droits fondamentaux se sont vus ainsi attacher de telles restrictions dans le mouvement même de leur édicition ! La singulière consécration que voilà... Il n'en reste pas moins qu'assigner des balises à une prérogative revient toujours, en creux, à conférer – au sein du périmètre ainsi circonscrit – une authentique existence juridique à celle-ci, ce qui à l'époque n'était pas le moindre des mérites de la Cour de justice.

Changement de registre (et de perspective) dans les trois autres affaires (65) où, tout à l'inverse, ces principes fondateurs de droit européen que sont la liberté de circulation et d'établissement des personnes, le libre mouvement des capitaux et la protection du consommateur ont conduit à invalider des mesures nationales compromettant l'accès à la propriété immobilière et son maintien. L'évolution ne doit sans doute pas au hasard et donne à voir, en filigrane, l'émergence de quelque chose comme un droit au logement (*sensu lato*) (66).

II. – LE TEXTE DE LA CHARTE

14. Une fois retracés les linéaments du droit du propriété dans la production de la Cour de justice de l'Union européenne, il importe d'examiner la forme que celui-ci a empruntée pour se couler au sein de la Charte des droits fondamentaux. Disons-le sans ambages, le législateur communautaire n'a aucunement cherché à capitaliser sur ces premiers ferments jurisprudentiels, préférant s'aligner sur le libellé privilégié par la Convention européenne des droits de l'homme (A). L'une ou l'autre différence lexicale est cependant à pointer (B).

A. – Une filiation évidente (et assumée) avec l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel

15. Elle ne le cherche pas à la dissimuler, la Charte des droits fondamentaux puise largement son inspiration dans le droit

(64) Voy. K. LENAERTS et K. VANVOORDEN « The right to property in the case law of the Court of Justice of the European Union », in H. VANDENBERGHE (dir.), *Propriété et droits de l'homme. Property and human rights*, Bruges, la Charte, 2006, p. 238.

(65) *Libert, Konle et Morcillo*, précités.

(66) Voy. sur le sujet O. DE SCHUTTER et N. BOCCADORO, « Le droit au logement dans l'Union européenne », in N. BERNARD et Ch. MERTENS (dir.), *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, coll. Études et documents, Namur, Ministère de la Région wallonne, 2005, pp. 270 et s.

conventionnel (1). Aussi cette filiation assumée nous conduira-t-elle – pour saisir le sens de l'article 17 – à élargir le spectre et à étudier successivement l'acception donnée par la Cour européenne des droits de l'homme au terme « biens » (2) ainsi que les restrictions apportées par celle-ci (et par la Convention elle-même) au droit au respect des biens (3).

1. – *Mise en contexte*

16. En son article 17 (intitulé « Droit de propriété »), la Charte énonce au paragraphe 1^{er} : « Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général ».

La chose saute vite aux yeux : l'article 17, paragraphe 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux accuse une similitude appuyée avec l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme proclamant le droit au respect des biens (67). Cette ressemblance est tout sauf fortuite : dans une optique de transversalité conceptuelle de bon aloi, l'Union européenne a choisi de ne pas créer des prérogatives *ex nihilo* pour son recueil de droits fondamentaux, mais de se greffer autant que faire se peut sur des concepts déjà existants dans les autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme (68).

17. Que disent les Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (69) du droit de propriété tel que proclamé par

(67) Dont on découvrira *infra* (n° 18 et s.) le contenu.

(68) Voy., dans un registre approchant, N. BERNARD, « Les ressources – jurisprudentielles notamment – qu'offre l'article 34.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une aide au logement) », *Rev. trim. dr. h.*, 2014, pp. 81 et s.

(69) 2007/C 303/02, JOUE, C 303/17 et s. du 14 décembre 2007. Élaborées initialement le 19 octobre 2000 (CHARTÉ 4473/1/00 REV 1), sous la seule responsabilité du Bureau de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux (chargée à l'époque d'élaborer un projet de texte), et adaptées en 2007 au moment de la signature du traité de Lisbonne, ces *Explications* visent à donner pour chacun des articles de la Charte des renseignements aussi bien sur les sources normatives d'inspiration de ces dispositions que sur leur portée juridique. « Bien que ces explications n'aient pas en soi de valeur juridique », précise le texte lui-même (dans son préambule), « elles constituent un outil d'interprétation précieux destiné à éclairer les dispositions de la Charte ». Le Traité sur l'Union européenne confirme : « Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du

l'article 17 ? Au-delà du fait qu'il s'agit d'un « droit fondamental commun à toutes les constitutions nationales » et « consacré à maintes reprises par la jurisprudence de la Cour de justice », elles n'en font pas mystère : l'article 17, paragraphe 1^{er}, de la Charte « correspond » à l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention, purement et simplement. Si, en clair, sa « rédaction a été modernisée », le droit consacré par l'article 17 n'en a pas moins « le même sens et la même portée que celui garanti par la CEDH ». Aussi, c'est vers la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il y a lieu de se tourner pour percer la teneur de ce droit. Du reste, sans avoir éprouvé là le besoin d'en appeler aux Explications, la Cour de justice a déjà affirmé : « Afin de déterminer la portée du droit fondamental au respect de la propriété, principe général du droit communautaire, il y a lieu de tenir compte, notamment, de l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la CEDH, qui consacre ce droit » (70). Dans cet exercice d'interprétation, la Convention « revêt [...] une signification particulière » (71).

2. – La notion (*extensive*) de « biens »

18. La Convention européenne des droits de l'homme ne protège pas le droit de propriété comme tel ; elle promeut à la place le « droit au respect des biens » (72), en vue précisément de dépasser le carcan (trop réducteur) de la propriété. Ainsi, « [t]oute 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 ». Point de déclaration à sens unique, toutefois, puisque le texte (empreint d'équilibre) précise : « 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

titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions » (art. 6, § 1^{er}, al. 3). Et la Charte d'appuyer : « Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres » (art. 52, § 7).

(70) CJCE (GC), 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, point 356.

(71) CJCE, 10 juillet 2003, *Booker Aquaculture Ltd et Hydro Seafood GSP Ltd c. The Scottish Ministers*, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, ECLI:EU:C:2003:397, point 65.

(72) Notons cependant que l'article 1^{er} en question est surmonté du chapeau « Protection de la propriété ».

général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes » (73).

19. Déjà rédigé en des termes larges, le droit au respect des biens a connu une extension notable des œuvres de la Cour européenne des droits de l'homme, qui entend en effet forger le caractère « autonome » du concept (par rapport aux catégories juridiques préexistantes) (74). Celui-ci en tous cas s'étend, à l'instar du domicile, bien au-delà du simple droit de propriété (75) ; il peut aller jusqu'à couvrir des « intérêts patrimoniaux », comme dans l'arrêt *Öneryildiz* (76). Le requérant, dans cette affaire, avait vu son habitation – construite illégalement sur une décharge – soufflée par une explosion causée par la négligence des autorités. La Cour reconnaît que l'intéressé n'était propriétaire ni de son habitation ni du terrain et qu'il ne pouvait, du reste, se targuer d'aucune espérance légitime de se voir céder le terrain (et encore moins d'une créance certaine). Toutefois, la haute juridiction est amenée à constater « une tolérance des autorités de l'État face aux actions des requérants », ce qui lui permet « de juger que les autorités ont *de facto* reconnu que l'intéressé et ses proches avaient un intérêt patrimonial tenant à leurs habitations et à leurs biens meubles » (77).

Manifestement, le concept de biens en droit international des droits de l'homme n'est pas limité aux choses matérielles et, au demeurant, est indépendant de toute classe juridique établie en droit interne. Cette notion de biens peut même s'entendre d'un « créance à l'encontre de l'État roumain pouvant être réputée suffisamment établie [dans le sens de la restitution d'un bien] » (78) ou d'une décision de justice accordant un bail social (79). Normalement, le droit à de tels bénéfices

(73) Voy. pour de plus amples développements F. SUDRE, « Le “droit au respect des biens” au sens de la Convention européenne des droits de l'homme », in *La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 1 et s.

(74) Cour EDH (GC), arrêt du 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turquie*, req. n° 48939/99, point 124. Voy. sur cet arrêt P. de FONTBRESSIN, « De l'effectivité du droit à l'environnement sain à l'effectivité du droit à un logement décent », *Rev. trim. dr. h.*, 2006, p. 87 et s.

(75) Cour EDH (GC), arrêt du 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, req. n° 31443/96, point 129.

(76) Cour EDH (GC), arrêt du 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turquie*, req. n° req. n° 48939/99, point 135.

(77) Arrêt *Öneryildiz* précité, points 126 et 127.

(78) Cour EDH, arrêt du 6 décembre 2007, *Drăculeț c. Roumanie*, req. n° 20294/02, point 41.

(79) Cour EDH, arrêt du 30 juin 2005, *Teteriny c. Russie*, req. n° 11931/03 ; Cour EDH, arrêt du 7 juillet 2005, *Malinovski c. Russie*, req. n° 41302/02 ; Cour EDH, arrêt du 28 juillet 2009, *Olaru e.a. c. Moldavie*, req. nos 476/07, 22539/05, 17911/08 et 13136/07 ; Cour EDH, arrêt du 17 avril 2012, *Ilyushkin e.a. c. Russie*, req. nos 5734/08, 1048/10, 1119/10, 11273/09, 11993/09, 16960/09, 20420/07, 20454/09, 21964/09, 26632/09, 28914/09, 31577/09, 31614/09, 31685/09, 32395/09, 35053/09, 36327/09, 38180/09, 45131/09, 4561/09, 48059/09, 52605/09, 54342/08, 56935/09,

sociaux n'est nullement inclus parmi les droits et les libertés garantis par la Convention. Une revendication basée sur une espérance légitime d'obtenir la jouissance effective d'un bien particulier – dont on n'est pas propriétaire – peut néanmoins revêtir la forme d'un bien si elle est « suffisamment établie pour être exigible » (80). Tel fut le cas dans l'arrêt *Teteriny* précité par exemple ; de fait, l'impossibilité pendant plus de dix ans pour le requérant d'obtenir l'exécution d'une décision de justice lui accordant un appartement social constitue une interférence avec son droit à la jouissance paisible de ses biens pour lequel le gouvernement n'a pas avancé d'explication plausible (81).

3. – *Les limitations au droit au respect des biens*

20. Une dichotomie apparaît vite dans l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel : alors que la privation de la propriété doit impérativement répondre à une « cause d'utilité publique » (82), la réglementation de l'usage des biens est régie, elle, en fonction de « l'intérêt général » (83). Le *distinguo* est loin d'être anodin car l'utilité publique doit, par définition, profiter à tous tandis que l'intérêt général peut se montrer plus restrictif et servir les intérêts d'une frange particulière de la population (les plus défavorisés par exemple) (84). Ce, même si la

56997/08, 58034/09, 59761/09, 60129/08 et 7738/09 et Cour EDH, arrêt du 1^{er} juillet 2014, *Gerasimov e.a. c. Russie*, req. n^{os} 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11 et 60822/11.

(80) Cour EDH, arrêt du 4 septembre 2002, *Bourdov c. Russie*, req. n^o 59498/00, point 40.

(81) En l'espèce, un tribunal avait accepté la plainte du requérant contre l'administration communale aux termes duquel il pouvait obtenir un logement appartenant à l'État. Ce jugement n'a jamais pu être exécuté parce que les autorités de la ville ne possédaient pas un tel logement ou n'avaient pas de ressources pour acheter un appartement. En 2002, le requérant demanda une autre méthode d'exécution, à savoir que la valeur de cet appartement lui soit payée comptant. Ultérieurement, la ville lui offrit un appartement mais de dimensions bien inférieures, arguant du fait qu'elle ne pouvait pas lui offrir autre chose. La Cour rappelle que l'exécution des jugements doit être considérée comme une partie intégrante du droit au procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention. Il ne revient pas aux autorités de l'État d'invoquer un manque de fonds ou de logements comme une excuse pour ne pas honorer un jugement qui les condamne. Si un certain délai pour l'exécution d'un jugement peut être justifié dans des circonstances particulières, ce délai ne peut pas être de nature telle qu'il mette en cause la substance du droit protégé par l'article 6.

(82) Voy. H. VANDENBERGHE, « La privation de propriété. La deuxième norme de l'article 1^{er} du premier Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme », in H. VANDENBERGHE (dir.), *Propriété et droits de l'homme. Property and human rights*, Bruges, la Charte, 2006, pp. 29 et s.

(83) Voy. entre autres F. TULKENS, « La réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général. La troisième norme de l'article 1^{er} du premier Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme », in H. VANDENBERGHE (dir.), *Propriété et droits de l'homme. Property and human rights*, Bruges, la Charte, 2006, pp. 61 et s.

(84) Voy. notamment J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK, *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar*, vol. II, Anvers-Oxford, Intersentia, 2004, pp. 295 et s.

Cour européenne des droits de l'homme tient à relativiser quelque peu la démarcation, estimant que, dans certains cas, on ne pouvait établir entre les deux notions « aucune distinction fondamentale » (85).

Ainsi élargi, le concept d'utilité publique, « ample par nature » (86), peut utilement rendre compte de certaines mesures de privation de propriété prises, dans un contexte d'urgence sociale, au bénéfice des personnes pauvres. La Cour a ainsi conclu qu'un « transfert de propriété [de particulier à particulier] opéré dans le cadre d'une politique légitime – d'ordre social, économique ou autre – peut répondre à “l'utilité publique” même si la collectivité dans son ensemble ne se sert ou ne profite pas elle-même du bien dont il s'agit » (87) ; ledit transfert – forcé – de propriété se faisait en l'espèce entre un propriétaire et son locataire emphytéotique. La notion d'utilité publique, en définitive, est susceptible de viser toute politique de justice sociale. Certes, la Cour laisse au parlement national le soin de définir les impératifs d'utilité publique mais il faut toutefois que cette appréciation ne soit pas « manifestement dépourvue de base raisonnable ». De cette manière, explique F. SUDRE, la Cour se ménage « la possibilité de faire porter son contrôle sur la nécessité même de la privation de liberté » (88).

Dans cette ligne, la Cour a estimé que le choix du législateur italien de « privilégier l'intérêt de la collectivité » (en expropriant des terrains afin d'y permettre la construction d'immeubles destinés à des ménages précarisés) semblait « raisonnable » (89). De même, la Cour a jugé qu'au regard de l'article 8 de la Convention européenne garantissant le droit au respect de la vie privée et familiale (du locataire en l'espèce), la limitation apportée par la loi au droit du bailleur de donner congé à son locataire poursuivait un objectif légitime de politique sociale (90).

(85) Cour EDH, arrêt du 21 février 1986, *James e.a. c. Royaume-Uni*, req. n° 8793/79, point 43. Sur cet arrêt, voy. notamment J. DE MEYER, « Le droit de propriété dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in S. MARCUS HELMONS (dir.), *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale. Mutations et limites d'un droit fondamental*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 75.

(86) Cour EDH, arrêt du 21 février 1986, *James e.a. c. Le Royaume-Uni*, req. n° 8793/79, point 46.

(87) Arrêt *James e.a.* précité, point 45.

(88) F. SUDRE, « La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme », *Dalloz*, 1998, p. 75.

(89) Cour EDH, arrêt du 7 août 1996, *Zubani c. Italie*, req. n° 14025/88, point 49.

(90) Cour EDH, arrêt du 21 novembre 1995, *Velosa Barreto c. Portugal*, req. n° 18072/91. Le droit au respect de la vie privée et familiale s'applique également aux rapports entre particuliers. De surcroît, la notion de vie privée est interprétée de manière large, englobant non seulement le droit à l'intimité mais aussi le droit à l'épanouissement personnel et à l'intégrité morale – toutes valeurs qui risquent d'être compromises dans le chef d'une personne qui ne dispose pas d'un toit convenable pour elle-même et sa famille.

21. En tout état de cause, signalons que les limitations *juridiques* apportées au droit de propriété ne sont pas les seules visées ; les « expropriations de fait », qui paralysent les prérogatives du propriétaire sans entraîner pour autant la dépossession du titre formel, sont également soumises au prescrit du premier Protocole additionnel (91). Et, par-delà leurs caractéristiques d'espèce, ces différentes affaires font émerger non pas peut-être un droit au logement en bonne et due forme mais, à tout le moins, un intérêt conventionnellement protégé (92).

B. – Quelques (légères) différences lexicales

22. Si le législateur communautaire s'est très largement inspiré du Protocole additionnel n° 1, le décalque n'est pas parfait pour autant (quoi qu'en disent les Explications). Pointons quelques différences, en tâchant d'en élucider la portée.

23. Tout d'abord, par rapport au premier Protocole additionnel, la Charte omet de préciser que la personne susceptible d'accéder à la propriété (93) peut aussi bien être physique que morale. Toutefois, « aucune restriction n'est établie quant aux bénéficiaires du droit reconnu », notent les premiers commentateurs (94). Entités et particuliers, personnes privées et publiques... tous sont donc pareillement éligibles. Du reste, la Cour européenne des droits de l'homme (95) avait

(91) Cour EDH, arrêt du 19 juin 2001, *Zwierzynski c. Pologne*, req. n° 34049/96, point 71.

(92) Voy. sur la thématique F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme. Bilan et perspectives », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. BERNARD et Ch. MERTENS, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, pp. 318 et s., N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable. La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement », note sous Cour EDH, arrêt *Mc Cann c. Royaume-Uni*, 13 mai 2008, *Rev. trim. dr. h.*, 2009, p. 527 et s., ainsi que F. TULKENS et N. BERNARD « Le "droit au logement" dans la Convention européenne des droits de l'homme : une illustration de l'idée "ostienne" d'intérêt », *Liber amicorum François Ost*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis – Bruxelles, 2017 (à paraître).

(93) « Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens [...] ».

(94) Voy. H. PAULIAT, « Article II-77-§ 1 », in L. BURGORGUE-LARSEN *et al.* (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II : La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 236. L'article II-77 en question renvoie au mort-né Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004/C 310/01, *JOCE*, 16 décembre 2004), lequel incluait la Charte dans sa partie II ; l'actuel article 17 de la Charte en est cependant le parfait décalque.

(95) Cour EDH, arrêt du 9 décembre 1994, *Les saints monastères c. Grèce*, req. n°s 13092/87 et 13984/88, points 58 et s.

déjà ouvert le droit de propriété – quant à son principe (96) – aux autorités étatiques.

24. Ensuite, en mobilisant (à propos des biens dont on a la propriété) les termes « jouir », « utiliser » et « disposer », la Charte prend soin de déployer le triptyque traditionnel des attributs du propriétaire (*usus-fructus-abusus*) ; par contraste, le premier Protocole additionnel se cantonne au « droit au respect de ses biens », sans autre forme de précision. Il serait abusif cependant d'en déduire que la Charte offrirait au titulaire du droit de propriété des pouvoirs plus étendus que ceux qu'offre le premier Protocole, la divergence étant purement linguistique ici.

25. Par ailleurs, l'article 17 circonscrit l'assiette du droit de propriété aux biens « acquis légalement », précision tue par le premier Protocole additionnel. L'incise ne laisse pas d'étonner, à un triple titre. D'abord, parce qu'elle semble méconnaître le fait que la propriété peut parfaitement s'acquérir au départ d'une situation marqué *ab initio* par l'illégalité, par le jeu de l'usucapion/prescription acquisitive (possession prolongée dans le temps). Ensuite, la notion de légalité est éminemment relative et, notamment, peut varier en fonction des périodes et des régimes politiques ; faut-il rappeler le très délicat – et volumineux – contentieux relatif aux restitutions des biens spoliés par les autorités communistes de l'époque mais qui, dans l'intervalle, ont été appropriés par des tiers (en vertu des règles alors en vigueur) (97) ? Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme s'était employée à déprendre de la régularité de la détention la titularité du droit au respect des biens ; signalons à cet égard que, dans l'arrêt *Öneryildiz* précité par exemple (98), c'est au mépris des lois que le requérant s'était installé sur la décharge (ce qui ne l'a nullement privé du bénéfice du premier Protocole additionnel) (99) ? En l'état, la Charte semble donc signer une régression par rapport à la vision plus large proposée par le droit conventionnel.

(96) Car, *in specie*, l'État défendeur a été convaincu d'avoir violé le droit de propriété des requérants.

(97) Voy. notamment Chr. PETTITI, « Sur la restitution des biens confisqués sous la période communiste », *Rev. trim. dr. h.*, 2004, pp. 404 et s., ainsi que N. BERNARD « Réparer des privations de propriété (occasionnées sous le régime communiste) sans en créer d'autres d'aujourd'hui. À propos de la condamnation de la Slovénie par le Comité européen des droits sociaux », *Rev. trim. dr. h.*, 2011, pp. 119 et s.

(98) Cour EDH, arrêt du 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turquie*, req. n° 48939/99.

(99) Voy. *supra*, n° 19.

26. Autre nouveauté introduite par la Charte : l'article 17 permet au propriétaire de « léguer » ses biens. L'ajout peine à convaincre de son utilité, tant cette opération d'ordre successoral est comprise d'ordinaire dans le droit de disposer de ses choses (100). On en retiendra cependant un enseignement : le concept de propriété glisse doucement vers celui de patrimoine (101). Pour prendre la mesure de la mutation, signalons que ce dernier, en plus d'approfondir la dimension immatérielle des biens (102) (puisqu'il suppose des droits et obligations), comprend d'ordinaire un *passif* également, ce qui ouvre un nouveau champ manifestement. Et, dans le même registre, l'insertion de ce terme ouvre potentiellement – dans le chef non plus du légateur mais du légataire cette fois – un droit sur les biens *non encore échus*.

27. *Last but not least*, la Charte prévoit d'allouer à la personne privée le cas échéant de sa propriété une « juste indemnité », ce que le premier Protocole additionnel n'évoque nulle part. On a ici toutefois la ratification d'une pratique jurisprudentielle davantage qu'une véritable innovation dans la mesure où la Cour européenne a admis depuis longtemps que le principe d'un dédommagement devait se déduire du libellé du texte conventionnel (103).

À titre surabondant, on épinglera le caractère passablement flou du moment (« en temps utile ») auquel cette indemnité est à verser : avant, pendant ou après la dépossession ? On ne le sait.

A minima, il n'aura pas échappé que l'adjectif « préalable » flanquant d'ordinaire le terme « indemnité » (et présent dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 par exemple (104), comme dans la Constitution belge (105)) est ici absent, indice probablement que le législateur communautaire n'exige pas une antériorité de la compensation par rapport à la privation. Aussi, cette formule évasive signifie probablement que l'indemnité doit être accordée dans un délai raisonnable et prévisible (106).

(100) Voy. entre autres Cour EDH (plén.), arrêt du 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, req n° 6833/74, point 36.

(101) Voy. H. PAULIAT, *op. cit.*, p. 239.

(102) Voy. *supra* n° 19.

(103) « L'obligation d'indemniser découle implicitement de l'article 1 du Protocole n° 1 » (Cour EDH, arrêt du 8 juillet 1986, *Lithgow e.a. c. Le Royaume-Uni*, req. n°s 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 et 9405/81, point 109).

(104) Art. 17.

(105) Art. 16.

(106) Voy. H. PAULIAT, *op. cit.*, p. 244.

C. – L'utilisation de la Charte par la Cour de justice

28. Un mot, en guise de conclusion, sur l'utilisation faite par la Cour de justice de l'article 17 de la Charte. Si l'on manque encore un peu de recul temporel à ce stade pour se livrer à une analyse fouillée, il semble avéré, *a minima*, que l'inclusion du droit de propriété dans ce recueil de droits de l'homme n'a pas modifié fondamentalement la perception que les hautes juridictions européennes avaient de la prérogative. Dit autrement, les limites dont le droit de propriété est intrinsèquement grevé n'ont pas disparu ni même perdu en intensité avec l'élévation de cet attribut à la dignité de la Charte. « Si, selon une jurisprudence constante, le droit de propriété est garanti par l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux, il ne jouit pas, en droit de l'Union, d'une protection absolue, mais doit être pris en considération au regard de sa fonction dans la société », explique le Tribunal (107) (dans son arrêt *Akhras* (108), du nom d'un ressortissant syrien invoquant l'art. 17 pour contester le gel de ses avoirs décidé par les instances communautaires en raison du soutien apporté par l'intéressé au régime en place). « Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage de ce droit, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti » (109). Par ailleurs, dans son arrêt *Giordano*, la Cour a refusé de voir dans un règlement européen limitant la pêche de thons rouges en Méditerranée une violation de l'article 17 (ou une méconnaissance du droit au libre exercice d'une activité professionnelle), eu égard à l'objectif d'intérêt général poursuivi par le texte litigieux : la préservation de l'écosystème marin (110). Difficile de ne pas voir la continuité avec les arrêts précédents (111). Nouveau texte, même jurisprudence, en quelque sorte...

(107) Voy., pour la compétence du Tribunal en la matière, les articles 256 et 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(108) Trib. UE, 12 février 2015, *Akhras c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. T-579/11, ECLI:EU:T:2015:97, point 146. Et, à propos des sanctions frappant (au nom de la lutte contre la prolifération nucléaire) ceux qui, à l'époque, faisaient commerce avec l'Iran, voy. Trib. UE, 6 septembre 2013, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. T-434/11, ECLI:EU:T:2013:405, point 198.

(109) Arrêt *Akhras* précité, point 146. Voy. également Trib., 13 septembre 2013, *Makhlouf contre Conseil de l'Union européenne*, aff. T-383/11, ECLI:EU:T:2013:431, point 97.

(110) CJUE (GC), 14 octobre 2014, *Giordano c. Commission européenne*, aff. C-611/12 P, ECLI:EU:C:2014:2282.

(111) Voy. notamment CJCE, 29 avril 1999, *The Queen c. Secretary of State for the Environment et Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, aff. C-293/97, ECLI:EU:C:1999:215, Rec., p. I-2603, point 54.