



L'impossibilité pour les propriétaires fonciers en Norvège d'augmenter les loyers a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens

Dans son arrêt de chambre, non définitif¹, rendu ce jour dans l'affaire **Lindheim et autres c. Norvège** (requêtes n^{os} 13221/08 et 2139/10), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 1 (protection de la propriété) du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne l'impossibilité pour les propriétaires fonciers d'augmenter le loyer des locataires de leurs terres en raison d'une modification de la législation qui les a obligés à prolonger les baux dans les mêmes conditions que précédemment, sans limite de durée.

La Cour juge que l'interdiction d'augmenter les loyers a fait peser sur les propriétaires une charge financière disproportionnée par rapport à l'intérêt général de la communauté et que les autorités norvégiennes n'ont donc pas ménagé un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu.

Principaux faits

Les requérants sont Berit Mogan Lindheim, Knut Heian, les époux Ellinor et Georg Nilsen, Nina Titten Brandt-Kjelsen, et Dagfin Bonde Henriksen. Tous les six sont des ressortissants norvégiens nés entre 1940 et 1956 et résidant dans différentes villes de Norvège.

Ils sont propriétaires de parcelles de terrains sises en Norvège et données à bail, à différentes dates, en tant que résidences principales ou secondaires, pour des durées de 40 à 99 ans. En 2002, une nouvelle loi sur les baux fonciers adoptée en 1996 entra en vigueur. Des modifications de cette loi prenant effet au 1^{er} novembre 2004 accordèrent ensuite à tous les locataires dont les baux de résidence principale ou secondaire avaient expiré le droit d'en demander la prolongation aux mêmes conditions que précédemment et sans limitation de durée.

Dans une affaire portée devant elle par un bailleur qui ne fait pas partie des requérants, la Cour suprême rendit un arrêt de principe dans lequel elle statua en faveur des locataires : elle jugea la nouvelle loi sur les baux compatible avec la Constitution, estimant que, puisqu'elle visait à protéger le droit au logement, elle n'était pas contraire à la Convention.

Berit Mogan Lindheim, Knut Heian, les époux Ellinor and Georg Nilsen et Dagfin Bonde Henriksen sont propriétaires de terres agricoles affectées à un usage de résidence

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>.

principale ou secondaire. Nina Titten Brandt-Kjelsen est propriétaire de 21 terrains affectés à un usage de résidence principale. A l'expiration de leurs baux respectifs, leurs locataires, invoquant la nouvelle loi, en demandèrent la prolongation aux mêmes conditions que précédemment, c'est-à-dire sans l'augmentation de loyer demandée par les requérants. Ceux-ci refusèrent, en recourant à des estimations, au dialogue avec les avocats des locataires, à la conciliation ou à des actions en justice, mais sans succès.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants dénonçaient l'application à leur cas des modifications de 2004 à la loi de 1996 sur les baux fonciers, voyant là une atteinte à leur droit au respect de leurs biens.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 14 mars 2008 et le 21 décembre 2009 respectivement. Une audience s'est déroulée en public le 21 juin 2011.

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

Nicolas **Bratza** (Royaume-Uni), *président*,
Lech **Garlicki** (Pologne),
Päivi **Hirvelä** (Finlande),
Ledi **Bianku** (Albanie),
Zdravka **Kalaydjieva** (Bulgarie),
Vincent A. **de Gaetano** (Malte),
Sverre Erik **Jebens** (Norvège),

ainsi que de Lawrence **Early**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Protection de la propriété (article 1 du Protocole n° 1)

Les parties s'accordaient à reconnaître que l'application de la loi sur les baux fonciers avait constitué une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens et que cette ingérence était prévue par la loi. La Cour observe qu'elle a eu pour effet de contrôler l'usage fait par les requérants de leurs biens. Les parties ne s'entendaient pas en revanche sur les points de savoir si l'ingérence litigieuse poursuivait un but légitime et si elle était proportionnée à ce but, conformément à la Convention.

La Cour rappelle que les autorités nationales sont en principe mieux placées que le juge international pour apprécier l'intérêt général de leur société, notion qui est en tout état de cause très large. De plus, ces autorités – y compris le législateur – jouissent d'une grande latitude (marge d'appréciation) dans la mise en œuvre de leurs politiques socio-économiques.

En l'espèce, les autorités avaient pour but d'assurer aux locataires qui ne pouvaient pas acheter leurs parcelles un droit durable de jouissance et de disposition sur ces parcelles. Pour parvenir à ce but, elles ont adopté l'article 33 de la loi, en vertu duquel les locataires peuvent bénéficier d'une reconduction sans limite de durée de leurs baux aux mêmes conditions que celles prévalant précédemment. Cet article est applicable en général aux anciens baux arrivant à leur terme, indépendamment des moyens financiers du locataire ou du fait que le terrain soit utilisé à titre de résidence principale ou secondaire. Même si cette mesure semble refléter des considérations de politique sociale au sens large et non se limiter aux cas où les locataires pourraient se trouver en proie à des difficultés financières, la Cour observe que le but consistant à protéger les intérêts

des locataires disposant de peu de moyens financiers est légitime au regard de la Convention.

En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, la Cour note que, du point de vue des bailleurs, le bail foncier en résultant ne correspond pas à la réalité du marché, étant donné que les prix de l'immobilier ont énormément augmenté depuis les années 80. De leur côté, les locataires ont fortement intérêt à conserver les mêmes conditions contractuelles après l'expiration de leur bail. Il y a donc là deux intérêts divergents, difficiles à concilier, et les questions qu'a eu à trancher le législateur norvégien étaient particulièrement complexes. La nécessité de disposer de solutions claires et prévisibles pour éviter des litiges longs et coûteux à une échelle potentiellement massive (compte tenu du fait qu'il y a environ 300 000 locataires fonciers en Norvège) correspondait à un objectif compréhensible.

Examinant la situation qui prévalait immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi sur les baux fonciers en 2002, la Cour observe que, du fait d'une disposition permettant un ajustement partiel des loyers fonciers compte tenu de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, plusieurs locataires ont subi une augmentation importante de leur loyer, à laquelle ils n'étaient pas préparés. Le fossé entre les loyers contrôlés et l'augmentation des prix sur le marché du logement s'est creusé avec le temps. Même si elle n'a été que partielle, la levée du contrôle des loyers après 2002 a frappé de plein fouet bon nombre de ménages. La solution retenue par le Gouvernement et adoptée par le législateur a été une règle permettant une mise à niveau en une fois des contrats comportant une clause d'ajustement lié à la valeur du terrain, suivie de l'introduction d'un processus d'ajustement lié à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

La Cour est frappée par le fait qu'il n'a pas été procédé à une étude spécifique de la question de savoir si la modification de l'article 33, qui régit la prolongation du type de bail foncier en cause dans le cas des requérants, respectait un juste équilibre entre les intérêts respectifs des bailleurs et des locataires. De fait, dans le cadre des différents baux tels qu'ils ont été prolongés en vertu de l'article 33 de la loi sur les baux fonciers, les requérants ont perçu des loyers particulièrement bas, correspondant à moins de 0,25 % de la valeur marchande de leurs terres.

En effet, la prolongation des baux conclus par les requérants est valable pour une durée indéterminée, sans autre possibilité d'ajustement positif que celle liée à l'indice des prix à la consommation. Il n'est donc pas possible, dans ces contrats, de tenir compte de la valeur du terrain pour fixer le niveau du loyer. Seul le locataire peut choisir de mettre fin au bail, soit en le résiliant soit en achetant le terrain à des conditions préférentielles. Par ailleurs, il est libre de céder son bail à des tiers avec l'habitation s'y rattachant : en pareil cas, c'est à lui seul que profiterait toute augmentation de la valeur du terrain. Au contraire, un bailleur qui choisirait de vendre à un tiers sa créance sur le locataire ne bénéficierait pas de l'augmentation de la valeur du terrain, le loyer restant plafonné indéfiniment. Or la Cour considère que les requérants pouvaient légitimement s'attendre à ce que leurs baux expirent dans les conditions qui y étaient prévues, indépendamment des débats qui auraient pu naître ou des mesures législatives qui auraient pu être adoptées dans l'intervalle.

Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut qu'il a été imposé une charge financière et sociale exclusivement aux bailleurs. Il n'a donc pas été ménagé un juste équilibre entre les intérêts de la communauté et le droit des requérants au respect de leurs biens. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Exécution de l'arrêt (article 46)

La Cour juge que le problème sous-tendant la violation qu'elle constate dans cette affaire est lié à la législation en cause. Ayant relevé les principaux défauts de cette législation et

laissant aux autorités nationales le choix des moyens à employer, elle dit que la Norvège doit mettre en place dans son ordre juridique interne un mécanisme garantissant le respect d'un juste équilibre entre l'intérêt particulier des bailleurs et l'intérêt général de la communauté.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour rejette la demande d'indemnisation pour perte de revenus présentée par les requérants mais dit que la Norvège doit leur verser, pour dommage matériel, des sommes de 4 900 à 9 570 euros (EUR) au titre des frais que chacun d'eux a dû payer à la partie adverse dans le cadre de la procédure interne. Elle leur octroie en outre EUR 200 000 pour frais et dépens.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

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. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire aux www.echr.coe.int/RSS/fr.

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Kristina Pencheva-Malinowski (tel: + 33 3 88 41 35 70)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Céline Menu-Lange (tel: + 33 3 90 21 58 77)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats 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.