



Strasbourg, le 17 mars 2025

CDL-AD(2025)012

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**ARMÉNIE**

**AVIS**

**SUR**

**LES PROJETS D'AMENDEMENTS ET DE COMPLÉMENTS À LA LOI  
SUR L'EXPROPRIATION DE BIENS POUR CAUSE  
D'INTÉRÊTS PUBLICS MAJEURS**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 142<sup>ème</sup> session plénière  
(Venise, 14-15 mars 2025)**

**Sur la base des commentaires de :**

**M. Zlatko KNEŽEVIĆ (Membre, Bosnie-Herzégovine)  
M. Cesare PINELLI (Membre suppléant, Italie)  
M. Jan VELAERS (Membre, Belgique)  
M. Panayotis VOYATZIS (Membre suppléant, Grèce)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



*Traduction provisoire*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
A.	Expropriations à Erevan et cadre juridique actuel.....	3
B.	Aperçu des modifications proposées .....	4
C.	Normes internationales inscrites dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et dans les avis de la Commission de Venise .....	5
1.	Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme .....	5
2.	Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'Arménie (violation de l'article 1 du protocole 1 de la CEDH) .....	7
3.	Documents de la Commission de Venise .....	7
D.	Champ d'application de l'avis .....	8
III.	Analyse .....	8
A.	Le principe de sécurité juridique .....	8
B.	Le principe de légalité.....	10
C.	L'intérêt public .....	11
D.	Le principe de proportionnalité et de juste compensation .....	12
E.	Recours juridique .....	15
1.	Suspension de la décision d'expropriation .....	15
2.	Demandes d'indemnisation .....	16
IV.	Conclusion .....	17

## I. Introduction

1. Par lettre du 22 janvier 2025, Mme Srбуhi Galyan, ministre de la Justice de la République d'Arménie, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi de la République d'Arménie « complétant et modifiant la loi de la République d'Arménie sur l'expropriation pour cause d'intérêts publics majeurs » (ci-après « la loi modifiée »), ainsi que sur la législation complémentaire ([CDL-REF\(2025\)014](#)).

2. MM. Knežević, Velaers, Pinelli et Voyatzis ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 24 et 25 février 2025, une délégation de la Commission composée de MM. Knežević, Velaers, Pinelli et Voyatzis, accompagnée de M. Vahe Demirtshyan du Secrétariat, a tenu des réunions en ligne avec des membres du Parlement, des représentants du ministère de la justice, du ministère de l'administration territoriale et des infrastructures, du bureau du maire d'Erevan, du comité de développement urbain, ainsi qu'avec des représentants de la société civile et d'organisations internationales. La Commission remercie les autorités et le bureau du Conseil de l'Europe à Erevan pour l'excellente organisation des réunions en ligne.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets de lois modifiées. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 24 et 25 février 2025. *Après un échange de vues avec le ministre de la Justice de l'Arménie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 142<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 14 mars 2025).*

## II. Contexte

### A. Expropriations à Erevan et cadre juridique actuel

6. Au début des années 2000, le gouvernement de la République d'Arménie a entrepris une série d'expropriations dans les quartiers centraux d'Erevan afin de faciliter des projets de développement urbain à grande échelle considérés comme servant un intérêt public majeur. Ces mesures ont suscité l'inquiétude de certains observateurs quant à la clarté et à la prévisibilité du cadre juridique applicable, notamment en ce qui concerne les garanties procédurales et les mécanismes d'indemnisation prévus pour les propriétaires concernés<sup>1</sup>.

7. Alors que l'article 31 de la version précédente de la Constitution de la République d'Arménie exigeait une loi pour réglementer les expropriations, aucune loi de ce type n'a été adoptée par l'Assemblée nationale jusqu'en 2006. Pendant cette période intérimaire, la procédure d'expropriation - y compris la procédure de détermination du montant de l'indemnisation - a été régie exclusivement par une série de décrets gouvernementaux<sup>2</sup>. Cette dépendance à l'égard de la législation secondaire a soulevé des questions au sein de la société civile quant à la cohérence des pratiques d'expropriation avec les principes constitutionnels et les normes internationales concernant la protection des droits de propriété, ces préoccupations ayant également été soulignées dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>3</sup>.

8. Le 27 novembre 2006, la loi sur « l'expropriation pour cause d'utilité publique » a été adoptée. Selon l'article 3 (1) de cette loi, la base constitutionnelle de l'aliénation de la propriété pour les besoins de la société et de l'État est l'intérêt public majeur. En vertu de l'article 3 (2) de la loi, les

---

<sup>1</sup> Voir "Legislative issues related to the expropriation of property for the purpose of overriding public interest: Policy analysis", Varduhi Avanseyan, développé par le "Transparency International Anti-Corruption Center", pages 3-5.

<sup>2</sup> CEDH, Minasyan et Semerjyan c. Arménie, 27651/05, 26 juin 2009, paragraphe 72.

<sup>3</sup> Ibid, paragraphes 66-68.

exigences constitutionnelles pour une telle aliénation de propriété comprennent l'obligation de mener le processus conformément à une procédure prescrite par la loi, et de s'assurer qu'une compensation adéquate est fournie à l'avance pour tout bien sujet à l'aliénation.

9. Conformément à l'article 4 (1) de la loi, la détermination de l'intérêt public pour l'aliénation d'un bien est guidée par plusieurs principes : l'intérêt public doit prévaloir sur les intérêts du propriétaire ; la mise en œuvre effective de l'intérêt public ne peut être réalisée sans l'aliénation du bien spécifique ; l'aliénation ne doit pas causer de préjudice injustifié au propriétaire ; l'intérêt public est reconnu par un décret gouvernemental ; et toute question relative à l'existence d'un intérêt public peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. L'article 4, paragraphe 2, de la loi prévoit en outre que l'intérêt public majeur peut englober, entre autres, la mise en œuvre de mesures importantes pour l'État ou la collectivité ; toutefois, le simple objectif d'obtenir des recettes supplémentaires pour le budget de l'État ou de la collectivité ne constitue pas en soi un intérêt public majeur.

10. En vertu de l'article 11 (1) de la loi, le propriétaire d'un bien soumis à l'aliénation doit recevoir une compensation adéquate, qui est censée correspondre à la valeur marchande du bien, majorée de quinze pour cent. Enfin, l'article 11 (3) de la loi stipule que la valeur marchande des biens immobiliers, ainsi que les droits de propriété qui y sont attachés, doivent être déterminés selon la procédure prévue par la loi sur l'activité d'évaluation des biens immobiliers.

11. Conformément à l'article 60 de la version actuelle de la Constitution arménienne,

(1) Toute personne a le droit de posséder, d'utiliser et d'aliéner à sa guise des biens légalement acquis.

(2) Le droit d'hériter est garanti.

(3) Le droit de propriété ne peut être limité que par la loi, dans le but de protéger les intérêts publics ou les droits et libertés fondamentaux d'autrui.

(4) Nul ne peut être privé de la propriété si ce n'est par une procédure judiciaire, dans les cas prévus par la loi.

(5) L'aliénation d'un bien en vue de garantir des intérêts publics majeurs ne peut être effectuée que dans des cas exceptionnels et selon la procédure prévue par la loi, moyennant une indemnisation préalable et équivalente.

## **B. Aperçu des modifications proposées**

12. Le paquet législatif comprend des amendements à six actes juridiques, en particulier

- Loi complétant et modifiant la loi sur l'expropriation de biens pour garantir des intérêts publics majeurs,
- Loi sur les compléments au code de procédure civile,
- Loi sur les compléments au code de procédure administrative,
- Loi complétant le code des infractions administratives,
- Loi complétant la loi sur les activités d'évaluation,
- Loi complétant la loi sur l'enregistrement des droits de propriété par l'État.

13. Selon la note explicative, pour relever les défis identifiés, les projets d'amendements proposent une série de modifications significatives visant à renforcer la sécurité juridique, à sauvegarder les droits des propriétaires et à garantir l'exécution en temps voulu de projets d'intérêt public.

14. Comme le souligne la note explicative, la procédure d'expropriation prévue par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique se déroule en neuf étapes distinctes :

1. Adoption d'une décision gouvernementale reconnaissant l'existence d'un intérêt public majeur,

2. Examen préliminaire du bien (étape facultative),
3. Préparation d'une description détaillée du bien faisant l'objet de l'expropriation,
4. Évaluation des biens à exproprier,
5. Soumission du projet de contrat d'expropriation au propriétaire et aux autres détenteurs de droits de propriété,
6. Négociation et conclusion du contrat,
7. Dépôt d'une indemnité équivalente auprès d'un notaire ou d'un tribunal dans les cas où aucun accord n'a été trouvé par le biais de négociations,
8. Introduction d'une action en justice par l'acquéreur pour déterminer le montant de l'indemnité équivalente,
9. Enregistrement des droits de propriété de l'acquéreur sur la base de la décision du tribunal fixant le montant de l'indemnisation.

15. Les projets d'amendements prévoient que la méthodologie de détermination et de justification des intérêts publics majeurs doit être approuvée par décret gouvernemental. À cet égard, les décisions gouvernementales concernant l'intérêt public doivent préciser des délais clairs pour la mise en œuvre des projets.

16. Un cadre procédural distinct est prévu pour le traitement des litiges liés à l'indemnisation et aux décisions gouvernementales, qui sera intégré au code de procédure civile et au code de procédure administrative. Le champ d'application des litiges relatifs à l'indemnisation sera strictement défini, dans le but d'éviter les retards injustifiés.

17. Les amendements introduisent des incitations financières pour encourager les accords volontaires entre les propriétaires et les autorités. À cet égard, les propriétaires qui acceptent volontairement d'être indemnisés recevront un montant pouvant aller jusqu'à 15 % de plus que l'exigence légale existante, ce qui se traduit par une indemnisation supérieure de 30 % à la valeur du marché. Cette mesure vise à faciliter les règlements rapides et à réduire le recours à l'intervention judiciaire dans les litiges relatifs à l'indemnisation.

18. Étant donné que, selon la note explicative, les réglementations proposées sont améliorées à plusieurs égards - notamment en ce qui concerne l'amélioration des critères et de la méthodologie d'évaluation des biens immobiliers, la présence de mécanismes d'incitation et la possibilité d'accorder des compensations plus élevées - il est proposé de donner un effet rétroactif aux réglementations concernées dans le projet de loi.

### **C. Normes internationales inscrites dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et dans les avis de la Commission de Venise**

#### **1. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**

19. Selon la jurisprudence de la CEDH<sup>4</sup>, pour être jugée compatible avec l'article 1 du protocole n° 1, l'ingérence doit remplir certains critères : elle doit être conforme au principe de légalité et poursuivre un but légitime par des moyens raisonnablement proportionnés au but visé<sup>5</sup>. Si la propriété du requérant a été éteinte en vertu des dispositions du droit interne, la CEDH examinera l'affaire au regard de la deuxième phrase du premier paragraphe, c'est-à-dire en tant que privation de « possessions ». La privation de « biens » couvre une série de situations, quelle que soit leur qualification en droit interne, dans lesquelles la substance même d'un droit individuel a été éteinte<sup>6</sup>. Si la CEDH considère une mesure ou un ensemble

---

<sup>4</sup> [Plate-forme de partage des connaissances sur la CEDH \(ECHR-KS\)](#), Guide de jurisprudence sur l'article 1, Protocole 1 de la CEDH.

<sup>5</sup> CEDH, *Beyeler c. Italie* [GC], paragraphes 108-114.

<sup>6</sup> CEDH, *Holy Monasteries c. Grèce*, paragraphes 60-61.

de mesures comme une expropriation, cela implique normalement l'obligation pour l'État d'accorder une indemnisation au propriétaire concerné.

20. En ce qui concerne le principe de légalité, l'existence d'une base juridique en droit interne ne suffit pas, à elle seule, à satisfaire au principe de légalité. En outre, la base juridique doit avoir une certaine qualité, à savoir qu'elle doit être compatible avec l'État de droit et qu'elle doit être exempte d'arbitraire ou offrir des garanties contre l'arbitraire<sup>7</sup>. Le principe de légalité suppose également que les dispositions applicables du droit interne soient suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application<sup>8</sup>. En ce qui concerne le principe de prévisibilité, la loi applicable doit être formulée avec suffisamment de précision pour permettre aux citoyens de régler leur conduite en prévoyant, à un degré raisonnable compte tenu des circonstances, les conséquences qu'une action donnée peut entraîner. Il n'est pas nécessaire que ces conséquences soient prévisibles avec une certitude absolue, une rigidité excessive n'étant pas souhaitable<sup>9</sup>.

21. En ce qui concerne l'« intérêt public », la CEDH respectera le jugement du législateur quant à ce qui est « d'intérêt public », à moins que ce jugement ne soit manifestement dépourvu de fondement raisonnable<sup>10</sup>. Comme dans d'autres domaines auxquels s'appliquent les garanties de la CEDH, les autorités nationales jouissent donc d'une large marge d'appréciation. Par exemple, la marge d'appréciation dont dispose le législateur dans la mise en œuvre des politiques sociales et économiques sera large et la CEDH respectera le jugement du législateur quant à ce qui est « dans l'intérêt public », à moins que ce jugement ne soit manifestement dépourvu de fondement raisonnable. En outre, la notion d'« intérêt public » est nécessairement étendue<sup>11</sup>.

22. En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure contestée, une ingérence dans le droit à la jouissance paisible des « biens », outre qu'elle doit être prévue par la loi et dans l'intérêt public, doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et celles de la protection des droits fondamentaux de l'individu<sup>12</sup>. En règle générale, lorsqu'une question d'intérêt public est en jeu, il incombe aux autorités publiques d'agir en temps utile et de manière appropriée et cohérente<sup>13</sup>. La CEDH a admis que les personnes affectées par une mesure portant atteinte à leurs « biens » doivent se voir offrir une possibilité raisonnable de faire valoir leurs arguments auprès des autorités responsables afin de contester efficacement ces mesures, en invoquant, selon le cas, l'illégalité ou le caractère arbitraire et déraisonnable de conduite<sup>14</sup>.

23. Enfin, en ce qui concerne la question de l'indemnisation de l'atteinte à la propriété en tant qu'élément du juste équilibre, le pouvoir de contrôle de la CEDH se limite à vérifier si le choix des conditions d'indemnisation ne sort pas de l'importante marge d'appréciation de l'État dans ce domaine<sup>15</sup>. La Cour respectera le jugement du législateur quant à l'indemnité due en cas d'expropriation, à moins qu'il ne soit manifestement dépourvu de fondement raisonnable<sup>16</sup>. L'équilibre entre l'intérêt général de la communauté et les exigences de la protection des droits

---

<sup>7</sup> CEDH, *East West Alliance Limited c. Ukraine*, paragraphe 167; *Ünsped Paket Servisi SaN. Ve Tic. A.Ş. c. Bulgarie*, point 37; *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* [GC], point 96.

<sup>8</sup> CEDH, *Lekić c. Slovénie*, paragraphe 95.

<sup>9</sup> CEDH, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], paragraphe 141.

<sup>10</sup> CEDH, *Bélané Nagy c. Hongrie* [GC], paragraphe 113.

<sup>11</sup> CEDH, *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* [GC], paragraphe 106; *R.Sz. c. Hongrie*, paragraphe 44; *Grudić c. Serbie*, paragraphe 75.

<sup>12</sup> CEDH, *Beyeler c. Italie* [GC], paragraphe 107; *Ališić et autres c. Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, Slovénie et l'ex-République yougoslave de Macédoine* [GC], paragraphe 108.

<sup>13</sup> CEDH, *Fener Rum Erkek Lisesi Vakfı c. Turquie*, paragraphe 46; *Novoseletskiy c. Ukraine*, paragraphe 102.

<sup>14</sup> CEDH, *G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie (fond)* [GC], paragraphe 302; *Yildirim c. Italie (déc.)*; *AGOSI c. Royaume-Uni*, paragraphes 55 et 58-60; *Air Canada c. Royaume-Uni*, paragraphe 46.

<sup>15</sup> CEDH, *James et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 54.

<sup>16</sup> CEDH, *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 122.

fondamentaux individuels mentionnées ci-dessus est généralement atteint lorsque l'indemnité versée à la personne dont la propriété a été confisquée est raisonnablement en rapport avec sa valeur « marchande », telle qu'elle est déterminée au moment de l'expropriation<sup>17</sup>. La perte de la principale source de revenus à la suite d'une expropriation peut signifier que le demandeur a supporté une charge individuelle excessive si les autorités n'ont pas examiné la question de savoir si l'indemnité accordée aurait couvert la perte réelle liée à la privation des moyens de subsistance ou aurait au moins été suffisante pour acquérir des terres équivalentes dans la région où vivait le demandeur<sup>18</sup>.

## **2. Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'Arménie (violation de l'article 1 du protocole 1 de la CEDH)**

24. La CEDH a rendu plus de vingt arrêts contre l'Arménie concernant des violations de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH. En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la CEDH, la supervision du plus grand groupe d'affaires - *Minasyan et Semerjyan c. Arménie*<sup>19</sup> - a été clôturée par le Comité des Ministres en 2015. Ce groupe concernait la privation illégale de droits de propriété dans des conditions qui n'étaient pas prescrites par la loi mais plutôt établies par des décrets gouvernementaux. Les affaires concernaient également la cessation imprévisible et arbitraire du droit d'utiliser un logement, les tribunaux nationaux s'appuyant sur des dispositions légales inapplicables.

25. Après la clôture des affaires *Minasyan et Semerjyan*, la CEDH a rendu de nouveaux arrêts concernant l'expropriation des biens des requérants en Arménie. Ces affaires mettent en évidence de graves lacunes dans les garanties procédurales contre l'arbitraire, en particulier dans les cas où les requérants n'ont pas été impliqués dans les procédures judiciaires liées à l'expropriation de leur propriété<sup>20</sup>. En outre, la Cour a identifié une ingérence disproportionnée dans les cas où des terres ont été expropriées à des fins d'exploitation minière sans que l'on ait dûment examiné si l'indemnisation fournie était suffisante pour couvrir la perte des moyens de subsistance des requérants ou pour leur permettre d'acquérir des terres équivalentes<sup>21</sup>. Les arrêts font également état d'obstacles à l'accès à la justice, de déficiences dans le fonctionnement effectif des mécanismes judiciaires, de violations des droits de propriété et d'atteintes au principe de sécurité juridique<sup>22</sup>.

## **3. Documents de la Commission de Venise**

26. La Commission de Venise a déjà examiné des cadres législatifs dans le domaine des droits de propriété, notamment dans le contexte des efforts déployés par l'Albanie pour traiter la question de l'indemnisation et de la restitution des biens expropriés pendant l'ère communiste. Bien que les circonstances historiques en Albanie diffèrent de celles de l'Arménie - où la préoccupation concerne l'expropriation de la propriété privée pour des raisons d'intérêt public majeur - les principes fondamentaux et les normes internationales examinés par la Commission de Venise restent pertinents.

27. En particulier, la Commission de Venise avait précédemment publié les documents suivants concernant les questions liées à la propriété :

---

<sup>17</sup> CEDH, *Pincová et Pinc c. République tchèque*, paragraphe 53, *Gashi c. Croatie*, paragraphe 41 ; *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* [GC], paragraphe 111 ; *Guiso-Gallisay c. Italie (satisfaction équitable)* [GC], paragraphe 103 ; *Moreno Diaz Peña et autres c. Portugal*, paragraphe 76.

<sup>18</sup> CEDH, *Osmanyanyan et Amiraghyanyan c. Arménie*, paragraphe 70.

<sup>19</sup> CEDH, *Minasyan et Semerjyan c. Arménie*, 27651/05, 26 juin 2009, paragraphe 72.

<sup>20</sup> CEDH, *Ghukasyanyan et autres c. Arménie*, 32986/10, 29 mars 2022.

<sup>21</sup> CEDH, *Osmanyanyan et Amiraghyanyan c. Arménie*, 71306/11, 11 janvier 2019.

<sup>22</sup> CEDH, *Vardanyanyan et Nanushyanyan c. Arménie*, 8001/07, 6 mars 2017.

- Avis sur le projet de loi albanais sur la reconnaissance, la restitution et l'indemnisation des biens<sup>23</sup>, adopté en 2004 ;
- Avis de l'Amicus curiae sur la loi sur la légalisation, la planification urbaine et l'intégration des bâtiments non autorisés de la République d'Albanie<sup>24</sup>, adoptée en 2007 ;
- Mémoire d'amicus curiae sur la conformité de la loi n° 133/2015 « Sur le traitement des biens et la finalisation du processus d'indemnisation des biens » avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH et la jurisprudence y afférente<sup>25</sup>, adopté en 2016 ;
- Avis sur le projet de loi sur la finalisation des processus de propriété transitoire<sup>26</sup>, adopté en 2019.

28. Ces documents traitent principalement des normes établies par la CEDH, en mettant l'accent sur les obligations découlant de l'article 1 du protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Les principes soulignés dans ces avis - en particulier ceux liés à la protection des droits de propriété, à la proportionnalité de l'ingérence, à la sécurité juridique et à l'État de droit - sont pertinents pour l'évaluation des modifications proposées.

#### **D. Champ d'application de l'avis**

29. Le présent avis se concentre principalement sur les modifications proposées, en évaluant leur compatibilité avec les normes internationales relatives à l'État de droit et à la protection des droits humains. Dans ce contexte, l'avis évaluera la mesure dans laquelle ces amendements sont conformes aux principes fondamentaux consacrés par les instruments internationaux et les meilleures pratiques. Une attention particulière sera accordée aux principes de légalité, d'intérêt public, de proportionnalité - y compris le test du « juste équilibre » - au principe de juste compensation et au droit à un recours juridique effectif. Lorsque cela est nécessaire et pertinent, l'avis peut également étendre son analyse aux dispositions existantes afin de garantir une évaluation complète du cadre juridique dans son ensemble.

30. La Commission de Venise souligne que le fait que le présent avis n'aborde pas explicitement d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprété comme une approbation de la part de la Commission de Venise ou comme indiquant que ces aspects ne seront pas soulevés à l'avenir.

### **III. Analyse**

#### **A. Le principe de sécurité juridique**

31. La loi modifiée précise le délai dans lequel l'objectif de l'expropriation doit être atteint (article 7, paragraphe 2, point f), et article 16, paragraphe 4) ; en outre, l'établissement du procès-verbal de description de la propriété requiert expressément la participation de deux témoins lorsque le propriétaire fait obstacle à ce processus (article 7, paragraphe 6). La loi modifiée prévoit également le délai précis dans lequel le projet de contrat d'expropriation doit être envoyé aux propriétaires (article 10, paragraphe 1) et le délai précis dans lequel ils doivent répondre (article 10, paragraphe 3). L'article 7(2)(g) de la loi modifiée stipule également qu'en plus d'autres éléments, la décision du gouvernement « sur la reconnaissance d'un intérêt public majeur » doit également inclure « d'autres données requises ».

---

<sup>23</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)009](#), Avis sur le projet de loi albanais sur la reconnaissance, la restitution et l'indemnisation des biens de la République d'Albanie, en anglais uniquement.

<sup>24</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)029](#), Avis de l'amicus curiae sur la loi sur la légalisation, l'urbanisme et l'intégration des bâtiments non autorisés de la République d'Albanie.

<sup>25</sup> Commission de Venise, [CDL-AD \(2016\)023](#), Mémoire d'amicus curiae sur la conformité de la loi n° 133/2015 « Sur le traitement des biens et la finalisation du processus d'indemnisation des biens » avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH et la jurisprudence y afférente.

<sup>26</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)023](#), Avis sur le projet de loi sur la finalisation des processus de propriété transitoire en République d'Albanie .

32. Selon la CEDH, une condition essentielle de l'article 1 du protocole n° 1 à la CEDH est que toute ingérence d'une autorité publique dans la jouissance paisible des biens doit être légale. La deuxième phrase du premier paragraphe n'autorise la privation des biens que « dans les conditions prévues par la loi », tandis que le deuxième paragraphe affirme le droit des États à réglementer l'usage des biens par l'application de « lois »<sup>27</sup>.

33. L'État de droit - l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose une société démocratique - est intrinsèquement ancré dans toutes les dispositions de la CEDH. Le principe de légalité exige que les dispositions juridiques nationales régissant les droits de propriété soient suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application<sup>28</sup>. En outre, toute base juridique pour la privation de la propriété doit être conforme à l'ordre juridique interne de l'État contractant, y compris ses dispositions constitutionnelles, garantissant ainsi la sécurité juridique et le respect des principes généraux de la Convention<sup>29</sup>.

34. La Commission de Venise souligne que la prévisibilité implique non seulement de promulguer la législation avant son application et d'assurer la prévisibilité de ses effets, mais aussi de rédiger les dispositions juridiques avec suffisamment de clarté et de précision pour que les individus puissent régler leur conduite en conséquence<sup>30</sup>. D'une manière générale, la Commission estime que les amendements en question visent à améliorer l'accessibilité, la précision et la prévisibilité du cadre procédural.

35. Cependant, la Commission de Venise souligne la nécessité d'une plus grande précision dans la définition du concept d'« entrave » par le propriétaire à l'article 7 (6) de la loi modifiée. Si des actions procédurales ordinaires, telles que le dépôt de demandes légales légitimes, sont interprétées comme des « entraves », la disposition pourrait décourager les propriétaires d'exercer leurs droits procéduraux, ce qui pourrait être contraire aux normes de la CEDH sur les recours équitables et effectifs. En outre, la notion d'« entrave » ne doit pas limiter de manière disproportionnée la capacité du propriétaire à contester le montant de l'indemnisation dans tous les cas. Au contraire, une approche individualisée et équilibrée est nécessaire pour préserver l'équité de la procédure et garantir que les propriétaires conservent une possibilité réelle de contester l'adéquation de l'indemnisation dans chaque cas.

36. En revanche, si le terme « entrave » est compris comme se référant à des situations où le propriétaire d'un appartement ou d'un terrain refuse d'accorder l'accès aux experts de l'administration aux fins de l'évaluation de la propriété, comme cela a été discuté lors des réunions en ligne, un tel refus pourrait, en principe, constituer un motif légitime pour engager la procédure d'expropriation. Toutefois, en l'absence d'une définition juridique claire de la notion d'« entrave », cette disposition peut donner lieu à une interprétation trop large, susceptible de mettre en péril les garanties procédurales accordées aux propriétaires.

37. En outre, à l'article 7, paragraphe 2, point g, de la loi modifiée, l'expression « autres données requises » qui doivent être exigées par la décision du gouvernement « relative à la reconnaissance d'un intérêt public majeur » n'est pas suffisamment précise. La volonté des autorités arméniennes, telle qu'elle ressort de leurs commentaires écrits sur le projet d'avis, de

---

<sup>27</sup> CEDH, *Amuur c. France*, 25 juin 1996, paragraphe 50 ; *L'ancien roi de Grèce et autres c. Grèce*, 25 octobre 2000, paragraphe 79 ; *Malama c. Grèce*, 1er mars 2001, paragraphe 43 ; *Hutten-Czapska c. Pologne*, 22 février 2005, paragraphe 146 ; *Jahn et autres c. Allemagne (GC)*, 30 juin 2005, paragraphe 81 ; *Osmanyanyan et Amiraghyanyan c. Arménie*, 11 octobre 2018, paragraphe 51.

<sup>28</sup> Voir, *mutatis mutandis*, CEDH, *Broniowski c. Pologne*, (GC) 22 juin 2004, paragraphe 147 ; *Malone c. Royaume-Uni*, 2 août 1984, paragraphes 66-68 ; *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, paragraphe 67 ; *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, paragraphe 110 ; *Hentrich c. France*, 22 septembre 1994, paragraphe 42 ; *Saliba c. Malte*, 8 novembre 2005, paragraphe 37 ; *Edwards c. Malte*, 24 octobre 2006, paragraphe 60 ; *Osmanyanyan et Amiraghyanyan c. Arménie*, 11 octobre 2018, paragraphes 52 et 53.

<sup>29</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle sur l'état de droit, paragraphe 44 ; CEDH, *L'ancien roi de Grèce et autres c. Grèce*, 25 octobre 2000, paragraphe 82.

<sup>30</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'État de droit, paragraphe 58.

modifier l'article 7(2)(g) en permettant au gouvernement d'établir « d'autres dispositions découlant des lois », est acceptable, car elle précise que le gouvernement ne peut spécifier que des dispositions déjà prévues dans la législation existante.

38. La Commission de Venise recommande donc de stipuler une définition plus explicite de « l'entrave » par le propriétaire dans la loi amendée afin d'éviter toute interprétation restrictive qui pourrait porter atteinte aux droits procéduraux. En outre, la Commission recommande de préciser davantage la disposition concernant les « autres données requises » afin d'assurer la clarté juridique.

## **B. Le principe de légalité**

39. Selon l'article 7, paragraphe 1, de la loi modifiée, la propriété est expropriée pour garantir l'intérêt public majeur seulement si le gouvernement reconnaît le but de l'expropriation comme un intérêt public majeur. Le gouvernement peut définir une méthodologie pour reconnaître le but de l'expropriation comme un intérêt public majeur et rendre des décisions sur la reconnaissance de l'intérêt public majeur.

40. Selon l'article 4 (1) de la loi actuelle, les principes de détermination de l'intérêt public majeur sont les suivants :

- (a) l'intérêt public doit prévaloir sur l'intérêt du propriétaire du bien exproprié ;
- (b) la réalisation effective de l'intérêt public majeur ne peut être assurée sans l'expropriation de ce bien ;
- (c) en vertu de l'intérêt public majeur, l'expropriation ne doit pas causer de préjudice déraisonnable au propriétaire ;
- (d) l'intérêt public est reconnu comme majeur par la décision du gouvernement ;
- (e) l'existence d'un intérêt public majeur peut être contestée dans le cadre d'une procédure judiciaire.

41. Conformément à l'article 60, paragraphe 5, de la Constitution arménienne, l'aliénation d'un bien en vue de garantir des intérêts publics majeurs ne peut être effectuée que dans des cas exceptionnels et selon la procédure prescrite par la loi, moyennant une compensation préalable et équivalente.

42. La loi modifiée (article 7, paragraphe 1, et article 4, paragraphe 1, point d) confère au gouvernement à la fois le pouvoir de définir la méthodologie permettant de déterminer si une expropriation sert un intérêt public majeur et le pouvoir d'adopter des décisions reconnaissant formellement un tel intérêt. La Commission a déjà émis des doutes sur le fait de confier au gouvernement des critères critiques en matière d'expropriation<sup>31</sup>. En outre, la Commission n'ayant pas examiné la méthodologie proposée, elle n'est pas en mesure de déterminer si elle inclut des réglementations d'une importance telle qu'elles devraient être inscrites dans la législation parlementaire. En outre, il n'est pas certain que cette méthodologie ait été développée ou qu'elle doive encore être formulée.

43. La Commission de Venise observe en outre que le terme « méthodologie » est plutôt vague et imprécis dans ce contexte, ce qui fait craindre qu'il ne contienne des réglementations de fond devant être régies par des actes législatifs. Si une méthodologie est effectivement nécessaire pour identifier les « intérêts publics majeurs » qui peuvent justifier l'expropriation, la Commission considère que sa formulation devrait relever de la compétence du Parlement, plutôt que du gouvernement. Ce point de vue est étayé par l'article 60 (5) de la Constitution arménienne et l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH, qui exigent ensemble une base juridique claire pour toute

---

<sup>31</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)023](#), Avis sur le projet de loi sur la finalisation des processus de propriété transitoire en République d'Albanie, paragraphe 59.

ingérence d'une autorité publique dans la jouissance paisible des biens - un principe également reflété dans l'arrêt de la CEDH dans l'affaire *Tunyan et autres c. Arménie*<sup>32</sup>.

44. La Commission de Venise reconnaît qu'il appartient en dernier ressort à la Cour constitutionnelle d'Arménie de déterminer si les délégations envisagées dans les projets d'amendements sont conformes à l'article 60 de la Constitution.

45. La Commission estime en outre que les principaux éléments de la méthodologie permettant de déterminer l'existence d'un intérêt public majeur devraient être explicitement inscrits dans la loi, tout en laissant au gouvernement le soin d'adopter les aspects plus techniques. Une telle approche garantirait une application uniforme des critères permettant de déterminer l'existence d'un « intérêt public majeur » tout en préservant le degré nécessaire de flexibilité de l'exécutif.

46. En outre, l'article 7 de la loi modifiée stipule que le gouvernement « peut » définir la méthodologie de détermination d'un intérêt public majeur, ce qui lui confère un pouvoir discrétionnaire pour s'abstenir d'adopter une telle méthodologie. Comme indiqué plus haut, cette compétence doit être confiée au Parlement et, surtout, l'établissement d'une telle méthodologie ne doit pas être laissé à la discrétion de l'exécutif. Lors des réunions en ligne, les autorités ont accepté d'envisager cette approche.

47. Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités arméniennes affirment que le terme « méthodologie » à l'article 7(1) se rapporte uniquement à la méthodologie pour « justifier et motiver la décision de reconnaître l'expropriation comme étant d'intérêt public majeur », et non – comme le suggère l'article 7(1) – à la méthodologie « pour prendre la décision de reconnaître l'expropriation comme étant d'intérêt public majeur ». Si cette interprétation est correcte, l'article 7(1) devrait être modifié en conséquence. Cependant, même dans ce cas, le principe de légalité exige qu'il incombe au législateur d'établir les éléments clés pour justifier les décisions du gouvernement.

### **C. L'intérêt public**

48. L'article 2 de la loi sur « l'expropriation pour cause d'utilité publique » définit les objectifs poursuivis par l'utilité publique, qui sont les suivants :

- (a) assurer la protection de l'État, la sécurité de l'État et de la société ;
- (b) assurer le respect des obligations prévues par les traités internationaux de la République d'Arménie ;
- (c) assurer la création ou la protection de valeurs historiques et culturelles ou de monuments d'importance internationale et nationale, ainsi que de territoires naturels spécialement protégés ;
- (d) assurer la protection de l'environnement ;
- (e) assurer le développement de l'éducation, de la santé, des sports, ainsi que de la science ou de la culture ;
- (f) assurer la mise en œuvre des programmes d'importance républicaine, communale ou intercommunale dans les domaines de l'énergie, des télécommunications, de l'approvisionnement en eau, de l'évacuation des eaux, de l'approvisionnement en chaleur, du développement urbain, de l'exploration du sous-sol, de l'utilisation du sous-sol, des transports, des voies de communication ou du développement des infrastructures des agglomérations ;
- (g) la protection de la vie, de la santé ou de la propriété des personnes ;
- (h) la prévention des situations d'urgence, l'atténuation des conséquences possibles des situations d'urgence, l'élimination des conséquences des situations d'urgence.

---

<sup>32</sup> CEDH, *Tunyan et autres c. Arménie*, 9 octobre 2012, paragraphe 47 ; *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, paragraphe 110, Série A n° 102.

49. Une mesure privant un individu de sa propriété doit, en principe et en pratique, poursuivre un but légitime « dans l'intérêt public »<sup>33</sup>. La notion d' « intérêt public » est nécessairement large<sup>34</sup>. Selon la jurisprudence de la CEDH, la prise de possession d'un bien en vue de la réalisation de politiques sociales, économiques ou autres légitimes peuvent constituer un intérêt public même si la communauté au sens large n'utilise pas directement le bien acquis ou n'en a pas la jouissance »<sup>35</sup>.

50. En définissant l' « intérêt public », la CEDH accorde une large marge d'appréciation aux autorités nationales, compte tenu de leur connaissance directe des besoins de la société. Dans le cadre du système de protection de la CEDH, ce sont les autorités nationales qui procèdent à l'évaluation initiale de la question de savoir si une préoccupation publique justifie des mesures affectant les droits de propriété, y compris la privation ou la restitution de biens<sup>36</sup>. Par conséquent, la CEDH respecte le jugement du législateur sur ce qui est « d'intérêt public », à moins que ce jugement ne soit manifestement dépourvu de fondement raisonnable<sup>37</sup>.

51. La Commission de Venise se félicite de la liste exhaustive des objectifs d'intérêt public introduits par la loi. Elle souligne que ces objectifs peuvent potentiellement améliorer la clarté juridique et faciliter la détermination d'un intérêt public majeur.

#### **D. Le principe de proportionnalité et de juste compensation**

52. La Commission de Venise souligne que non seulement une ingérence dans le droit de propriété doit poursuivre, en principe comme dans les faits, un « but légitime » dans l' « intérêt général », mais qu'il doit aussi exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de ses biens<sup>38</sup>. La CEDH considère qu'une mesure doit être à la fois appropriée pour atteindre son but et non disproportionnée par rapport à celui-ci. Cette exigence est exprimée par la notion de « juste équilibre » à ménager entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et celles de la protection des droits fondamentaux de l'individu. Le souci d'atteindre cet équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH dans son ensemble. Dans chaque affaire impliquant une violation alléguée de cet article, la CEDH doit donc vérifier si, en raison de l'ingérence de l'État, la personne concernée a dû supporter une charge disproportionnée et excessive<sup>39</sup>.

53. La Commission de Venise souligne que l'équilibre entre l'intérêt général de la communauté et les exigences de la protection des droits fondamentaux individuels est généralement atteint lorsque l'indemnité versée à la personne dont la propriété a été confisquée est raisonnablement en rapport avec sa valeur « marchande », telle qu'elle a été déterminée au moment de

---

<sup>33</sup> CEDH, *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, paragraphe 120 ; le principe du "juste équilibre" inhérent à la liberté d'expression.

de l'article 1 du Protocole n° 1 présuppose elle-même l'existence d'un intérêt général de la communauté. *Hutten-Czapska c. Pologne*, 22 février 2005, paragraphe 146.

<sup>34</sup> Voir par exemple la CourEDH *Edwards c. Malte*, 24 octobre 2006.

<sup>35</sup> CEDH, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, paragraphes 40-42, 45.

<sup>36</sup> CEDH, *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, paragraphe 166.

<sup>37</sup> CEDH, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, paragraphe 46 ; *L'ancien roi de Grèce et autres c. Grèce*, 25 octobre 2000, paragraphe 87 ; *Malama c. Grèce*, 1er mars 2001, paragraphe 46 ; *Zvolský et Zvolská c. République tchèque*, 12 novembre 2002, paragraphe 67 in fine ; *Edwards c. Malte*, 24 octobre 2006, paragraphe 64 ; *Osmanyán et Amiraghyan c. Arménie*, 11 octobre 2018, paragraphe 60.

<sup>38</sup> CEDH, *Osmanyán et Amiraghyan c. Arménie*, 11 octobre 2018, paragraphe 52.

<sup>39</sup> CEDH, *Sporrong et Lönnroth*, 23 septembre 1982, paragraphes 69 et 73 ; *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, paragraphe 50 ; *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, paragraphe 120 ; *Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989, paragraphe 48 ; *The Holy Monasteries c. Grèce*, décembre 1994, paragraphe 70 ; *Spadea et Scalabrino c. Italie*, 28 septembre 1995, paragraphe 33 ; *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, paragraphe 38.

l'expropriation<sup>40</sup>. En outre, la perte de la principale source de revenus à la suite d'une expropriation peut signifier que le requérant a supporté une charge individuelle excessive si les autorités n'ont pas examiné la question de savoir si l'indemnité accordée aurait couvert la perte réelle liée à la privation des moyens de subsistance ou aurait au moins été suffisante pour acquérir des terres équivalentes dans la région où vivait le requérant<sup>41</sup>. En outre, si l'expropriation prive un propriétaire de son principal moyen de subsistance, la loi devrait garantir que l'indemnisation couvre pleinement la perte économique qui en résulte. À défaut, elle risque d'imposer une charge disproportionnée.

54. La Commission de Venise observe que l'article 4(1) de la loi modifiée énonce les principes régissant l'expropriation (voir les chapitres ci-dessus). La Commission estime que ces principes - à savoir que l'intérêt public doit prévaloir sur les intérêts du propriétaire du bien exproprié, que l'expropriation ne doit être autorisée que lorsque la réalisation effective de l'intérêt public majeur ne peut être assurée par d'autres moyens, et qu'elle ne doit pas imposer une charge déraisonnable au propriétaire - sont conformes à la substance de la jurisprudence de la CEDH.

55. Conformément à l'article 10 (1.1) de la loi modifiée, lorsque le propriétaire du bien faisant l'objet de l'expropriation ne fait pas obstacle à l'établissement du procès-verbal de description du bien exproprié et conclut le contrat prévu par la partie 4 de l'article 10 de la présente loi<sup>42</sup> avec l'acquéreur, l'indemnité équivalente versée au propriétaire est réputée être le montant supérieur de 30 % au prix du marché du bien exproprié.

56. L'article 10, paragraphe 3, de la loi modifiée prévoit que le propriétaire du bien exproprié ou les personnes détenant des droits de propriété sur le bien exproprié ont le droit de présenter, dans un délai de deux semaines, des objections ou des propositions écrites et motivées concernant le projet de contrat d'expropriation.

57. La Commission de Venise considère que le délai de deux semaines pour soumettre des objections ou des propositions écrites et motivées concernant le projet de contrat d'expropriation est excessivement court. Ce délai limité risque de ne pas laisser à l'exproprié suffisamment de temps pour examiner en profondeur le projet de contrat et, le cas échéant, demander des conseils juridiques ou d'experts, tels qu'un avocat ou un spécialiste de l'immobilier, pour formuler une contre-proposition bien fondée.

58. Conformément à l'article 11, paragraphe 3, de la loi modifiée, la méthode d'évaluation du prix du marché des biens expropriés, y compris les biens immobiliers ou les droits de propriété sur les biens immobiliers, et la procédure de réalisation de l'évaluation sont prescrites par le gouvernement. Les rapports d'évaluation prévus par la présente partie ne peuvent faire l'objet d'un examen par la commission professionnelle prévue par la loi de la République d'Arménie sur les activités d'évaluation.

59. Conformément à l'article 13, paragraphe 1, de la loi modifiée, le propriétaire du bien exproprié ou le détenteur de droits de propriété sur le bien exproprié a le droit de saisir le tribunal dans un délai de trois mois à compter de l'enregistrement par l'État du droit de propriété de l'acquéreur

---

<sup>40</sup> CEDH, Pincová et Pinc c. République tchèque, paragraphe 53, Gashi c. Croatie, paragraphe 41 ; Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie [GC], paragraphe 111 ; Guiso-Gallisay c. Italie (satisfaction équitable) [GC], paragraphe 103 ; Moreno Diaz Peña et autres c. Portugal, paragraphe 76.

<sup>41</sup> CEDH, Osmanyanyan et Amiraghyanyan c. Arménie, paragraphe 70.

<sup>42</sup> L'article 10 (4) du projet de loi amendé stipule que le bien peut être exproprié en vertu du contrat conclu entre l'acquéreur et le propriétaire du bien soumis à l'expropriation. Dans ce cas, le montant de l'indemnité équivalente prévue pour le bien exproprié, qui ne peut être inférieur au montant prescrit par la partie 1 de l'article 11 de la présente loi, alors que dans l'existence des motifs prescrits par la partie 1.1 du même article - inférieur au montant prescrit par la partie 1.1, ainsi que la forme, la procédure, les termes, les conditions de l'indemnité équivalente prévue pour le bien exproprié et les responsabilités des parties ne sont déterminés qu'avec l'accord des parties. S'il existe des détenteurs de droits de propriété connus de l'acquéreur en relation avec le bien exproprié, les détenteurs de droits de propriété sur le bien exproprié sont également parties au contrat d'expropriation.

avec la demande de contester le montant de l'indemnité d'expropriation. Toutefois, cette contestation ne suspend pas la procédure d'expropriation.

60. La Commission reconnaît qu'il relève de la compétence de la Cour constitutionnelle d'Arménie de déterminer si ce système est conforme à l'article 60, paragraphe 5, de la Constitution arménienne, qui impose une compensation préalable et équivalente. Cette question est d'autant plus pertinente que le système en question prévoit la possibilité qu'une partie de l'indemnisation ne soit allouée qu'après que le transfert de propriété à l'acquéreur a déjà eu lieu. La Commission précise toutefois que le fait de ne payer qu'une partie de l'indemnité dans tous les cas ne satisfait pas nécessairement à l'exigence de compensation préalable. Un mécanisme efficace doit être mis en place pour permettre des contestations exceptionnelles de toute incohérence apparente ou injustice présumée avant que la procédure d'expropriation ne soit finalisée. La Commission examine cette question plus en détail dans les chapitres suivants du présent avis.

61. La Commission de Venise observe en outre que ces amendements pourraient encourager la conclusion d'accords d'expropriation entre l'acquéreur et l'exproprié en augmentant le montant de l'indemnité jusqu'à trente pour cent. Toutefois, la Commission souligne que cette augmentation de trente pour cent devrait être à l'abri de tout calcul d'amortissement ou d'imposition, étant donné que l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas, par nature, une transaction purement volontaire pour le propriétaire.

62. En outre, la Commission de Venise estime qu'il est essentiel que l'évaluation ou l'expertise des biens expropriés soit effectuée par des professionnels qualifiés ayant une expertise spécialisée dans ce domaine. Par ailleurs, pour assurer la cohérence, la méthodologie d'évaluation pour déterminer la valeur marchande doit être précise et standardisée et doit exclure les contradictions et les pratiques divergentes dans le processus d'expropriation. Pour renforcer encore l'équité et la transparence, le cadre juridique devrait prévoir la possibilité d'une évaluation alternative, en veillant à ce que les propriétaires aient accès à une procédure d'évaluation concurrentielle, ce qui permettrait une détermination plus équilibrée et plus objective de l'indemnisation.

63. Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités arméniennes déclarent que l'article 11 de la loi fait référence à la loi sur les activités d'évaluation, qui régit en détail les questions liées aux activités des évaluateurs. Cependant, la Commission de Venise n'a pas eu l'occasion d'examiner cette loi. En outre, dans ces circonstances, la Commission ne comprend toujours pas pourquoi une méthodologie d'évaluation supplémentaire, qui doit être établie par le gouvernement, est toujours considérée comme nécessaire. La Commission de Venise considère donc qu'il est plus approprié que la méthodologie d'évaluation des biens immobiliers soit déterminée par le Parlement plutôt que par le gouvernement et qu'elle comprenne les principes de base du calcul du prix du marché, fournissant ainsi des garanties plus solides contre les conflits d'intérêts potentiels.

64. En outre, conformément à la jurisprudence de la CEDH sur les cas d'expropriation en Arménie, il est essentiel que la loi prévoie la possibilité d'envisager des situations où le bien exproprié génère des revenus importants pour le propriétaire, ce qui entraîne une perte substantielle de revenus du fait de l'expropriation<sup>43</sup>.

65. En outre, bien que l'octroi d'une prime de 30 % au-dessus de la valeur marchande en tant qu'incitation pour les propriétaires ne soit pas intrinsèquement contraire à la CEDH, la loi doit en tout cas veiller à ce que le terme « entrave » figurant à l'article 11 (1.1) de la loi modifiée ne soit pas interprété d'une manière qui pénalise les objections de bonne foi ou les démarches procédurales licites.

---

<sup>43</sup> CEDH, *Osmanyanyan et Amiraghyanyan c. Arménie*, paragraphes 69-70.

66. La Commission recommande de prolonger le délai de présentation des objections écrites au projet de contrat d'expropriation et de veiller à ce que les « entraves » du propriétaire à l'établissement du procès-verbal de description de la propriété ne soient pas interprétées de manière à pénaliser les objections légitimes ou les actions procédurales légales.

67. La Commission de Venise recommande en outre que la méthodologie d'évaluation des biens immobiliers soit déterminée par le Parlement plutôt que par le gouvernement et que les évaluations des biens immobiliers soient effectuées par des professionnels qualifiés utilisant une méthodologie précise et normalisée afin d'éviter les incohérences, et que les propriétaires aient accès à un mécanisme d'évaluation alternatif. Elle recommande également que les indemnités supérieures de 30 % soient exclues de tout calcul d'amortissement ou de toute imposition.

## **E. Recours juridique**

### **1. Suspension de la décision d'expropriation**

68. Les recours juridiques contre la décision du gouvernement de reconnaître une question comme « intérêt public majeur » seront régis par un nouveau chapitre 27.1 du code de procédure administrative. Dans ce cadre, la légalité d'une telle décision peut être contestée devant le tribunal administratif (articles 141 et 200.2) dans un délai d'un mois suivant l'entrée en vigueur de la décision (article 200.3). L'acceptation d'une requête par le tribunal ne suspend pas automatiquement l'exécution de la décision (article 200.5.1).

69. Toutefois, le tribunal conserve le pouvoir discrétionnaire d'accorder la suspension uniquement en ce qui concerne les dispositions relatives au droit de propriété du demandeur « lorsque l'absence de décision sur la suspension peut entraîner des conséquences irrévocables ou désastreuses à la fois pour le demandeur et pour le public » (article 200.5.2). En outre, une nouvelle disposition introduite à l'article 9 de la loi sur l'expropriation des biens réaffirme que la contestation de la décision ne suspend pas son exécution, sauf dans les cas prévus par le code de procédure administrative.

70. La Commission de Venise souligne que la CEDH a souligné à plusieurs reprises<sup>44</sup> qu'en principe, une mesure portant atteinte à la jouissance paisible de la propriété ne peut être légitime en l'absence d'une procédure contradictoire respectant le principe de l'égalité des armes et permettant de contester la mesure prise et de présenter des arguments sur le montant de l'indemnisation. Ces garanties procédurales sont, en principe, nécessaires pour s'assurer que le fonctionnement du système et son impact sur le droit de propriété de l'individu ne sont ni arbitraires ni imprévisibles, mais assurent un juste équilibre, dans chaque cas d'espèce, entre les exigences de l'« intérêt public » et celles de la protection des droits de l'individu.

71. Les amendements établissent une distinction explicite entre les recours contre la décision du gouvernement de reconnaître un intérêt public majeur et les recours contre la détermination de l'indemnisation. La Commission de Venise rappelle que la nécessité d'un contrôle juridictionnel des actes et décisions de l'exécutif et d'autres organes exerçant des tâches publiques est universellement reconnue, bien que les pratiques nationales soient très diverses. La Commission de Venise estime que les plaintes concernant la décision de l'exécutif sur l'intérêt public majeur lui-même - son caractère raisonnable, sa légalité ou d'autres aspects pertinents - devraient prévoir un effet suspensif par le pouvoir judiciaire dans certains cas. Dans le cas contraire, il existe un risque de créer un déséquilibre indu en faveur de l'intérêt public, contraire au principe général permettant aux tribunaux de suspendre les mesures gouvernementales à la demande du requérant - l'une des garanties les plus solides de l'Etat de droit.

---

<sup>44</sup> CEDH, *Hentrich c. France*, arrêt du 22 septembre 1994, paragraphes 42, 45 et 49 ; *Immobiliare Saffi c. Italie* (GC), 28 juillet 1999, paragraphe 54 ; *Edwards c. Malte*, 24 octobre 2006, paragraphe 71.

72. La CEDH a admis que les personnes affectées par une mesure portant atteinte à leurs « possessions » doivent se voir offrir une possibilité raisonnable de faire valoir leurs arguments auprès des autorités responsables afin de contester effectivement ces mesures, en invoquant, selon le cas, l'illégalité ou le comportement arbitraire et déraisonnable, alors que l'absence d'effet suspensif ou l'imprécision des dispositions légales pertinentes peut rendre cette possibilité illusoire.

73. Dans ce contexte, la Commission reconnaît que la loi modifiée tente de prévoir la suspension judiciaire de la décision de l'exécutif sur l'existence d'un intérêt public majeur, mais la limite aux cas de « conséquences irrévocables ou désastreuses à la fois pour le demandeur et pour le public ». La Commission observe cependant que l'exigence que ces conséquences surviennent simultanément pour le requérant et le public est plutôt improbable, étant donné que leurs intérêts divergent souvent.

74. La Commission de Venise recommande d'accorder un effet suspensif aux recours contre la détermination d'un intérêt public majeur lorsque le demandeur ou le public est confronté à des conséquences « irrévocables ou désastreuses », plutôt que d'exiger les deux simultanément.

## **2. Demandes d'indemnisation**

75. Les recours juridiques concernant la détermination de l'indemnisation sont régis par la loi modifiée et les amendements au code de procédure civile.

76. Selon la loi modifiée, si aucun contrat d'expropriation n'est conclu dans les trois mois suivant la présentation du projet de contrat au propriétaire du bien soumis à l'expropriation, l'acquéreur obtient néanmoins la propriété. Cela se fait par le dépôt du montant de l'indemnité auprès d'un notaire ou du tribunal, accompagné de la notification aux propriétaires. Le montant de l'indemnité correspond à la valeur marchande du bien, majorée de quinze pour cent, à laquelle s'ajoute un supplément de dix pour cent destiné à couvrir les éventuels écarts d'évaluation (article 12, paragraphe 1).

77. Si les propriétaires notifiés perçoivent le montant déposé dans le délai prescrit, le contrat d'expropriation est réputé conclu (article 12, paragraphe 2). Toutefois, si le propriétaire notifié ne perçoit pas la somme consignée dans le délai prescrit, la propriété du bien est néanmoins transférée à l'acquéreur (article 12, paragraphe 6). Dans ce cas, le propriétaire exproprié conserve le droit de contester le montant de l'indemnité devant les tribunaux dans les trois mois suivant l'enregistrement par l'État du transfert de propriété (article 13, paragraphe 1). Ce recours n'a pas d'effet suspensif. Si le tribunal estime que le montant déposé est insuffisant, il peut accorder une indemnité complémentaire à l'exproprié (article 13, paragraphe 2, point b).

78. Conformément aux modifications apportées au code de procédure civile, les litiges concernant le montant de l'indemnisation seront tranchés par le tribunal dans le cadre de la procédure de demande spéciale (article 202). La compétence du tribunal dans ce cas est strictement limitée à l'évaluation de l'adéquation du montant de l'indemnisation (article 234.20). Il ne peut adopter aucune mesure provisoire qui suspendrait la décision « de reconnaître comme intérêt public majeur l'enregistrement par l'État du droit de propriété de l'acquéreur ou d'autres actions qui en découlent et les activités servant de motif à l'expropriation » (articles 129.4 et 234.20(1)). En outre, l'article 234.21(1) stipule explicitement que les réclamations relatives à la contestation du montant de l'indemnisation ne suspendent pas l'exécution de la décision du gouvernement reconnaissant l'intérêt public majeur, l'enregistrement par l'État du droit de propriété de l'acquéreur ou d'autres actions en découlant et les activités servant de motif à l'expropriation.

79. Selon la note explicative, ces dispositions visent à « ne pas lier la continuité de la procédure d'expropriation à la procédure judiciaire de discussion et de fixation du montant de l'indemnité ».

Cette approche vise à éviter que les litiges relatifs aux indemnités ne retardent indûment la mise en œuvre des mesures d'expropriation prises pour cause d'utilité publique. En ce qui concerne la possibilité d'expropriation sur simple dépôt du montant de l'indemnité proposée, la Commission de Venise souligne que l'objectif sous-jacent de cette disposition est d'éviter l'obstruction induite des projets d'intérêt public.

80. La Commission estime en outre que cette formulation ainsi que l'article 234.21(1) de la loi modifiée risquent d'exclure arbitrairement les demandes valables, car elle peut empêcher la suspension même lorsque le montant de l'indemnisation - ou d'autres aspects essentiels de la procédure d'expropriation - est contesté de manière crédible.

81. La Commission de Venise rappelle qu'il appartiendra à la Cour constitutionnelle d'Arménie de juger si le système prévu par la loi modifiée est conforme à la disposition de l'article 60(5) de la Constitution arménienne qui exige une compensation « préalable et équivalente », car ce système implique qu'une partie supplémentaire de la compensation sera éventuellement attribuée après que le transfert de propriété à l'acquéreur a déjà eu lieu.

82. Reconnaissant la légitimité de l'objectif consistant à éviter les retards et les complications inutiles dans la poursuite de l'intérêt public majeur, la Commission estime néanmoins que, pour trouver un juste équilibre entre les intérêts publics et privés en jeu, il est essentiel d'établir un contrôle judiciaire accéléré des valeurs contestées sur la base de rapports d'experts indépendants<sup>45</sup> ou, à tout le moins, de garantir que la décision relative à l'indemnisation soit fondée sur un rapport d'un expert indépendant et que l'expertise soit menée de manière contradictoire.

83. La Commission de Venise recommande donc d'établir un contrôle judiciaire accéléré des valeurs contestées avant que l'expropriation ne soit finalisée, sans pour autant retarder indûment les projets d'intérêt public ou, à tout le moins, de garantir que la décision relative à l'indemnisation soit fondée sur un rapport d'un expert indépendant et que l'expertise soit menée de manière contradictoire<sup>46</sup>.

#### **IV. Conclusion**

84. Par lettre du 22 janvier 2025, Mme Srбуhi Galyan, ministre de la Justice de la République d'Arménie, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi de la République d'Arménie « sur les compléments et amendements à la loi de la République d'Arménie sur l'expropriation des biens pour garantir l'intérêt public majeur », ainsi que sur la législation complémentaire.

85. La Commission de Venise estime que les amendements proposés reflètent un véritable effort pour aligner les procédures d'expropriation de l'Arménie sur les exigences de la CEDH, compte tenu notamment de l'abondante jurisprudence de la Cour sur les expropriations arméniennes. En introduisant des procédures et des principes plus clairs pour établir l'intérêt public majeur, en améliorant les règles d'indemnisation et en incorporant certaines garanties procédurales, ces amendements constituent un pas en avant, réduisant potentiellement le risque de violations de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH.

---

<sup>45</sup> Ces procédures devraient permettre aux propriétaires fonciers de contester utilement le caractère adéquat de l'indemnisation avant que l'expropriation ne devienne définitive, tout en minimisant les retards indésirables dans la mise en œuvre des projets d'intérêt public.

<sup>46</sup> La Commission de Venise n'a pas été en mesure d'évaluer dans quelle mesure la loi sur les activités d'évaluation offre déjà des garanties suffisantes.

86. Néanmoins, la Commission souligne qu'il est nécessaire d'affiner le cadre législatif. Si la rationalisation de la procédure d'expropriation et la prévention des retards injustifiés constituent un objectif légitime, les nouvelles dispositions ne doivent pas déléguer des prérogatives législatives à l'exécutif ni restreindre indûment les droits procéduraux des propriétaires. Des termes ambigus dans le contexte de la loi modifiée, tels que « méthodologie », « autres données requises », « conséquences désastreuses pour le demandeur et le public » ou « entrave », peuvent donner lieu à des incertitudes quant à l'application de la loi ou dissuader les propriétaires d'exercer leurs droits. Il reste essentiel d'assurer un contrôle judiciaire rapide et efficace, en particulier en cas de litige concernant l'indemnisation ou l'existence d'un intérêt public majeur.

87. La Commission souligne en outre qu'en levant ces ambiguïtés et en protégeant davantage les droits procéduraux des propriétaires, les projets d'amendements peuvent trouver un meilleur équilibre entre l'efficacité des procédures d'expropriation et la pleine conformité avec les principes de la CEDH. La Commission de Venise formule donc un certain nombre de recommandations visant à améliorer le cadre législatif relatif à l'expropriation pour cause d'intérêt public majeur, et à le rendre ainsi plus conforme aux normes internationales.

88. En particulier, la Commission formule les recommandations clés suivantes :

- a. Définir plus explicitement le terme « entrave » à l'article 7, paragraphe 6, de la loi modifiée et préciser la disposition concernant les « autres données requises » à l'article 7, paragraphe 2, point (g).
- b. Parler d'établir les principaux éléments de la méthodologie pour « justifier et motiver les décisions sur la reconnaissance de l'expropriation comme étant d'intérêt public majeur ».
- c. L'indemnité majorée de 30 % pour la propriété expropriée doit être exemptée de tout calcul d'amortissement ou d'imposition. À l'article 10, paragraphe 3, de la loi modifiée, prolonger le délai de présentation des objections écrites au projet de contrat d'expropriation et à l'article 10, paragraphe 1.1, veiller à ce que l'« entrave » du propriétaire à l'établissement du procès-verbal de description du bien ne soit pas interprétée de manière à pénaliser les objections légitimes ou les actions procédurales licites.
- d. Le Parlement doit définir la méthodologie d'évaluation des biens immobiliers et les évaluations doivent être effectuées par des professionnels qualifiés utilisant une méthodologie explicite et standardisée, et permettre aux propriétaires d'avoir accès à des mécanismes d'évaluation alternatifs.
- e. Accorder un effet suspensif aux recours contre la détermination d'un intérêt public majeur lorsque le demandeur ou le public est confronté à des conséquences « irrévocables ou désastreuses », plutôt que d'exiger les deux simultanément.
- f. Mettre en place un contrôle judiciaire accéléré des valeurs contestées avant que l'expropriation ne soit finalisée, sans retarder indûment les projets d'intérêt public ou du moins garantir que la décision sur l'indemnisation soit prise sur la base du rapport d'un expert indépendant.

89. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités arméniennes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.