



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE MARIA ATANASIU ET AUTRES c. ROUMANIE

(Requêtes n^{os} 30767/05 et 33800/06)

ARRÊT

STRASBOURG

12 octobre 2010

DÉFINITIF

12/01/2011

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

Dans l'affaire Maria Atanasiu et autres c. Roumanie,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Josep Casadevall, *président*,
Elisabet Fura,
Corneliu Bîrsan,
Alvina Gyulumyan,
Egbert Myjer,
Ineta Ziemele,
Ann Power, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 8 juin et 21 septembre 2010,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 30767/05 et 33800/06) dirigées contre la Roumanie et dont trois ressortissantes de cet Etat (« les requérantes »), M^{mes} Maria Atanasiu et Ileana Iuliana Poenaru (requête n^o 30767/05) et M^{me} Ileana Florica Solon (requête n^o 33800/06), ont saisi la Cour respectivement le 11 août 2005 (requête n^o 30767/05) et le 4 août 2006 (requête n^o 33800/06) en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. M^{mes} Atanasiu et Poenaru sont représentées par M^{es} C.-L. Popescu et C.-R. Popescu, avocats à Bucarest. M^{me} Solon est représentée par M^{es} R.-A. Niculescu-Gorpin et M. Niculescu-Gorpin, avocates à Bucarest. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Răzvan-Horațiu Radu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Les requêtes ont été communiquées au Gouvernement le 26 mai 2006 (requête n^o 30767/05) et le 27 novembre 2008 (requête n^o 33800/06). Tant les requérantes que le Gouvernement ont déposé des observations écrites (article 59 § 1 du règlement). Les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre. Des observations ont également été reçues de l'*Asociația pentru Proprietatea Privată* et de l'association *ResRo Interessenvertretung Restitution in Rumänien*, que le président avait autorisées à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 3 du règlement).

4. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 8 juin 2010 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. R.-H. RADU, *agent*,
M^{mes} I. CAMBREA,
A.-M. VALICA,
M. D. DUMITRACHE, *conseillers* ;

– *pour les requérantes*

M^{es} C.-L. POPESCU,
C.-R. POPESCU,
R.-A. NICULESCU-GORPIN,
M. NICULESCU-GORPIN, *conseils*.

5. La Cour a entendu en leurs déclarations M^{es} C.-L. Popescu, R.-A. Niculescu-Gorpin, M. Niculescu-Gorpin pour les requérantes et M. R.-H. Radu pour le Gouvernement. La requérante Ileana Iuliana Poenaru était également présente à l'audience.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE

6. Les deux premières requérantes, M^{mes} Maria Atanasiu et Ileana Iuliana Poenaru, sont nées respectivement en 1912 et 1937 et résident à Bucarest. La troisième requérante, M^{me} Ileana Florica Solon, est née en 1935 et réside à Bucarest.

A. Le contexte général

7. Après l'instauration du régime communiste en Roumanie en 1947, l'Etat procéda à des nationalisations à grande échelle d'immeubles et de terrains agricoles.

8. L'un des décrets de nationalisation appliqués en matière d'immeubles fut le décret n° 92/1950, en vertu duquel les immeubles qui appartenaient à d'anciens industriels, grands propriétaires terriens, banquiers et grands commerçants furent nationalisés. Bien que ce décret ne concernât pas les immeubles des ouvriers, des fonctionnaires, des intellectuels et des retraités, de nombreux immeubles appartenant à ces catégories sociales furent également nationalisés. Entre 1949 et 1962, la quasi-totalité des

terrains agricoles furent transférés dans le patrimoine des coopératives agricoles.

9. Après la chute du régime communiste, l'Etat adopta une série de lois dans le but de réparer les atteintes aux droits de propriété causées par ce régime.

10. Les lois n^{os} 112/1995 et 10/2001 consacrèrent le principe de la restitution des immeubles nationalisés et de l'indemnisation dans les cas où la restitution n'était plus possible. La loi n^o 112/1995 instaura le plafonnement de l'indemnisation, mais la loi n^o 10/2001 le supprima.

11. S'agissant des terrains agricoles, les lois n^{os} 18/1991, 169/1997 et 1/2000 augmentèrent successivement la surface des terrains susceptibles d'être restitués. Cette dernière loi ouvrit droit à une indemnisation pour les terrains dont la restitution n'était plus possible.

12. La loi n^o 247/2005 unifia les procédures administratives pour la restitution des biens visés par les lois susmentionnées.

13. Selon un décompte partiel établi par le Gouvernement, plus de deux millions de demandes présentées en vertu des lois de réparation ont été enregistrées, le montant estimé pour financer les indemnités prévues par ces lois s'élevant à 21 milliards d'euros.

B. Circonstances propres aux présentes requêtes

1. Faits concernant la requête n^o 30767/05 introduite par M^{mes} Maria Atanasiu et Ileana Iuliana Poenaru

14. En 1950, en vertu du décret n^o 92, l'Etat nationalisa plusieurs immeubles appartenant à M. Atanasiu, l'époux de la première requérante et le père de la seconde. Parmi ces immeubles en figurait un sis au n^o 189 de la rue Calea Dorobanților à Bucarest.

a) Démarches en vue d'obtenir la restitution de l'immeuble sis rue Calea Dorobanților

15. Le 15 mai 1996, s'appuyant sur les dispositions de la loi n^o 112/1995, M. Atanasiu demanda à la commission locale chargée de l'application de cette loi la restitution de l'immeuble. La demande resta sans réponse. Le 25 octobre 1996, M. Atanasiu décéda et les requérantes furent reconnues ses seules héritières.

16. Par des contrats conclus en vertu de la loi n^o 112/1995, l'entreprise gérante de l'immeuble vendit aux locataires les neuf appartements situés dans l'immeuble.

17. Par une action introduite le 15 novembre 1999, les requérantes réclamèrent devant les juridictions internes la restitution de l'immeuble. Elles invoquaient les dispositions de droit commun concernant le respect du droit de propriété et alléguèrent que la nationalisation avait été illégale

à l'égard de M. Atanasiu. Ultérieurement, se fondant sur une lettre de la mairie de Bucarest qui affirmait que trois appartements n'avaient pas été vendus, les requérantes limitèrent leur demande à cette partie de l'immeuble.

18. Par un jugement du 24 mars 2000, le tribunal de première instance de Bucarest accueillit l'action et ordonna la restitution de la partie susmentionnée de l'immeuble. Il estimait que l'immeuble avait été nationalisé illégalement dès lors que M. Atanasiu ne faisait pas partie des catégories sociales visées par le décret de nationalisation et que, par conséquent, l'Etat ne pouvait pas se prévaloir d'un titre de propriété valable. Sur appel puis pourvoi (*recurs*) de la mairie, ce jugement fut confirmé et devint définitif.

19. Par des actions en justice séparées, les requérantes réclamèrent la restitution des autres appartements. Au total, elles obtinrent cinq décisions définitives, à savoir les arrêts de la cour d'appel de Bucarest des 1^{er} juin 2001, 19 mai 2004, 1^{er} mai 2005, 5 mai 2005 et 30 octobre 2007, enjoignant aux acheteurs et aux autorités locales de leur restituer sept appartements. Pour un autre appartement, elles bénéficient d'une décision, encore susceptible d'appel, rendue le 30 novembre 2009 par le tribunal départemental de Bucarest, qui condamna les autorités locales à leur verser une indemnité. Le dernier appartement de l'immeuble fait l'objet de la présente requête. Chacune des décisions susmentionnées était fondée sur le constat d'illégalité de la nationalisation de l'immeuble.

b) Démarches effectuées en vertu du droit commun et visant à la restitution de l'appartement n° 1

20. Le 6 avril 2001, les requérantes saisirent le tribunal départemental de Bucarest d'une action en revendication de l'appartement n° 1 dirigée contre la ville de Bucarest, l'entreprise gérante de l'immeuble et les époux G., qui avaient acheté l'appartement. Elles demandèrent également l'annulation du contrat de vente conclu le 19 décembre 1996.

21. Par un jugement du 4 juin 2002, le tribunal fit droit à l'action, constata la nullité de la vente et condamna les parties défenderesses à restituer l'appartement aux requérantes. Il jugea que la nationalisation de l'immeuble avait été illégale et que le contrat de vente n'était pas valable.

22. Par un arrêt du 14 novembre 2002, la cour d'appel de Bucarest accueillit les appels interjetés par la ville et les époux G. Elle rejeta ainsi l'action des requérantes, estimant que la nationalisation avait été légale et que le contrat de vente était valable dans la mesure où il avait respecté les conditions imposées par la loi n° 112/1995. Les requérantes formèrent un pourvoi.

23. Par un arrêt définitif du 11 mars 2005, la Haute Cour de cassation et de justice retint le pourvoi pour examen, mais rejeta les arguments des requérantes et déclara leur action irrecevable. Elle considérait que les requérantes avaient introduit leur action après la date d'entrée en vigueur de

la loi n° 10/2001 (paragraphe 25-27 ci-dessous) et que depuis cette date elles ne pouvaient demander la restitution de l'appartement litigieux que dans les conditions et selon la procédure imposées par la loi n° 10/2001.

24. S'agissant de la demande d'annulation du contrat de vente, la Haute Cour confirma la motivation de la cour d'appel, mais jugea qu'en raison du rejet du grief principal concernant la restitution de l'appartement la demande était également irrecevable.

c) Démarches effectuées en vertu de la loi n° 10/2001 et visant à la restitution de l'appartement n° 1

25. Le 9 août 2001, invoquant les dispositions de la loi n° 10/2001, les requérantes demandèrent à la mairie de Bucarest la restitution de l'ensemble de l'immeuble sis rue Calea Dorobanților.

26. En l'absence de réponse dans le délai légal de soixante jours, elles introduisirent, le 26 juillet 2002, une action contre la mairie. Par un arrêt du 10 novembre 2003, la cour d'appel de Bucarest accueillit l'action et condamna la mairie à rendre une décision sur la demande des requérantes. Sur pourvoi introduit par la mairie, la Haute Cour de cassation et de justice écarta l'argument de celle-ci selon lequel le retard était dû à l'attitude des requérantes, qui avaient omis de compléter leur dossier. Par un arrêt définitif du 18 avril 2005, elle confirma la condamnation de la mairie et jugea qu'aucune faute de nature à justifier ce retard ne pouvait être retenue contre les requérantes.

27. Dans une lettre du 23 mars 2010 adressée à l'agent du gouvernement roumain, la mairie indiqua que l'examen de la demande était suspendu dans l'attente des pièces manquantes.

2. Faits concernant la requête n° 33800/06 introduite par Mme Ileana Florica Solon

28. En 1950, un terrain appartenant aux parents de la requérante et situé à Craiova fut nationalisé. Postérieurement, une partie du terrain fut aménagée en jardin botanique et affectée à l'Université de Craiova, établissement public d'enseignement supérieur.

29. Le 28 juin 2001, se fondant sur la loi n° 10/2001, la requérante demanda à l'Université de Craiova à être indemnisée au titre du terrain nationalisé. Elle indiquait que le jardin botanique de l'Université couvrait 1 950 m² de la superficie totale de 2 140 m² du terrain en question.

30. Par une décision n° 600/A/2001 du 10 juillet 2001, l'Université de Craiova rejeta la demande de la requérante au motif que son budget ne disposait pas de crédits pouvant être affectés à ce type de dédommagement. Elle fit suivre la demande de la requérante à la préfecture du département de Dolj.

a) L'action en justice entamée par la requérante

31. Le 18 juillet 2001, la requérante assigna l'Université de Craiova en justice et demanda à être indemnisée pour le terrain de 2 140 m², qu'elle évaluait à 70 dollars américains (USD) par mètre carré.

32. Sur demande de l'Université, le tribunal départemental de Dolj ordonna, par un jugement avant dire droit du 5 décembre 2002, que l'Etat, représenté par le ministère des Finances, fût lui aussi appelé dans la procédure en tant que partie défenderesse.

33. Par un jugement du 13 février 2003, le tribunal départemental débouta la requérante de ses prétentions, prématurées selon lui, au motif que l'intéressée aurait dû attendre que la préfecture statuât sur sa demande d'indemnisation. Il estima toutefois que la requérante avait fait la preuve du droit de propriété de ses parents ainsi que la preuve de la nationalisation abusive.

34. La requérante interjeta appel contre ce jugement.

35. Le 21 novembre 2003, la cour d'appel de Craiova fit droit à l'appel de la requérante, infirma le jugement rendu en première instance et annula la décision n° 600/A/2001. Elle se fondait sur une lettre du 13 novembre 2003 adressée par l'Université de Craiova à la préfecture du département de Dolj, par laquelle la première indiquait être d'accord pour l'octroi d'une indemnisation à la requérante. Dans le dispositif de sa décision, elle évalua le dédommagement dû à la requérante à 70 USD par mètre carré, conformément à la convention conclue par les parties durant la procédure. Elle mentionna également dans les considérants de sa décision que la requérante devrait bénéficier de cette réparation une fois adoptée la loi spéciale devant régir les modalités, les montants et la procédure d'indemnisation.

36. Tant la requérante que l'Université de Craiova et le ministère des Finances formèrent des pourvois contre cette décision au motif qu'aucune convention n'avait été conclue entre les parties. La requérante alléguait également que la décision attaquée n'indiquait pas laquelle des deux parties défenderesses – l'Université ou l'Etat roumain – était débitrice de l'obligation de paiement.

37. Par un arrêt définitif du 30 mars 2006, la Haute Cour de cassation et de justice rejeta les pourvois et confirma la décision de la cour d'appel de Craiova du 21 novembre 2003. Elle considéra qu'en vertu de l'article 24 de la loi n° 10/2001, l'Université, qui utilisait le terrain revendiqué par la requérante, avait l'obligation, dans le cas où la restitution du terrain ne pourrait être effectuée, de présenter une offre d'indemnisation correspondant à la valeur de l'immeuble et de communiquer sa décision à la préfecture du département de Dolj.

38. La Haute Cour observa ensuite que, pendant la procédure, l'Université de Craiova avait soumis la lettre du 13 novembre 2003 par laquelle elle avait informé la préfecture du département de Dolj qu'elle consentait à l'octroi d'une indemnisation à la requérante à hauteur du

montant sollicité par cette dernière. Elle estima que, par son contenu, cette communication représentait une offre faite conformément aux articles 24 et 36 de la loi n° 10/2001, offre que d'ailleurs la requérante avait acceptée. Selon la Haute Cour, pareille offre de la part de l'Université valait acquiescement de la partie défenderesse aux prétentions de la requérante. Dès lors, la cour d'appel s'était bornée à constater le fait que l'Université avait, au cours de la procédure, pris des mesures afin de respecter ses obligations découlant de la loi.

39. La Haute Cour précisa également qu'aucune obligation concrète n'avait été établie, à la charge de l'Etat roumain, partie à la procédure, l'octroi effectif d'une réparation du montant établi devant se faire selon la procédure spéciale régie par la loi n° 247/2005.

b) Les suites administratives de la procédure judiciaire

40. Par une décision du 27 janvier 2006, l'Université de Craiova proposa à la préfecture de Dolj d'octroyer à la requérante, pour le terrain de 2 140 m², l'indemnisation fixée par la décision du 21 novembre 2003 de la cour d'appel de Craiova. La décision était fondée sur la loi n° 10/2001.

41. L'Autorité nationale pour la restitution des propriétés (« l'ANRP ») l'ayant invitée, par une lettre du 24 décembre 2008, à prendre une décision fondée sur la loi n° 247/2005, l'Université de Craiova proposa, le 24 mars 2009, à la préfecture de Dolj d'octroyer à la requérante l'indemnité en question. Elle précisa que le dossier allait être transmis à la Commission centrale d'indemnisation (*Comisia centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor*, « la Commission centrale »).

42. La Commission centrale n'a pas informé la requérante des suites de cette décision. A ce jour, aucune indemnité n'a été versée à l'intéressée.

43. A l'audience du 8 juin 2010, le Gouvernement a indiqué que la demande de la requérante allait être traitée en priorité.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE PERTINENTS

A. Aperçu des principales dispositions législatives concernant la restitution des biens nationalisés avant 1989 ou, à défaut, l'indemnisation y relative

44. Les principales dispositions législatives en la matière ont été décrites dans les arrêts *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, §§ 34-35, CEDH 1999-VII ; *Străin et autres c. Roumanie*, n° 57001/00, § 19, CEDH 2005-VII ; *Păduraru c. Roumanie*, n° 63252/00, §§ 23-53, CEDH 2005-XII (extraits) ; *Viașu c. Roumanie*, n° 75951/01, §§ 30-49, 9 décembre 2008 ; *Faimblat c. Roumanie*, n° 23066/02, §§ 16-17, 13 janvier 2009 ; *Katz c. Roumanie*, n° 29739/03, § 11, 20 janvier 2009 ; *Tudor Tudor*

c. Roumanie, n° 21911/03, § 21, 24 mars 2009, et *Matieș c. Roumanie*, n° 13202/03, §§ 13-17, 8 juin 2010. Elles peuvent être résumées comme suit.

1. Cadre général

45. La loi n° 18 du 19 février 1991 sur le fonds foncier reconnu aux anciens propriétaires et à leurs héritiers le droit à la restitution partielle des terrains agricoles. La modification la plus importante de cette loi fut introduite par la loi n° 1 du 11 janvier 2000 qui porta le droit à restitution à 50 hectares par personne pour les terres arables et à 100 hectares par personne pour les pâtures. A défaut de restitution, les bénéficiaires avaient droit à une indemnisation.

46. S'agissant des immeubles nationalisés, en l'absence de législation spéciale définissant le régime juridique de ces biens, les tribunaux s'estimèrent dans un premier temps compétents pour examiner la question de la légalité des actes de nationalisation et pour ordonner, en cas de constat d'illégalité, la restitution des biens en question.

47. L'entrée en vigueur de la loi n° 112 du 25 novembre 1995 précisant la situation juridique de certains biens immeubles à usage d'habitation autorisa la vente de ces immeubles aux locataires. Leur restitution aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers n'était possible que s'ils y habitaient en tant que locataires ou si les logements étaient libres. A défaut de restitution, les anciens propriétaires pouvaient demander une indemnisation qui était plafonnée.

48. Quant aux immeubles et aux terrains ayant appartenu aux organisations des minorités nationales et aux institutions confessionnelles, les ordonnances d'urgence du gouvernement n°s 83 du 8 juin 1999 et 94 du 29 juin 2000 prévoyaient leur restitution ou, à défaut, l'octroi d'une réparation.

49. La loi n° 10 du 8 février 2001 sur le régime juridique des immeubles pris abusivement par l'Etat consacra le principe de la restitution des immeubles concernés. Dans le cas où la restitution n'était plus possible, les anciens propriétaires ou leurs héritiers pouvaient réclamer une réparation non plafonnée.

50. La loi n° 1 du 30 janvier 2009 dispose que les immeubles vendus en vertu de la loi n° 112/1995 ne peuvent plus faire l'objet d'une restitution, mais uniquement d'autres mesures de réparation. Le choix entre l'action en revendication et la procédure spéciale de restitution prévue par la loi n° 10/2001 a été supprimé en faveur de cette dernière procédure.

51. Outre les biens visés par les dispositions législatives susmentionnées, l'Etat s'engage à indemniser les anciens propriétaires ou leurs héritiers qui ont perdu des immeubles, des terrains ou des récoltes abandonnées sur certains territoires à la suite des changements de frontières avant et pendant la Seconde Guerre mondiale. Prévue par les lois n°s 9/1998,

290/2003 et 393/2006 et coordonnée par l'ANRP, la procédure administrative d'indemnisation pour ces biens est différente de celle prévue pour les biens immeubles nationalisés, et les fonds nécessaires proviennent du budget de l'Etat.

2. Procédure prévue par la loi n° 247/2005 pour la fixation du montant des indemnités

52. La loi n° 247/2005 sur la réforme de la justice et de la propriété, toujours en vigueur, a modifié d'une manière substantielle les précédentes lois d'indemnisation en établissant notamment une procédure administrative unifiée pour les demandes visant les biens concernés par les lois n°s 1/2000 et 10/2000 et par les ordonnances d'urgence du gouvernement n°s 83/1999 et 94/2000.

53. Elle prévoit qu'à défaut de restitution, les bénéficiaires des mesures de réparation peuvent choisir entre la compensation de leur créance par des biens et des services et le versement d'une indemnité calculée selon « la pratique et les standards internes et internationaux en matière d'indemnisation pour les immeubles et maisons acquis abusivement par l'Etat ».

54. Le rôle principal dans la mise en œuvre de cette loi fut confié à deux structures nouvellement créées : la Commission centrale d'indemnisation (*Comisia centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor*, « la Commission centrale ») et l'Autorité nationale pour la restitution des propriétés (*Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților*, l'«ANRP »).

55. De nouveaux délais pour l'introduction des demandes de restitution ou d'indemnisation furent accordés, à savoir soixante jours pour les terrains agricoles et six mois pour les biens immeubles ayant appartenu aux institutions confessionnelles et aux organisations de minorités nationales.

56. Les décisions des autorités locales octroyant ou proposant l'octroi d'indemnités doivent faire l'objet d'un contrôle de légalité de la part du préfet, qui est chargé de les transmettre ensuite à la Commission centrale.

57. Les dispositions régissant le contrôle de légalité furent précisées par l'arrêté du gouvernement n° 128 du 6 février 2008. Selon ces dispositions, si le préfet estime que la décision du maire ou des autres autorités administratives locales est illégale, il peut la contester par la voie du contentieux administratif dans un délai d'un an à partir de la décision.

58. A la réception du dossier, la Commission centrale doit vérifier la légalité du refus de restitution du bien immeuble puis transmettre le dossier à des « évaluateurs agréés » afin que ces derniers établissent le montant de l'indemnisation. Sur la base du rapport d'évaluation, la Commission centrale délivre un « titre de dédommagement » ou renvoie le dossier aux autorités locales pour réexamen.

59. La loi n° 247/2005 ne fixe ni les délais ni l'ordre dans lesquels la Commission centrale doit traiter les dossiers. Le 28 février 2006, la Commission centrale décida que l'ordre de traitement des dossiers serait aléatoire. Le 16 septembre 2008, elle revint sur sa décision et résolut de traiter les dossiers dans l'ordre de leur enregistrement.

3. Mécanisme mis en place par la loi n° 247/2005 pour le paiement des indemnités

60. Aux fins du paiement des indemnités fixées par la Commission centrale fut créé un organisme de placement collectif de valeurs mobilières du nom de fonds *Proprietatea*. Son capital est constitué en majorité par des actifs de l'Etat dans différentes entreprises.

61. La loi n° 247/2005 précisa que le fonds *Proprietatea* devait prendre, dans un délai de trente jours à compter de sa mise en place, les mesures nécessaires en vue de la cotation de ses actions en bourse, afin que les bénéficiaires des décisions d'indemnisation émises en vertu des lois de restitution pussent vendre leurs actions et en percevoir le prix à tout moment.

62. Depuis juillet 2005, la loi n° 247/2005 a été modifiée à plusieurs reprises, tant quant au fonctionnement et au financement du fonds *Proprietatea* qu'en ce qui concerne les modalités de calcul et les procédures d'octroi d'indemnités.

63. Le 28 juin 2007, le gouvernement adopta l'ordonnance d'urgence n° 81/2007, qui modifia l'organisation et le fonctionnement du fonds *Proprietatea*. Entre autres mesures, cette ordonnance, confirmée depuis par la loi n° 142 du 12 juillet 2010, accorde aux bénéficiaires de titres du fonds *Proprietatea* la possibilité de percevoir une partie de la somme en liquide.

64. Selon l'arrêté du gouvernement n° 128 du 6 février 2008 concernant la mise en application de l'ordonnance n° 81/2007, après l'émission du « titre d'indemnisation » (*titlu de despagubire*) par la Commission centrale, l'intéressé a le choix entre recevoir une partie de la somme en liquide (dans la limite de 500 000 lei roumains (RON)) et le restant en actions, et recevoir l'intégralité de la somme en actions. Ce choix doit se faire auprès de l'ANRP qui doit remplacer le « titre d'indemnisation » par un « titre de paiement » (*titlu de plata*) correspondant au montant de la somme à payer en liquide et un « titre de conversion » (*titlu de conversie*) correspondant au restant de la somme à convertir en actions du fonds *Proprietatea*.

65. Ce choix peut intervenir dans un délai de trois ans à partir de l'émission par la Commission centrale du « titre d'indemnisation ». Les demandes d'option doivent être examinées par ordre chronologique, mais aucun délai n'est expressément prévu à cette fin.

66. Le paiement des sommes en liquide inférieures ou égales à 250 000 RON doit être effectué dans un délai d'un an à compter de la date de l'émission du titre de paiement et de deux ans pour les sommes comprises entre 250 000 et 500 000 RON.

67. Par l'ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 62 du 30 juin 2010, le paiement des sommes en liquide a été suspendu pour une période de deux ans afin que l'équilibre budgétaire soit maintenu. Pendant cette période, les « titres d'indemnisation » ne peuvent être convertis qu'en actions du fonds *Proprietatea*.

B. Aperçu de la pratique judiciaire interne pertinente

1. La position de la Cour constitutionnelle

68. A la demande de parlementaires, la Cour constitutionnelle examina, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité préalable à leur entrée en vigueur, la conformité à la Constitution des lois n°s 112/1995, 1/2000, 10/2001 et 247/2005. Par des décisions rendues les 19 juillet 1995, 27 décembre 1999, 7 février 2001 et 6 juillet 2005, elle jugea que ces lois étaient conformes à la Constitution, à l'exception des dispositions de la loi n° 112/1995 qui confirmaient le droit de propriété de l'Etat sur les immeubles transférés dans son patrimoine sans titre et qui subordonnaient l'octroi de mesures de réparation à la preuve que le demandeur avait sa résidence permanente en Roumanie.

69. Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité postérieur à leur entrée en vigueur, la Cour constitutionnelle fut appelée à se prononcer de nouveau sur la constitutionnalité de certaines de leurs dispositions. Elle rejeta le plus grand nombre des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant les juridictions internes et confirma la conformité de ces lois à la Constitution.

70. Par sa décision n° 830 du 8 juillet 2008, la Cour constitutionnelle jugea que toutes les personnes qui avaient introduit dans le délai légal une demande en vertu de la loi n° 10/2001 pouvaient prétendre à des mesures de réparation et particulièrement à la restitution de leurs biens dans le cas où la nationalisation avait été illégale.

2. La jurisprudence des cours et tribunaux internes dont la Haute Cour de cassation et de justice

71. Après l'entrée en vigueur de la loi n° 112/1995, la pratique des juridictions internes a souffert de l'absence d'un cadre législatif stable. La jurisprudence a fourni plusieurs interprétations concernant des notions telles que « titre de propriété » de l'Etat, « bonne foi » de l'acheteur, « apparence en droit », ainsi que des rapports entre l'action en revendication et les

procédures de restitution prévues par les lois spéciales (voir, *Păduraru*, précité, § 96).

72. S'agissant de la position de la Haute Cour de cassation et de justice en ce qui concerne la compétence des tribunaux internes pour statuer sur les demandes de restitution de biens nationalisés en cas d'absence de réponse des autorités administratives aux notifications adressées en vertu de la loi n° 10/2001, l'Assemblée plénière, statuant sur un recours dans l'intérêt de la loi, a décidé, par l'arrêt n° 20 du 19 mars 2007, publié au Journal officiel le 12 novembre 2007, que les juridictions internes étaient compétentes pour statuer sur le fond des demandes et ordonner, le cas échéant, la restitution des biens ou l'octroi des indemnisations prévues par la loi.

73. Par deux arrêts n°s 53 et 33 des 4 juin 2007 et 9 juin 2008, publiés au Journal officiel les 13 novembre 2007 et 23 février 2009, l'Assemblée plénière de la Haute Cour de cassation et de justice, statuant également sur deux recours dans l'intérêt de la loi, a décidé qu'après l'entrée en vigueur de la loi n° 10/2001, les actions en revendication des biens expropriés ou nationalisés avant 1989, introduites en parallèle avec la procédure de restitution régie par la loi n° 10/2001, étaient irrecevables. Cependant, à titre d'exception, la Haute Cour a jugé que la personne qui possédait un « bien », au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, pouvait introduire une action en revendication à condition que celle-ci ne portât pas atteinte aux droits de propriété acquis par des tiers de bonne foi.

74. Par l'arrêt n° 52 du 4 juin 2007, publié au Journal officiel le 22 février 2008, l'Assemblée plénière de la Haute Cour de cassation et de justice, statuant également sur un recours dans l'intérêt de la loi, a estimé que la procédure administrative prévue par la loi n° 247/2005 ne s'appliquait pas aux demandes de restitution ou d'indemnisation déjà tranchées par les autorités administratives locales en vertu des dispositions de la loi n° 10/2001.

75. Pour ce qui est des décisions des autorités administratives locales faisant droit à une demande de restitution ou d'indemnisation en vertu de la loi n° 10/2001, la Haute Cour a jugé qu'elles avaient fait naître des droits patrimoniaux pour l'ayant droit et que, par conséquent, elles ne pouvaient plus être révoquées ou annulées par l'autorité administrative locale ou par la Commission centrale (arrêts n° 6723 du 17 octobre 2007 et n° 6812 du 10 novembre 2008 de la chambre civile de la Haute Cour de cassation et de justice).

76. Quant aux demandes transmises à la Commission centrale en vertu de la loi n° 247/2005 et qui n'avaient pas fait l'objet d'une décision, la Haute Cour a déclaré que les tribunaux ne pouvaient pas se substituer à la Commission centrale pour le calcul des indemnisations (arrêts n° 4894 du 27 avril 2009 et n° 5392 du 11 mai 2009 de la chambre civile de la

Haute Cour de cassation et de justice). Elle a en revanche considéré que, malgré l'absence d'un délai légal imposé à la Commission centrale pour rendre sa décision, cette dernière avait l'obligation de se prononcer sur les demandes de restitution ou d'indemnisation dans un « délai raisonnable », tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêts n^{os} 3857 et 3870 du 4 novembre 2008 de la chambre du contentieux administratif et fiscal de la Haute Cour de cassation et de justice).

C. Données statistiques concernant le fonds *Proprietatea* et le paiement des indemnisations

77. Les statistiques communiquées par l'ANRP en mai 2010 et fournies par le Gouvernement sont les suivantes :

- s'agissant de la loi n^o 10/2001, 202 782 demandes ont été enregistrées auprès des autorités locales. 119 022 dossiers ont été examinés et dans 56 000 cas l'octroi d'une indemnité a été proposé ;

- 46 701 dossiers constitués en vertu de la loi n^o 10/2001 et 375 dossiers constitués en vertu des ordonnances d'urgence du gouvernement n^{os} 83/1999 et 94/2000 ont été transmis à la Commission centrale, qui a délivré 10 345 « titres d'indemnisation ». Les autres dossiers sont en cours d'examen ;

- s'agissant des lois n^{os} 18/1991 et 1/2000 concernant les terrains agricoles, selon un décompte partiel, qui concerne 8 départements sur 41, près d'un million et demi de demandes de restitution ou d'indemnisation ont été adressées aux autorités locales. 55 271 dossiers constitués en vertu de ces lois ont été transmis à la Commission centrale, qui en a retenu 21 279 et a délivré 10 915 « titres d'indemnisation ». Les autres dossiers sont en cours d'examen ;

- s'agissant des demandes de restitution de terrains ou d'indemnisation en vertu de la loi n^o 247/2005, plus de 800 000 demandes ont été enregistrées auprès des autorités locales, dont environ 172 000 ont été accueillies favorablement avec proposition d'indemnisation ;

- sur l'ensemble des bénéficiaires de « titres d'indemnisation », 15 059 ont exercé le choix de recevoir une partie de la somme en liquide, pour un montant total d'environ 2 milliards de RON, soit environ 400 millions d'euros. 3 850 personnes ont perçu des versements pour un total d'environ 350 millions de RON, soit environ 80 millions d'euros.

78. Créées en décembre 2005, les actions du fonds *Proprietatea* n'ont toujours pas été cotées en bourse. Cependant, depuis 2007, le fonds *Proprietatea* verse des dividendes à ses actionnaires et depuis mars 2008 la vente des actions du fonds est autorisée par la voie de transactions directes contrôlées par l'autorité de régulation boursière. A titre d'exemple, 206 cessions ont été enregistrées en mai 2010.

79. Selon les renseignements publiés le 4 juin 2010 par le fonds *Proprietatea*, le ministère des Finances est l'actionnaire majoritaire, avec 56 % des actions du fonds. En outre, 103 actionnaires sont des personnes morales détenant, au total, 12 % des actions du fonds et 3 622 actionnaires individuels détenant, au total, 31,4 % des actions du fonds.

80. Selon une estimation avancée par le Gouvernement, le montant nécessaire pour payer les indemnités prévues par les lois d'indemnisation s'élève à 21 milliards d'euros.

D. Les textes du Conseil de l'Europe

81. Dans sa Résolution Res(2004)3 relative aux arrêts révélant un problème structurel sous-jacent, adoptée le 12 mai 2004, le Comité des Ministres a indiqué ce qui suit :

« Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (...)

Invite la Cour :

I. dans toute la mesure du possible, à identifier dans les arrêts où elle constate une violation de la Convention ce qui, d'après elle, révèle un problème structurel sous-jacent et la source de ce problème, en particulier lorsqu'il est susceptible de donner lieu à de nombreuses requêtes, de façon à aider les Etats à trouver la solution appropriée et le Comité des Ministres à surveiller l'exécution des arrêts ;

II. à signaler spécialement tout arrêt comportant des indications sur l'existence d'un problème structurel et sur la source de ce problème non seulement à l'Etat concerné et au Comité des Ministres, mais aussi à l'Assemblée parlementaire, au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et au Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, et à signaler de manière appropriée ces arrêts dans la base de données de la Cour. »

82. La Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres sur l'amélioration des recours internes, adoptée le 12 mai 2004, se lit ainsi :

« Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (...)

Recommande aux Etats membres, en tenant compte des exemples de bonnes pratiques figurant en annexe :

I. de s'assurer par un suivi constant, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, que des recours internes existent pour toute personne alléguant d'une façon défendable une violation de la Convention et que ces recours sont effectifs, dans la mesure où ils permettent d'aboutir à une décision sur le bien-fondé du grief et à un remède approprié de toute violation constatée ;

II. de réexaminer, à la suite d'arrêts de la Cour qui révèlent des défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'Etat, l'effectivité des recours internes existants et, le cas échéant, mettre en place des recours effectifs afin d'éviter que des affaires répétitives ne soient portées devant la Cour ;

III. de porter une attention particulière, dans le cadre des points I et II ci-dessus, à l'existence de recours effectifs en cas d'allégation défendable de durée excessive des procédures juridictionnelles (...) »

83. La partie pertinente de l'annexe à la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres est ainsi libellée :

« (...) 13. Après qu'un arrêt de la Cour qui révèle des défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'Etat (« arrêt pilote ») a été rendu et que de nombreuses requêtes concernant le même problème (« affaires répétitives ») sont pendantes ou susceptibles d'être introduites devant la Cour, l'Etat défendeur devrait s'assurer que les requérants potentiels disposent d'un recours effectif leur permettant de s'adresser à une autorité nationale compétente, recours qui pourrait être également utilisé par les requérants actuels. Un tel recours rapide et efficace leur permettrait d'obtenir réparation déjà au niveau interne, conformément au principe de subsidiarité du système de la Convention.

14. La mise en place d'un tel recours interne pourrait également contribuer de manière significative à réduire la charge de travail de la Cour. Bien que l'exécution rapide de l'arrêt pilote reste essentielle pour résoudre le problème structurel et prévenir ainsi de futures requêtes sur la même question, il peut exister une catégorie de personnes qui ont déjà été affectées par ce problème avant la résolution de ce dernier. Pour ces personnes, l'existence d'un recours visant à garantir une réparation au niveau interne permettrait à la Cour de les inviter à utiliser le nouveau recours et, le cas échéant, de déclarer leurs requêtes irrecevables.

15. Plusieurs options pour y parvenir sont possibles selon, entre autres, la nature du problème structurel en question et que la personne touchée par ce problème ait déjà introduit ou non une requête devant la Cour.

16. En particulier, à la suite d'un arrêt pilote ayant relevé un problème structurel spécifique, une approche ad hoc pourrait par exemple être adoptée, par laquelle l'Etat concerné examinerait l'opportunité de mettre en place un recours spécifique ou d'élargir un recours existant par voie législative ou jurisprudentielle.

17. Lors de cet examen au cas par cas, les Etats pourraient envisager, si cela s'avère opportun, la réouverture des procédures similaires à celles d'une affaire « pilote » ayant établi une violation de la Convention, afin d'épargner à la Cour d'avoir à traiter ces affaires et de fournir, le cas échéant, un redressement plus rapide à la personne concernée. A cet égard, les critères énumérés dans la Recommandation Rec(2000)2 du Comité des Ministres pourraient servir de source d'inspiration.

18. Lorsque de tels recours spécifiques ont été mis en place à la suite d'un arrêt pilote, les gouvernements devraient en informer rapidement la Cour, afin qu'elle puisse en tenir compte dans le traitement des affaires répétitives.

19. Toutefois, il ne sera pas nécessaire ou approprié de créer de nouveaux recours pour toute affaire dans laquelle un arrêt de la Cour a identifié un problème structurel ou de leur accorder un certain effet rétroactif. Dans certains cas, il peut être préférable de laisser à la Cour le soin d'examiner ces affaires, afin notamment d'éviter d'imposer au requérant la charge supplémentaire de devoir épuiser à nouveau des recours internes qui, de plus, ne pourraient voir le jour qu'après l'adoption de changements législatifs (...) »

84. Le 2 mars 2010, lors de leur 1078^e réunion, les Délégués des Ministres, qui surveillent l'exécution des arrêts de la Cour, ont rappelé à propos des affaires *Străin, Viașu* et de plus d'une centaine d'autres affaires roumaines de ce type que les questions qui y étaient soulevées avaient trait à un important problème systémique lié notamment à l'absence de restitution ou d'indemnisation de biens nationalisés puis ultérieurement revendus par l'Etat à des tiers. Ils ont pris acte d'un plan d'action présenté le 25 février 2010 par les autorités roumaines, qu'ils ont invitées à soumettre un calendrier prévisionnel pour l'adoption des mesures envisagées.

E. Droit comparé en matière de restitution ou d'indemnisation pour les biens nationalisés avant 1989 en Europe centrale et orientale

85. Dans les années qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, les régimes communistes de nombreux pays d'Europe centrale et orientale nationalisèrent et exproprièrent massivement les immeubles ainsi que les structures industrielles, bancaires, commerciales et, à l'exception de la Pologne, agricoles.

86. Au début des années 1990, des mesures de restitution furent adoptées dans beaucoup de ces pays, dont les situations politique et juridique étaient différentes. Les modalités et l'étendue des restitutions différaient et l'on a observé une grande diversité dans les formes d'indemnisation définies par les Etats.

87. Certains Etats n'ont pas adopté de mesures législatives concernant la restitution ou l'indemnisation des biens nationalisés ou confisqués (Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine et Géorgie).

88. La législation polonaise ne prévoit pas la restitution ou l'indemnisation générale des biens confisqués ou nationalisés. La seule exception concerne la région du Boug et se limite à prévoir un droit à indemnisation. Ce droit peut se concrétiser, au choix du créancier : par déduction de la valeur indexée des biens délaissés du prix de biens publics acquis moyennant une procédure d'appel d'offres, ou par le versement d'une indemnité pécuniaire provenant du fonds d'indemnisation. Le montant de l'indemnisation pouvant être versée au créancier est plafonné par la loi à 20 % de la valeur actuelle des biens perdus dans la région du Boug.

89. La législation hongroise sur la compensation partielle des dommages causés par l'Etat aux biens des citoyens prévoit une indemnisation

sous forme d'une somme d'argent ou de coupons de compensation. La loi définit aussi un plafond.

90. La majorité des pays concernés limitent le droit à restitution ou à indemnisation à certaines catégories de biens ou de personnes. Certains Etats fixent dans leur législation des délais, parfois très courts, pour présenter les demandes.

91. Certains pays (Albanie, Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine et Lituanie) prévoient diverses formes de restitution et/ou d'indemnisation par des lois dites « de restitution ». D'autres ont inclus la question de la restitution des biens dans des lois de réhabilitation (Allemagne, Moldova, République tchèque, Russie, Slovaquie et Ukraine). Enfin, la question est également traitée dans des lois sur la propriété (Allemagne, Bulgarie, Estonie, République tchèque et Slovaquie).

92. Dans tous les cas, la restitution n'est pas un droit absolu et peut être soumise à de nombreuses conditions ou limitations. Il en va de même pour le droit à une indemnisation.

1. Les conditions ratione personae

93. La restitution des biens confisqués ou nationalisés ou une indemnisation peut concerner soit les anciens propriétaires soit leurs successeurs (héritiers légaux en Albanie). Certaines législations, comme celles de l'Estonie, de la Lituanie, de la Moldova, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovaquie, exigent des demandeurs la qualité de citoyen au moment de la confiscation ou de la demande de restitution, et parfois même des deux. De plus, le droit de la Slovaquie et de l'Estonie posait comme condition que le demandeur ait eu sa résidence permanente dans le pays concerné au moment de l'entrée en vigueur de la loi et de la demande de restitution ou d'indemnisation. Pour les systèmes qui prévoient la procédure de réhabilitation, seules les personnes réhabilitées conformément à la loi peuvent exiger la restitution de leurs biens. C'est le cas en Allemagne, Moldova, République tchèque, Russie, Slovaquie et Ukraine, pays où le droit à la restitution ou à une indemnisation découle, entièrement ou partiellement, de la réhabilitation des victimes de la répression politique.

2. Les catégories de biens exclus de la restitution

94. Certaines législations excluent plusieurs catégories de biens de la restitution ou de l'indemnisation.

95. Dans certains Etats sont exclus les terres et les bâtiments dont le caractère a été altéré (Allemagne), dans d'autres les biens qui ont perdu leur caractère d'origine (Estonie) ou encore les biens qui ont disparu ou qui ont été détruits, ainsi que les biens qui ont été privatisés (Moldova, Russie et Ukraine).

96. Par ailleurs, en Estonie, les objets militaires, les biens culturels ou sociaux ou les objets sous la protection de l'Etat, ainsi que les bâtiments administratifs des autorités étatiques ou locales ne peuvent pas être restitués. Selon la législation de la Moldova, les terres, les forêts, les plantations pluri-annuelles ou les biens qui ont été confisqués pour des raisons sans aucune relation avec la répression politique sont également exclus de la restitution.

97. En Russie et en Ukraine les biens qui ont été nationalisés conformément à la législation en vigueur à l'époque sont exclus de la restitution ou de l'indemnisation.

98. En Lituanie, la restitution est possible uniquement pour les immeubles d'habitation. En Serbie, la loi ne prévoit que la restitution partielle des terres agricoles. Enfin, en République tchèque et en Bulgarie les lois de restitution spécifient les biens qui en relèvent.

3. Les limitations temporelles

99. Certaines législations imposent des limitations temporelles à l'introduction d'une demande de restitution ou d'indemnisation. C'est le cas de l'Albanie et de l'Estonie (où les anciens propriétaires ont bénéficié de moins d'un an pour déposer leur demande), de l'ex-République yougoslave de Macédoine, de la République tchèque et de la Slovaquie (une année à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi portant sur la réhabilitation).

100. D'autres législations limitent la restitution ou l'indemnisation aux biens nationalisés ou confisqués pendant une certaine période. A titre d'exemple, la législation allemande limite l'indemnisation aux biens nationalisés après 1949, mais elle prévoit une indemnité pour des biens nationalisés entre 1945 et 1949 dans la zone d'occupation soviétique.

4. Les formes de compensation et leurs limitations

101. Plusieurs pays ont choisi une indemnisation sous forme d'un bien équivalent, de même nature que le bien nationalisé ou confisqué (Albanie, Allemagne, Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine et Monténégro).

102. Lorsque l'échange est impossible, les législations prévoient la faculté de rendre un bien d'une autre nature, une somme d'argent, des bons de compensation (Bulgarie et Hongrie), des titres ou des obligations d'Etat (ex-République yougoslave de Macédoine, Slovaquie) ou des parts sociales dans une entreprise publique (Albanie et Bulgarie).

103. Le calcul du montant de l'indemnité versée se fonde principalement sur la valeur marchande du bien au moment de la décision de restitution ou d'indemnisation (Albanie, Lituanie, Moldova, Monténégro, Pologne et Serbie), ou au moment de la confiscation (ex-République yougoslave de Macédoine) ou encore telle que fixée par une loi.

104. Certains pays ajoutent d'autres considérations à celle du prix du marché. Si le dédommagement consiste en parts sociales, le montant est égal à la valeur du bien au moment de la décision, ou à la valeur du bien public privatisé (Albanie).

105. D'autres facteurs peuvent également intervenir dans la fixation du montant de l'indemnité. Par exemple, en Allemagne on tient compte de la valeur du bien avant l'expropriation, qui sera multipliée par un coefficient prévu par la loi.

106. Certaines législations fixent des plafonds pour l'indemnité (Allemagne, Russie, Ukraine) ou des versements échelonnés (Moldova).

5. Les autorités compétentes pour décider de la restitution ou de l'indemnisation

107. Les autorités chargées de statuer sur la restitution ou l'indemnisation peuvent être soit de nature judiciaire soit de nature administrative. Parmi les plus fréquentes figurent des commissions spéciales de restitution et d'indemnisation (Albanie, Bulgarie, Moldova, Monténégro), des organes administratifs (Lituanie), les ministères des Finances ou de la Justice, et même des tribunaux (République tchèque). Dans tous les Etats, les décisions des organes administratifs peuvent être contestées devant les tribunaux administratifs ou civils.

EN DROIT

I. SUR LA JONCTION DES REQUÊTES

108. La Cour considère d'abord que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu, en application de l'article 42 § 1 de son règlement, de joindre les requêtes enregistrées sous les n^{os} 30767/05 et 33800/06, les faits à l'origine des deux affaires présentant des points communs. Le cadre législatif et les pratiques administratives étant similaires, la Cour estime que la jonction des deux requêtes permet de mieux les analyser.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

109. Les deux premières requérantes, M^{mes} Atanasiu et Poenaru, allèguent que le rejet de leur action en revendication de l'appartement n^o 1 et en annulation du contrat de vente de celui-ci a enfreint leur droit d'accès à un tribunal. La troisième requérante, M^{me} Solon, soutient que la durée de

la procédure de restitution a été excessive. Elles invoquent toutes trois l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

110. La Cour note d'emblée que le grief principal de M^{me} Solon concerne l'absence d'efficacité du mécanisme d'indemnisation, qui aurait de surcroît contribué à allonger la procédure d'indemnisation. La question de la durée de la procédure étant sous-jacente à celle de l'efficacité du mécanisme d'indemnisation, la Cour se penchera sur ce grief sous l'angle du droit au respect des biens (paragraphe 150-194 ci-dessous).

A. Sur la recevabilité

111. La Cour constate que le grief tiré par M^{mes} Atanasiu et Poenaru de l'article 6 § 1 de la Convention et concernant le prétendu défaut d'accès à un tribunal n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Les requérantes

112. M^{mes} Atanasiu et Poenaru considèrent qu'en refusant d'examiner leur action en revendication de l'appartement litigieux au motif qu'elles devaient préalablement suivre la procédure administrative prévue à cet effet par la loi n° 10/2001, les juridictions internes ont méconnu leur droit d'accès à un tribunal. Elles ajoutent qu'afin d'obtenir la restitution de l'appartement, elles ont usé de toutes les voies de recours offertes par le droit interne, à savoir l'action en revendication et les procédures administratives instaurées par les lois n°s 112/1995 et 10/2001, sans jamais obtenir de décision sur le fond.

b) Le Gouvernement

113. Le Gouvernement soutient que le rejet de l'action de M^{mes} Atanasiu et Poenaru n'a pas porté atteinte au droit d'accès des intéressées à un tribunal, mais qu'il a été motivé par le souci des juridictions internes de préserver la cohérence des procédures de restitution instaurées par la loi n° 10/2001. Il estime que, de toute manière, les requérantes pouvaient

pleinement jouir du droit d'accès à un tribunal dans le cadre des voies de recours mises à leur disposition par la loi n° 10/2001.

2. *Appréciation de la Cour*

114. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 garantit à toute personne le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Il consacre de la sorte le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect.

115. Le droit d'accès aux tribunaux, reconnu par l'article 6 § 1 de la Convention, n'est pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises car il commande de par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle doit se convaincre que les limitations mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

116. A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs. La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, §§ 43-45, CEDH 2001-VIII).

117. En ce qui concerne M^{mes} Atanasiu et Poenaru, la Cour constate qu'elles ont exercé un recours fondé sur les dispositions de la loi n° 10/2001, mais que l'arrêt définitif du 18 avril 2005 condamnant la mairie à leur répondre n'a jamais été exécuté, alors que leur demande remontait à 2001. Dès lors, la Cour ne peut accepter l'argument du Gouvernement consistant à dire que les requérantes ont pu pleinement bénéficier du droit d'accès à un tribunal dans le cadre des voies de recours prévues par les lois spéciales de réparation.

118. S'agissant de l'action en revendication fondée sur les dispositions civiles de droit commun, la Cour estime que son rejet motivé par la nécessité d'assurer l'application cohérente des lois de réparation ne révèle pas par lui-même un problème sous l'angle du droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, à condition que la procédure prévue par la loi n° 10/2001 apparaisse comme une voie de droit effective (*Faimblat*, précité, § 33).

119. Or il ressort de la pratique nationale qu'à l'époque des faits les autorités compétentes manquaient de manière récurrente à l'obligation qui leur était faite de répondre aux demandes de restitution ou d'indemnisation

dans le délai légal de soixante jours. Le problème systémique qui a entravé le fonctionnement de la procédure instituée par la loi n° 10/2001 a mis les personnes intéressées dans l'impossibilité de soumettre les décisions administratives au contrôle juridictionnel prévu par la loi.

120. Quant à la possibilité de sanctionner le retard des autorités administratives dans l'examen des demandes, la Cour note que, par un arrêt du 19 mars 2007, l'Assemblée plénière de la Haute Cour de cassation et de justice a décidé qu'en l'absence de réponse de la part des autorités administratives dans le délai légal, les juridictions étaient habilitées à statuer à leur place sur le fond des demandes et à ordonner, le cas échéant, la restitution des biens. Ce recours est devenu effectif le 12 novembre 2007, à la date de sa publication au Journal officiel (*Faimblat*, précité, § 42).

121. A la lumière des considérations qui précèdent, la Cour conclut qu'avant que le recours introduit par l'arrêt du 19 mars 2007 de l'Assemblée plénière de la Haute Cour de cassation et de justice ne devienne effectif, M^{mes} Atanasiu et Poenaru se sont trouvées dans l'impossibilité de réclamer devant les tribunaux internes la restitution de l'appartement litigieux.

122. La Cour admet que, dans le contexte complexe et socialement sensible s'accompagnant des lourdes conséquences économiques que représentaient la transition de la Roumanie à un régime démocratique et la réparation des injustices du passé, la mise en place du cadre législatif ait pu rencontrer des difficultés et accuser des retards (voir, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 162, CEDH 2004-V).

123. Cependant, le manque de réponse des autorités administratives aux demandes de restitution introduites en vertu des lois n°s 112/1995 et 10/2001, auquel s'ajoute l'absence pendant la période susmentionnée d'une voie de recours, a fait subir à M^{mes} Atanasiu et Poenaru une charge disproportionnée, portant ainsi atteinte à la substance même de leur droit d'accès à un tribunal.

124. Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à l'égard de M^{mes} Atanasiu et Poenaru.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

125. Les requérantes estiment que l'impossibilité dans laquelle elles se trouvent d'obtenir la restitution de leurs biens immeubles nationalisés ou d'être indemnisées constitue une atteinte au droit au respect des biens, tel que reconnu par l'article 1 du Protocole n° 1 en ces termes :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur l'exception préliminaire tirée de l'incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention du grief soulevé par M^{mes} Atanasiu et Poenaru

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

126. Le Gouvernement soutient que M^{mes} Atanasiu et Poenaru n'ont pas un « bien », au sens défini par la jurisprudence de la Cour.

127. S'agissant du droit à obtenir la restitution des immeubles nationalisés ou à être indemnisés en vertu de la législation interne, le Gouvernement souligne que les lois de réparation n'ont pas automatiquement rétabli le droit de propriété des anciens propriétaires sur les immeubles nationalisés.

128. Il soutient que ni la constatation de l'illégalité de la nationalisation d'un immeuble ni le dépôt d'une demande de restitution ou d'indemnisation ne sont suffisants pour faire conclure à l'existence d'une créance appelant la protection de l'article 1 du Protocole n° 1. A ce titre, il expose que le droit à être indemnisé est subordonné au respect des exigences procédurales et matérielles énoncées par les lois de réparation et, en particulier, par la loi n° 10/2001.

129. Or, selon le Gouvernement, l'examen de la conformité des demandes avec les exigences susmentionnées est l'attribut exclusif des autorités compétentes administratives et juridictionnelles. Plus particulièrement, le Gouvernement considère que la reconnaissance d'une créance irrévocable et suffisamment établie en droit interne n'intervient qu'à l'issue du contrôle de légalité exercé par le préfet sur les décisions des autorités locales qui ont examiné en premier ressort les demandes de réparation introduites en vertu de la loi n° 10/2001.

130. Exposant qu'à aucun moment les autorités administratives ou les tribunaux internes n'ont reconnu à M^{mes} Atanasiu et Poenaru un droit à la restitution de l'appartement litigieux ou à une indemnisation, le Gouvernement conclut que ces requérantes n'étaient titulaires ni d'un bien ni d'une créance envers l'Etat en vertu de laquelle elles auraient pu prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un bien.

b) Les requérantes

131. M^{mes} Atanasiu et Poenaru combattent la thèse du Gouvernement.

132. Elles considèrent que, dans les circonstances spécifiques de la législation roumaine concernant la restitution des immeubles nationalisés, l'existence d'un « bien », au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, découle de la réunion de trois éléments : l'entrée en vigueur de la loi n° 10/2001, la volonté de la personne intéressée d'en bénéficier, exprimée par le dépôt d'une demande administrative, et l'absence de réponse de l'autorité administrative dans le délai légal.

133. Quant à leur situation particulière, M^{mes} Atanasiu et Poenaru rappellent que de nombreuses décisions définitives ont conclu à l'illégalité de la nationalisation de l'ensemble de l'immeuble et ont ordonné la restitution des autres appartements. Dès lors, elles estiment que le constat de l'illégalité de la nationalisation vaut aussi pour l'appartement n° 1. Elles soutiennent qu'à présent elles disposent d'un bien actuel ou, pour le moins, d'une « espérance légitime » d'obtenir sa restitution ou un dédommagement.

2. Appréciation de la Cour**a) Principes découlant de la jurisprudence de la Cour**

134. La Cour rappelle qu'un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. La notion de « biens » peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles un requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (*Gratzinger et Gratzingerova c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 39794/98, § 69, CEDH 2002-VII).

135. La Cour rappelle également que l'article 1 du Protocole n° 1 ne peut être interprété comme faisant peser sur les Etats contractants une obligation générale de restituer les biens leur ayant été transférés avant qu'ils ne ratifient la Convention (*Jantner c. Slovaquie*, n° 39050/97, § 34, 4 mars 2003).

136. En revanche, lorsqu'un Etat contractant, après avoir ratifié la Convention, y compris le Protocole n° 1, adopte une législation prévoyant la restitution totale ou partielle de biens confisqués en vertu d'un régime antérieur, semblable législation peut être considérée comme engendrant un nouveau droit de propriété protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 dans le chef des personnes satisfaisant aux conditions de restitution (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX).

137. Si l'intérêt patrimonial concerné est de l'ordre de la créance, il ne peut être considéré comme une « valeur patrimoniale » que lorsqu'il a

une base suffisante en droit interne, par exemple lorsqu'il est confirmé par une jurisprudence bien établie des tribunaux (*Kopecký*, précité, § 52).

b) Application des principes susmentionnés

138. La Cour constate que les parties ont des points de vue divergents quant à l'interprétation des dispositions des lois de réparation et particulièrement quant au moment à partir duquel la personne qui s'est prévaluée de ces lois devient titulaire d'un droit à la restitution du bien ou à une indemnisation.

139. La Cour n'estime pas nécessaire de trancher cette controverse, qui relève de la théorie et de la pratique internes.

140. En effet, il lui suffit de constater, au vu de la portée autonome de la notion de « biens » et des critères retenus dans la jurisprudence de la Cour, que l'existence d'un « bien actuel » dans le patrimoine d'une personne ne fait aucun doute si, par un jugement définitif et exécutoire, les juridictions ont reconnu à celle-ci la qualité de propriétaire et si, dans le dispositif du jugement, elles ont expressément ordonné la restitution du bien. Dans ce contexte, le refus de l'administration de se plier à ce jugement constitue une ingérence dans le droit au respect des biens, qui relève de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Păduraru*, précité, §§ 65 et 75).

141. La Cour constate que, depuis l'entrée en vigueur des lois n°s 1/2000 et 10/2001 et surtout de la loi n° 247/2005, le droit interne prévoit un mécanisme devant aboutir soit à la restitution du bien soit à l'octroi d'une indemnisation.

142. En conséquence, la Cour estime que la transformation en une « valeur patrimoniale », au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, de l'intérêt patrimonial qui résulte du simple constat de l'illégalité de la nationalisation est subordonnée à la réunion par l'intéressé des exigences légales dans le cadre des procédures prévues par les lois de réparation et à l'épuisement des voies de recours prévues par ces lois.

143. En l'espèce, la Cour note qu'aucune juridiction ou autorité administrative interne n'a reconnu à M^{mes} Atanasiu et Poenaru de manière définitive un droit à se voir restituer l'appartement litigieux. Les jugements invoqués par les requérantes (paragraphe 19 ci-dessus), bien qu'ils constatent tous que la nationalisation de l'ensemble de l'immeuble était illégale, ne constituent pas un titre exécutoire pour la restitution de cet appartement.

144. Il s'ensuit que cet appartement ne représente pas un « bien actuel », au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, dont les requérantes pourraient se prévaloir.

145. Néanmoins, si le constat judiciaire de la nationalisation abusive de l'immeuble n'entraîne pas automatiquement un droit à la restitution du bien, la Cour note qu'il ouvre droit à une indemnisation dès lors qu'il ressort des

décisions des tribunaux internes passées en force de chose jugée que les conditions légales requises pour bénéficier des mesures de réparation, à savoir la nationalisation illégale du bien et la preuve de la qualité d'héritier de l'ancien propriétaire, étaient réunies. La Cour attache également de l'importance au fait que la mairie de Bucarest refuse toujours de se conformer à l'arrêt définitif de la Haute cour de cassation et de justice du 18 avril 2005, sans fournir de justification valable.

146. Partant, il convient de conclure que, nonobstant le défaut de la mairie de rendre jusqu'à présent une décision, les requérantes sont, pour le moins, les bénéficiaires d'un droit à être indemnisées. Au vu des décisions judiciaires internes, qui représentent, au sens des précédents arrêts de la Cour, « une jurisprudence bien établie des tribunaux », cette créance constitue un « intérêt patrimonial » suffisamment établi en droit interne et relevant de la notion de « biens » couverte par l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Kopecký*, précité, § 52).

147. Il s'ensuit que l'exception du Gouvernement ne saurait être retenue.

148. Enfin, la Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur la recevabilité du grief soulevé par M^{me} Solon

149. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

C. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

150. Le Gouvernement expose que les requérantes ont fait usage de la possibilité de s'adresser aux autorités administratives afin de se voir accorder un dédommagement en vertu de la loi n° 10/2001, telle que modifiée par la loi n° 247/2005.

151. Selon le Gouvernement, le mécanisme mis en place par cette dernière loi et portant sur la création du fonds *Proprietatea* est de nature à offrir aux ayants droit des dédommagements à hauteur de la valeur marchande des biens. Selon les dernières modifications de la loi n° 247/2005, une partie de l'indemnisation pourrait être versée en liquide,

si la créance ne dépasse pas 500 000 RON. Le Gouvernement argüe qu'un certain retard dans le paiement est inévitable, étant donné la complexité du processus d'indemnisation.

152. S'agissant des progrès qui ont été réalisés pour que le fonds *Proprietatea* devienne fonctionnel, le Gouvernement indique, dans ses observations écrites du 24 avril 2009, que la procédure d'évaluation des actifs du fonds touche quasiment à son terme, tout comme la procédure de sélection de l'administrateur du fonds.

153. Dans ses observations présentées lors de l'audience, le Gouvernement indique que depuis 2007, le fonds *Proprietatea* verse des dividendes à ses actionnaires. Par ailleurs, le 9 septembre 2010, le Gouvernement a précisé que les actionnaires du fonds *Proprietatea* ont décidé la distribution des dividendes pour la période 2008/2009 et que l'administrateur du fonds a été mandaté pour faire les démarches nécessaires en vue de la cotation des actions en bourse avant le 22 décembre 2010.

154. Le Gouvernement fait référence au plan d'action soumis au Comité des Ministres le 25 février 2010 et devant permettre d'identifier les meilleures solutions pour rendre plus efficace le processus de restitution. Parmi les solutions envisagées figurent la création d'une commission interministérielle, la modification de la législation pertinente et l'organisation d'entretiens avec des associations et la société civile.

155. S'appuyant sur les statistiques fournies, le Gouvernement montre que les demandes d'indemnisation sont nombreuses (paragraphe 77 ci-dessus) et que le montant global des indemnisations approuvées représente une charge budgétaire importante.

156. S'agissant de l'affaire *Solon*, le Gouvernement considère que par suite de la contestation dirigée contre la décision administrative, le droit de la requérante à se voir dédommagée n'a pu être validé que le 30 mars 2006 (paragraphe 37 ci-dessus) ; il soutient par ailleurs que la période qui s'est écoulée jusqu'à la décision administrative prise par l'Université de Craiova le 24 mars 2009 n'a pas été excessive.

157. En outre, le Gouvernement plaide que l'effectivité du mécanisme d'indemnisation par le biais du fonds *Proprietatea* n'entre pas en ligne de compte dans l'affaire *Solon*, compte tenu du montant de l'indemnisation, qui ne dépasserait pas le plafond de 500 000 RON.

b) Les requérantes

158. Les requérantes soutiennent que l'absence de restitution ou d'indemnisation à ce jour est de nature à enfreindre le droit au respect de leurs biens. Elles estiment que le mécanisme d'indemnisation mis en place par la législation interne n'est pas efficace.

i. Les arguments de M^{mes} Atanasiu et Poenaru

159. Les requérantes insistent sur la complexité des lois de restitution et sur les incohérences législatives et jurisprudentielles qui seraient la conséquence des innombrables changements intervenus durant une période de presque vingt ans.

160. Elles allèguent une double violation de l'article 1 du Protocole n° 1. D'une part, elles estiment qu'il y a eu violation substantielle de cette disposition en raison de la vente illégale et de mauvaise foi de l'appartement n° 1, alors que l'Etat était au courant de la demande de restitution introduite par le propriétaire légitime. D'autre part, elles soutiennent qu'il y a eu violation procédurale du droit au respect des biens dès lors que l'ensemble des procédures administratives et judiciaires utilisées pour récupérer le bien se sont révélées inefficaces en raison des défaillances du mécanisme de restitution et d'indemnisation mis en place par l'Etat.

ii. Les arguments de M^{me} Solon

161. La requérante insiste sur l'absence totale d'indemnisation. Selon elle, le Gouvernement n'a démontré l'existence d'aucune circonstance exceptionnelle de nature à justifier le retard dans la mise en place des lois de réparation. Elle déclare que le fonds *Proprietatea* ne fonctionne toujours pas d'une manière propre à aboutir à l'octroi effectif d'une indemnité. Elle estime que cette situation est uniquement imputable à l'Etat qui tarde injustement à prendre les mesures légales et administratives nécessaires pour rendre effective et rapide la réalisation du droit à la restitution ou à l'indemnisation.

*2. Appréciation de la Cour***a) Les principes généraux découlant de la jurisprudence de la Cour**

162. La Cour estime nécessaire de rappeler tout d'abord les principes qui se dégagent de sa jurisprudence en la matière.

163. La privation d'un droit de propriété ou d'un autre droit réel constitue en principe un acte instantané et ne crée pas une situation continue de « privation d'un droit » (*Malhous c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 33071/96, CEDH 2000-XII).

164. De même que l'article 1 du Protocole n° 1 ne garantit pas un droit à acquérir des biens, il n'impose aux Etats contractants aucune restriction à leur liberté de déterminer le champ d'application des législations qu'ils peuvent adopter en matière de restitution de biens et de choisir les conditions auxquelles ils acceptent de restituer des droits de propriété aux personnes dépossédées (*Van der Mussele c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 48, série A n° 70 ; *Slivenko c. Lettonie* (déc.) [GC], n° 48321/99, § 121, CEDH 2002-II, et *Jantner*, précité, § 34).

165. En revanche, l'article 1 du Protocole n° 1 exige qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 79, CEDH 2000-XII, et *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II). Le principe de légalité présuppose également l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application (*Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, §§ 109-110, CEDH 2000-I).

166. En outre, toute ingérence dans la jouissance d'un droit ou d'une liberté reconnus par la Convention doit poursuivre un but légitime. De même, dans les affaires impliquant une obligation positive, il doit y avoir une justification légitime à l'inaction de l'Etat. Le principe du « juste équilibre » inhérent à l'article 1 du Protocole n° 1 lui-même suppose l'existence d'un intérêt général de la communauté. Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est « d'utilité publique ». Dans le mécanisme de protection créé par la Convention, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des mesures applicables dans le domaine de l'exercice du droit de propriété, y compris des mesures impliquant des privations et restitutions de biens. Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation, comme en d'autres domaines auxquels s'étendent les garanties de la Convention.

De plus, la notion d'« utilité publique » est ample par nature. En particulier, la décision d'adopter des lois portant privation de propriété ou prévoyant une indemnisation par des fonds publics pour des biens expropriés implique d'ordinaire l'examen de questions politiques, économiques et sociales. Estimant normal que le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale, la Cour a déclaré respecter la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (*James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 46, série A n° 98, *Ex-roi de Grèce et autres*, précité, § 87, et *Broniowski*, précité, § 149).

167. Tant une atteinte au respect des biens qu'une abstention d'agir doivent ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure appliquée par l'Etat, y compris les mesures privant une personne de sa propriété. Dans chaque affaire impliquant la violation alléguée de cette disposition, la Cour doit vérifier si, en raison de l'action ou de l'inaction de l'Etat, la personne concernée a dû supporter une charge disproportionnée et

excessive (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 73, série A n° 52).

168. Pour apprécier la conformité de la conduite de l'Etat à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour doit se livrer à un examen global des divers intérêts en jeu, en gardant à l'esprit que la Convention a pour but de sauvegarder des droits « concrets et effectifs ». Elle doit aller au-delà des apparences et rechercher la réalité de la situation litigieuse. Cette appréciation peut porter non seulement sur les modalités d'indemnisation applicables – si la situation s'apparente à une privation de propriété – mais également sur la conduite des parties, y compris les moyens employés par l'Etat et leur mise en œuvre. A cet égard, il faut souligner que l'incertitude – qu'elle soit législative, administrative, ou tenant aux pratiques appliquées par les autorités – est un facteur qu'il faut prendre en compte pour apprécier la conduite de l'Etat. En effet, lorsqu'une question d'intérêt général est en jeu, les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence (*Vasilescu c. Roumanie*, 22 mai 1998, § 51, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III).

b) Application des principes susmentionnés aux affaires concernant des mesures de réparation dans un contexte de réforme politique et économique

169. La Cour a établi que les principes susmentionnés valent aussi pour des modifications aussi fondamentales du système d'un pays que celles que représentent la transition d'un régime totalitaire à une forme démocratique de gouvernement et la réforme de la structure politique, juridique et économique de l'Etat, phénomènes qui entraînent inévitablement l'adoption de lois économiques et sociales à grande échelle (*Broniowski*, précité, § 149).

170. En matière de restitution de propriété, une législation de grande envergure, en particulier si elle exécute un programme de réforme économique et sociale, ne peut guère arriver à une justice intégrale face à la variété des situations dans lesquelles se trouvent les très nombreuses personnes concernées. Il revient d'abord aux autorités internes, notamment au Parlement, de peser les avantages et désavantages inhérents aux diverses solutions entre lesquelles choisir, tout en sachant qu'il s'agit là d'un choix politique (voir *James et autres*, précité, §§ 68-69, et, *mutatis mutandis*, *Olaru et autres c. Moldova*, n°s 476/07, 22539/05, 17911/08 et 13136/07, § 55, 28 juillet 2009).

171. La Cour a déjà reconnu que la mise en balance des droits en jeu et des gains et pertes des différentes personnes touchées par le processus de transformation de l'économie et du système juridique de l'Etat constitue un exercice d'une exceptionnelle difficulté.

172. En pareilles circonstances, les autorités nationales doivent bénéficier d'une ample marge d'appréciation non seulement pour choisir les

mesures visant à réglementer les rapports de propriété dans le pays, mais également pour prendre le temps nécessaire à leur mise en œuvre.

173. Néanmoins, cette marge, aussi considérable puisse-t-elle être, n'est pas illimitée et l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Etat, même dans le cadre de la réforme de l'Etat la plus complexe, ne saurait entraîner des conséquences incompatibles avec les normes fixées par la Convention (*Broniowski*, précité, § 182).

174. En vertu de l'article 1 du Protocole n° 1, l'Etat a le droit d'exproprier des biens – y compris tous droits à indemnisation consacrés par la loi – et de réduire, même notablement, les niveaux d'indemnisation par des moyens législatifs. Ce que requiert l'article 1 du Protocole n° 1, c'est que le montant de l'indemnisation accordée pour une privation de propriété opérée par l'Etat soit « raisonnablement en rapport » avec la valeur du bien. Une absence totale de compensation ne peut être jugée compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 que dans des cas exceptionnels (*Broniowski*, précité, § 186).

175. L'article 1 du Protocole n° 1 ne garantit pas un droit à une compensation intégrale en toutes circonstances, une compensation seulement partielle ne rendant pas la privation de propriété illégitime *eo ipso* dans tous les cas. En particulier, des objectifs légitimes « d'utilité publique » tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande (*James et autres*, précité, § 54 ; *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, § 120, série A n° 102, et *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, §§ 95 et suiv., CEDH 2006-V).

176. Ainsi, la Cour a explicitement admis dans les affaires *Broniowski* et *Wolkenberg* que la réforme radicale du système politique et économique de la Pologne ainsi que l'état de ses finances pouvaient justifier des limitations draconiennes à l'indemnisation des rapatriés d'outre-Boug (*Broniowski*, précité, § 183, et *Wolkenberg et autres c. Pologne* (déc.), n° 50003/99, § 63, CEDH 2007-XIV (extraits)).

177. De surcroît, il ressort clairement de sa jurisprudence que si la Cour a pu estimer que les lois de restitution mises en œuvre pour atténuer les conséquences d'atteintes massives aux droits de propriété, causées, par exemple, par les régimes communistes, poursuivaient un but légitime, elle a toutefois jugé nécessaire de faire en sorte que l'atténuation des anciennes atteintes ne crée pas de nouveaux torts disproportionnés (voir, par exemple, *Pincová et Pinc c. République tchèque*, n° 36548/97, § 58, CEDH 2002-VIII).

c) Application en l'espèce des principes susmentionnés

178. La Cour observe tout d'abord qu'en mettant en place une législation spéciale de restitution et d'indemnisation, l'Etat roumain a opté – à la différence d'autres Etats ayant subi un changement similaire de régime politique en 1989 (paragraphe 85-107 ci-dessus) – pour le principe du

dédommagement intégral pour les privations de propriété ayant eu lieu à l'époque du régime communiste. Ainsi, pour des privations de propriété subies il y a environ soixante ans, comme dans le cas des requérantes, la législation roumaine prévoit, à défaut de possibilité de restitution, l'octroi d'une indemnisation à hauteur de la valeur marchande que le bien nationalisé aurait aujourd'hui.

179. La Cour fait référence à la jurisprudence concernant les atteintes au droit au respect des biens des personnes ayant droit à une réparation pour des immeubles dont la restitution n'est plus possible (voir, notamment, *Străin*, précité ; *Matache et autres c. Roumanie*, n° 38113/02, 19 octobre 2006 ; *Viașu*, précité et *Katz*, précité).

180. Elle rappelle en particulier avoir estimé, dans l'affaire *Viașu* (arrêt précité, §§ 59-60), qu'une décision administrative de l'autorité locale compétente reconnaissant à l'intéressé un droit à réparation est suffisante pour créer un « intérêt patrimonial » protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 et que, par conséquent, la non-exécution d'une pareille décision constitue une ingérence au sens de la première phrase du premier alinéa de cet article (voir également *Marin et Gheorghe Rădulescu c. Roumanie*, n° 15851/06, §§ 20-22, 27 mai 2010).

181. De même, la non-exécution d'une décision administrative qui reconnaît un droit à une indemnisation dont elle fixe le montant constitue une ingérence au sens de la première phrase du premier alinéa de cet article (*Elias c. Roumanie*, n° 32800/02, § 21, 12 mai 2009).

182. A plus forte raison, la non-exécution d'une décision de justice qui reconnaît un droit à indemnisation, même si le montant n'a pas été établi, constitue une ingérence dans le droit de propriété au sens de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Deneș et autres c. Roumanie*, n° 25862/03, §§ 46-47, 3 mars 2009).

183. La Cour est arrivée à un constat de violation du droit de propriété du requérant dans l'affaire *Viașu*, compte tenu de l'inefficacité du système de restitution et notamment du retard dans la procédure de paiement de l'indemnité.

184. En particulier, la Cour a constaté qu'aucune garantie n'était offerte aux intéressés quant à la durée ou au résultat de la procédure devant la Commission centrale. Elle a observé en outre que le fonds *Proprietatea* ne fonctionnait pas d'une manière pouvant passer pour permettre l'octroi effectif d'une indemnité à tous les bénéficiaires des lois de réparation qui avaient fait le choix de recevoir des actions (voir, parmi d'autres, *Viașu*, §§ 71-72, et *Matache et autres*, § 42, précités). Ainsi, cette inaction de l'Etat n'était pas légitimement justifiée comme poursuivant un but d'intérêt public, en conformité avec les principes énoncés aux paragraphes 162-168 ci-dessus.

185. En l'espèce, la Cour note en ce qui concerne M^{mes} Atanasiu et Poenaru qu'en dépit du fait qu'elles aient obtenu, par plusieurs décisions de

justice définitives (paragraphe 19 ci-dessus), un constat d'illégalité de leur privation de propriété et que, par un arrêt définitif du 18 avril 2005, l'autorité administrative locale ait été condamnée à rendre une décision sur leur demande, ces décisions n'ont à ce jour pas été mises à exécution.

186. La Cour observe également en ce qui concerne M^{me} Solon qu'en dépit du fait qu'elle ait obtenu, le 30 mars 2006, une décision de justice définitive fixant le montant de l'indemnisation et qu'ensuite, le 24 mars 2009, une décision administrative ait confirmé ce droit, ces décisions n'ont pas été exécutées à ce jour.

187. Le Gouvernement invoque à titre principal le nombre important de demandes de dédommagement similaires à celles introduites par les requérantes, qui a conduit à l'alourdissement des procédures administratives, à la prolongation des délais de traitement et de paiement ainsi qu'à une importante charge budgétaire.

188. La Cour se trouve donc confrontée à des affaires lourdes d'une complexité politique, historique et factuelle tenant à un problème qui aurait dû être résolu par toutes les autorités ayant la pleine responsabilité de trouver une solution appropriée. Cette réalité doit guider la Cour dans son interprétation et son application de la Convention qui ne sauraient être ni statiques ni aveugles aux circonstances factuelles concrètes.

189. Les motifs d'ordre factuel avancés par le Gouvernement ne peuvent être mis en doute. Cependant, la Cour estime que ces constats n'ont pas été suffisamment associés à des mesures législatives et administratives propres à offrir à toutes les parties concernées par le processus de restitution une solution cohérente, prévisible et proportionnée aux buts d'intérêt public poursuivis.

190. S'agissant du plan d'action présenté par le Gouvernement, la Cour note qu'il n'a été soumis au Comité des Ministres qu'au début de l'année 2010. Bien qu'il envisage certaines solutions intéressantes, celles-ci ne s'accompagnent pas encore d'un calendrier d'adoption (paragraphe 154 ci-dessus).

191. Quant aux récents progrès enregistrés pour ce qui est du fonds *Proprietatea*, invoqués par le Gouvernement, la Cour observe qu'à l'heure actuelle, sur plus de 68 000 créanciers enregistrés auprès de la Commission centrale, seulement environ 3 500 ont vu leur créance transformée en actions de ce fonds, dont la transaction n'est toujours pas possible sur le marché boursier.

192. Après avoir examiné à la lumière des principes énoncés dans sa jurisprudence tous les éléments en sa possession, la Cour considère que le Gouvernement n'a exposé aucun fait ou argument de nature à justifier la mise en échec du droit des requérantes à un dédommagement.

193. Elle estime qu'en l'espèce, le fait que les requérantes n'aient pas encore perçu d'indemnisation et n'aient pas de certitude quant à la date à laquelle elles pourront la percevoir leur a imposé une charge

disproportionnée et excessive, incompatible avec le droit au respect de leurs biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

194. Partant, il y a eu en l'espèce violation de cette disposition.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 46 DE LA CONVENTION

195. Aux termes de cette disposition :

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

A. Arguments des parties et des tiers intervenants

1. Arguments des parties

196. Les requérantes soutiennent que bien que le processus d'adoption des mesures réparatrices au titre des privations de propriété subies avant 1989 ait commencé il y a vingt ans, il n'est toujours pas achevé. Elles notent à cet égard que la législation pertinente a été modifiée à de multiples reprises, ce qui a eu pour conséquence de rendre le processus de plus en plus compliqué.

197. Dès lors, elles estiment que le manque de réaction adéquate de la part des autorités nationales après les constats faits par la Cour dans les arrêts *Viașu*, *Katz* et *Faimblat* précités est de nature à porter atteinte au caractère subsidiaire du mécanisme de contrôle instauré par la Convention.

198. Le Gouvernement expose qu'une série de problèmes des plus sérieux a conduit au ralentissement du processus de restitution et d'indemnisation pour les biens nationalisés. Il souligne l'ampleur du phénomène des nationalisations sous le régime communiste ainsi que la variété des biens qui font l'objet des lois de restitution.

199. Il indique en outre être confronté à un grand nombre de demandes de restitution ou d'indemnisation émanant d'anciens propriétaires ou de leurs héritiers.

200. Il fait ensuite valoir qu'au grand nombre de demandes d'indemnisation s'ajoute l'exigence d'un dédommagement intégral posée par les lois en vigueur. Selon une évaluation approximative, le montant nécessaire pour payer ces indemnités s'élève à 21 milliards d'euros. Le Gouvernement précise à cet égard que le PIB de la Roumanie pour l'année 2009 a été de 120 milliards d'euros. Le montant des indemnisations effectivement payées serait à ce jour d'environ 84 millions d'euros.

201. Pour ce qui est de la possibilité prévue par la loi d'octroyer des biens ou des services à titre de compensation, le Gouvernement soutient qu'elle ne peut avoir qu'une application très restreinte en raison de la pénurie de biens et du caractère limité des réserves publiques de terrains appartenant aux communes.

202. Le Gouvernement signale également comme sources de difficulté pour la mise en place du mécanisme de restitution et d'indemnisation le manque d'informations cadastrales et le manque d'inventaire des biens de l'Etat.

203. Quant aux mesures à prendre sous l'angle de l'article 46 de la Convention, le Gouvernement admet qu'il importe de rendre le système de restitution plus efficace. A ce titre, il indique qu'en 2009 a été créé un groupe de travail regroupant des représentants de l'agent du Gouvernement, du Fonds *Proprietatea*, de l'ANRP et des ministères des Finances et de la Justice. Un plan d'action a en outre été présenté, le 25 février 2010, au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il comporte les points suivants :

- la création d'une commission interministérielle ayant pour objet d'identifier les meilleures solutions pour la finalisation du processus de restitution des propriétés ;
- la modification de la législation en matière de restitution des biens nationalisés dans le sens d'une simplification et dans le souci d'une plus grande efficacité. Les propositions les plus importantes concernent la fixation de délais pour toutes les étapes administratives de la procédure et la prévision de sanctions en cas de non-respect de ces délais, l'augmentation des surfaces des terrains qui pourraient être restitués et l'augmentation du personnel administratif impliqué dans les procédures de restitution ;
- l'approbation par le Parlement de l'ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 81/2007 sur l'accélération de la procédure d'octroi des indemnisations ;
- l'organisation d'entretiens avec les associations des anciens propriétaires et les représentants de la société civile.

204. Pour ce qui est d'une éventuelle réforme du niveau des compensations, le Gouvernement se dit conscient que la « solution polonaise » adoptée après l'arrêt *Broniowski* peut constituer une hypothèse de travail, tout en tenant compte du fait qu'une telle approche pourrait provoquer des mécontentements parmi les intéressés.

205. Enfin, le Gouvernement estime que, dans des situations comme celle de la Roumanie, qui concernent un dispositif législatif ayant de lourdes conséquences et dont l'impact économique sur l'ensemble du pays est considérable, les autorités nationales doivent bénéficier d'un large pouvoir discrétionnaire pour choisir les mesures visant à garantir le respect des droits patrimoniaux et elles doivent pouvoir prendre le temps nécessaire

à la mise en œuvre de celles-ci. En l'occurrence, il apparaît que l'Etat est devenu victime de ses propres bonnes intentions.

206. Le Gouvernement prie en conséquence la Cour de lui prêter assistance pour résoudre ce problème, en lui indiquant aussi clairement que possible les directions à suivre et en décidant de suspendre le traitement de toutes les affaires pendantes ayant un objet similaire afin de lui permettre de mettre en place des mesures appropriées.

2. Arguments des tiers intervenants

207. *Asociația pentru Proprietatea Privată* considère que le système de réparation instauré par l'Etat roumain pour les biens immeubles nationalisés avant 1989 présente des déficiences majeures tant au niveau législatif qu'aux niveaux judiciaire, administratif et budgétaire. Elle estime que les lois de « réparation » sont inutiles dans la mesure où le droit commun, à savoir l'action en revendication, a toujours offert des solutions plus simples et prévisibles.

208. L'association considère qu'une réduction du niveau des indemnisations ne peut pas se justifier par la prétendue insuffisance des ressources budgétaires et serait de nature à compromettre l'espérance légitime que la législation actuelle suscite chez les intéressés. De même, cette réduction porterait atteinte au principe de la non-rétroactivité de la loi et au principe de non-discrimination, étant donné que des milliers de personnes dont la situation est similaire à celle de personnes qui attendent encore d'être indemnisées ont été déjà indemnisées à hauteur de la valeur marchande des biens qui leur avaient appartenu.

209. L'association *ResRo Interessenvertretung Restitution in Rumänien*, qui présente des arguments pour la plupart similaires, expose en outre que le mécanisme d'indemnisation et de restitution actuel est très lent, ce qui le rend inefficace. De surcroît, elle soutient que les autorités administratives impliquées dans ce processus refusent de publier des rapports d'activité, de sorte que le processus manque de transparence.

B. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

210. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 46, les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs rendus par la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties, le Comité des Ministres étant chargé de surveiller l'exécution de ces arrêts. Il en découle notamment que, lorsque la Cour constate une violation, l'Etat défendeur a l'obligation juridique non seulement de verser aux intéressés les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41, mais aussi de choisir,

sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à intégrer dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences.

211. L'Etat défendeur demeure libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], n^{os} 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII, *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n^o 28957/95, § 120, CEDH 2002-VI, *Lukenda c. Slovénie*, n^o 23032/02, § 94, CEDH 2005-X, et *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], n^{os} 30562/04 et 30566/04, § 134, 4 décembre 2008).

212. En décidant que telle ou telle affaire doit être traitée selon la « procédure d'arrêt pilote », la Cour cherche à faciliter la résolution la plus rapide et la plus effective possible d'un dysfonctionnement affectant la protection du droit conventionnel en cause dans l'ordre juridique interne. L'un des facteurs pris en compte par elle lorsqu'elle a conçu et mis en place cette procédure est la menace grandissante que font peser sur le système de la Convention les quantités importantes d'affaires répétitives, dont certains groupes résultent d'un même problème structurel ou systémique.

213. La procédure d'arrêt pilote a avant tout pour vocation d'aider les Etats contractants à remplir le rôle qui est le leur dans le système de la Convention en résolvant ce genre de problèmes au niveau national, reconnaissant ainsi aux personnes concernées les droits et libertés définis dans la Convention, comme le veut l'article 1, en leur offrant un redressement plus rapide tout en allégeant la charge de la Cour (*Broniowski c. Pologne* (règlement amiable) [GC], n^o 31443/96, § 35, CEDH 2005-IX, et *Hutten-Czapska c. Pologne* [GC], n^o 35014/97, §§ 231-234, CEDH 2006-VIII).

214. La procédure d'arrêt pilote implique que l'appréciation par la Cour de la situation dénoncée dans une telle affaire s'étend nécessairement au-delà des seuls intérêts du requérant dont il s'agit. Elle commande à la Cour d'identifier, autant que possible, les causes du problème structurel et d'examiner l'affaire sous l'angle des mesures générales devant être prises dans l'intérêt des autres personnes potentiellement touchées (*Wolkenberg et autres*, précité, § 35, et, *mutatis mutandis*, *Olaru et autres*, précité, § 54).

2. Application des principes susmentionnés dans la présente affaire

a) Application de la procédure d'arrêt pilote en l'espèce

215. La Cour note qu'à la différence des affaires *Broniowski* et *Hutten-Czapska*, précitées, dans lesquelles la défaillance dans l'ordre juridique interne a été identifiée pour la première fois, la Cour se

prononce dans les présentes affaires après plusieurs arrêts qui ont déjà conclu à la violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 en raison des défaillances du système roumain d'indemnisation ou de restitution (voir, dans le même sens, *Bourdov c. Russie* (n° 2), n° 33509/04, §§ 129, CEDH 2009-..., *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, n° 40450/04, § 83, CEDH 2009-... (extraits)).

216. La Cour constate qu'il ressort des présentes affaires que l'inefficacité du mécanisme d'indemnisation ou de restitution continue à être un problème récurrent et à grande échelle en Roumanie. Cette situation perdure malgré l'adoption des arrêts *Viașu*, *Faimblat* et *Katz*, précités, dans lesquels la Cour a indiqué au Gouvernement que des mesures générales s'imposaient pour permettre la réalisation effective et rapide du droit à restitution.

217. Depuis ces arrêts, le nombre des constats de violation de la Convention à ce titre n'a cessé de croître et plusieurs centaines d'autres requêtes similaires sont pendantes devant la Cour. Elles pourraient donner lieu à l'avenir à de nouveaux arrêts concluant à la violation de la Convention. C'est là non seulement un facteur aggravant quant à la responsabilité de l'Etat au regard de la Convention à raison d'une situation passée ou actuelle, mais également une menace pour l'effectivité à l'avenir du dispositif de contrôle mis en place par la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Bourdov* (n° 2), précité, §§ 129-130, et *Yuriy Nikolayevich Ivanov*, précité, § 86).

218. Au regard de cette situation, la Cour estime que les présentes affaires se prêtent à l'application de la procédure de l'arrêt pilote telle que définie dans les arrêts *Broniowski*, *Hutten-Czapska*, précités, ainsi que dans les arrêts *Bourdov* (n° 2), précité, §§ 129-130, *Yuriy Nikolayevich Ivanov*, précité, § 81, et *Olaru et autres*, précité, § 59).

b) Existence d'une pratique incompatible avec la Convention

219. Les arrêts déjà rendus permettent d'identifier certaines causes des dysfonctionnements de la législation et de la pratique administrative qui, ajoutées aux difficultés exposées par le Gouvernement, ont touché, et peuvent encore toucher à l'avenir, un grand nombre de personnes (paragraphe 198-202 ci-dessus).

220. Parmi ces causes, la principale semble être l'élargissement progressif de l'application des lois de réparation à la quasi-totalité des biens immeubles nationalisés, auquel s'ajoute l'absence de plafonnement des indemnités.

221. La complexité des dispositions législatives et les changements qui leur ont été apportés se sont traduits par une pratique judiciaire inconstante et ont engendré une incertitude juridique générale quant à l'interprétation des notions essentielles concernant les droits des anciens propriétaires,

de l'Etat et des tiers acquéreurs de biens immeubles nationalisés (*Păduraru*, précité, §§ 94 et suiv.).

222. La Cour note que, devant la multiplicité des procédures de restitution, les autorités internes ont réagi en adoptant la loi n° 247/2005 qui a établi une procédure administrative d'indemnisation commune à l'ensemble des biens immeubles revendiqués.

223. Cette unification, qui va dans le bon sens en ce qu'elle met en place des procédures simplifiées, serait efficace si les autorités compétentes, et notamment la Commission centrale, étaient dotées de moyens humains et matériels à la hauteur des tâches à accomplir.

224. A cet égard, la Cour prend note de ce que, confrontée dès sa création à un important volume de travail, la Commission centrale avait traité les dossiers de manière aléatoire. Bien que le critère de l'examen ait été modifié, en mai 2010, sur un total de 68 355 dossiers enregistrés auprès de la Commission, seulement 21 260 ont donné lieu à une décision octroyant un « titre de dédommagement » et moins de 4 000 paiements ont été effectués (paragraphe 77 ci-dessus).

225. L'absence de délais pour le traitement des dossiers par la Commission centrale constitue un autre point faible du mécanisme interne d'indemnisation, qui a déjà été identifié par la Cour dans l'arrêt *Faimblat* précité et a été reconnu par la Haute Cour de cassation et de justice. Cette dernière a critiqué le manque de diligence de la Commission centrale et a condamné celle-ci à examiner les dossiers portés devant elle dans un « délai raisonnable » (paragraphe 76 ci-dessus).

226. Cependant, en l'absence d'un délai légal contraignant, la Cour estime que l'obligation susmentionnée risque d'être théorique et illusoire et que le droit d'accès à un tribunal pour dénoncer le retard accumulé par la Commission centrale menace d'être vidé de son contenu.

227. Enfin, la Cour prend note de la charge très importante que la législation en matière de biens immeubles nationalisés fait peser sur le budget de l'Etat et dont le Gouvernement reconnaît qu'elle est difficile à supporter. Cependant, elle est frappée par la lenteur avec laquelle la procédure de cotation en bourse du fonds *Proprietatea* avance, alors que cette cotation avait été prévue dès 2005 et que le lancement des transactions serait de nature à diriger une partie des bénéficiaires des « titres de dédommagement » vers le marché boursier, ce qui allégerait la pression budgétaire.

228. Eu égard à l'accumulation des dysfonctionnements du mécanisme de restitution ou d'indemnisation, qui perdurent après l'adoption des arrêts *Viașu*, *Faimblat* et *Katz*, la Cour estime qu'il est impératif que l'Etat prenne d'urgence des mesures à caractère général qui puissent conduire à la réalisation effective du droit à la restitution ou à l'indemnisation en ménageant un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu.

c) Mesures à caractère général

229. Concernant les mesures destinées à garantir l'effectivité du mécanisme établi par la Convention, la Cour attire l'attention sur la résolution Res(2004)3 et la recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptées le 12 mai 2004 (paragraphe 81-83 ci-dessus).

230. Bien qu'en principe il n'appartienne pas à la Cour de définir quelles peuvent être les mesures de redressement appropriées pour que l'Etat défendeur s'acquitte de ses obligations au regard de l'article 46 de la Convention, afin d'apporter l'aide que l'Etat défendeur sollicite, elle se doit de suggérer, à titre purement indicatif, le type de mesures que l'Etat roumain pourrait prendre pour mettre un terme à la situation structurelle constatée.

231. Comme la Cour l'a déjà dit dans l'arrêt *Viașu* précité, l'Etat défendeur doit, avant tout, soit supprimer tout obstacle s'opposant à l'exercice effectif du droit des nombreuses personnes touchées par la situation jugée par la Cour contraire à la Convention, comme c'est le cas des requérantes, soit, à défaut, offrir un redressement approprié (voir, *mutatis mutandis*, *Yuriy Nikolayevich Ivanov*, précité, § 94).

232. L'Etat défendeur doit donc garantir par des mesures légales et administratives appropriées le respect du droit de propriété de toutes les personnes se trouvant dans une situation similaire à celle des requérantes, en tenant compte des principes énoncés par la jurisprudence de la Cour concernant l'application de l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 162-177 ci-dessus). Ces objectifs pourraient être atteints, par exemple, par l'amendement du mécanisme de restitution actuel, dont la Cour a relevé certaines faiblesses, et la mise en place d'urgence de procédures simplifiées et efficaces, fondées sur des mesures législatives et sur une pratique judiciaire et administrative cohérente, qui puissent ménager un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu (*Viașu*, précité, § 83).

233. La mise en balance des droits en jeu et des gains et pertes des différentes personnes touchées par le processus de transformation de l'économie et du système juridique de l'Etat constitue un exercice d'une exceptionnelle difficulté, impliquant l'intervention de diverses autorités internes. La Cour estime dès lors qu'il convient de laisser à l'Etat défendeur une ample marge d'appréciation pour choisir les mesures destinées à garantir le respect des droits patrimoniaux ou à réglementer les rapports de propriété dans le pays et pour leur mise en œuvre (paragraphe 169-177 ci-dessus).

234. La Cour prend acte avec intérêt de la proposition avancée par le Gouvernement dans son plan d'action visant à l'établissement de délais contraignants pour l'ensemble des étapes administratives. Pareille mesure, à condition qu'elle soit réaliste et doublée d'un contrôle juridictionnel effectif, pourrait avoir un impact positif sur l'efficacité du mécanisme d'indemnisation.

235. En même temps, la Cour estime que d'autres exemples de bonnes pratiques et de mesures d'ajustement législatif, respectueuses des principes posés par la Convention et ses Protocoles, offerts par d'autres Etats signataires de la Convention pourraient constituer une source d'inspiration pour le gouvernement défendeur (voir notamment les affaires *Broniowski* et *Wolkenberg*, précitées). Ainsi, la refonte de la législation, aboutissant à des règles de procédure claires et simplifiées, rendrait le système d'indemnisation plus prévisible dans son application, à la différence du système actuel, dont les dispositions sont dispersées entre plusieurs lois, ordonnances et arrêtés. Le plafonnement des indemnisations et leur échelonnement sur une plus longue période pourraient également représenter des mesures susceptibles de ménager un juste équilibre entre les intérêts des anciens propriétaires et l'intérêt général de la collectivité.

236. Eu égard au grand nombre de personnes concernées et aux lourdes conséquences d'un tel dispositif, dont l'impact sur l'ensemble du pays est considérable, les autorités nationales restent souveraines pour choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales à intégrer dans l'ordre juridique interne afin de mettre un terme aux violations constatées par la Cour.

d) Procédure à suivre dans les affaires similaires

237. La Cour rappelle que la procédure d'arrêt pilote a pour vocation de permettre que le redressement le plus rapide possible soit offert au niveau national à toutes les personnes affectées par le problème structurel identifié par l'arrêt pilote. Il peut ainsi être décidé, dans l'arrêt pilote, d'ajourner toutes les requêtes semblables en substance pour le temps nécessaire à la mise en place des mesures à caractère général aptes à résoudre ledit problème structurel (*Yuriy Nikolayevich Ivanov*, précité, § 95, *Broniowski*, précité, § 198, et *Xenides-Arestis c. Turquie*, n° 46347/99, § 50, 22 décembre 2005).

238. A cet égard, la Cour a estimé nécessaire, dans certains de ses précédents arrêts pilotes, d'adopter une approche différenciée selon que les requêtes avaient été introduites devant elle après ou avant le prononcé desdits arrêts (*Bourdov (n° 2)*, précité, §§ 143-146, et *Olaru et autres*, précité, § 60).

239. Pour la première catégorie, la Cour a estimé que les requérants pourraient être invités à soumettre leurs griefs tout d'abord aux autorités nationales. S'agissant de la seconde catégorie, elle a considéré qu'il serait injuste de demander aux requérants de soumettre leurs griefs à nouveau aux autorités nationales, compte tenu du fait qu'ils subissaient déjà depuis plusieurs années les conséquences de la violation de leurs droits garantis par la Convention.

240. Dans tous les cas, l'examen des affaires similaires a été ajourné dans l'attente de la mise en place des mesures à caractère général pour

une année (*Bourdov* (n° 2), précité, § 143, *Yuriy Nikolayevich Ivanov*, précité, § 96, et *Olaru et autres*, précité, § 61) ou pour six mois (*Suljagić c. Bosnie-Herzégovine*, n° 27912/02, § 65, 3 novembre 2009).

241. Compte tenu du nombre très important de requêtes dirigées contre la Roumanie portant sur le même type de contentieux, la Cour décide d'ajourner pour une période de dix-huit mois à compter de la date à laquelle le présent arrêt deviendra définitif l'examen de toutes les requêtes résultant de la même problématique générale, en attendant l'adoption par les autorités roumaines de mesures aptes à offrir un redressement adéquat à l'ensemble des personnes concernées par les lois de réparation.

242. La décision d'ajournement est sans préjudice du pouvoir de la Cour de déclarer irrecevable n'importe quelle affaire de ce type ou de prendre acte d'un règlement amiable auquel les parties seraient éventuellement parvenues, en application des articles 37 ou 39 de la Convention (*Bourdov* (n° 2), précité, §§ 144-146, et *Olaru et autres*, précité, § 61).

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

243. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

244. Les deux premières requérantes, M^{mes} Maria Atanasiu et Ileana Iuliana Poenaru, réclament la restitution de l'appartement litigieux ou l'octroi de 82 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qu'elles auraient subi, représentant la valeur de l'appartement, établie en octobre 2006 par un expert immobilier. Au titre du dommage moral, elles demandent 8 200 EUR.

245. La troisième requérante, M^{me} Ileana Florica Solon, réclame pour préjudice matériel la somme de 832 684 EUR, soit l'équivalent de la valeur marchande du terrain sur lequel porte sa demande de réparation. A l'appui de ses prétentions, elle a soumis à la Cour deux rapports d'évaluation établis par deux experts immobiliers, datant de janvier-février 2009. Le premier rapport estime la valeur marchande du bien à 3 397 785 lei roumains (RON), soit 802 500 EUR, selon la conversion réalisée par le même rapport, tandis que le second estime le bien à 3 699 852 RON, soit 860 280 EUR. L'intéressée soutient que les violations alléguées lui ont causé un sentiment d'incertitude et de frustration. Elle réclame 7 000 EUR au titre du dommage moral.

246. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

247. S'agissant de la demande de M^{mes} Atanasiu et Poenaru, il souligne qu'aucune juridiction ni autorité administrative n'a reconnu aux intéressées un droit à la restitution de l'appartement litigieux. Pour ce qui est de la valeur de cet appartement, s'appuyant sur les conclusions d'une expertise immobilière effectuée en novembre 2006, il soutient que sa valeur marchande est de 39 603 EUR.

248. En ce qui concerne la demande de M^{me} Solon, le Gouvernement rappelle que l'indemnisation établie par l'arrêt du 21 novembre 2003 de la cour d'appel de Craiova puis par celui du 30 mars 2006 de la Haute Cour de cassation et de justice était de 70 dollars américains (USD) par mètre carré. En outre, il observe que, alors que ces arrêts faisaient référence à un terrain d'une superficie de 2 140 m², la requérante a indiqué dans son formulaire de requête que le terrain en question avait une superficie de seulement 1 932 m². Le Gouvernement considère en conséquence que la requérante avait ainsi limité l'objet de sa requête à la valeur de 1 932 m² de terrain.

249. Quant au préjudice moral dont font état les trois requérantes, le Gouvernement considère que le constat de violation pourrait constituer une satisfaction équitable suffisante.

250. La Cour rappelle qu'elle a conclu à la violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, faute pour les autorités d'avoir statué promptement sur les demandes des requérantes en calculant et en payant les indemnisations dues. Compte tenu de la nature des violations constatées, la Cour considère que les requérantes ont subi un préjudice matériel et moral.

251. En ce qui concerne la demande de M^{mes} Atanasiu et Poenaru, la Cour note l'écart qui sépare l'estimation des requérantes et celle avancée par le Gouvernement quant à la valeur de l'appartement.

252. S'agissant de la demande de M^{me} Solon, la Cour constate que la requérante s'est vu reconnaître par un arrêt définitif une créance calculée sur la base de 70 USD par mètre carré au titre de l'indemnisation pour le terrain de 2 140 m².

253. Compte tenu de l'inefficacité du système actuel de restitution et eu égard en particulier à l'âge des requérantes et au fait qu'elles ont entamé les procédures administratives il y a maintenant plus de neuf ans, la Cour, sans préjuger de l'évolution que pourrait connaître à l'avenir le mécanisme d'indemnisation, estime raisonnable d'allouer aux intéressées une somme qui constituerait un règlement définitif et complet des présentes affaires.

254. Sur la base des éléments en sa possession et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour alloue, tous chefs de préjudice confondus, 65 000 EUR à M^{mes} Atanasiu et Poenaru et 115 000 EUR à M^{me} Solon.

B. Frais et dépens

255. M^{mes} Atanasiu et Poenaru avaient sollicité 1 350 RON au titre des frais et dépens exposés devant la Cour, dont les honoraires symboliques d'environ 100 EUR de leur avocat, M^e C.-L. Popescu, qui les défend *pro bono*. Le 5 avril 2010, elles ont demandé également le remboursement de 677,26 RON, représentant des frais de poste occasionnés par l'envoi des observations complémentaires en vue de l'audience du 8 juin 2010.

256. M^{me} Solon avait demandé 6 696,18 EUR pour les frais et dépens exposés devant la Cour. Elle fournit des justificatifs pour les honoraires de son avocate, d'un montant de 6 000 EUR, ainsi que pour les frais de courrier et de traduction et pour les honoraires des experts immobiliers, d'un montant total de 696,18 EUR. Le 2 juin 2010, elle a demandé également le remboursement des frais et dépens engagés pour l'audience tenue par la Cour le 8 juin 2010, à savoir 2 150 EUR pour les honoraires de son avocate et un total de 1 331,52 EUR pour couvrir les frais de déplacement et d'hébergement de celle-ci.

257. Le Gouvernement ne s'oppose pas au remboursement des frais et dépens, à condition qu'ils soient réels, justifiés, nécessaires et raisonnables.

258. Cependant, il estime excessifs les honoraires de l'avocate de M^{me} Solon et soutient que celle-ci n'a pas présenté de récapitulatif permettant d'évaluer le nombre d'heures de travail de son conseil. En outre, il estime que les honoraires des experts immobiliers qui ont été engagés sont sans rapport avec l'objet de la présente affaire, étant donné que la requérante ne pouvait pas faire valoir un droit de créance dont le mode de calcul eût déjà été établi par une décision définitive de justice.

259. La Cour, conformément à sa jurisprudence, doit rechercher si les frais et dépens dont le remboursement est réclamé ont été réellement exposés, s'ils correspondaient à une nécessité et s'ils sont raisonnables quant à leur taux (voir, par exemple, *Nilsen and Johnsen c. Norvège* [GC], n° 23118/93, § 62, CEDH 1999-VIII).

260. En ce qui concerne la somme réclamée par M^{mes} Atanasiu et Poenaru, le montant de 1 770,66 EUR versé par le Conseil de l'Europe par la voie de l'assistance judiciaire couvre les frais et dépens réclamés. Dès lors, la Cour décide de rejeter la demande des requérantes à ce titre.

261. Quant à M^{me} Solon, eu égard aux critères établis par sa jurisprudence et en l'absence de décompte détaillé des heures de travail de l'avocate qui l'a représentée, la Cour lui octroie 5 000 EUR pour frais et dépens. De cette somme, il convient de déduire le montant de 1 848,16 EUR versé par le Conseil de l'Europe par la voie de l'assistance judiciaire, ce qui ramène à 3 151,84 EUR le montant restant à payer.

C. Intérêts moratoires

262. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Décide* de joindre les requêtes ;
2. *Déclare* les requêtes recevables ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne les requérantes Maria Atanasiu et Ileana Iuliana Poenaru ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention, pour ce qui est de la requérante Ileana Florica Solon ;
5. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention à l'égard de toutes les requérantes ;
6. *Dit* que l'Etat défendeur doit prendre des mesures qui garantissent la protection effective des droits énoncés par les articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, dans le contexte de l'ensemble des affaires similaires à la présente cause, conformément aux principes consacrés par la Convention (paragraphe 229-236 ci-dessus). Ces mesures devront être mises en place dans les dix-huit mois suivant la date à laquelle le présent arrêt deviendra définitif ;
7. *Décide* d'ajourner pour une période de dix-huit mois à compter de la date à laquelle le présent arrêt deviendra définitif l'examen de toutes les requêtes résultant de la même problématique générale, sans préjudice du pouvoir de la Cour de déclarer irrecevable n'importe quelle affaire de ce type ou de prendre acte d'un règlement amiable auquel les parties seraient éventuellement parvenues, en application des articles 37 ou 39 de la Convention ;
8. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser conjointement aux requérantes Maria Atanasiu et Ileana Iuliana Poenaru, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 65 000 EUR (soixante-cinq mille euros), tous chefs de

préjudice confondus, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, à convertir dans la monnaie nationale de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement ;

b) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante Ileana Florica Solon, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir dans la monnaie nationale de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement :

i. 115 000 EUR (cent quinze mille euros), tous chefs de préjudice confondus, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

ii. 3 151,84 EUR (trois mille cent cinquante et un euros et quatre-vingt-quatre centimes), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la requérante, pour frais et dépens ;

c) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

9. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 12 octobre 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président