



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE VERGU c. ROUMANIE

(Requête n° 8209/06)

ARRÊT
(fond)

STRASBOURG

11 janvier 2011

DÉFINITIF

20/06/2011

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

En l'affaire Vergu c. Roumanie,

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

Josep Casadevall, *président*

Corneliu Bîrsan,

Boštjan M. Zupančič,

Egbert Myjer,

Ineta Ziemele,

Luis López Guerra,

Ann Power, *juges*,

et de Marialena Tsirli, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 décembre 2010,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 8209/06) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Ștefan Vergu (« le requérant »), a saisi la Cour le 7 février 2006 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent M. Răzvan-Horațiu Radu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant allègue une atteinte à son droit de propriété en raison de l'édification des constructions d'infrastructure routière sur son terrain.

4. Le 19 novembre 2009, le président de la troisième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant est né en 1956 et réside à Buzău.

6. En 2000, l'Administration nationale des routes déclencha les procédures administratives en vue de la réhabilitation de la route nationale n° 2 Urziceni-Buzău. L'étude technique du projet mentionnait que l'extension de la route nécessitait l'occupation définitive d'un terrain agricole de 5853 m² appartenant à une société commerciale. Le

10 août 2000, l'Administration nationale des routes acheta ce terrain et en fit porter mention sur le livre foncier.

7. Le 20 février 2001, le conseil départemental de Buzău, se fondant sur l'étude technique susmentionnée et sur les avis favorables émis par les diverses autorités de l'Etat, délivra à l'Administration nationale des routes un permis de construire visant la réhabilitation de la route nationale. Les travaux commencèrent à une date non précisée, au cours de l'automne 2002.

8. Le 15 octobre 2002, le requérant et son épouse firent l'acquisition auprès de trois tiers de deux terrains agricoles, d'une superficie totale de 20 000 m², qui jouxaient en partie la route nationale et le terrain acheté par l'Administration nationale des routes. Ils firent inscrire leur droit de propriété sur le livre foncier.

9. Le 16 juillet 2003, un huissier de justice mandaté par les époux Vergu notifia à l'Administration nationale des routes que l'entreprise chargée des travaux avait abusivement occupé une partie de leur terrain. L'huissier enjoignit à l'Administration de mettre fin à ces nuisances et de remettre le terrain en l'état initial.

10. Devant l'absence de réponse, le 26 août 2003, le requérant et son épouse introduisirent devant le tribunal de première instance de Buzău une action à l'encontre de l'Administration nationale des routes et de l'entreprise intervenante sur le chantier, réclamant la remise en l'état de leur terrain. Ils exposaient que les deux parties défenderesses avaient effectué sans leur accord des travaux d'extension de la route sur une partie de leur terrain.

11. Le tribunal ordonna une expertise qui, sur demande des parties, fut complétée à deux reprises. L'expertise conclut qu'une parcelle de 903 m² située en bordure de la route et appartenant aux époux Vergu avait été totalement et définitivement occupée par les parties défenderesses qui y avaient construit un réseau d'évacuation des eaux pluviales. L'expertise indiqua que d'autres parties du terrain avaient été endommagées au cours des travaux, dont notamment en raison du passage des véhicules de chantier, mais que ces dégâts étaient réversibles.

12. Par un jugement du 18 mars 2005, le tribunal accueillit partiellement l'action et ordonna aux parties défenderesses de remettre en état le terrain endommagé par le passage des véhicules ou de verser aux époux Vergu la somme nécessaire pour effectuer les travaux de remise en état, estimée à un million d'anciens lei roumains.

13. S'agissant de la parcelle de 903 m², le tribunal constata qu'elle faisait partie de la zone de protection de la route, prévue par l'ordonnance du Gouvernement n° 43/1997. Se livrant à une interprétation de l'article 17 de cette ordonnance, le tribunal conclut que le domaine public sur lequel se situait la route nationale bénéficiait d'une servitude légale à l'égard de la parcelle litigieuse et que, par conséquent, les époux Vergu ne pouvaient pas

s'opposer à l'édification sur leur terrain des constructions nécessaires à l'aménagement de la route.

14. L'appel des époux Vergu fut rejeté par un arrêt du 21 juin 2005 de la cour d'appel de Ploiești qui confirma le jugement du tribunal de première instance. Leur pourvoi en recours fut également rejeté par un arrêt définitif du 11 octobre 2005 de la cour d'appel de Ploiești. Cette dernière jugea que la remise en l'état du terrain était impossible et que, pour l'atteinte à leur droit de propriété, les époux Vergu ne pouvaient réclamer que des dommages et intérêts. Cependant, elle observa qu'une telle demande n'avait pas été formulée en l'espèce.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

15. Les articles 998 et 999 du code civil prévoient que tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer et que chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.

16. L'article 576 du code civil prévoit qu'une servitude est une charge imposée sur un bien immeuble pour l'usage et l'utilité d'un bien immeuble appartenant à un autre propriétaire. L'article 577 précise qu'une servitude dérive ou de la situation naturelle des lieux, ou des obligations imposées par la loi, ou des conventions entre les propriétaires. L'article 587 ajoute que les servitudes établies par la loi pour l'utilité publique ou communale ont pour objet la construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics ou communaux.

17. Enfin, les articles 630 et 635 précisent que celui auquel est due une servitude a droit de faire tous les ouvrages nécessaires pour en user et pour la conserver, mais qu'il ne peut en user que suivant son titre, sans pouvoir faire, ni dans le fonds qui doit la servitude, ni dans le fonds à qui elle est due, de changement qui aggrave la condition du premier.

18. L'ordonnance du gouvernement n° 43/1997 concernant les routes prévoit que les routes comportent une zone de sécurité et une zone de protection. Ces zones, nécessaires à l'entretien et au développement des routes, s'étendent, dans le cas des routes nationales, sur 22 mètres à compter de l'axe de la route. L'article 16 § 1 précise que dans la zone de sécurité, toute forme de culture agricole ou forestière est interdite.

19. S'agissant de la zone de protection, l'article 17 § 2 prévoit que les terrains situés dans cette zone demeurent dans l'administration de leurs propriétaires. L'exploitation agricole de ces terrains est autorisée à condition que les propriétaires n'entreprennent rien qui puisse nuire à la circulation et l'écoulement des eaux.

20. La loi n° 33/1994 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique réitère le principe de l'article 41 (3) de la Constitution de 1991 qui prévoit que l'expropriation ne peut être mise en œuvre que pour une cause d'utilité publique et avec un dédommagement préalable.

21. La loi n° 213/1998 relative au régime juridique des biens appartenant au domaine public mentionne la donation, l'achat et l'expropriation parmi les modalités de transfert des biens dans le domaine public. Cette dernière loi prévoit que les réseaux de canalisation, ainsi que les terrains afférents, font partie du domaine public.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

22. Le requérant se plaint de l'impossibilité de récupérer l'usage de la parcelle de 903 m². Il estime que ce terrain lui a été confisqué illégalement et en l'absence de toute compensation. Il allègue la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

23. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

24. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes pour remédier à l'atteinte alléguée à son droit de propriété. Il affirme que le requérant a négligé de réclamer l'exécution du jugement du 18 mars 2005 et qu'il a omis d'introduire devant les juridictions internes une action en dommages et intérêts qui aurait pu compenser la violation alléguée. Enfin, le Gouvernement allègue que le requérant aurait pu réclamer devant le tribunal administratif l'annulation du permis de construire délivré par l'Administration nationale des routes.

25. A l'appui de sa thèse, le Gouvernement renvoie à plusieurs décisions de justice qui ont accueilli des actions en dommages et intérêts des particuliers qui se plaignaient de l'implantation sur leurs terrains des lignes du réseau électrique et des conduites de distribution d'eau. Il fournit également un jugement définitif du 31 mars 2009 du tribunal de première instance de Craiova qui a condamné la Compagnie nationale des autoroutes et des routes nationales à indemniser un particulier pour l'occupation définitive d'un terrain dans le cadre des travaux d'aménagement d'une route nationale.

26. Le requérant conteste la thèse du Gouvernement. Il expose qu'en demandant la restitution et la remise en état du terrain, il a fait usage des voies de recours internes disponibles pour mettre fin à la violation de son droit de propriété. Compte tenu de l'illégalité de l'appropriation, il estime que l'obligation à la charge du propriétaire de réclamer des dommages et intérêts devant les juridictions internes est inacceptable.

27. Quant à l'omission de demander l'exécution du jugement du 18 mars 2005, le requérant expose que la somme allouée pour la remise en état du reste du terrain était insignifiante et ne couvrait même pas les frais d'exécution du jugement.

28. La Cour constate que l'argument principal du Gouvernement consiste à dire que le requérant aurait pu réclamer devant les juridictions internes civiles le versement d'une indemnité pour l'atteinte alléguée à son droit de propriété.

29. La Cour rappelle que l'examen des modalités d'indemnisation relève de l'appréciation du « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu et particulièrement du rapport raisonnable de la proportionnalité entre la mesure litigieuse et le but visé (*Kozacıoğlu c. Turquie* [GC], n° 2334/03, § 64, CEDH 2009-...). Cette question étant étroitement liée à la substance du grief, il convient de joindre l'exception du Gouvernement au fond (voir, *mutatis mutandis*, *Burghilea c. Roumanie*, n° 26985/03, § 31, 27 janvier 2009).

30. S'agissant des arguments du Gouvernement concernant la non-exécution du jugement du 18 mars 2005 et l'omission de demander l'annulation du permis de construire, la Cour note que la somme allouée par le jugement susmentionnée était destinée à la remise en état d'un autre terrain que la parcelle de 903 m² et que le permis de construire ne prévoyait pas l'occupation de cette parcelle. Sur ce dernier point, la Cour constate que le grief du requérant ne porte pas sur la légalité du permis de construire, mais sur l'occupation de cette parcelle par l'Administration nationale des routes qui a dépassé le cadre que le permis de construire imposait aux travaux de réhabilitation de la route. Par conséquent, la Cour estime que ni l'exécution du jugement du 18 mars 2005 ni l'annulation du permis de

construire n'auraient pu remédier à la violation du droit de propriété alléguée par le requérant.

31. En outre, la Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

32. Le requérant soutient que l'ingérence dans son droit au respect de ses biens n'est pas compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

33. Il conteste l'existence d'une servitude légale sur son terrain et affirme que la privation de propriété a enfreint le principe de légalité dès lors que l'Administration nationale des routes s'est appropriée la parcelle litigieuse par la suite d'un comportement illégal, à savoir l'occupation sans titre. Il estime que l'Administration aurait dû préalablement acheter cette parcelle ou demander son expropriation selon les formes légales et moyennant une indemnisation.

34. Le Gouvernement invite la Cour à constater qu'en l'espèce, il n'y a pas eu d'ingérence dans le droit de propriété du requérant.

35. Il expose que la parcelle litigieuse se situe dans la zone de protection de la route, dans un périmètre fortement affecté par des travaux d'infrastructure.

36. Il soutient qu'en vertu de l'article 17 de l'ordonnance du gouvernement n° 43/1997, le domaine public sur lequel se situe la route nationale bénéficie d'une servitude légale à l'égard du terrain du requérant et affirme que les travaux d'amélioration de la route ont été effectués dans le cadre de l'exercice normal de cette servitude. Le Gouvernement invoque également la loi n° 213/1998 concernant le domaine public et affirme que les réseaux de canalisation des eaux et les terrains afférents font partie du domaine public.

37. Pour le cas où la Cour retiendrait qu'il y a eu ingérence dans le droit au respect des biens du requérant, il estime que cette ingérence était « prévue par la loi », en l'occurrence l'article 17 de l'ordonnance du gouvernement n° 43/1997.

38. Il fait observer ensuite que l'ingérence a eu lieu « pour cause d'utilité publique », à savoir les travaux de réhabilitation de la route nationale.

39. Enfin, le Gouvernement soutient que la proportionnalité de l'ingérence a fait l'objet d'un examen approfondi des tribunaux internes. Il ajoute qu'une action en dommages-intérêts aurait permis au requérant d'obtenir le dédommagement intégral pour le prétendu préjudice subi et aurait pu constituer une réparation suffisante de l'ingérence.

40. Eu égard à la marge d'appréciation que l'article 1 du Protocole n° 1 laisse aux autorités, le Gouvernement estime que la restriction litigieuse a respecté le juste équilibre voulu en la matière.

2. Appréciation de la Cour

a) Sur l'existence d'une ingérence

41. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième « norme », il faut non seulement examiner s'il y a eu dépossession ou expropriation formelle, mais encore regarder au-delà des apparences et analyser la réalité de la situation litigieuse. La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs », il importe de rechercher si ladite situation équivalait à une expropriation de fait (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 63, série A n° 52).

42. La Cour note qu'en l'espèce, le requérant a perdu totalement et définitivement la maîtrise de la parcelle litigieuse en raison de son occupation par l'Administration nationale des routes qui l'a transformé irrémédiablement en y construisant un réseau d'évacuation des eaux. Bien qu'il n'y ait pas eu d'acte d'expropriation formelle et que le requérant garde la possibilité théorique de vendre ce terrain, la Cour considère que les limitations apportées à son droit de propriété ont été si sévères que l'on peut les assimiler à une expropriation de fait qui relève de la seconde phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Belvedere Alberghiera S.R.L. c. Italie*, n° 31524/96, § 54, CEDH 2000-VI).

43. Partant, il y a eu ingérence dans le droit du requérant au respect de ses biens.

44. Pour être compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 une telle ingérence doit être opérée « pour cause d'utilité publique », « dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux de droit international ». L'ingérence doit 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 (*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 69). En outre, la nécessité d'examiner la question du juste équilibre ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de légalité et n'était pas arbitraire (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II ; *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 107, CEDH 2000-I et *Belvedere Alberghiera S.R.L.*, précité, § 55).

b) Sur le respect du principe de légalité

45. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. En particulier, le principe de légalité présuppose l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application (*Hutten-Czapska c. Pologne* [GC], n° 35014/97, § 163, CEDH 2006-VIII).

46. En l'espèce, s'agissant du fondement légal de l'ingérence, le Gouvernement affirme que l'article 17 de l'ordonnance du gouvernement n° 43/1997 instituait sur le terrain litigieux une servitude en faveur du domaine public en vertu de laquelle les travaux ont eu lieu. En outre, il affirme qu'en application de loi n° 213/1998, les réseaux de canalisation et les terrains afférents font partie du domaine public.

47. La Cour ne saurait souscrire aux arguments du Gouvernement.

48. S'agissant du premier, la Cour note que l'article 17 de l'ordonnance du gouvernement n° 43/1997 prévoit que les terrains situés dans la zone de protection de la route demeurent dans l'administration de leurs propriétaires.

49. De surcroît, la Cour constate que le code civil prévoit que celui auquel est due une servitude a droit de faire les ouvrages nécessaires pour en user, à condition de ne pas faire dans le fonds qui doit la servitude des changements qui aggravent la condition de ce fonds.

50. En l'espèce, la Cour note que le terrain a été transformé de manière irréversible et que le requérant en a perdu la maîtrise à compter de son occupation par l'Administration nationale des routes. Par conséquent, à supposer même que ce terrain fût grevé d'une servitude, la Cour constate qu'en l'occupant de manière irréversible et sans en informer le requérant, les autorités ont dépassé le cadre légal fixé par le code civil et l'ordonnance n° 43/1997 pour l'exercice normal de la servitude et se sont définitivement approprié un bien au mépris des règles régissant l'expropriation en bonne et due forme.

51. Quant au second argument tiré de l'application des dispositions de la loi n° 213/1998, la Cour observe que le réseau d'évacuation des eaux n'était pas préexistant à l'achat du terrain par le requérant, mais qu'il a été créé ultérieurement, après l'occupation du terrain par l'Administration nationale des routes. Or, cette occupation n'a eu comme fondement légal aucun des modes de transfert des biens dans le domaine public prévus par la loi n° 213/1998, à savoir, la donation, la vente ou l'expropriation.

52. Partant, la Cour conclut que cette dernière loi ne pouvait non plus constituer une base légale pour l'occupation du terrain.

53. Au vu de ces considérations, en l'absence d'un acte formel de transfert de propriété, la Cour estime que la situation du requérant ne saurait être considérée comme « prévisible » et comme répondant à l'exigence de « sécurité juridique » (voir, *mutatis mutandis*, *Burghilea*, précité, § 39)

54. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel le requérant aurait pu demander aux tribunaux internes la réparation du préjudice subi, la Cour note qu'il n'a fourni qu'un seul exemple de jurisprudence, à savoir le jugement du 31 mars 2009 du tribunal de première instance de Craiova, concernant la possibilité de demander une réparation pour l'occupation définitive des terrains dans le cadre des travaux d'aménagement des routes.

55. Outre le fait qu'il s'agit d'un jugement prononcé six ans après l'occupation du terrain litigieux et plus de trois ans après la fin de la procédure introduite par les époux Vergu, compte tenu de la mainmise de l'Etat sur ce terrain et du défaut de « prévisibilité » dans lequel le requérant s'est trouvé du fait des autorités, la Cour ne saurait reprocher au requérant de n'avoir pas tenté, après une première action destinée à récupérer son terrain, une nouvelle procédure en dédommagements dont l'issue était incertaine (voir, *mutatis mutandis*, *Belvedere Alberghiera S.R.L.*, précité, § 68 et *Burghilea*, précité, § 40).

56. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que l'ingérence litigieuse n'était pas compatible avec le principe de légalité et, par conséquent, qu'elle a enfreint le droit du requérant au respect de ses biens. Une telle conclusion dispense le Cour de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de sauvegarde des droits individuels.

57. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

58. 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. »

59. Le requérant réclame 50 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qu'il aurait subi. Cette somme représente la valeur de la parcelle de 903 m² occupée par l'Administration nationale des routes. Il soutient que le prix de vente du mètre carré dans la même zone se situait, en 2007, à environ 100 EUR.

60. Le Gouvernement s'oppose à la demande du requérant. Il expose que ce dernier n'est que le copropriétaire de la parcelle et qu'il n'a fourni aucun justificatif pour le calcul du montant réclamé.

61. La Cour considère que, dans les circonstances de la cause, la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. Vu la violation constatée de l'article 1 du Protocole n° 1 et l'occupation irréversible du terrain, la Cour considère que la meilleure forme de réparation consiste dans l'octroi par l'Etat d'une indemnité pour le dommage matériel subi. Les parties n'ayant toutefois pas fourni de renseignements

précis sur la valeur de ce terrain, il y a lieu de réserver la question et de fixer dans un délai de six mois à compter de la date du présent arrêt la procédure ultérieure en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et le requérant (article 75 § 1 du règlement).

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à la majorité, la requête recevable ;
2. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
3. *Dit*, par quatre voix contre trois, que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;
En conséquence :
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et le requérant à lui adresser par écrit, dans un délai de six mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 janvier 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Marialena Tsirli
Greffière adjointe

Josep Casadevall
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion dissidente de la juge Ziemele ;
- opinion dissidente de la juge Power, à laquelle se rallie le juge Zupančič.

J.C.M.
M.T.

OPINION DISSIDENTE DE LA JUGE ZIEMELE

(Traduction)

1. Contrairement à la majorité, je ne pense pas qu'il fallût déclarer la requête recevable ou conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en l'espèce. En particulier, je relève que, en ce qui concerne l'occupation illégale par l'Administration nationale des routes d'une parcelle de 903 mètres carrés appartenant au requérant dans le cadre des travaux de réhabilitation d'une route nationale jouxtant le terrain de celui-ci, la cour d'appel, dans sa décision définitive, a conclu que la restitution de cette parcelle était impossible mais a indiqué que le requérant et son épouse pouvaient réclamer des dommages-intérêts pour sa perte (paragraphe 14). La cour a cependant relevé que les intéressés n'avaient pas présenté une telle demande. Devant la Cour, la seule justification donnée par le requérant au fait qu'il n'avait pas demandé réparation au niveau national a consisté à dire que les propriétaires ne devraient pas avoir l'obligation d'engager une procédure en dommages-intérêts devant les juridictions internes, pareille obligation étant selon lui « inacceptable » (paragraphe 26). Le Gouvernement a renvoyé à « plusieurs décisions de justice qui ont accueilli des actions en dommages et intérêts de particuliers qui se plaignaient de l'implantation sur leurs terrains des lignes du réseau électrique et des conduites de distribution d'eau ». De toute évidence, il évoque ici d'autres arrêts que celui de 2009 auquel la chambre se réfère dans son raisonnement (paragraphe 54-55).

2. Dans les circonstances, je ne saurais souscrire au point de vue de la majorité selon lequel l'action civile en dommages-intérêts n'est pas un recours effectif que les requérants auraient dû épuiser. Pour moi, lorsqu'une juridiction nationale a expressément constaté que le requérant aurait pu engager une action en dommages-intérêts au niveau interne mais qu'il ne l'a pas fait et que le Gouvernement évoque des affaires comparables, la Cour ne saurait se limiter à accepter le point de vue du requérant selon lequel l'engagement d'une telle action est inacceptable. A mon sens, elle devrait être très vigilante quant à la règle de non-épuisement des voies de recours internes qu'elle a elle-même instituée.

3. Dans la plupart des ordres juridiques européens, en l'absence de mécanismes spécifiques, une action civile en dommages-intérêts est généralement accessible. La Cour devrait s'abstenir de mettre à mal cette pratique et d'agir comme un tribunal de première instance. En tout état de cause, quand bien même les requérants auraient voulu reprendre possession de leur terrain, les tribunaux ont finalement établi, à l'issue d'un raisonnement certes problématique (paragraphe 13), que cela était impossible car des aménagements publics avaient été effectués sur cette parcelle. Or la Convention n'a jamais prévu que la violation d'un droit

entraîne immanquablement une *restitutio in integrum*, laquelle, souvent, est impossible. En pareil cas, une indemnisation pour le dommage causé constitue une solution viable.

OPINION DISSIDENTE DE LA JUGE POWER, À LAQUELLE SE RALLIE LE JUGE ZUPANČIČ

(Traduction)

1. Je ne partage pas le point de vue de la majorité en l'espèce. A mon avis, la requête aurait dû être déclarée irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Avec tout le respect que je dois à mes collègues de la majorité, j'estime que l'arrêt ne tient pas suffisamment compte de l'important principe de subsidiarité, consacré par l'article 35 § 1 de la Convention et indispensable au bon fonctionnement du dispositif de protection offert par la Convention.

2. On ne peut guère douter que le requérant ait établi devant les juridictions nationales l'existence d'une ingérence dans son droit de propriété. Le fait que la cour d'appel de Ploiești a qualifié cette ingérence de « légale » peut prêter à discussion¹ mais cette juridiction a expressément attiré l'attention du requérant sur l'existence d'une procédure en dommages-intérêts. Elle a estimé que, eu égard aux faits de l'espèce tels qu'ils se présentaient en octobre 2005, la remise en état du terrain était impossible et que le seul recours qui restait ouvert au requérant était une demande de dommages-intérêts. Or le requérant a jugé cette démarche tout simplement « inacceptable ».

3. La restitution du terrain est la seule forme de réparation que l'intéressé a revendiquée au niveau interne. Cependant, la jurisprudence de la Cour ne consacre pas un droit pour les requérants d'obtenir exactement ce qu'ils souhaitent dans chaque affaire où une violation est alléguée. Ce à quoi ils ont droit, c'est à un recours effectif. Un recours offert en droit interne est considéré comme « effectif » s'il empêche la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou fournit à l'intéressé « *un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite* »². Le requérant ne nie pas n'avoir jamais réclamé une indemnisation aux tribunaux roumains. Il indique simplement qu'effectuer cette démarche était pour lui « inacceptable ». Après avoir échoué à obtenir la remise de son terrain au niveau interne, il a introduit une requête devant la Cour en demandant réparation pour la violation alléguée, alors même que la cour d'appel lui avait expressément signalé qu'une demande de dommages-intérêts était un recours qu'il pouvait exercer devant les juridictions roumaines.

4. La Convention énonce clairement que la Cour ne peut être saisie qu'« après l'épuisement des voies de recours internes ». Il incombe à

¹ La cour d'appel a estimé qu'il s'agissait en l'espèce de l'exercice d'une servitude et non d'une violation de propriété comme le soutenait le requérant.

² *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, CEDH 2006-V; *Sürmeli c. Allemagne* [GC], n° 75529/01, § 98, CEDH 2006-VII ; et *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, §§ 157-158, CEDH 2000-XI.

l'Etat défendeur excipant du non-épuisement de prouver qu'un recours est disponible au niveau interne, et la norme à respecter à cet égard est celle de la « perspective raisonnable de succès » – certainement pas celle d'une issue favorable de la procédure¹. L'Etat a invoqué une jurisprudence interne confirmant qu'il est possible d'obtenir des dommages-intérêts pour ce type de demande. Le fait que l'affaire citée² soit ultérieure à l'introduction de la requête du requérant ne saurait être décisif dans des circonstances où le droit national a toujours prévu une cause d'action en dommages-intérêts³. L'affaire en question concernait des travaux litigieux d'aménagement d'une route effectués en 2005. Le plaignant avait engagé une action en réparation en 2008 et fut indemnisé par le système juridique roumain en l'espace d'un an, ce qui est tout à fait louable. Le requérant aurait donc pu suivre cet exemple et était juridiquement tenu de le faire. Le fait qu'il n'a pas demandé réparation au niveau national rend la requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes, conformément à l'article 35 § 1.

5. Mon désaccord avec l'approche de la majorité tient à ce que je considère être un non-respect du principe fondamental de subsidiarité consacré par la Convention, ce qui vide ce principe de tout effet utile. La subsidiarité exige qu'avant que la Cour n'octroie une indemnité pour redresser une violation de la Convention, les autorités nationales doivent « avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne »⁴. Que la Cour se permette de priver les juridictions internes de la possibilité de décider d'une demande d'indemnisation d'un requérant ne dénote pas seulement un manque de respect de la subsidiarité ; cela signifie qu'elle assume les fonctions d'un tribunal de première instance.

¹ *Pellegriti c. Italie*, n° 77363/01, 26 mai 2005.

² La décision définitive du tribunal de première instance de Craiova du 31 mars 2009 (évoquée au paragraphe 25 de l'arrêt)

³ Articles 998 et 999 du code civil roumain.

⁴ *T. c. Royaume-Uni* [GC], n° 24724/94, § 55, 16 décembre 1999.