



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

QUATRIÈME SECTION

**AFFAIRE SIVOVA ET KOLEVA c. BULGARIE**

*(Requête n° 30383/03)*

ARRÊT

STRASBOURG

15 novembre 2011

**DÉFINITIF**

**04/06/2012**

*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 Sivova et Koleva c. Bulgarie,**

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

Nicolas Bratza, *président*,

Lech Garlicki,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Zdravka Kalaydjieva,

Nebojša Vučinić, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 18 octobre 2011,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 30383/03) dirigée contre la République de Bulgarie et dont deux ressortissantes de cet Etat, M<sup>mes</sup> Tania Georgieva Sivova et Elenka Georgieva Koleva (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 8 septembre 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérantes sont représentées par M<sup>e</sup> M. Ekimdzhiev, avocat à Plovdiv. Le gouvernement bulgare (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M<sup>me</sup> M. Dimova, du ministère de la Justice.

3. Les requérantes se plaignent du rejet de leur action en revendication de deux terrains dont la restitution avait été ordonnée par des décisions administratives antérieures et par un jugement définitif revêtu de l'autorité de la chose jugée.

4. Le 28 janvier 2008, le président de la section à laquelle avait été attribuée l'affaire a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. En vertu de 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 sur le fond de l'affaire.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les requérantes sont nées respectivement en 1951 et en 1949 et résident à Burgas.

#### **A. Les démarches entreprises par les requérantes sur le fondement de la loi de 1991**

6. Le père des requérantes était propriétaire de terres agricoles dans la région de Sozopol, près de la Mer noire. Ces terres furent collectivisées dans les années 50. En décembre 1991, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi de 1991 sur la propriété et l'usage des terres agricoles (« la loi de 1991 »), qui prévoyait la restitution, sous certaines conditions, des terres agricoles collectivisées ou nationalisées à l'époque communiste, les requérantes introduisirent une demande de restitution de plusieurs terrains situés dans la région de Sozopol.

7. Par une décision du 18 février 1993, la commission agraire locale fit droit à leur demande pour une partie des terres réclamées, d'une superficie totale de 478 ares (47 800 m<sup>2</sup>), et la rejeta pour deux terrains, d'une superficie de 3 200 m<sup>2</sup> et 2 000 m<sup>2</sup> respectivement, aux motifs, pour l'un, qu'il n'existait pas de document attestant qu'il avait appartenu au père des requérantes et, pour l'autre, qu'elles l'avaient déclaré deux fois et qu'il leur avait déjà été restitué. Les requérantes introduisirent un recours judiciaire contre ce refus. Par un jugement du 14 juillet 1995, le tribunal de district de Burgas, considérant que la propriété du père des requérantes sur les terrains en question avait été dûment établie, annula le refus de la commission agraire et reconnut aux intéressées le droit à la restitution des deux terrains en question, qui étaient situés dans le lieu-dit Mapi. En l'absence de recours, le jugement devint définitif.

8. En application de ce jugement, la commission, par une nouvelle décision du 4 mars 1999, reconnut le droit de propriété des requérantes sur le terrain de 3 200 m<sup>2</sup> à hauteur de 3 128 m<sup>2</sup> mais considéra que la restitution effective du terrain dans ses anciennes limites était impossible car il était situé sur l'emplacement d'un camping (le camping *Kavatsi*). Les requérantes contestèrent cette décision devant le tribunal de district de Burgas. Par un jugement du 19 janvier 2000, le tribunal annula partiellement la décision de la commission agraire.

9. Le tribunal nota que le terrain, identifié sous le n° 10045 sur le plan de la commune, avait été apporté à la coopérative agricole par le père des requérantes puis avait été attribué, en 1971, à l'entreprise d'Etat *Balkantourist* en vue de l'aménagement d'un camping. Ce projet avait été

réalisé et un restaurant et deux terrasses avaient été construits. Le terrain était actuellement enregistré comme étant la propriété de la société anonyme *Helio-Tour-S AD*. Le tribunal considéra toutefois que le projet d'aménagement du terrain en camping n'avait pas été réalisé conformément à la réglementation applicable, comme l'exigeait l'hypothèse visée à l'article 10, alinéa 7 de la loi de 1991. Il constata que les formalités applicables à l'époque en matière de modification du statut des terres agricoles n'avaient pas été respectées et que le terrain n'avait pas fait l'objet d'une expropriation. Il en conclut que l'attribution du terrain à l'entreprise d'Etat avait été irrégulière. Partant, l'acte de propriété de l'Etat en date du 11 septembre 1996 était sans valeur, car il ne pouvait que constater des droits et non en créer. Le tribunal en conclut que le terrain devait toujours être considéré comme agricole et susceptible de restitution. Constatant ensuite qu'aucun document autorisant l'érection des constructions réalisées sur le terrain n'avait été retrouvé, il jugea que ces constructions devaient être considérées comme illégales aux fins de la loi de 1991. Partant, toutes les conditions pour restituer le terrain aux requérantes dans les limites anciennes étaient réunies à hauteur de 2 899 m<sup>2</sup>, la surface restante ne pouvant être restituée en nature car elle abritait une réserve naturelle.

10. Le jugement n'ayant pas été contesté, il devint définitif. En application de ce jugement, par une décision du 6 mars 2000, la commission agraire reconnut aux requérantes, le droit à la restitution du terrain n° 10045 dans les limites anciennes à hauteur de 2 899 m<sup>2</sup>. Par une décision du 16 mars 2000, elle détermina les limites du terrain par la désignation des terrains limitrophes et délivra aux requérantes un plan de la propriété. Le 17 mars 2000, elle établit un procès-verbal d'entrée en possession des requérantes.

11. S'agissant du second terrain, dans sa décision susmentionnée du 4 mars 1999 puis dans sa décision du 6 mars 2000, la commission agraire reconnut également aux requérantes le droit à la restitution de ce terrain dans ses limites anciennes pour l'intégralité de la surface, soit 2 000 m<sup>2</sup>. Par une décision du 13 mars 2000, elle détermina les limites de la parcelle à restituer dont elle fixa la superficie à 1 776 m<sup>2</sup>, la désigna sous le n° 10643 et en délivra un plan aux requérantes. Le 17 mars 2000, elle établit un procès-verbal d'entrée en possession des requérantes. Il semble que les 224 m<sup>2</sup> restants aient également été restitués aux intéressées. Ils ne font pas l'objet de leur grief.

## **B. La transformation de l'entreprise d'Etat *Helio-Tour-S* en société anonyme et sa privatisation**

12. Par une décision du 10 mai 1990 prise en application du décret n° 56 sur l'activité économique (*Указ № 56 за стопанската дейност*), le président du Comité du tourisme du Conseil des ministres créa la firme

d'Etat *Helio-Tour-S*. Celle-ci fut inscrite au registre des entreprises par un jugement du tribunal régional de Burgas du 18 juillet 1990. La même décision ordonnait la dissolution de la branche régionale de la compagnie nationale de tourisme *Balkantourist-Sozopol* et la transmission d'une partie de son patrimoine à *Helio-Tour-S*.

13. Par deux décisions prises par le Comité du tourisme le 7 juin 1991 et le 6 août 1991 en application du décret n° 56 et de la loi de 1991 sur la création de sociétés commerciales unipersonnelles avec le patrimoine de l'Etat, la firme d'Etat *Helio-Tour-S* fut transformée en société anonyme. Par une décision du tribunal régional du 20 novembre 1991, la nouvelle société anonyme fut inscrite au registre du commerce.

14. Par un arrêté du président du Comité du tourisme en date du 27 janvier 1995, les terrains sur lesquels le camping *Kavatsi* avait été construit furent apportés au capital de la société *Helio-Tour-S*, et de nouvelles actions furent émises en conséquence. L'augmentation de capital fut inscrite au registre du commerce par un jugement du 28 février 1995. L'acte de propriété de l'Etat sur le camping *Kavatsi*, établi le 11 septembre 1996 à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la propriété de l'Etat, mentionnait que les terrains sur lesquels avait été aménagé le camping, d'une superficie totale de 21,7 hectares, avaient été inclus dans le capital de *Helio-Tour-S* EAD, société anonyme unipersonnelle.

15. *Helio-Tour-S* EAD fut incluse dans la liste des sociétés d'Etat devant faire l'objet d'une privatisation par le biais de bons d'investissement dans le cadre de la politique de privatisation de masse. Une première liste provisoire fut adoptée par un décret du Conseil des ministres le 16 août 1994 puis, par une décision du 19 décembre 1995, l'Assemblée nationale approuva le programme gouvernemental de privatisation par bons d'investissement. Dans ce cadre, 50 % des actions de la société furent cédées à des fonds de privatisation et à des particuliers par un contrat en date du 17 janvier 1997.

16. Par la suite, une décision de l'Agence de privatisation publiée au Journal officiel le 29 octobre 1998 ouvrit une procédure de privatisation des parts de la société *Helio-Tour-S* détenues par l'Etat. Selon le procès-verbal de l'assemblée générale des actionnaires tenue le 25 avril 2000, à cette date le ministère des Finances détenait pour le compte de l'Etat 50 % des actions de la société.

17. Par un contrat de privatisation conclu le 5 juillet 2000, l'Etat, représenté par le ministre de l'Economie, céda à la société à responsabilité limitée P. OOD 40 % du capital de *Helio-Tour-S*, pour un prix de 700 000 dollars américains. Le contrat stipulait que l'acquéreur aurait la possibilité d'acheter le reste des actions détenues par l'Etat après l'exercice des droits des acquéreurs privilégiés, dont les salariés de l'entreprise, et la réalisation des droits à restitution. P. OOD fut informée de tous les droits à restitution accordés avant janvier 2000 et de toutes les procédures

judiciaires en cours à l'égard des terrains inclus dans les actifs de *Helio-Tour-S*.

**C. Les démarches entreprises par les requérantes afin d'entrer effectivement en possession des terrains**

18. Les requérantes n'étant pas entrées en possession des deux terrains restitués, elles demandèrent au maire de Sozopol de faire exécuter les décisions de la commission agraire des 13 et 16 mars 2000 en application de l'article 34, alinéa 1 de la loi de 1991. Par un arrêté du 27 septembre 2000, le maire ordonna l'expulsion de *Helio-Tour-S* des terrains et l'entrée en possession des requérantes. Le 31 octobre 2000, une entrée en possession formelle fut effectuée et les terrains firent l'objet de mesures et d'un marquage.

19. A la demande des requérantes, le gouverneur régional ordonna la radiation des deux terrains des registres de propriété de l'Etat par deux arrêtés en date respectivement des 9 et 17 avril 2001.

20. Dès le 10 avril 2000, les requérantes engagèrent contre la société *Helio-Tour-S* une action en revendication des deux terrains. Elles demandèrent également que la défenderesse fût condamnée à l'enlèvement des constructions de camping érigées sur les terrains et au versement une indemnité d'occupation.

21. Dans le cadre de cette procédure, les requérantes firent valoir que les terrains leur avaient été restitués, l'un à hauteur de 2 899 m<sup>2</sup> en vertu du jugement du tribunal de district du 19 janvier 2000 et l'autre à hauteur de 1 776 m<sup>2</sup> en vertu de la décision de la commission agraire du 4 mars 1999, et que malgré les procès-verbaux d'entrée en possession qui avaient été dressés, la société défenderesse était toujours en possession des terrains. Elles arguèrent que même si *Helio-Tour-S* n'avait pas été partie à la procédure de restitution, la question de son droit de propriété sur les terrains avait été tranchée le 19 janvier 2000 par le jugement du tribunal de district de Burgas. Elles réitérèrent que le changement d'affectation des terrains et leur attribution au camping n'avaient pas été effectués dans le respect de la réglementation en vigueur, que les constructions étaient illégales et que les terrains pouvaient dès lors être restitués en tant que terres agricoles dans leurs limites anciennes. Elles contestèrent également que l'arrêté par lequel le président du Comité du tourisme avait, le 27 janvier 1995, ordonné l'apport des terrains du camping au capital de *Helio-Tour-S* ait valablement créé un droit de propriété pour la société.

22. Par un jugement du 28 juin 2001, le tribunal de district de Burgas débouta les requérantes. Il nota, en premier lieu, que par une décision du Comité du tourisme en date du 27 janvier 1995, inscrite au registre par un jugement du 28 février 1995 les terrains litigieux avaient été inclus dans le capital de la société anonyme *Helio-Tour-S*, détenue à 100 % par l'Etat, et

que cet élément était confirmé par l'acte de propriété de l'Etat établi en 1996. En second lieu, une procédure de privatisation avait été ouverte et une partie des actions de la société cédée dans ce cadre à plusieurs fonds d'investissement et personnes physiques dès 1997. Les terrains revendiqués par les requérantes étant inclus dans les actifs de la société désormais privatisée, le tribunal jugea impossible la restitution en nature dans les limites anciennes. Considérant que dans ces circonstances les requérantes ne pouvaient justifier leur droit de propriété sur les terrains, il rejeta leur action en revendication.

23. Le tribunal observa que le conflit entre les droits à restitution des anciens propriétaires et les droits des sociétés en cours de privatisation dans le patrimoine desquelles étaient inclus de tels terrains était régi par le paragraphe 6, alinéa 6 des dispositions transitoires et finales de la loi relative à la transformation et à la privatisation des entreprises de l'Etat et des communes (« la loi sur la privatisation »). Cette disposition prévoyait qu'en pareil cas, les personnes auxquelles les biens ne pouvaient être restitués étaient indemnisées par l'octroi d'actions ou de parts de la société concernée ou par des bons compensatoires.

24. Les requérantes interjetèrent appel. Le 20 février 2002, le tribunal régional de Burgas confirma le jugement pour des motifs similaires.

25. Les requérantes se pourvurent en cassation. Par un arrêt du 24 juillet 2003, la Cour suprême de cassation rejeta leur pourvoi. Elle considéra, eu égard notamment à l'article 10b de la loi de 1991, que les terrains avaient perdu leur caractère de terres agricoles et que leur restitution dans les limites anciennes n'était pas possible en raison des constructions érigées et de la réalisation du projet de camping. Elle observa que les constructions avaient été érigées conformément au projet pour la réalisation duquel les terrains avaient été attribués en 1971 et jugea que cet élément était suffisant aux fins de la loi de 1991 et que l'argument tiré de l'absence de documents relatifs à la construction était donc sans pertinence. Elle conclut que dans ces conditions, les terrains n'entraient pas dans le champ d'application de la loi sur la restitution et les décisions de la commission agraire ordonnant leur restitution étaient frappées de nullité. Elle observa par ailleurs qu'en vertu de la loi sur la privatisation, les propriétaires d'anciennes terres agricoles incluses dans les actifs de sociétés privatisées avaient la possibilité d'obtenir à titre d'indemnisation des actions ou des parts de la société concernée ou des bons compensatoires. Répondant à l'argument des requérantes tiré de l'autorité de la chose jugée du jugement du 19 janvier 2000, elle précisa que cet élément ne pouvait être opposé à la société *Helio-Tour-S*, celle-ci n'étant ni partie à la procédure judiciaire relative à la restitution ni l'héritier ou l'ayant droit d'une partie à cette procédure.

#### **D. Les faits ultérieurs relatifs au droit des requérantes à une indemnisation**

26. Dans une nouvelle décision du 14 octobre 2004, prise en application de l'arrêt du 24 juillet 2003, l'autorité ayant repris les fonctions de la commission agraire, le service municipal de l'agriculture et des forêts, reconnu le droit de propriété des requérantes sur les deux terrains mais refusa la restitution dans les anciennes limites au motif que les terrains étaient situés sur l'emplacement du camping *Kavatsi*.

27. Le 7 janvier 2005, le service municipal de l'agriculture et des forêts rendit une décision concernant l'ensemble des terres sur lesquelles le droit de propriété des requérantes avait été reconnu mais dont la restitution en nature était impossible, y compris les deux terrains faisant l'objet de la présente requête, et reconnut le droit des intéressées à une indemnisation. Il décida que cette indemnisation devrait être effectuée par l'octroi de terres municipales pour une valeur de 2 547 levs bulgares (BGN) et de bons compensatoires d'une valeur de 1 804 BGN, soit un total de 4 351 BGN. Les requérantes n'ont pas introduit de recours judiciaire contre cette décision pour contester l'indemnisation ainsi définie.

28. Le 3 janvier 2006, le service municipal de l'agriculture et des forêts rendit une nouvelle décision dans laquelle il estima que la superficie totale des terres non restituées ouvrant droit à une indemnisation (dont les deux terrains, d'une superficie totale de 4 675 m<sup>2</sup>) était de 9 888 m<sup>2</sup> et la valeur de ces terres de 4 351 BGN. La décision précisait que l'indemnisation devrait consister en l'octroi de terres municipales ou de bons compensatoires, en fonction de la préférence formulée par les intéressées et des terres disponibles. Selon les dernières informations fournies par les requérantes, au mois de juin 2011 elles n'avaient toujours pas reçu d'indemnisation en application de ces décisions et n'avaient entrepris aucune démarche à cette fin dans la mesure où elles refusent d'accepter une indemnisation au lieu des terrains litigieux.

## **II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS**

### **A. La restitution des terres agricoles**

29. La restitution des terres agricoles collectivisées ou expropriées pendant le régime communiste est régie par la loi du 1<sup>er</sup> mars 1991 sur la propriété et l'usage des terres agricoles (*Закон за собствеността и ползването на земеделските земи*) et son décret d'application.

*1. L'étendue du droit à restitution ou à indemnisation*

30. L'article 10 de la loi, dans sa version en vigueur à la suite de plusieurs modifications adoptées en 1992, 1995 et 1997, prévoit la restitution des terres agricoles, qu'elles aient ou non fait partie de coopératives. Les bénéficiaires de la restitution sont les anciens propriétaires qui étaient en possession des terres au moment de la création des coopératives, au début de l'époque communiste, ou leurs héritiers.

31. En fonction de certaines conditions déterminées par la loi, relatives notamment aux modifications matérielles intervenues sur les terres, la restitution de la propriété est effectuée dans les anciennes limites du terrain, lorsque celles-ci existent toujours ou peuvent être rétablies (article 10a, alinéa 1), ou dans de nouvelles limites par l'attribution de terres équivalentes dans le cadre d'un plan de répartition des terres (article 10a, alinéa 2). Dans ce dernier cas, la loi prévoit la possibilité de réduire la superficie des terres à restituer s'il n'y a pas suffisamment de terres disponibles sur le territoire de la commune ; les ayants droit sont alors indemnisés par l'attribution de terres agricoles appartenant à la municipalité ou de bons compensatoires (article 15, alinéas 2 et 3).

32. La loi de 1991 et son décret d'application prévoient plusieurs hypothèses dans lesquelles la restitution en nature n'est pas possible : lorsque les terrains ont été inclus dans les limites urbaines et ont été construits ou ont fait l'objet d'un permis de construire dans le respect de la réglementation applicable (article 10, alinéa 7), lorsqu'ont été réalisés sur les terrains des projets d'aménagement (*мероприятия*) ou des constructions qui ne permettent pas la restitution, sans considération du respect de la réglementation applicable (article 10b, alinéa 1), ou encore lorsque les terrains font partie de territoires cédés à des Etats limitrophes en vertu d'engagements internationaux de la Bulgarie (article 10c). Dans tous ces cas, les titulaires du droit à restitution reçoivent une indemnisation prenant la forme de terres agricoles municipales équivalentes ou de bons compensatoires.

33. Dans certaines circonstances, le droit à une restitution en nature dans les limites anciennes peut se transformer en droit à une indemnisation même s'il a été reconnu à l'issue d'une procédure judiciaire. C'est le cas par exemple lorsqu'un plan de répartition des terres a été établi entre-temps dans la zone en question et que le jugement ordonnant la restitution a été présenté à la commission agraire après la publication au Journal officiel de l'avis d'élaboration de ce plan (article 11, alinéa 4 et article 15, alinéa 4). C'est également le cas lorsque le droit à une restitution par plan de répartition a été reconnu par la voie judiciaire et que les terres disponibles sur le territoire de la commune ne sont pas suffisantes (article 15, alinéas 2 et 3). La superficie des terrains à restituer est alors diminuée et les titulaires du droit à restitution reçoivent une compensation pour la différence.

34. Le montant de l'indemnisation est déterminé par la commission agraire en fonction de la valeur des terres non restituées, conformément à un décret du Conseil des ministres publié le 5 juin 1998. Jusqu'à une modification du 12 septembre 2006, la loi de 1991 et ce décret faisaient référence à la valeur marchande des terres agricoles. La pratique administrative et judiciaire a cependant toujours été de considérer que cette valeur devait être calculée conformément au décret en fonction des prix qui y sont indiqués. La Cour administrative suprême a précisé que cette méthode de calcul valait également pour les terrains qui avaient été construits, avaient fait l'objet de projets d'aménagement ou avaient été inclus dans les limites urbaines des villes, car les titulaires du droit à restitution n'avaient nullement contribué à la valorisation de ces terrains et devaient donc être indemnisés pour des terres agricoles (Реш. № 2252 от 14.03.2005 по а. д. № 8161/2004, BAC).

35. L'article 35 de la loi régit l'indemnisation par bons compensatoires nominatifs. Ces titres compensatoires peuvent être hérités ou cédés ; ils peuvent notamment être utilisés comme moyens de paiement dans le cadre de la privatisation d'entreprises publiques ou pour acheter des terres agricoles appartenant à l'Etat (*държавен поземлен фонд*). Les transactions de bons compensatoires nominatifs sont régies par la loi sur les transactions de titres compensatoires adoptée en 2002 (*Закон за сделките с компенсаторни инструменти*). La valeur nominale d'un bon compensatoire nominatif est d'un lev (environ 0,50 euros). Sa valeur réelle dépend des offres de privatisation et des éventuelles ventes aux enchères de terres appartenant à l'Etat. Sur les marchés financiers, la valeur maximale de ces titres au cours des dernières années a été atteinte en septembre 2006 : à cette période, un bon compensatoire s'échangeait contre 0,68 BGN (environ 0,34 EUR). Cette valeur a progressivement diminué par la suite. En mai 2011, un bon compensatoire nominatif s'échangeait contre 0,30 BGN (0,15 EUR).

## *2. Les procédures de restitution des terres agricoles*

36. L'autorité chargée de la restitution était la commission agraire (*поземлена комисия*), qui était une autorité administrative spécialement créée dans chaque municipalité. En 2002, la commission agraire a été remplacée par le service municipal de l'agriculture et des forêts, qui a pris par la suite le nom de service municipal de l'agriculture.

37. Pour bénéficier d'une restitution, les anciens propriétaires ou leurs héritiers devaient déposer une demande à cette fin auprès de la commission agraire dans un délai de 17 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi de 1991 (article 11, alinéa 1). La commission agraire était compétente pour vérifier que les conditions prévues par la loi étaient réunies et pour statuer sur le droit à restitution ou à indemnisation.

38. Les personnes ayant omis d'introduire leur demande devant la commission agraire dans le délai légal de 17 mois avaient la possibilité, en vertu de l'article 11, alinéa 2 de la loi, d'obtenir la reconnaissance judiciaire de leur droit à restitution au moyen d'une action déclarative. La commission agraire rendait alors une décision pour déterminer le terrain qui devait être restitué.

39. La décision de la commission agraire ordonnant la restitution, accompagnée d'un plan du terrain délivré par la commission, vaut titre de propriété et a la même valeur juridique qu'un acte notarié établi à l'issue d'une procédure non contradictoire (article 14, alinéa 1-1 et article 17, alinéa 1 de la loi de 1991). Selon la jurisprudence de la Cour suprême de cassation, la décision de la commission agraire ordonnant la restitution d'un terrain soit dans ses limites anciennes, soit dans de nouvelles limites conformément au plan de répartition adopté, a un effet constitutif et fait naître un droit de propriété (Тълк. Реш. № 1/1997 по гр. д. № 11/1997 БКС, ОЧК). A cette fin, le terrain doit être identifié de manière suffisamment précise par la mention de son emplacement, du nom des propriétaires des terrains limitrophes et d'un numéro dans le plan cadastral ; les décisions qui reconnaissent simplement le droit à restitution sans désigner précisément le terrain ne font pas naître de droit de propriété (Реш. № 11 от 06.02.1998 по гр. д. № 1480/1997, БКС, IV гр. о.).

40. Les décisions favorables de la commission agraire ne sont pas susceptibles de recours. Ses refus peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire en annulation devant le tribunal de district. Le tribunal se prononce sur le fond de la demande de restitution et, si les conditions se trouvent réunies, ordonne la restitution (article 14, alinéas 1 et 3). En ce cas, la commission agraire doit prendre une nouvelle décision conforme au jugement rendu car elle seule est compétente pour déterminer les limites des terrains et pour en délivrer un plan (Реш. № 289 от 06.03.2001 по гр. д. № 1530/2000, БКС, IV гр. о.).

41. Le jugement du tribunal de district sur un recours en annulation contre une décision de la commission agraire peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation. Ces pourvois étaient examinés, jusqu'en août 1997, par les juridictions suprêmes (la Cour suprême de cassation puis la Cour administrative suprême). Après cette date, cette compétence a été dévolue aux tribunaux régionaux, puis aux tribunaux administratifs créés en 2008.

42. La procédure de contrôle judiciaire des décisions de la commission agraire est considérée comme une procédure administrative contentieuse *sui generis*, à laquelle sont parties d'une part les demandeurs de la restitution et d'autre part la commission agraire. Par exception aux règles générales de la procédure administrative, la constitution de tierces parties n'est admise ni dans la procédure devant la commission agraire ni dans la procédure judiciaire sur un recours contre les décisions de celle-ci (Реш. № 489 от 17.04.1995 по гр. д. № 2632/1994 БС, III гр. о.).

43. Par ailleurs, l'article 14, alinéa 4 de la loi de 1991 dispose qu'en cas de contestation relative à un droit substantiel, le litige doit être réglé par les voies judiciaires de droit commun. Ainsi, un éventuel litige entre plusieurs prétendants à la restitution quant au droit de propriété sur un terrain au moment de la collectivisation ne peut être tranché par la commission agraire et les personnes concernées doivent faire valoir leurs droits par voie judiciaire en introduisant une action déclarative. A l'issue de la procédure judiciaire engagée sur le fondement de cette disposition, la commission agraire rend une décision conforme à la décision de justice (Тълк. Реш. № 1/1997 по гр. д. № 11/1997 БКС, ОЧГК).

44. Les litiges entre les bénéficiaires de la restitution d'un terrain prononcée en vertu de la loi de 1991 et un tiers se prétendant propriétaire du même terrain sur un autre fondement que la restitution relèvent également des voies judiciaires de droit commun et doivent être réglés par une action en revendication ou une action déclarative. Dans ce cadre, la jurisprudence a admis que le tribunal civil saisi d'une telle action procède à un contrôle indirect (*косвен контрол*) de la régularité de l'acte par lequel la restitution a été ordonnée et vérifie à nouveau si les conditions à la restitution étaient réunies. Ce contrôle est effectué indépendamment du fait que la restitution ait été ordonnée par une décision de la commission agraire ou par un tribunal sur recours contre un refus de la commission. Dans ce dernier cas, la jurisprudence estime que l'autorité de chose jugée du jugement ordonnant la restitution ne peut être opposée à un tiers qui n'était pas partie à la procédure de restitution et ne dispose pas d'autre voie de recours contre les décisions rendues dans le cadre de cette procédure (Реш. № 289 от 6.03.2001 по гр. д. № 1530/2000 БКС, IV гр. о.; Реш. № 391 от 31.03.2003 по гр. д. № 298/2002 БКС, IV гр. о.). Cette pratique a été confirmée par une décision interprétative de la Cour suprême de cassation (Тълк. Реш. № 6/2005 по т. гр. д. № 6/2005 БКС, rendue au sujet d'une autre loi de restitution mais considérée comme applicable à la loi de 1991 – Опр. № 217 от 5.03.2009 по гр. д. № 4380/2008 БКС, III гр. о.).

## **B. La transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales**

45. A l'époque communiste, l'activité économique était principalement le fait d'entreprises d'Etat. Celles-ci étaient dotées de la personnalité morale mais opéraient sous le contrôle de leurs ministères respectifs ; elles n'avaient pas de patrimoine distinct et l'Etat leur confiait « la jouissance et la gestion » des biens et avoirs nécessaires à leurs activités. Le décret n° 56 du 13 janvier 1989 sur l'activité économique (*Указ № 56 за стопанската дейност*) a pour la première fois prévu la possibilité pour l'Etat comme pour les particuliers de créer des entités économiques – les firmes – disposant d'un patrimoine et d'une direction propres.

46. Après la chute du régime communiste, l'Assemblée nationale a adopté une série de lois visant la libéralisation du marché et l'établissement d'un nouveau cadre juridique pour les acteurs de l'économie et, plus particulièrement, des lois de transformation des entreprises de l'Etat et des communes en personnes morales de droit privé.

47. La loi sur le commerce (*Търговски закон*) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1991. En son article 62, alinéa 1, elle prévoyait que les entreprises d'Etat seraient transformées en sociétés commerciales de droit privé en vertu de lois adoptées à cet effet. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1991, cette matière a été régie par la loi sur la création de sociétés commerciales unipersonnelles avec le patrimoine de l'Etat (*Закон за образуване на еднолични търговски дружества с държавно имущество*) puis par la loi du 8 mai 1992 relative à la transformation et à la privatisation des entreprises de l'Etat et des communes (« la loi sur la privatisation », *Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия*).

48. Selon l'article 1, alinéa 2 de la loi sur la privatisation, la transformation d'une entreprise d'Etat s'effectuait par la répartition en actions ou obligations, selon les règles fixées dans la loi sur le commerce, du patrimoine mis à disposition par l'Etat. Cette transformation entraînait la dissolution de l'entreprise et la création d'une nouvelle société commerciale unipersonnelle – société à responsabilité limitée ou société anonyme – par succession universelle. La transformation d'une entreprise publique était décidée par le Conseil des ministres ou par une autre autorité désignée par celui-ci (article 17 de la loi).

49. En vertu d'un arrêté du Conseil des ministres du 25 octobre 1993 puis du nouvel article 17a ajouté en juin 1994 à la loi sur la privatisation, la propriété des biens dont la jouissance et la gestion avaient été confiées selon l'ancienne réglementation à l'entreprise d'Etat était transférée à la nouvelle société par l'acte de transformation, sauf disposition contraire. L'Etat perdait ainsi tout droit réel sur ces biens et devenait détenteur de parts ou d'actions de la société.

50. Selon l'article 1, alinéa 3 de la loi, la privatisation consistait à transférer à des personnes physiques ou morales de droit privé soit l'intégralité soit des parts ou actions d'une entreprise appartenant à l'Etat ou aux communes.

51. La question des privatisations est désormais régie par une nouvelle loi du 19 mars 2002 sur la privatisation et le contrôle subséquent.

### **C. Le droit à restitution dans le cadre de la privatisation des sociétés publiques**

52. Depuis une modification du 12 février 1999, le paragraphe 6, alinéa 6 des dispositions transitoires et finales de la loi sur la privatisation prévoit que lorsque des terres susceptibles d'être restituées en vertu de la loi

de 1991 ont fait l'objet d'un contrat de privatisation ou ont été incluses dans le patrimoine d'entreprises appartenant à l'Etat ou aux communes, les titulaires du droit à restitution sont indemnisés par l'octroi d'actions ou de parts de la société ou par des bons compensatoires. Cette disposition a ainsi ajouté aux cas prévus par la loi de 1991 (paragraphe 32 ci-dessus) de nouveaux cas dans lesquels des terres à restituer ne peuvent faire l'objet d'une restitution en nature mais ouvrent droit à une indemnisation (Реш. № 78 от 8.07.2010 по гр. д. № 4543/2008 БКЦ, I гр. о.).

53. En ce qui concerne les modalités de cette indemnisation, le paragraphe 6, alinéa 6 renvoie à la loi 1997 sur l'indemnisation des propriétaires de biens nationalisés, qui régit de manière générale la question de l'indemnisation à accorder aux anciens propriétaires d'un bien dont la restitution en nature s'avère impossible. Selon la procédure prévue par ce texte, les demandes d'indemnisation doivent être soumises au gouverneur régional ou au ministre compétent et le refus exprès ou tacite de ces autorités peut faire l'objet d'un recours judiciaire.

54. Selon la jurisprudence de la Cour administrative suprême, lorsque les personnes titulaires d'un droit à restitution en vertu de la loi de 1991 ont la possibilité d'obtenir une indemnisation tant sur le fondement de cette loi que sur celui de la loi sur la privatisation, il leur appartient de choisir le type d'indemnisation à demander (Реш. № 3895 от 5.06.2001 по а. д. № 8447/2000, БАС ; Реш. № 4490 от 18.05.2005 по а. д. № 10000/2004, БАС).

#### **D. La jurisprudence relative à différents litiges entre la société *Helio-Tour-S* et des titulaires d'un droit à restitution**

55. Après l'arrêt qu'elle a rendu le 24 juillet 2003 dans l'affaire des requérantes, la Cour suprême de cassation a eu à se prononcer sur plusieurs affaires similaires. Dans différents arrêts de 2005 et 2006 concernant des actions en revendication engagées par *Helio-Tour-S* contre des particuliers qui avaient obtenu la restitution de terrains situés dans la zone du camping *Kavatsi* et étaient entrés en possession de ces terrains, elle a débouté la société au motif que celle-ci n'avait pas établi son droit de propriété. Observant que les terrains n'avaient pas fait l'objet d'une expropriation, elle a considéré que l'Etat, qui n'en était jamais devenu propriétaire, n'avait dès lors pas pu en attribuer valablement la gestion à l'entreprise *Balkantourist*. Par ailleurs, elle a estimé qu'il n'était pas établi avec certitude que *Helio-Tour-S* était le successeur de la branche locale de *Balkantourist* et que les terrains en cause avaient été transférés de la seconde à la première. Dans plusieurs de ces arrêts, elle a toutefois précisé que compte tenu de l'article 10b de la loi de 1991, les terrains n'auraient pas dus être restitués en nature étant donné qu'un projet d'aménagement, à savoir le camping, y avait été réalisé. Cependant, elle a estimé que cette circonstance ne suffisait

pas pour qu'elle accueillît la demande de *Helio-Tour-S*, celle-ci n'étant pas parvenue à prouver ses propres droits sur les terrains en cause (Реш. от 15.07.2005 по гр. д. 2046/2004; реш. от 18.01.2006 по гр. д. 2109/2004; реш. от 23.01.2006 по гр. д. 2377/2004; реш. от 18.01.2006 по гр. д. 2125/2004; реш. от 18.01.2006 по гр. д. 2123/2004; реш. № 2717 от 18.01.2006 по гр. д. 2162/2004).

56. Dans une affaire récente, portant elle aussi sur une action en revendication engagée par *Helio-Tour-S*, la Cour suprême de cassation a constaté qu'il existait une jurisprudence contradictoire dans différentes affaires ayant opposé *Helio-Tour-S* à des propriétaires de terres agricoles restituées sur plusieurs aspects relatifs au droit de propriété de *Helio-Tour-S*. Pour ce motif, elle a, par une ordonnance du 27 décembre 2009, admis l'examen du pourvoi en cassation. Dans l'arrêt, rendu le 11 janvier 2011, elle a considéré, sur la question de savoir si l'Etat avait valablement acquis les terres en question, que même si la procédure d'expropriation et de changement d'affectation des terres agricoles n'avait pas été respectée dans les années 70, les terres étaient devenues propriété de l'Etat en vertu de l'article 10b, alinéa 5 de la loi de 1991, selon lequel étaient considérées comme propriété de l'Etat les terres sur lesquelles avaient été réalisés des constructions ou des projets d'aménagement en empêchant la restitution. Sur la question du transfert de la jouissance et de la gestion des terres à *Balkantourist*, elle a estimé que même en l'absence des documents ordonnant ce transfert, tous les éléments indiquaient que la gestion des terres du camping avait été confiée à cette entreprise d'Etat. Enfin, sur la succession de *Balkantourist*, elle a constaté que les sociétés ayant succédé à la branche locale de l'entreprise avaient été créées sur un principe de répartition géographique, que les terres du camping *Kavatsi* avaient en conséquence été incluses dans le capital de la société *Helio-Tour-S* qui avait repris l'exploitation du camping, et qu'elles étaient donc entrées dans le patrimoine de ladite société en vertu de la l'article 17a de la loi sur la privatisation.

#### **E. L'autorité de la chose jugée et la force obligatoire des décisions de justice**

57. En vertu de l'article 220, alinéa 1 du code de procédure civile de 1952, applicable à l'époque des faits, les décisions des tribunaux civils passées en force de chose jugée lient les parties à la procédure, leurs héritiers ou ayants droit, le tribunal ayant rendu la décision, ainsi que toutes les autres institutions publiques et juridictions.

58. L'autorité de la chose jugée s'oppose à un nouvel examen du même litige (même demande, fondée sur la même cause, entre les mêmes parties), sauf exceptions prévues par la loi. Elle est relevée d'office par le juge (articles 221 et 224 du code).

59. L'étendue de l'autorité de la chose jugée est limitée *ad rem*, c'est-à-dire qu'elle ne concerne que les droits et obligations faisant l'objet du jugement, et *ad personam*, c'est-à-dire qu'elle n'a d'effet qu'entre les parties, à l'exception de certaines catégories spécifiques de jugements comme ceux rendus en matière d'état des personnes, qui ont un effet à l'égard de tous (*erga omnes*). L'autorité de la chose jugée porte sur l'objet du litige, tel qu'il est défini dans le dispositif du jugement. Alors que la jurisprudence considérait par le passé que les motifs directement déterminants pour les droits et obligations faisant l'objet du litige étaient revêtus de l'autorité de la chose jugée, la Cour suprême de cassation estime dans sa jurisprudence récente que cette qualité ne s'applique qu'au dispositif (Тълк. Реш. № 1 от 04.01.2001 по гр.д. № 1/2000 ВКС, гр. кол.).

60. Les mêmes principes étaient appliqués en matière de procédure judiciaire administrative jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mars 2007, des dispositions pertinentes du nouveau code de procédure administrative. Ainsi, un jugement prononçant l'annulation d'un acte administratif et statuant sur le fond de l'affaire revêtait un caractère obligatoire et bénéficiait de l'autorité de la chose jugée relativement aux droits et obligations faisant l'objet du litige uniquement à l'égard des parties (Опр. № 1021 от 7.02.2003 по адм. д. 8459/02, ВАС).

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

61. Les requérantes estiment inéquitable la procédure judiciaire menée dans le cadre de leur action en revendication. Elles soutiennent en particulier que les décisions rendues n'ont pas respecté l'autorité de la chose jugée des jugements définitifs antérieurs reconnaissant leur droit à restitution et qu'elles n'étaient pas dûment motivées. Elles invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, qui prévoit en ses parties pertinentes :

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

#### A. Sur la recevabilité

62. 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 le fond**

### *1. Thèses des parties*

63. Les requérantes soutiennent que dans son arrêt du 24 juillet 2003, la Cour suprême de cassation n'a pas tenu compte des jugements du tribunal de district de Burgas en date du 14 mai 1995 et du 19 janvier 2000 et a réexaminé une question tranchée par la justice de manière définitive, en méconnaissance du principe de sécurité juridique inhérent à l'article 6. Elles font valoir que l'Etat était partie aux procédures judiciaires de restitution en la personne de la commission agraire et que *Helio-Tour-S* étant la société qui a succédé à l'entreprise de tourisme *Balkantourist* à laquelle l'Etat avait confié la gestion des terrains à l'époque communiste, elle devrait être considérée comme l'« ayant droit » de l'Etat au sens de l'article 220 du code de procédure civile et, par conséquent, être liée par les jugements rendus dans le cadre de ces procédures. Elles ajoutent que la société P. OOD, qui a acquis 40 % des actions de *Helio-Tour-S* dans le cadre de la privatisation de celle-ci, était parfaitement informée de leurs droits à restitution et ne saurait être considérée comme un tiers de bonne foi. Elles s'appuient sur l'arrêt *Kehaya et autres c. Bulgarie* (nos 47797/99 et 68698/01, 12 janvier 2006), où la Cour a conclu à la violation du principe de la sécurité juridique inhérent à l'article 6 de la Convention en raison de la remise en cause dans le cadre d'une nouvelle action engagée par une autorité publique d'un jugement ordonnant la restitution de terrains aux requérants qui était passé en force de chose jugée et avait été exécuté.

64. Les requérantes se plaignent également que l'arrêt du 24 juillet 2003 n'a pas été suffisamment motivé et n'a pas répondu à leurs principaux arguments dans le sens que l'Etat n'aurait pas préalablement exproprié les terrains en cause pour pouvoir en transférer la propriété à *Helio-Tour-S* et que les constructions réalisées sur les terrains auraient été illégales. Dans son arrêt, la Cour suprême de cassation n'aurait pas non plus expliqué sur quel fondement elle leur avait appliqué rétroactivement le paragraphe 6, alinéa 6 des dispositions finales et transitoires de la loi sur la privatisation. Or selon les requérantes ces arguments étaient déterminantes pour l'issue du litige en leur faveur, comme le montreraient plusieurs arrêts dans lesquels la Cour suprême de cassation a rejeté des actions en revendication engagées par la société *Helio-Tour-S* dans des circonstances similaires à la présente espèce (voir le paragraphe 55 ci-dessus).

65. Le Gouvernement soutient que le principe de l'autorité de la chose jugée n'a pas été méconnu en l'espèce étant donné que les décisions invoquées par les requérantes, qui ont été rendues dans le cadre de

procédures judiciaires administratives, n'ont pas le même objet et ne concernent pas les mêmes parties que l'arrêt de la Cour suprême de cassation du 24 juillet 2003 : les premières procédures opposaient les requérantes à la commission agraire et portaient sur la régularité des actes administratifs rendus par cette autorité alors que la seconde portait sur un litige relatif au droit de propriété sur les terrains en cause entre les requérantes et la société *Helio-Tour-S*. Le Gouvernement souligne à cet égard que *Helio-Tour-S* est une société commerciale, personne morale indépendante, qui n'a pas pris part au premier procès.

## 2. *Appréciation de la Cour*

### a) Sur le respect du principe de la sécurité juridique

66. En ce qui concerne le premier aspect du grief des requérantes, la Cour rappelle que le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 § 1 doit s'interpréter à la lumière du préambule de la Convention, qui énonce la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des Etats contractants. L'un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de la sécurité des rapports juridiques, qui veut, entre autres, que la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause (*Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 61, CEDH 1999-VII, et *Kehaya et autres*, précité, § 61). En vertu de ce principe, une partie ou une autorité de l'Etat ne peuvent solliciter la révision d'un jugement définitif et exécutoire à seule fin d'obtenir un réexamen de l'affaire et une nouvelle décision à son sujet, à moins que des motifs substantiels et impérieux ne l'exigent (*Riabykh c. Russie*, n° 52854/99, §§ 52 et 56, CEDH 2003-IX).

67. La Cour a ainsi maintes fois conclu à la violation de l'article 6 en raison de l'annulation par la voie d'un recours extraordinaire, sans motifs substantiels et impérieux, de décisions de justice définitives (voir, parmi d'autres, les arrêts *Brumărescu* et *Riabykh*, précités). Elle a également considéré dans plusieurs affaires que même en l'absence d'annulation d'un jugement, la remise en cause de la solution apportée à un litige par une décision de justice définitive dans le cadre d'une autre procédure judiciaire pouvait porter atteinte à l'article 6 dans la mesure où elle pouvait rendre illusoire le droit à un tribunal et enfreindre le principe de la sécurité juridique (*Kehaya et autres*, précité, §§ 67-70, et *Gök et autres c. Turquie*, nos 71867/01, 71869/01, 73319/01 et 74858/01, §§ 57-62, 27 juillet 2006).

68. En l'espèce, la Cour relève que deux jugements définitifs du tribunal de district de Burgas en date du 14 juillet 1995 et du 19 janvier 2000 ont reconnu aux requérantes le droit à la restitution des terrains qui font l'objet de la présente requête et que, malgré ces décisions, la Cour suprême de cassation a rejeté par un arrêt définitif du 24 juillet 2003 l'action en revendication qu'elles ont introduite contre la société *Helio-Tour-S*. Au vu

des griefs soulevés par les requérantes, la Cour doit donc rechercher si l'arrêt du 24 juillet 2003 a enfreint l'article 6 de la Convention et le principe de la sécurité juridique inhérent à cette disposition. Pour autant que les arguments soulevés par les intéressées concernent également l'atteinte alléguée au droit au respect de leurs biens, ils seront examinés ci-après au regard de l'article 1 du Protocole n° 1.

69. En ce qui concerne tout d'abord le jugement du 14 juillet 1995, la Cour observe que celui-ci a annulé le refus de la commission agraire et ordonné la restitution aux requérantes de deux terrains de 2 000 m<sup>2</sup> et de 3 200 m<sup>2</sup>, situés au lieu-dit Mapi. Elle note que ce jugement a reconnu que le père des intéressées avait été le propriétaire des terrains litigieux et qu'elles avaient dès lors un droit à la restitution mais il n'a pas précisé si ce droit devait se traduire par la restitution des terrains en nature, soit dans leurs anciennes limites soit au moyen d'un plan de répartition, ou par l'octroi d'une indemnisation. Les terrains n'y ont en tout cas pas été désignés de manière suffisamment précise pour permettre leur restitution dans leurs limites anciennes (voir ci-dessus, paragraphe 39). Il n'apparaît donc pas que l'arrêt du 24 juillet 2003, rendu dans le cadre de la procédure en revendication, ait remis en question les droits reconnus aux requérantes par le jugement du 14 juillet 1995, mais seulement leur droit de se voir restituer les terrains dans leurs limites anciennes. Dans ces circonstances, la Cour estime que la question du respect de l'autorité de la chose jugée et de la sécurité juridique ne se pose pas à l'égard de ce premier jugement.

70. Le jugement du 19 janvier 2000 a quant à lui partiellement annulé la nouvelle décision dans laquelle la commission agraire avait refusé la restitution en nature du second terrain. Il a ordonné la restitution à hauteur de 2 899 m<sup>2</sup> dudit terrain, défini par un numéro de parcelle (n° 10045) dans le plan et par la désignation des propriétés limitrophes. Par la suite, les juridictions saisies de l'action en revendication engagée par les requérantes contre la société *Helio-Tour-S* ont réexaminé la question du droit de propriété sur les terrains au vu de l'argumentation développée par la société défenderesse et estimé que les conditions légales pour restituer le terrain aux requérantes en nature dans ses limites anciennes n'étaient pas réunies. En réponse à l'argument tiré du non-respect de l'autorité de la chose jugée du jugement du 19 janvier 2000, les juridictions internes ont estimé que ce jugement n'était pas opposable à la société *Helio-Tour-S*, celle-ci n'étant pas partie à la procédure entre les requérantes et la commission agraire.

71. La Cour observe à cet égard que dans tous les systèmes juridiques l'autorité de la chose jugée par une décision de justice définitive comporte des limitations *ad personam* et *ad rem*. Elle rappelle que dans l'affaire *Kehaya et autres*, invoquée par les requérantes, elle a constaté que les deux jugements qui étaient en cause – le premier ayant ordonné la restitution aux requérants et le second ayant fait droit à l'action en revendication dirigée contre eux – avaient le même objet, à savoir le droit de propriété des

requérants vis-à-vis de l'Etat, et que la tierce partie qui avait initié la seconde procédure, le service de gestion des forêts, était une autorité publique. Ce sont ces éléments qui ont amené la Cour à juger incompatible avec le principe de la sécurité juridique la possibilité donnée à une autorité publique de faire réexaminer la question du droit de propriété des requérants vis-à-vis de l'Etat alors qu'elle avait été tranchée dans une décision de justice définitive rendue dans une procédure à laquelle était partie une autre émanation de l'Etat, la commission agraire (§§ 68-70 de l'arrêt précité).

72. La situation est sensiblement différente dans la présente affaire étant donné que la société *Helio-Tour-S*, partie à la procédure en revendication, était une société commerciale, juridiquement et financièrement indépendante de l'Etat, régie par les règles de droit privé et ne jouissant d'aucun pouvoir exorbitant du droit commun dans l'exercice de ses activités (voir, *mutatis mutandis*, concernant la qualité d'organisation non gouvernementale au sens de l'article 34 de la Convention, *Compagnie maritime de la République islamique d'Iran c. Turquie*, n° 40998/98, §§ 79-81, CEDH 2007-XIV, et *State Holding Company Luganskvugillya c. Ukraine* (déc.), n° 23938/05, 27 janvier 2009). S'il est vrai que la société en question a été créée par l'Etat et a ensuite repris les actifs d'une entreprise d'Etat, la Cour observe que cette transformation a eu lieu bien avant le jugement du 19 janvier 2000 et que la société ne saurait donc être considérée comme un « ayant droit » de l'Etat auquel ce jugement serait opposable en vertu de l'article 220 du code de procédure civile (voir paragraphe 57 ci-dessus).

73. L'objet des deux procédures était différent puisque la première portait sur le droit des requérantes à la restitution et donc leur droit de propriété vis-à-vis de l'Etat, alors que la seconde concernait la question de savoir si *Helio-Tour-S* avait valablement acquis sur les terrains des droits concurrents, opposables aux requérantes. Au vu de ce qui précède, la démarche de la société *Helio-Tour-S* n'apparaît pas comme une tentative de faire réexaminer les droits reconnus aux requérantes vis-à-vis de l'Etat (voir, *a contrario*, *Kehaya et autres*, précité, §§ 67-69).

74. La Cour observe en outre que la procédure de restitution des terres agricoles, telle que conçue par la loi de 1991, ne s'étend pas aux litiges pouvant survenir avec des tiers prétendant avoir des droits sur les terrains à restituer, ne prévoit pas de possibilité de tierce intervention et dispose que de tels litiges devront être réglés ultérieurement par les voies judiciaires de droit commun (paragraphe 42-44 ci-dessus). La reconnaissance, par le jugement du 19 janvier 2000, du droit des requérantes à une forme particulière de restitution était donc sans préjudice des droits concurrents de tiers. Les requérantes, qui bénéficiaient de l'assistance d'un avocat, ne pouvaient ignorer cette circonstance et étaient également au courant des droits concurrents de *Helio-Tour-S* sur les terrains (paragraphe 8-9 ci-dessus). Elles ne pouvaient dès lors légitimement espérer, au vu des

dispositions internes applicables, que le jugement du 19 janvier 2000 aurait force obligatoire non seulement entre elles et l'Etat mais aussi vis-à-vis de tous les tiers et que cette décision serait en mesure de les prémunir contre toute contestation ou prétention future sur les terrains.

75. Au vu de ces considérations, la Cour estime qu'il n'y a pas eu en l'espèce atteinte au principe de la sécurité juridique et de là au caractère équitable de la procédure judiciaire. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 sur ce point.

**b) Sur le défaut allégué de motivation de l'arrêt du 24 juillet 2003**

76. Pour ce qui est du deuxième aspect du grief des requérantes, la Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, les juridictions internes doivent indiquer de manière suffisante les motifs sur lesquels elles se fondent. L'étendue du devoir de motivation peut varier selon la nature de la décision et doit s'analyser à la lumière des circonstances de chaque espèce (*Ruiz Torija c. Espagne*, 9 décembre 1994, § 29, série A n° 303-A). Si l'article 6 § 1 ne peut se comprendre comme exigeant des tribunaux d'apporter une réponse détaillée à chaque argument soulevé, il doit néanmoins ressortir de la décision que les questions essentielles de la cause ont été traitées (*Taxquet c. Belgique* [GC], n° 926/05, § 91, 16 novembre 2010).

77. En l'espèce, la Cour relève que les juridictions internes ont rendu des décisions motivées qui ont répondu aux principaux arguments des requérantes. En particulier, la Cour suprême de cassation a répondu à l'argumentation développée par les intéressées quant à l'absence d'expropriation et au caractère illégal des constructions en indiquant que l'attribution des terrains pour l'aménagement d'un camping, la réalisation de ce projet et l'érection de constructions sur le site étaient suffisantes pour rendre la restitution en nature impossible en vertu de l'article 10b de la loi de 1991 (paragraphe 25 ci-dessus). Quant à l'argument selon lequel la loi sur la privatisation aurait été appliquée de manière rétroactive, il n'apparaît pas à la Cour au vu des documents qui ont été produits devant elle que les requérantes l'aient soulevé devant la Cour suprême de cassation de manière à s'attendre à une réponse explicite sur ce point. Au demeurant, l'arrêt du 24 juillet 2003 repose principalement sur les dispositions de la loi de 1991 et ne mentionne la loi sur la privatisation que relativement à la possibilité pour les requérantes d'obtenir une indemnisation pour le défaut de restitution en nature de leurs terrains.

78. Le simple désaccord des requérantes avec la décision rendue ou le fait que la Cour suprême de cassation soit parvenue à des conclusions différentes dans des affaires que les intéressées estiment similaires et qui sont postérieures à l'arrêt du 24 juillet 2003 ne saurait suffire pour conclure que cet arrêt est insuffisamment motivé ou, plus généralement, que la procédure n'a pas été équitable. La Cour relève de surcroît que dans

plusieurs des décisions invoquées par les requérantes, les juridictions internes ont également conclu que la restitution en nature n'aurait pas dû être effectuée mais ont rejeté l'action de *Helio-Tour-S* pour d'autres motifs (paragraphe 55 ci-dessus).

79. En conclusion, la Cour considère que l'arrêt litigieux est suffisamment motivé. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 sur ce point non plus.

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

80. Les requérantes estiment que l'arrêt de la Cour suprême de cassation du 24 juillet 2003 a également porté atteinte à leur droit au respect des biens, en méconnaissance de l'article 1 du Protocole n° 1, qui est 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. »

### A. Sur la recevabilité

81. 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 le fond

#### 1. Thèses des parties

82. Les requérantes se plaignent de l'impossibilité d'entrer en possession des terrains qui leur ont été restitués et soutiennent qu'en ne reconnaissant pas leur droit à la restitution dans son arrêt du 24 juillet 2003, la Cour suprême de Cassation les a de fait privées de leur propriété. S'appuyant encore sur l'arrêt *Kehaya et autres* (précité), elles estiment que cette privation de propriété, qui découlerait du non-respect de l'autorité de la chose jugée de jugements définitifs rendus antérieurement en leur faveur, n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Elles considèrent en outre que la privation de propriété ne poursuivait pas un but

légitime dans l'intérêt général et n'a pas ménagé un juste équilibre entre leurs intérêts et ceux des sociétés qui avaient acquis des actions de l'ancienne entreprise d'Etat dans le cadre de la privatisation.

83. Les requérantes déclarent ne pas accepter l'indemnisation qui leur est offerte sous forme de terres municipales et de bons compensatoires, celle-ci ne pouvant selon elles constituer une indemnisation adéquate pour ce qu'elles estiment être une expropriation de leur biens. Elles arguent que la valeur de l'indemnisation accordée est de loin inférieure à la valeur marchande actuelle des deux terrains et font valoir que le prix sur le marché des bons compensatoires est d'environ 15 % de leur valeur nominale et qu'ils sont en pratique difficilement utilisables. Elles soulignent par ailleurs qu'aucun délai n'est fixé pour le transfert des terres et le versement des bons accordés à titre d'indemnisation et que plus de cinq ans après la décision du service municipal de l'agriculture et des forêts, elles n'avaient toujours pas obtenu l'indemnisation évoquée.

84. Le Gouvernement soutient qu'un juste équilibre a été ménagé entre les intérêts particuliers des requérantes et l'intérêt général. En l'espèce, les juridictions internes auraient considéré que les terrains des intéressées ne pouvaient leur être restitués en nature car ils avaient été inclus dans un complexe touristique, des constructions y avaient été érigées et la société privatisée *Helio-Tour-S* en était devenue propriétaire. Le Gouvernement expose qu'afin de concilier les droits à la restitution des anciens propriétaires de terres agricoles et ceux des personnes qui ont valablement acquis des actions ou des parts sociales dans le cadre de la privatisation des entreprises d'Etat, le législateur a prévu, au paragraphe 6, alinéa 6 des dispositions transitoires et finales de la loi sur la privatisation, que les titulaires d'un droit à restitution dont les terrains avaient été intégrés dans le patrimoine d'une société privatisée recevraient à titre d'indemnisation des actions ou des parts de la société en question, ou encore des bons compensatoires.

85. Le Gouvernement rappelle que le risque que la restitution en nature soit impossible dans certains cas était inhérent à la loi de 1991 sur la propriété et l'usage des terres agricoles et que ce texte prévoit, aux articles 35 et suivants, les modalités de l'indemnisation par bons compensatoires due lorsque la restitution en nature était impossible.

86. Ainsi, les requérantes auraient eu en l'espèce la possibilité de recevoir une indemnisation adéquate et effective pour leurs anciennes terres. Le Gouvernement indique à cet égard qu'une procédure d'indemnisation par l'octroi de terrains municipaux ou de bons compensatoires est en cours.

## 2. *Appréciation de la Cour*

### a) **Sur l'existence d'une ingérence dans le droit au respect des biens**

#### *i. Principes généraux découlant de la jurisprudence de la Cour*

87. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, 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, ayant une base suffisante en droit interne et en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX ; *Gratzinger et Gratzingerova c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 39794/98, § 69, CEDH 2002-VII ; *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, nos 30767/05 et 33800/06, § 134, 12 octobre 2010).

88. Par ailleurs, 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. De même, cette disposition n'impose aux Etats 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 (*Kopecký*, précité, § 35 ; *Jantner c. Slovaquie*, n° 39050/97, § 34, 4 mars 2003).

89. 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, ou lorsqu'une telle législation a été adoptée antérieurement mais demeure en vigueur après la ratification du Protocole n° 1, celle-ci 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*, précité, § 35 ; *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 125, CEDH 2004-V ; *Viașu c. Roumanie*, n° 75951/01, § 58, 9 décembre 2008).

#### *ii. Application en l'espèce*

90. Dans la présente espèce, la Cour relève que les requérantes se sont vu reconnaître le droit à la restitution des deux terrains en cause. Ce droit a tout d'abord été reconnu le 14 juillet 1995 par un jugement du tribunal de district de Burgas qui n'a toutefois pas précisément identifié les terrains, puis, le 19 janvier 2000, le droit à la restitution du premier terrain dans ses limites anciennes a été reconnu par un jugement du tribunal de district de

Burgas devenu ensuite définitif, et, le 4 mars 1999, le même droit a été reconnu relativement au second terrain par une décision définitive de la commission agraire. La Cour estime que ces décisions ont créé des créances suffisamment établies et exigibles en droit interne, que les requérantes pouvaient avoir l'espérance légitime de voir se réaliser, et relèvent donc de la notion de « bien » visée à l'article 1 du Protocole n° 1 (*Viașu*, précité, § 59 ; *Mutishev et autres c. Bulgarie*, n° 18967/03, § 123, 3 décembre 2009 ; *Naydenov c. Bulgarie*, n° 17353/03, § 70, 26 novembre 2009). Cet aspect n'est d'ailleurs pas contesté par le Gouvernement.

91. Partant, l'impossibilité pour les requérantes d'obtenir ce qui leur était dû en exécution de ces décisions constitue une ingérence dans l'exercice de leur droit au respect des biens. En ce qui concerne la qualification de l'ingérence, la Cour observe que les intéressées se plaignent de l'impossibilité d'entrer en possession des terrains malgré les décisions rendues en leur faveur, de la remise en cause par l'arrêt du 24 juillet 2003 de leur droit à la restitution en nature des terrains et de la transformation de leur créance de restitution, à la suite de cet arrêt, en créance d'indemnisation. Dans ces circonstances, la Cour n'est pas convaincue que la situation qu'elles dénoncent soit constitutive d'une privation de propriété au sens de la deuxième phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle rappelle que selon sa jurisprudence, la non-exécution d'une décision judiciaire ou administrative reconnaissant un droit de propriété s'analyse en une ingérence au sens de la première phrase de cette disposition (*Viașu*, §§ 59-60 ; *Mutishev*, § 125 ; *Lyubomir Popov c. Bulgarie*, n° 69855/01, § 111, 7 janvier 2010).

92. La Cour examinera donc si l'ingérence dénoncée par les requérantes est justifiée au regard du principe général du respect de la propriété énoncé à la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1.

#### **b) Sur la justification de l'ingérence**

##### *i. Principes généraux découlant de la jurisprudence de la Cour*

93. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige avant tout qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. Le principe de légalité présuppose également que les normes du droit interne soient suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application (*Viașu*, précité, § 62 ; *Naydenov*, précité, § 67 ; *Mutishev*, précité, § 128). Le principe de la sécurité des rapports juridiques exige en outre que la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause (*Kehaya et autres*, précité, §§ 68-70 et 74), sauf si des motifs substantiels et impérieux l'imposent (*Riabykh*, précité, § 52 ; *Mutishev*, précité, § 129).

94. Toute ingérence dans la jouissance d'un droit ou d'une liberté reconnus par la Convention doit poursuivre un but légitime. 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 ». Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation, comme en d'autres domaines auxquels s'étendent les garanties de la Convention.

95. 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 c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 87, CEDH 2000-XII). Cela vaut 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 ; *Maria Atanasiu et autres*, précité, § 169).

96. En outre, toute ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de 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. Dans chaque affaire impliquant une violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1, 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 ; *Broniowski*, précité, § 150).

97. 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 (*Broniowski*, précité, § 151 ; *Viașu*, précité, § 58 ; *Maria Atanasiu et autres*, précité, § 168).

98. En matière de restitution de propriété, 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. 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. 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 ; *Maria Atanasiu et autres*, précité, §§ 171-172).

*ii. Application en l'espèce*

99. La Cour observe qu'en l'espèce les parties ont des vues divergentes sur le point de savoir quelle est la nature de l'intérêt patrimonial et de l'espérance légitime dont les requérantes pouvaient se prévaloir et, en conséquence, sur la manière dont cette espérance légitime pouvait être réalisée. Les requérantes estiment que la décision de la commission agraire et les jugements mentionnés précédemment leur conféraient le droit d'obtenir la pleine propriété des terrains litigieux et que le rejet de leur action en revendication par l'arrêt du 24 juillet 2003 les a privées de leur propriété sans indemnisation adéquate. Le Gouvernement semble quant à lui soutenir que l'arrêt du 24 juillet 2003 n'a pas remis en cause les droits reconnus aux requérantes au titre de la restitution puisque la loi de 1991 et la loi sur la privatisation prévoient l'une comme l'autre que la restitution en nature est impossible dans certaines hypothèses et qu'en pareil cas une indemnisation est octroyée aux titulaires du droit à restitution sous la forme d'autres terres agricoles, de bons compensatoires ou d'actions ou de parts de société.

100. La Cour constate tout d'abord, en ce qui concerne le jugement du 14 juillet 1995, que celui-ci a reconnu le droit des requérantes à la restitution des deux terrains sans préciser si ce droit devait se réaliser par la restitution des terrains dans leurs limites anciennes, par la restitution d'autres terrains dans le cadre d'un plan de répartition des terres ou encore par l'octroi d'une indemnisation, selon les différentes modalités prévues par la loi de 1991. Dans ces circonstances, elle considère que l'arrêt du 24 juillet 2003, dans lequel la Cour suprême de Cassation a jugé que les intéressées ne pouvaient obtenir la restitution en nature mais n'a pas remis

en question leur droit à une indemnisation au regard de la loi de 1991, ne constitue pas une atteinte injustifiée aux droits patrimoniaux qui avaient été reconnus par le jugement du 14 juillet 1995.

101. La Cour relève ensuite que la décision de la commission agraire du 4 mars 1999 et le jugement du 19 janvier 2000, qui ont ordonné la restitution aux requérantes des deux terrains dans leurs limites anciennes, n'ont pas été exécutés car les terrains étaient détenus par la société *Helio-Tour-S* et que l'action en revendication des intéressées contre cette société a été rejetée par l'arrêt du 24 juillet 2003. A la suite de cet arrêt, la créance de restitution des requérantes s'est transformée en créance d'indemnisation, comme le montrent les décisions subséquentes du service municipal de l'agriculture et des forêts du 7 janvier 2005 et du 3 janvier 2006.

102. Sans avoir besoin de se livrer à une interprétation du droit interne pour laquelle le juge interne est mieux placé, la Cour observe que la loi de 1991 prévoit plusieurs hypothèses dans lesquelles la restitution des terres agricoles ne peut se faire en nature, les titulaires du droit à restitution étant alors en droit de recevoir une indemnisation sous la forme d'autres terres ou de bons compensatoires. Ces hypothèses sont visées en particulier à l'article 10b de la loi, qui a été appliqué dans le cas des requérantes, mais aussi à l'article 10, alinéa 7, à l'article 15, alinéa 3 et à l'article 15, alinéa 4. Le paragraphe 6, alinéa 6 des dispositions transitoires et finales de la loi sur la privatisation prévoit également de telles hypothèses pour ce qui est des terres qui ont été incluses dans le patrimoine d'entreprises d'Etat ou qui ont été privatisées (voir les paragraphes 32-33 et 52 ci-dessus). La possibilité que le droit à restitution reconnu aux requérantes aboutisse à l'octroi d'une indemnisation au lieu d'une restitution en nature avait donc en droit interne une base légale suffisamment accessible et prévisible.

103. Quant à la possibilité de réexaminer un droit à restitution reconnu par une décision administrative ou judiciaire définitive en cas de litige avec un tiers qui n'était pas partie à la procédure, la Cour note que si elle n'est pas expressément visée par la loi, elle a été admise par une jurisprudence bien établie des juridictions internes (paragraphe 44 ci-dessus). La Cour accepte dès lors qu'une telle possibilité était « prévue par la loi » aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1.

104. Dans la mesure où les requérantes soutiennent que l'arrêt du 24 juillet 2003 ne satisfait pas à la condition de légalité car il n'a pas respecté l'autorité de la chose jugée des jugements antérieurs du 14 juillet 1995 et du 19 janvier 2000, la Cour renvoie au raisonnement qu'elle a développé ci-dessus relativement à l'article 6 et réitère que la limitation, telle qu'appliquée en l'espèce, de l'autorité de la chose jugée relativement à l'objet et aux parties à la procédure judiciaire, et la possibilité donnée à un tiers n'y ayant pas participé (en l'occurrence la société *Helio-Tour-S*) de faire valoir ses droits dans le cadre d'une nouvelle procédure n'apparaît pas

comme portant atteinte au principe de la sécurité des rapports juridiques et donc à la légalité, au regard de l'article 1 du Protocole n° 1, de la décision prise sur ce fondement (paragraphe 71-75 ci-dessus).

105. Au vu de ces considérations, la Cour admet que l'ingérence litigieuse était prévue par la loi comme l'exige l'article 1 du Protocole n° 1.

106. Elle reconnaît également que cette ingérence poursuivait un but légitime dans l'intérêt général, à savoir la protection des droits d'autrui et la bonne administration des terres dans le cadre des processus complexes de restitution et de transformation de l'économie en une économie de marché.

107. Afin de déterminer si un juste équilibre a été ménagé en l'occurrence entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de protection du droit au respect des biens des requérantes, plusieurs éléments sont à prendre en considération. La Cour relève tout d'abord que l'ingérence dénoncée par les intéressées résulte de l'exercice des droits légitimes d'un tiers lésé par la décision de leur restituer les terrains et non d'une deuxième chance donnée à l'Etat d'examiner la question de leur droit de propriété (voir, *a contrario*, *Kehaya et autres*, précité, §§ 67-69 et *Gashi c. Croatie*, n° 32457/05, § 40, 13 décembre 2007). L'arrêt du 24 juillet 2003 est ainsi venu corriger, dans un objectif de protection des droits des tiers, ce que les juridictions internes ont considéré comme une application erronée de la loi de 1991 au profit des requérantes.

108. La Cour tient compte également de la possibilité pour les intéressées d'obtenir une indemnisation en vertu du droit interne. Elle relève à cet égard que si après l'arrêt du 24 juillet 2003 elles ne pouvaient plus obtenir la restitution en nature des terrains litigieux, elles pouvaient en revanche prétendre soit à une indemnisation par d'autres terres agricoles ou des bons compensatoires en vertu de la loi de 1991, soit à une indemnisation par des actions de la société *Helio-Tour-S* ou des bons compensatoires en vertu de la loi sur la privatisation.

109. Les requérantes n'ont pas demandé d'indemnisation sur le fondement de la loi sur la privatisation, qui leur aurait permis d'obtenir des actions de la société *Helio-Tour-S* d'un montant proportionnel à la valeur des terrains dans le patrimoine de la société. Or la Cour considère qu'un tel mécanisme d'indemnisation, qui permet à l'Etat de préserver l'activité économique des entreprises concernées tout en permettant aux titulaires d'un droit à restitution de tirer profit, ne fût-ce qu'indirectement, de l'exploitation économique de leurs anciennes terres, est tout à fait approprié. Rien n'indique en l'espèce que l'octroi d'une telle indemnisation n'aurait pas été possible, étant donné qu'au 24 juillet 2003 l'Etat détenait encore 10 % des actions de *Helio-Tour-S*, qu'il ne devait céder, selon le contrat de privatisation, qu'après le règlement des créances de restitution (paragraphe 17 ci-dessus). Par ailleurs, les intéressées n'ayant pas introduit de demande en ce sens, la Cour ne saurait spéculer sur le montant des

actions qui leur auraient été octroyées si elles l'avaient fait et sur le caractère adéquat ou non de ce montant.

110. Quant à la procédure visant l'octroi d'une indemnisation fondée sur la loi de 1991, la Cour observe qu'elle était encore en cours au moment des dernières communications des parties et que le service municipal de l'agriculture et des forêts a rendu deux décisions fixant le montant et les modalités de l'indemnisation due aux requérantes. Rien ne laisse à penser que celles-ci ne seront pas en mesure d'obtenir effectivement la remise des terres agricoles municipales ou des bons compensatoires qui leur ont été octroyés.

111. Les requérantes estiment une telle indemnisation inadéquate. A cet égard, la Cour admet, compte tenu des informations dont elle dispose sur les prix pratiqués dans la région, que ceux-ci sont nettement supérieurs à la valeur à laquelle ont été estimés les terrains de l'espèce aux fins de calculer l'indemnisation due aux requérantes. La Cour rappelle cependant qu'elle a déjà admis, dans le contexte des processus de restitution de propriété et de transformation de l'économie et du système juridique d'un Etat, que les mesures prises dans ce cadre pouvaient impliquer des décisions restreignant l'indemnisation pour la privation ou la restitution de biens à un niveau nettement inférieur à leur valeur marchande (*Broniowski*, précité, §§ 182 et 186). De l'avis de la Cour, les mêmes considérations s'appliquent dans une situation telle que celle de la présente espèce, où le droit à indemnisation ne découle pas d'une expropriation imposée par l'Etat défendeur mais s'inscrit dans le cadre d'une législation de restitution visant à atténuer les atteintes à la propriété commises par un Etat totalitaire bien avant la ratification de la Convention et du Protocole n° 1. La Cour rappelle à cet égard que l'article 1 du Protocole n° 1 n'oblige pas les Etats contractants à adopter une législation de restitution des biens expropriés par le passé et n'impose aucune restriction à leur liberté de déterminer le champ d'application et les conditions d'une telle législation (*Kopecký*, précité, § 35, et *Jantner*, précité, § 34).

112. La Cour remarque en outre que l'augmentation de la valeur marchande des terrains en cause a résulté de leur inclusion dans le camping, des aménagements et infrastructures qui y ont été réalisés et du développement d'activités de tourisme au cours de plusieurs décennies, facteurs auxquels les requérantes n'ont nullement contribué. Dès lors, il ne lui paraît pas injustifié que les autorités internes aient adopté une méthode de calcul de l'indemnisation reposant sur les prix de terres agricoles et non des terrains tels qu'ils ont été transformés au cours des années (paragraphe 34 ci-dessus).

113. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que les autorités bulgares étaient fondées à accorder aux requérantes une indemnisation d'un niveau nettement inférieur à la valeur marchande des terrains. Elle relève au demeurant que l'indemnisation accordée est constituée pour plus de la

moitié par des terres agricoles municipales de qualité équivalente et seulement en partie par des bons compensatoires (paragraphe 28 ci-dessus).

114. Dans ces circonstances, et compte tenu également de la possibilité de solliciter une indemnisation sous forme d'actions dont les requérantes ont omis faire usage, la Cour n'est pas convaincue que l'indemnisation accordée aux intéressées soit inadéquate au point d'entraîner une rupture du juste équilibre nécessaire au respect de l'article 1 du Protocole n° 1.

115. Afin de déterminer si un juste équilibre a été maintenu, la Cour doit en outre examiner si les délais pris par les autorités afin de restituer les terrains ou de verser une indemnisation n'ont pas fait supporter aux intéressées une charge disproportionnée (*Naydenov*, précité, § 79 ; *Mutishev*, précité, § 145 ; *Ramadhi et autres c. Albanie*, n° 38222/02, § 83, 13 novembre 2007). Elle observe à cet égard que le constat que la restitution en nature était impossible dans le cas des requérantes n'est pas intervenu dans le cadre de la procédure de restitution devant la commission agraire, ni du recours judiciaire qu'elles ont exercé, mais que les intéressées, se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir l'exécution des décisions rendues en leur faveur, ont été contraintes d'engager une nouvelle procédure en revendication contre la société *Helio-Tour-S*. Ce n'est qu'à l'issue d'une nouvelle procédure judiciaire en trois instances que la question de leurs droits à restitution a été tranchée de manière définitive par l'arrêt du 24 juillet 2003.

116. La Cour constate que cette situation découle du fait que les deux processus, de restitution de la propriété agricole et de privatisation des entreprises publiques, tels qu'ils ont été conçus par le législateur bulgare, ont été menés de manière parallèle et indépendante, les éventuels conflits entre les bénéficiaires de l'un ou l'autre de ces processus devant être réglés dans le cadre de procédures complémentaires. Elle relève que dans le cas de l'espèce, cette situation a eu pour effet non seulement de retarder la réalisation des droits des requérantes mais les a également laissées, pendant plusieurs années après l'adoption des décisions définitives ordonnant la restitution des terrains dans leurs anciennes limites, dans l'incertitude sur la question de savoir si elles pourraient effectivement obtenir la restitution en nature des terrains ou si elles devraient se contenter d'une indemnisation (*Lyubomir Popov*, précité, § 123). Tout en acceptant que les Etats doivent disposer d'une très ample marge d'appréciation pour adopter et mettre en œuvre les mesures qu'ils estiment nécessaires dans le cadre de réformes importantes de leur système économique, la Cour rappelle qu'il leur incombe néanmoins d'organiser leur système judiciaire et d'adopter les procédures appropriées de manière à garantir les droits protégés par la Convention. En l'espèce, afin d'atteindre l'objectif légitime consistant à préserver les droits des tiers potentiellement lésés tout en assurant aux titulaires de droits à restitution une issue définitive à leur affaire dans un délai raisonnable, le législateur aurait pu prévoir par exemple la possibilité

pour les tiers concernés d'intervenir à la procédure administrative ou judiciaire de restitution. La Cour relève à cet égard que le litige survenu en l'espèce ne concerne pas un tiers tout à fait étranger à la procédure de restitution mais que, bien au contraire, ce litige était tout à fait prévisible puisqu'il était clair dès le début que les terrains en cause faisaient partie du camping et étaient détenus par *Helio-Tour-S*.

117. Par ailleurs, la Cour observe que suite de l'arrêt du 24 juillet 2003, une nouvelle procédure a commencé devant le service municipal de l'agriculture et des forêts afin de déterminer la forme et le montant de l'indemnisation. Ainsi, selon les dernières informations fournies par les parties, en juin 2011 les intéressées n'avaient toujours pas obtenu l'indemnisation qui leur était due.

118. La Cour est consciente que le processus de restitution des terres collectivisées par le passé revêt une grande complexité et qu'il convient d'accorder dans ce domaine une plus grande marge d'appréciation à l'Etat pour ce qui est tant des mesures à prendre que des délais d'exécution de ces mesures (*Mutishev*, précité, § 144). Elle juge toutefois excessif le fait que douze ans après la décision de la commission agraire du 4 mars 1999 et onze ans après le jugement du 19 janvier 2000, par lesquels ont été reconnus les droits des requérantes au titre de la restitution, les intéressées n'aient pas encore obtenu le règlement définitif de leurs droits, soit par la restitution des terrains soit par le versement effectif d'une indemnisation. Elle note en particulier que plus de six ans se sont écoulés depuis la décision du service municipal de l'agriculture et des forêts du 7 janvier 2005, déterminant l'indemnisation due aux requérantes au titre des deux terrains. Même s'il ressort des faits de l'espèce que les requérantes ne sont pas satisfaites de l'indemnisation ainsi fixée et qu'elles n'ont en toute vraisemblance rien entrepris pour en accélérer la réalisation, il n'apparaît pas non plus qu'elles aient été à l'origine des délais occasionnés.

119. Dans ces conditions, la Cour estime que l'Etat défendeur n'a pas agi avec la cohérence et la diligence nécessaires et n'a pas ménagé un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection du droit des requérantes au respect de leurs biens, en conséquence de quoi les intéressées ont eu à supporter une charge spéciale et exorbitante. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

### III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

120. 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

121. Les requérantes réclament la restitution des terrains ou, à défaut, une indemnisation à hauteur de leur valeur marchande actuelle. Elles produisent une estimation d'un expert agréé, mandaté par elles, qui évalue le prix des terrains et des constructions à 1 835 415 euros (EUR) à la date du 8 août 2008. Elles demandent également une indemnité pour le manque à gagner qu'elles estiment résulter de l'impossibilité de jouir de leur bien depuis 2000, soit une somme correspondant aux revenus locatifs qu'elles auraient pu percevoir en exploitant les terrains en tant que camping. Selon l'expertise présentée, ces loyers s'élèveraient à 187 360 EUR pour la période allant de mars 2000 à septembre 2008.

122. Au titre du préjudice matériel, les requérantes demandent également le remboursement des impôts locaux qu'elles ont acquittés au titre des deux terrains, soit 295 EUR, et elles présentent les factures correspondantes. Elles sollicitent enfin 20 000 EUR au titre du préjudice moral qu'elles estiment avoir subi.

123. Le Gouvernement conteste ces prétentions, qu'il estime démesurées et déterminées de manière aléatoire.

124. La Cour ne perçoit pas de lien de causalité entre la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 qu'elle a constatée ci-dessus et les demandes formulées par les requérantes relativement à la restitution effective des terrains ou à une indemnisation à hauteur de la valeur marchande de ceux-ci ou des profits qu'elles auraient pu en tirer. Elle considère en revanche qu'il convient d'octroyer aux intéressées, pour dommage matériel, le remboursement des impôts locaux qu'elles ont versés pour ces terrains, étant donné qu'elles n'en ont jamais pris possession. Elle leur accorde donc la somme de 295 EUR à ce titre.

125. La Cour considère enfin que les requérantes ont subi un préjudice moral du fait de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 qu'elle a constatée et qu'il y a lieu d'octroyer à ce titre 4 000 EUR à chaque requérante.

## B. Frais et dépens

126. Au titre des frais et dépens engagés pour la procédure devant la Cour, les requérantes demandent 4 251,40 EUR d'honoraires d'avocat, 153 EUR de frais d'expertise et 59,40 EUR de frais de courrier, de téléphone et de bureau. Elles présentent une convention d'honoraires conclue avec leur avocat et un décompte du travail effectué attestant de 60 heures et 44 minutes de travail au taux horaire de 70 EUR, ainsi qu'une facture pour les frais d'expert et des accusés de réception d'envois de plis recommandés. Elles demandent que les montants alloués, à l'exception des frais d'expert, soient directement versés à leur avocat, M. Ekimdzhiev.

127. Le Gouvernement estime ces prétentions excessives et conteste le nombre d'heures de travail demandées par l'avocat.

128. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des documents en sa possession et de sa jurisprudence, la Cour estime raisonnable d'accorder aux requérantes la somme de 3 000 EUR au titre des honoraires et frais d'avocat, à verser sur le compte désigné par l'avocat des intéressées, et 153 EUR au titre des frais d'expert.

## C. Intérêts moratoires

129. 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

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit*, à l'unanimité,
  - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérantes, 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 en levs bulgares au taux applicable à la date du règlement :

- i. 295 EUR (deux cent quatre-vingt-quinze euros) pour dommage matériel ;
  - ii. 8 000 EUR (huit mille euros), soit 4 000 EUR à chaque requérante, pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
  - iii. 3 153 EUR (trois mille cent cinquante-trois euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérantes, dont 3 000 EUR à verser sur le compte désigné par leur avocat ;
- b) 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 ;
5. *Rejet*te, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 15 novembre 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early  
Greffier

Nicolas Bratza  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune aux juges Garlicki, Mijović et Hirvelä.

N.B.  
T.L.E.

## OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES

GARLICKI, MIJOVIĆ ET HIRVELÄ

*(Traduction)*

C'est avec regret que nous ne pouvons nous associer au constat de non-violation sur la question de l'atteinte au principe de la sécurité juridique.

Dans son jugement du 19 janvier 2000, le tribunal de district conclut que les terrains en question devaient être restitués aux requérantes. Ce jugement devint définitif peu après cette date.

Dans son arrêt du 24 juillet 2003 rendu dans le cadre d'une autre instance, la Cour de cassation jugea que ces mêmes terrains ne pouvaient être restitués aux requérantes, les droits de la société *Helio-Tour-S* devant prévaloir. Elle ajouta que les intéressées devaient être indemnisées par d'autres moyens. Quant au moyen tiré d'une violation de l'autorité de la chose jugée, elle considéra que « cet élément ne pouvait être opposé à la société *Helio-Tour-S*, celle-ci n'étant ni partie à la procédure judiciaire relative à la restitution ni l'héritier ou l'ayant droit d'une partie à cette procédure » (§ 25).

Ce raisonnement a été confirmé en substance par la Cour, en ce qu'elle a conclu à l'absence de violation du principe de la sécurité juridique (§ 75). Nous ne partageons pas cette conclusion.

Premièrement, l'affaire concerne un droit de propriété. Or, par définition, les droits de propriété produisent des effets *erga omnes* en ce que quiconque s'en voit régulièrement conférer peut les opposer à toute prétention formulée par autrui. Ils ne peuvent être modifiés ou annulés tant que subsiste la décision qui les a initialement octroyés. Il existe certes dans chaque ordre juridique des voies de droit extraordinaires permettant de rectifier les erreurs (la réouverture de la procédure justifiée par la découverte de faits nouveaux étant l'exemple le plus typique), mais ces procédures doivent se rattacher à la décision initiale. Ainsi, aucune décision définitive touchant les droits de propriété ne peut être annulée indirectement à l'issue d'une instance distincte.

Deuxièmement, les principes de l'autorité de la chose jugée et de la sécurité juridique ne sont pas identiques. Le premier a une connotation plus formelle. Ainsi, le droit national peut effectivement restreindre la portée de l'autorité de la chose jugée à la situation juridique des parties à une affaire donnée. Le principe de la sécurité juridique, en revanche, est non seulement plus large mais revêt également un sens autonome sur le terrain de l'article 6 de la Convention. Il veut que les droits conférés par une décision de justice définitive ne puissent être purement et simplement modifiés ou

annulés par une décision ultérieure rendue dans le cadre d'une instance judiciaire distincte.

En l'espèce, il ne saurait être exclu que le jugement de 2000 était erroné et qu'il y avait de bonnes raisons de rouvrir la procédure initiale. Or les juridictions bulgares décidèrent de procéder différemment. Elles rectifièrent l'erreur originelle en rendant en 2003 un arrêt qui n'infirmait pas le jugement de 2000 mais rendait *de facto* caducs les droits créés par celui-ci. À nos yeux, une telle manière d'agir ne saurait passer pour compatible avec le principe de la sécurité juridique.