



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE RADOVICI ET STĂNESCU c. ROUMANIE

(Requêtes n^{os} 68479/01, 71351/01 et 71352/01)

ARRÊT

STRASBOURG

2 novembre 2006

DÉFINITIF

02/02/2007

En l'affaire Radovici et Stănescu c. Roumanie,

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

Boštjan M. Zupančič, *président*,

John Hedigan,

Corneliu Bîrsan,

Vladimiro Zagrebelsky,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Davíd Thór Björgvinsson, *juges*,

et de Vincent Berger, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 octobre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent trois requêtes (n^{os} 68479/01, 71351/01 et 71352/01) dirigées contre la Roumanie et dont deux ressortissantes de cet Etat, M^{me} Ioana Cristina Radovici et M^{me} Elena Stănescu (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 1^{er} janvier et le 5 juin 2001 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 ont été représentées par leur sœur, M^{me} C. Ehrhardt. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} B. Ramaşcanu, directrice au ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérantes alléguaient une atteinte à leur droit de propriété contraire à l'article 1 du Protocole n^o 1, en raison de l'impossibilité prolongée dans laquelle elles s'étaient trouvées de disposer d'un immeuble qui leur avait été rétrocédé et de percevoir un loyer, impossibilité ayant résulté de l'application des dispositions d'urgence adoptées par le gouvernement en matière de baux d'habitation.

4. Les requêtes ont été attribuées à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée de les examiner (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). Les présentes requêtes ont été attribuées à la troisième section remaniée en conséquence (article 52 § 1).

6. Par une décision du 5 avril 2005, la chambre a décidé de les joindre et les a déclarées recevables.

7. Tant les requérantes que le Gouvernement ont déposé des observations écrites complémentaires (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Les requérantes sont nées respectivement en 1930 et 1933, et résident à Bucarest.

9. Les faits propres à chacune des requêtes, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Requête n° 68479/01

a) Action en revendication immobilière

10. En 1996, les requérantes introduisirent devant le tribunal de première instance de Bucarest une action en revendication d'un immeuble nationalisé par le décret n° 92/1950. Sis à Bucarest, au numéro 184-B de la rue Calea Griviței, ce bien se composait d'une maison comprenant plusieurs appartements ainsi que du terrain sur lequel se trouvait la maison. A cette époque, l'un des appartements était occupé par E.D. en vertu d'un contrat de bail conclu avec l'Etat en 1986 et dont la durée avait été prorogée jusqu'au 8 avril 1999 par l'effet de la loi n° 17/1994 du 18 avril 1994 (« la loi n° 17/1994 »).

11. Par un jugement définitif du 2 avril 1997, le tribunal fit droit à la demande des requérantes au motif que la nationalisation du bien avait été illégale et ordonna aux autorités administratives compétentes de leur restituer leur bien. A cette date, les intéressées commencèrent à acquitter les taxes et les impôts fonciers afférents à leur immeuble.

b) Démarches en vue de la conclusion d'un contrat de bail avec la locataire E.D.

12. Le 26 août 1998, les requérantes notifièrent à E.D. le jugement du 2 avril 1997 par l'intermédiaire d'un huissier de justice et par lettre recommandée avec accusé de réception, conformément aux dispositions de la loi n° 114/1996 du 11 octobre 1996 (« la loi n° 114/1996 »). Dans leur notification, elles invitaient E.D. à conclure un contrat de bail avec elles, nouvelles propriétaires de l'appartement occupé par E.D., et lui indiquaient en vue du versement du loyer les coordonnées d'un compte ouvert à leurs noms à la Caisse d'épargne.

13. En mai 1999, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance d'urgence du gouvernement (OUG) n° 40/1999 du 8 avril 1999 (« l'OUG n° 40/1999 »), les requérantes se rendirent au domicile de E.D., qui ne voulait pas donner suite à leur demande, afin de procéder à la conclusion d'un contrat de bail ; elles se heurtèrent au refus catégorique de E.D.

c) Première procédure d'expulsion à l'encontre de E.D.

14. Le 25 août 1999, les requérantes engagèrent devant le tribunal de première instance de Bucarest une procédure d'expulsion à l'encontre de E.D. Elles faisaient valoir que E.D. occupait leur immeuble sans titre de location et avait refusé de conclure avec elles un bail et de leur verser le loyer y afférent. Elles se plaignaient en outre que E.D. avait organisé un élevage de porcs au sous-sol de l'immeuble, ce qui l'avait endommagé et rendu insalubre.

15. Par un jugement du 9 janvier 2000, le tribunal de première instance accueillit leur demande et ordonna que E.D. fût expulsée de l'immeuble litigieux. Il constata que E.D. n'avait pas demandé la prolongation du bail relatif à l'appartement qu'elle occupait avec sa famille, possibilité qui était prévue par l'article 2 de l'OUG n° 40/1999 et qui lui aurait permis de conclure un contrat avec les nouvelles propriétaires. Le tribunal releva aussi que les requérantes n'avaient pas respecté l'obligation découlant de l'article 10 § 1 de l'OUG de notifier au locataire, dans un délai de trente jours à compter de la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance, par l'entremise d'un huissier de justice et par lettre recommandée avec accusé de réception, la date et le lieu fixés en vue de la conclusion d'un contrat de bail.

16. Ayant observé qu'en vertu de l'article 11 § 1 de l'OUG le non-respect par le propriétaire de ces formalités entraînait la prolongation du contrat antérieur jusqu'à la conclusion d'un nouveau contrat, le tribunal estima néanmoins que cette disposition n'était pas applicable en l'espèce compte tenu de l'exception prévue par l'article 13 d) de l'OUG, selon laquelle la prolongation n'intervenait pas en cas de litige résultant du refus du locataire de conclure un contrat de location avec le nouveau propriétaire. Le tribunal considérait en effet que les requérantes avaient prouvé que E.D. avait refusé de conclure un tel contrat. Il jugea dès lors que la prolongation du contrat de bail n'était pas intervenue et que E.D. occupait l'immeuble des requérantes sans aucun titre de location.

17. Par un arrêt du 11 mai 2000, le tribunal départemental de Bucarest confirma en appel le bien-fondé de ce jugement. Il estima que les juges du fond avaient fait une application correcte de l'article 13 d) de l'ordonnance en considérant que la prolongation du contrat de bail n'avait pas eu lieu compte tenu du refus de E.D., prouvé par les requérantes, de conclure un bail avec elles, nouvelles propriétaires.

18. Par un arrêt définitif du 26 septembre 2000, la cour d'appel de Bucarest accueillit le recours formé par la partie défenderesse et rejeta l'action des requérantes. Elle releva que ces dernières n'avaient pas invité E.D. à conclure un bail dans les conditions et les formes prévues par l'article 10 § 1 de l'OUG et jugea, dès lors, que le contrat de bail antérieurement conclu entre E.D. et l'Etat s'était prolongé

automatiquement en vertu de l'article 11 § 1 de l'OUG. Les motifs de l'arrêt ne faisaient aucune mention de l'applicabilité en l'espèce de l'article 13 d) de l'OUG.

d) Action en dommages-intérêts contre E.D. pour privation de jouissance

19. Le 9 août 2001, les requérantes assignèrent E.D. en justice afin de la voir condamner au paiement d'une somme destinée à compenser leur privation de jouissance de l'appartement que la défenderesse occupait dans leur immeuble depuis 1998 sans leur verser de loyer.

20. Par un jugement du 30 novembre 2001, le tribunal de première instance de Bucarest rejeta leur demande au motif que la défenderesse était bénéficiaire d'un contrat de bail avec l'Etat, lequel s'était prolongé automatiquement faute pour les requérantes d'avoir respecté les conditions de forme prévues par l'article 10 § 1 de l'OUG. Ce jugement devint définitif à une date non précisée, après avoir été confirmé, sur recours des requérantes, par un arrêt du tribunal départemental de Bucarest.

e) Seconde procédure d'expulsion à l'encontre de E.D.

21. Le 8 août 2001, les requérantes engagèrent auprès du tribunal de première instance de Bucarest une procédure d'expulsion à l'encontre de E.D., au motif que celle-ci occupait un appartement dont elles étaient propriétaires sans leur payer de loyer et qu'elle avait une conduite telle que la cohabitation entre elle et les autres occupants de l'immeuble était devenue impossible. Elles indiquaient qu'après s'être vu restituer leur immeuble par le jugement définitif du 2 avril 1997, elles avaient fait plusieurs tentatives pour conclure avec la défenderesse un contrat de bail, mais en vain, E.D. s'étant constamment montrée agressive à leur égard. Elles s'appuyaient sur plusieurs plaintes qu'elles avaient déposées contre E.D. auprès des organes de police. Les intéressées invoquaient l'article 24 b) de la loi n° 114/1996 combiné avec l'article 13 i) de l'OUG.

22. Par un jugement du 14 septembre 2001, le tribunal de première instance de Bucarest rejeta leur demande comme manifestement mal fondée. Il estima que, comme il s'agissait d'une action en résiliation d'un contrat de bail, les intéressées auraient dû prouver qu'elles avaient conclu un tel contrat avec la défenderesse et qu'il existait des circonstances rendant impossible la cohabitation entre E.D. et les autres occupants de l'immeuble, ce qu'elles avaient omis de faire. Les motifs de ce jugement ne faisaient aucune mention du grief des requérantes relatif au non-paiement du loyer par E.D.

23. Les intéressées firent appel de ce jugement. Par un arrêt définitif du 15 février 2002, le tribunal départemental de Bucarest fit droit à leur demande. Il jugea que E.D. occupait l'immeuble des requérantes sans

aucun titre, compte tenu de ce que la défenderesse avait empêché le raccordement de l'appartement au réseau de gaz de ville et avait entravé l'utilisation par les autres locataires des parties communes de l'immeuble, circonstances dans lesquelles la prolongation automatique de son contrat de bail n'avait pas eu lieu. Le tribunal ordonna en conséquence son expulsion de l'appartement qu'elle occupait dans l'immeuble des requérantes.

24. Le 13 septembre 2002, les requérantes introduisirent une action en expulsion contre les membres de la famille de E.D. qui vivaient avec cette dernière dans l'appartement en cause. Leur demande fut accueillie par un jugement définitif du 11 novembre 2002, qui ordonnait que les proches de E.D. fussent expulsés de l'appartement.

25. Le 23 septembre 2003, un huissier du bureau d'exécution du tribunal de première instance de Bucarest se rendit à l'appartement des requérantes et les remit en possession de celui-ci après avoir cassé les serrures de la porte d'entrée pour pouvoir y accéder. L'huissier nota dans le procès-verbal dressé ce jour-là que l'appartement était gravement détérioré, plusieurs vitres étant manquantes ou brisées.

26. Les requérantes n'ont perçu aucun loyer pour l'appartement que E.D. a occupé dans leur immeuble entre le 2 avril 1997 et le 23 septembre 2003.

(...)

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

53. Les dispositions pertinentes du droit interne étaient libellées comme suit à l'époque des faits :

1. Loi n° 5/1973 sur la gestion des logements et les rapports entre propriétaires et locataires

54. L'article 24 disposait :

« Le locataire perd le droit d'occuper le logement objet du bail et est expulsé dans les cas suivants :

(...)

d) Si, de mauvaise foi, il omet pendant trois mois consécutifs de s'acquitter du loyer ou des charges.

L'expulsion du locataire dans les cas prévus par le présent article est ordonnée par décision de justice. »

2. Loi n° 17/1994 du 18 avril 1994 sur la prolongation et le renouvellement des baux d'habitation

55. L'article 1 était ainsi libellé :

« Quel que soit le propriétaire, tout bail d'habitation concernant un logement dont la location est régie par la loi n° 5/1973 (...) et qui se trouve en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi est prolongé de plein droit pour une période de cinq ans, dans les mêmes conditions [que celles fixées par la loi n° 5/1973]. »

3. Loi n° 114/1996 du 11 octobre 1996 sur le logement (publiée au Journal officiel du 31 décembre 1997)

56. Les articles pertinents disposaient :

Article 21

« La location d'un local à usage d'habitation se fait en vertu d'un accord entre le propriétaire et le locataire, consigné par écrit et enregistré auprès des autorités fiscales locales (...) »

Article 23

« Si les parties ne s'accordent pas sur le renouvellement du contrat de location, le locataire est tenu de quitter le logement à la date d'échéance de son bail. »

Article 24

« La résiliation du contrat de bail avant la date de son échéance intervient :

(...)

b) à la demande du propriétaire, en cas de non-paiement du loyer par le locataire pendant trois mois consécutifs ;

(...)

i) lorsque le comportement du locataire rend impossible la cohabitation avec les autres occupants de l'immeuble ou empêche l'utilisation normale du logement ;
(...) »

4. Ordonnance d'urgence du gouvernement (OUG) n° 40/1999 du 8 avril 1999 sur la protection des locataires et la fixation du montant du loyer pour les locaux à usage d'habitation

57. Les articles pertinents se lisaient ainsi :

Article 2

« La durée d'un bail d'habitation (...) concernant un local rétrocédé à son ancien propriétaire est prolongée à la demande du locataire pour une période maximale de trois ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance. »

Article 9 § 1

« Un nouveau contrat de bail est conclu entre le propriétaire et le locataire à la demande du locataire. Le propriétaire personne physique fait enregistrer le nouveau contrat de bail par les autorités fiscales locales. La personne juridique qui a détenu ou administré le logement informe le locataire bénéficiaire du contrat de bail, par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours à compter de la date de la restitution du logement, qu'il peut à compter de cette date conclure un nouveau contrat de bail avec le propriétaire qui s'est vu rétrocéder le local. »

Article 10 § 1

« Le propriétaire notifie au locataire, dans un délai de trente jours à compter de la date de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance et par le biais d'un huissier de justice, la date et le lieu fixés en vue de la conclusion d'un nouveau bail. La notification est adressée par lettre recommandée avec accusé de réception. (...) »

Article 11 § 1

« Le non-respect par le propriétaire des dispositions de l'article 10 § 1 entraîne la prolongation de plein droit du contrat de location antérieur jusqu'à la conclusion d'un nouveau contrat de bail. Le non-paiement du loyer par le locataire jusqu'à la conclusion du nouveau contrat ne peut être invoqué par le propriétaire comme motif d'expulsion.

L'absence de réponse écrite ou le refus injustifié du locataire de conclure un nouveau contrat de bail dans le délai de soixante jours à compter de la date de réception de la notification donne au propriétaire la faculté de demander l'expulsion sans condition du locataire (...) par voie de décret présidentiel. »

Article 13

« La prolongation du bail ne s'applique pas :

(...)

d) en cas de litige résultant du refus du locataire, après notification en vertu de la loi n° 17/1994, n° 112/1995 ou n° 114/1996, de conclure un nouveau contrat de location avec le propriétaire ;

(...)

i) s'agissant d'un locataire qui rend impossible la cohabitation ou qui entrave l'utilisation normale de l'habitation ;

(...) »

Article 32

« Le montant du loyer est fixé par voie de négociation entre le locataire et le propriétaire lors de la conclusion du nouveau contrat de bail. Le loyer ne saurait dépasser 25 % du revenu net mensuel du foyer si celui-ci n'excède pas le salaire net mensuel moyen du pays. »

58. La loi n° 241/2001 du 16 mai 2001 (« la loi n° 241/2001 ») a approuvé l'OUG n° 40/1999 et en a modifié l'article 2, portant à cinq ans la durée d'un bail d'habitation prolongé à la demande du locataire s'il s'agit d'un immeuble rétrocédé à son ancien propriétaire ; la loi a également modifié l'article 32 de l'OUG en disposant que le loyer dû par un locataire ne saurait dépasser 15 % du revenu net mensuel du foyer.

59. Les effets de l'OUG n° 40/1999 ont cessé le 8 avril 2004. En vertu de l'OUG n° 8/2004, seul un bail d'habitation concernant un local appartenant à l'Etat peut être prolongé de cinq ans, à la demande du locataire.

EN DROIT

(...)

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

67. Les requérantes allèguent une atteinte à leur droit de propriété contraire à l'article 1 du Protocole n° 1, en raison de l'impossibilité prolongée dans laquelle elles se sont trouvées de disposer d'un immeuble qui leur avait été rétrocédé et de percevoir un loyer, impossibilité ayant résulté de l'application des dispositions d'urgence adoptées par le gouvernement en matière de baux d'habitation. L'article 1 du Protocole n° 1 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. Arguments des parties

68. Les requérantes estiment que le refus des tribunaux de sanctionner l'opposition constante des locataires à la conclusion d'un bail avec elles représente une ingérence disproportionnée dans leur droit au respect de leur bien.

69. Le Gouvernement considère qu'il n'y a pas eu atteinte au droit des intéressées au respect de leur bien et qu'aucune responsabilité ne saurait être imputée à l'Etat en raison du refus des tribunaux d'expulser les locataires. Il déclare que les décisions de justice litigieuses étaient fondées sur des faits imputables aux requérantes, à savoir le non-respect de la procédure légale de notification aux locataires prévue par l'article 10 § 1 de l'OUG n° 40/1999, qui avait entraîné la prolongation de plein droit des contrats de bail, en vertu de l'article 11 § 1 de l'OUG. Se référant à l'affaire *Robitu c. Roumanie* (n° 33352/96, décision de la Commission du 20 mai 1998, non publiée), il estime que la prolongation légale des contrats de location – prévue par l'OUG et constatée en l'espèce par les juridictions nationales saisies par les requérantes d'une demande d'expulsion – poursuivait un but d'intérêt général, à savoir la protection des intérêts des locataires dans une situation qui se caractérisait par la pénurie des logements bon marché. Cette prolongation légale maintenait, de l'avis du Gouvernement, un juste équilibre entre l'intérêt général de la communauté et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux des individus.

70. Dans ses observations complémentaires, le Gouvernement admet que le refus des instances nationales d'accueillir l'action en expulsion des locataires s'analyse en une ingérence dans le droit des requérantes d'user de leur bien immobilier, justifiée sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 au titre de la réglementation de l'usage des biens. Cette ingérence était prévue par la loi, visait un but légitime d'intérêt général et n'était pas disproportionnée à celui-ci. Sur ce dernier point, le Gouvernement réitère les arguments sur lesquels il a fondé son exception préliminaire, en indiquant qu'il aurait été loisible aux requérantes de demander la résiliation des contrats de bail en question pour non-paiement des loyers, en vertu de l'article 24 de la loi n° 114/1996. Il relève en outre qu'il existait d'autres motifs empêchant la prolongation légale des baux et pouvant justifier l'expulsion des locataires, au besoin à l'aide de la puissance publique, par exemple le fait qu'un locataire rende impossible la cohabitation dans l'immeuble.

En mettant en exergue les différences entre les présentes affaires et l'affaire *Hutten-Czapska c. Pologne* ([GC], n° 35014/97, CEDH 2006-VIII), le Gouvernement souligne que la prolongation légale de la durée des baux locatifs était en l'espèce limitée à cinq ans, qu'il était loisible aux propriétaires de négocier avec les locataires, sous certaines conditions, le montant du loyer et que le coût du maintien en l'état de

l'immeuble était réparti, en vertu de la loi n° 114/1996, entre les propriétaires et les locataires, ces derniers étant tenus de supporter toute dépense destinée à la réparation d'un immeuble détérioré par le mauvais usage qu'ils en auraient fait.

71. Les requérantes considèrent que la réglementation nationale concernant les rapports entre les propriétaires et les locataires, ainsi que les décisions des juridictions nationales prises sur le fondement de celle-ci constituent une atteinte à leur droit de propriété. Elles arguent que la rétrocession des immeubles aux anciens propriétaires est totalement dépourvue d'efficacité dans les conditions imposées par l'OUG. A leurs yeux, la protection sociale invoquée par le Gouvernement est régie de telle manière que, dans la pratique, ce sont les propriétaires exclusivement qui sont chargés de l'assurer, à travers l'obligation qui leur est faite de garder dans leurs immeubles des locataires pendant cinq ans moyennant des loyers dérisoires. Elles s'estiment particulièrement démunies dans une situation où, comme en l'espèce, les locataires refusent de reconnaître les nouveaux propriétaires et de conclure avec eux un contrat de bail. En l'occurrence, cette situation les a empêchées d'obtenir le paiement du loyer et leur a barré la voie de toute action en justice pour s'en plaindre.

72. Elles soulignent que depuis le jugement définitif du 2 avril 1997, qui a accueilli leur action en revendication immobilière, les occupants de leur immeuble ont gravement dégradé leur bien et ne leur ont versé aucun loyer, alors qu'elles-mêmes, depuis cette date, sont tenues d'acquitter les taxes et les impôts afférents à leur immeuble.

B. Appréciation de la Cour

73. L'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, notamment, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 37, série A n° 98, qui réitère en partie les principes énoncés par la Cour dans l'affaire *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 61, série A n° 52 ; voir aussi *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 134, CEDH 2004-V, et *Hutten-Czapska* précité, § 157).

74. La Cour relève qu'il n'est pas contesté que l'OUG n° 40/1999, dont l'application par les tribunaux a entraîné le maintien des locataires dans les appartements des requérantes, s'analyse en une réglementation de l'usage des biens et que le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 entre dès lors en jeu.

75. Elle souscrit à l'avis du Gouvernement selon lequel les mesures d'urgence adoptées en 1999 – destinées, d'une part, à contrôler l'augmentation des loyers et, d'autre part, à prolonger la validité des baux en cours, sauf dans quelques situations exceptionnelles, notamment en cas de refus du locataire de conclure un bail avec le nouveau propriétaire – poursuivaient un but d'intérêt général, à savoir la protection des locataires face à la crise du logement.

76. Le système ainsi mis en place par les autorités nationales n'est pas critiquable en soi, vu notamment la grande marge d'appréciation autorisée par le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. Cependant, dès lors qu'il comportait le risque d'imposer au bailleur une charge excessive quant à la possibilité de disposer de son bien, les autorités étaient tenues d'instaurer des procédures ou des mécanismes législatifs prévisibles et cohérents, en prévoyant certaines garanties pour que leur mise en œuvre et leur incidence sur le droit de propriété du bailleur ne soient ni arbitraires ni imprévisibles (voir, *mutatis mutandis*, *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, §§ 49 et 54, CEDH 1999-V, *Scollo c. Italie*, 28 septembre 1995, § 40, série A n° 315-C, et *Hutten-Czapska* précité, §§ 221 et 222).

77. Or la Cour n'est pas convaincue que l'OUG a instauré de tels garde-fous pour éviter les risques d'imprévisibilité ou d'arbitraire. Deux dispositions de l'OUG attirent particulièrement son attention à cet égard.

a) Sur l'article 11 § 1 de l'OUG et les conséquences découlant de son application par les tribunaux nationaux

78. Dans les présentes affaires, il convient de noter d'emblée que les requérantes n'ont jamais conclu de bail avec les occupants de leur immeuble (voir, *a contrario*, *Hutten-Czapska* précité, § 224), qui y logeaient en vertu de baux d'habitation conclus avec l'Etat en 1968, 1974, et 1986 respectivement, et prolongés successivement jusqu'au 8 avril 2004 par l'effet de la loi.

79. Les requérantes, auxquelles un jugement définitif du 2 avril 1997 avait rétrocedé leur bien, se sont vu débouter de leur première demande d'expulsion des occupants de l'immeuble, ce pour non-respect des conditions de forme imposées par l'article 10 § 1 de l'OUG. Cette disposition prévoyait un délai impératif de trente jours à compter de la date de l'entrée en vigueur de l'OUG, délai pendant lequel les propriétaires qui s'étaient vu rétrocéder leur immeuble étaient tenus de notifier au locataire – au moyen d'une lettre recommandée avec accusé de réception et par

l'intermédiaire d'un huissier – la date et le lieu fixés pour la conclusion d'un nouveau bail. En vertu de l'article 11 § 1 de l'OUG, le non-respect par le propriétaire de ces formalités entraînait la prolongation de plein droit du « contrat antérieur », contrat que les locataires, en l'occurrence, avaient conclu avec l'Etat.

80. Force est de constater que la disposition précitée se limite à indiquer vaguement que cette prolongation a lieu « jusqu'à la conclusion d'un nouveau contrat », sans préciser dans quelles conditions ce nouveau contrat peut être conclu. En effet, aucune information n'est fournie quant à la voie dont disposerait le propriétaire ayant omis, par méconnaissance ou négligence, de respecter les règles de forme imposées par l'article 10 § 1 de l'OUG pour conclure ce nouveau contrat avec les occupants de son immeuble ou pour se subroger à l'Etat afin d'encaisser les loyers avant le terme de la prolongation légale des contrats, c'est-à-dire avant que cinq années se soient écoulées à compter de l'entrée en vigueur de l'OUG.

81. Or cela a entraîné l'impossibilité pour les requérantes, pendant plusieurs années durant lesquelles l'OUG était en vigueur, d'exiger tout loyer – fût-il plafonné par la loi – des occupants de leur immeuble. Cette situation se distingue de celle relevée récemment par la Cour dans l'affaire *Hutten-Czapska*, invoquée par le Gouvernement, laquelle portait essentiellement sur le dispositif législatif polonais de contrôle du montant des loyers et sur l'absence de tout mécanisme juridique permettant aux propriétaires de compenser ou d'atténuer les pertes entraînées par l'entretien de leurs biens (*Hutten-Czapska* précité, § 224).

82. En l'espèce, non seulement les requérantes ont été privées d'une possibilité évidente de percevoir un loyer, mais de plus, vu le refus des locataires de les considérer comme les nouvelles propriétaires – et donc l'absence de tout rapport contractuel entre eux –, on ne saurait alléguer qu'il leur était loisible d'exiger, en vertu de la loi n° 114/1996 indiquée par le Gouvernement, le remboursement des coûts de remise en état de leur immeuble – vraisemblablement dégradé par un mauvais usage des occupants (paragraphe 25 (...) ci-dessus) –, dès lors que ladite loi régissait exclusivement les rapports juridiques établis entre propriétaires et locataires.

b) Sur l'article 13 d) de l'OUG et les conséquences découlant de son interprétation par les tribunaux nationaux

83. La Cour relève que l'OUG prévoyait plusieurs exceptions à la prolongation automatique des contrats antérieurs, notamment en cas de litige résultant du refus du locataire de conclure un bail avec le nouveau propriétaire en vertu de la loi n° 114/1996 (paragraphe 56 ci-dessus). Toutefois, les dispositions pertinentes de l'OUG ne précisent pas quel est le type de « litige » visé par l'exception, à savoir s'il doit s'agir d'une action engagée selon les formes prescrites par le propriétaire devant une

juridiction nationale, ou bien d'un différend existant à la date de l'entrée en vigueur de l'OUG et né du refus du locataire – après notification en bonne et due forme en vertu de la loi n° 114/1996 – de conclure un contrat de bail avec le nouveau propriétaire. Ce second cas de figure correspond à la thèse soutenue par les requérantes devant les tribunaux. Force est de constater que les juridictions nationales elles-mêmes, saisies par les intéressées d'actions en expulsion, ont interprété différemment la notion de « litige » : si les décisions adoptées en première instance et en appel ont généralement donné à cette notion le sens indiqué par les requérantes (paragraphe 16 et 17 ci-dessus), les décisions rendues en dernier ressort reflètent plutôt l'avis contraire (paragraphe 18 ci-dessus).

84. Il n'appartient certes pas à la Cour d'interpréter les termes employés dans la législation nationale, mais dans les circonstances décrites ci-dessus il n'est pas déraisonnable de penser que l'utilisation de notions vagues ou insuffisamment caractérisées, comme celle de « litige », a pu induire en erreur certains propriétaires de biens rétrocédés qui, comme les requérantes, ont procédé à une notification dans les conditions prévues par la loi n° 114/1996, et a pu laisser place à l'incertitude quant à l'opportunité et à la nécessité de renouveler cette démarche en vertu de l'OUG.

85. Vu les importantes conséquences juridiques de l'obligation de respecter lors de la notification certaines conditions de forme – dont l'inobservation entraînait la prolongation automatique des contrats de bail pour une durée de cinq ans sans qu'il soit vraisemblablement loisible aux propriétaires de demander aux occupants le versement d'un loyer (paragraphe 81 et 82 ci-dessus) –, les dispositions légales indiquant les situations d'exception qui rendaient inopérante la règle de la prolongation automatique auraient dû être particulièrement précises ou explicitées au besoin par des normes d'application. Cela aurait permis de lever le doute sur l'étendue des obligations qui incombaient aux propriétaires en matière de formes et de délais à respecter et de prévoir les conséquences en cas de défaillance.

86. Sur ce point, il convient de noter que les cours d'appel compétentes pour trancher en dernier ressort les premières procédures d'expulsion engagées par les requérantes se sont limitées à constater qu'il y avait eu une prolongation automatique des contrats conclus antérieurement (paragraphe 18 ci-dessus), sans toutefois expliquer les raisons pour lesquelles elles écartaient l'exception tirée par les requérantes de l'article 13 d) de l'OUG ni davantage indiquer quelle voie s'offrait à celles-ci, le cas échéant, pour conclure un contrat de bail avec les occupants de leur immeuble avant l'échéance du délai de trois ans prévu par l'article 2 de l'OUG et porté à cinq ans par la loi n° 241/2001.

87. Enfin, rien dans le dossier ne donne à penser que les occupants des appartements des requérantes méritaient une protection particulièrement renforcée, d'autant que – selon les dires des requérantes, non contestés par

le Gouvernement – ils avaient gravement détérioré leurs logements et se comportaient d’une manière qui rendait impossible la cohabitation dans l’immeuble, circonstances qui ont d’ailleurs conduit, au terme des nouvelles procédures d’expulsion engagées par les requérantes, à l’expulsion des occupants de deux des appartements de l’immeuble (paragraphe 23 ci-dessus).

88. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les restrictions subies par les requérantes quant à l’usage de leur bien immobilier, et notamment l’impossibilité dans laquelle elles se sont trouvées, pendant plusieurs années, d’obliger les occupants à leur verser un loyer en raison des dispositions défectueuses et des lacunes relevées dans la législation d’urgence sur le logement, n’ont pas ménagé un juste équilibre entre la protection du droit de l’individu au respect de ses biens et les exigences de l’intérêt général.

Certes, l’Etat roumain a hérité de la période communiste une pénurie aiguë de logements à louer à un prix raisonnable et a dû, de ce fait, arbitrer sur des questions extraordinairement complexes et socialement sensibles que posait la conciliation des intérêts antagonistes des propriétaires et des locataires. Il avait à protéger le droit de propriété des premiers, d’une part, et à respecter les droits sociaux des seconds, d’autre part. Néanmoins, les intérêts légitimes de la collectivité appellent en pareil cas une répartition équitable de la charge sociale et financière que supposent la transformation et la réforme du logement dans le pays. Cette charge ne saurait, comme c’est le cas en l’espèce, reposer sur un groupe social particulier, quelle que soit l’importance que revêtent les intérêts de l’autre groupe ou de la collectivité dans son ensemble (voir, *mutatis mutandis*, *Hutten-Czapska* précité, § 225).

89. Même en tenant compte de la large marge d’appréciation laissée aux Etats sous l’angle de l’article 1 du Protocole n° 1 précité, la Cour estime que sanctionner les propriétaires ayant omis de se conformer aux conditions de forme prévues par l’OUG en leur imposant une obligation aussi lourde que celle de garder des locataires dans leur immeuble pendant cinq ans, sans aucune possibilité concrète et réelle de percevoir un loyer, a fait peser sur eux une charge spéciale et exorbitante de nature à rompre le juste équilibre entre les intérêts en jeu.

90. 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

91. 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. Dommages

92. Pour dommage matériel, les requérantes réclament la compensation du manque à gagner ayant résulté de l'impossibilité d'obliger les occupants de leur immeuble à leur verser un loyer pour les trois appartements qu'ils ont occupés gratuitement et qu'ils ont gravement détériorés, profitant ainsi des carences de la législation en matière de prolongation des baux d'habitation. Elles demandent en outre le remboursement de la somme de 5 millions de lei roumains (ROL), qu'elles ont dû payer à I.V. à titre d'indemnité de déménagement pour qu'elle accepte de libérer leur immeuble, ainsi que le remboursement des montants des factures d'eau, de gaz et d'électricité non payées par les occupants de l'immeuble, qu'elles estiment au total à environ 20 millions de ROL.

Pour le dommage moral, elles sollicitent la réparation des souffrances et désagréments résultant du calvaire qu'elles disent avoir subi depuis la rétrocession de leur immeuble, compte tenu de toutes les démarches qu'elles ont eu à entreprendre, à leur âge avancé, pour recouvrer la possession de leur bien, gravement détérioré par les occupants.

Elles indiquent ne pas pouvoir estimer la hauteur réelle de leur préjudice, qu'elles laissent à l'appréciation de la Cour.

93. Le Gouvernement demande à la Cour de n'octroyer aucune somme pour dommage matériel, compte tenu du fait que les requérantes ont désormais recouvré la possession des appartements anciennement occupés par E.D., I.M., I.V. et C.C., et finalement libérés. Il relève que les montants réclamés pour couvrir la consommation en eau, gaz et électricité des ex-occupants de l'immeuble en question n'ont aucun lien de causalité avec les trois requêtes jointes portées par les intéressées devant la Cour. Il estime qu'un constat de violation, par la Cour, des droits invoqués par les requérantes pourrait constituer en soi une réparation satisfaisante du préjudice moral subi par les deux femmes.

94. La Cour vient de constater une méconnaissance de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison de l'impossibilité pour les requérantes de percevoir, pendant plusieurs années, les loyers à cause des dispositions défectueuses et des lacunes relevées dans la législation d'urgence sur le logement (paragraphe 88 ci-dessus). L'octroi d'une somme pour privation de jouissance de leur immeuble serait donc en liaison directe avec la violation constatée par la Cour au paragraphe 90 ci-dessus. Le simple fait que les intéressées se soient vu restituer leur immeuble à la suite des nouvelles procédures d'expulsion engagées devant les juridictions nationales ne saurait en aucun cas effacer les conséquences de ce constat de violation, mais est de nature à influencer sur l'étendue du préjudice matériel subi par les requérantes en raison de l'application des dispositions d'urgence en matière de baux locatifs. La Cour observe néanmoins que les

éléments du dossier ne permettent pas d'établir avec certitude l'ampleur du préjudice matériel effectivement subi par les intéressées.

S'agissant de leur demande au titre des préjudices moraux, la Cour ne saurait ignorer ni les nombreuses démarches que les requérantes ont eu à entreprendre, à un âge avancé, pour recouvrer la possession de leur bien, ni les sentiments de détresse qu'elles ont dû éprouver face à l'impossibilité prolongée dans laquelle elles se sont trouvées de conclure des baux avec les locataires ou d'exiger qu'ils fassent un bon usage de leurs logements. Elle considère que les faits litigieux ont entraîné des ingérences graves dans le droit des requérantes au respect de leur bien, auxquelles le simple constat de violation figurant dans cet arrêt ne saurait remédier.

95. Dans ces circonstances, eu égard à l'ensemble des éléments dont elle dispose et statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour alloue aux requérantes conjointement 23 000 euros, toutes causes de préjudice confondues.

(...)

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

(...)

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;

3. *Dit*

a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérantes conjointement, 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 lei roumains au taux applicable à la date du versement :

i. 23 000 EUR (vingt-trois mille euros) pour dommages matériel et moral,

(...)

Fait en français, puis communiqué par écrit le 2 novembre 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent Berger
Greffier

Boštjan M. Zupančič
Président