



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE GROSU c. ROUMANIE

(Requête n° 2611/02)

ARRÊT

STRASBOURG

28 juin 2007

DÉFINITIF

28/09/2007

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Grosu c. Roumanie,

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

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,

C. BÎRSAN,

J.-P. COSTA,

M^{me} A. GYULUMYAN,

M. DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

M^{mes} I. ZIEMELE,

I. BERRO-LEFÈVRE, *juges*,

et de M. S. QUESADA, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 juin 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 2611/02) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Andrei Grosu (« le requérant »), a saisi la Cour le 15 novembre 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, M^{me} R. Rizoïu, puis par M^{me} R. Paşoi, co-agente, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant se plaignait sous l'angle des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 de la non-exécution par l'administration d'une décision judiciaire définitive ordonnant la restitution d'un terrain.

4. Le 24 mars 2005, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Le requérant est né en 1946 et réside à South Windsor, Etats-Unis.

6. En 1957, à la suite du partage successoral d'un terrain agricole de cinq hectares, sis rue Musetesti à Bucarest, la mère du requérant obtint le droit de propriété sur une parcelle de 2,5 hectares. En 1960, en vertu d'une

autre succession, elle obtint le droit de propriété sur une autre parcelle de 0,5 hectare, issue également du partage susmentionné.

7. En 1964, une entreprise d'Etat, la coopérative agricole de production F.R. (ci-après « la coopérative »), s'appropriä l'ensemble du terrain de 5 hectares.

8. Par une action introduite le 4 décembre 1990 devant le tribunal de première instance de Bucarest à l'encontre de la coopérative, la mère du requérant demanda la restitution du terrain de trois hectares dont elle était propriétaire en vertu des successions de 1957 et 1960. Elle alléguait que la coopérative s'était appropriée illégalement ce terrain en l'absence d'un titre de propriété.

9. A une date ultérieure, les tiers titulaires du droit de propriété sur les deux autres hectares formèrent une demande d'intervention volontaire au procès engagé par la mère du requérant, sollicitant également la restitution du terrain.

10. La coopérative reconnut qu'elle possédait le terrain revendiqué en l'absence de titre de propriété et fit valoir qu'elle acceptait de le restituer.

11. Par un jugement du 7 mai 1991, le tribunal accueillit l'action et ordonna à la coopérative de restituer à la mère du requérant et aux intervenants le terrain de cinq hectares, sur l'ancien emplacement rue Musetesti. Le tribunal précisa également la délimitation du terrain qui devait leur être restitué.

12. Le recours formé par la coopérative au motif que la restitution ordonnée par le tribunal de première instance était contraire à la loi n° 18/1991 sur le fond foncier fut annulé le 13 novembre 1991 par un arrêt définitif du tribunal départemental de Bucarest pour défaut de paiement du droit de timbre.

13. A une date non précisée, un huissier de justice se déplaça au siège de la coopérative où il constata que le terrain en question ne pouvait pas être identifié.

14. Au cours de l'année 1994, sur proposition de la commission locale de la commune d'Otopeni (ci-après « la commission locale ») pour l'application de la loi n° 18/1991, la commission départementale pour l'application de la même loi (ci-après « la commission départementale ») délivra à des tiers des titres de propriété sur des parcelles situées rue Musetesti. Ceux-ci y construisirent des maisons.

15. Le 14 mars 1996, la mère du requérant décéda et le requérant fut déclaré son unique héritier.

16. Répondant à une plainte introduite par le requérant, la Préfecture de Bucarest l'informa, le 16 septembre 1997, que, selon un avis du 29 août 1997 de la commission départementale, les titres de propriété dont bénéficiaient les tiers en vertu de la loi n° 18/1991 devaient être annulés en justice car le terrain appartenait à sa mère en vertu du jugement du

7 mai 1991 et que la commission locale avait illégalement disposé de ce terrain.

17. Par une demande introduite le 18 février 1998 en vertu de la loi n° 18/1991, le requérant sollicita du maire de la commune d'Otopeni la restitution du terrain de trois hectares.

18. Exposant que lors de la tentative de mise en possession, l'huissier de justice avait constaté que la description des limites extérieures du terrain était entachée d'erreurs, le requérant, au nom de sa mère, demanda la rectification du dispositif du jugement du 7 mai 1991 dans sa partie concernant la délimitation du terrain. Par un jugement du 10 août 1998, le tribunal de première instance de Bucarest fit droit à la demande, modifia le dispositif du jugement susmentionné et établit une nouvelle délimitation des côtés sud et ouest du terrain.

19. Le 14 septembre 1998, le requérant, accompagné d'un huissier de justice, se déplaça au siège de l'ancienne coopérative, devenue entre temps une société commerciale. Bien qu'ils n'aient trouvé personne, l'huissier déclara le requérant mis en possession du terrain litigieux.

20. Le 3 novembre 1998, la mairie du premier arrondissement de Bucarest délivra au requérant un certificat attestant que plusieurs parcelles du terrain litigieux étaient occupées par les maisons des tiers qui avaient obtenu des titres de propriété en 1994.

21. Par une action introduite le 6 janvier 1999 à l'encontre des tiers bénéficiaires des titres de propriété susmentionnés, de la Préfecture de Bucarest, des commissions locales de la commune d'Otopeni et du premier arrondissement de Bucarest, le requérant demanda l'annulation de ces titres, en faisant valoir que sa mère avait obtenu par un jugement définitif la reconstitution de son droit de propriété sur le même terrain.

22. Par un jugement du 6 mars 2000, le tribunal de première instance de Bucarest, estimant que les titres contestés avaient été délivrés en respectant les dispositions de la loi n° 18/1991, rejeta l'action. Le tribunal jugea que les terrains attribués en 1994 aux tiers se trouvaient en dehors du périmètre de Bucarest et qu'ils appartenaient à la coopérative agricole de la commune d'Otopeni, le terrain qui devait être restitué à la mère du requérant en vertu du jugement du 7 mai 1991 étant situé à Bucarest.

23. Sur appel et recours du requérant, qui demanda en vain une expertise technique pour prouver qu'il s'agissait du même terrain, le tribunal départemental de Bucarest et la cour d'appel de Bucarest, par deux arrêts des 20 novembre 2000 et 14 septembre 2001, confirmèrent le jugement de première instance.

24. Par un jugement du 27 janvier 2005, le tribunal de première instance de Bucarest accueillit l'action de deux tiers introduite à l'encontre du requérant. Le tribunal constata qu'ils occupaient depuis 1957 un terrain de 402 m² situé rue Musetesti sur lequel ils avaient bâti une maison et que,

malgré l'absence de titre de propriété, ils étaient devenus propriétaires de ces biens par usucapion.

25. Le 30 juin 2005, le requérant introduisit une nouvelle action à l'encontre des tiers bénéficiaires des titres de propriété délivrés en 1994, par laquelle il demanda au tribunal de première instance de Bucarest de constater qu'en vertu du jugement du 7 mai 1991, il était le véritable propriétaire du terrain de trois hectares. Le requérant n'a pas fourni de précisions quant à l'issue de cette procédure.

26. Par une décision du 29 novembre 2005, la commission départementale ordonna l'attribution au requérant d'un terrain de trois hectares situé dans la commune d'Otopeni. La commission locale d'Otopeni n'ayant plus de terrain disponible, la commission départementale demanda à l'Agence du domaine d'Etat la mise à disposition d'un terrain équivalent. La procédure est toujours en cours.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

27. Loi n° 18/1991 relative au domaine foncier

Article 8

« L'établissement du droit de propriété privée sur les terrains se trouvant dans le patrimoine des coopératives agricoles de production se fait dans les conditions de la présente loi, par la reconstitution ou la constitution du droit de propriété.

Bénéficient des dispositions de la présente loi ceux qui étaient membres des coopératives et qui ont eu des apports en terrains lors de leur entrée dans la coopérative ou ceux qui se sont vu confisquer des terrains par cette dernière, ainsi que leurs héritiers (...) »

Article 11

« (1) Dans chaque commune, une commission dirigée par le maire (...) sera compétente pour la reconstitution du droit de propriété, la mise en possession et la délivrance des titres de propriété aux ayants droit.

(2) Les commissions locales déploient leur activité sous la direction d'une commission départementale, nommée par ordre du préfet et dirigée par celui-ci (...)

(4) La commission départementale est compétente pour trancher les contestations et pour valider ou invalider les mesures adoptées par les commissions locales.

(5) L'intéressé peut faire un recours auprès du tribunal contre la décision de la commission départementale (...) dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle il a pris connaissance de cette décision (...)

(8) Le contrôle juridictionnel est limité exclusivement à l'application correcte des dispositions de la présente loi concernant le droit d'obtenir le titre de propriété, l'étendue du terrain qui revient à l'intéressé, et, le cas échéant, la diminution de cette surface, selon la loi (...)

(10) Le jugement du tribunal est définitif. La commission départementale qui a délivré le titre de propriété est tenue à le modifier, remplacer ou l'annuler, conformément à ce jugement. »

EN DROIT

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

28. Le requérant se plaint de la non-exécution du jugement définitif du 7 mai 1991 du tribunal de première instance de Bucarest. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

A. Sur la recevabilité

29. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour 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

30. Le Gouvernement estime que les autorités administratives n'ont ni refusé ni retardé l'exécution du jugement du 7 mai 1991 mais que son exécution s'est heurtée à une impossibilité objective eu égard aux erreurs du jugement susmentionné quant à la délimitation du terrain. A cet égard, il expose que l'impossibilité a été d'abord constatée par l'huissier de justice et que le requérant l'a implicitement reconnue dès lors qu'il a abandonné la première procédure d'exécution forcée et qu'il a demandé la rectification du dispositif de ce jugement.

31. En tout état de cause, le Gouvernement fait valoir qu'à présent, une procédure d'attribution au requérant d'un terrain équivalent est en cours.

32. Le requérant conteste les affirmations du Gouvernement. Plus particulièrement, il allègue qu'il ne s'agit pas d'une impossibilité objective d'exécution car, à l'exception de deux erreurs matérielles mineures, l'emplacement du terrain était clairement indiqué dans le dispositif du jugement du 7 mai 1991. En tout état de cause, il fait valoir que ces erreurs ont été corrigées par le jugement du 10 août 1998.

33. Enfin, il estime que rien ne justifiait l'octroi de titres de propriété à des tiers dès lors que ces derniers n'avaient jamais été propriétaires de terrains à cet endroit. Il conclut que ces titres ont été délivrés illégalement, les autorités locales ayant enfreint les dispositions de la loi n° 18/1991.

34. La Cour rappelle que l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la Convention. Le droit à un tribunal serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie (*Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 63, CEDH 1999-V).

35. La Cour admet que le droit d'accès à un tribunal ne peut obliger un Etat à faire exécuter chaque jugement de caractère civil quel qu'il soit et quelles que soient les circonstances (*Sanglier c. France*, n° 50342/99, § 39, 27 mai 2003). Cependant, elle note que si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdent toute raison d'être (*Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, p. 510-511, § 41).

36. La Cour remarque qu'en l'espèce, le jugement du 7 mai 1991 n'a été à ce jour ni exécuté tel quel ni annulé.

37. Pour le Gouvernement, des erreurs du jugement du 7 mai 1991 quant à la délimitation précise du terrain ont été à l'origine d'une impossibilité objective d'exécution.

38. La Cour observe nonobstant que si une certaine confusion quant à la délimitation du terrain due au dispositif du jugement du 7 mai 1991 du tribunal de première instance de Bucarest pouvait justifier un retard dans l'exécution, le doute a été levé le 10 août 1998, date à laquelle le tribunal a rectifié le dispositif de son précédent jugement. La Cour note que le Gouvernement ne soutient pas le contraire et ne fournit pas d'explication pour le retard dans l'exécution du jugement du 7 mai 1991 après le 10 août 1998.

39. Quant aux titres délivrés aux tiers, la Cour juge que leur existence ne saurait non plus justifier la non-exécution du jugement du 7 mai 1991. A cet égard, la Cour note qu'ils ont été dressés postérieurement au jugement susmentionné, sans que les autorités locales aient déployé d'efforts afin de clarifier la situation juridique de la mère du requérant, pour pouvoir remplir leurs obligations découlant de ce jugement (voir, *mutatis mutandis*,

Georgi c. Roumanie, n° 58318/00, § 55, 24 mai 2006 et *Abăluță c. Roumanie*, n° 77195/01, § 40, 15 juin 2006). En tout état de cause, la Cour constate que, bien qu'en partie, la délimitation du terrain litigieux ait pu prêter à controverse avant le 10 août 1998, l'emplacement des terrains attribués aux tiers coïncidait, du moins partiellement, avec celui qui aurait dû être restitué à la mère du requérant.

40. Enfin, la Cour note avec intérêt qu'une procédure d'attribution au requérant d'un terrain équivalent a été entamée par les autorités compétentes. Néanmoins, compte tenu du fait qu'elle est toujours pendante, la Cour ne saurait conclure qu'en l'espèce il y a eu exécution du jugement du 7 mai 1991 (voir, *mutatis mutandis*, *Abăluță*, précité, § 40).

41. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

42. Le requérant dénonce une violation de son droit de propriété du fait de la non-exécution du jugement définitif du 7 mai 1991. Il invoque l'article 1 du Protocole n° 1 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 (...) »

A. Sur la recevabilité

43. La Cour relève que ce grief est lié au grief formulé sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention et doit donc également être déclaré recevable.

B. Sur le fond

44. Le Gouvernement soutient d'emblée que le jugement invoqué par le requérant ne lui a conféré un droit de propriété que sur un terrain qui n'a pas pu être identifié à cause de la délimitation erronée effectuée par le tribunal de première instance de Bucarest.

45. En tout état de cause, le Gouvernement prie la Cour de tenir compte des efforts des autorités en vue de l'exécution du jugement du 7 mai 1991, et notamment de la procédure d'attribution d'un terrain équivalent qui est en cours.

46. Le requérant conteste la position du Gouvernement et maintient que l'impossibilité d'exécuter le jugement susmentionné est imputable aux autorités qui ont délivré des titres de propriété illégaux à des tiers.

47. La Cour rappelle qu'un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. La notion de « biens » peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (*Kopecky c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35, 28 septembre 2004).

48. En l'espèce, la Cour note que par le jugement du 7 mai 1991, une entreprise d'Etat, la coopérative F.R., a été condamnée à restituer à la mère du requérant un terrain de trois hectares sis rue Musetesti.

49. Il y a donc en l'espèce une valeur patrimoniale en vertu de laquelle la mère du requérant, puis le requérant, pouvaient prétendre avoir l'espérance légitime d'obtenir le droit de propriété.

50. La Cour note ensuite que le Gouvernement ne conteste pas l'ingérence que le requérant a subi dans le droit au respect de ses biens. Cependant, il avance comme justification les erreurs du dispositif du jugement du 7 mai 1991.

51. La Cour ne partage pas la position du Gouvernement. Elle réitère son constat fait lors de l'examen du grief tiré de l'article 6 § 1, à savoir que si les erreurs du dispositif de ce jugement pouvaient justifier un retard dans la mise en possession, le refus des autorités locales de se conformer à ce jugement après le 10 août 1998, n'a plus de justification. En effet, le Gouvernement ne fournit pas d'explication pour la perpétuation de l'ingérence dans le droit du requérant au respect de ses biens après cette dernière date.

52. La protection des droits des tiers qui se sont vu attribuer des terrains ne saurait constituer une telle justification dès lors que les titres de propriété des tiers ont été délivrés postérieurement au jugement du 7 mai 1991 et sans que les autorités locales aient déployé des efforts pour régulariser les droits de la mère du requérant.

53. Par conséquent, la Cour estime que le Gouvernement n'a offert aucune justification valable pour l'ingérence causée par la non-exécution du jugement définitif rendu en l'espèce ; elle est donc arbitraire et emporte violation du principe de légalité. Une telle conclusion dispense la Cour de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits individuels de la requérante (voir, *mutatis mutandis*, *Dragne et autres c. Roumanie*, n° 78047/01, § 41, 7 avril 2005 ; *Tacea c. Roumanie*, n° 746/02, § 39, 29 septembre 2005 et *Georgi*, précité, § 71).

54. Enfin, la Cour note que la procédure d'attribution d'un terrain équivalent n'a pas abouti à ce jour.

55. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

56. Invoquant l'article 13 de la Convention, le requérant estime que l'action en annulation des titres de propriété des tiers ne constituait pas un recours effectif, dès lors que les juridictions auraient favorisé les tiers.

57. La Cour note que le requérant a bénéficié d'une procédure contradictoire. Il a pu présenter, aux divers stades de celle-ci, les arguments qu'il estimait pertinents pour la défense de ses intérêts. Le simple fait que son action ait été rejetée ne saurait suffire pour conclure à la violation de l'article 13 de la Convention dès lors que l'efficacité d'un recours, aux fins de cette disposition, ne dépend pas de la certitude d'un résultat favorable.

58. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

59. 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. »

60. Le requérant sollicite, au titre du préjudice matériel, soit l'attribution en propriété d'un terrain équivalent à celui auquel il a droit en vertu du jugement du 7 mai 1991, soit le versement d'une somme représentant la valeur du terrain. A cet égard, il expose que le prix du mètre carré dans la zone où est situé son terrain est d'environ 200 euros (EUR) et estime la valeur de ce terrain à « plus d'un million d'euros ». Il réclame aussi 150 000 EUR pour compenser le manque à gagner découlant du défaut de jouissance du terrain. Enfin, il sollicite 100 000 EUR au titre du préjudice moral qu'il a subi.

61. Le Gouvernement conteste ces prétentions. Il estime que le prix du mètre carré dans la zone en question est d'environ 35 EUR. Il fournit l'avis d'un expert immobilier et conteste l'existence de tout autre préjudice matériel. Au regard de la demande au titre du préjudice moral, le Gouvernement estime qu'il serait suffisamment compensé par un constat de violation.

62. La Cour considère que, dans les circonstances de l'espèce, et au vu notamment de la procédure d'attribution d'un terrain équivalent qui est en cours, la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état, de sorte qu'il convient de la réserver en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et l'intéressé (article 75 § 1 du règlement de la Cour).

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

1. *Déclare* la requête recevable quant aux griefs tirés des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;
en conséquence :
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et le requérant à lui adresser par écrit, dans un délai de six mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 28 juin 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président