



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE HAULER c. ROUMANIE

(Requête n° 67703/01)

ARRÊT

STRASBOURG

12 juillet 2007

DÉFINITIF

12/10/2007

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 Hauler 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,

M^{mes} E. FURA-SANDSTRÖM,

A. GYULUMYAN,

MM. E. MYJER,

DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

M^{me} I. ZIEMELE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 juin 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 67703/01) dirigée contre la Roumanie et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Magdalena Hauler (« la requérante »), a saisi la Cour le 27 septembre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représentée par M^e K. Kapcza Mikolt, avocate à Cluj-Napoca. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par M^{me} Cristina Tarcea, Agente du gouvernement roumain auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme, puis par M^{me} Beatrice Ramaşcanu, qui l'a remplacée dans ces fonctions.

3. Le 30 mai 2002, 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**

4. La requérante est née en 1940 et réside à Carei.

5. En 1991, à une date non précisée, elle saisit la commission administrative compétente pour l'application de la loi n° 18/1991 (ci-après

« la commission ») d'une demande d'attribution en propriété d'un terrain de 3,30 ha ayant appartenu à sa tante, dont elle était l'héritière.

6. Par une décision de cette commission rendue le 7 octobre 1991, la requérante se vit reconnaître son droit de propriété sur la superficie sollicitée sans pour autant se voir « mettre en possession » dudit terrain (*punere în posesie*). Par ailleurs, elle présenta plusieurs mémoires auprès du maire afin que son titre de propriété soit délivré et que sa mise en possession soit accomplie.

7. D'après le gouvernement, la requérante aurait accepté de recevoir et aurait cultivé un autre terrain attribué en échange de celui ayant appartenu à sa tante. D'après la requérante, elle aurait constamment refusé d'être mise en possession d'un autre terrain.

8. Pendant la période de 1991 à 1994, la requérante adhéra, au titre de ses 3,30 ha, qui n'auraient pas été déterminés du point de vue de leur emplacement, à une association agricole, la société A., exploitant une large superficie de terrains agricoles des particuliers ayant vu reconnaître leurs anciens droits de propriété perdus lors de la nationalisation des années 60.

9. Le 5 janvier 1995, la mairie délivra à un tiers un titre de propriété sur une partie du terrain revendiqué par la requérante et le mit en possession de ce terrain.

10. Le 1er octobre 1996, la requérante contesta cette décision devant le tribunal de première instance de Marghita, en demandant l'annulation du titre de propriété du tiers et qu'elle soit mise en possession du terrain en cause. Elle faisait valoir tout d'abord que le terrain en cause avait été la propriété de sa tante, qu'elle l'avait obtenu par voie d'héritage et que toutes les conditions étaient remplies pour que le terrain lui soit attribué en propriété. Elle invoqua aussi l'article 16 de la loi qui lui donnait priorité pour l'attribution du terrain, compte tenu de son appartenance à la minorité allemande.

11. Par un jugement du 12 octobre 1998, le tribunal de première instance accueillit son action et ordonna l'annulation partielle du titre de propriété contesté par la requérante. En outre, il ordonna à la commission départementale de délivrer de nouveaux titres de propriété aux parties en conformité avec sa décision.

12. La commission interjeta appel contre ce jugement, en soutenant que, selon l'article 13 § 1 de la loi, elle n'avait pas l'obligation de reconnaître le droit de propriété de la requérante sur les terrains ayant appartenu à sa tante.

13. Par une décision du 16 septembre 1999, le tribunal départemental de Bihor accueillit l'appel, au motif que la détermination de l'emplacement et l'attribution effective des parcelles n'entraient pas dans les compétences de la juridiction de première instance, étant donné également que l'annulation partielle du titre de propriété « impliquerait une modification d'autres titres déjà attribués et nécessiterait des modifications dans la parcelle en cause et qu'en conséquence plusieurs propriétaires auxquels des parcelles avaient

déjà été attribuées à cet endroit seraient affectés ». Le tribunal retenait aussi que la requérante s'était en effet vue reconstituer son droit de propriété sur la totalité du terrain auquel elle avait droit, car avant même l'introduction de l'action en annulation du titre de propriété, elle avait conclu un contrat de location du terrain en cause avec la société A.

14. La requérante saisit la cour d'appel d'Oradea d'un recours contre la décision du tribunal. Elle soutenait que le tribunal départemental n'avait pas interprété correctement les preuves et n'avait pas appliqué les dispositions légales concernant la reconstitution du droit de propriété sur les terrains et que le tribunal de première instance s'était correctement prononcé sur l'attribution du terrain ayant appartenu à sa tante. Elle critiquait la décision rendue en appel en considérant également que le tribunal départemental avait fondé sa décision sur des éléments étrangers à l'objet du litige, notamment sur le contrat qu'elle avait conclu avec la société A.

15. Par un arrêt du 5 avril 2000, la cour d'appel d'Oradea confirma la décision du tribunal départemental et rejeta le recours de la requérante, au motif que l'identification des parcelles ne relevait pas de la compétence des tribunaux. Les considérants de cet arrêt étaient ainsi libellés, dans leur partie pertinente :

« Les dispositions de la loi no 18/1991, telle qu'elle a été modifiée par la loi no 169/1997, prévoient la possibilité que l'attribution des terrains en propriété ne se fasse pas obligatoirement en respectant les anciens emplacements. Par ailleurs, la délimitation des parcelles est de la compétence des commissions d'application de la loi du fond foncier et non de celle des tribunaux.

Seulement pour les terrains situés *intra muros* la loi prévoit qu'ils devraient être attribués à leurs anciens propriétaires et seulement dans ces cas, la détermination par les tribunaux des terrains avoisinants n'outrepasse pas les limites des attributions du pouvoir judiciaire. »

16. Une contestation en annulation fut formée par la requérante, motivée par l'omission de la juridiction de recours de statuer sur deux des motifs de recours qu'elle avait avancés. D'après elle, le tribunal avait statué en appliquant des dispositions qui n'étaient plus en vigueur à la date du jugement, en espèce l'étendue de la compétence des juridictions pour contrôler les décisions de la commission ; de plus, la motivation de sa décision était contradictoire.

17. La cour d'appel d'Oradea rejeta la contestation en annulation par un arrêt du 4 septembre 2000, en estimant qu'il aurait fallu que l'erreur matérielle constatée soit une erreur grave, évidente, dont la vérification n'exigeait pas un réexamen du fond ou une appréciation des preuves. Elle considéra par ailleurs que, dans sa motivation, le tribunal avait répondu globalement aux arguments de la requérante.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

18. S'agissant de la compétence des tribunaux dans l'examen des décisions des commissions administratives chargées de l'application la loi n° 18/1991, l'essentiel de la réglementation interne pertinente, à savoir des extraits de la loi n° 18/1991 sur le fond foncier, publiée au Journal Officiel du 20 février 1991 et republiée dans le Journal Officiel du 5 janvier 1998, après les modifications qui lui ont été apportées par la loi n° 169/1997, est décrit dans l'arrêt *Glod c. Roumanie*, n° 41134/98, 16 septembre 2003, §§ 22-24.

19. L'examen de la jurisprudence interne relative à la compétence des tribunaux pour déterminer la légalité de l'emplacement du terrain établi par la commission administrative ne permet pas de conclure que cette question a été tranchée de manière définitive.

20. Ainsi, dans l'arrêt n° 947 du 15 mai 1996, la Cour suprême de Justice a jugé que :

« (...) En espèce, la reconstitution du droit de propriété sur les anciens emplacements était possible, et en conséquence la commission locale d'application de la loi n°18/1991 avait l'obligation de mettre en possession les requérants, ainsi qu'il résultait de l'expertise effectuée. »

21. En revanche, dans l'arrêt n° I/1997 du 30 juin 1997, rendu en assemblée plénière suivant un recours pour l'application uniforme de la loi (*recurs în interesul legii*), la Cour suprême de Justice s'est prononcée comme suit :

« 4. En ce qui concerne la compétence des tribunaux pour déterminer l'emplacement du terrain attribué en propriété, des solutions divergentes ont été rendues.

Ainsi, certains tribunaux ont établi leur compétence pour délimiter le terrain attribué en propriété, en considérant qu'en procédant de cette façon, ils n'outrepassaient pas les attributions du pouvoir judiciaire, car l'expression « l'étendue de la superficie du terrain » pouvant faire l'objet du contrôle des tribunaux, à laquelle faisait référence l'article 11, par. 7 de la loi n° 18/1991, s'étendait également à l'emplacement, y compris en précisant les terrains avoisinants. Cela pour réaliser la volonté du législateur d'attribuer à chaque personne, dans la mesure du possible, le terrain ayant appartenu à ses auteurs.

Au contraire, d'autres tribunaux ont décidé qu'ils n'étaient pas compétents à établir l'emplacement des terrains qui devraient être attribués en propriété, sur le fondement de l'article 11, par. 7 de la loi n° 18/1991.

Ces derniers ont correctement statué. »

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRELIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

22. Le gouvernement excipe d'abord de l'irrecevabilité de la requête en raison de son incompatibilité *rationae materiae* avec les dispositions de la Convention.

23. Invoquant l'affaire *Bugarski et von Vuchetich c. Slovenie* (déc.), n° 44142/98, 3 juillet 2001, le gouvernement prétend qu'en vertu de la loi n° 18/1991, la requérante n'aurait pas un droit à se voir attribuer en propriété un terrain sur l'emplacement du terrain ayant appartenu à sa tante et que, dès lors, elle n'aurait pas de droit civil à faire valoir, selon la législation roumaine. Par conséquent, l'article 6 ne trouverait pas à s'appliquer.

24. En outre, le gouvernement fait valoir que la requérante aurait accepté de prendre possession et aurait exploité un autre terrain proposé par la mairie, des mêmes dimensions et valeur que celui ayant appartenu à sa tante, de sorte qu'elle n'aurait plus la qualité de victime.

25. La requérante s'oppose à ces arguments.

26. La Cour rappelle que dans son arrêt *Glod* précitée, elle a considéré que l'article 6 était applicable à une procédure similaire à celle de l'espèce (cf. arrêt *Glod* précité, § 34). A cet égard, la Cour note que la procédure litigieuse en annulation du titre de propriété d'un tiers portait également sur la légalité d'une décision de la commission administrative relative au droit de la requérante, découlant de la loi du fond foncier, de se voir restituer un bien immobilier, droit qui revêt, incontestablement, un caractère civil, au sens du premier paragraphe de l'article 6 précité, lequel se trouve, dès lors, applicable en espèce.

27. De même, la Cour a déjà rejeté une exception préliminaire du gouvernement, tirée du défaut de la qualité de victime de la requérante, similaire à celle invoquée en l'espèce. A cet égard, elle observe que les griefs de la requérante ne se limitent pas à l'ingérence des autorités dans son droit de propriété, mais concernent également la violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Or, en l'absence de toute reconnaissance, explicitement ou en substance, puis d'une réparation, par les autorités, d'une telle violation de la Convention, la requérante peut incontestablement se prétendre victime du constat des tribunaux selon lequel ils n'étaient pas compétents pour examiner une décision administrative de la commission, comme cela a été le cas en l'espèce (cf. arrêt *Glod* précité, § 25-28 et *mutatis mutandis*, *Crişan c. Roumanie*, n° 42930/98, §§ 27-30, 27 mai 2003).

28. Partant, il y a lieu de rejeter les exceptions préliminaires du Gouvernement.

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

29. La requérante se plaint tout d'abord du refus des tribunaux d'examiner la légalité d'une décision de la commission. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui est libellé ainsi dans sa partie pertinente :

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

30. La requérante souligne qu'à la lumière des changements législatifs apportées par la loi n° 169/1997, les juridictions roumaines ont à tort considéré qu'elles ne jouissaient pas, en vertu de l'article 11 de la loi n° 18/1991, d'une plénitude de juridiction en matière de reconstitution de droit de propriété. Une telle situation a amené les juridictions saisies de sa contestation à ne pas examiner la légalité de la reconstitution de son droit de propriété pour ce qui était de l'emplacement de ce terrain.

31. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

32. La Cour rappelle que, s'agissant de décisions sur des droits et obligations de caractère civil, l'article 6 § 1 de la Convention commande de soumettre les décisions prises par des autorités administratives ne remplissant pas elles-mêmes les exigences de cette disposition au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (*cf. Glod* précité, § 35 ; *Crișan*, précité, § 24 ; *Stallinger et Kuso c. Autriche*, arrêt du 23 avril 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 679–680, § 51).

33. La Cour rappelle que dans l'affaire *Glod*, elle a statué que la commission administrative nommée par ordre du préfet et dirigée par celui-ci, en application de l'article 11 de la loi, qui s'est prononcée sur la restitution d'un terrain au détriment de la requérante, ne répondait pas à l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif, et ne saurait, dès lors, constituer un « tribunal », au sens de l'article 6 § 1 précité (*cf. Glod* précité, § 36). Il en résulte que, pour que les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention soient remplies, l'intéressé doit pouvoir soumettre les décisions prises par l'autorité administrative en cause au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction.

34. La Cour note à cet égard que les tribunaux, qui ont été saisis par la requérante pour contrôler la légalité d'une décision par laquelle la commission avait octroyé à un tiers le terrain ayant appartenu à sa tante, terrain dont elle prétendait être mise en possession en vertu d'une autre décision administrative lui reconnaissant le droit de propriété sur 3,30 ha de terrain (voir le paragraphe 6, ci-dessus), se sont déclarés incompétents pour se prononcer sur la légalité de l'emplacement du terrain, tel que déterminé par la commission administrative.

35. Bien que, dans l'affaire *Glod* précitée, la Cour ait pris acte avec intérêt du changement législatif apporté par la loi n° 169/1997, relatif à

l'étendue, désormais illimitée, de la compétence des juridictions appelées à statuer sur la légalité des décisions administratives de la commission (cf. *Glod* précité, § 38), elle observe qu'en l'espèce, la cour d'appel d'Oradea s'est déclarée incompétente, dans son arrêt du 5 avril 2000, à examiner si la requérante avait légalement droit à un terrain au même endroit que celui ayant appartenu à sa tante. Ainsi, la requérante n'a pu soumettre la décision prise par une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les exigences d'un « tribunal », au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction.

36. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que l'impossibilité pour la requérante de faire examiner par les tribunaux si elle remplissait les exigences prévues par la loi pour se voir restituer un terrain sur l'ancien emplacement, dans le cadre de sa contestation à l'encontre d'une décision administrative statuant sur ses droits civils, porte atteinte à la substance même de son droit d'accès à un tribunal (cf. *Glod* précité, § 39).

37. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

38. La requérante se plaint qu'en raison de l'issue donnée à sa contestation par les juridictions nationales, elle a subi une atteinte à son droit au respect de ses biens, au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, qui se lit comme suit :

« 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. »

39. Le Gouvernement conteste cette thèse.

40. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

41. Eu égard au constat relatif à l'article 6 (paragraphe 37 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément s'il y a eu, en l'espèce, violation de cette disposition (voir, entre autres, *Glod* précité, § 46 et *mutatis mutandis* les arrêts *Laino c. Italie* [GC], n° 33158/96, § 25, CEDH 1999-I; *Église catholique de la Canée c. Grèce*, du 16 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, § 50).

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

42. 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

43. La requérante réclame au titre du préjudice matériel qu'elle aurait subi, la restitution en nature du terrain de 3,30 ha situé sur son ancien emplacement ou, subsidiairement, une somme correspondant à la valeur dudit bien immobilier, qu'elle estime à 165 000 euros (EUR). Elle demande en outre, 5 000 EUR au titre du préjudice moral causé par le refus des autorités, depuis près de seize années, de la mettre en possession de son terrain sur l'ancien emplacement, ce qui lui a causé des souffrances psychiques et a entraîné un sentiment d'injustice et une tension permanente.

44. Le Gouvernement s'oppose à l'octroi des sommes demandées par la requérante. Il soutient que la valeur du terrain agricole dans la zone où se trouve celui de la requérante est inférieure à celle prétendue par cette dernière et fait observer qu'elle aurait perçu chaque année un profit de l'exploitation du terrain équivalent qu'elle aurait accepté implicitement à la place du terrain réclamé (voir paragraphes 7-8 ci-dessus). A l'égard du préjudice moral, le Gouvernement est d'avis qu'aucun lien de causalité ne saurait être établi entre ses souffrances et les violations alléguées des droits conventionnels.

45. La Cour relève que la seule base à retenir pour l'octroi d'une satisfaction équitable réside en l'espèce dans le fait que la requérante n'a pas bénéficié de l'accès à un tribunal pour contester les décisions de la commission statuant sur ses droits de caractère civil. La Cour ne saurait certes spéculer sur ce qu'eût été l'issue du procès dans le cas contraire, mais n'estime pas déraisonnable de penser que l'intéressée a subi une perte de chance réelle (*cf. Pelissier et Sassi c. France* [GC], n° 25444/94, § 80, CEDH 1999-II ; *Crişan*, précité, § 36 ; *Glod* précité, § 50). Statuant en équité, comme le veut l'article 41, elle lui alloue 4 000 EUR tous préjudices confondus.

B. Frais et dépens

46. La requérante demande également 2 000 EUR pour les frais et dépens encourus devant les juridictions internes.

47. Le Gouvernement considère que la requérante ne peut revendiquer que le remboursement des seuls frais et dépens nécessaires et étayés.

48. 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 éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime raisonnable la somme de 500 EUR au titre des frais et dépens de la procédure nationale et l'accorde à la requérante.

C. Intérêts moratoires

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

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, 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 :
 - i) 4 000 EUR (quatre mille euros) pour dommage matériel et moral;
 - ii) 500 EUR (cinq cents euros) pour frais et dépens ;
 - b) que les sommes en question seront à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement et qu'il convient d'ajouter à celles-ci tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - c) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants sont 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. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 12 juillet 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président