



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE DRĂCULEȚ c. ROUMANIE

(Requête n° 20294/02)

ARRÊT

STRASBOURG

6 décembre 2007

DÉFINITIF

31/03/2008

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 Drăculeț c. Roumanie,

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

L. LOUCAIDES,

C. BÎRSAN,

M^{me} N. VAJIĆ,

M. A. KOVLER,

M^{me} E. STEINER,

MM. K. HAJIYEV, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 15 novembre 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 20294/02) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Constantin Drăculeț (« le requérant »), a saisi la Cour le 5 avril 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

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

3. Le requérant se plaignait en particulier d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison de l'impossibilité de jouir d'un terrain inscrit sur un titre de propriété qui lui fut délivré le 1^{er} septembre 1994.

4. Le 16 juin 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 1938 et réside à Craiova.

6. En 1962, plusieurs terrains agricoles appartenant aux parents du requérant, ainsi qu'un immeuble et le terrain afférent, sis à Craiova, furent transférés dans le patrimoine de l'Etat.

7. En 1963, à la suite d'un échange de terrains, l'Etat mit l'immeuble et le terrain susmentionnés à la disposition de M^{me} T.A., qui en loua une partie à B.N.

A. Procédure en reconstitution du droit de propriété en vertu de la loi n° 18/1991 et action en revendication

8. Le 15 mars 1991, en vertu de la loi n° 18/1991 relative au domaine foncier, le requérant demanda aux autorités locales la restitution des terrains ayant appartenu à ses parents.

9. Le 25 mars 1992, il introduisit également à l'encontre de T.A. et B.N. une action en revendication du terrain afférent à l'immeuble susmentionné. T.A. étant décédée au cours de l'instance, ses héritiers furent mis en cause.

10. Par un jugement du 25 novembre 1993, le tribunal de première instance de Craiova rejeta l'action estimant que le requérant n'avait pas fait la preuve de son droit de propriété sur le terrain litigieux. Le requérant interjeta appel devant le tribunal départemental de Dolj.

11. Bien que le 28 septembre 1993, la commission départementale ait délivré aux héritiers de M^{me} T.A. un titre de propriété sur le terrain qu'elle avait occupé depuis 1963, la même commission restitua au requérant, par un titre de propriété du 1^{er} septembre 1994, les terrains ayant appartenu à ses parents, y compris la parcelle litigieuse. Alors que sur le titre de propriété des héritiers de T.A., cette parcelle figurait avec une superficie de 2500 m², le titre du requérant ne mentionnait que 2160 m².

12. Saisi de l'appel du requérant contre le jugement du 25 novembre 1993, le tribunal départemental ordonna une expertise technique afin d'identifier la parcelle litigieuse et de comparer les deux titres.

13. L'expert conclut que cette parcelle mesurait 2086 m² et qu'elle était inscrite sur les deux titres de propriété. Il estima qu'il fallait donner priorité au titre du requérant car il avait été délivré conformément aux dispositions de la loi n° 18/1991, ce qui n'était pas le cas du titre des héritiers de T.A.

14. Toutefois, par un arrêt du 12 mars 1996, le tribunal rejeta l'appel, jugeant qu'il s'agissait de deux terrains différents et que dès lors, les deux titres étaient valables.

15. Le requérant forma un recours contre cet arrêt. Il fit valoir qu'une action en annulation du titre de propriété des héritiers de T.A. était pendante devant le tribunal de première instance de Craiova (*voir infra*).

16. Par un arrêt du 10 octobre 1996, la cour d'appel de Craiova rejeta le recours au motif que tant que l'action en annulation susmentionnée était pendante, le titre des héritiers de T.A. faisait la preuve de leur droit de propriété sur la parcelle litigieuse.

B. Actions en annulation du titre de propriété des héritiers de T.A.

17. Par une action introduite le 3 février 1995 devant le tribunal de première instance de Craiova, le requérant demanda l'annulation du titre de propriété délivré aux héritiers de T.A.

18. Une expertise technique ordonnée par le tribunal conclut que seul le titre de propriété du requérant était conforme à la loi n° 18/1991. Cette conclusion fut confirmée par deux lettres de l'office départemental du cadastre des 25 septembre et 27 novembre 1996.

19. Par un jugement du 24 juin 1997, le tribunal fit droit à l'action du requérant et annula le titre contesté.

20. Après un renvoi ordonné, sur appel des héritiers de T.A., par le tribunal départemental de Dolj, le tribunal de première instance fit de nouveau droit à l'action du requérant par un jugement du 10 décembre 1998.

21. L'appel des héritiers fut accueilli par un arrêt du 18 juin 1999 du tribunal départemental qui confirma la validité du titre contesté. Bien que le tribunal constata que la parcelle litigieuse figurait sur les deux titres de propriété, il estima que le titre contesté était valable et que le requérant aurait pu demander la reconstitution de son droit de propriété sur le terrain que T.A. avait cédé à l'Etat en 1963 en échange de la parcelle qui avait appartenu aux parents du requérant.

22. Le recours formé par le requérant fut rejeté par un arrêt définitif du 20 décembre 1999 de la cour d'appel de Craiova, qui jugea que le titre litigieux ne pouvait plus être annulé dès lors que le requérant n'avait pas contesté les actes de la commission départementale au cours de la procédure administrative d'attribution de ce titre.

23. Par un contrat du 12 mai 2000, les héritiers de T.A. vendirent la parcelle en cause à B.N.

24. A la suite d'une audience obtenue par le requérant auprès du ministère de la Justice, ce dernier, dans une lettre du 22 août 2000, estima que le titre de propriété des héritiers de T.A. méconnaissait les dispositions de la loi n° 18/1991 et lui conseilla d'introduire une nouvelle action afin de faire constater la nullité absolue de ce titre. Selon l'avis du ministère, une telle action ne se heurtait pas à l'autorité de la chose jugée de l'arrêt du 20 décembre 1999.

25. Le requérant suivit le conseil du ministère de la Justice. Il demanda également l'annulation du contrat de vente du 12 mai 2000. Par un jugement du 29 novembre 2000, le tribunal de première instance de Craiova rejeta l'action considérant qu'en l'espèce il y avait autorité de la chose jugée de l'arrêt du 20 décembre 1999. S'agissant de la demande d'annulation du contrat de vente, il la déclara irrecevable pour défaut de paiement du droit de timbre.

26. Sur appel et recours du requérant, ce jugement fut confirmé par deux arrêts des 2 octobre 2001 et 12 février 2002 du tribunal départemental de Dolj et de la cour d'appel de Craiova.

27. Par un jugement du 8 octobre 2004, le tribunal de première instance de Craiova accueille une nouvelle action en annulation du titre de propriété des héritiers de T.A. au motif qu'il leur avait été délivré en méconnaissance de la loi n° 18/1991.

28. Sur appel des parties défenderesses, par un arrêt du 11 avril 2005, le tribunal départemental de Dolj rejeta l'action pour autorité de la chose jugée de l'arrêt du 20 décembre 1999.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

29. Les dispositions pertinentes en la matière sont les suivantes.

A. 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

« 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.

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

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

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. »

B. Décision du Gouvernement n° 131/1991 sur le mode de fonctionnement et les attributions des commissions locales et départementales

Article 34

« La commission départementale délivre des titres de propriété sur la base des documents fournis par les commissions locales et après la validation des propositions de ces dernières. »

EN DROIT

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

30. Le requérant allègue une double violation du droit au respect de ses biens. D'une part, il se plaint de l'impossibilité de jouir de la parcelle de 2160 m² inscrite sur son titre de propriété en raison d'un deuxième titre de propriété délivré par les autorités locales à des tiers. D'autre part, il se plaint du refus des autorités locales de lui restituer l'immeuble que ses parents avaient construit sur la parcelle susmentionnée. 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 (...) »

31. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse. Il soutient que le titre de propriété délivré au requérant ne lui conférait qu'un « droit sous condition ». A cet égard, il expose que, sur le même terrain, les tiers ont obtenu eux aussi un titre de propriété confirmé par les juridictions internes.

32. Selon le Gouvernement, le titre de propriété du requérant ne constituait ni un bien actuel ni une créance certaine, liquide et exigible. Il conclut que ce titre ne pouvait pas passer pour un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, mais seulement pour « une espérance légitime » de se voir restituer le bien à l'issue des procédures internes.

33. Le Gouvernement concède ensuite que le rejet des actions du requérant s'analyse en une ingérence dans son « espérance » de se voir restituer le terrain. Cependant, il estime que cette ingérence était prévue par la loi, à savoir la loi n° 18/1991, qu'elle poursuivait un but légitime, soit la protection du droit de propriété des tiers et implicitement du principe de la sécurité des rapports juridiques, et qu'elle ménageait un « juste équilibre »

entre les intérêts concurrents dès lors que T.A. était en possession du terrain depuis 1963 et que B.N. l'avait acquis de bonne foi.

34. Le requérant maintient que l'impossibilité de jouir de l'immeuble et du terrain litigieux entraîne une violation de son droit au respect de ses biens.

A. Sur la recevabilité

1. Impossibilité de jouir de l'immeuble sis sur une partie du terrain litigieux

35. La Cour note d'emblée que le titre de propriété dont le requérant bénéficie en vertu de la loi n° 18/1991 ne concerne que la parcelle de 2160 m². De plus, dans le cadre de ses actions, il n'a demandé que la restitution du terrain et l'annulation du titre des tiers et nullement la restitution de l'immeuble ayant appartenu à ses parents avant la nationalisation.

36. En tout état de cause, la Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 ne fait pas peser sur les Etats contractants une obligation générale de restituer les biens leur ayant été transférés avant qu'ils ne ratifient la Convention. Dès lors, elle estime qu'à l'égard de cet immeuble, le requérant ne peut pas invoquer l'existence dans son patrimoine d'un bien protégé par l'article 1 du Protocole n° 1.

37. Par conséquent, la Cour constate que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejeté conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Impossibilité de jouir du terrain litigieux

38. La Cour note d'emblée que le premier argument du Gouvernement s'apparente à une exception tirée de l'incompatibilité *ratione materiae* de ce grief avec les dispositions de la Convention. De plus, la Cour estime nécessaire d'examiner en l'espèce l'observation de la règle du délai de six mois prévue par l'article 35 § 1 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Blečić c. Croatie* (déc.), n° 59532/00, 30 janvier 2003).

39. S'agissant de l'applicabilité des garanties de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour rappelle qu'un requérant ne peut alléguer une violation de cette disposition que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cet article. La notion de « biens » peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales, y compris des créances, 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).

40. En l'espèce, la Cour estime que la décision administrative par laquelle le requérant a été reconnu titulaire d'un droit de propriété et s'est vu délivrer un titre de propriété sur le terrain de 2160 m² avait suscité l'espoir justifié de pouvoir obtenir la mise en possession du terrain.

En effet, il ne s'agissait, pour le requérant, ni d'un simple espoir de restitution ni d'une créance conditionnelle dont la concrétisation aurait dépendu de la réunion des conditions prévues par la loi (voir, *a contrario*, *Gratzinger et Gratzingerova c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 39794/98, §§ 71-73, CEDH 2002-VII ; *Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 58, 28 septembre 2004) : le titre dont il se prévalait et qui n'a été invalidé jusqu'à présent par aucune décision juridictionnelle, émanait de l'autorité administrative compétente pour ordonner la restitution des terrains en vertu de la loi n° 18/1991. Cette autorité était tenue de vérifier que les exigences requises par la loi étaient réunies avant de délivrer ce titre (voir, *mutatis mutandis*, *Manoilescu et Dobrescu c. Roumanie* (déc.), n° 60861/00, §§ 88, 89, CEDH 2005-VI).

41. La Cour en conclut que le titre de propriété du requérant s'analysait en une créance à l'encontre de l'Etat roumain pouvant être réputée suffisamment établie pour qu'elle soit qualifiée de « valeur patrimoniale » et appeler la protection de l'article 1 du Protocole n° 1.

42. S'agissant du respect du délai de six mois, la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive. Lorsque la violation alléguée consiste en une situation continue, le délai de six mois ne commence à courir qu'à partir du moment où cette situation continue prend fin (voir, *mutatis mutandis*, *Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II, p. 508, § 35 et *Marinakos c. Grèce*, (déc.) n° 49282/99, 29 mars 2000).

43. En l'espèce, la Cour estime que l'impossibilité alléguée par le requérant de jouir, depuis plusieurs années, de son droit de propriété reconnu pourtant par un titre de propriété valable, s'analyse en une situation continue. Le simple fait qu'il ait essayé, sans succès, d'y mettre un terme en demandant, par la voie de plusieurs actions en justice, la restitution du bien et l'annulation du titre de propriété des tiers ne saurait changer ce constat factuel.

44. A ce jour, le requérant ne s'est vu ni restituer le bien litigieux ni octroyer d'indemnisation. Le délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention ne saurait donc lui être opposé (voir, *mutatis mutandis*, *Funke c. Roumanie*, n° 16891/02, § 20, 26 avril 2007).

45. La Cour constate en outre que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

46. La Cour note que le requérant se plaint non pas d'un acte déterminé, mais plutôt de l'inaction des autorités roumaines et de leur refus de prendre des mesures afin de lui garantir la restitution effective du terrain.

Il n'est pas contesté, en effet, que le requérant n'a pas pu obtenir la mise en possession en raison de l'existence d'un second titre de propriété sur le même terrain, délivré à des tiers par la commission départementale. Cette impossibilité s'analyse en une ingérence dans son droit au respect de ses biens, qui relève de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

47. La Cour recherchera, à la lumière du principe général du respect de la propriété consacré par la première phrase du premier alinéa de l'article 1 précité, si les autorités roumaines, en s'abstenant d'agir dans le sens souhaité par le requérant, ont ménagé un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, parmi beaucoup d'autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69).

48. En l'espèce, la Cour constate que les juridictions nationales ont débouté le requérant de ses actions au motif que les tiers avaient un titre de propriété valable sur le terrain en question.

49. La Cour ne doute pas que le rejet de ces actions avait une base légale, à savoir la loi n° 18/1991 en vertu de laquelle les tiers se sont vu délivrer un titre de propriété. La Cour peut également admettre que ce rejet poursuivait un but légitime, puisque aussi bien il était justifié par le souci de garantir le respect du principe de la sécurité des rapports juridiques.

50. Cependant, force est de constater que, bien qu'il soit titulaire d'un titre de propriété valable, le requérant se trouve privé de son terrain depuis maintenant plus de treize ans sans avoir reçu d'indemnité ou un terrain équivalent. Les efforts qu'il a déployés pour recouvrer la possession de son terrain sont à ce jour demeurés vains, alors que les autorités locales n'ont fait aucune tentative pour mettre un terme à cette situation dont elles sont pourtant responsables dès lors qu'elles ont délivré, en application de la loi n° 18/1991, deux titres de propriété sur le même terrain (voir, *mutatis mutandis*, *Sabin Popescu c. Roumanie*, n° 48102/99, §§ 80, 81, 2 mars 2004 ; *Abălușă c. Roumanie*, n° 77195/01, §§ 56, 57, 15 juin 2006 ; *Grosu c. Roumanie*, n° 2611/02, § 53, 28 juin 2007).

51. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que le juste équilibre a été rompu et que le requérant a supporté et continue de supporter une charge spéciale et exorbitante.

52. Partant, il y a eu et il continue d'y avoir violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

53. 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. »

54. Le requérant réclame la mise en possession de l'immeuble et du terrain qui lui appartiennent. Il sollicite également 500 millions d'anciens lei roumains (ROL), à savoir environ 15 000 euros (EUR), au titre du préjudice matériel pour la privation de jouissance de ces immeubles. Enfin, il demande 1 milliard ROL, à savoir environ 30 000 EUR, au titre du préjudice moral et 600 millions ROL, à savoir environ 18 000 EUR, pour les frais et dépens encourus.

55. Le Gouvernement conteste l'existence d'un préjudice matériel et moral. En tout état de cause, il estime que les sommes sollicitées sont excessives.

56. La Cour considère que, dans les circonstances de l'espèce, la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état. Partant, il y a lieu de réserver la question et de fixer dans trois mois à compter de la date du présent arrêt la procédure ultérieure en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et le requérant (article 75 § 1 du règlement).

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

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 pour autant qu'il concerne l'impossibilité du requérant de jouir de son terrain, et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
3. *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 trois 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 6 décembre 2007
en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président