



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE LICU c. ROUMANIE

(Requête n° 35077/02)

ARRÊT

STRASBOURG

4 mars 2008

DÉFINITIF

04/06/2008

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 Licu c. Roumanie,

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

Josep Casadevall, *président*,

Corneliu Bîrsan,

Boštjan M. Zupančič,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Ineta Ziemele,

Luis López Guerra, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 février 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35077/02) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Traian Licu (« le requérant »), a saisi la Cour le 27 août 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 requérant, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté par M^e Liviu Căpraru, avocat à Bucarest. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Răzvan-Horațiu Radu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant allègue que l'annulation d'un arrêt définitif prononcé en sa faveur a porté atteinte au principe de la sécurité des rapports juridiques et au droit au respect des biens.

4. Le 23 mai 2005, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Le 20 février 2007, se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

5. Le requérant est né en 1953 et réside à Bucarest.

6. Pendant le régime communiste, l'Etat mit en place un vaste programme de construction de logements destinés à être loués aux salariés des entreprises de l'Etat. Leur administration fut confiée à des entreprises d'Etat spécialisées, agissant sous l'autorité des mairies. Les conditions d'attribution de ces logements étaient fixées par la loi n° 5/1973.

Dans chaque entreprise, un comité syndical analysait les demandes des salariés et dressait une liste de priorité. Le contrat de bail était ensuite conclu avec les entreprises gérantes de ces logements. La loi n° 5/1973 fut abrogée en 1996.

7. Par une décision du 18 décembre 1990, la mairie du troisième arrondissement de Bucarest (« la mairie ») attribua à l'institut national de recherche « ICSITMU-Titan » plusieurs appartements dans un immeuble en cours de construction, en vue de leur location à des salariés de cet institut.

8. Le 8 février 1991, l'institut attribua un de ces appartements au requérant, qui figurait en première position sur la liste de ses salariés demandeurs d'un logement.

9. Le requérant fournit à l'entreprise gérante de l'appartement les documents nécessaires à la conclusion du bail. Toutefois, la signature du contrat fut ajournée dans l'attente de l'achèvement des travaux.

10. Peu après l'achèvement des travaux, par une lettre du 21 juillet 1994, la mairie informa le requérant qu'elle avait révoqué l'attribution de plusieurs appartements, y compris le sien, à l'institut « ICSITMU-Titan ».

11. Le 25 juillet 1994, la mairie attribua cet appartement à l'usine « Faur ». Le lendemain, cette dernière l'attribua à S.I., un de ses salariés. A une date non précisée, l'entreprise gérante de l'appartement conclut avec S.I. un contrat de bail.

12. Le 5 septembre 1994, la mairie de Bucarest vendit l'appartement à S.I. et à son épouse qui le louèrent à une société commerciale.

13. Par une action introduite le 25 août 1994 à l'encontre de la mairie, le requérant demanda l'annulation de l'attribution de l'appartement à S.I. Il fit valoir que la première attribution avait fait naître dans son patrimoine des droits de caractère civil. Par conséquent, il estimait que l'appartement était entré dans le droit civil et que la mairie ne pouvait plus révoquer cette attribution par un acte administratif.

14. La première audience devant le tribunal de première instance de Bucarest eut lieu le 30 juin 1995. Le 19 janvier 1998, le requérant demanda l'annulation du contrat de vente de l'appartement, ainsi que la mise en cause de S.I. et de son épouse (ci-après « les époux S. »).

15. Par un jugement du 18 juin 1999, le tribunal rejeta l'action estimant qu'en l'absence d'un contrat de bail, la première attribution n'avait pas fait naître d'effets civils. Il jugea que la mairie avait légalement procédé à la révocation d'un acte administratif et confirma la vente de l'appartement.

16. Par un arrêt du 23 mai 2000 du tribunal départemental de Bucarest, l'appel du requérant fut accueilli. Le tribunal annula l'attribution et la vente de l'appartement à S.I., en considérant que :

« Une fois que le requérant avait déposé l'ordre d'attribution de l'appartement et qu'il avait été accepté par l'entreprise gérante, il était présumé que le bail avait été

conclu en vertu de la rencontre de leurs consentements. Par conséquent, le requérant avait obtenu le droit d'utiliser l'appartement et l'Etat le droit d'encaisser les loyers.

Bien que le contrat n'ait pas été conclu par écrit, et cela non pas à cause du plaignant, mais en raison des travaux inachevés, les parties avaient acquis des droits personnels, l'offre ne pouvant plus être révoquée.

Au vu de ces circonstances, l'Etat a méconnu le droit du requérant d'utiliser l'appartement et l'attribution ultérieure à S.I. a été illégale et abusive.

Il faut également observer qu'en vertu des dispositions de la loi n° 5/1973, S.I. n'avait pas le droit de se voir attribuer un logement appartenant à l'Etat car il était propriétaire d'un autre immeuble.

L'attribution étant illégale, en vertu de l'article 968 du code civil, elle n'a pu produire aucun effet juridique.

Le contrat d'achat étant fondé sur un acte nul, il est également nul. »

17. La mairie et les époux S. formèrent un recours contre cet arrêt.

18. Par un arrêt définitif du 22 mars 2001, la cour d'appel de Bucarest annula le recours de la mairie pour défaut de motivation et rejeta comme mal fondé celui des époux S., dans les termes suivants :

« Dans certains cas exceptionnels, en raison de la nature des droits et des obligations qu'un acte administratif a engendrés, il ne peut plus être révoqué par l'autorité administrative (...) »

L'acte initial d'attribution est un acte administratif qui a engendré un contrat civil (dans le sens large du terme), ce qui signifie qu'il est devenu irrévocable (...)

La rédaction du contrat de bail (...) n'a pas été possible pour le simple fait que l'immeuble n'était pas achevé.

Toutefois, au moment où l'entreprise gérante de l'appartement a enregistré l'ordre d'attribution, le contrat de bail a été conclu (sur le plan des consentements) et il a fait naître des droits et des obligations de caractère civil pour chaque partie (...)

En vertu de la loi n° 5/1973, qui précise expressément les conditions de la location, ainsi que le calcul et le paiement des loyers, l'acte administratif initial a engendré des effets spécifiques de droit civil, devenant ainsi irrévocable.

Dès lors, l'attribution ultérieure aux époux S. ne pouvait pas avoir d'effet. Par conséquent, le contrat de vente est nul (...) »

19. A une date non précisée, sur demande des époux S., le procureur général forma devant la Cour suprême de justice un recours en annulation contre les deux arrêts susmentionnés. Il alléguait, d'une part, que le requérant avait tardivement soumis au tribunal de première instance de Bucarest sa demande d'annulation du contrat de vente et, d'autre part, qu'en l'absence de signature d'un contrat de bail, l'attribution de l'appartement au requérant demeurait un acte administratif

qui, n'ayant pas engendré de droits et obligations civils, était susceptible d'être révoqué.

20. Par un arrêt du 30 avril 2002, la Cour suprême accueillit le recours en annulation, infirma les arrêts des 23 mai 2000 et 22 mars 2001 et, sur le fond, confirma le jugement du 18 juin 1999 du tribunal de première instance de Bucarest.

21. La Cour suprême jugea que la demande d'annulation du contrat de vente était irrecevable car le requérant aurait dû la former au plus tard au cours de la première audience devant le tribunal de première instance de Bucarest.

22. S'agissant de la révocation de l'ordre d'attribution, la Cour suprême estima qu'elle avait été légale, pour les motifs suivants :

« L'ordre d'attribution est un acte administratif, individuel, unilatéral et obligatoire (...)

La révocation des actes administratifs peut avoir lieu pour des motifs de légalité ou d'opportunité jusqu'à la date où cet acte entre dans le circuit civil, quittant ainsi la sphère du droit administratif.

L'ordre d'attribution du 8 février 1991 en tant qu'acte administratif n'a jamais quitté la sphère du droit administratif.

Les juridictions ont à tort estimé qu'un contrat de bail avait été conclu « sur le plan des consentements » car les rapports spécifiques à la location et à l'occupation du logement ne naissent qu'au moment où le bail est conclu par écrit (conformément aux dispositions des lois n^{os} 5/1973 et 112/1996).

Par conséquent, les juridictions ont à tort annulé le nouvel ordre d'attribution.

En l'espèce, la seule autorité qui pouvait décider en matière d'ordres d'attribution était la mairie du troisième arrondissement car [le premier] ordre n'était pas encore entré dans le circuit civil.

Constatant, au moment de l'achèvement des travaux, que les ordres d'attribution initiaux n'étaient plus opportuns, la mairie les a révoqués.

En somme, l'ordre d'attribution initial n'étant pas entré dans le circuit civil, sa révocation a été légale »

23. Le 10 juillet 2002, S.I. et son épouse vendirent à un tiers l'appartement en cause.

EN DROIT

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

24. Le requérant allègue une atteinte au droit à un procès équitable en raison de l'annulation par la Cour suprême de justice de l'arrêt définitif de la cour d'appel de Bucarest du 22 mars 2001. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

A. Sur la recevabilité

25. 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

26. Renvoyant à l'affaire *Brumărescu*, le Gouvernement concède que, selon la jurisprudence constante de la Cour, l'accueil d'une voie extraordinaire de recours qui remet en cause un arrêt définitif par une procédure de supervision est jugé comme une méconnaissance du principe de la sécurité des rapports juridiques (*Brumărescu c. Roumanie*, [GC], n° 28342/95, § 62, CEDH 1999-VII).

27. Toutefois, le Gouvernement souligne qu'en l'espèce, à la différence de l'affaire précitée, le recours en annulation a été introduit dans le délai légal d'un an à partir de la date de l'arrêt attaqué et qu'il n'était pas l'expression d'un pouvoir discrétionnaire du procureur général d'agir sans limite dans le temps. En outre, le Gouvernement invoque l'affaire *Ryabykh* et fait valoir que les motifs sur lesquels avait été fondé le recours en annulation font partie des motifs exceptionnels qui peuvent justifier l'annulation d'une décision passée en force de chose jugée (*Riabykh c. Russie*, n° 52854/99, § 52, CEDH 2003-IX). Ainsi, une prétendue erreur de droit concernant l'interprétation des dispositions légales régissant le droit des contrats de bail justifierait l'annulation de l'arrêt de la cour d'appel de Bucarest.

28. Enfin, le Gouvernement estime que le requérant a pu exposer ses arguments devant la Cour suprême de justice dans le cadre d'une procédure conforme aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

29. Le requérant conteste les arguments du Gouvernement et maintient que l'annulation de l'arrêt définitif du 22 mars 2001 a porté atteinte au principe de la sécurité des rapports juridiques.

30. La Cour rappelle que l'un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de la sécurité des rapports juridiques, qui veut, entre autres, que la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause (*Brumărescu* précité, § 61). En vertu de ce principe, aucune partie n'est habilitée à solliciter la supervision d'un jugement définitif et exécutoire à la seule fin d'obtenir un réexamen de l'affaire et une nouvelle décision à son sujet. La supervision ne doit pas devenir un appel déguisé et le simple fait qu'il puisse exister deux points de vue sur le sujet n'est pas un motif suffisant pour rejuger une affaire (*Riabykh*, précité, § 52).

31. En l'espèce, la Cour relève que l'on retrouve les mêmes éléments qui l'ont conduit, par exemple, dans l'affaire *S.C. Maşinexportimport Industrial Group S.A.*, à conclure à la méconnaissance du principe de la sécurité des rapports juridiques et, par conséquent, à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, à savoir l'intervention dans un litige civil du procureur général, qui n'était pas partie à la procédure, et la remise en cause d'un jugement définitif passé en force de chose jugée (*S.C. Maşinexportimport Industrial Group S.A. c. Roumanie*, n° 22687/03, § 36, 1^{er} décembre 2005). La Cour n'a relevé aucun élément pouvant l'amener à se départir de cette jurisprudence.

32. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que l'annulation par la Cour suprême de justice de l'arrêt définitif du 22 mars 2001 a enfreint le principe de la sécurité des rapports juridiques, portant ainsi atteinte au droit du requérant à un procès équitable.

Par conséquent, 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

33. Le requérant se plaint d'une atteinte au droit au respect de ses biens compte tenu de ce que l'arrêt de la Cour suprême de justice l'a privé de la possibilité de jouir de l'appartement qui lui avait été attribué en 1991. Il invoque l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur la recevabilité

34. Le Gouvernement soutient que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention au motif qu'un bail d'habitation ne fait pas de son titulaire le propriétaire d'un « bien » protégé par l'article susmentionné. Dès lors, le Gouvernement affirme que le requérant n'était titulaire ni d'un bien ni d'une créance envers l'Etat, en vertu de laquelle il aurait pu prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété.

35. Le requérant s'oppose aux arguments du Gouvernement.

36. La Cour rappelle que le droit à un bail, reconnu par une décision de justice définitive, représente une créance suffisamment établie pour constituer un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. (voir, *Tétéryny c. Russie*, n° 11931/03, § 50, 30 juin 2005 et *Malinovski c. Russie*, n° 41302/02, § 46, CEDH 2005-... (extraits)).

37. En l'espèce, la Cour note que par l'arrêt définitif du 22 mars 2001, la cour d'appel de Bucarest a confirmé l'existence d'un contrat de bail conclu à la suite de la rencontre des consentements des parties. Ce bail constituait donc une créance en vertu de laquelle le requérant pouvait prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de nature patrimoniale, qui relève de la notion de « biens » contenue à l'article 1 du Protocole n° 1.

38. Il s'ensuit que l'exception préliminaire du Gouvernement doit être rejetée.

39. La Cour constate ensuite 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

40. Le Gouvernement expose que l'ingérence dans le droit du requérant de jouir de l'appartement en question était justifiée par la nécessité de défendre l'ordre juridique, à savoir d'assurer le respect des dispositions légales, dont notamment la loi n° 5/1973, qui exigeait la conclusion d'un bail d'habitation par écrit. Il ajoute que le juste équilibre entre les intérêts en présence n'a pas été rompu dès lors que le requérant n'a jamais habité l'appartement et n'a jamais versé de loyer.

41. Le requérant s'oppose aux arguments du Gouvernement et expose qu'en vertu des dispositions du code civil, un bail d'habitation peut être conclu par le simple accord des parties, même en l'absence d'un écrit, ce dernier pouvant éventuellement servir comme preuve, mais n'ayant pas d'influence sur la validité du bail en lui-même.

42. La Cour estime que l'annulation par la Cour suprême de justice de l'arrêt définitif du 22 mars 2001 alors que cet arrêt avait confirmé l'existence dans le patrimoine du requérant d'une « créance » à l'encontre de l'Etat constitue une ingérence dans le droit de propriété du requérant.

43. L'arrêt de la Cour suprême a eu donc pour effet de priver le requérant de son bien, au sens de la seconde phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1.

44. Une privation de propriété relevant de cette deuxième norme peut seulement se justifier si l'on démontre notamment qu'elle est intervenue pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi. De surcroît, toute ingérence dans la jouissance de la propriété doit répondre au critère de proportionnalité (*Brumărescu*, précité, §§ 73-74).

45. En l'espèce, la Cour observe que le Gouvernement invoque une erreur de droit des juridictions internes pour justifier l'ingérence dans le droit au respect des biens du requérant. Or, compte tenu du fait que les autorités locales ont bénéficié de deux voies de recours pour défendre leur position et exposer leurs arguments, la Cour estime que, malgré la marge d'appréciation dont dispose l'Etat en la matière, cette prétendue erreur ne saurait suffire pour légitimer la privation d'un bien acquis en toute légalité à la suite d'un litige civil définitivement tranché (voir, *mutatis mutandis*, *S.C. Maşinexportimport Industrial Group S.A.*, précité, § 6 ; *Konnerth c. Roumanie*, n° 21118/02, § 74, 12 octobre 2006 et *Bartoş c. Roumanie*, n° 12050/02, § 56, 20 juillet 2006).

46. En outre, à supposer même que l'on puisse démontrer que la privation de propriété ait servi une cause d'intérêt public, la Cour considère que le juste équilibre a été rompu et que le requérant a supporté une charge spéciale et exorbitante dès lors qu'il a été privée non seulement du droit de jouir de l'appartement, mais également de toute indemnité ou mesure réparatrice à cet égard (voir, *mutatis mutandis*, *Brumărescu*, précité, §§ 79-80).

47. 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

48. 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. »

49. Le requérant n'a présenté aucune demande dans le délai imparti par la Cour à cet effet.

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 y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 4 mars 2008 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président