



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE BURLACU ET AUTRES c. ROUMANIE

(Requête n° 3041/04)

ARRÊT

STRASBOURG

17 juillet 2008

DÉFINITIF

17/10/2008

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 Burlacu et autres c. Roumanie,

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

Josep Casadevall, *président*,

Elisabet Fura-Sandström,

Corneliu Bîrsan,

Boštjan M. Zupančič,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Luis López Guerra, *juges*,

et de Stanley Naismith, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 juin 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 3041/04) dirigée contre la Roumanie et dont dix ressortissants de cet Etat, M^{mes} Alina Antonela Burlacu, Alexandrina Boboc, Luminita Coban, Doina Brandusa Duta, Dana Mustatea et Luxa Radulescu, et MM. Dan Sever Radulescu, Ștefan Răzvan Baiasu, Catalin Baiasu et Neculai Baiasu (« les requérants »), ont saisi la Cour le 9 décembre 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par l'Organisation pour la défense des droits de l'homme (*Organizația Pentru Apărarea Drepturilor Omului (OADO)*), ayant son siège à Bucarest. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Răzvan-Horațiu Radu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le 10 juillet 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, elle a en outre décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire.

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

4. Les requérants résident à Bucarest, à l'exception de la cinquième requérante, qui réside à Moutford (Luxembourg).

5. Le 10 janvier 1998, en tant qu'héritiers de M.I., les requérants demandèrent à la commission chargée d'appliquer la loi n° 18/1991 sur le fonds foncier dans le village de Ciorăști (« la commission locale » et « la loi n° 18/1991 ») la reconstitution de leur droit de propriété sur un terrain de 25 ha, terrain que M.I. avait détenu dans ledit village et qui était exploité à l'époque des faits par une société agricole de Măicănești, un village voisin.

6. Par une décision du 25 avril 2002, la commission départementale de Vrancea chargée de l'application de la loi n° 18/1991 (« la commission départementale ») rejeta la demande des requérants, décidant la reconstitution de leur droit de propriété sur le terrain en cause sous la forme d'un droit à des dédommagements pour ce terrain, sans restitution en nature.

7. A une date non précisée en 2002, par l'intermédiaire de son mandataire F.V., la première requérante saisit le tribunal de première instance de Focșani d'une action dirigée contre les commissions locale et départementale, tendant à la modification de la décision du 25 avril 2002 précitée et à la restitution en nature du terrain de 25 ha.

8. Après avoir fait procéder à une expertise technique et constaté que le terrain en litige faisait l'objet d'un contrat de concession de la part de l'Administration des domaines de l'Etat (l'ADS) au village de Măicănești, par un jugement du 14 avril 2003, le tribunal de première instance de Focșani fit droit à l'action introduite par la première requérante et ordonna la reconstitution du droit de propriété en sa faveur sur le terrain en litige.

9. Par un arrêt définitif du 26 juin 2003, le tribunal départemental de Vrancea rejeta comme mal fondé le recours formé par la commission locale – laquelle soutenait qu'il n'y avait pas de terrain disponible au niveau du village –, et accueillit le recours formé par la requérante qui demandait que soit mentionnée expressément dans le dispositif l'obligation d'une restitution du terrain en nature. Le tribunal jugea que la reconstitution du droit de propriété sur le terrain en litige avait été décidée le 25 avril 2002 par la commission départementale, l'intéressée contestant seulement la manière dont cette reconstitution devait avoir lieu, à savoir l'octroi de dédommagements. Le tribunal conclut que, sur demande des commissions locale et départementale, l'ADS devait céder à la commission locale le terrain dont l'emplacement exact avait été identifié par l'expertise, afin qu'il soit procédé à la mise en possession de la requérante et à la délivrance du titre de propriété.

10. Les 20 août et 2 octobre 2003, les requérants demandèrent à la mairie de Ciorăști l'exécution de l'arrêt définitif du 26 juin 2003. Le 12 janvier 2004, la mairie refusa de donner suite à leur demande, réitérant les motifs invoqués devant les tribunaux internes.

11. Par un arrêt du 15 janvier 2004, le tribunal départemental de Vrancea rejeta comme mal fondée la contestation en annulation formée par la commission locale contre l'arrêt du 26 juin 2003 précité, celle-ci alléguant que l'ADS n'avait pas été partie à la procédure, que le tribunal

départemental avait outrepassé ses compétences en identifiant l'emplacement du terrain en cause et que l'arrêt ne pouvait pas être exécuté par la commission de Ciorăști.

12. Le 5 mars 2004, la préfecture de Vrancea répondit aux requérants, à l'exception de la quatrième requérante, du huitième requérant et du dixième requérant, que le retard dans la mise en exécution de l'arrêt définitif du 26 juin 2003 était dû à la procédure à suivre pour le transfert du terrain en cause du patrimoine de l'ADS dans celui de la commission locale.

13. Le 13 mai 2005, renvoyant au jugement du 14 avril 2003, la commission locale conclut un procès-verbal de mise en possession des héritiers de M.I. du terrain de 25 ha, tel qu'identifié par le rapport d'expertise réalisé dans la procédure au fond. Le procès-verbal mentionnait les noms des requérants, à l'exception de ceux de la quatrième requérante et des trois derniers requérants à la place desquels il citait le nom de leur parente, E.C., décédée en 2000. Ce procès-verbal fut signé par les requérants concernés ou par leur mandataires (le neuvième requérant signa au nom des requérants héritiers de E.C.).

14. Toujours en mai 2005, la commission locale délivra un titre de propriété pour le terrain de 25 ha en question. Les titulaires du titre de propriété étaient les héritiers de M.I. qui figuraient dans le procès-verbal de mise en possession (paragraphe 13 ci-dessus).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

15. L'article 13 (3) de la loi n° 18/1991 sur le fonds foncier prévoit que les commissions administratives compétentes délivrent le titre de propriété à tous les héritiers de la personne qui avait été propriétaire du terrain en cause, ces héritiers bénéficiant ensuite du droit commun pour régler les éventuels différends entre eux. Le règlement d'application de cette loi ainsi que la jurisprudence interne ont précisé à cet égard que les commissions administratives ont l'obligation de délivrer le titre de propriété à tous les héritiers d'un ancien propriétaire, dans la mesure où ceux-ci ont fait une demande administrative de reconstitution de leur droit de propriété (voir l'article 34 du règlement d'application publié le 21 décembre 2001 et, entre autres, l'arrêt définitif du 17 mars 2000 de la cour d'appel de Cluj). Il ressort de la pratique interne que, dans un tel cas, il convient de délivrer un titre de propriété dans lequel figurent les héritiers de l'ancien propriétaire du terrain, même si l'un d'entre eux est décédé entre la date de la demande de restitution et celle de la délivrance du titre (arrêt définitif n° 578 du 18 février 2003 rendu par la Cour suprême de justice).

EN DROIT

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

16. Les requérants allèguent en substance que l'inexécution par les autorités de l'obligation de les mettre en possession du terrain de 25 ha sur l'emplacement précisé dans l'arrêt définitif du 26 juin 2003 rendu par le tribunal départemental de Vrancea a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens, tel que prévu par 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.

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. »

17. Le Gouvernement combat cette thèse.

A. Sur la recevabilité

18. Le Gouvernement soutient que seule la première requérante a été partie dans la procédure judiciaire conclue par l'arrêt définitif du 26 juin 2003 rendu par le tribunal départemental de Vrancea en sa faveur, et que les autres requérants ne sauraient dès lors bénéficier de la qualité de victimes ; en ce qui les concerne, il estime que ce grief devrait être rejeté comme incompatible *ratione personae*.

19. Les requérants n'ont pas soumis d'observations sur ce point.

20. La Cour rappelle que la notion de « victime » doit être interprétée de façon autonome et indépendante de notions internes telles que celles concernant l'intérêt ou la qualité pour agir. L'article 34 désigne ainsi la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux, c'est-à-dire la personne ayant un intérêt personnel, direct et valable à obtenir qu'il y soit mis fin (*Gayduk et autres c. Ukraine* (déc.), nos 45526/99 et autres, CEDH 2002-VI). A la lumière des circonstances de l'affaire, la Cour estime que l'exception du défaut de qualité de victime invoquée par le Gouvernement est étroitement liée au fond du grief en cause et décide de la joindre au fond (voir, *mutatis mutandis*, *Ceglia c. Italie*, n° 21457/04, § 24, 19 octobre 2006). Par ailleurs, elle constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

21. Le Gouvernement concède que les requérants peuvent prétendre bénéficier d'un droit de se voir mettre en possession du terrain de 25 ha situé sur l'emplacement prévu dans l'arrêt définitif du 26 juin 2003 et de recevoir un titre de propriété à cet égard. Néanmoins, selon lui, en mai 2005 les autorités ont effectué ces opérations qui représentaient la mise en exécution de l'arrêt précité, de sorte que les intéressés n'ont pas subi une ingérence disproportionnée dans leur droit au respect de leurs biens.

22. Les requérants n'ont pas soumis d'observations en réponse.

23. La Cour considère que, si les termes du dispositif de l'arrêt définitif du 26 juin 2003 confirmant le droit de la première requérante de se voir restituer le terrain litigieux pourraient faire naître des doutes quant à la qualité de victimes des autres requérants et à leur droit d'invoquer en leur faveur l'existence d'un « bien » ou d'une « espérance légitime » relative au terrain de 25 ha (voir, *mutatis mutandis*, *Constantinescu et autres c. Roumanie* (déc.), n° 33605/03, 1^{er} avril 2008), il convient de prendre en compte l'ensemble des éléments pertinents en l'espèce pour examiner ces questions. A cet égard, la Cour observe qu'il ressort des considérants de l'arrêt précité que la reconstitution du droit de propriété des requérants sur le terrain de 25 ha en cause a été décidée par la décision du 25 avril 2002 de la commission départementale et que la première requérante n'entendait contester cette décision, rendue en faveur de tous les requérants, qu'en ce qui concerne le défaut de restitution en nature du terrain litigieux. Par ailleurs, ni le Gouvernement ni les requérants, y compris la première requérante, n'ont contesté la manière dont les autorités compétentes, en vertu de l'arrêt définitif du 26 juin 2003 et en application de la loi n° 18/1991 (paragraphe 15 ci-dessus), ont procédé en mai 2005 à la mise en possession des intéressés du terrain de 25 ha sur l'emplacement fixé dans la procédure judiciaire suivie par la première requérante.

24. Compte tenu de ce qui précède, et notamment de la position de la première requérante qui n'allègue aucunement qu'elle aurait dû se voir restituer l'intégralité du terrain en cause, la Cour estime qu'il convient d'interpréter le grief des requérants comme se référant au délai nécessaire aux autorités pour les mettre en possession du terrain de 25 ha sur l'emplacement fixé dans l'arrêt du 26 juin 2003 et leur délivrer un titre de propriété. Pour les motifs susmentionnés, la Cour estime que les intérêts personnels des requérants autres que la première requérante entrent en jeu, et que les intéressés sont dès lors « directement et personnellement affectés » par le comportement des autorités étatiques (voir, *mutatis mutandis*, *A.P.C.A., L.P.C.A., Abîd et 646 autres c. Roumanie* (déc.), n° 34746/97, 10 juillet 2001).

25. Observant que le Gouvernement admet que les requérants pouvaient prétendre bénéficier d'un droit de se voir mettre en possession du terrain de

25 ha situé sur l'emplacement prévu dans l'arrêt définitif du 26 juin 2003 et de recevoir un titre de propriété à cet égard, la Cour note que ces opérations n'ont été réalisées par les autorités compétentes qu'en mai 2005 (paragraphe 13, 14 et 15 *in fine* ci-dessus). Elle relève que le Gouvernement n'a fourni aucune explication valable pour l'ingérence dont a fait l'objet le droit des requérants à raison du délai déraisonnable dans l'exécution de ces opérations par les autorités. L'ingérence en cause était donc arbitraire et emportait 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 et les impératifs de la sauvegarde des droits individuels des requérants (voir, *mutatis mutandis*, *Gavrileanu c. Roumanie*, n° 18037/02, § 55, 22 février 2007).

26. Partant, la Cour estime qu'il y a lieu de rejeter l'exception du Gouvernement tirée du défaut de qualité de victimes des requérants autres que la première requérante, et conclut qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

27. Ayant recours aux mêmes motifs que ceux présentés au titre du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent d'une violation de leur droit d'accès à un tribunal. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé dans sa partie pertinente en l'espèce :

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

28. Le Gouvernement soutient qu'à défaut d'avoir participé à la procédure devant les tribunaux internes, à la différence de la première requérante, les autres requérants ne sauraient bénéficier de la qualité de victimes ; en ce qui les concerne, ce grief devrait selon lui être rejeté comme incompatible *ratione personae*. A titre subsidiaire, rappelant que les autorités ont procédé en mai 2005 à la mise en possession des requérants du terrain faisant l'objet de l'arrêt définitif du 26 juin 2003 et à la délivrance du titre de propriété, le Gouvernement estime qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

29. Les requérants n'ont pas soumis d'observations en réponse.

30. Compte tenu de la nature du grief et des éléments du dossier, la Cour estime qu'il convient de joindre cette exception au fond. Par ailleurs, observant que ce grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité et eu égard au lien étroit existant entre ce grief et celui tiré de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour le déclare recevable.

31. Relevant que les requérants reprennent les arguments exposés précédemment sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 et eu égard à

l'examen du grief tiré de cet article (paragraphe 23 à 26 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le fond du grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Glod c. Roumanie*, n° 41134/98, § 46, 16 septembre 2003, *Hauler c. Roumanie*, n° 67703/01, § 41, 12 juillet 2007, et *Crisan c. Roumanie*, n° 42930/98, § 32, 27 mai 2003). Cette conclusion dispense par ailleurs la Cour de se prononcer sur l'exception soulevée par le Gouvernement (*Moschopoulos-Veinoglou et autres c. Grèce*, n° 32636/05, § 35, 18 octobre 2007).

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

32. 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

33. Les requérants réclament globalement 120 000 euros (EUR) pour préjudices matériel et moral, sans préciser le montant sollicité pour chaque type de préjudice ni indiquer le mode de calcul de ce montant.

34. Le Gouvernement considère que les requérants ne sauraient solliciter de somme au titre du dommage matériel, dans la mesure où ils ont été mis en possession du terrain faisant l'objet de l'arrêt définitif du 26 juin 2003 du tribunal départemental de Vrancea et où un titre de propriété leur a été délivré par les autorités. S'agissant du préjudice moral allégué, il note l'absence de toute référence de la part des intéressés aux causes d'un tel préjudice et, renvoyant à la jurisprudence de la Cour dans des affaires similaires, il estime que le montant demandé est excessif. Enfin, il considère qu'un éventuel constat de violation représenterait, en soi, une réparation suffisante du préjudice moral allégué.

35. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué et rejette cette demande. En revanche, statuant en équité, elle considère qu'il y a lieu d'octroyer à chacun des requérants 500 EUR au titre du dommage moral subi du fait du retard dans l'exécution par les autorités de leur obligation de les mettre en possession du terrain de 25 ha et de leur délivrer un titre de propriété.

B. Frais et dépens

36. Les requérants demandent également le remboursement de leurs « frais de jugement », sans les chiffrer ni en ventiler le montant et sans fournir de justificatifs.

37. Le Gouvernement s'oppose à leur demande.

38. La Cour rappelle qu'au titre de l'article 41 de la Convention, elle rembourse les frais dont il est établi qu'ils ont été réellement et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable (voir, notamment, *Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 79, CEDH 1999-II). Or, en l'espèce, les requérants n'ont pas chiffré ni justifié leur demande. Dès lors, compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour rejette cette demande.

C. Intérêts moratoires

39. La Cour juge approprié de calquer 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. *Joint au fond* l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement tirée du défaut de qualité de victimes des requérants autres que la première requérante et la *rejette* pour autant qu'elle concerne le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Déclare* la requête recevable ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit* 'il n'y a pas lieu d'examiner au fond le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à chacun des requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention, 500 EUR (cinq cents euros), à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement, pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera 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 ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 juillet 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith
Greffier adjoint

Josep Casadevall
Président