



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE DRAGALINA c. ROUMANIE

(Requête n° 17268/03)

ARRÊT
(fond)

STRASBOURG

14 octobre 2008

DÉFINITIF

06/04/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Dragalina 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,

Egbert Myjer,

Ineta Ziemele,

Luis López Guerra,

Ann Power, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 septembre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 17268/03) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet Etat ayant également la nationalité autrichienne, M. Vasile Gheorghe Dragalina (« le requérant »), a saisi la Cour le 14 mai 2003 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 30 mars 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au gouvernement roumain. 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 vertu de l'article 44 § 1 a) de son règlement, elle a également communiqué une copie de la requête au gouvernement autrichien, qui n'a pas souhaité intervenir.

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

4. Le requérant est né en 1946 et réside à Schwanenstadt, en Autriche.

5. Par un jugement du 16 janvier 2002, le tribunal de première instance d'Ineu (« le tribunal de première instance ») fit droit à une action introduite par le requérant contre la commission locale de la ville de Pâncota (« la commission locale ») et la commission départementale d'Arad (« la

commission départementale ») sur le droit de propriété, et ordonna à celles-ci de reconstituer (« *reconstituirea* ») le droit de propriété du requérant sur un terrain de 13,40 ha et ce, en nature ainsi que, dans la mesure du possible (« *în limita posibilităților* »), sur l'ancien emplacement de ce terrain. Le tribunal annula une décision de la commission départementale qui accordait des dédommagements au requérant et releva que les autorités avaient accordé la possession du terrain à des tierces personnes, méconnaissant ainsi les dispositions de la loi. Le tribunal nota également que les pièces du dossier ne permettaient pas de déterminer si des titres de propriété avaient été délivrés aux tierces personnes en question. Le jugement était ainsi libellé dans ses parties pertinentes :

« Les allégations des parties défenderesses selon lesquelles il n'y avait plus de terrains disponibles (...) ne sont pas étayées par des preuves ; le fait que les autorités ont établi que la reconstitution du droit de propriété n'a pas été réalisée sur l'ancien emplacement est contraire à l'article 8 de la loi n° 1/2000 (...) »

6. Le jugement devint définitif en 2002, à la suite du rejet d'un recours formé par la commission départementale devant le tribunal départemental d'Arad (« le tribunal départemental »).

7. Par une décision du 12 août 2002, la commission départementale accueillit la demande du requérant tendant à la reconstitution de son droit de propriété sur le terrain de 13,40 ha en vertu du jugement du tribunal de première instance. Selon la même décision, le secrétariat de la commission départementale devait assurer l'exécution de ce jugement.

8. Par une lettre du 11 octobre 2002, le requérant demanda aux autorités administratives de le mettre en possession de son terrain, conformément au jugement du 16 janvier 2002. Il choisit son adresse de Pâncota pour toute correspondance. Dès lors, les autorités lui transmirent celle-ci à cette adresse. Par une lettre du 17 octobre 2002, la mairie l'informa qu'elle consentait à la mise en possession et que sa demande avait été transmise à la commission départementale.

9. Le 20 décembre 2002, le requérant demanda l'assistance de la préfecture en vue de l'exécution du jugement précité. Par une lettre du 23 décembre 2002, celle-ci lui fit savoir que la commission locale avait été informée en vue de la restitution du terrain.

10. Au cours de l'année 2003, le requérant entama des démarches en vue de l'exécution forcée du jugement.

11. Par un jugement avant dire droit du 26 mai 2003, le tribunal de première instance, à la demande du requérant, autorisa l'exécution forcée contre les deux commissions ; toutefois, la commission départementale interjeta appel, estimant que la commission locale était seule compétente pour faire exécuter le jugement du 16 janvier 2002.

12. Par un arrêt du 29 octobre 2003, le tribunal départemental accueillit l'appel et modifia le jugement avant dire droit du 26 mai 2003 ; il retint que l'obligation d'exécuter le jugement en question n'incombait pas à la

commission départementale mais à la commission locale. Il ressort des observations du Gouvernement, qui ne sont pas contestées par le requérant, que les parties n'ont pas formé de recours contre cet arrêt.

13. Le 7 juin 2004, le requérant demanda à la commission locale de l'informer des mesures qu'elle avait prises en vue de l'exécution du jugement du 16 janvier 2002. En réponse, par une lettre du 22 juin 2004, la commission locale invita le requérant à lui transmettre des extraits des registres de propriété (« *extrase de carte funciară* »), ainsi que des plans et tout autre document approprié, en vue de l'identification de l'ancien emplacement du terrain. Elle lui précisa également qu'elle ne disposait pas de ces documents.

14. Le 9 septembre 2005, en réponse à une nouvelle demande du requérant, la commission locale informa celui-ci qu'il avait omis de lui fournir les documents demandés. Il ressort d'une lettre du 26 juin 2007, adressée au Gouvernement par la mairie de Pâncota en réponse à une demande de renseignements de ce dernier, que le requérant avait transmis à la commission locale certaines attestations provenant des registres de propriété, mais que ces documents n'étaient pas suffisants, dans la mesure où il manquait des plans permettant d'identifier le terrain. Dans la même lettre, la mairie informait le Gouvernement que le requérant n'avait pas pu être mis en possession de l'ancien emplacement, faute de plans et parce que la plupart des emplacements étaient occupés par des tiers, qui s'étaient vu délivrer des titres de propriété sur ceux-ci.

15. Le 27 mars 2007, la commission locale de Pâncota dressa un procès-verbal portant sur la mise en possession du requérant d'un terrain de 13,40 ha, sis à Pâncota mais pas sur l'ancien emplacement. Le procès-verbal était signé par le maire et le secrétaire de la mairie et était revêtu du cachet de l'autorité locale. Des copies du procès-verbal et du plan du terrain afférent ont été présentées par le Gouvernement en annexe à ses observations.

16. Par une lettre du 3 mai 2007, dont une copie a été produite par le Gouvernement, la mairie de Pâncota informa le requérant de l'existence du procès-verbal susmentionné, précisa l'emplacement du terrain et invita le requérant à se rendre à son siège, afin de signer ce document pour être effectivement mis en possession et se voir ensuite délivrer un titre de propriété. Cette lettre fut envoyée à l'adresse du requérant à Pâncota.

17. Par sa lettre du 26 juin 2007 (paragraphe 14 ci-dessus), la mairie informa le Gouvernement qu'elle inviterait le requérant à se présenter à son siège dès que ce dernier serait de retour en Roumanie.

18. Par une lettre du 28 décembre 2007, la mairie porta à la connaissance du Gouvernement que le requérant n'avait pas donné suite à son invitation du 3 mai 2007 et qu'il ne s'était pas encore présenté à son siège pour signer le procès-verbal susmentionné. Dans la même lettre, elle précisait que le domicile du requérant était à Pâncota, mais qu'il habitait la

plupart du temps en Autriche. La mairie indiquait également que le prix moyen d'un terrain sis à Pâncota, tel qu'il ressortait des actes authentiques, était de 800 euros l'hectare, soit 2,70 lei roumains le mètre carré.

19. Le droit de propriété du requérant n'a pas été reconstitué à ce jour.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

20. La disposition pertinente de la loi n° 1/2000 sur la reconstitution du droit de propriété, telle que rédigée à l'époque des faits, était ainsi libellée :

Article 8

« L'attribution effective des terrains en propriété situés dans des zones de collines doit être effectuée sur l'ancien emplacement ; dans les zones de champs, l'attribution en propriété doit être effectuée sur l'ancien emplacement si ce dernier n'est pas affecté aux exploitations agricoles de l'État. »

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION ET 1 DU PROTOCOLE N° 1

21. Le requérant allègue que l'inexécution du jugement définitif du 16 janvier 2002 du tribunal de première instance d'Ineu a enfreint son droit d'accès à un tribunal, tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi que son droit au respect de ses biens, tel qu'il est garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Les articles invoqués sont ainsi libellés :

Article 6 § 1

« 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 (...) »

Article 1 du Protocole n° 1

« 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

22. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

23. Le Gouvernement souligne que le jugement du 16 janvier 2002 avait ordonné la mise en possession du terrain, dans la mesure du possible sur l'ancien emplacement. Il considère dès lors que l'identification du terrain n'était pas certaine et que, bien que le requérant eût une espérance légitime de se voir mis en possession d'un terrain de 13,40 ha, il ne pouvait en revanche pas prétendre à un emplacement bien déterminé, puisque le jugement en question laissait ouverte la possibilité d'une mise en possession d'un autre emplacement si la mise en possession de l'ancien s'avérait impossible.

24. Le Gouvernement expose en outre que les autorités ne sont pas restées inactives et ont accompli des démarches pour exécuter le jugement. Ainsi, vu l'impossibilité objective de mettre le requérant en possession de l'ancien terrain, elles lui ont proposé, tout en respectant le jugement, la même superficie de terrain, mais sur un autre emplacement, comme il ressort du procès-verbal du 27 mars 2007. Selon le Gouvernement, les autorités devaient également prendre en compte les intérêts des tierces personnes qui s'étaient vu délivrer des titres de propriété sur le terrain réclamé par le requérant.

25. Il note également que les autorités ne disposaient pas des documents nécessaires à l'identification précise du terrain, raison pour laquelle elles ont demandé le concours du requérant ; les documents fournis par celui-ci n'étaient toutefois pas suffisants. En tout état de cause, la commission départementale a agi d'une manière prompte en l'espèce, puisqu'elle a rendu, le 12 août 2002, une décision sur la mise en possession du requérant (paragraphe 7 ci-dessus).

26. Le Gouvernement conclut que le jugement en question a été exécuté le 27 mars 2007 et qu'un éventuel retard dans l'exécution ne saurait être pris en compte qu'à partir du jugement avant dire droit du 29 octobre 2003, qui établissait la compétence exclusive de la commission locale pour l'exécution du jugement (paragraphe 12 ci-dessus).

27. Le requérant insiste sur la reconstitution de son droit de propriété sur l'ancien emplacement. Il estime que les anciens propriétaires des terrains doivent avoir la priorité sur d'autres personnes en ce qui concerne la reconstitution de leur droit. Il relève également que les autorités devaient

avoir à leur disposition les documents permettant l'identification des terrains, tels que des registres de propriété.

28. 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 (*Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II ; *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 63, CEDH 1999-V). La protection effective du justiciable et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à un jugement ou arrêt prononcé par les juridictions nationales (*Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, n° 62543/00, § 71, CEDH 2004-III).

29. En l'espèce, la Cour observe que par un jugement du 16 janvier 2002 du tribunal de première instance d'Ineu, les autorités locales ont été condamnées à reconstituer le droit de propriété du requérant sur un terrain de 13,40 ha, en nature et, dans la mesure du possible, sur l'ancien emplacement. Elle estime dès lors que l'obligation principale des autorités portait sur la reconstitution du droit de propriété sur l'ancien emplacement et qu'une obligation alternative, celle de reconstituer le droit de propriété sur un autre emplacement, n'entrait en ligne de compte que si la reconstitution sur l'ancien emplacement s'avérait impossible. En tout état de cause, il incombait aux autorités d'apporter la preuve d'une telle impossibilité. Or, en l'espèce, elles n'ont fourni au requérant aucune explication en ce sens (*Sabin Popescu c. Roumanie*, n° 48102/99, § 76, 2 mars 2004). Qui plus est, dans son jugement du 16 janvier 2002, le tribunal de première instance d'Ineu avait déjà écarté les allégations des autorités portant sur l'absence de terrains disponibles et avait retenu que la reconstitution du droit de propriété sur un emplacement autre que l'ancien était en l'espèce contraire à la loi (paragraphe 5 ci-dessus).

30. La Cour estime dès lors qu'en vertu du jugement en question, le requérant pouvait avoir l'espérance légitime de se voir reconstituer le droit de propriété sur l'ancien emplacement. Il a donc un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX). La Cour considère également qu'en refusant d'exécuter le jugement favorable au requérant, les autorités nationales ont privé celui-ci de la jouissance de son droit de propriété sur son terrain sans lui fournir de justifications pour cette ingérence (*Sabin Popescu*, précité, § 81).

31. Pour autant que le Gouvernement estime que la commission départementale a agi d'une manière prompte en l'espèce en rendant le 12 août 2002 une décision portant sur la mise en possession du requérant, la Cour observe que cette décision n'a pas été suivie d'autres mesures visant à l'exécution du jugement du 16 janvier 2002, lequel n'est du reste toujours pas exécuté à ce jour, alors que six ans environ se sont écoulés depuis qu'il est devenu définitif et que pratiquement cinq ans sont passés depuis l'arrêt du 29 octobre 2003. Le fait que les autorités ont, cinq ans après le jugement

qui était favorable au requérant, proposé pour la première fois un autre terrain à celui-ci (paragraphe 15 et 16 ci-dessus), sans toutefois lui fournir aucune explication concernant l'impossibilité de respecter l'ancien emplacement, n'est qu'une manifestation ponctuelle du refus des autorités en question d'exécuter ledit jugement en tant que tel (*Sabin Popescu* précité, § 52).

32. Concernant l'argument du Gouvernement fondé sur l'absence des documents nécessaires à l'identification du terrain (paragraphe 25 ci-dessus), la Cour estime qu'il serait excessif de reprocher au requérant de ne pas avoir été en mesure de fournir aux autorités des documents qui auraient dû se trouver en leur possession, tels des extraits des registres de propriété et des plans. Une telle circonstance, loin de pouvoir justifier l'inexécution du jugement en question, pourrait au contraire révéler une certaine faiblesse du système mis en place pour la reconstitution du droit de propriété (voir, *mutatis mutandis*, *Dorneanu c. Roumanie*, n° 1818/02, § 44, 26 juillet 2007).

33. La Cour estime qu'en l'absence de toute justification valable, l'ingérence dans le droit de propriété du requérant est 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 sauvegarde des droits individuels du requérant.

34. La Cour a traité à maintes reprises d'affaires soulevant des questions semblables à celle du cas d'espèce et a constaté la violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 à la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, *Sabin Popescu*, précité, §§ 76 et 85 ; *Dragne et autres c. Roumanie*, n° 78047/01, §§ 30 et 43, 7 avril 2005).

35. Après avoir examiné tous les éléments qui lui ont été soumis, la Cour considère que le Gouvernement n'a exposé aucun fait ni argument pouvant mener à une conclusion différente dans le cas présent. Compte tenu de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime qu'en l'espèce l'Etat, par le biais de ses organes spécialisés, n'a pas déployé tous les efforts nécessaires pour faire exécuter le jugement favorable au requérant.

36. Dès lors, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

37. 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

38. Par une lettre du 22 octobre 2007, dans laquelle il soumet ses prétentions chiffrées conformément à l'article 60 § 2 du règlement, le requérant demande la reconstitution de son droit de propriété sur l'ancien emplacement, en conformité avec le jugement du 16 janvier 2002 ; il réclame également 500 000 euros (EUR) au titre du dommage matériel, dans la mesure où il a été privé du bénéfice de « la production » de son terrain depuis 1959, date à laquelle le régime communiste se l'est approprié. Par la même lettre, il sollicite également 1 000 000 EUR pour le dommage moral que lui et sa famille auraient subi en raison du stress causé par le harcèlement des autorités. Il relève en ce sens que son état de santé se serait gravement détérioré et que son épouse serait, elle aussi, tombée très malade. Par une lettre du 18 février 2008, le requérant a augmenté ses prétentions pour dommage moral en raison de l'état de santé de son épouse, et réclame désormais 4 000 000 EUR à ce titre. Il a fourni des documents médicaux en ce sens.

39. Le Gouvernement relève que le jugement du 16 janvier 2002 a été exécuté, puisque les autorités ont dressé un procès-verbal de mise en possession, que le requérant n'a pas voulu signer. Dans la mesure où la Cour considérerait toutefois que ce jugement n'a pas été exécuté et déciderait d'allouer au requérant, en guise de compensation, une somme représentant la valeur du terrain, le Gouvernement invite celle-ci à tenir compte des renseignements fournis par les autorités locales quant aux prix des terrains. Il renvoie en ce sens à la lettre du 28 décembre 2007 de la mairie de Pâncota (paragraphe 18 ci-dessus), selon laquelle le prix d'un terrain sis à Pâncota, tel qu'il ressortait des actes authentiques, était de 800 EUR l'hectare, soit 2,70 lei roumains (ROL) le mètre carré.

40. En ce qui concerne « la production » du terrain, le Gouvernement estime que le requérant entend réclamer le manque à gagner sur celle-ci et considère que l'octroi d'une somme à ce titre aurait un caractère spéculatif. Il relève également que le requérant n'a pas accompagné ses prétentions des justificatifs pertinents.

41. Pour ce qui est de la somme demandée au titre du dommage moral, le Gouvernement note qu'aucun lien de causalité n'a été établi entre la prétendue violation de la Convention et le préjudice moral allégué. Il estime en outre que le montant réclamé à ce titre est excessif et, qu'en tout état de cause, un éventuel arrêt de condamnation pourrait constituer une réparation satisfaisante du préjudice moral prétendument subi par le requérant.

42. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état, de sorte qu'il convient de la réserver en tenant également compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et l'intéressé (article 75 §§ 1 et 4 du règlement de la Cour).

B. Frais et dépens

43. Le requérant demande le remboursement des frais et dépens qu'il a engagés au niveau national pour faire exécuter le jugement du 16 janvier 2002, et souligne qu'il s'est rendu à plusieurs reprises au siège de différentes autorités et institutions. Il verse au dossier un récépissé du 23 avril 2003 pour un montant de 5 000 000 ROL, payé à un huissier de justice à titre d'honoraires.

44. Le Gouvernement relève qu'aucun lien de causalité ne peut être établi entre le récépissé présenté par le requérant et la présente affaire.

45. 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 140 EUR au titre des frais et dépens engagés au niveau national et l'accorde au requérant.

C. Intérêts moratoires

46. 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. *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 ;
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 ce qui concerne le préjudice matériel et moral ;
 - b) *invite* le Gouvernement et le requérant à lui adresser par écrit, dans le 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.

5. *Dit*

- a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 140 EUR (cent quarante euros) pour les frais et dépens engagés au niveau national, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par le requérant ;
- b) que cette somme sera à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement ;
- c) 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.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 14 octobre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président