



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

1959 · 50 · 2009

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE RODICA MIHAELA ROTARU c. ROUMANIE

(Requête n° 34325/05)

ARRÊT

STRASBOURG

10 novembre 2009

DÉFINITIF

10/02/2010

*Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut
subir des retouches de forme.*

En l'affaire Rodica Mihaela Rotaru c. Roumanie,

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

Josep Casadevall, *président*,

Elisabet Fura,

Corneliu Bîrsan,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Luis López Guerra,

Ann Power, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 20 octobre 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 34325/05) dirigée contre la Roumanie et dont une ressortissante de cet État, M^{me} Rodica Mihaela Rotaru (« la requérante »), a saisi la Cour le 10 septembre 2005 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 est représentée par M^e Floarea Bengescu, avocate à Bucarest. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Răzvan-Horațiu Radu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le 1^{er} septembre 2008, le président de la troisième section a décidé de communiquer le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. La requérante est née en 1948 et réside à Bucarest.

5. Par un jugement définitif du 24 janvier 1996, le tribunal de première instance de Bucarest constata la qualité de propriétaire de la requérante et de son père sur un appartement situé à Bucarest, au numéro 22 du boulevard Hristov Botev (« l'appartement »), confisqué pendant le régime communiste.

6. Le 2 septembre 1996, la mairie restitua l'appartement en cause à la requérante et à son père et, le 24 septembre 1996, un procès-verbal de mise en possession fut dressé à cet effet. A la suite d'un contrat de vente du 26 juillet 2002 conclu avec son père, la requérante devint l'unique propriétaire de l'appartement litigieux.

7. L'appartement en cause était loué par l'État à O.I. depuis le 23 janvier 1978. Le 24 septembre 1996, le conseil local de la municipalité de Bucarest (« le conseil local ») informa O.I. que l'appartement qu'il louait avait été restitué à son ancien propriétaire, que le contrat de bail conclu avec l'État n'était plus valable et qu'il devait conclure un nouveau contrat de bail avec la requérante.

8. Les 9 septembre et 11 octobre 1996, le conseil local informa la société C., gérante des biens immobiliers appartenant à l'État, que l'appartement avait été restitué à la requérante.

9. En octobre 1996, la requérante adressa une notification à O.I. pour lui indiquer qu'il devait conclure un nouveau contrat de bail avec elle.

10. Le 23 octobre 1996, se fondant sur les dispositions de la loi n° 17/1994 sur la prorogation et le renouvellement des baux d'habitation (« la loi n° 17/1994 »), la société C. conclut avec O.I. un contrat de bail à caractère rétroactif pour une durée de cinq ans, à savoir du 18 avril 1994 au 18 avril 1999. Le montant du loyer déterminé conformément aux dispositions légales en vigueur était de 138 lei roumains anciens (ROL) par mois.

11. Le 4 novembre 1996, la société C. informa O.I. qu'à partir du 24 septembre 1996 la requérant était propriétaire de l'appartement, qu'à partir de cette date le contrat de bail était résilié et qu'il devait conclure un nouveau contrat avec la requérante.

12. O.I. envoya à la requérante le loyer pour les mois d'octobre 1996 à février 1997, à savoir la somme de 828 ROL. Le 22 janvier 1997, la requérante adressa une notification à O.I., lui retourna le montant du loyer au motif qu'il était dérisoire et l'invita à conclure un contrat de bail. Le 27 janvier 1997, la requérante invita à nouveau O.I. à conclure un contrat de bail, et lui indiqua le montant du loyer sollicité, à savoir 138 000 ROL.

13. Les 3 et 21 février 1997, O.I. informa la requérante qu'il bénéficiait déjà d'un contrat de bail valable et qu'elle ne pouvait demander que le montant du loyer établi dans le contrat du 23 octobre 1996.

1. Action en revendication contre O.I.

14. Le 8 janvier 1999, la requérante saisit les juridictions nationales d'une action contre O.I., la société C. et le conseil local en revendication de l'appartement, en faisant valoir qu'elle était propriétaire de l'appartement en vertu du jugement définitif du 24 janvier 1996. Bien qu'elle ait soulevé également une demande concernant la restitution du défaut de jouissance

entre le moment où elle avait perdu la possession de l'appartement et jusqu'à sa mise en possession effective, elle y renonça en première instance.

15. Par un arrêt définitif du 23 mars 2001, la cour d'appel de Bucarest, en tant que juridiction de recours, rejeta l'action, au motif qu'en vertu du contrat de bail, O.I. était un détenteur précaire et que son titre ne pouvait pas être examiné dans le cadre d'une action en revendication. La cour d'appel retint que la requérante devait engager une action en expulsion contre O.I.

2. Action en annulation du contrat de bail du 23 octobre 1996 et en expulsion de O.I.

16. Le 27 mars 2002, la requérante saisit les juridictions nationales d'une action en annulation du contrat de bail précité et en expulsion de O.I. Elle faisait valoir que le contrat de bail n'avait pas été légalement conclu dans la mesure où, le 23 octobre 1996, elle était propriétaire de l'appartement. Elle souligna qu'en tout état de cause, le contrat était arrivé à son terme en 1999 et que O.I. avait refusé de conclure un nouveau contrat avec elle. Dès lors, en vertu de l'article 13 d) de l'ordonnance du gouvernement n° 40/1999 sur la protection des locataires et la fixation du montant du loyer pour les locaux à usage d'habitation (« l'OUG n° 40/1999 »), O.I. ne pouvait pas bénéficier d'un nouveau contrat de bail.

17. Par un arrêt définitif du 18 mars 2005, la cour d'appel de Bucarest rejeta l'action. Elle retint que le fait que la mairie n'était plus propriétaire de l'appartement au moment de la conclusion du contrat de bail n'avait aucune incidence, dans la mesure où elle en était propriétaire lors de l'entrée en vigueur de la loi n° 17/1994 qui imposait la prolongation du contrat de bail. La cour d'appel retint également que O.I. bénéficiait d'un bail valable, au motif qu'en absence de notification de la requérante l'invitant à conclure un nouveau contrat de bail après l'entrée en vigueur de l'OUG n° 40/1999, O.I. avait vu prolonger de droit son contrat de bail. Elle jugea également que l'article 13 d) de l'OUG n° 40/1999 n'était pas applicable, dans la mesure où O.I. avait refusé de manière justifiée de conclure un nouveau contrat de bail, vu que la requérante demandait la renégociation du loyer à un niveau supérieur à celui établi par la loi n° 17/1994.

3. Nouvelle action en expulsion contre O.I.

18. Le 2 juillet 2004, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 8/2004 sur la prolongation de certains contrats de bail (« l'OUG n° 8/2004 »), la requérante saisit les tribunaux nationaux d'une action en expulsion contre O.I., en faisant valoir que le contrat de bail conclu par ce dernier avec l'État en vertu de l'OUG n° 40/1999 était arrivé à son terme le 8 avril 2004.

19. Par un arrêt définitif du 10 novembre 2006, statuant en tant que juridiction de recours, la cour d'appel de Bucarest rejeta l'action, au motif

qu'en vertu de l'article 10 § 1 de l'OUG n° 40/1999, la requérante aurait dû adresser une notification au locataire afin de conclure un nouveau contrat de bail. Dans la mesure où les parties n'avaient pas conclu de nouveau contrat, le contrat déjà existant produisait des effets *ope legis*.

20. Le 1^{er} juillet 2008, la requérante adressa une nouvelle notification à O.I. l'informant qu'elle avait besoin de l'appartement pour assurer un logement à son fils. Le 9 juillet 2008, O.I. informa la requérante que le jugement du 24 janvier 1996 ne constituait pas un titre exécutoire et qu'à la lumière de l'arrêt définitif du 10 novembre 2006 précité, sa demande était dépourvue de toute base légale.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

21. L'essentiel de la réglementation interne pertinente en la matière, à savoir des extraits de la loi n° 17/1994 du 8 avril 1994 sur la prorogation et le renouvellement des baux d'habitation (« la loi n° 17/1994 »), l'OUG n° 40 du 8 avril 1999 sur la protection des locataires et la fixation du montant du loyer pour les locaux à usage d'habitation (« l'OUG n° 40/1999 »), et la jurisprudence interne concernant l'expulsion des locataires de l'État est décrit dans les affaires *Radovici et Stănescu c. Roumanie* (requêtes n°s 68479/01, 71351/01 et 71352/01 jointes, §§ 53 à 59, 2 novembre 2006), *Tarik c. Roumanie*, (n° 75849/01, §§ 25-41, 7 février 2008) et *Burzo c. Roumanie*, (n° 75240/01, §§ 30-34, 4 mars 2008).

22. L'ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 8/2004 sur la prolongation de certains contrats de bail (« l'OUG n° 8/2004 »), entrée en vigueur le 30 mars 2004, prévoit dans son article unique que la durée des contrats de bail sur des immeubles appartenant à l'État était prolongée de droit pour une période de cinq ans. Les tribunaux internes ont dû répondre à la question des effets de l'OUG n° 40/1999 dans des actions en expulsion d'anciens locataires de l'État introduites par les propriétaires après le 8 avril 2004, date qui marquait la fin du délai de cinq ans de prorogation de baux d'habitation mentionné par l'OUG précitée. L'examen de la jurisprudence interne pertinente ne permet pas de conclure que cette question a été tranchée de manière définitive (*Anghelescu c. Roumanie* (n° 2), n° 14578/03, § 15-16, 4 novembre 2008).

EN DROIT

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

23. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante se plaint d'une ingérence dans l'exercice de son droit de propriété, en raison de l'impossibilité prolongée d'utiliser l'appartement qui lui a été rétrocédé, impossibilité résultant selon elle de l'application des dispositions adoptées par les autorités en matière de baux d'habitation. L'article 1 du Protocole n° 1 est 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. »

24. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

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

1. Thèses des parties

26. La requérante renvoie aux faits pertinents et estime qu'au vu des circonstances de l'espèce, la limitation de ses prérogatives de propriétaire constitue une mesure disproportionnée. Elle souligne que l'État a conclu le contrat de bail avec O.I. le 23 octobre 1996, alors qu'il n'était plus propriétaire de l'immeuble et qu'en vertu de l'article 13 d) de l'OUG n° 40/1999, aucune prolongation dudit contrat ne pouvait être réalisée. Elle note également que le montant du loyer était dérisoire et que malgré l'entrée en vigueur de l'OUG n° 8/2004, elle se trouve dans l'impossibilité de mettre fin au contrat de bail, à moins que le locataire y renonce de son propre gré.

27. Le Gouvernement admet que le refus des instances nationales d'accueillir l'action en expulsion du locataire s'analyse en une ingérence

dans le droit de la requérante d'user de son bien immobilier, justifiée selon lui sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 au titre de la réglementation de l'usage des biens. Il souligne également que la législation roumaine en matière des baux d'habitation poursuivait un but légitime de politique sociale, à savoir la protection des intérêts des locataires dans une situation caractérisée par la pénurie de logements bon marché.

28. Le Gouvernement déclare que les décisions de justice litigieuses étaient fondées sur des faits imputables à la requérante, à savoir le non-respect de la procédure légale de notification aux locataires prévue par l'article 10 § 1 de l'OUG n° 40/1999, qui a entraîné la prolongation de plein droit du contrat de bail. Il estime que l'action en revendication n'était pas une voie de recours efficace pour obtenir la possession de l'appartement et souligne que la requérante a renoncé à son chef de demande tendant à condamner le locataire au paiement de la valeur du défaut de jouissance.

2. *Appréciation de la Cour*

29. La Cour renvoie aux principes fondamentaux se dégageant de sa jurisprudence concernant le respect des droits des biens dans des affaires similaires (*Radovici et Stănescu* précité, § 73, *Tarik* précité, §§ 47-48 et *Vînătoru c. Roumanie*, n° 18429/02, §§ 30-31, 14 octobre 2008).

30. La Cour a déjà eu l'occasion d'examiner des affaires concernant la prorogation de droit des baux dont bénéficiaient d'anciens locataires de l'État qui habitaient des immeubles restitués aux propriétaires et l'ingérence découlant de l'impossibilité alléguée par ces derniers d'utiliser ces immeubles ou d'obtenir un loyer, vu les dispositions de la loi n° 17/1994 et de l'OUG n° 40/1999 et leur application par les tribunaux internes. Après avoir examiné les dispositions légales susmentionnées, la Cour a conclu que les restrictions subies par les propriétaires pendant plusieurs années quant à l'usage de leurs appartements restitués par les autorités, et notamment l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés d'obliger les occupants de ces appartements à leur verser un loyer en raison du manque de précision, des dispositions défectueuses et des lacunes relevés dans la loi n° 17/1994 et dans l'OUG n° 40/1999, n'ont pas ménagé un juste équilibre entre la protection du droit de l'individu au respect de ses biens et les exigences de l'intérêt général (*Vînătoru* précité, § 36, *Arsenovici c. Roumanie*, n° 77210/01, § 40-47, 7 février 2008, *Tarik*, précité, §§ 49 à 58, et *Radovici et Stănescu*, précité, § 88, et *Anghelescu c. Roumanie (n° 2)*, n° 14578/03, § 33-34, 4 novembre 2008).

31. Les faits étant similaires, la Cour considère que rien ne permet en l'espèce de s'écarter de cette conclusion. Déboutée par les tribunaux internes de ses actions en expulsion dirigées contre l'ancien locataire de l'État qui occupait son appartement et avait refusé de conclure un bail avec elle, et obligée de loger ce locataire en raison des dispositions défectueuses et des lacunes relevées dans la loi n° 17/1994 et dans l'OUG n° 40/1999

(*Arsenovici* précité, § 47 et *Tarik* précité, § 57), la requérante s'est vu pendant plusieurs années dans l'impossibilité d'utiliser l'appartement en question ou de contraindre O.I. à lui payer un loyer (voir, plus particulièrement, *Vinătoru* précité, §§ 35 et 36).

32. Quant à l'argument du Gouvernement concernant le fait que la requérante n'a pas maintenu devant les juridictions nationales l'action contre le tiers en réparation de son défaut de jouissance, la Cour note que les juridictions nationales ont indiqué l'action en expulsion comme étant la voie juridique appropriée à suivre. En outre, aucun exemple de jurisprudence n'a été fourni pour prouver l'efficacité d'une telle voie de recours.

33. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

34. Invoquant l'article 6 de la Convention, la requérante se plaint de l'iniquité de la procédure en annulation du contrat de vente et en expulsion de O.I., en faisant valoir la mauvaise interprétation de la loi nationale.

35. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle est compétente pour connaître des allégations formulées, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par les articles de la Convention. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

36. 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

37. La requérante réclame 34 200 euros (EUR) au titre du préjudice matériel représentant le loyer qu'elle aurait pu percevoir sur le marché libre à partir du 24 septembre 1996 et jusqu'en 2009. Elle fonde sa demande sur un rapport réalisé en février 2009 par une société membre de l'association nationale des évaluateurs, établissant le montant du loyer moyen pour des appartements à partir de 1996 jusqu'en 2008. La requérante demande également 15 000 EUR pour le préjudice moral qu'elle aurait subi.

38. Le Gouvernement estime que, dans la mesure où la requérante n'a pas donné la possibilité aux instances internes d'analyser ses prétentions matérielles, la Cour ne devrait pas prendre en compte cette demande. Il souligne qu'il ne ressort pas de l'expertise présentée par la requérante si les appartements pris en compte pour établir le montant du loyer ont des caractéristiques similaires à l'appartement litigieux. Il estime également que la requérante peut demander les loyers non-perçus uniquement à partir du 27 mars 2002, date à laquelle elle a engagé l'action en expulsion contre O.I. Il souligne enfin que la requérante peut demander uniquement le paiement d'un loyer plafonné déterminé conformément à l'OUG n° 40/1999.

39. Quant au préjudice moral, le Gouvernement estime qu'il n'y a pas de lien de causalité entre le préjudice invoqué et la prétendue violation de la Convention, et qu'en tout état de cause, un éventuel arrêt de violation pourrait constituer, par lui-même, une réparation satisfaisante.

40. S'agissant de la demande au titre du dommage matériel, la Cour a constaté en l'espèce une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison des restrictions subies par la requérante pendant plusieurs années relativement à l'usage de son appartement. L'octroi d'une somme pour privation de jouissance de son appartement est donc en liaison directe avec la violation constatée. De plus, la Cour note qu'en l'espèce, O.I. continue à occuper l'appartement de la requérante sans payer un quelconque loyer.

41. Ainsi, tout en admettant que la requérante a indéniablement subi un préjudice matériel du fait de la violation constatée, la Cour estime que les éléments du dossier ne permettent pas d'établir avec précision l'ampleur du préjudice effectivement supporté. S'agissant de la demande de l'intéressée au titre du dommage moral, la Cour considère que la frustration résultant des restrictions subies par la requérante pendant plusieurs années quant à l'usage de son appartement ne saurait être réparée par le simple constat de violation figurant dans le présent arrêt.

42. Dans ces circonstances, eu égard à l'ensemble des éléments dont elle dispose et statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour alloue à la requérante 8 000 EUR, toutes causes de préjudice confondues.

B. Frais et dépens

43. La requérante demande, justificatifs à l'appui, 2 466 EUR pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes dans les trois procédures présentées ci-dessus, et pour les frais engagés devant la Cour.

44. Quant aux frais engagés devant les juridictions nationales, le Gouvernement estime que ces dernières ont rejeté les actions de la requérante comme mal fondées, faute pour celle-ci d'avoir rempli ses obligations légales. Il note également que certaines sommes sont trop élevées ou ne sont pas justifiées. Quant aux frais engagés dans la procédure

devant la Cour, le Gouvernement n'entend pas contester leur réalité mais demande à la Cour d'apprécier leur nécessité et leur caractère raisonnable.

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. Compte tenu des documents en sa possession et des éléments susmentionnés, la Cour estime raisonnable la somme de 2 080 EUR tous frais confondus et l'accorde à la requérante.

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 quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention 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*,
 - a) que l'État 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, 8 000 EUR (huit mille euros) toutes causes de préjudice confondues et 2 080 EUR (deux mille quatre-vingt euros) pour frais et dépens, à convertir en lei roumains au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront 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 ;

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

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 novembre 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président