



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

1959 · 50 · 2009

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE NAYDENOV c. BULGARIE

(Requête n° 17353/03)

ARRÊT

STRASBOURG

26 novembre 2009

DÉFINITIF

26/02/2010

*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 Naydenov c. Bulgarie,

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

Peer Lorenzen, *président*,

Renate Jaeger,

Karel Jungwiert,

Rait Maruste,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 3 novembre 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 17353/03) dirigée contre la République de Bulgarie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Zahari Rusinov Naydenov (« le requérant »), a saisi la Cour le 12 octobre 2001 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 bulgare (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} S. Atanasova, du ministère de la Justice. Le requérant a été autorisé à assumer lui-même la défense de ses intérêts (article 36 § 2 *in fine* du règlement de la Cour).

3. Le requérant allègue en particulier que l'Etat a failli à réaliser son droit à la restitution ou à une indemnisation, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

4. Le 19 octobre 2007, le président de la cinquième section a décidé de communiquer la requête 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**

5. Le requérant est né en 1923 et réside à Montana.

6. Après l'entrée en vigueur de la loi de 1991 sur la propriété et l'usage des terres agricoles (voir paragraphes 21 à 42 ci-dessous), le 28 janvier

1992, le requérant introduisit une demande en restitution de terres agricoles se trouvant à proximité immédiate de la ville de Montana. Il indiqua qu'elles avaient appartenu à son père avant la collectivisation effectuée au début de l'époque communiste.

7. Par une décision du 23 décembre 1992, la commission agraire (*поземлена комисия*) refusa la demande, au motif que les terrains se trouvaient dans une zone où l'usufruit de certaines parcelles avait été transféré à des particuliers. Dans les motifs de la décision, elle précisa qu'ils seraient restitués au requérant dans leurs anciennes limites après règlement des relations avec les usufruitiers, en application des paragraphes 4 et suivants des dispositions transitoires et finales de la loi de 1991. Il y était précisé également qu'en termes de qualité les terres du requérant étaient de troisième catégorie. Le requérant ne fit pas appel de cette décision.

8. Des réunions des demandeurs de restitution (*анкети*), destinées à établir les limites des terrains agricoles avant la collectivisation, eurent lieu en 1995 et en 1998.

9. Par une décision du 22 janvier 1998, prononcée en vertu de l'article 14, alinéa 1 (3) de la loi de 1991 (paragraphe 31 ci-dessous), la commission agraire accorda la restitution du droit de propriété sur un terrain de 0,73 hectare et un terrain de 0,1 hectare ayant appartenu au père de l'intéressé. Il y fut précisé que, dans la mesure où les terres se trouvaient dans une zone visée par les paragraphes 4 et suivants des dispositions transitoires et finales de la loi de 1991, les limites des biens immobiliers restitués seraient déterminées par un plan des parcelles nouvellement découpées.

10. A une date non précisée, les autorités compétentes confièrent à une entreprise privée l'élaboration des plans nécessaires à la restitution des terrains aux propriétaires et/ou à leur acquisition par les usufruitiers.

11. Un plan cadastral fut adopté le 15 mai 2002. Comme un des terrains du père du requérant n'était pas attribué à ses héritiers, le requérant introduisit un recours administratif. Par une décision du 10 décembre 2002, le maire de Montana ordonna la correction du plan.

12. Le 15 décembre 2004, le gouverneur régional (*областен управител*) approuva un plan auxiliaire (*помощен план*) des terrains visés par les paragraphes 4 et suivants de la loi de 1991 situés dans la localité où se trouvent les terres agricoles ayant appartenu au père du requérant.

13. Le 7 février 2006, le gouverneur régional approuva le plan des parcelles nouvellement découpées (*план на новообразуваните имоти*).

14. Le 26 mai 2006, le maire de Montana prononça des décisions par lesquelles il autorisa l'acquisition de plusieurs parcelles par des usufruitiers et ordonna l'évaluation de ces parcelles. Les demandes d'acquisition de certains autres usufruitiers furent refusées.

15. Certains usufruitiers dont les demandes d'acquisition avaient été refusées introduisirent des recours judiciaires. Le requérant fut cité à comparaître en tant que partie intéressée. Par un jugement du 29 mai 2007,

le tribunal régional de Montana annula l'une des décisions négatives contestées, indiquant qu'elle n'était pas motivée.

16. Par un jugement du 2 juillet 2007, le tribunal régional de Montana annula partiellement la décision d'approbation du plan des parcelles nouvellement découpées du 7 février 2006. Il estima, entre autres, que la procédure prévue au paragraphe 62 des dispositions transitoires et finales du décret d'application de la loi de 1991 n'avait pas été respectée (paragraphe 32 ci-dessous). En effet, le maire aurait dû se prononcer sur l'existence ou non du droit des usufruitiers d'acquérir les terrains qu'ils occupaient avant l'adoption du plan des parcelles nouvellement découpées. Cette annulation concernait des terres agricoles héritées par le requérant.

17. Par des décisions des 5 juillet 2007 et 22 août 2008, le maire approuva l'évaluation de deux parcelles dont l'acquisition avait été approuvée. La superficie de l'une de ces parcelles, située sur des terres ayant appartenu au père du requérant et à une autre personne, était de 600 mètres carrés. Le prix de cette parcelle fut fixé à 615 levs bulgares (BGN) (environ 313 euros (EUR)) et elle fut divisée entre les héritiers des deux anciens propriétaires. En février 2008, le requérant reçut la somme due aux héritiers de son père, soit 496 BGN (environ 253 EUR).

18. Par des décisions du 17 février 2009, le maire de Montana accueillit des demandes d'acquisition introduites par deux usufruitiers. Le requérant introduisit des recours judiciaires. Ces décisions furent annulées en première instance par le tribunal administratif de Montana les 28 avril et 20 mai 2009.

19. Par une décision du 19 février 2009, le maire ordonna la restitution de deux parcelles au profit des héritiers du père du requérant. Leurs superficies étaient respectivement de 106,6 mètres carrés et 110,5 mètres carrés. Par une décision du 6 avril 2009, il ordonna la restitution d'une autre parcelle de 4 500,8 mètres carrés.

20. Le Gouvernement produit une lettre de la municipalité de Montana concernant la situation juridique des terres ayant appartenu au père du requérant, et des relevés du plan des parcelles nouvellement découpées indiquant qu'une autre parcelle de 1 337,5 mètres carrés a été attribuée aux héritiers du père du requérant.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. La loi de 1991 sur la propriété et l'usage des terres agricoles (Закон за собствеността и ползването на земеделски земи – « la loi de 1991 ») et le décret d'application de cette loi (Правилник за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделски земи – « le décret d'application de la loi de 1991 »)

21. Les paragraphes 4 et suivants des dispositions transitoires et finales de la loi sur la propriété et l'usage des terres agricoles réglementent la

restitution des terrains sur lesquels les autorités ont cédé l'usufruit à des particuliers, ainsi que l'indemnisation des anciens propriétaires en cas d'acquisition des terrains par les usufuitiers. La procédure de restitution et d'indemnisation est réglementée également par l'article 14 de la loi de 1991 et par son décret d'application.

La conformité de la loi de 1991 avec la Constitution a été examinée par la Cour constitutionnelle à plusieurs occasions.

a. Dispositions matérielles

22. Le paragraphe 4, dans sa rédaction de 1991, prévoyait le maintien des droits des usufuitiers. Les personnes ayant possédé les terrains avant la collectivisation furent référencées comme « anciens propriétaires ». Ils avaient le droit de demander une indemnisation en argent ou en terrains équivalents à la municipalité.

23. Par un amendement en date du 3 avril 1992, les droits des usufuitiers furent déclarés caducs. Les personnes ayant possédé les terrains avant la collectivisation furent référencées comme « propriétaires ». Par ailleurs, la Cour constitutionnelle prononça une décision dans laquelle elle exprima l'avis que les anciens propriétaires n'avaient jamais perdu leur droit de propriété sur les terrains apportés dans les coopératives (Решение № 12 от 8 юли 1993 г. по конституционно дело № 12 от 1993 г.).

24. A cette époque, le texte des paragraphes 4 et suivants prévoyait différentes dates limites jusqu'auxquelles les usufuitiers remplissant les conditions légales pouvaient exercer leur droit d'acquérir la propriété des terrains moyennant le versement du prix. En cas de non-paiement de la part de l'usufruitier, le propriétaire pouvait payer le prix des bâtiments éventuellement construits par celui-ci. En cas de non-paiement des deux côtés, l'usufruitier restait propriétaire des bâtiments. Si l'usufruitier se voyait restituer des terres, il pouvait proposer un échange de terrains que le propriétaire était libre d'accepter ou de refuser.

25. Des amendements à ces textes en date du 16 mai 1995 furent déclarés contraires à la Constitution par une décision de la Cour constitutionnelle du 19 juin 1995, au motif qu'ils reconfirmaient les droits des usufuitiers, en méconnaissance des droits des propriétaires.

26. Par des amendements en date du 30 juin 1995, le délai dans lequel les usufuitiers pouvaient exercer leur droit d'acquérir les terrains fut fixé à un an à compter de la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. En cas d'acquisition du terrain par un usufuitier, le propriétaire pouvait demander à la municipalité une indemnisation en argent, en terres ou en bons d'investissement.

27. Le 28 octobre 1997, le texte des paragraphes 4 et suivants fut de nouveau modifié. La possibilité pour les usufuitiers de devenir propriétaires fut soumise à de nouvelles conditions plus strictes. Ceux-ci se voyaient

accorder le droit d'introduire des demandes d'acquisition des terrains jusqu'au 31 janvier 1998.

28. Quant aux propriétaires, ils ne peuvent désormais plus choisir entre différents types d'indemnisation, l'indemnisation en argent étant la seule option en cas d'acquisition d'un terrain par l'usufruitier. Toutefois, si l'usufruitier se voit restituer des terres, il peut proposer un échange de terrains que le propriétaire est libre d'accepter ou de refuser.

29. Si l'usufruitier ne paye pas le prix du terrain, le propriétaire peut racheter les bâtiments éventuellement construits par l'usufruitier. En cas de non-paiement des deux côtés, le terrain et les bâtiments doivent faire objet d'une vente judiciaire. En cas de restitution, les usufruitiers peuvent demander le remboursement des améliorations apportées aux terrains.

30. Les prix de base et les coefficients applicables pour évaluer le prix des terrains sur lesquels l'Etat a cédé l'usufruit sont réglementés par le décret de 1998 sur la méthode de fixation des prix des terres agricoles (Наредба за реда за определяне на цени на земеделските земи – titre modifié en 2006).

b. Dispositions procédurales

31. Dans ses rédactions initiales, l'article 14 de la loi de 1991 ne réglementait pas spécifiquement l'acte administratif par lequel devait être reconnu le droit à restitution des personnes ayant possédé des terrains sur lesquels les autorités avaient cédé l'usufruit. Une telle disposition a été adoptée en octobre 1997, prévoyant que la commission agraire devait se prononcer par une décision reconnaissant le droit de propriété. Cette décision devait indiquer également la superficie des terrains et la localité dans laquelle ils se trouvaient (article 14, alinéa 1 (3)).

32. Selon les paragraphes 61 et suivants des dispositions transitoires et finales du décret d'application de la loi de 1991, introduits en décembre 1997, les usufruitiers répondant à certains critères légaux et désirant acquérir le droit de propriété sur les terrains qu'ils occupaient devaient introduire une demande en ce sens au plus tard jusqu'au 31 janvier 1998. Ces demandes doivent être examinées par une commission nommée par le maire, qui donne son avis sur l'existence ou non des conditions légales pour l'acquisition des terrains. Par la suite, le maire prononce des décisions par lesquelles il reconnaît le droit des usufruitiers d'acquérir des terrains ou rejette les demandes. Ces décisions peuvent être contestées devant les tribunaux.

33. La procédure de restitution et/ou d'acquisition des terrains dont l'Etat avait cédé l'usufruit fut modifiée plusieurs fois, en particulier en ce qui concerne les types de plans devant être adoptés et les organes chargés de l'élaboration et de l'approbation de ces plans.

34. Entre 1992 et 1997, l'article 28 du décret d'application de la loi de 1991 prévoyait l'élaboration d'un plan sur fondement topographique,

géodésique et cadastral. Ce plan devait être approuvé par la commission agraire.

35. En octobre 1997, un nouveau paragraphe 4k fut ajouté aux dispositions transitoires et finales de la loi de 1991, prévoyant l'élaboration d'un plan cadastral. Le plan cadastral comprenait des informations sur les limites des terrains avant la collectivisation et les limites des parcelles des usufruitiers. Selon le paragraphe 4k (3), ce plan était élaboré, adopté et annoncé selon la procédure prévue par la loi sur le cadastre unique de la République de Bulgarie. Approuvé par le maire, il entra en vigueur immédiatement après l'approbation. Les compétences en matière d'organisation et de contrôle de l'élaboration des plans cadastraux furent attribuées au ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Réforme agraire et au ministère du Développement régional et de l'Aménagement, qui les exerçaient ensemble avec les municipalités.

36. En décembre 1997, l'article 28 du décret d'application de la loi de 1991 fut également amendé. Il prévoyait désormais l'élaboration d'un plan cadastral et d'un plan des parcelles nouvellement découpées (*план на новообразуваните имоти*). Le plan des parcelles nouvellement découpées était élaboré sur la base du plan cadastral afin d'établir les limites des parcelles restituées et les limites des parcelles dont les usufruitiers pouvaient acquérir le droit de propriété conformément aux dispositions matérielles de la loi de 1991 (article 28, alinéa 4).

37. Ces deux types de plans étaient élaborés selon les instructions du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Réforme agraire et du ministère du Développement régional et de l'Aménagement. Ils étaient adoptés simultanément par une commission constituée au niveau de la municipalité et étaient approuvés par le maire (article 28, alinéas 5 et 9).

38. En juillet 1999, le paragraphe 4k fut amendé. Désormais, cette norme prévoyait que le contenu du plan des parcelles nouvellement découpées et son élaboration étaient régies par le décret d'application de la loi de 1991. Il était adopté et annoncé aux personnes concernées conformément aux dispositions de la loi sur le cadastre unique de la République de Bulgarie et était approuvé par le gouverneur régional. Le plan pouvait faire l'objet de recours dans un délai de quatorze jours à compter de la notification de la décision du gouverneur régional. Le maire était compétent pour prononcer les décisions autorisant l'achat des terrains par les usufruitiers et celles ordonnant leur restitution. Le programme relatif au financement des plans cadastraux et des plans des parcelles nouvellement découpées était adopté par le gouverneur régional (*областен управител*), après consultation du maire de la municipalité concernée.

39. A compter du 22 octobre 2002, l'article 4k prévoit l'élaboration de deux types de plans : un plan auxiliaire (*помощен план*) et un plan des parcelles nouvellement découpées. Le plan auxiliaire contient des informations sur les limites des terrains cédés aux usufruitiers, ainsi que des

informations sur les limites des terrains ayant existé avant la collectivisation. Le plan des parcelles nouvellement découpées est établi sur la base des données du plan auxiliaire. Il peut faire l'objet d'un recours judiciaire dans un délai de quatorze jours suivant sa publication dans le journal officiel.

40. Les compétences liées à l'élaboration et à l'approbation des plans reviennent au gouverneur régional, qui les exerce après consultation du maire. L'ordre d'élaboration desdits plans doit être donné avant le 30 septembre de l'année précédant le commencement effectif des opérations d'élaboration. Le financement est assuré par le budget de l'Etat.

41. Après l'entrée en vigueur du plan des parcelles nouvellement découpées, le maire prononce des décisions par lesquelles il autorise l'achat des terrains par les usufruitiers ou ordonne leur restitution. Ces décisions peuvent faire objet de recours de la part des intéressés.

42. L'évaluation du prix des parcelles que les usufruitiers ont le droit d'acquérir doit être effectuée par le service technique de la municipalité dans un délai de trois mois suivant l'entrée en vigueur du plan des parcelles nouvellement découpées. Les évaluations sont approuvées par le maire ou par une autre personne nommée par lui; les décisions d'approbation peuvent faire objet de recours judiciaires (paragraphe 31 des dispositions transitoires et finales du décret d'application de la loi de 1991, introduit en 1999).

*2. La loi de 1988 sur la responsabilité de l'Etat et des municipalités
(Закон за отговорността на държавата и на общините за
вред, titre modifié en 2006 – « la loi de 1988 »)*

43. L'article 1, alinéa 1, de la loi de 1998, dans sa rédaction d'avant le 12 juillet 2006, disposait que l'Etat était responsable du préjudice causé par les actes, actions ou inactions illégaux de ses organes ou agents exerçant des fonctions administratives. Après cette date, la disposition en question a été modifiée ; désormais, non seulement l'Etat mais aussi les municipalités sont responsables au titre de ce texte.

44. La jurisprudence interne distingue trois cas de figure pour le calcul de la prescription des actions fondées sur cette loi. Si l'acte administratif illégal a été annulé, l'action en dommages et intérêts se prescrit par cinq ans à compter de la date de l'annulation de l'acte. En ce qui concerne les actes administratifs entachés de nullité, l'action en dommages et intérêts se prescrit par cinq ans à compter de la date à laquelle l'acte a été prononcé. Quant aux actions en dommages et intérêts découlant d'agissements matériels illégaux ou d'une inaction illégale, elles se prescrivent par cinq ans à compter de la date de cessation de l'action ou de l'inaction illégales (Тълкувателно решение № 3 от 22 април 2005 г. по т.гр.д. № 3/2004г. на ОСГК на ВКС).

45. Dans un arrêt du 14 février 2008, la Cour suprême de cassation a partiellement fait droit aux prétentions d'un demandeur, qui prétendait avoir

subi un préjudice matériel et moral à cause de la durée de la procédure de restitution (Решение № 112 от 14.02.2008 г. по гр.д. № 1319/2007, II г.отд. на ВКС). Elle a accueilli ses prétentions quant à deux faits différents: a.) le retard allégué avec lequel la commission agraire s'était prononcé sur sa demande en restitution; b.) le rejet par la commission agraire de sa demande en restitution, ultérieurement annulé par un jugement du tribunal compétent. Sa demande relative à la mise en œuvre de son droit d'entrer en possession de certains terrains n'a pas été accueillie, au motif que, tant que l'individualisation de ces biens immobiliers « selon leur situation actuelle » n'aurait pas été réalisée, le service municipal de l'agriculture (*общинска служба по земеделие и гори*) – l'organe ayant succédé à la commission agraire – n'avait pas l'obligation d'organiser l'entrée en possession de l'ayant droit.

46. Dans un jugement du 27 septembre 2005, rendu en appel, le tribunal de la ville de Sofia a accordé une indemnisation pour manque à gagner à des propriétaires à qui le maire avait refusé illégalement la restitution d'un bien immobilier (Решение от 27.09.2005 по гр.д. №972/2004г., IV г. отд. на СГС, ВК). La décision du maire avait été auparavant annulée par les tribunaux.

47. Dans un jugement définitif du 23 novembre 2004, le tribunal régional de Veliko Tarnovo a rejeté une action en dommages et intérêts introduite par une personne qui prétendait avoir connu un manque à gagner en raison d'un refus de la commission agraire de lui restituer certains terrains agricoles. Ce refus avait bien été déclaré nul par les tribunaux, mais l'action indemnitaire a été rejetée au motif que, tant que la procédure de restitution n'avait pas abouti, l'ayant droit n'était pas devenu propriétaire et ne pouvait donc pas prétendre avoir connu un manque à gagner (Решение № 240 по гр.д. 773/2004 от 23.11.2004 г. на ВТОС).

EN DROIT

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

48. Le requérant se plaint de ce qu'à ce jour il n'a pas pu jouir réellement de son droit à la restitution ou à une indemnisation, reconnu par les autorités internes compétentes. Il y voit une violation de son droit au respect de ses biens. 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. »

49. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse. Il estime que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes, dans la mesure où il n'a pas introduit une action en dommages et intérêts contre l'Etat en vertu de la loi de 1988.

A. Sur la recevabilité

50. La Cour rappelle que l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie normalement à la date d'introduction de la requête devant la Cour, même si cette règle est assortie d'exceptions pouvant être justifiées par les circonstances de chaque espèce (voir, *mutatis mutandis*, *Baumann c. France*, n° 33592/96, § 47, 22 mai 2001). Les dispositions de l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrivent cependant que l'épuisement des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir, parmi beaucoup d'autres, *Vernillo c. France*, 20 février 1991, § 27, série A n° 198). S'il existe un doute quant à la question de savoir si une voie de recours déterminée peut être ou non de nature à offrir une chance réelle de succès, c'est là un point qui doit être soumis aux tribunaux internes eux-mêmes, avant tout appel au tribunal international (*Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 71, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV).

51. La Cour rappelle qu'elle a déjà estimé, dans le contexte des griefs tirés de la non-exécution d'un jugement ordonnant le paiement d'une somme d'argent, que les recours indemnitaires peuvent constituer des recours efficaces (voir, *mutatis mutandis*, *Bourdov c. Russie (n° 2)*, n° 33509/04, § 99, 15 janvier 2009). En dehors de ce contexte, la possibilité d'obtenir une réparation n'est pas toujours un recours suffisant, parce qu'elle ne peut pas constituer une solution de rechange aux mesures spécifiques que les autorités internes doivent prendre pour se conformer au jugement prononcé à leur encontre (voir, *mutatis mutandis*, *Iatridis c. Grèce [GC]*, n° 31107/96, § 47, CEDH 1999-II, et *Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 37, *Recueil* 1997-II). En effet, dans ces cas-là un mécanisme d'indemnisation ne peut représenter un moyen adéquat que lorsque les autorités compétentes ont déjà pris des mesures raisonnables pour honorer les obligations que leur impose la Convention (*Iatridis c. Grèce*, n° 31107/96, décision de la Commission du 2 juillet 1997).

52. De l'avis de la Cour, ces principes trouvent à s'appliquer également dans la présente espèce, qui concerne la réalisation de droits patrimoniaux reconnus par une décision administrative définitive.

53. S'agissant de l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement, la Cour observe qu'à ce jour les autorités internes ont déjà pris des mesures concrètes visant à la réalisation des droits du requérant. En conséquence, un recours indemnitaire pourrait en principe constituer un recours efficace au sens de la jurisprudence citée ci-dessus.

54. Toutefois, la Cour rappelle qu'il incombe au Gouvernement d'apporter la preuve de l'efficacité du recours proposé. Or, il ne fournit aucun exemple où le propriétaire d'un terrain dont l'usufruit a été cédé par l'Etat se soit vu accorder une réparation parce que la procédure de restitution et d'indemnisation n'aurait pas abouti dans un délai plus court.

55. En admettant qu'il existe des similarités entre la situation du requérant et celle visée par l'arrêt de la Cour suprême de cassation mentionné ci-dessus (paragraphe 45), la Cour observe que cet arrêt semble constituer un développement récent, intervenu après la date de la communication de la requête. Quant aux autres jugements connus de la Cour (paragraphe 46 et 47 ci-dessus), dans l'un d'entre eux le tribunal régional compétent a débouté le demandeur en restitution, précisément au motif que la procédure de restitution n'avait pas abouti. Par ailleurs, ils ont été prononcés par des tribunaux de deuxième instance.

56. Dès lors, la Cour constate qu'il n'est pas prouvé qu'à la date de l'introduction de la requête et dans les années qui ont suivi son introduction il existât une jurisprudence interne suffisamment développée relative au recours proposé par le Gouvernement (voir, *mutatis mutandis*, *Kirilova et autres c. Bulgarie*, nos 42908/98, 44038/98, 44816/98 et 7319/02, § 116 *in limine*, 9 juin 2005, *De Saedeleer c. Belgique*, n° 27535/04, §§ 57 - 60, 24 juillet 2007 ; voir, *a contrario*, *mutatis mutandis*, *Paulino Tomas c. Portugal* (déc.), n° 58698/00, CEDH 2003-VIII, et *Giummarra et autres c. France* (déc.), n° 61166/00, 12 juin 2001).

57. La Cour observe également que le Gouvernement n'a pas précisé quel aurait dû être le fondement légal de l'action que le requérant aurait selon lui pu introduire en vertu de l'article 1 de la loi de 1988. A supposer que le Gouvernement vise une action en dommages et intérêts fondée sur l'inaction illégale des autorités compétentes, la Cour observe qu'en l'espèce l'affaire trouve son origine dans une procédure complexe (voir paragraphes 31 et 42 ci-dessus), dont chaque étape se terminait par un acte administratif différent (plan auxiliaire, plan des terrains nouvellement découpées, décision d'approuver une évaluation, etc.). Ainsi, ne pouvant pas savoir quand la procédure en question allait aboutir, le requérant aurait été obligé d'introduire toute une série de demandes d'indemnisation, ne serait-ce que pour éviter que ses actions ne soient éteintes par la prescription.

58. Or, la Cour rappelle que la simple possibilité d'introduire une série de recours pour demander une indemnisation pour des retards prétendument imputables aux autorités, sans que ces recours puissent contribuer à la réalisation du droit de propriété du requérant, est en principe peu compatible avec l'exigence d'efficacité (voir, *mutatis mutandis*, *Kirilova et autres*, précité, § 116). Par ailleurs, l'obligation pour un requérant d'introduire des recours répétitifs comporte le risque de créer un obstacle permanent à la saisine de la Cour (voir, *mutatis mutandis*, *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, § 80, série A n° 39).

59. Eu égard à ces considérations, la Cour estime qu'en l'espèce il y a lieu d'écarter l'exception de non-épuisement formulée par le Gouvernement.

60. Par ailleurs, 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 également qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

61. Le requérant argüe que l'Etat n'a pas agi de sorte à permettre la réalisation de son droit à la restitution de ses terres agricoles ou à une indemnisation. Il estime que la procédure menée par les autorités internes a été très chaotique.

62. Le Gouvernement reconnaît que la non-restitution des terrains en raison de leur acquisition par les usufruitiers peut constituer une ingérence au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Toutefois, il estime que l'ingérence en question est justifiée, parce qu'elle vise à la protection des droits d'un groupe de particuliers qui ont acquis, de bonne foi, l'usufruit de ces terrains et parce que la loi a mis en place un système complexe d'indemnisation des propriétaires concernés. L'équilibre trouvé par le législateur bulgare entre les intérêts contradictoires des propriétaires et des usufruitiers n'aurait pas dépassé la marge d'appréciation dont dispose l'Etat.

63. En outre, le Gouvernement souligne l'importance du processus de restitution des terres agricoles pour la société bulgare et sa complexité, faits démontrés par les nombreux amendements apportés à la loi de 1991 et par les multiples examens de sa conformité avec la Constitution par la Cour Constitutionnelle.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Sur l'existence d'une ingérence dans le droit au respect des biens du requérant**

64. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention que dans la mesure où les faits qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. La notion de « biens » peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales, y compris, dans certaines situations bien définies, des créances dont le titulaire démontre qu'elles ont une base suffisante en droit interne et en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (*Draon c. France* [GC], n° 1513/03, § 65, 6 octobre 2005).

65. La Cour a également dit que l'espoir d'un requérant de voir reconnaître la survivance d'un ancien droit de propriété qu'il est depuis bien longtemps impossible d'exercer effectivement ne peut être considéré comme un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Il en va de même d'une créance conditionnelle s'éteignant du fait de la non-réalisation de la condition (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 83, CEDH 2001-VIII).

66. Toutefois, lorsqu'un État contractant, après avoir ratifié la Convention, y compris le Protocole n° 1, adopte une législation prévoyant la restitution totale ou partielle de biens confisqués en vertu d'un régime antérieur, semblable législation peut être considérée comme engendrant un nouveau droit de propriété protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 dans le chef des personnes satisfaisant aux conditions de restitution. Le même principe peut s'appliquer à l'égard des dispositifs de restitution ou d'indemnisation établis en vertu d'une législation adoptée avant la ratification de la Convention, si pareille législation demeure en vigueur après la ratification du Protocole n° 1 (voir, entre autres, *Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, §§ 35 et 48-52, CEDH 2004-IX, *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 125, CEDH 2004-V).

67. Dans le même contexte, la Cour a déjà jugé que lorsque le principe de restitution des propriétés abusivement confisqués a déjà été adopté par un État, l'incertitude quant à la mise en pratique de ce principe, qu'elle soit législative, administrative ou tenant aux pratiques appliquées par les autorités, est de nature à engendrer, lorsqu'elle est persistante dans le temps et en l'absence de réaction cohérente et rapide de l'État, un manquement de ce dernier à son obligation d'assurer la jouissance effective du droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (*Broniowski*, précité, § 151, *Viașu c. Roumanie*, n° 75951/01, § 58, 9 décembre 2008).

68. La Cour observe qu'en l'espèce l'intérêt substantiel dont le requérant s'estime titulaire a une base légale qui figure de façon continue dans la

législation interne depuis 1992. La restitution du droit de propriété sur les terrains ayant appartenu à son père lui a été accordée par une décision de la commission agraire du 22 janvier 1998, non contestée et devenue définitive. A compter de cette date, le requérant a été constamment traité comme propriétaire par les organes administratifs compétents et par les tribunaux (paragraphe 11 et 15 à 18 ci-dessus).

69. Quant à la nature de cet intérêt, la Cour constate que depuis le 7 septembre 1992, date d'entrée en vigueur de la Convention pour la Bulgarie, il se traduit essentiellement par deux possibilités alternatives : la restitution des terrains litigieux ou l'indemnisation en argent en cas d'acquisition d'une parcelle par un usufruitier. Elle note que les deux autres possibilités, l'indemnisation en terres équivalentes et l'indemnisation en bons d'investissement, ont été abolies de manière définitive avec l'entrée en vigueur des rédactions actuelles des textes concernant les droits des anciens propriétaires et des usufruitiers, en novembre 1997. A compter de cette date, le contenu des droits auxquels pouvait prétendre le requérant n'a guère été modifié (paragraphe 27 à 29 ci-dessus).

70. Eu égard à ces considérations, la Cour estime qu'à compter du 22 janvier 1998 le requérant avait un « intérêt patrimonial » suffisamment établi en droit interne, relevant comme tel de la notion de « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Viașu*, précité, § 59, *Ramadhi et 5 autres c. Albanie*, n° 38222/02, § 71, 13 novembre 2007). D'ailleurs, cet aspect n'est pas contesté par le Gouvernement.

71. La Cour rappelle que la non-exécution d'une décision administrative reconnaissant un droit de propriété peut constituer une ingérence au sens de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, qui énonce le principe général du respect de la propriété (*Viașu*, précité, § 60, *Ramadhi et 5 autres*, précité, §§ 76-77).

72. La Cour constate qu'en l'espèce le droit à la restitution et à l'indemnisation du requérant a été reconnu en janvier 1998 et que, même si les autorités administratives compétentes n'ont pas fait preuve d'une passivité totale, la procédure d'indemnisation et de restitution n'a pas abouti au cours des dix années qui ont suivi. La Cour estime qu'en dépit de sa spécificité, cette situation s'analyse en une non-exécution d'une décision administrative et donc en une ingérence dans le droit au respect des biens du requérant qu'il convient d'examiner à la lumière de la norme inscrite dans la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, qui énonce le principe général du respect de la propriété.

b) Sur la justification de l'ingérence

73. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout, que l'ingérence d'une autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. Le principe de la légalité présuppose l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles

dans leur application (*Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 79, CEDH 2000-XII, *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 109-110, CEDH 2000-I, et *Fener Rum Patrikliği c. Turquie*, n° 14340/05, § 70, 8 juillet 2008).

74. En outre, la Cour note que la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention et que les changements législatifs fréquents peuvent, dans certaines circonstances, créer un climat d'incertitude juridique (*Viașu*, précité, § 71).

75. La Cour relève qu'en l'espèce les dispositions matérielles régissant le droit à la restitution et/ou à une indemnisation du requérant ont subi plusieurs amendements après le 7 septembre 1992, date d'entrée en vigueur de la Convention pour la Bulgarie. Elle note aussi que ces dispositions n'ont plus été modifiées à compter du 28 octobre 1997, date antérieure de plusieurs mois à la reconnaissance officielle du droit du requérant à la restitution et à l'indemnisation.

76. La Cour observe ensuite qu'entre le 22 janvier 1998, date à laquelle a été prononcée la décision favorable au requérant, et le 22 octobre 2002, la procédure de restitution et d'indemnisation a été considérablement modifiée plusieurs fois (paragraphe 35 à 41 ci-dessus).

77. La Cour relève que ces changements législatifs avaient pour l'essentiel un caractère technique et ne concernaient pas la nature et l'étendue des droits du requérant (voir, *a contrario*, *Viașu*, précité, §§ 63-68). Certes, ils ont pu engendrer une certaine incertitude quant à la réalisation en pratique des droits de l'intéressé. Toutefois, la Cour considère que cette dose d'incertitude, qui s'explique en grande partie par le contexte de réformes politiques et économiques dans lequel elle est intervenue (voir, *mutatis mutandis*, *Credit Bank et autres c. Bulgarie* (déc.), n° 40064/98, 30 avril 2002, et *Velikovi et autres c. Bulgarie*, nos 43278/98, 45437/99, 48014/99, 48380/99, 51362/99, 53367/99, 60036/00, 73465/01 et 194/02, § 166, 15 mars 2007), n'est pas en soi contraire au principe de la prééminence du droit.

78. La Cour reconnaît aussi que le législateur bulgare a essayé, à travers la mise en place de la législation sur la restitution et ses amendements, à trouver un équilibre généralement acceptable entre les intérêts de toutes les personnes concernées, qu'il s'agisse des propriétaires ou des usufruitiers. Elle estime donc que l'ingérence dénoncée par le requérant poursuivait un but légitime de protection des droits d'autrui (voir, *mutatis mutandis*, *Velikovi et autres*, précité, §§ 168-176).

79. Afin de déterminer si un juste équilibre a été ménagé entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde du droit au respect des biens du requérant, la Cour est appelée à examiner si le délai nécessaire aux autorités bulgares afin de restituer les

terrains au requérant ou de lui payer une indemnité n'a pas fait porter à l'intéressé une charge disproportionnée et excessive.

80. La Cour rappelle à cet égard que les États disposent d'une marge d'appréciation étendue pour déterminer ce qui est dans l'intérêt public, surtout lorsqu'il s'agit d'adopter et d'appliquer des mesures de réforme économique ou de justice sociale (*Viașu*, précité, § 69). Néanmoins, lorsqu'une question d'intérêt général est en jeu, telle la réalisation des droits de propriété de toute une catégorie de personnes, les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence (*Broniowski*, précité, § 151 ; *Vasilescu c. Roumanie*, 22 mai 1998, § 51, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III ; *Kirilova et autres c. Bulgarie*, n^{os} 42908/98, 44038/98, 44816/98 et 7319/02, § 106, 9 juin 2005).

81. Se tournant vers les faits de l'espèce, la Cour rappelle qu'elle a déjà constaté qu'environ dix ans après la reconnaissance officielle du droit du requérant à la restitution et/ou à une indemnisation, la procédure qui est entre les mains des autorités n'a toujours pas abouti. Toutefois, elle constate également qu'en l'espèce les autorités internes ont pris, au cours de la période considérée, des mesures visant à la réalisation des droits du requérant, qui semble à présent imminente.

82. Quant à la question de savoir si les autorités internes ont agi avec la cohérence requise et en temps utile, la Cour note que les amendements successifs des dispositions procédurales pertinentes ont sans doute retardé la procédure de restitution et d'acquisition des terrains par les usufruitiers. La Cour relève ensuite que les autorités internes semblent avoir fait preuve d'une certaine inertie en ce qui concerne l'élaboration, l'adoption et l'approbation des plans nécessaires à la réalisation des droits du requérant. Ainsi, le plan des parcelles nouvellement découpées concernant la localité dans laquelle se trouvaient les terrains hérités par l'intéressé n'a été approuvé que le 7 février 2006, soit plus de huit ans après la décision de la commission agraire reconnaissant son droit à la restitution ou à l'indemnisation. Une telle durée semble excessive, d'autant plus que la commission agraire avait déjà commencé la préparation technique et juridique de la restitution des terres visées par les paragraphes 4 et suivants avant la décision du 22 janvier 1998 (paragraphes 6 à 8 ci-dessus). Par ailleurs, l'annulation partielle de ce plan en juillet 2007 tient à des raisons imputables à l'administration (paragraphe 16 ci-dessus).

83. En outre, la Cour constate que l'intéressé semble avoir fait tout ce qui dépendait de lui pour faciliter le déroulement de la procédure en question et qu'il n'est pas à l'origine de retards qui seraient, par exemple, liés à l'introduction de recours mal fondés.

84. Eu égard à ces considérations, la Cour estime qu'en l'espèce les autorités bulgares n'ont pas agi avec la cohérence et la diligence requise par l'article 1 du Protocole n^o 1. Elle considère également que, dans les

circonstances particulières de l'espèce, la durée de cette procédure a rompu le juste équilibre à ménager entre la protection du droit du requérant au respect de ses biens et les exigences de l'intérêt général et que l'intéressé a supporté une charge spéciale et exorbitante.

85. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

86. Le requérant dénonce une violation de son droit à un procès dans un délai raisonnable. Il invoque l'article 6 de la Convention.

87. Eu égard au constat relatif à l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 85 ci-dessus) et au fait que le grief tiré de l'article 6 concerne les mêmes faits, la Cour estime qu'il convient de déclarer ce-dernier recevable, mais qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Sitkov c. Russie*, n° 55531/00, § 38, 18 janvier 2007).

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

88. 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

89. Au titre du préjudice matériel, le requérant réclame 20 000 euros (EUR) pour le manque à gagner lié à l'impossibilité d'utiliser les terrains litigieux depuis 1990. Il estime également que même si elles lui étaient finalement restituées, les terres ayant appartenu à son père ne peuvent de toute façon plus être utilisées à des fins agricoles ou viticoles. En conséquence, il demande que l'Etat lui paye 1025 levs bulgares (environ 522 EUR) par dixième d'hectare. Quant au dommage moral, le requérant demande 40 000 EUR.

90. Le Gouvernement juge que les prétentions du requérant sont excessives et mal fondées.

91. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI).

92. Si la nature de la violation permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l'Etat défendeur de la réaliser, la Cour n'ayant ni la compétence ni la possibilité pratique de l'accomplir elle-même. Si, en revanche, le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 41 habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée (*Brumărescu c. Roumanie* (satisfaction équitable) [GC], n° 28342/95, § 20, CEDH 2000-I). Dans l'exercice de ce pouvoir, elle dispose d'une certaine latitude ; l'adjectif « équitable » et le membre de phrase « s'il y a lieu » en témoignent.

93. Parmi les éléments pris en considération par la Cour, lorsqu'elle statue en la matière, figurent le dommage matériel, c'est-à-dire les pertes effectivement subies en conséquence directe de la violation alléguée, et le dommage moral, c'est-à-dire la réparation de l'état d'angoisse, des désagréments et des incertitudes résultant de cette violation, ainsi que d'autres dommages non matériels (*Viașu*, précité, § 87).

94. En outre, là où les divers éléments constituant le préjudice ne se prêtent pas à un calcul exact ou là où la distinction entre dommage matériel et dommage moral se révèle difficile, la Cour peut être amenée à les examiner globalement (*Comingersoll c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 29, CEDH 2000-IV).

95. En l'espèce, eu égard à la nature de la violation constatée, la Cour considère que le requérant a subi un préjudice matériel et moral certain et que ce préjudice n'est pas suffisamment compensé par le constat de violation.

96. En revanche, compte tenu des constatations du présent arrêt dont il ressort que la restitution des terrains du requérant et son indemnisation pour les parcelles acquises par les usufruitiers ont déjà été effectuées ou sont imminentes (paragraphe 17, 19 et 20 ci-dessus), la Cour n'estime pas nécessaire d'octroyer une somme qui constituerait un règlement définitif et complet du présent litige patrimonial (voir, *a contrario*, *Ramadhi et 5 autres*, précité, § 101, et *Viasu*, précité, § 89), et juge plus approprié d'accorder au requérant une compensation pour la perte de chances liée aux retards intervenus dans la procédure de restitution (voir, *mutatis mutandis*, *Sovtransavto Holding c. Ukraine* (satisfaction équitable), n° 48553/99, § 55, 2 octobre 2003).

97. Sur la base des éléments se trouvant en sa possession, et notamment de la superficie des terrains agricoles concernés, des informations dont elle dispose en ce qui concerne leur valeur (paragraphe 17 ci-dessus), ainsi que de la durée et de la complexité de la procédure de restitution et d'indemnisation, la Cour estime qu'un montant de 2 000 EUR constitue une indemnisation raisonnable et l'accorde au requérant au titre du préjudice matériel.

98. En ce qui concerne le préjudice moral, au regard des circonstances de l'espèce et statuant en équité, la Cour alloue au requérant 500 EUR.

B. Frais et dépens

99. Le requérant n'ayant présenté aucune demande de remboursement de ses frais et dépens, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n°1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 6 de la Convention ;
4. *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, les sommes suivantes, à convertir en levs bulgares au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 2 000 EUR (deux mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel ;
 - ii. 500 EUR (cinq cents euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - 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 ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 26 novembre 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président