



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE MARIN ET GHEORGHE RĂDULESCU c. ROUMANIE

(Requête n° 15851/06)

ARRÊT

STRASBOURG

27 mai 2010

DÉFINITIF

27/08/2010

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 Marin et Gheorghe Rădulescu 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 Stanley Naismith, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 4 mai 2010,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 15851/06) dirigée contre la Roumanie et dont deux ressortissants de cet Etat, MM. Marin Rădulescu et Gheorghe Rădulescu (« les requérants »), ont saisi la Cour le 14 mars 2006 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e Robert Schrodiss, avocat à Vienne. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Răzvan-Horațiu Radu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le 16 mai 2007, le président de la troisième 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

4. Les requérants sont nés respectivement en 1927 et 1925 et résident à Bucarest.

5. Le 6 juin 2001, les requérants saisirent la mairie de Bucarest d'une demande fondée sur la loi n° 10/2001 relative aux immeubles pris abusivement par l'Etat entre 1945 et 1989 (« la loi n° 10/2001 »), demande tendant à l'octroi de dédommagements pour deux immeubles (maisons et terrains afférents sis rue Petre Tina n°s 36 et 47 à Bucarest) qui avaient été la

propriété de leurs parents, S.R. et D.R., et étaient entrés dans le patrimoine de l'Etat, avant d'être démolis. Ils faisaient valoir leur qualité d'héritiers de leurs parents, s'appuyant sur un certificat d'hérédité n° 145/1963.

6. Après l'examen du dossier, par une décision du 23 janvier 2006, le maire de Bucarest accueillit la demande des intéressés et leur reconnut le droit à des dédommagements pour les immeubles susmentionnés, sans en préciser le montant, conformément aux dispositions légales applicables (la loi n° 247/2005 modifiant la loi n° 10/2001 précitée). Il ordonna la communication de la décision, entre autres, à la Commission centrale (« la commission »), chargée notamment de fixer le montant des dédommagements dus.

7. Le 27 mai 2008, l'Autorité nationale pour la restitution des propriétés (l'ANRP) informa le Gouvernement que, à la suite d'un examen de la décision du 23 janvier 2006 et de son dossier, il avait été retenu que les requérants n'étaient pas les seuls héritiers de leurs parents, puisqu'il ressortait des certificats d'hérédité en question (n°s 145/1963 et 396/1970) que trois autres personnes (C.R., D.R. et M.T.) apparaissaient aussi comme héritiers des parents des intéressés. Or, la décision susmentionnée avait ordonné l'octroi de dédommagements pour l'intégralité des immeubles nationalisés seulement aux requérants. Partant, l'ANRP renvoya le dossier en question à la mairie, observant aussi que les constructions démolies n'avaient pas été décrites de manière détaillée (superficie, vétusté, etc.) dans la décision du 23 janvier 2006. La mairie devait obtenir des documents pertinents à ce titre auprès des archives nationales et réexaminer la décision en question. Dans le cas où la mairie aurait estimé devoir rendre une nouvelle décision, le dossier devait être ensuite transmis à la préfecture pour le contrôle de la légalité.

8. Le Gouvernement n'a fourni aucun renseignement jusqu'à ce jour quant à la suite donnée par les autorités à la lettre susmentionnée de l'ANRP relative à la décision du 23 janvier 2006.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

9. L'essentiel des dispositions légales et de la jurisprudence interne pertinentes (extraits des lois n°s 10/2001 et 247/2005 et de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 81/2007) concernant le système d'indemnisation pour les immeubles nationalisés, est décrit dans les arrêts *Tudor c. Roumanie* (n° 29035/05, §§ 15–20, 17 janvier 2008) et *Viașu c. Roumanie* (n° 75951/01, §§ 38–49, 9 décembre 2008).

10. Par ailleurs, l'article 4 (4) de la loi n° 10/2001 susmentionnée, tel qu'il est formulé à la suite de la modification de cette loi par la loi n° 247/2005, prévoit que les héritiers de l'ancien propriétaire de l'immeuble nationalisé (*persoana îndreptățită*) qui ont suivi la procédure de la loi n° 10/2001 bénéficient aussi des quotes-parts de l'immeuble qui auraient dû

revenir aux autres héritiers du propriétaire précité, dans le cas où ces derniers n'ont pas suivi ladite procédure (voir aussi, dans le même sens, les arrêts définitifs de la Haute Cour de cassation et de justice du 16 février 2006, du 30 octobre 2007, des 9 avril et 26 mai 2008, et du 16 janvier 2009).

11. Par la décision du gouvernement n° 361 du 28 avril 2005 (« la décision n° 361/2005 »), a été créée l'Autorité nationale pour la restitution des propriétés (l'ANRP), chargée de contrôler, entre autres, l'application des lois n°s 10/2001 et 247/2005 et le fonctionnement de la Commission centrale des dédommagements (« la commission »), l'ANRP et la commission étant toutes les deux subordonnées à la chancellerie du premier ministre. Selon l'article 9 (5) de cette décision, le contrôle de la phase administrative relative à la délivrance par les maires des décisions sur les demandes de restitution ou d'indemnisation était effectué par l'ANRP et par le préfet. Les dispositions régissant ce contrôle ont été détaillées par la décision du gouvernement n° 128 du 6 février 2008 modifiant les normes d'application de la loi n° 10/2001. L'article 16.9 de ces normes prévoit que les décisions rendues par les maires sont transmises au préfet, puis par celui-ci à la commission. Le préfet examine le dossier et la décision au regard du respect des conditions légales afin de rendre un « avis de légalité ». Dans le cas où il estime que la décision est illégale, le préfet la conteste en contentieux administratif (selon la loi n° 554/2004, qui fixe un délai maximum d'un an à partir de la décision rendue), ce qui suspend le renvoi de la décision à la commission. Selon l'article 16 de la loi n° 247/2005, la commission est compétente essentiellement pour contrôler la légalité de l'éventuelle décision de refus du maire quant à la restitution de l'immeuble ainsi que le processus du calcul par les experts des dédommagements dus (voir aussi l'arrêt du 10 novembre 2008 de la Haute Cour de cassation et de justice).

12. Selon la jurisprudence interne, la décision par laquelle le maire fait droit à une demande de restitution ou d'indemnisation d'un particulier en vertu des lois n°s 10/2001 et 247/2005 a le caractère d'un acte civil de disposition qui, communiqué aux parties intéressées, fait naître des droits patrimoniaux pour l'ayant droit et ne peut être révoqué ou annulé par les autorités administratives, mais seulement par les tribunaux civils à la suite d'un recours judiciaire (arrêts définitifs n° 6723 du 17 octobre 2007 de la Haute Cour de cassation et de justice et n° 159 du 22 avril 2008 de la cour d'appel de Craiova). Selon ce dernier arrêt, à défaut de recours devant les tribunaux, une telle décision du maire devient définitive et le droit de l'intéressé à être indemnisé constitue un droit acquis. La poursuite ultérieure de la procédure prévue par la loi n° 247/2005 ne concerne que la vérification par la commission du bien-fondé de l'éventuel refus des autorités de restituer l'immeuble litigieux ainsi que la fixation par celles-ci, sur avis d'un expert, du montant des dédommagements dus. Par ailleurs, à la suite de

l'entrée en vigueur de la décision du gouvernement n° 128/2008 précitée, dans l'arrêt du 10 novembre 2008 susmentionné, la Haute Cour de cassation et de justice a jugé que seul le préfet peut contrôler la légalité de la décision rendue par le maire, la commission n'ayant que les compétences prévues de manière limitative par l'article 16 de la loi n° 247/2005 précité (à savoir, selon la Haute Cour, la restitution de l'immeuble et le renvoi pour réexamen d'un dossier incomplet ou portant sur un droit d'indemnisation établi de manière erronée).

EN DROIT

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

13. Les requérants se plaignent en substance de l'impossibilité de jouir de leur droit de se voir indemniser pour les deux immeubles nationalisés, comme le voudraient les dispositions légales pertinentes et la décision du 23 janvier 2006 du maire de Bucarest, et invoquent à cet égard les articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1. La Cour estime qu'il convient d'examiner les allégations des requérants uniquement au regard du dernier article susmentionné, 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. »

14. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

15. Le Gouvernement excipe de l'inapplicabilité *ratione materiae* de l'article 1 du Protocole n° 1 en l'espèce au motif qu'à la différence des affaires *Matache et autres c. Roumanie* (n° 38113/02, 19 octobre 2006) et *Broniowski c. Pologne* (n° 31443/96, CEDH 2005-IX), les requérants ne bénéficient pas, sur la base de la décision du 23 janvier 2006, d'un « bien » ou d'une « créance » relative à des dédommagements d'un montant établi et exigible, puisque ladite décision ne fixait pas la somme à octroyer aux intéressés.

16. La Cour estime que l'exception du Gouvernement est étroitement liée à la substance du grief fondé sur l'article 1 du Protocole n° 1, de sorte qu'il y a lieu de la joindre au fond. Par ailleurs, elle constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

17. Le Gouvernement insiste sur le fait que les intéressés ont fait usage de la possibilité de s'adresser aux autorités administratives afin de se voir accorder des dédommagements en vertu de la loi n° 10/2001, telle que modifiée par la loi n° 247/2005, et il note qu'ils se sont vu reconnaître par la décision en cause le droit d'être indemnisés pour les deux immeubles en question. Selon le Gouvernement, le mécanisme mis en place par cette dernière loi et portant sur la création du fonds *Proprietatea* est de nature à offrir aux ayants droit des dédommagements correspondant aux exigences de la jurisprudence de la Cour. Selon les dernières modifications de la loi n° 247/2005, une partie des dédommagements en cause pourrait être versée en liquide aux intéressés et des progrès ont été réalisés pour que le fonds *Proprietatea* devienne fonctionnel. Par ailleurs, le Gouvernement estime que la période écoulée depuis la décision du 23 janvier 2006 reconnaissant un droit à dédommagement aux requérants ne saurait être considérée excessive.

18. Les requérants réitèrent pour l'essentiel leurs arguments.

19. La Cour renvoie à la jurisprudence citée dans l'affaire *Viașu* précitée, concernant les obligations, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, à la charge de l'Etat qui a adopté une législation prévoyant la restitution ou l'indemnisation pour les biens confisqués en vertu d'un régime antérieur (*Viașu*, précité, § 58). En particulier, elle rappelle avoir déjà jugé, au regard de la jurisprudence de la Cour et du droit interne pertinent, que le droit d'un requérant – issu d'une décision administrative définitive – de se voir octroyer des dédommagements, nonobstant le défaut des autorités de fixer leur montant précis, représente un « intérêt patrimonial » suffisamment établi en droit interne, certain, non révocable et exigible, qui relève de la notion de « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir *Aurel Popa c. Roumanie*, n° 21318/02, § 17, 16 juillet 2009 ; *Viașu*, précité, § 59, et, *mutatis mutandis*, *Ramadhi et 5 autres c. Albanie*, n° 38222/02, § 71, 13 novembre 2007).

20. En l'espèce, la Cour observe que, par la décision du 23 janvier 2006, le maire de Bucarest a reconnu le droit des requérants d'être indemnisés pour les deux immeubles nationalisés en question, conformément aux lois n°s 10/2001 et 247/2005, sans fixer de montant. Pour rendre cette décision, il s'est fondé, entre autres, sur le certificat d'hérédité n° 145/1963.

Cette décision n'a fait l'objet d'aucun recours formé par les autorités ou les requérants et, comme dans l'affaire *Aurel Popa* précitée, la Cour ne saurait accepter l'argument du Gouvernement qui allègue l'incompatibilité *ratione materiae* de ce grief au motif que le montant des dédommagements n'avait pas été fixé (*Aurel Popa*, précité, § 17).

21. Certes, la Cour observe qu'en mai 2008, à savoir deux ans et demi après sa communication aux parties, l'ANRP a réexaminé la décision du 23 janvier 2006 et l'a renvoyée au maire de Bucarest, principalement aux motifs que les autorités n'avaient pas décrit les immeubles en cause de manière détaillée et que les certificats d'hérédité des requérants faisaient ressortir qu'il y avait d'autres cohéritiers. Toutefois, la Cour ne saurait considérer que cet aspect puisse la mener à une conclusion différente de celle à laquelle elle a abouti dans les affaires susmentionnées, à savoir que les intéressés disposaient d'un « intérêt patrimonial » certain, non révocable et exigible à travers le droit de se faire indemniser pour les immeubles en cause. A cet égard, il suffit à la Cour de relever que l'ANRP n'a pas annulé la décision du 23 janvier 2006 et que le Gouvernement ne l'a pas informée que le maire aurait modifié cette décision, décision qui d'ailleurs – selon le droit et la jurisprudence internes pertinents – ne serait susceptible que d'un contrôle judiciaire de pure légalité, déclenché par le préfet, dans le délai prescrit par la loi n° 554/2004 (paragraphes 11-12 ci-dessus). Or, la Cour réitère que la décision litigieuse n'a fait l'objet d'aucun recours de légalité. En outre, il y a lieu de noter qu'en joignant à leur demande le certificat d'hérédité n° 145/1963, sur lequel s'appuie l'ANRP, les requérants n'ont pas caché aux autorités l'existence d'autres héritiers, et que le Gouvernement n'a pas soutenu que ces derniers aient suivi la même procédure pour revendiquer une partie des droits reconnus aux intéressés par la décision litigieuse (paragraphes 5 *in fine*, 7 et 10 ci-dessus).

22. La Cour rappelle que la non-exécution d'une décision reconnaissant un droit de propriété constitue une ingérence au sens de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. En l'espèce, l'ingérence consiste dans le défaut des autorités de rendre effectif le droit qu'elles ont reconnu aux requérants par la décision du 23 janvier 2006, en fixant le montant des indemnités dues et en les payant aux intéressés (*Viașu*, précité, §§ 60 et 66, et *Ramadhi et 5 autres*, précité, §§ 76-77).

23. La Cour a déjà traité d'affaires soulevant des questions semblables à celles du cas d'espèce et a constaté la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Viașu*, précité, §§ 62-73 ; *Aurel Popa*, précité, §§ 19-21, et *Ramadhi et 5 autres*, précité, §§ 78-84). 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 dans le cas présent à une conclusion différente. S'agissant de l'examen du juste équilibre à ménager entre les intérêts en cause et, partant, du délai nécessaire aux autorités afin de payer aux requérants les indemnités auxquelles ils ont droit, tout en prenant en

compte la marge d'appréciation de l'Etat en matière d'adoption et d'application de mesures de réparation, la Cour observe qu'environ quatre ans se sont déjà écoulés depuis la décision des autorités compétentes reconnaissant le droit des intéressés à des dédommagements.

24. Tout en prenant note de l'évolution récente qui semble s'amorcer en pratique au regard du mécanisme de paiement des dédommagements prévu par la loi n° 247/2005 modifiée par l'OUG n° 81/2007, la Cour observe qu'à ce jour, le Gouvernement n'a pas démontré que le système d'indemnisation mis en place par la loi précitée, y compris le fonds *Proprietatea*, permettrait aux ayants droit, et en particulier aux requérants, de toucher, selon une procédure et un calendrier prévisibles, les indemnités auxquelles ils ont droit.

25. Partant, la Cour estime que le défaut pour les autorités de traiter le dossier des requérants et d'exécuter la décision du maire de Bucarest du 23 janvier 2006 en calculant et en payant les indemnités dues a maintenu les intéressés, à présent âgés de plus de quatre-vingts ans, dans un état d'incertitude juridique quant à la réalisation effective de leurs droits et leur a fait subir une charge excessive (voir, *mutatis mutandis*, *Viașu*, précité, §§ 69-70, et *Aurel Popa*, précité, § 21).

Dès lors, il y a lieu de rejeter l'exception du Gouvernement relative à l'inapplicabilité *ratione materiae* de l'article 1 du Protocole n° 1 en l'espèce, et de conclure à la violation de cet article.

III. SUR L'APPLICATION DES ARTICLES 46 ET 41 DE LA CONVENTION

A. Article 46 de la Convention

26. Aux termes de cette disposition :

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

27. La Cour constate que la violation du droit des requérants au respect de leurs biens tel que le garantit l'article 1 du Protocole n° 1 tire son origine d'un problème à grande échelle résultant du dysfonctionnement du mécanisme mis en place par la loi n° 10/2001, modifiée par la loi n° 247/2005. Elle renvoie à ses observations faites à titre indicatif dans d'autres affaires similaires quant aux mesures générales qui s'imposeraient au niveau national dans le cadre de l'exécution du présent arrêt pour que l'Etat défendeur garantisse la réalisation effective et rapide du droit à

restitution, qu'il s'agisse d'une restitution en nature ou de l'octroi d'une indemnité, comme en l'espèce (*Viașu*, précité, §§ 82- 83).

B. Article 41 de la Convention

28. 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. »

1. Dommage

29. Indiquant que seule la restitution d'un terrain équivalent à celui nationalisé serait éventuellement possible, les requérants demandent un montant global de 135 000 euros (EUR) pour chacun d'entre eux, dont 15 000 EUR pour le dommage moral et le restant pour le dommage matériel subi par chaque requérant, eu égard à leurs quotes-parts de propriété. Sans fournir de justificatifs à l'appui, ils estiment que la valeur marchande des biens en cause serait de 250 000 EUR, et la perte subie par le fait d'avoir dû louer un appartement pour y habiter de 70 000 EUR.

30. Le Gouvernement estime que le renvoi pour réexamen, en 2008, par l'ANRP de la décision du 23 janvier 2006 fait que la question de l'article 41 ne se trouve pas en état. Par ailleurs, il soumet une expertise immobilière selon laquelle la valeur marchande des deux immeubles en cause serait de 751 718 lei roumains (RON) et renvoie à la jurisprudence pertinente de la Cour, faisant valoir que le montant exigé pour dommage moral est excessif.

31. La Cour rappelle avoir constaté en l'espèce qu'il y a violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison du défaut des autorités d'exécuter la décision du 23 janvier 2006 du maire de Bucarest en calculant et en payant les indemnités dues aux intéressés. Par ailleurs, elle réitère avoir considéré que, dans les circonstances de l'espèce, le Gouvernement n'a pas fourni d'éléments pertinents pour faire constater, y compris au regard du droit et de la pratique internes, que le droit des requérants de se faire indemniser sur la base de la décision susmentionnée ait été affecté par le simple renvoi de cette décision par l'ANRP au maire plus de trois ans après son adoption, renvoi non suivi depuis d'une quelconque modification de la décision en question (paragraphe 21 ci-dessus).

Compte tenu de la nature de la violation constatée, la Cour considère que le requérant a subi un préjudice matériel et moral considérable et que ce préjudice n'est pas suffisamment compensé par le constat de violation.

32. La Cour estime que le paiement de l'indemnisation octroyée dans son principe par la décision du 23 janvier 2006 et fixée conformément aux critères établis par les dispositions légales pertinentes, serait de nature à

placer les requérants, autant que possible, dans une situation équivalant à celle où ils se trouveraient si les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 n'avaient pas été méconnues.

33. Toutefois, compte tenu des constatations du présent arrêt dont il ressort que le système actuel d'indemnisation n'est pas encore efficace, la Cour estime qu'elle n'a pas d'autre option que d'allouer aux requérants la somme qui, selon elle, constituerait un règlement définitif et complet du présent litige patrimonial (*Viașu*, précité, § 89).

34. En l'espèce, compte tenu des informations dont elle dispose sur les prix du marché immobilier local et des éléments fournis par le Gouvernement à cet égard, prenant en considération les désagréments et l'incertitude que la situation litigieuse a pu provoquer chez les requérants, et sans préjudice des droits éventuels des autres héritiers, la Cour, statuant en équité, alloue à chacun des requérants, tous préjudices confondus, la somme de 90 000 EUR.

2. *Frais et dépens*

35. Le requérant ne demande aucune somme pour frais et dépens.

3. *Intérêts moratoires*

36. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Joint au fond* l'exception d'incompatibilité *ratione materiae* soulevée à titre préliminaire par le Gouvernement et la *rejette* ;
2. *Déclare* la requête recevable ;
3. *Dit* qu'il y a violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à chacun des requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 90 000 EUR (quatre-vingt-dix mille euros), à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement, tous préjudices confondus, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, sans préjudice des droits éventuels des autres héritiers à cet égard ;

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 27 mai 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith
Greffier adjoint

Josep Casadevall
Président