CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE VIAŞU c. ROUMANIE

(Requête n° 75951/01)

ARRÊT

STRASBOURG

9 décembre 2008

DÉFINITIF

09/03/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Viaşu c. Roumanie,

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

Josep Casadevall, *président,*
Elisabet Fura-Sandström,
Corneliu Bîrsan,
Alvina Gyulumyan,
Egbert Myjer,
Ineta Ziemele,
Luis López Guerra, *juges,*

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 18 novembre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 75951/01) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet État, M. Gheorghe State Viaşu (« le requérant »), a saisi la Cour le 27 février 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

Le 14 juillet 2006, le greffier a été informé du décès du requérant le 1er juillet 2006, puis du souhait de son fils, Gheorghe Crinel Viaşu, de poursuivre la procédure en ses lieu et place.

2. Le requérant, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté par la Société civile professionnelle d'avocats « Oancea, Răduleţu et Gherghe ». Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Horaţiu-Răzvan Radu, sous-secrétaire d'État au Ministère des Affaires Étrangères.

3. Le requérant alléguait une atteinte à son droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention, compte tenu de l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de jouir de son droit à indemnisation pour un terrain, en vertu de la législation interne sur les restitutions.

4. Le 21 septembre 2004, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Le 12 décembre 2006, se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant est né en 1924 et résidait à Drobeta Turnu Severin.

6. Propriétaire d'un terrain de 18,62 hectares sis dans la commune de Cătunele (département de Gorj), le requérant fut obligé en 1962 de le céder à la coopérative agricole de production de Cătunele, créée dans le cadre de la reforme de l'agriculture entreprise par le régime communiste installé en 1945.

7. Vers 1980, une partie de ce terrain fut affectée à l'exploitation minière carbonifère de la région, et cédée par la coopérative à l'entreprise minière d'État de Motru (l'entreprise M. ci-après).

A. Restitution en nature d'une partie du terrain confisqué

8. Après la chute du régime communiste le 22 décembre 1989, le requérant formula une demande de restitution du terrain dont il avait été dépossédé par l'État communiste, fondée sur la loi n° 18/1991. En réponse, il reçut en propriété une partie du terrain qui lui avait appartenu, le restant ne pouvant lui être restitué pour cause d'utilisation par une entreprise d'État.

9. La loi n° 18/1991 subit de nombreuses modifications (voir ci-dessous la partie Droit interne, §§ 30-46). Entre autres, en vertu de la modification apportée par la loi n° 169/1997 du 27 octobre 1997, la surface de terrain pouvant être restituée à un particulier fut portée à 50 hectares (voir ci-dessous paragraphe 31).

10. Compte tenu du nombre important de demandes de restitution accueillies par les autorités, mais ne pouvant être satisfaites faute de terrain disponible, la loi n° 18/1991 fut modifiée à nouveau le 11 janvier 2000 par la loi n° 1/2000. Conformément à cette dernière, les bénéficiaires de décisions de restitution qui ne pouvaient pas obtenir la restitution intégrale en nature faute de terrain disponible pouvaient se voir accorder un dédommagement en échange de la partie non-restituée (voir ci-dessous paragraphe 34).

11. Début 2000, n'ayant toujours pas obtenu la restitution de l'ensemble du terrain, le requérant déposa plusieurs demandes supplémentaires de restitution d'un autre terrain équivalant ou, à défaut, d'indemnisation pour la partie non-restituée, à savoir 16, 63 ha.

Il faisait valoir que l'entreprise M. utilisait la parcelle du terrain et que des expertises indépendantes avaient conclu que le terrain n'était plus exploitable à des fins agricoles en raison des déchets carbonifères y déposés.

B. Décisions de restitution du restant du terrain

12. Le 14 juin 2000, la mairie de Cătunele informa le requérant de la décision de la commission locale pour l'application de la loi n° 1/2000 de lui restituer une parcelle de terrain mesurant 10,42 ha ou en l'absence de terrain disponible, de son droit à bénéficier d'une compensation pécuniaire. Quelque temps plus tard, le requérant se vit confirmer le droit à restitution d'une autre parcelle de 6,21 ha.

13. Dans une lettre adressée au requérant le 19 septembre 2000, la mairie lui confirma à nouveau qu'il était en droit de recevoir en propriété le terrain en question.

14. Le requérant ayant sollicité l'exécution effective des décisions de restitution et sa mise en possession, le 6 octobre 2000, la mairie de Cătunele l'informa qu'elle n'avait plus de terrain disponible et, par conséquent, qu'il incombait à l'entreprise M., utilisatrice de l'ensemble du terrain ayant appartenu au requérant, de le dédommager.

15. Plusieurs demandes de dédommagement adressées en août 2000 par le requérant à M. furent rejetées, cette dernière prétextant dans un premier temps que le requérant ne lui avait pas communiqué les documents lui donnant droit à restitution, et ensuite que le terrain en question ne pouvait pas lui être restitué, car il était utilisé pour l'exploitation du charbon.

16. Dans plusieurs lettres en réponse, le requérant précisa qu'il demandait des indemnités pour le terrain qui ne pouvait lui être restitué.

17. Par plusieurs lettres datées des 19, 20 et 30 octobre 2000, le requérant fut informé par les autorités et par l'entreprise M. qu'aucune disposition réglementaire précisant les modalités et les moyens par lesquels devait se faire l'indemnisation prévue par la loi n° 1/2000 n'avait été adoptée et que par conséquent, aucune indemnité ne pouvait lui être accordée.

18. A des intervalles réguliers, le requérant s'adressa à la préfecture de Gorj, demandant à ce que les indemnités mentionnées dans la loi n°°1/2000 lui soient payées. Par lettres des 6 mars, 31 août, 10 et 12 septembre 2001, et 30 janvier 2002, le préfet du département de Gorj lui communiqua qu'en l'absence de dispositions d'application de la loi n° 1/2000, aucune indemnité ne pouvait lui être versée, mais le rassura en lui indiquant que de telles dispositions devaient être adoptées sous peu par le gouvernement.

19. Par lettres des 31 août et 10 septembre 2001, le préfet confirma la créance du requérant pour un terrain totalisant 16,63 ha et lui indiqua de faire inscrire la créance qu'il avait à l'encontre de l'État dans le tableau mentionné dans le règlement d'application de la loi n° 18/1991 avec les amendements ultérieurs.

20. Le requérant s'y conforma. Par deux décisions administratives des 5 avril et 17 mai 2002, la commission départementale pour l'application de la loi n° 18/1991 valida l'inscription des créances dues par l'État au

requérant pour les deux parcelles de 10,42 ha et 6,21 ha respectivement, dans le tableau des créances établi en vertu de la loi nº 1/2000.

C. Demandes d'exécution des créances du requérant à l'encontre de l'État

21. N'ayant toujours pas touché d'indemnité, l'intéressé continua à adresser de mémoires aux autorités, demandant le paiement des créances qui lui étaient dues pour le terrain non-restitué totalisant 16,63 ha.

22. Ces mémoires furent adressés à la préfecture du département de Gorj, qui informa le requérant par lettres datées des 24 janvier, 31 mars, 2 avril, 16 mai, 12 septembre et 29 octobre 2003, du classement de ses demandes, compte tenu de leur caractère répétitif.

23. Les 10 décembre 2003 et 27 janvier 2004, le ministère de l'Administration publique lui adressa une réponse similaire.

24. Le 15 août 2003, le ministère des Finances informa le requérant que la loi nº 389/2002 avait prorogé au 30 juin 2004 le délai de la mise en application de la loi nº 1/2000.

25. Dans une lettre adressée au préfet de Gorj le 20 octobre 2004, le requérant demanda à se voir octroyer 1000 euros par hectare de terrain non-restitué, des indemnités pour la période pendant laquelle il avait été privé du terrain, à compter de l'entrée en vigueur de la loi nº 1/2000, l'ajustement de ces sommes afin de tenir compte de l'inflation pendant la période 2000-2004, laquelle s'élevait, selon l'Institut national de statistique, à 262,7 %, ainsi que des dommages moraux.

Il se plaignit à cette occasion de la méthode de calcul de la valeur des terrains fixée par le décret nº 1546/2004 d'application de l'article 40 de la loi nº 1/2000, laquelle avait pour résultat de diminuer drastiquement la valeur des terrains, puisqu'elle prenait comme base le prix des céréales à la bourse de Chicago, au lieu de tenir compte des prix pratiqués au sein de l'Union européenne. Il concluait que le prix de son terrain évalué par les autorités à 391 euro par hectare n'était pas un prix sérieux.

26. Ainsi qu'il ressort d'une lettre déposée par le Gouvernement le 21 mars 2007, la préfecture de Gorj informa ce dernier le 12 mars 2007 que l'ancienne entreprise M., renommée depuis la Société nationale du lignite Olténie (« SNLO »), effectuait des travaux en vue de pouvoir rendre au circuit agricole des terrains se trouvant dans son administration. Par conséquent, le requérant pouvait se voir restituer en nature avant fin 2007 les terrains auxquels il avait droit, de sorte que les créances qu'il avait à l'encontre de l'État ne seraient plus exigibles.

27. A ce jour, le terrain n'a pas été restitué. Aucune indemnité n'a été versée ni au requérant, décédé le 1er juillet 2006, ni à son fils, unique héritier.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution

28. Les dispositions pertinentes de la Constitution roumaine se lisent ainsi :

Article 1

L'État roumain

« [...]

(5) En Roumanie, le respect de la Constitution, de sa suprématie et des lois est obligatoire. »

Article 44

Le droit de propriété privée

« [...]

(3) Nul ne peut être exproprié, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans les conditions prévues par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

[...]

(5) Les autorités publiques peuvent utiliser le sous-sol de toute propriété pour des travaux d'intérêt général. Elles sont obligées en échange de dédommager le propriétaire pour les dommages causés au sol, aux plantations et aux constructions, ainsi que pour tout autre dommage qui leur est imputable.

(6) Les indemnités prévues aux paragraphes 3 et 5 seront fixées d'un commun accord avec le propriétaire ou, en cas de désaccord, en justice. »

Article 52

Le droit d'une personne lésée par une autorité publique

« (1) Toute personne lésée dans l'exercice d'un de ses droits ou d'un intérêt légitime, par une autorité publique, par le biais d'un acte administratif ou du fait de l'absence de solution à une demande dans le délai légal, a droit à obtenir la reconnaissance du droit ou de l'intérêt légitime prétendu, à l'annulation de l'acte et à la réparation du préjudice.

[...] »

Article 108

Les actes du Gouvernement

« (1) Le Gouvernement émet des décrets et des ordonnances.

(2) Les décrets sont émis afin d'organiser l'application des lois.

(3) Les ordonnances sont émises en vertu d'une loi spéciale d'habilitation, dans les limites et les conditions prévues par celle-ci.

[...] »

Article 115

La délégation législative

« (1) Le Parlement peut adopter une loi spéciale d'habilitation du Gouvernement à adopter des ordonnances dans des domaines qui ne relèvent pas du domaine de la loi organique.

(2) La loi d'habilitation déterminera le domaine et la date jusqu'à laquelle peuvent être adoptées de telles ordonnances.

(3) Si la loi d'habilitation l'exige, les ordonnances sont soumises au parlement pour approbation, selon la procédure législative, avant l'expiration du délai d'habilitation. Le non-respect de ce délai a pour l'effet la cessation des effets de l'ordonnance.

[...]

(7) Les ordonnances dont le Parlement a été saisi sont approuvées ou rejetées par une loi qui identifiera également les ordonnances dont les effets ont cessé en vertu du paragraphe 3 susmentionné.

[...] »

B. Les dispositions légales pertinentes habilitant le Gouvernement à émettre des ordonnances d'urgence

29. En 2007, le parlement se réunit en deux sessions, du 5 février au 28 juin et du 3 septembre au 20 décembre 2007. En dehors de ces sessions, le Gouvernement fut habilité à émettre des ordonnances ainsi : pour la période allant du 1er janvier au 5 février 2007, par la loi no 502 du 28 décembre 2006, et pour la période allant du 26 juillet jusqu'au 3 septembre 2007, par la loi no 266 du 20 juillet 2007.

C. Les dispositions concernant le droit à restitution de terrains agricoles

30. Après la chute du régime communiste, en décembre 1989, plusieurs lois de restitution de biens immobiliers confisqués ou nationalisés entre le 6 mars 1945 et le 22 décembre 1989 furent adoptées.

Le droit à restitution de terrains fut mis en place par la loi n° 18/1991 sur le fond foncier, entrée en vigueur le 20 février 1991. Ainsi, les anciens propriétaires de terrains passés en propriété d'État ou des coopératives agricoles se virent octroyer un droit à restitution à hauteur d'un maximum de dix hectares, ou à défaut, l'octroi en propriété d'un autre terrain ayant la même superficie. La décision de restitution devait être prise, sur demande du bénéficiaire, par une commission locale établie auprès de la mairie du lieu de restitution et, en cas de contestation, par une commission départementale auprès de la préfecture. En cas de contestation de la décision de la commission départementale, les tribunaux étaient chargés de trancher les litiges issus de l'application de cette loi.

31. La loi n° 18/1991 a été modifiée jusqu'à ce jour par plus de soixante-dix actes normatifs. Furent ainsi modifiées à plusieurs reprises tant l'étendue du droit à restitution, qui ne cessa d'augmenter, arrivant jusqu'à 50 hectares pour un particulier, que les procédures de restitution : les délais du dépôt des demandes, la procédure d'examen de la demande, la procédure d'octroi des titres de propriété, les organismes compétents pour l'octroi en propriété, leur composition et leur fonctionnement, la fixation d'indemnisation en cas de non-restitution et les organismes compétents à cet égard, etc. Tous ces changements furent d'application immédiate, affectant ainsi le sort des demandes déjà déposées mais non résolues.

32. Des changements essentiels furent opérés en octobre 1997, par la loi n° 169/1997, en janvier 2000, par la loi n° 1/2000 et en juillet 2005, par la loi n° 247/2005.

33. La loi n° 169/1997 du 27 octobre 1997 porta le droit à restitution à 50 hectares de terrain pour un particulier, la restitution devant se faire soit sur l'ancien emplacement, soit ailleurs, en fonction des disponibilités de la commune. Ceux qui s'étaient déjà vu restituer des surfaces allant jusqu'à 10 hectares en vertu de la loi n° 18/1991, se virent accorder un nouveau délai pour demander la différence jusqu'à 50 hectares.

34. La loi n° 1/2000 du 11 janvier 2000, entrée en vigueur le 15 janvier 2000, disposa l'octroi d'un dédommagement en cas d'impossibilité de restitution intégrale en nature. En outre, un nouveau délai fut octroyé aux personnes n'ayant pas formulé de demande de restitution au-delà de dix hectares en vertu de la loi n° 169/1997. Les dispositions pertinentes de cette loi se lisent ainsi :

Article 3

[...] « (3) Lorsqu'il n'est pas possible de restituer l'intégralité du terrain [...] des dédommagements seront octroyés pour la partie du terrain qui ne peut pas être attribuée en propriété ;

(4) Les dédommagements seront accordés à commencer par ceux dus pour les terrains non-restitués de moindre superficie. » [...]

Article 4

« (1) En guise de compensation pour les terrains (...) ayant appartenu à des personnes physiques, que l'État s'est approprié abusivement, affectés actuellement à des aménagements ou améliorations hydrotechniques d'autre nature, sera octroyé aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers un terrain de la réserve communale ou bien du domaine privé de l'État. En l'absence de terrain disponible, les anciens propriétaires ou leurs héritiers se verront octroyé une indemnisation.

(...) »

Article 40

« Pour les terrains agricoles ou forestiers qui ont fait l'objet des demandes accueillies par les autorités compétentes, enregistrées dans les délais et selon la procédure prévue par la loi n° 18/1991, telle que modifiée par la loi n° 169/1997, à savoir les terrains qui n'ont pas pu être restitués (...), le Gouvernement fixera par voie de décision, dans un délai de 45 jours à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, la méthode d'évaluation des terrains, les sources de financement et les modalités de payement des indemnités. »

35. En dépit des dispositions de l'article 40 de la loi n° 1/2000, aucune décision ne fut adoptée dans les 45 jours suivant l'entrée en vigueur de cette loi, le 15 janvier 2000.

36. Le règlement d'application de la loi n° 18/1991 fut modifié une première fois le 17 mars 2000 pour prendre en compte les dispositions de la loi n° 1/2000. Un tableau des créances à l'égard de l'État résultant des lois de restitution fut mis en place, dans lequel les autorités devaient inscrire les noms des bénéficiaires d'une décision de restitution impossible à exécuter, ainsi que le montant des indemnités dues pour le terrain non-restitué. Le règlement fut modifié à plusieurs reprises, entre autres en décembre 2001 et en août 2005.

37. Plusieurs actes normatifs adoptés entre août 2000 et juin 2002 prorogèrent jusqu'en juillet 2004 le délai accordé au Gouvernement pour le financement des restitutions et dédommagements octroyés en application de la loi de restitution n° 18/1991.

Le 23 septembre 2004, le Gouvernement adopta le décret n° 1546/2004 fixant les normes d'application de l'article 40 de la loi n° 1/2000. Entré en

vigueur en octobre 2004, ce décret fixa la méthode d'évaluation des terrains aux fins d'octroi de dédommagements en vertu des lois de restitution de terrains agricoles. Selon l'article 2 dudit décret, les sommes nécessaires pour le paiement de dédommagements devaient être transférées chaque année du budget de l'État aux départements.

38. Le 19 juillet 2005, fut adoptée la loi n° 247/2005 sur la reforme de la justice et de la propriété, qui modifia d'une manière substantielle la loi n° 18/1991. Ainsi, un nouveau délai fut accordé aux anciens propriétaires pour formuler des demandes supplémentaires pour les surfaces non-restituées en vertu de la loi n° 18/1991, la procédure d'examen des demandes fut modifiée et de nouveaux organismes compétents en vue de l'examen des demandes et de l'octroi des titres de propriété et des indemnités furent créés.

Dans son chapitre VII, la loi posa comme principe que l'indemnité à payer devait d'être « juste et équitable, selon la pratique et les standards internes et internationaux en matière de dédommagement pour les immeubles et maisons acquis abusivement par l'État » (article 4 a), en l'absence de tout plafond limitant ces compensations (article 4 b).

Elle définit également les sources devant financer le paiement des indemnités, les procédures à suivre pour la fixation du montant et pour le paiement effectif des indemnités. Le rôle décisionnaire de la commission départementale pour l'application de la loi n° 18/1991, compétente en dernière instance pour prendre les décisions de restitution et d'octroi d'indemnités (voir paragraphe 30 ci-dessus), fut supprimé. Les commissions départementales se virent octroyer uniquement un rôle de transmission de la demande du bénéficiaire à la Commission centrale pour les dédommagements (« la Commission centrale ») qui devait être mise en place. C'est cette dernière, au sein de laquelle fut créée une Autorité nationale pour la restitution des propriétés (« ANRP »), qui se vit accorder la compétence pour valider les sommes finales à payer et émettre de titres de propriété ou de paiement, sur proposition d'« évaluateurs choisis » pour déterminer la valeur des biens (article 16).

En vue du paiement des indemnités octroyées par la Commission centrale en vertu des lois de restitution, un organisme de placement collectif de valeurs mobilières fut créé, appelé le fonds *Proprietatea*.

L'article 12 § 4 de la loi n° 247/2005 ordonna au fonds *Proprietatea* à prendre, dans un délai de 30 jours à compter de sa mise en place, les mesures nécessaire en vue de la cotation en Bourse de ses actions, afin que les bénéficiaires des décisions de dédommagement émises en vertu des lois de restitution puissent les vendre et toucher le prix à tout moment.

39. Le 15 septembre 2005, le Gouvernement adopta le règlement d'application de la loi n° 247/2005.

40. Le fonds *Proprietatea* fut mis en place en décembre 2005, son capital étant constitué en majorité par des actifs de l'État dans différentes

entreprises. A ce jour, les actions du fonds *Proprietatea* n'ont toujours pas été cotées en Bourse.

41. L'ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 136/2006 du 22 décembre 2006 soulignait dans son exposé de motifs, notamment, que « l'Autorité nationale pour la restitution des propriétés rencontre de difficultés dans l'application de la législation en la matière, mettant ainsi en danger la mise en possession des propriétaires et donc le respect des engagements internationaux assumés par la Roumanie [...] » et décida, afin d'assurer l'égalité entre tous les salariés ou les élus occupant un emploi public tant au niveau national que local, impliqués directement dans l'application des actes normatifs en matière de restitution, de leur octroyer, en régime d'urgence, une prime mensuelle de difficulté pouvant aller jusqu'à 50% du traitement de base.

42. Depuis juillet 2005, la loi n° 247/2005 fut modifiée plus d'une dizaine de fois, tant quant au fonctionnement et au financement du fonds *Proprietatea*, qu'en ce qui concerne les modalités de calcul et les procédures d'octroi des indemnités.

43. Le 28 juin 2007, le Gouvernement adopta l'ordonnance d'urgence n° 81/2007, qui opéra un changement important de l'organisation et du fonctionnement du fonds *Proprietatea.* Entre autres, ladite ordonnance accorda aux bénéficiaires de décisions de compensation en actions à *Proprietatea* la possibilité d'en recevoir une partie sous forme d'indemnité pécuniaire.

Adoptée sans autorisation du parlement sous la forme d'une loi d'habilitation, l'ordonnance n° 81/2007 n'a pas été approuvée par le parlement selon la procédure prévue par l'article 115 § 7 de la Constitution (voir ci-dessus paragraphe 28).

44. Le 6 février 2008, le Gouvernement modifia le règlement d'application de la loi n° 247/2005 afin de tenir compte des modifications apportées par l'ordonnance d'urgence n° 81/2007.

45. Selon une information transmise par le Gouvernement à la Cour, jusqu'au 7 décembre 2007, la Commission centrale pour les dédommagements avait délivré 5188 de titres de dédommagements, dont 506 ont été effectivement exécutés par l'ANRP.

46. En l'absence de statistiques globales officielles, l'organisation non-gouvernementale « *Societatea Academica din Romania* » effectua une étude sur la situation des demandes en restitution, qu'elle publia en septembre 2008. Selon ce rapport, plus de deux cents mille demandes en restitution avaient été déposées sur l'ensemble du territoire, dont seulement quarante-six mille avaient été transmises, jusqu'à la date du rapport, par les autorités locales à l'ANRP. Cette dernière avait octroyé des dédommagements à 3 620 personnes. Le rapport mit en évidence que plus de 30 000 dossiers concernant les lois de restitution étaient pendants devant les tribunaux de la ville de Bucarest.

D. La jurisprudence interne en matière de restitutions

47. Jusqu'en septembre 2004, devant le nombre croissant de demandes formulées par les bénéficiaires d'une décision de restitution en nature impossible à exécuter, et compte tenu de l'absence de décret fixant le mode de calcul de la valeur des terrains, plusieurs tribunaux fixèrent eux-mêmes le montant des indemnités à payer, se fondant sur des expertises et en appliquant par analogie des dispositions en matière d'expropriation. Ils condamnèrent les autorités à payer les indemnités ainsi fixées.

Certains de ces jugements furent annulés par les juridictions supérieures, qui jugèrent qu'en l'absence de décret du gouvernement, les tribunaux n'étaient pas compétents pour procéder à l'évaluation des biens à restituer.

48. Dans un arrêt du 4 avril 2006, la Cour de cassation (*Inalta Curte de Casaţie si Justiţie*) jugea qu'en l'absence de réponse de la part des autorités administratives, la fixation par les tribunaux, après avoir ordonné une expertise, du montant des indemnités à payer était conforme à la loi n° 10/2001, laquelle avait octroyé aux tribunaux la compétence exclusive pour trancher les litiges issus de son application. De surcroît, cela permettait de « sanctionner le manque de diligence de la part des autorités compétentes à répondre aux notifications ».

Selon la Cour de cassation, une telle interprétation était fondée sur la responsabilité dévolue aux tribunaux par les lois de restitution et sur la « volonté du législateur, qui souhaitait une solution prompte et capable d'éliminer le plus rapidement possible l'incertitude des situations juridiques et réparer les dommages causés par les mesures abusives prises par l'État communiste» (arrêt n° 3541/2006).

49. Toutefois, par un revirement partiel de jurisprudence, la Cour de cassation jugea dans un arrêt du 9 mars 2007 que les tribunaux n'étaient pas compétents pour fixer le montant des indemnités à payer aux bénéficiaires d'une décision de restitution. La haute juridiction jugea que cette règle ne comportait qu'une seule exception : lorsque les bénéficiaires avaient obtenu, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 247/2005, une décision fixant le montant des indemnités, ils pouvaient contester ce montant devant un tribunal, ce dernier étant compétent pour la modifier et fixer lui-même le montant des indemnités à payer (arrêt n° 2230/2007 du 9 mars 2007).

La Cour de cassation jugea par ailleurs qu'une décision déterminant le montant des indemnités à payer n'était pas exécutoire, puisqu'elle devait être transmise à la Commission centrale (voir ci-dessus paragraphe 37), seule compétente pour valider les sommes à payer et émettre les titres de paiement (décision n° 1685/ du 21 février 2007).

Néanmoins, quelques mois plus tard, la cour d'appel de Constanţa, se référa à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et constata que l'État roumain n'avait pas rempli son obligation positive de réagir à temps et avec cohérence au sujet de la question d'intérêt général

qu'était la restitution des biens entrés dans le patrimoine de l'État par l'effet de décrets de nationalisation. Elle jugea dès lors que lorsqu'il était impossible restituer en nature un immeuble en vertu de la loi nº 10/2001, l'État devait indemniser le bénéficiaire du droit à restitution en lui couvrant intégralement le préjudice subi. Par conséquent, elle ordonna à l'État de payer au bénéficiaire du droit à restitution le prix du bien à la valeur du marché (décision nº 520/C du 3 décembre 2007).

III. LES TEXTES DU CONSEIL DE L'EUROPE

50. Dans sa Résolution Res(2004)3 relative aux arrêts révélant un problème structurel sous-jacent, adoptée 12 mai 2004, le Comité des Ministres a indiqué ce qui suit :

> « Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.*b* du Statut du Conseil de l'Europe,
>
> Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, et que l'un des moyens les plus importants pour atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
>
> Réaffirmant sa conviction que la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention») doit demeurer le point de référence essentiel dans le domaine de la protection des droits de l'homme en Europe et rappelant son engagement à prendre des mesures visant à garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle institué par la Convention;
>
> Rappelant le caractère subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention, qui présuppose, conformément à son article 1er, que les droits et libertés garantis par la Convention soient protégés tout d'abord par le droit interne et appliqués par les autorités nationales;
>
> Se félicitant à cet égard de ce que la Convention fait aujourd'hui partie intégrante de l'ordre juridique interne de l'ensemble des États parties;
>
> Rappelant que, en vertu de l'article 46 de la Convention, les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée «la Cour») dans les litiges auxquels elles sont parties et que l'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution;
>
> Soulignant l'intérêt d'aider l'État concerné à identifier les problèmes sous-jacents et les mesures d'exécution nécessaires;
>
> Estimant que la mise en œuvre des arrêts serait facilitée si l'existence d'un problème structurel était déjà identifiée dans l'arrêt de la Cour;
>
> Gardant à l'esprit les observations faites sur cette question par la Cour elle-même lors de la session du Comité des Ministres du 7 novembre 2002;

Invite la Cour:

I. dans toute la mesure du possible, à identifier dans les arrêts où elle constate une violation de la Convention ce qui, d'après elle, révèle un problème structurel sous-jacent et la source de ce problème, en particulier lorsqu'il est susceptible de donner lieu à de nombreuses requêtes, de façon à aider les États à trouver la solution appropriée et le Comité des Ministres à surveiller l'exécution des arrêts;

II. à signaler spécialement tout arrêt comportant des indications sur l'existence d'un problème structurel et sur la source de ce problème non seulement à l'État concerné et au Comité des Ministres, mais aussi à l'Assemblée parlementaire, au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et au Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, et à signaler de manière appropriée ces arrêts dans la base de données de la Cour.

51. La recommandation du Comité des ministres Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes, adoptée le 12 mai 2004, se lit ainsi :

« Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.*b* du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, et que l'un des moyens les plus importants pour atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Réaffirmant sa conviction que la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention») doit demeurer le point de référence essentiel dans le domaine de la protection des droits de l'homme en Europe et rappelant son engagement à prendre des mesures visant à garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle institué par la Convention;

Rappelant le caractère subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention, qui présuppose, conformément à son article 1er, que les droits et libertés garantis par la Convention soient protégés tout d'abord par le droit interne et appliqués par les autorités nationales;

Se félicitant à cet égard de ce que la Convention fait aujourd'hui partie intégrante de l'ordre juridique interne de l'ensemble des États parties;

Soulignant que, ainsi que l'article 13 de la Convention l'exige, les États membres se sont engagés à ce que toute personne pouvant alléguer de manière défendable une violation de ses droits et libertés reconnus dans la Convention ait droit à un recours effectif devant une instance nationale;

Rappelant que, au-delà de l'obligation de s'assurer de l'existence de tels recours effectifs au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée «la Cour»), les États ont l'obligation générale de remédier aux problèmes sous-jacents aux violations constatées;

Soulignant qu'il appartient aux États membres d'assurer que les recours internes soient effectifs en droit et en pratique, et qu'ils puissent aboutir à une décision sur le bien-fondé du grief et à un remède approprié de toute violation constatée;

Notant que la nature et le nombre des requêtes portées devant la Cour et les arrêts qu'elle rend démontrent plus que jamais le besoin, pour les États membres, de s'assurer de manière efficace et régulière que de tels recours existent en toute circonstance en particulier dans le cas de durée excessive de procédures juridictionnelles;

Estimant que la disponibilité de recours internes effectifs pour toutes les allégations défendables de violations de la Convention devrait permettre de réduire la charge de travail de la Cour, en raison, d'une part, de la réduction du nombre des affaires qui lui parviennent et, d'autre part, du fait que le traitement circonstancié des affaires au plan national est de nature à faciliter leur examen ultérieur par la Cour;

Soulignant que l'amélioration des recours au niveau national, tout particulièrement en matière d'affaires répétitives, devrait également contribuer à réduire la charge de travail de la Cour;

Recommande aux États membres, en tenant compte des exemples de bonnes pratiques figurant en annexe:

I. de s'assurer par un suivi constant, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, que des recours internes existent pour toute personne alléguant d'une façon défendable une violation de la Convention et que ces recours sont effectifs, dans la mesure où ils permettent d'aboutir à une décision sur le bien-fondé du grief et à un remède approprié de toute violation constatée;

II. de réexaminer, à la suite d'arrêts de la Cour qui révèlent des défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'État, l'effectivité des recours internes existants et, le cas échéant, mettre en place des recours effectifs afin d'éviter que des affaires répétitives ne soient portées devant la Cour;

III. de porter une attention particulière, dans le cadre des points I et II ci-dessus, à l'existence de recours effectifs en cas d'allégation défendable de durée excessive des procédures juridictionnelles;

Charge le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de déployer les moyens nécessaires pour octroyer une assistance appropriée aux États membres qui le demanderaient, afin de les aider à mettre en œuvre la présente recommandation. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE Nº 1 À LA CONVENTION

52. Le requérant se plaint de ce qu'à ce jour, il n'a pas pu jouir de son droit à indemnisation tel que reconnu par les deux décisions des 5 avril et 17 mai 2002 de la commission départementale pour l'application de la loi nº 18/1991, en violation de son droit au respect de ses biens. Il invoque l'article 1 du Protocole nº 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 États 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. »

53. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

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

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

55. Le requérant considère d'une manière générale que l'État roumain a enfreint doublement le droit au respect des biens des bénéficiaires des lois de restitution : premièrement, en changeant d'une manière répétée les procédures fixées par ces lois et deuxièmement, en omettant d'adopter rapidement des règlements d'application, de sorte que les intéressés n'ont pas pu, pendant de longues années, entrer en possession de leurs biens ou toucher des indemnités.

Selon le requérant, son droit à restitution ou compensation est un droit patrimonial protégé par l'article 1 du Protocole nº 1, puisque son droit de créance à l'encontre de l'État a été clairement reconnu par toutes les autorités.

A partir du moment où l'État a fixé les conditions à remplir pour bénéficier du droit à restitution, des règles permettant de jouir de ce droit auraient dû être adoptées rapidement. A défaut, il aurait dû être autorisé soit à négocier le prix des compensations en échange de son terrain soit à obtenir ces compensations par voie judiciaire. Or, non seulement les modifications répétées des procédures de fixation et d'octroi des compensations ont vidé de sa substance son droit, le rendant illusoire, mais en outre, ces procédures ont enfreint les règles à caractère général contenues dans les articles 44 et 52 de la Constitution.

Enfin, le requérant fait valoir qu'à ce jour, il n'a toujours pas touché de compensation en échange de son terrain, ni n'a pu obtenir une indemnité couvrant le préjudice résultant de l'absence de jouissance de son droit à restitution depuis 2000 jusqu'à ce jour.

56. Le Gouvernement marque son accord avec le fait que le droit du requérant à une compensation tire son origine des décisions administratives des 5 avril et 17 mai 2002. Toutefois, la valeur des compensations devait être déterminée par des mesures d'application des lois de restitution, que le Gouvernement s'est engagé à adopter au plus tard le 30 juin 2004. Ces mesures ont finalement été adoptées par la décision de l'exécutif n° 1546 du 6 octobre 20004. Par conséquent, le Gouvernement estime que l'intérêt patrimonial dont disposait le requérant ne pouvait être exécutoire avant l'adoption de cette dernière décision. Néanmoins, puisque ni le montant de la compensation, ni la date à laquelle le paiement devait être effectué n'ont été définis dans le cas du requérant, la créance dont il dispose n'est ni exigible ni certaine au sens de la loi interne et donc ne constitue pas un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

57. Le Gouvernement considère que la présente affaire ne saurait être comparée à l'affaire *Broniowski c. Pologne* ([GC], no 31443/96, CEDH 2004-V), car, contrairement aux autorités polonaises, qui avaient, par leur attitude, imposé des limitations successives au droit du requérant à être crédité, le rendant ainsi illusoire et en détruisant son essence même, les autorités roumaines ont rempli leur devoir de créer un cadre législatif pour la mise en œuvre du droit du requérant à toucher les compensations. En outre, tous les actes normatifs adoptés en application de l'article 40 de la loi n°°1/2000 fixent une méthode objective de calcul des compensations, se fondant sur la pratique économique au niveau international, à savoir le prix moyen des céréales à la bourse de Chicago. De la sorte, le niveau des compensations ainsi fixées peut être qualifié de raisonnable.

En tout état de cause, le Gouvernement considère que le retard dans la fixation des compensations que le requérant est en droit de toucher est justifié, donc « nécessaire dans une société démocratique », du fait de la difficulté de la réorganisation de l'agriculture à la suite des lois de restitution, réorganisation dans laquelle plusieurs ministères ont été impliqués : le ministère de l'Intérieur et de l'administration, le ministère de

l'Agriculture, des forêts et du développement rural, ainsi que le ministère des Finances.

En somme, le Gouvernement estime que le requérant ne s'est jamais trouvé dans un état d'incertitude quant à son droit, lequel n'est jamais devenu ni illusoire ni dépourvu de tout contenu.

2. Appréciation de la Cour

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

58. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1er du Protocole nº 1 à la Convention que dans la mesure où les décisions 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 (voir *Draon c. France* [GC], nº 1513/03, § 65, CEDH 2005-IX).

La Cour a également dit que l'espoir 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 nº 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], nº 42527/98, § 83, CEDH 2001-VIII).

En revanche, lorsqu'un État contractant, après avoir ratifié la Convention, y compris le Protocole nº 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 nº 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 nº 1 (voir, entre autres, *Kopecký c. Slovaquie* [GC], nº 44912/98, §§ 35 et 48 à 52, CEDH 2004-IX, *Broniowski c. Pologne* [GC], nº 31443/96, § 125, CEDH 2004-V).

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 nº 1 (arrêt *Broniowski* précité, § 151 ; *Păduraru c. Roumanie*, nº 63252/00, §§ 92 et 112, 1erodécembre 2005).

59. En l'espèce, le requérant fut informé en juin 2000 que sa demande de restitution formulée en vertu de la loi nº 1/2000 d'un terrain mesurant 16,63 ha avait été accueillie. Le droit du requérant à restitution fut par la suite confirmé constamment et régulièrement par les autorités, étant donc clairement établi en droit interne, comme l'était aussi l'obligation d'indemnisation en cas de non-restitution, ainsi qu'il ressort des décisions des 5 avril et 17 mai 2002 validant l'inscription des créances du requérant pour l'ensemble du terrain.

D'ailleurs, cet aspect n'est pas contesté par le Gouvernement.

Dans ces circonstances, la Cour considère que le requérant avait un « intérêt patrimonial » suffisamment établi en droit interne, certain, non-révocable et exigible, qu'elle considère comme relevant de la notion de bien au sens de l'article 1 du Protocole nº 1 à la Convention. Par conséquent, la non-restitution du terrain jusqu'à ce jour, en l'absence de toute indemnisation, constitue une ingérence dans le droit du requérant au respect de ses biens.

60. La Cour rappelle que selon sa jurisprudence constante, 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 nº 1, qui énonce le principe général du respect de la propriété (voir *Burdov c. Russie*, nº 59498/00, § 40, CEDH 2002-III, *Ramadhi et 5 autres c. Albanie*, nº 38222/02, §§ 76-77, 13 novembre 2007).

61. La Cour doit dès lors examiner si l'ingérence dénoncée se justifie sous l'angle de cette disposition.

b) Sur la justification de l'ingérence

62. L'article 1 du Protocole nº 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. La Cour tient à rappeler que la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention. Le principe de la légalité présuppose également l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application (*Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], nº 25701/94, § 79, CEDH CEDH 2000-XII, (*Beyeler c. Italie* [GC], nº 33202/96, § 109-110, CEDH 2000-I ; *Fener Rum Patrikliği c. Turquie*, nº 14340/05, § 70, 8 juillet 2008).

63. La Cour relève que si la possibilité de transformer la créance en restitution en une créance en indemnisation était clairement prévue par les

articles 3 et 4 de la loi nº 1/2000 (paragraphe 34 ci-dessus), la situation est moins claire pour la non-exécution de la créance en indemnisation, et l'est encore moins pour la transformation de cette créance à nouveau, au bout de six ans d'inexécution, en une créance en restitution (paragraphe 27 ci-dessus).

64. Pour ce qui est de la créance en indemnisation, la Cour observe, sans avoir besoin de se livrer à une interprétation du droit interne, pour laquelle le juge interne est mieux placé, que son exécution était régie par la loi nº 1/2000. Néanmoins, cette norme a subi de tels changements, tant dans leur nombre que dans leur portée (voir paragraphes 34-44 ci-dessus), que la précision et la prévisibilité exigées par la notion de « légalité » s'en sont trouvées gravement affectées.

65. Ainsi, les dispositions pertinentes de la loi nº 1/2000 ne définissent pas avec précision le moment de la naissance du droit à une indemnisation. A la lumière de la procédure mise en place par la loi nº 1/2000 (paragraphe 34 ci-dessus) et pour les besoins de la présente affaire, la Cour est prête toutefois à considérer que la créance du requérant est née au plutôt lorsque ce dernier a été informé de l'absence de terrain disponible, à savoir le 6 octobre 2000, et au plus tard lors de la validation de l'inscription de cette créance dans le registre des créances, à savoir les 5 avril et 17 mai 2002 respectivement.

66. Pour ce qui est de la valeur de la créance, la Cour note que celle-ci aurait dû être mentionnée dans le tableau de créances au moment de sa validation (paragraphe 36 ci-dessus). Or, il n'en est rien en l'espèce et à ce jour, l'État n'a ni fixé ni acquitté la créance due au requérant pour le terrain non restitué. A cet égard, la Cour relève que le délai légal pour l'adoption des normes d'application de l'article 40 de la loi nº 1/2000 a été prorogé expressément à plusieurs reprises, jusqu'en juillet 2004, sans qu'il fût respecté en fin de compte, puisque c'est seulement en octobre que les normes adoptées sont entrées en vigueur. Par la suite, en juillet 2005, l'ensemble des dispositions sur les restitutions, y compris sur la détermination du montant et du paiement des indemnités ont été reformulées par la loi nº 247/2005 et par son règlement d'application adopté le 15 septembre 2005 (paragraphes 38-39 ci-dessus), lesquels ont été modifiés à nouveau d'une manière substantielle par l'ordonnance d'urgence du Gouvernement nº 81/2007.

67. Quant à la re-transformation de la créance en indemnité en une obligation à la charge de l'État de restitution en nature (paragraphe 27 ci-dessus), la Cour note que le Gouvernement n'a invoqué aucune disposition légale permettant un tel changement, lequel apparait donc comme totalement dépourvu de base légale.

68. Ces considérations pourraient être en elles-mêmes suffisantes pour permettre à la Cour de conclure que l'ingérence dans le droit du requérant au respect de ses biens n'était pas « prévue par la loi ». Néanmoins, elle

n'estime pas nécessaire de juger si l'ingérence en question était légale au sens de la notion de prééminence du droit, compte tenu de ses conclusions ci-dessous.

69. 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 roumaines afin de restituer le terrain au requérant ou lui payer une indemnité n'a pas placé sur l'intéressé une charge disproportionnée et excessive. La Cour réitère 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 de mesures de reforme économique ou de justice sociale (arrêt *Ramadhi et 5 autres* précité, § 79).

70. En l'espèce, plus de huit ans se sont écoulés depuis la décision de restituer au requérant 16,63 ha de terrain, et plus de six ans depuis la validation de l'inscription de sa créance à l'encontre de l'État, sans qu'il obtienne l'exécution de ces décisions ou la moindre indemnisation à la place des terrains et pour le retard dans l'exécution. En agissant de la sorte, les autorités ont empêché le requérant de jouir du bien auquel il a droit depuis plusieurs années.

71. Le Gouvernement a fourni comme justification les difficultés liées à l'organisation de l'administration, tenue de mettre en œuvre les lois de restitution. Toutefois, la Cour relève que les difficultés d'ordre organisationnel des autorités compétentes à mettre en œuvre les restitutions sont la conséquence des changements répétés par voie législative du mécanisme de restitution. Ces changements ont déjà été jugés par la Cour comme inopérants sur le plan pratique et comme créant un climat d'incertitude juridique (voir, parmi les nombreux arrêts contre la Roumanie, *Străin et autres*, n° 57001/00, § 56, CEDH 2005-VII, 21 juillet 2005 ; *Păduraru* précité, §§ 98-99 ; *Porteanu*, n° 4596/03, § 34, 16 février 2006 ; *Radu,* n° 13309/03, § 34, 20 juillet 2006). La Cour saisit cette occasion pour relever que cette incertitude a été dénoncée par différentes juridictions roumaines, y compris la juridiction suprême (voir paragraphes 48 et 49 *in fine* ci-dessus), qui ont tenté, sans succès durable, d'éliminer « l'équivoque des situations juridiques incertaines » et « sanctionner le manque de diligence de la part des autorités compétentes ».

72. Aucun élément n'ayant été avancé par le Gouvernement pour justifier la mise en échec du droit du requérant, la Cour ne voit aucun motif pour s'écarter de l'analyse qu'elle a faite dans les affaires précitées. Elle ne peut que constater que l'origine de la situation précitée découle d'une activité normative surabondante et en fin de compte largement inefficace, comme le démontrent les statistiques publiées à ce sujet (paragraphe 46 ci-dessus).

73. Dans ces conditions, à supposer même que le Gouvernement ait pu démontrer que l'ingérence dans le droit du requérant était prévue par la loi et servait une cause d'utilité publique, la Cour estime que le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété du requérant et les exigences d'intérêt général a été rompu et que le requérant a supporté une charge spéciale et exorbitante. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

A. Article 46 de la Convention

74. 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. »

75. La Cour constate que la violation du droit du requérant tel que le garantit l'article 1 du Protocole n° 1 tire son origine d'un problème à grande échelle résultant d'un dysfonctionnement de la législation roumaine et d'une pratique administrative qui a touché, et peut encore toucher à l'avenir, un grand nombre de personnes (voir paragraphe 46 ci-dessus). L'obstacle injustifié à l'exercice par le requérant de son « droit au respect des biens » n'a pas été causé par un incident isolé ni n'est imputable au tour particulier qu'ont pris les événements dans son cas ; il résulte d'un cadre légal, réglementaire et administratif qui s'est révélé inadéquat, mis en place par les autorités à l'intention d'une catégorie précise de citoyens, à savoir les bénéficiaires des mesures de restitution de biens nationalisés ou confisqués par l'État communiste.

76. L'existence de ce problème et son caractère systémique ont déjà été reconnus par les autorités roumaines, comme l'ont confirmé plusieurs décisions de la Cour de cassation et l'ordonnance d'urgence du Gouvernement citées dans le présent arrêt (paragraphes 41 et 48 ci-dessus). Ainsi, dans son arrêt du 4 avril 2006, la Cour de cassation a dénoncé le manque de diligence des autorités compétentes en matière de restitution et a jugé qu'il fallait « éliminer le plus rapidement possible l'équivoque des situations juridiques incertaines ». A son tour, le Gouvernement a souligné les difficultés existantes dans la mise en possession des bénéficiaires des lois de restitution et au-delà, dans le respect des engagements internationaux assumés par la Roumanie. Souscrivant à ces appréciations, la Cour conclut

que les faits de la cause révèlent l'existence dans l'ordre juridique roumain d'une défaillance, en conséquence de laquelle une catégorie entière de particuliers se sont vus, ou se voient toujours, atteints dans la jouissance de leurs biens.

77. Le nombre de requêtes devant la Cour, des arrêts concluant à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et, dans certains cas, de l'article 6 de la Convention, ainsi que les milliers de dossiers en restitution soumis à l'ANRP et non-traités dans un délai raisonnable démontrent que le mécanisme choisi pour restituer les biens confisqués ou nationalisés par l'État pendant la période communiste n'a pas été mis en œuvre d'une manière compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1. En effet, la Cour a déjà rendu depuis le 28 octobre 1999, date de l'arrêt *Brumărescu c. Roumanie* [GC] (no 28342/95, § CEDH 1999-VII), plusieurs dizaines d'arrêts ayant abouti au constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison du fonctionnement jugé incompatible avec ledit article du mécanisme de restitution des biens concernant les bénéficiaires d'un droit à restitution d'immeubles. La répétition de violations constatées, doublée du présent constat du dysfonctionnement du mécanisme de restitution concernant cette fois-ci les bénéficiaires d'un droit à restitution de terrains, montre qu'il y a là accumulation de manquements de nature identique reflétant une situation qui perdure, à laquelle il n'a pas encore été porté remède et pour laquelle les justiciables ne disposent d'aucune voie de recours interne.

78. De surcroît, plus d'une centaine de requêtes pendantes devant la Cour introduites par des personnes concernées par les lois de restitution pourraient donner lieu à l'avenir à de nouveaux arrêts concluant à la violation de la Convention. C'est là non seulement un facteur aggravant quant à la responsabilité de l'État au regard de la Convention à raison d'une situation passée ou actuelle, mais également une menace pour l'effectivité à l'avenir du dispositif de contrôle mis en place par la Convention, compte tenu de la surcharge de travail que cette situation engendre.

79. A cet égard, la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 46 les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs rendus par la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties, le Comité des Ministres étant chargé de surveiller l'exécution de ces arrêts. Il en découle notamment que, lorsque la Cour constate une violation, l'État défendeur a l'obligation juridique non seulement de verser aux intéressés les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41, mais aussi de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à intégrer dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences. L'État défendeur demeure libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46

de la Convention (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], nos 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII ; *Broniowski* précité, § 192), dans le respect du principe de subsidiarité, afin que la Cour ne soit pas obligée de réitérer son constat de violation dans une longue série d'affaires identiques.

80. En outre, il résulte de la Convention, et notamment de son article 1, qu'en ratifiant la Convention, les États contractants s'engagent à faire en sorte que leur droit interne soit compatible avec celle-ci (*Maestri c. Italie* [GC], no 39748/98, § 47, CEDH 2004-I).

81. Concernant les mesures destinées à garantir l'effectivité du mécanisme établi par la Convention, la Cour attire l'attention sur la résolution (Res(2004)3) et la recommandation (Rec(2004)6) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptées le 12 mai 2004 (voir paragraphes 50 et 51 ci-dessus).

82. Bien qu'en principe il n'appartienne pas à la Cour de définir quelles peuvent être les mesures de redressement appropriées pour que l'État défendeur s'acquitte de ses obligations au regard de l'article 46 de la Convention, eu égard à la situation à caractère structurel qu'elle constate (voir paragraphe 71 ci-dessus), la Cour observe que des mesures générales au niveau national s'imposent sans aucun doute dans le cadre de l'exécution du présent arrêt.

83. Pour aider l'État défendeur à remplir ses obligations au titre de l'article 46, la Cour a cherché à indiquer, à titre purement indicatif, le type de mesures que l'État roumain pourrait prendre pour mettre un terme à la situation structurelle constatée en l'espèce. Elle considère que l'État défendeur doit, avant tout, soit supprimer tout obstacle s'opposant à l'exercice effectif du droit des nombreuses personnes touchées par la situation jugée par elle contraire à la Convention, comme c'est le cas du requérant, ou à défaut, offrir un redressement approprié. L'État défendeur doit donc garantir par des mesures légales et administratives appropriées 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, conformément aux principes de la prééminence du droit et de la légalité de la protection des droits patrimoniaux énoncés à l'article 1 du Protocole no 1, en tenant compte des principes énoncés par la jurisprudence de la Cour en matière d'indemnisation (arrêt *Broniowski* précité, §§ 147-151, 176 et 186). Ces objectifs pourraient être atteints, par exemple, par l'amendement du mécanisme de restitution actuel, dont la Cour a relevé certaines faiblesses, et la mise en place d'urgence de procédures simplifiées et efficaces, fondées sur des mesures législatives et règlementaires cohérentes, qui puissent ménager un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu.

B. Article 41 de la Convention

84. 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

85. L'héritier du requérant réclame 190 000 000 euro (EUR) pour compenser la perte de son droit patrimonial. Selon son estimation, ce montant correspond à la valeur du terrain non-restitué d'une superficie de 16,63 ha, pour laquelle il n'a pas obtenu réparation. Il demande en outre 75 000 000 EUR pour manque à gagner sur la période de plus de dix ans pendant laquelle ni lui ni son père n'ont pu tirer profit de leur bien.

Il fait aussi valoir que les problèmes rencontrés pendant plusieurs années par le requérant pour prendre possession du bien lui ayant appartenu ont contribué à l'aggravation de son état de santé et donc à son décès. Il prie la Cour de lui accorder une indemnité de 191 000 EUR pour le dommage moral qu'il aurait subi du fait des sentiments d'incertitude et de frustration ainsi que de la tension éprouvés par lui et son père en raison de l'impossibilité de jouir de leur droit patrimonial.

86. Le Gouvernement a déposé une expertise effectuée sur la base d'informations fournies par la mairie de Cătunele quant aux prix des terrains affectés d'exploitations minières situés dans le département de Gorj. Ainsi, le terrain du requérant est estimé à 78 170 lei (RON), soit 20 517 EUR.

Le Gouvernement estime de surcroît qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour, le requérant ne saurait demander d'indemnité au titre de défaut de jouissance.

Enfin, il fait valoir que le requérant étant décédé, son fils ne saurait invoquer un quelconque préjudice moral du fait de l'absence de restitution du terrain.

87. 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).

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.

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 (voir, entre autres, (*Ernestina Zullo c. Italie*, n° 64897/01, § 25, 10 novembre 2004).

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 (voir *Comingersoll c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 29, CEDH 2000-IV).

88. En l'espèce, 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 sufisamment compensé par les constats de violation.

89. La Cour estime que la restitution du terrain ou le paiement des indemnités validées par les décisions des 5 avril et 17 mai 2002 et fixées conformément aux critères établis par la législation roumaine (paragraphe 38 ci-dessus), placerait le requérant, autant que possible, dans une situation équivalant à celle où il se trouverait si les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 n'avaient pas été méconnues. Toutefois, compte tenu des constatations du présent arrêt dont il ressort que le système actuel de restitution n'est pas efficace, la Cour estime qu'elle n'a pas d'autre option que d'octroyer la somme qui, selon elle, constituerait un règlement définitif et complet du présent litige patrimonial (voir, entre autres, *Ramadhi et 5 autres c. Albanie* précité, § 101).

90. Sur la base des éléments se trouvant en sa possession et statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour alloue au requérant la somme de 115 000 EUR, tous préjudices confondus.

2. Frais et dépens

91. Le requérant n'a soumis aucune demande pour les frais et dépens exposés devant les autorités internes et devant la Cour.

3. Intérêts moratoires

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

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

1. *Déclare* la requête recevable ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;

3. *Dit*
   a) que l'État 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, 115 000 EUR (cent quinze mille euros), à convertir en lei roumains, pour l'ensemble des préjudices subis, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
   b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

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

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 décembre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada Greffier	Josep Casadevall Président