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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 5422/16
Ecaterina ALEXE
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 28 mai 2024 en un comité composé de :

Faris Vehabović*, président*,
Anja Seibert-Fohr,
Sebastian Răduleţu*, juges*,

et de Simeon Petrovski, *greffier adjoint de section*,

Vu :

la requête n° 5422/16 contre la Roumanie et dont une ressortissante de cet État, M^me^ Ecaterina Alexe (« la requérante ») née en 1930 et résidant à Ploieşti, représentée par M^e^ E. Savu, avocate à Ploieşti, a saisi la Cour le 18 janvier 2016 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement roumain (« le Gouvernement »), représenté par son agente, M^me^ O.F. Ezer, du ministère des Affaires étrangères,

les observations du Gouvernement,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. L'affaire concerne l'impossibilité de construire sur un terrain appartenant à la requérante. Le terrain avait été exproprié par l'État en 1986 en vue de la construction de plusieurs appartements. La maison qui se trouvait sur le terrain au moment de l'expropriation fut démolie par les autorités. Toutefois, vu que le projet de construction n'avait pas abouti et que le terrain n'avait pas été affecté par une nouvelle déclaration d'utilité publique, la requérante forma en 2006 une action en justice demandant la restitution du terrain, sur le fondement des dispositions de la loi n° 33/1994 concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique (« loi n° 33/1994 »), adoptée après la chute du communisme et entrée en vigueur le 2 juin 1994. Par un

jugement définitif du 15 décembre 2006, le tribunal départemental de Prahova accueillit la demande, ordonna la restitution du terrain à la requérante et enjoignit à celle-ci de restituer la somme versée par l'État en 1986 à titre de dédommagement. La requérante fit ensuite inscrire son droit de propriété dans le livre foncier, le terrain y figurant comme constructible (*curţi-construcţii*). Elle signa un procès-verbal de mise en possession du terrain en février 2007.

2. Le 12 octobre 2007, la requérante se vit délivrer un certificat d'urbanisme qui indiquait que a) l'utilisation actuelle du terrain correspondait à un terrain constructible (*curţi-construcţii*), mais que b) selon les plans urbanistiques en vigueur – le plan urbanistique général (« PUG ») de la ville de Ploieşti approuvé par l'arrêté du conseil municipal n° 209/1999 –, il faisait partie de la catégorie « espaces verts – parcs ». Le certificat mentionnait que, malgré la classification du terrain dans le PUG susmentionné dans la catégorie « espaces verts – parcs », selon les dispositions légales (article 32 de la loi n° 289/2006 pour la modification de la loi n° 350/2001 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme), il était possible de modifier la classification légale du terrain par la réalisation d'un plan urbanistique zonal (« PUZ »). Le certificat d'urbanisme expira après vingt-quatre mois sans que la requérante fasse des démarches en vue de l'adoption d'un tel plan.

3. Le 24 novembre 2009, le conseil municipal approuva un plan urbanistique zonal (« PUZ de 2009 ») « Gare de l'Ouest », réalisé sur demande de la mairie de la ville, dans le cadre duquel le terrain de la requérante était désigné comme espace vert.

4. Le 11 juillet 2011, la requérante se vit délivrer un nouveau certificat d'urbanisme qui établissait qu'aucune nouvelle construction à destination d'habitation ne pouvait être bâtie sur le terrain. À cet effet, il mentionnait que non seulement le terrain faisait partie de la catégorie des espaces verts en vertu du PUZ de 2009 (dans la catégorie de parcs, jardins publics ou squares urbains avec plantations), mais que, selon l'article 71 de l'ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 114 du 17 octobre 2007 (« OUG n° 114/2007 ») portant modification des dispositions en matière de protection de l'environnement, le changement de la destination des terrains aménagés comme des espaces verts ou de ceux qualifiés comme tels dans les plans d'urbanismes sans être aménagés était interdite, indifféremment de leur régime juridique. Le certificat mentionnait que le propriétaire du terrain pouvait toutefois construire sur celui-ci de petites constructions (mobilier urbain, aires de jeux et de recréation, constructions destinées à des expositions, à des activités culturelles, à l'alimentation publique ou au commerce ainsi que des abris, toilettes publiques ou des espaces destinées à l'administration et à l'entretien des lieux ou des places de parking).

5. La requérante saisit les tribunaux d'une action en annulation partielle de la décision du conseil municipal relative au PUZ de 2009 (paragraphe 3 ci-dessus). Sa demande fut rejetée par un arrêt définitif du 10 novembre 2015

de la cour d'appel de Ploieşti. La cour d'appel jugea qu'il n'y avait pas eu atteinte aux droits et intérêts légitimes de la requérante en raison de l'adoption de l'acte administratif contesté étant donné que la destination du terrain en question avait été qualifiée comme étant « espaces verts » depuis 1999 et que le PUZ de 2009 s'était limité à confirmer cette qualification. Cette destination avait été également confirmée par le certificat d'urbanisme délivré en 2007 (paragraphe 2 ci-dessus), la mention relative au caractère constructible du terrain (*curţi-construcţii*) qui y figurait ne concernant que l'état d'utilisation effectif du terrain à ce moment-là, et non sa destination légale. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de l'OUG n° 114/2007, le changement de l'affectation du terrain dans le sens souhaité par la requérante eût été illégal (paragraphe 4 *in fine* ci-dessus). En outre, le certificat d'urbanisme délivré en 2007 n'autorisait pas la requérante à construire sur le terrain car l'obtention d'un permis de construire était conditionnée par la modification préalable de la destination du terrain par un PUZ, ce que la requérante n'avait pas sollicité (paragraphe 2 ci-dessus). Enfin, la cour d'appel rejeta l'argument de la requérante selon lequel elle s'était vu restituer un terrain constructible par la décision de justice de 2006, car le terrain litigieux avait été classé « espace vert » par le plan urbanistique général de la ville adopté en 1999.

6. Des démarches en vue d'un échange de terrains avec la ville de Ploieşti avait été initié en 2018. Toutefois, en 2021, la requérante fut informée du refus de l'administration locale d'approuver un tel échange.

7. Tel qu'il ressort d'une lettre envoyée en décembre 2021 par la mairie de Ploieşti à l'Agente du Gouvernement, l'administration locale n'a pas entrepris des démarches en vue d'inclure le terrain de la requérante dans un projet de création d'un parc ou d'un espace vert accessible au public.

APPRÉCIATION DE LA COUR

8. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante se plaint de l'impossibilité de disposer de son bien en vue d'y bâtir une construction à destination d'habitation. Elle estime que par la décision de 2006 elle s'était vu restituer un terrain constructible.

9. Le Gouvernement souligne en premier lieu que la requérante n'a pas subi une privation de propriété car elle n'a perdu ni l'accès au terrain ni la maîtrise de celui-ci. En deuxième lieu, il rappelle que les États contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique et considère que, en l'espèce, l'impossibilité de construire sur le terrain ménage un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de la requérante. À cet égard, il souligne que, lors de la restitution du terrain à la requérante en 2006, l'affectation de celui-ci à une utilisation comme espace vert était déjà prévue dans le PUG établi en 1999. La validité du PUG – dont l'annulation n'a pas été sollicitée par la requérante –, a été reconduite en 2009.

En outre, selon le certificat d'urbanisme du 2007 délivré à la requérante, celle-ci n'aurait pu obtenir un permis de construire qu'après la modification de la classification du terrain.

10. La Cour rappelle que, bien que l'article 1 du Protocole n° 1 ne vaille que pour les biens actuels et ne crée aucun droit d'en acquérir, dans certaines circonstances, l'« espérance légitime » d'obtenir une valeur patrimoniale peut également bénéficier de la protection de cette disposition (voir, parmi les arrêts récents, *Béláné Nagy c. Hongrie* [GC], n° 53080/13, § 74, CEDH 2016, avec les références citées). La notion d'« espérance légitime » est plus concrète qu'un simple espoir, et elle doit reposer sur une « base suffisante en droit interne » (*Depalle c. France* [GC], n° 34044/02, § 63, CEDH 2010), c'est-à-dire qu'elle doit se fonder sur une disposition législative ou sur un acte juridique concernant l'intérêt patrimonial en question. On ne peut pas conclure à l'existence d'une « espérance légitime » s'agissant d'une créance conditionnelle qui se trouve caduque par suite de la non-réalisation de l'une des conditions légales (voir, par exemple, *Jantner c. Slovaquie*, n° 39050/97, §§ 29-33, 4 mars 2003), lorsque la prétention du requérant ne repose pas sur une jurisprudence interne bien établie interprétant une disposition légale (voir, par exemple, *Albu et autres c. Roumanie*, n^os^ 34796/09 et 63 autres, § 47, 10 mai 2012, et *Zelca et autres c. Roumanie* (déc.), n° 65161/10, § 19, 6 septembre 2011), ou lorsqu'il y a controverse sur la façon dont le droit interne doit être interprété et appliqué et que les arguments développés par le requérant à cet égard sont en définitive rejetés par les juridictions nationales (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], no 44912/98, § 50, CEDH 2004-IX). La Cour doit s'assurer que l'interprétation retenue par les juridictions nationales n'était ni arbitraire ni manifestement déraisonnable (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n^os^ 37685/10 et 22768/12, § 149, 20 mars 2018).

11. Dans la présente affaire, la Cour constate d'emblée que la requérante dénonce une interdiction de bâtir sur le terrain restitué des constructions à destination d'habitation et non l'absence d'une quelconque indemnisation pour couvrir la perte de valeur de marché de son bien. Or, s'agissant de cette interdiction, la Cour note que, lors de sa restitution à la requérante, en 2006, le terrain litigieux était déjà classé comme étant un espace vert par le plan d'urbanisme général de la ville de Ploieşti de 1999, classement engendrant une interdiction de construire (paragraphe 5 ci-dessus). En outre, le jugement de 2006 avait uniquement ordonné la restitution du terrain à la requérante sans se prononcer sur son classement. La cour d'appel de Ploieşti a d'ailleurs rejeté de manière motivée l'argument de la requérante selon lequel elle s'était vu restituer un terrain constructible en 2006 (paragraphe 5 *in fine* ci-dessus). En tout état de cause, la requérante n'as pas mis en cause la manière dont lui a été restitué le terrain devant la Cour. Dans ces conditions, la Cour note que depuis la restitution du terrain, la requérante n'a détenu à aucun moment un droit de construire sur celui-ci.

12. En outre, bien qu'il lui eût été loisible de faire des démarches en vue de la modification de la classification du terrain (après la restitution et jusqu'à l'entrée en vigueur, en octobre 2007, d'un changement législatif mettant un terme à cette possibilité – paragraphe 4 ci-dessus), la requérante a omis de faire des démarches en ce sens.

13. Eu égard à tout ce qui précède, la Cour considère que la requérante ne dispose pas d'une espérance légitime au sens de l'article 1 du Protocole nº 1 consistant en un droit de construire sur son terrain et cela depuis sa restitution dont elle n'a pas contesté les modalités. Il s'ensuit que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a) et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 20 juin 2024.

Simeon Petrovski
Greffier adjoint

Faris Vehabović
Président