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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 70972/16
Costică CONSTANDA et Maria CONSTANDA
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 10 février 2025 en un comité composé de :

Ana Maria Guerra Martins*, présidente*,
Anne Louise Bormann,
Sebastian Răduleţu*, juges*,

et de Valentin Nicolescu, *greffier adjoint de section, f.f.*

Vu :

la requête n° 70972/16, dirigée contre la Roumanie et dont deux ressortissants de cet État, M. Costică Constanda et Mme Maria Constanda (« les requérants »), nés respectivement en 1956 et en 1958 et résidant à Bucarest, représentés par Me T. Briciu, avocat à Bucarest, ont saisi la Cour le 18 novembre 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, Mme O.F. Ezer, du ministère des Affaires étrangères,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. En 2003, les requérants acquirent, par un contrat entre particuliers, deux terrains situés à Bucarest, d'une superficie totale d'environ 3,3 hectares.

2. Les requérants déposèrent une demande d'approbation d'un plan urbanistique zonal (le « PUZ ») concernant les terrains, classés dans la catégorie « zone verte », auprès des autorités locales, et, en l'absence de réponse de celles-ci, ils saisirent les tribunaux. Par un arrêt définitif du 21 juin 2007, la cour d'appel de Bucarest ordonna aux autorités en question de faire droit à la demande des intéressés. Le 3 octobre 2007, le conseil municipal de Bucarest approuva le PUZ sollicité par les requérants.

3. Le 15 mars 2008, les requérants et la ville de Bucarest procédèrent à un échange de terrains, les premiers cédant ainsi une partie des deux terrains de 3,3 hectares, sur laquelle les autorités souhaitaient aménager un parc. Deux terrains d'une surface d'environ 4 600 m^2 (« les terrains ») restaient leur propriété.

4. Le 10 octobre 2008, le Parlement adopta la loi sur la déclaration d'utilité publique (la « DUP ») relative aux terrains sis à Bucarest dans le secteur du parc *Bordei* (« la loi nº 170/2008 »), laquelle concernait les terrains des requérants. Selon les dispositions de cette loi, les terrains en question devaient être expropriés à des fins d'aménagement.

5. Le 18 août 2010, les requérants assignèrent le Gouvernement et le ministère de l'Environnement devant les tribunaux nationaux, sollicitant un constat d'invalidité de la DUP et de l'impossibilité subséquente d'exproprier les terrains litigieux (demande qui fut rejetée définitivement dans une procédure disjointe). Le 8 avril 2011, ils complétèrent leurs prétentions par une demande de dommages et intérêts, invoquant une impossibilité d'exploiter leurs terrains constructibles conformément au PUZ approuvé (paragraphe 2 ci-dessus). Ils soutenaient qu'en l'absence d'expropriation, leurs biens étaient maintenus, de manière disproportionnée et pour une durée déraisonnable, dans une incertitude juridique, la substance de leur droit de propriété s'en trouvant ainsi, selon eux, atteinte. Les requérants estimaient que la façon la plus adaptée de réparer le préjudice subi était le versement d'une indemnité correspondant au montant des loyers qu'ils auraient perçus s'ils avaient pu construire des bâtiments sur leurs terrains.

6. Au cours de la procédure, un rapport d'expertise technique établit le montant du préjudice pour les intéressés à partir de deux hypothèses alternatives : (i) en considérant les revenus escomptés dans le cas où des bâtiments auraient été construits sur les terrains et vendus (ii) en considérant les revenus escomptés dans le cas d'une mise en location desdits bâtiments.

7. Par un arrêt définitif du 18 mai 2016, la Haute Cour de cassation et de justice (la « HCCJ ») rejeta la demande de dédommagement. Elle estima tout d'abord que les terrains litigieux n'avaient pas fait l'objet d'une expropriation de fait, notion qui concernait uniquement les situations dans lesquelles le propriétaire perd la possession du terrain, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. La HCCJ retint ensuite qu'en principe, la DUP qui n'est pas suivie d'une expropriation effective dans un délai raisonnable, ce sans justification légale, peut s'analyser en une ingérence dans le droit de propriété. Toutefois, une telle ingérence ne pouvait être présumée, et pour qu'elle soit démontrée le préjudice réel subi devait être étayé. Or, les requérants n'avaient pas indiqué, concrètement, en quoi la substance de leur droit de propriété avait été atteinte (par exemple, des démarches infructueuses pour obtenir un permis de construire), s'étant bornés à inviter les tribunaux à appliquer une présomption. Dès lors, faute pour les intéressés d'avoir soulevé des éléments concrets d'ordre factuel, la HCCJ confirma la motivation des tribunaux

inférieurs, lesquels avaient jugé que les prérogatives du droit de propriété des requérants sur les terrains litigieux (*jus utendi*, *jus abutendi et jus fruendi*) n'avaient pas été méconnues.

8. La HCCJ nota également que la demande de réparation des requérants visait le profit escompté suite à la construction de bâtiments sur leurs terrains. Or, un tel dommage était théorique et non-étayé, et non pas certain. En effet, les allégations relatives tant à la perte de valeur des terrains qu'à la privation d'un profit escompté n'étaient étayées par aucun élément concret. Ainsi, les requérants n'avaient pas démontré qu'ils eussent été empêchés d'utiliser les terrains conformément à leur affectation ou qu'ils eussent effectué des actes d'administration ou de disposition (la construction d'immeubles dans le but d'obtenir un profit par leur exploitation, ou leur vente à un prix inférieur à leur valeur marchande) qu'ils n'auraient pu finaliser ou qui auraient engendré une diminution de la valeur des biens.

9. Quant au but d'utilité publique de la DUP, la HCCJ jugea que l'agrandissement du parc par l'incorporation des terrains des requérants relevait de la marge discrétionnaire dont bénéficiait l'administration.

10. Au cours de la procédure susmentionnée ainsi qu'ultérieurement, les requérants s'adressèrent aux autorités nationales à plusieurs reprises, demandant que la procédure d'expropriation fût déclenchée ou, à défaut, que la loi n° 170/2008 fût abrogée.

11. En juillet 2015, les autorités inscrivirent le déclenchement de la procédure d'expropriation au livre foncier, ce dont les requérants furent informés.

12. Le 25 mai 2016, le ministère de l'Environnement notifia aux intéressés une offre de dédommagement de 26 314 938 lei roumains (« RON »), soit environ 5 848 500 euros (« EUR ») selon le taux de change en vigueur à cette date.

13. Le 18 août 2016, estimant que la somme offerte par les autorités dans le cadre de la procédure d'expropriation était insuffisante, les requérants saisirent les tribunaux afin d'obtenir une indemnisation qui prît en compte la valeur marchande de leurs terrains et le préjudice découlant de l'état prolongé d'incertitude juridique qui avait frappé ces biens en raison de l'inaction de l'administration.

14. Par un jugement du 13 avril 2018, le tribunal départemental de Bucarest condamna le ministère de l'Environnement à verser aux intéressés une indemnité de 14 323 625 EUR, représentant la valeur des terrains litigieux, laquelle avait été établie pour l'année 2017 par un nouveau rapport d'expertise judiciaire. Le tribunal leur octroya également, à titre de dédommagement pour l'inaction des autorités publiques, la somme de 23 331 714 EUR, correspondant aux revenus qu'ils auraient pu toucher avec la vente des constructions qu'ils avaient initialement l'intention de bâtir sur les terrains.

15. Par un arrêt définitif du 26 février 2019, la cour d'appel de Bucarest confirma le jugement rendu en première instance dans sa partie relative à la valeur des terrains. Elle rejeta en revanche la demande de dommages et intérêts, relevant que les requérants sollicitaient la réparation d'un manque à gagner qu'ils avaient évalué à partir d'une certaine hypothèse : la construction de bâtiments sur les terrains, suivie de leur vente. Or, cette question juridique avait été examinée lors de la première procédure, menée avant l'expropriation, et rejetée, avec autorité de chose jugée (paragraphe 7 ci-dessus).

16. En 2019, les requérants sollicitèrent l'exécution forcée dudit arrêt définitif du 26 février 2019. En octobre et décembre 2019, deux versements d'un montant total de 10 000 000 RON, soit environ 2 105 000 EUR, furent effectués en leur faveur. Dans leurs dernières observations, transmises à la Cour en octobre 2020, les requérants indiquaient qu'ils n'avaient toujours pas reçu le restant de l'indemnisation fixée par la cour d'appel. La Cour n'a pas été informée de la suite de la procédure d'exécution forcée.

17. Par un arrêt définitif du 9 avril 2014, la HCCJ, sur demande des autorités locales, ordonna au Gouvernement et au ministère de l'Environnement de prendre les mesures nécessaires en vue de l'expropriation des terrains visés par la loi n° 170/2008. Elle nota que celle-ci contenait des dispositions impératives prescrivant l'expropriation, les autorités administratives ne jouissant dès lors d'aucune marge d'appréciation à cet égard.

18. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants dénoncent une atteinte injustifiée au droit au respect de leurs biens à raison du retard de l'administration dans le déclenchement de la procédure d'expropriation des deux terrains litigieux. Ils estiment que ledit retard a créé une situation d'incertitude juridique concernant leurs biens, sans qu'ils aient eu la possibilité d'être indemnisés pour le préjudice ainsi subi.

APPRÉCIATION DE LA COUR

19. Les principes généraux concernant la protection du droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 sont résumés dans l'arrêt *Depalle c. France* ([GC], n° 34044/02, §§ 77 et 78, CEDH 2010).

20. Dans la présente affaire, les terrains des requérants peuvent passer pour « des biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, qui est, dès lors, applicable en l'espèce.

21. Les positions des parties divergent quant à l'existence d'une ingérence dans le droit au respect des biens. Si les requérants considèrent qu'ils ont subi un dommage à raison de l'état d'incertitude dans lequel ils se sont retrouvés avant l'expropriation effective de leurs terrains, le Gouvernement soutient que les intéressés n'étaient pas empêchés d'utiliser leurs terrains et que, dès

lors, il n'y a eu ni expropriation, formellement ou de fait, ni atteinte à leur droit avant les démarches d'expropriation de 2015.

22. La Cour note que la présente affaire se distingue de celles dans lesquelles les limitations concernant le droit de propriété résultent clairement d'actes administratifs, y compris les plans d'urbanisme, instituant des interdictions de construire sur les terrains (*Elia S.r.l. c. Italie*, n° 37710/97, § 76, CEDH 2001-IX, *Hüseyin Kaplan c. Turquie*, n° 24508/09, § 36, 1er octobre 2013, et *Barcza et autres c. Hongrie*, n° 50811/10, §§ 43 et 44, 11 octobre 2016). En l'espèce, la Cour ne détient pas d'informations précises et concordantes quant à d'éventuelles limitations qui auraient été imposées par les plans d'urbanisme adoptés après l'entrée en vigueur de la loi n° 170/2008. Cependant, elle se doit de regarder au-delà des apparences, et compte tenu de l'objectif de la mesure inscrite dans la loi n° 170/2008 (aménagement du territoire), il est peu vraisemblable que les requérants aient pu poursuivre leur projet de construction sur la base du PUZ de 2007, qui visait l'ensemble de leurs terrains avant l'échange effectué en 2008. En outre, l'affectation découlant de celui-ci avait considérablement affaibli les chances des intéressés de les vendre aux conditions du marché immobilier. De plus, cette situation a perduré jusqu'en juillet 2015, date à laquelle les autorités nationales ont entamé des démarches en vue de l'expropriation des terrains. L'inaction desdites autorités constitue d'ailleurs le cœur du grief soulevé par les requérants devant la Cour. Dans ces conditions, la Cour est prête à accepter qu'il y ait eu une certaine ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens (voir, *mutatis mutandis*, *Sporrong et Lönnroth*, *c. Suède*, 23 septembre 1982, § 60, série A n° 52). Toutefois, les effets sur les requérants de la mesure prise par les autorités nationales (DUP), dans l'attente de l'expropriation, ne sont pas tels que l'on puisse assimiler cette situation à une privation de propriété. En effet, au cours de la période concernée, les requérants n'ont perdu ni l'accès aux terrains, ni la maîtrise de ceux-ci et, en principe, la possibilité de les utiliser et de les vendre a subsisté. Partant, la situation dénoncée relève de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (*Hüseyin Kaplan*, précité, §§ 38 et 39).

23. La Cour relève par ailleurs que l'affectation des terrains des requérants à un espace vert public avait une base légale, la DUP ayant été adoptée au moyen d'une loi. Par ailleurs, la mesure relevait d'une politique d'aménagement du territoire, ce qui participe manifestement de l'intérêt général. Il reste à déterminer si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 69).

24. La Cour rappelle que dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement des villes, les États contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique. En l'absence de choix manifestement arbitraire ou déraisonnable, la Cour ne saurait substituer sa propre appréciation à celle des autorités nationales quant aux moyens les plus

appropriés pour atteindre, au niveau interne, les résultats visés par cette politique (*Scagliarini c. Italie* (déc.), n° 56449/07, § 19, 3 mars 2015). En outre, la politique urbanistique peut parfois exiger des évaluations difficiles et demander un temps considérable pour sa mise en œuvre.

25. La Cour note qu'en l'espèce, les requérants ont saisi les tribunaux internes d'une demande d'indemnisation, dénonçant l'inaction des autorités. Ladite demande a été dûment examinée par les juridictions nationales, lesquelles ont estimé, après avoir entendu contradictoirement les arguments des parties, que les intéressés n'avaient pas subi un préjudice ouvrant droit à indemnisation (paragraphe 7 ci-dessus). La Cour ne décèle aucun élément permettant de conclure que lesdites décisions auraient été entachées d'arbitraire ou manifestement déraisonnables. En effet, elle observe que, comme les juridictions nationales l'ont souligné, les allégations de perte de valeur des terrains ou de privation d'un profit escompté n'étaient pas étayées par des éléments concrets (la construction d'immeubles dans le but d'obtenir un profit par leur exploitation ou la vente à un prix inférieur à la valeur marchande – paragraphe 8 ci-dessus). Les juridictions nationales n'ont pas exclu l'existence d'un préjudice, mais ont simplement jugé que la demande d'indemnisation telle que formulée par les requérants ne pouvait être accueillie car elle n'était pas étayée.

26. Enfin, la Cour note que les autorités ont entamé les démarches pour l'expropriation des terrains en 2015, et que les juridictions nationales ont fixé l'indemnisation à cet effet en prenant en compte leur valeur actualisée. La Cour n'a pas été informée de l'issue de la procédure d'exécution forcée engagée pour le versement de l'indemnisation (paragraphe 16 ci-dessus). Toutefois, cet aspect ne fait pas l'objet de la présente requête, laquelle concerne la situation juridique prétendument précaire des terrains avant l'expropriation.

27. Eu égard aux circonstances de l'affaire, la Cour ne saurait conclure que l'ingérence litigieuse a enfreint le juste équilibre devant régner entre l'intérêt public et l'intérêt privé, et cela même en l'absence d'indemnisation.

28. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 5 mars 2026.

Valentin Nicolescu Greffier adjoint f.f.	Ana Maria Guerra Martins Présidente