CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 41134/98
présentée par Florica GLOD
contre la Roumanie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 10 septembre 2002 en une chambre composée de

MM. J.-P. COSTA, *président*,
L. LOUCAIDES,
C. BÎRSAN,
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,
M^mes^ W. THOMASSEN,
A. MULARONI, *juges*,

et de M^me^ S. Dollé, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 20 septembre 1995 et enregistrée le 6 mai 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, Florica Glod, est une ressortissante roumaine, née en 1942 et résidant à Bucarest.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

En 1991, la requérante sollicita auprès de la Commission pour l'application de la loi du fond foncier n° 18/1991 (ci-après « la Commission » et « la loi » respectivement) la restitution d'un terrain de 5,5 ha qui avait appartenu à sa mère et qui avait constitué son apport dans la création d'une coopérative agricole de production en 1953.

Par lettre du 23 avril 1993, la Commission locale de Soveja informa la requérante qu'elle ne pouvait pas lui octroyer le terrain sollicité, car il avait été attribué en propriété à d'autres personnes qui en avaient déjà été mises en possession.

Par décision du 29 juillet 1993, la Commission départementale reconstitua le droit de propriété de la requérante en lui octroyant, sur le fondement des articles 36 et 38 de la loi, des actions d'une société commerciale représentant l'équivalent des 5,5 ha du terrain qui avait appartenu à sa mère.

La requérante contesta cette décision devant le tribunal de première instance de Panciu. Elle faisait valoir qu'en lui octroyant des actions, la Commission avait méconnu son droit de se voir restituer en nature ledit terrain en vertu de l'article 8 de la loi. S'appuyant aussi sur l'article 13 de la loi, qui prévoyait que dans les régions de collines, l'attribution en propriété des terrains devait se faire en règle générale sur les anciens emplacements, la requérante soulignait en outre qu'il lui était loisible de se voir reconstituer son droit de propriété sur le même emplacement que celui du terrain ayant appartenu à sa mère, terrain sur lequel son grand-père avait construit un bassin d'eau.

Par jugement du 31 mai 1995, le tribunal de première instance rejeta sa demande. Il constata que la requérante s'était vu octroyer par la Commission des actions d'une société commerciale représentant l'équivalent de 5,50 ha de terrain. Or, il jugea qu'en vertu de l'article 11 de la loi, il n'était pas compétent pour exercer un contrôle sur la modalité effective par laquelle la Commission avait reconstitué le droit de la propriété de la requérante.

La requérante forma un recours contre ce jugement. Elle faisait valoir que le tribunal avait fait une mauvaise interprétation de l'article 11 de la loi car, en vertu de cet article, le contrôle juridictionnel devait s'exercer également sur la façon dont les commissions reconstituaient concrètement le droit de propriété de l'intéressé, par la restitution en nature du terrain ou par l'octroi d'actions.

Elle se plaignait aussi de ce que le tribunal n'avait pas fait une analyse concrète de l'emplacement du terrain dont elle avait hérité, qui aurait permis d'établir que celui-ci se trouvait dans une zone de collines. Or, elle soulignait que dans un tel cas, il lui était loisible selon la loi de se voir reconstituer son droit de propriété sur l'ancien emplacement.

Par jugement définitif du 22 octobre 1995, le tribunal départemental de Vrancea confirma la décision du tribunal de première instance. Il rejeta le recours de la requérante, en rappelant que les tribunaux n'étaient pas compétents pour contrôler le moyen effectif par lequel la Commission avait reconstitué le droit de la propriété de la requérante, à savoir en lui ayant octroyé des actions d'une société commerciale.

Par lettre du 21 novembre 2001, la mairie de Mărăşeşti informa le ministère de la Justice de ce qu'en tout état de cause, la requérante ne pouvait pas être mise en possession du terrain situé sur le même emplacement que celui ayant appartenu à sa mère, car il avait été attribué en propriété à des tiers.

B. Le droit interne pertinent

Loi du fond foncier n° 18/1991

Article 8

« L'établissement du droit de propriété privée sur les terrains se trouvant dans le patrimoine des coopératives agricoles de production se fait dans les conditions de la présente loi, par la reconstitution ou la constitution du droit de propriété.

Bénéficient des dispositions de la présente loi les membres des coopératives qui ont eu des apports en terrains lors de leur entrée dans la coopérative, ou qui se sont vu confisquer des terrains par cette dernière, ainsi que leurs héritiers (...). »

Article 11

« (...) Les commissions locales déploient leur activité sous la direction d'une commission départementale, nommée par ordre du préfet et conduite par celui-ci. (...)

L'intéressé peut faire un recours auprès du tribunal contre la décision de la Commission départementale (...)

Le contrôle juridictionnel est limité exclusivement à l'application correcte des dispositions de la présente loi concernant le droit d'obtenir le titre de propriété, l'étendue du terrain qui revient à l'intéressé, et, le cas échéant, l'exactitude de la diminution de cette surface, selon la loi. »

Article 13

« Dans les régions de collines, l'octroi effectif en propriété des terrains se fait en règle générale, sur les anciens emplacements (...) »

Article 36

« Les personnes dont les terrains agricoles sont devenus propriété d'État à la suite des lois spéciales, autres que celles d'expropriation, et qui se trouvent dans l'administration des unités agricoles d'État, peuvent devenir, sur demande, des actionnaires des sociétés commerciales créées en vertu de la loi n° 15/1990 à la suite de la réorganisation des unités agricoles d'État (...)

(...) Le nombre d'actions sera proportionnel à la surface de terrain en équivalent arable entrée au patrimoine de l'État, sans dépasser 10 ha de terrain par famille, en équivalent arable. »

Article 38

« Dans les communes ayant un déficit de terrain, dans lesquelles les terrains des anciens propriétaires sont devenus propriété d'État, si ceux-ci n'ont pas opté pour l'octroi d'actions dans les conditions de l'article 36, il leur sera attribué, à eux ou à leurs héritiers, sur leur demande, une surface de terrain de minimum 5 000 m^2 par famille, en équivalant arable, des terrains propriété d'État.

Les dispositions de l'article 36 sont applicables quant au reste de terrain sur lequel les anciens propriétaires ou leurs héritiers ont un droit de reconstitution ou de constitution de leur droit de propriété (...) »

GRIEFS

1. La requérante allègue en substance une atteinte au droit d'accès à un tribunal, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, eu égard au refus des tribunaux d'examiner la légalité de la décision par laquelle la Commission de l'application de la loi n° 18/1991 a reconstitué son droit de propriété par l'octroi d'actions d'une société commerciale.

2. Elle estime en outre que, par l'issue donnée à sa contestation, elle a subi une atteinte au droit au respect de ses biens, au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

EN DROIT

A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

Le Gouvernement estime d'emblée que la requérante n'a pas la qualité de victime, au sens de l'article 34 de la Convention, en raison de ce que les autorités nationales ont reconnu son droit de propriété sur le terrain ayant appartenu à sa mère.

La requérante conteste fortement ces allégations. Elle invoque la lettre de la mairie de Mărăşeşti du 21 novembre 2001, dont il s'ensuit que le terrain ayant appartenu à sa mère ne peut pas lui être restitué, car d'autres personnes s'étaient déjà vu octroyer un titre de propriété sur ce terrain.

La Cour note en l'espèce qu'en accueillant la demande de la requérante de reconstitution de son droit de propriété, introduite sur le fondement de la loi n° 18/1991, la Commission lui a octroyé des actions d'une société commerciale. Or, la requérante avait sollicité la restitution en nature et, de surcroît, sur l'ancien emplacement du terrain. En outre, la Cour note qu'aucun élément du dossier ne prouve que la requérante se serait vu mise en possession dudit terrain.

De surcroît, la Cour observe que les griefs de la requérante ne se limitent pas à l'ingérence des autorités dans son droit de propriété, mais concernent également la violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Or, la requérante peut incontestablement se prétendre victime du fait du constat des tribunaux qu'ils n'étaient pas compétents pour examiner une décision administrative de la Commission (cf. les arrêts Ortenberg c. Autriche du 25 novembre 1994, série A n° 295-B, pp. 49-50, § 31; Stallinger et Kuso c. Autriche du 23 avril 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 679-680, § 51).

Partant, l'exception préliminaire du Gouvernement ne saurait être retenue.

B. Sur le bien-fondé des griefs

1. La requérante se plaint tout d'abord du refus des tribunaux d'examiner la légalité d'une décision de la Commission. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui est libellé ainsi dans ses parties pertinentes°:

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Le Gouvernement rappelle qu'en vertu d'une jurisprudence constante, le droit d'accès à un tribunal n'est pas un droit absolu, mais il peut être soumis à certaines limitations implicitement admises, car il appelle, par sa nature

même, une réglementation par l'État. Or, il souligne qu'en l'espèce, les tribunaux internes se sont prononcés sur la contestation de la requérante contre la décision de la commission en respectant les limites de leur compétence, telle qu'établie par la loi n° 18/1991.

La requérante souligne que les juridictions roumaines ne jouissent pas, en vertu de l'article 11 de la loi n° 18/1991, d'une plénitude de juridiction en matière de reconstitution de droit de propriété. Une telle situation a amené les juridictions saisies de sa contestation de ne pas examiner la légalité de la reconstitution de son droit de propriété par de l'octroi des actions d'une société commerciale.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. La requérante estime en outre que, par l'issue donnée à sa contestation, elle a subi une atteinte au droit au respect de ses biens, au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, qui dispose ainsi :

> « 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. »

Le Gouvernement soutient que la requérante n'a subi aucune atteinte à son droit de propriété et renvoie à l'affaire *Malhous* (cf. *Malhous c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 33071/96, 13 décembre 2000). Subsidiairement, il estime qu'une éventuelle atteinte au droit de propriété de la requérante serait tellement infime, qu'elle rentrerait dans la marge d'appréciation de l'État.

La requérante conteste les arguments du Gouvernement et souligne que l'affaire *Malhous,* précitée, n'est pas applicable en l'espèce. Elle souligne qu'à la différence de M. Malhous, elle remplissait les exigences prévues par la loi pour se voir restituer en nature et, de surcroît, sur l'ancien emplacement, le terrain ayant appartenu à sa mère. Elle fait valoir à cet égard qu'à la date de l'entrée en vigueur de la loi, son terrain se trouvait dans le patrimoine d'une coopérative agricole de production (C.A.P.) et qu'il est situé, conformément à l'exigence de l'article 13 de la loi, dans une région de collines, à savoir à proximité de Panciu, dans le département de Vrancea.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

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

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président