SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 25497/94
présentée par Dorin LUPULET
contre la Roumanie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 17 mai 1996 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
Mme G.H. THUNE
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 26 juillet 1994 par Dorin LUPULET contre la Roumanie et enregistrée le 26 octobre 1994 sous le N° de dossier 25497/94 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 17 juillet 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant le 21 août 1995 ;

Vu les observations développées par les parties à l'audience du 17 mai 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité roumaine, est né le 15 janvier 1941 et exerce la profession d'économiste. Il réside à Târgu-Jiu, Roumanie.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Propriétaire d'un terrain que son grand-père lui avait légué en 1944 (transcription dans le cadastre effectuée le 20 novembre 1953),

le requérant s'est vu déposséder de son terrain par l'Etat en 1953, en l'absence de titre et de formalité. Ultérieurement, le requérant apprit qu'il aurait fait don de son terrain à l'Etat, en application du décret du Conseil des Ministres no. 308/1953 [ci-après le décret no. 308/1953].

Après les événements de 1989, le requérant prit possession du terrain dont il s'estimait toujours propriétaire.

1. Action en revendication

En 1991, le requérant fut assigné en justice par C.C., qui prétendait avoir reçu en propriété de la part de l'Etat une partie de ce terrain.

Par jugement du 19 juillet 1991 du tribunal de première instance (judecatoria) de Târgu-Jiu, le requérant s'est vu reconnaître le droit de propriété sur le terrain revendiqué par C.C. Le juge considéra qu'au vu des témoignages et de l'attestation des archives de l'Etat selon laquelle le décret no. 308/1953 n'avait jamais été appliqué dans le village du requérant, ni le requérant ni son père, en tant que son représentant légal, n'avaient cédé le terrain en application du décret no. 308/1953 et que l'octroi du terrain à d'autres personnes était nul.

Ce jugement fut annulé sur recours, par arrêt du tribunal départemental (tribunalul) de Gorj du 20 novembre 1991, au motif que le requérant avait fait don de son terrain à l'Etat en application du décret no. 308/1953, et qu'en application du même décret C.C. avait reçu une partie de ce terrain en propriété.

2. Action fondée sur la loi no. 18/1991

Dans ces circonstances, le requérant actionna en justice les autorités administratives locales en vue de la restitution de son terrain en se fondant sur la loi no. 18/1991 relative au domaine foncier, qui prévoit la restitution aux anciens propriétaires des terrains se trouvant dans la propriété des coopératives agricoles de production ou de l'Etat.

Par décision du 23 septembre 1991 de la commission agricole départementale près la mairie de Dragotesti, le requérant s'est vu, d'une part, accorder le droit de propriété sur une partie de son ancien terrain et, d'autre part, refuser la restitution du restant de son ancien terrain [ci-après le terrain] au motif que la loi no. 18/1991 ne lui était pas applicable. Selon la commission, le requérant avait fait don de son terrain à l'Etat en application du décret no. 308/1953 et le terrain en question avait été octroyé à d'autres personnes.

Invoquant la loi no. 18/1991, le requérant attaqua en justice la décision du 23 septembre 1991 et demanda la restitution de son terrain.

Par jugement du 30 novembre 1992, le tribunal de première instance de Târgu-Jiu décida que la loi no. 18/1991 n'était pas applicable au requérant, celui-ci ayant fait don de son terrain à l'Etat en application du décret no. 308/1953. Le tribunal retint en outre que le terrain demandé par le requérant se trouvait dans la propriété d'autres personnes, et que, de toute manière, il pouvait demander, en application de la loi no. 18/1991, la reconstitution de son droit de propriété sur un autre terrain que celui dont il avait été propriétaire.

Le requérant interjeta appel contre ce jugement. Devant le tribunal départemental de Hunedoara, il fit valoir qu'il n'avait pas fait don de son terrain à l'Etat, mais qu'il en avait été dépossédé abusivement en l'absence de titre, et que, d'ailleurs, il n'existait aucune preuve du "don", les archives de l'Etat ayant déclaré qu'il n'y

avait aucun document attestant de l'application du décret no. 308/1953 dans le village du requérant. Il ajoutait que de toute manière ce décret n'avait pas été publié, son contenu étant confidentiel et que, pour cette raison, il n'avait pas de valeur normative. Le requérant montra également qu'il se fondait dans sa demande sur les réponses reçues de la part du ministère de la Justice et du ministère de l'Agriculture qui lui précisaient que le décret no. 308/1953 était abrogé, que, vu le caractère temporaire de ce texte normatif, les actes de donation des terrains en application dudit décret étaient nuls et que les terrains dont l'Etat était devenu ainsi propriétaire devaient être restitués en application de la loi no. 18/1991. Il se prévalait aussi de la réponse du Ministère de la Justice à sa demande de lui communiquer la teneur du décret no. 308/1953, selon laquelle ce décret n'avait pas été publié et ne se trouvait pas dans les archives du Ministère.

Enfin, le requérant argumenta que son terrain étant passé abusivement dans la possession de l'Etat, il ne pouvait légalement se trouver dans la propriété des tiers, ayant été octroyé seulement en usufruit.

Par arrêt du 21 juillet 1994, le tribunal départemental de Hunedoara rejeta le recours du requérant dans les termes suivants :

> "En 1953 le défunt Lupulet Ioan céda à l'Etat, en application du décret du Conseil des ministres no. 308/1953, une superficie de 8,26 ha de terrain agricole, qui a été donnée par la suite en propriété à 11 paysans du village [...]
>
> Par jugement du 3 décembre 1975, la cour de première instance de Târgu-Jiu a ordonné le transfert du reste du terrain agricole du requérant dans la propriété de l'Etat, également en application du décret du Conseil des ministres no. 308/1953 [...]
>
> L'examen de la situation montre qu'il n'est pas possible, en application de la loi no. 18/1991, de constituer ou de reconstituer au profit du requérant le droit de propriété sur les terrains qui ont fait l'objet d'un don à l'Etat.
>
> En l'espèce, on ne peut pas non plus invoquer l'article 8 de ladite loi, car les terrains n'ont pas fait partie du patrimoine des anciennes coopératives agricoles, ni les dispositions de l'article 35 dernier alinéa de cet acte normatif, car certains terrains n'ont pas été transférés dans l'administration de la mairie en vertu des dispositions du décret no. 712/1966 [...]
>
> Dans le cas présent sont applicables les dispositions de l'article 37 de la loi no. 18/1991 en ce qui concerne la superficie du terrain de 4,05 ha, article qui précise que les terrains agricoles [...] entrés dans la possession de l'Etat qui se trouvent dans l'administration de la mairie à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, seront restitués aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers [...] sans toutefois dépasser la superficie de 10 ha par famille.
>
> Ce texte normatif a été rigoureusement respecté.
>
> [...]
>
> Le droit de propriété a été reconstitué au profit du requérant pour une superficie de 3,80 ha de terrain agricole, à laquelle s'ajoute 1 ha de bois [...]
>
> Il n'existe plus d'autres terrains dans l'administration de la mairie de Dragotesti.
>
> Pour tous ces raisons, le recours du requérant sera rejeté comme

mal fondé."

B. Droit interne pertinent

1. La loi no. 18/1991 du 19 février 1991 concernant le domaine foncier définit en son article 34 par. 1 les terrains propriété de l'Etat:

> "Les terrains, propriété de l'Etat, sont les terrains entrés dans son patrimoine conformément aux dispositions légales existantes jusqu'au 1er janvier 1990 et enregistrés comme tels dans le système du cadastre foncier général..."

La situation des terrains agricoles, propriété de l'Etat, est réglementée par les articles 35 et 37 de la loi no. 18/1991. L'article 35 prévoit, entre autres, que :

> "Les terrains non construits [...] dans le périmètre des localités, qui se trouvent sous administration des mairies, considérés propriété de l'Etat par application des dispositions du décret no. 712/1966, seront restitués aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers, selon le cas, sur demande..."

Selon l'article 37 par. 1, "les terrains agricoles [...] entrés dans la propriété de l'Etat et qui se trouvent sous administration des mairies à la date de la présente loi, seront restitués aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers, à condition qu'ils ne dépassent pas 10 ha de surface par famille."

2. Le décret no. 712/1966 contient un seul article, qui prévoit:

> "Les biens qui entrent dans la catégorie prévue à l'article III du décret no. 218/1960 [...] et qui se trouvent dans la possession d'une organisation socialiste, sont considérés comme propriété de l'Etat à partir de la date de leur entrée en possession de l'Etat ou d'une autre organisation socialiste...".

3. L'article III du décret no. 218/1960 prévoit:

> "Le droit à l'action de restitution d'un bien entré, avant la publication du présent décret, en possession de l'Etat, soit en l'absence de titre, soit dans le cadre de la procédure prévue par le décret no. 111/1951, est prescrit après deux ans calculés à partir de la date de l'entrée en possession...".

4. Le décret du Conseil des ministres no. 308/1953 a été pris en application du décret no. 70/1953 de la Grande Assemblée Nationale régissant le transfert des terrains agricoles privés dans la propriété de l'Etat. Le décret du Conseil des ministres no. 308/1953 établissait la procédure à respecter en cas de donations de terrains au profit de l'Etat.

5. Le décret de la Grande Assemblée Nationale no. 444/1953 autorisait le transfert de terrains agricoles appartenant à l'Etat dans la propriété de certains paysans.

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de ce qu'il a été privé de sa propriété sans qu'il y eût cause d'utilité publique. Il estime que le refus des autorités judiciaires d'examiner les conditions dans lesquelles il a été dépossédé de son terrain par l'Etat en 1953 et de lui rendre le terrain en application de la loi no. 18/1991 équivaut à une violation de l'article 1 du Protocole N° 1.

2. Le requérant allègue une violation de l'article 6 de la Convention du fait que sa cause n'aurait pas été entendue

équitablement. Le requérant estime que le refus des instances judiciaires d'examiner la prétendue donation, en application du décret no. 308/1953, et partant de lui rendre son terrain, est dû à leur volonté de se soumettre "aux indications des gouvernants : ne pas restituer les possessions confisquées ou volées par les communistes". Selon le requérant, "les sentences font état d'un vol commis à partir de 1953, parce que les terrains n'ont pas été cédés". Le requérant souligne en outre que les juges lui ont opposé un texte réglementaire non-public et confidentiel.

3. En invoquant l'article 5 de la Convention, le requérant se plaint de ce qu'il risque l'emprisonnement en raison de son refus d'exécuter les arrêts attribuant à d'autres personnes son ancien terrain, qu'il occupe depuis 1989.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 26 juillet 1994 et enregistrée le 26 octobre 1994.

Le 4 avril 1995, la Commission a décidé, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 17 juillet 1995, après prorogation du délai imparti et le requérant y a répondu le 21 août 1995.

Le 26 février 1996, la Commission a décidé de tenir une audience sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

L'audience a eu lieu le 17 mai 1996. Les parties y étaient représentées comme suit :

Pour le Gouvernement :

M. Adrian TELU, Agent
M. Lucian POPESCU, Directeur au Ministère de la Justice
M. Ionel OLTEANU, conseiller

Pour le requérant :

M. Dorin LUPULET, le requérant

EN DROIT

1. Le requérant se plaint, en invoquant l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention, de ce qu'il a été privé de sa propriété du fait du refus des tribunaux de lui reconstituer le droit de propriété.

L'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention est ainsi rédigé dans sa partie pertinente :

> "1. 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 [...]"

Le requérant affirme qu'au moment où il a fait sa demande en justice en application de la loi no. 18/1991, le terrain en cause appartenait à l'Etat, qui l'avait attribué, en application du décret no. 444/1953, en usufruit, et non pas en propriété, à d'autres personnes physiques. Il ajoute que la loi no. 18/1991 lui était applicable d'autant plus qu'elle mentionne que tous les actes normatifs qui lui sont contraires sont abrogés, et donc, implicitement le décret

no. 308/1953.

Le Gouvernement affirme qu'au moment où le requérant a fait sa demande en application de la loi no. 18/1991, le terrain se trouvait dans la propriété d'autres personnes, et non pas de l'Etat et que la loi no. 18/1991 n'était pas de ce fait applicable au requérant. Le Gouvernement conclut que le requérant n'avait pas le droit de se voir restituer le terrain en cause.

a) La Commission doit d'abord examiner la question de sa compétence ratione temporis.

La Commission ne peut examiner des requêtes que dans la mesure où celles-ci se réfèrent à des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Partie Contractante concernée.

La Commission note en premier lieu que la Roumanie a ratifié la Convention le 20 juin 1994, date à laquelle elle a également reconnu le droit de saisir la Commission à toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par la Roumanie des droits reconnus dans la Convention.

La Commission note ensuite que le requérant s'est vu déposséder de son terrain en 1953, bien avant la date de la ratification de la Convention par la Roumanie. Il s'ensuit que la Commission n'est pas compétente, ratione temporis, pour examiner les circonstances dans lesquelles la dépossession a eu lieu.

D'autre part, la Commission rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle une privation de propriété constitue, en principe, un acte instantané et n'engendre pas une situation continue "d'absence de droit" (cf. No. 7742/76, déc. 7.7.78, D.R. 14, p. 146).

Par conséquent, dans la présente affaire, la Commission n'est pas compétente non plus pour examiner les effets que la dépossession a continué de produire en 1991, lorsque le requérant à demandé à bénéficier des mesures de restitution prévues par la loi no. 18/1991.

Toutefois, la Commission note que le requérant a engagé une procédure en reconstitution du droit de propriété en application de la loi no. 18/1991, et que cette procédure a débuté par la décision de la commission près la mairie de Dragotesti du 23 septembre 1991 et s'est terminée par arrêt du 21 juillet 1994 du tribunal départemental de Hunedoara.

Dans ces circonstances, la Commission doit prendre en considération la procédure judiciaire dans la mesure où elle s'est déroulée après le 20 juin 1994, date de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Roumanie, et ne peut donc rejeter cette partie de la requête pour incompétence ratione temporis.

b) La Commission doit ensuite rechercher si le requérant, qui allègue une violation de son droit au respect de ses biens, avait un droit de propriété au sens de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention.

La Commission rappelle que l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention ne garantit pas le droit d'acquérir des biens; il "ne vaut que pour les biens actuels" (cf. No 11628/85, déc. 9.5.86, D.R. 47, p. 270, 273). En plus, celui qui se plaint d'une atteinte à son droit de propriété doit démontrer qu'un tel droit existait (cf. No 7694/76, déc. 14.10.77, D.R. 12, p. 131).

La Commission rappelle que selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, des "biens" peuvent être soit des "biens existants" (cf. Cour eur. D.H., arrêt Van der Mussele du 23 novembre

1983, série A n° 70, p. 23, par. 48), soit des valeurs patrimoniales, y compris des créances, pour lesquelles il peut y avoir au moins une "espérance légitime" quant à leur concrétisation (cf. Cour eur. D.H., arrêt Pine Valley Developments Ltd et autres du 29 novembre 1991, série A n° 222, p. 23, par. 51 et arrêt Pressos Compania Naviera S.A. et autres du 20 novembre 1995, série A n° 332, par. 31).

En l'espèce, le requérant, après s'être vu nier le droit de propriété à la suite des procédures en revendication, a saisi les organes internes compétents d'une demande en reconstitution de son droit de propriété en application de la loi no. 18/1991 sur le domaine foncier. En introduisant cette demande, le requérant visait à obtenir le droit de propriété sur un terrain qui, bien que lui ayant appartenu, ne se trouvait plus, au moment de la demande, dans son patrimoine. L'objet de la procédure ne portait donc pas sur un "bien existant".

La Commission doit maintenant examiner si le requérant pouvait néanmoins prétendre avoir une "espérance légitime" à voir concrétiser l'éventuelle créance que lui offrait la loi no. 18/1991. La Commission note qu'aux termes de la loi interne, pouvaient bénéficier des mesures de restitution, entre autres, les anciens propriétaires dont les terrains se trouvaient, au moment de la demande, dans la propriété de l'Etat. Or les arrêts prononcés avec autorité de chose jugée dans les procédures en revendication avaient constaté que le terrain en litige appartenait à d'autres personnes et non pas à l'Etat. Le requérant, qui n'a pas démontré non plus que ce terrain appartenait à l'Etat, était de ce fait exclu dès le début de la restitution prévue par la loi.

Il est vrai que selon l'arrêt du 30 novembre 1992 du tribunal de première instance de Târgu-Jiu le requérant aurait pu se voir attribuer la propriété d'un terrain équivalent à celui dont il avait été dépossédé, à condition d'en avoir fait la demande. Cependant, la Commission n'est pas appelée a dire si ce fait pouvait être constitutif d'une créance prévue par la loi no. 18/1991, au sens de la jurisprudence de la Commission, car le requérant n'a fait aucune demande en ce sens.

Il s'ensuit que le requérant, qui a sans doute caressé l'espoir de se voir restituer le terrain, n'a pas établi avoir été propriétaire d'un bien existant ou titulaire d'une créance dont il pouvait légitimement espérer qu'elle se concrétise.

En outre, la Commission rappelle que la Convention ne garantit pas le droit à la restitution de la propriété (cf. mutatis mutandis, No. 23131/93, déc. 4.3.96).

Les faits invoqués échappent donc au domaine d'application de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention.

Cette partie de la requête doit dès lors être rejetée comme étant incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue équitablement au sens de l'article 6 de la Convention eu égard au refus des juridictions internes d'examiner les conditions dans lesquelles il a été dépossédé de son terrain et au fait que, pour statuer, les juridictions internes lui ont opposé le décret du Conseil des ministres no. 308/1953, texte normatif non-public et confidentiel.

Compte tenu de la conclusion à laquelle elle a abouti en ce qui concerne le grief relatif à l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention, la Commission constate qu'aucune question ne se pose sous l'angle de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention.

3. Enfin, le requérant se plaint, au regard de l'article 5 (Art. 5) de la Convention, de ce qu'il court le risque d'une privation de

liberté du fait de son refus de rendre le terrain qu'il revendique et qu'il occupe actuellement, en dépit des décisions judiciaires le reconnaissant comme appartenant à des tiers.

La Commission observe cependant que le requérant n'allègue pas qu'une mesure privative de liberté ait été prise à son encontre. Dès lors, le requérant ne peut pas se prétendre victime d'une violation des droits reconnus par l'article 5 (Art. 5) de la Convention.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée également sur ce point conformément à l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(S. TRECHSEL)