CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 62276/00
présentée par Şerban et Livia Ileana Elvira NICHIFOR
contre la Roumanie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 27 janvier 2005 en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
L. LOUCAIDES,
Mme F. TULKENS,
MM. C. BÎRSAN,
P. LORENZEN,
Mme S. BOTOUCHAROVA,
M. A. KOVLER, *juges*,
et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 12 juillet 2000,

Vu la décision partielle du 14 mai 2002,

Vu la décision du président du 4 septembre 2002 d'écarter la demande d'intervenir en qualité de tierce partie dans la procédure, soumise par M. Vlad Grigore Dabija,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, Şerban et Livia Ileana Elvira Nichifor, sont des ressortissants roumains, nés respectivement en 1954 et 1922 et résidant à

Bucarest. Le gouvernement défendeur est représenté par Mme R. Rizoiu, Agente du gouvernement roumain auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme, au sein du ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Les requérants sont les héritiers de E.N., propriétaire d'un terrain et d'un bâtiment situé sur ce terrain, sis au n° 3, rue *Poliţiei*. En 1950, l'Etat s'appropria ces biens en invoquant le décret de nationalisation n° 92/1950.

Le 23 novembre 1995, fut adoptée la loi n° 112/1995 régissant la mise en œuvre des mesures de réparation pour les anciens propriétaires des immeubles nationalisés ou pour leurs héritiers.

Le 16 juillet 1996, les requérants demandèrent à la commission administrative chargée de l'application de la loi n° 112/1995 la restitution du bâtiment ayant appartenu à E.N.

Le 23 juillet 1996, deux tiers, G.Z. et S.N. formèrent eux aussi une demande fondée sur la loi n° 112/1995, ayant comme objet l'immeuble sis au n° 3, rue *Poliţiei*. Cette demande fut rejetée par la suite.

La commission procéda à l'identification et à l'évaluation de l'immeuble, conformément à la loi n° 112/1995.

Le 30 mars 2000, elle rendit une décision octroyant une compensation financière aux requérants, au motif qu'ils ne remplissaient pas les conditions prévues par la loi pour bénéficier de la restitution du bien. La commission accorda aux requérants 213 365 873 lei (ROL), soit environ 11 510 € (onze mille cinq cent dix euros) au taux d'échange de la Banque Nationale de la Roumanie, de mars 2000.

Le 8 mai 2000, les requérants contestèrent cette décision devant le tribunal de première instance de Bucarest, alléguant que le bien devait leur être restitué, car il avait été nationalisé de manière abusive. Le 19 juin 2000, ils furent déboutés de leur demande, le tribunal jugeant que la décision de la commission administrative était légale. Il releva que la loi n° 112/1995 prévoyait que pouvaient être restitués uniquement les logements dans lesquels continuaient à loger les anciens propriétaires ou bien les logements inoccupés. Le tribunal constata que les requérants n'habitaient plus dans le bâtiment en question et que celui-ci n'était pas inoccupé et jugea que ces derniers ne pouvaient pas se voir restituer le bien, mais qu'ils avaient droit à une compensation financière. Le tribunal indiqua enfin que la loi n° 112/1995 concernait la restitution des biens que l'Etat s'était légalement appropriés et, qu'au cas où les requérants prétendaient que le bien avait été confisqué d'une manière abusive, c'est-à-dire en absence de base légale, ils pouvaient assigner l'Etat en justice par le biais d'une action en revendication immobilière fondée sur le code civil.

Cette solution fut confirmée le 16 octobre 2000 par le tribunal départemental de Bucarest et par un arrêt définitif du 14 décembre 2000 de la cour d'appel de Bucarest.

Contre l'arrêt de la cour d'appel, les requérants formèrent une contestation en annulation, qui fut rejetée le 15 mars 2001 par la cour d'appel de Bucarest, au motif que les conditions exigées pour accueillir cette voie de recours extraordinaire n'étaient pas remplies.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Les dispositions pertinentes de la loi nº 112 du 23 novembre 1995 sur la réglementation de la situation juridique de certains biens immeubles à usage d'habitation transférés dans le patrimoine de l'Etat se lisent comme suit :

Article 16

« (...) 3. Les propositions des commissions [locales] accompagnant les requêtes et les documents fournis à leur appui présentés par les anciens propriétaires ou par leurs héritiers (...) doivent être transmises aux commissions départementales dans un délai de trente jours. »

Article 17

« 1. Les commissions [départementales] doivent établir, dans un délai de soixante jours à compter de la réception des propositions transmises par les commissions locales, le droit des anciens propriétaires (...) de se voir restituer le bien en nature ou de se voir octroyer un dédommagement et doivent également décider du montant du dédommagement. (...) »

2. La doctrine de droit administratif roumain, à laquelle tant le Gouvernement que les requérants font référence, critique la pratique des tribunaux internes, s'agissant d'un recours contre l'absence de réponse de la part d'une autorité administrative agissant en vertu d'une loi spéciale.

« Lorsque la loi spéciale ne dispose autrement, le droit commun redevient applicable, si cette solution est justifiée par la raison d'être du contentieux administratif, à savoir la protection des droits de l'individu contre les abus des autorités publiques. Pour ce motif, nous ne sommes pas d'accord avec les décisions de rejet de ce genre d'actions par nos tribunaux. »[1]

[1] Antonie IORGOVAN, *Traité de droit administratif*, vol. II, Éd. All Beck, Bucarest, 2001, p. 568

EN DROIT

Les requérants se plaignent de la durée de la procédure ayant pour objet leur demande de réparation fondée sur la loi nº 112/1995. Il invoquent l'article 6 §1 de la Convention, qui se lit ainsi dans ses parties pertinentes :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Sur l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes

Le Gouvernement excipe d'abord du non épuisement des voies de recours internes. Il fait valoir que les requérants devraient utiliser tous les moyens que le droit interne mettait à leur disposition afin d'accélérer la procédure. A cet égard, le Gouvernement considère qu'au lieu de se contenter d'attendre pendant plus de trois ans la décision de la commission administrative compétente pour la mise en œuvre de la loi nº 112/1995, les requérants auraient pu attaquer devant les juridictions administratives l'inertie de cette commission, en se fondant sur l'article 1 de la loi nº 29/1990 régissant le contentieux administratif. Il fait valoir que cette disposition légale régit le recours contre le refus injustifié d'une autorité publique au sujet d'une demande relative à un droit prévu par la loi. Or, en vertu de la loi nº 29/1990, le fait de ne pas répondre au demandeur dans le délai légal, constitue également un refus injustifié.

D'après le Gouvernement, ce recours serait accessible, suffisant et efficace, car susceptible de porter directement remède à la situation critiquée, c'est-à-dire d'obliger l'autorité publique en question à délivrer un acte administratif. Par ailleurs, il indique, sans pourtant fournir aucun exemple pertinent de décision de justice, que trente-cinq actions contre des refus injustifiés de diverses autorités administratives ont été accueillies par les tribunaux internes pendant la période allant du 1er janvier 2001 au 1er juin 2002.

Les requérants rétorquent que cette voie de recours est inefficace, citant en faveur de cette idée un auteur de droit administratif roumain, que le Gouvernement invoque également (voir « Droit et pratique internes pertinents », paragraphe 2, ci-dessous). Ils relèvent, en effet, que la loi nº 112/1995 régissant une procédure administrative spéciale, ne prévoyait aucune voie de recours contre l'absence de réponse de la part de la commission administrative.

Les requérants soulignent que le Gouvernement n'a fourni aucun exemple de décision de justice des tribunaux internes qui auraient accepté un recours en contentieux administratif contre l'absence de réponse dans le délai légal de la part de la commission administrative compétente pour ordonner des mesures de réparation en vertu de la loi nº 112/1995.

En outre, ils relèvent que le Gouvernement s'est rapporté à une période récente, des années 2001-2002, lorsqu'il a fait référence à la jurisprudence générale des tribunaux internes en matière de contentieux administratif, sans apporter aucun exemple de jurisprudence pour la période pertinente allant de 1996 à 2000.

La Cour rappelle que les dispositions de l'article 35 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues; il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (*Wylęgły c. Pologne*, (déc.) nº 33334/96, 22 octobre 2002). En l'espèce, le Gouvernement n'a produit aucun exemple de jurisprudence roumaine démontrant l'application et l'effectivité d'un recours basé sur l'article 1 de la loi nº 29/1990 pour accélérer la procédure administrative spéciale régie par la loi nº 112/1995.

Dès lors, la Cour rejette l'exception du gouvernement.

B. Sur l'applicabilité de l'article 6 de la Convention

Le gouvernement fait valoir que l'article 6 de la Convention invoqué par les requérants n'est pas applicable en l'espèce au motif que ces derniers n'invoquent pas un droit de caractère civil que l'on peut dire, au moins d'une manière défendable, reconnu en droit interne. Il fait observer que les requérants ont saisi la commission administrative d'une demande de restitution en nature de l'immeuble ayant appartenu à E.N. Or, ainsi que les tribunaux internes l'ont constaté, ils faisaient partie d'une catégorie que la loi excluait des titulaires du droit à la restitution. En vertu de ladite loi, pourraient se voir reconnaître un droit à la restitution seuls les anciens propriétaires ou leurs héritiers logeant, en qualité de locataires, les immeubles qui leurs avaient appartenu ou ceux dont les immeubles sont restés inoccupés. De ce fait, le Gouvernement estime que le droit à la restitution invoqué par les requérants ne serait pas un droit de caractère civil dont ils puissent affirmer de manière défendable, qu'il leur soit reconnu en droit interne.

A ce titre, le Gouvernement renvoie à la décision partielle sur la recevabilité rendue dans la présente affaire le 14 mai 2002, dans laquelle la Cour a établit que « les requérants n'avaient ni un droit de propriété, ni une espérance légitime d'obtenir la restitution du bien ». Dès lors, il estime, en

invoquant la décision *Bugarski et Von Vuchetich c. Slovenie*, n° 44142/98, du 3 juillet 2001, qu'en l'absence de droit civil défendable, l'article 6 n'est pas applicable, en l'espèce.

Les requérants rétorquent que le fait de ne pas reconnaître aux anciens propriétaires, victimes des nationalisations opérées par le régime communiste, le droit à la restitution inconditionnelle des biens qui leurs avaient appartenu serait une grave injustice.

Comme le Gouvernement le souligne, la Cour a en effet conclu dans la décision partielle du 14 mai 2002 que les requérants n'avaient pas une « espérance légitime » d'obtenir la restitution en vertu de la loi n° 112/1995 du bâtiment ayant appartenu à E.N. et que l'article 1 du Protocole n° 1 ne trouvait pas à s'appliquer pour autant qu'il s'agissait de la restitution du bien. Toutefois, comme elle l'a également noté dans la décision précitée, la Cour observe que les requérants se sont vu néanmoins accorder une compensation pécuniaire à la suite de la procédure en question, compensation à laquelle ils avaient droit en vertu de la même loi n° 12/1995. La Cour considère qu'une telle indemnisation est certainement un « droit civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, lequel trouve dès lors à s'appliquer à la procédure en l'espèce (voir *Potocka, Potocki, Potocka-Radziwiłł, Potocka et d'Ornano c. Pologne* (déc.), n° 33776/95, 6 avril 2000, pour ce qui est de la procédure relative au droit d'usage).

Partant, la Cour considère qu'il y a lieu de rejeter également cette exception du Gouvernement.

C. Sur le bien fondé du grief

Quant à la date de début de la procédure litigieuse, le Gouvernement estime que la période à prendre en considération a débuté lors de la saisine du tribunal de première instance de Bucarest, soit le 8 mai 2000. C'est à ce moment que, d'après le Gouvernement, une contestation quant aux droits de caractère civil des requérants est née, à supposer que l'article 6 soit applicable.

Les requérants s'opposent à cette thèse. Ils considèrent que la procédure litigieuse a débuté le 16 juillet 1996, lorsqu'ils ont initié la procédure administrative préalable obligatoire, selon la voie ouverte par la loi n° 112/1995.

Quant à la durée de la procédure, d'après le Gouvernement, comme la décision interne définitive rendue dans la procédure par la cour d'appel de Bucarest date du 14 décembre 2000, celle-ci n'a duré que sept mois devant trois tribunaux. Un tel délai ne serait guère excessif, comte tenu de l'objet de l'affaire, de sa complexité et du comportement des autorités judiciaires.

A titre subsidiaire, le Gouvernement relève que la commission administrative ayant été saisie de la demande des requérants a procédé à l'identification et à l'évaluation de l'immeuble, tâche qui s'est avérée plus

difficile à cause du fait que la commission avait été saisie de deux demandes de restitution visant le même immeuble.

Les requérants estiment déraisonnable la durée de la procédure litigieuse, notamment eu égard à la période de trois ans et neuf mois que la commission administrative a mis pour rendre sa décision, alors que le délais exigé par la loi n° 112/1995 était de quatre-vingt dix jours.

La Cour estime, à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de « délai raisonnable » (complexité de l'affaire, comportement du requérant et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, que ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

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

Déclare le restant de requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président