

**Corina POPESCU**

## **La protection du droit de propriété concernant les immeubles confisqués durant le régime communiste à la lumière du principe de la séparation des pouvoirs - les délais pour la réparation**

### **I. Aspects liminaires sur la législation en la matière**

Après la chute du régime communiste, l'État roumain a adopté une série de lois dans le but de réparer les atteintes aux droits de propriété causées par ce régime suite aux nationalisations à grande échelle des bâtiments et des terrains agricoles.

Les Lois n<sup>os</sup> 112/1995<sup>1</sup> et 10/2001<sup>2</sup> ont consacré le principe de la restitution des immeubles nationalisés et de l'indemnisation dans les cas où la restitution n'était plus possible. S'agissant des terrains agricoles, les Lois n<sup>os</sup> 18/1991<sup>3</sup>, 169/1997<sup>4</sup> et 1/2000<sup>5</sup> ont augmenté successivement la surface des terrains susceptibles d'être restitués et cette dernière loi a ouvert le droit à une indemnisation pour les terrains dont la restitution en nature n'était plus possible.

La Loi n<sup>o</sup> 247/2005<sup>6</sup> a unifié les procédures administratives pour la restitution des biens pris durant le régime communiste. Elle a prévu qu'à défaut de restitution en nature, les bénéficiaires des mesures de réparation peuvent choisir entre la compensation de leur créance par des biens et des services et le versement d'une indemnité calculée selon « la pratique et les standards internes et internationaux en matière d'indemnisation pour les immeubles et maisons acquis abusivement par l'Etat ».

Après plusieurs arrêts qui ont conclu à la violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1<sup>7</sup> en raison des défaillances du système roumain d'indemnisation ou de restitution, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a décidé l'application de la procédure de l'arrêt pilote contre la Roumanie, en vue d'identifier les causes du problème structurel et

---

<sup>1</sup> La Loi no 112/1995 portant réglementation de la situation juridique des certains immeubles à usage d'habitation confisqués par l'Etat, publiée dans le Journal Officiel no 279 du 29.11.1995.

<sup>2</sup> La Loi no 10/2001 sur le régime juridique des certains immeubles pris abusivement durant la période du 6 mars 1945 au 22 décembre 1989, publiée dans le Journal Officiel no 379 du 11.07.2001 et republiée successivement dans les Journaux Officiels nos 279 du 4.04.2005 et 798 du 2.09.2005.

<sup>3</sup> La Loi no 18/1991 du fond foncier a été, publiée dans le Journal Officiel no 37 du 20.02.1991 et republiée dans le Journal Officiel no 1 du 5.01.1998.

<sup>4</sup> La Loi no 169/1997 portant modification et complément de la Loi du fond foncier no 18/1991, publiée dans le Journal Officiel no 299 du 4.11.1997.

<sup>5</sup> La Loi no 1/2000 pour la reconstitution du droit de propriété sur les terrains agricoles et forestiers, demandés selon les dispositions des Lois nos 18/1991 et 169/1997, publiée dans le Journal Officiel no 8 du 12.01.2000.

<sup>6</sup> La Loi no 247/2005 concernant la réforme dans les domaines de la propriété et de la justice, ainsi que des mesures adjacentes, publiée dans le Journal Officiel no 653 du 22.07.2005.

<sup>7</sup> La Roumanie a ratifié la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et son Premier Protocole Additionnel le 20.06.1994 par la Loi no. 30/1994 publiée dans le Journal Officiel no. 135/31.05.1994.

d'examiner l'affaire sous l'angle des mesures générales devant être prises dans l'intérêt des autres personnes potentiellement touchées.

Par l'arrêt Maria Atanasiu et autres contre Roumanie<sup>8</sup>, la Cour a estimé qu'il était impératif que l'Etat prenne d'urgence des mesures à caractère général qui puissent conduire à la réalisation effective du droit à la restitution ou à l'indemnisation en ménageant un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu.

La Cour a conclu que l'Etat défendeur devait, avant tout, soit supprimer tout obstacle s'opposant à l'exercice effectif du droit des nombreuses personnes touchées par la situation jugée par la Cour contraire à la Convention, soit, à défaut, offrir un redressement approprié et que l'Etat défendeur devait donc garantir par des mesures légales et administratives appropriées le respect du droit de propriété de toutes les personnes se trouvant dans une situation similaire à celle des requérantes, en tenant compte des principes énoncés par la jurisprudence de la Cour concernant l'application de l'article 1 du Protocole n° 1<sup>9</sup>.

Pour exécuter son obligation en vertu de l'article 46 de la Convention<sup>10</sup>, l'État Roumain a adopté la Loi no. 165/2013 sur les mesures pour la finalisation du processus de restitution, en nature ou en équivalent, des immeubles pris abusivement durant le régime communiste en Roumanie<sup>11</sup>.

Par l'arrêt pilote, la Cour a accordé à l'État Roumain un délai de 18 mois pour la mise en place des procédures simplifiées et efficaces, fondées sur des mesures législatives et sur une pratique judiciaire et administrative cohérente, mais a ensuite prolongé ce délai par 9 mois<sup>12</sup>, ce qui a conduit à l'adoption de la Loi no. 165/2013 au plus de 28 mois après la date à laquelle l'arrêt pilote est devenu définitif.

De plus, la Loi no. 165/2013 a été adoptée non par le vote du Parlement, mais par l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, suivi par la décision des parties politique de ne pas déposer une motion de censure.

---

<sup>8</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, arrêt Maria Atanasiu et autres contre Roumanie (affaires nos. 30767/05 et 33800/06) du 12.10.2010, définitif le 12.01.2011 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>9</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, arrêt Maria Atanasiu et autres contre Roumanie (affaires nos. 30767/05 et 33800/06) du 12.10.2010, §231-232 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>10</sup> Selon l'article 46 de la Convention – "Force obligatoires et exécution des arrêts", *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties*".

<sup>11</sup> Loi no. 165/2013 sur les mesures pour la finalisation du processus de restitution, en nature ou en équivalent, des immeubles pris abusivement durant le régime communiste en Roumanie a été publiée dans le Journal Officiel no. 278/17.05.2013 et est entrée en vigueur le 20.05.2013.

<sup>12</sup> Dans notre opinion, cette procédure, par laquelle la Cour a prolongé le délai initial de 18 mois établi par l'arrêt pilote pour la mise en place des mesures générales, est contraire à la Convention, parce qu'elle modifie un arrêt devenu définitif. La prolongation du délai a été demandée par l'État Roumain, en invoquant la complexité de la problématique qui fait l'objet de l'arrêt pilote, ainsi que l'importance de l'identification des solutions adéquates et en montrant qu'une telle prolongation s'avère nécessaire pour une réalisation complète et effective des mesures générales. Dans notre opinion, il n'existe aucune procédure conventionnelle et aucune raison pour accepter une telle demande d'une part parce que le seul moyen d'intervenir sur un arrêt définitif est de l'interpréter et non de le modifier et d'autre part parce que les arguments invoqués par l'État Roumain ne présentait aucune nouveauté par rapport aux faits déjà pris en considération par la Cour au moment du prononcé de l'arrêt pilote.

Pendant la période nécessaire pour la rédaction de la Loi no. 165/2013, le Gouvernement a adopté l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012<sup>13</sup> qui a prévu la suspension pendant une période de 6 mois, prolongée ensuite jusqu'au 15.05.2013 par la Loi no. 117/2013<sup>14</sup>, de l'émission des titres de dédommagement, des titres de conversion, ainsi que des procédures pour l'évaluation des immeubles sujets de restitution par équivalent.

Par la Loi no. 165/2013 des nouveaux délais (entre 12 mois et 60 mois) ont été prévus pour les institutions et les autorités publiques pour exécuter leurs obligations de vérifier les demandes de restitution de d'emmètre les décisions afférentes. Par l'article 7 de la Loi no. 165/2013 la suspension de l'émission des documents nécessaires pour la restitution en nature et la mise en possession sur les terrains agricoles a été prolongée jusqu'au moment de la finalisation d'une situation centralisée des terrains agricoles existantes dans le domaine public ou privé de l'état ou des unités administratives-territoriales. Par l'article 41 de la Loi no. 165/2013, un délai de 5 ans à partir de 1 Janvier 2014 a été prévu pour le paiement des montants des titres de dédommagements et des décisions de justice définitives antérieures à l'entrée en vigueur de la loi.

Selon l'article 4 de la Loi no. 165/2013, ainsi que selon l'exposé des motifs de la Loi no. 165/2013, l'objet de la loi vise quatre catégories de demandes de restitutions: celles qui n'ont pas encore reçu une solution de la part des institutions et des autorités compétentes, celles qui font l'objet d'un litige sur le rôle des instances, celles qui font l'objet d'une requête individuelle sur le rôle de la Cour Européenne et celles qui se trouvent dans la phase de l'exécution (volontaire ou forcée) d'une décision définitive des instances roumaines.

Étant donné les dispositions de la Loi no. 165/2013, ainsi que les pratiques administratives et les solutions jurisprudentielles émises dans l'application de la loi, on constate l'existence de plusieurs violation du principe de la séparation des pouvoirs, prévu par l'article 1 alinéa 4 de la Constitution, qui prévoit que l'État s'organise selon le principe de séparation et de l'équilibre des pouvoirs – législative, exécutive et judiciaire – dans le cadre de la démocratie constitutionnelle.

Le principe de la séparation des pouvoirs empêche un des pouvoirs d'intervenir dans les compétences d'un autre, en vue d'éviter les abus qui portent atteinte aux droits et libertés des personnes. Dans ce contexte, on ne peut pas par des actes du pouvoir législatif ou exécutif réglementer des problèmes qui ont fait ou font l'objet des procès<sup>15</sup>.

On va analyser le problème de la suspension des procédures prévues par les lois en vigueur avant la Loi no. 165/2013 et le problème de l'institution des nouveaux délais pour la restitution des biens nationalisés ou pour le paiement de l'indemnisation y relative par la Loi no. 165/2013.

---

<sup>13</sup> L'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012 sur les mesures temporaires en vue de consolider le cadre normatif nécessaire à l'application des dispositions du Titre VII «Le régime de l'établissement et du paiement des dédommagements pour les immeubles pris abusivement» de la Loi no. 247/2005 concernant la réforme dans les domaines de la propriété et de la justice, ainsi que des mesures adjacentes a été publiée dans le Journal Officiel no. 169/15.03.2012.

<sup>14</sup> La Loi no. 117/2013 portant approbation avec des modifications de l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012 a été publiée dans le Journal Officiel no. 456/06.07.2013.

<sup>15</sup> *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 2-3.

Appart ces problèmes, il y a également les problèmes du changement des modalités et des conditions de dédommagement et le problème de la responsabilité de l'État pour les préjudices causés aux personnes visés par les mesures de restitution pendant la période entre l'expiration des délais prévus par les lois en vigueur avant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013 et la restitution concrète et effective, en nature ou en équivalent, des biens immeubles selon la Loi no. 165/2013<sup>16</sup>.

## **II. Le problème de la suspension dans les lois anciennes**

Il s'agit du problème de la suspension de l'émission de titres de dédommagements et de paiement, ainsi que des procédures d'évaluation des immeubles, pendant la rédaction de la Loi no. 165/2013 et du problème de la suspension de l'émission de titres de propriété et de mise en possession pendant la réalisation de la situation centralisée des terrains agricoles qui peuvent faire l'objet de la reconstitution du droit de la propriété.

Ces suspensions visent donc l'exécution des obligations d'émission des documents nécessaires pour la restitution des biens nationalisés ou pour le paiement de l'indemnisation y relative et l'exécution des obligations de mise en possession. On peut donc en déduire qu'il s'agit d'une prorogation du moment de l'achèvement du processus même. Cette prorogation va souffrir un nouvel ajournement par les délais prévus par la Loi no. 165/2013 pour l'exécution des obligations incombant aux autorités ou institutions publiques.

### **2.1. La suspension prévue par l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012**

Selon l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012, tel que modifiée par la Loi no. 117/2012, pendant la période 15.03.2012-15.05.2013 ont été suspendues les procédures l'émission des titres de dédommagement, des titres de conversion, ainsi que les procédures d'évaluation des immeubles sujet de restitution en équivalent, prévues par la Loi no. 247/2005.

Dans la partie introductive, l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012 justifie sa nécessité par l'article 138 alinéa 5 de la Constitution, qui prévoit qu'aucune dépense budgétaire ne peut pas être approuvée sans établir la source de financement et le fait que les étapes du processus législatif qui doivent être accomplies pour l'adoption de la nouvelle loi dans l'exécution de l'arrêt pilote ne peuvent pas être mises en corrélation avec l'épuisement des sources prévues par la Loi no. 247/2005.

Également, l'exposé des motifs de la Loi no. 117/2012 invoque la loi des finances publiques et le principe de stabilité de la politique budgétaire et conclut que les mesures de suspension ne portent pas atteinte aux droits de propriété des personnes visées, mais accordent à l'État Roumain le délai nécessaire pour identifier les mesures pour continuer le processus de dédommagement.

Selon la pratique des instances internes, cette disposition était applicable y compris aux demandes de restitution pour lesquelles les titulaires était en possession des décisions définitives qui obligeait l'ancienne Commission Centrale pour l'Établissement d'Indemnisations

---

<sup>16</sup> Ces derniers problèmes vont faire l'objet d'une analyse ultérieure.

de procéder à l'évaluation des immeubles ou d'émettre les titres de dédommagements et/ou de conversion<sup>17</sup>.

Selon la jurisprudence des instances internes, pour les litiges sur le rôle au moment de l'entrée en vigueur de l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012, les décisions rendues prévoyait que l'obligation de la Commission Centrale pour l'Etablissement d'Indemnités (de procéder à l'évaluation des immeubles ou d'émettre des titres de dédommagement ou de paiement) devait être exécutée dans le délai légal de 30 jours ou dans un autre délai fixé par le juge, mais à partir de l'expiration de la période de suspension<sup>18</sup>.

Cette jurisprudence des instances a été confirmée par la Cour Constitutionnelle, qui a rejeté toutes les exceptions d'inconstitutionnalité soulevés contre l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012<sup>19</sup>.

Analysant les critiques d'inconstitutionnalité fondées sur le principe de séparation des pouvoirs, par rapport aux effets de cet acte normatif sur l'exécution des décisions définitives et à l'intervention du gouvernement dans les attributions du pouvoir judiciaire, la Cour Constitutionnelle a conclu qu'il n'y a pas de violation de l'article 1 alinéa 4 de la Constitution.

Bien que la Cour Constitutionnelle reconnaisse le fait que, selon le principe constitutionnel de séparation et de l'équilibre des pouvoirs, aucun pouvoir ne peut pas intervenir dans l'attribution d'un autre pouvoir, elle considère qu'il ne s'agit pas d'une telle intervention. Au contraire, l'instance constitutionnelle apprécie que l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012 constitue «une mesure de nature à renforcer la finalité du procès judiciaire, dans le sens qu'elle représente un premier pas important du débiteur dans l'exécution de sa créance». Dans ce contexte, la Cour Constitutionnelle conclut que l'État Roumain ne refuse pas l'exécution des décisions définitives, mais suspend cette exécution pour une période limitée<sup>20</sup>.

Dans notre opinion, il s'agit d'une violation évidente du principe de séparation des pouvoirs par la suspension de l'exécution des obligations de procéder à l'évaluation des immeubles et d'émettre les titres de dédommagement ou de paiement, si ces obligations étaient, au moment de l'entrée en vigueur de l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012, établies par

---

<sup>17</sup> Dans notre opinion, cette jurisprudence est illégale même par rapport aux normes d'interprétation. L'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012, tel que modifiée par la Loi no. 117/2012, prévoit la suspension des procédures d'évaluation et de l'émission des titres prévues par la Loi no. 247/2005. Il s'agit donc des obligations légales qui incombent à l'ancienne Commission Centrales pour l'Établissement des Indemnités et non des obligations judiciaires reconnues et imposées par des décisions définitives de justice. Pour soutenir cette distinction, on peut invoquer d'autres cas dans lesquels le gouvernement a décidé expressément soit la suspension de l'exécution, soit le paiement échelonné des obligations prévues par des titres exécutoires (voir l'Ordonnance d'Urgence no. 75/2008 pour l'établissement des mesures pour résoudre les aspects financières dans le système de la justice). Or, ni l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012, ni la Loi no. 117/2012 ne contiennent aucune disposition sur les obligations qui sont déjà établies par décisions définitives.

<sup>18</sup> Bien que la période de suspension selon l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012, tel que modifiée par la Loi no. 117/2012 a expiré le 15.05.2013 et la Loi no. 163/2013 est entrée en vigueur le 20.05.2013, aucun titre exécutoire n'a été exécuté par la Commission Centrale pour l'Établissement d'Indemnités dans la période 15.05-20.05.2013.

<sup>19</sup> Voir Décisions nos. 723/2012 (JO no. 550/06.08.2012), 760/2012 (JO no. 721/24.10.2012), 802/2012 (JO no. 721/24.10.2012), 979/2012 (JO no. 65/30.01.2013), 183/2012 (JO no. 444/19.07.2013).

<sup>20</sup> Cette période a eu une durée de 14 mois, presque égale avec la durée accordée initialement par l'arrêt pilote pour la mise en place même des mesures générales, en plus en s'ajoutant à cette période.

des décisions définitives qui constituent, selon la loi interne, des titres exécutoires, ou si ces obligations faisaient, au moment de l'entrée en vigueur de l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012, l'objet d'un litige sur le rôle des instances.

Selon l'article 10 du Titre VII de la Loi no. 247/2005, l'État Roumain avait l'obligation de dimensionner le capital social du Fondul Proprietatea S.A., au moment de sa constitution et au cours de son existence, par rapport à la valeur des dédommagements octroyables pour les immeubles restitués par équivalent.

En prenant en considération ces dispositions, les titulaires des droits d'indemnisation ont demandé et les instances ont obligé la Commission Centrale pour l'Établissement d'Indemnités à exécuter les obligations lui incombant selon la loi.

Dans ce contexte, l'État Roumain n'avait pas le droit d'intervenir dans l'exécution desdites décisions ou dans la procédure applicable aux litiges sur le rôle, autrement que par exécuter sa propre obligation d'augmenter le capital social du Fondul Proprietatea S.A. par la valeur nécessaire pour assurer l'exécution des obligations prévues dans les titres exécutoires ou dans les actions des requérants.

Tout autre mesure – surtout celles qui ont comme but la suspension ou le retard de l'exécution et surtout si adoptée par le pouvoir législatif de l'État qui est débiteur d'une obligation établie par le pouvoir judiciaire – signifie une violation du principe de séparation des pouvoirs.

Cette conclusion est confirmée par la décision de principe de la Cour Européenne rendue dans l'affaire *Vermeire c. Belgique*<sup>21</sup>.

Après avoir constaté dans l'arrêt *Marckx c. Belgique*<sup>22</sup> la violation du droit au respect de la vie privée et familiale, en jugeant discriminatoire l'absence totale de la vocation successorale fondée sur le seul caractère «naturel» du lien de parenté et en imposant des mesures générales en matière de filiation et de succession, la Cour Européenne a constaté de nouveau la même violation. L'instance européenne a établi qu'«un remaniement global, destiné à modifier en profondeur et de manière cohérente l'ensemble du droit de la filiation et des successions, ne s'imposait nullement comme préalable indispensable au respect de la Convention, telle que la Cour venait de l'interpréter dans l'affaire Marckx» et «la liberté de choix reconnue à l'État quant aux moyens de s'acquitter de son obligation au titre de l'article 53 [actuellement article 46 – n.n.] ne saurait lui permettre de suspendre l'application de la Convention en attendant l'aboutissement d'une pareille réforme».

Il en résulte que, durant la période nécessaire pour qu'un État mets en place des mesures générales pour résoudre un problème systémique, ni la Convention Européenne, ni la Constitution ne sont pas suspendue en ce qui concerne ledit problème.

---

<sup>21</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Vermeire c. Belgique*, affaire no. 12849/87 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>22</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Marckx c. Belgique*, affaire no. 6833/74 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>22</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Vermeire c. Belgique* (affaire no. 12849/87), §26 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>22</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Marckx c. Belgique*, affaire no. 6833/74 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

Au contraire, l'État doit prendre toutes les mesures pour éviter des nouvelles violations et pour exécuter les obligations incombant aux institutions ou aux autorités publiques, y compris dans la matière soumise à une réforme globale.

Après la mise en œuvre de ladite réforme, si celle-ci sera conforme aux principes généraux du droit et aux garanties des droits de l'homme, tout en respectant le principe de séparation des pouvoirs, l'État peut prendre des mesures spécifiques pour corrélérer les situations en question, en fonction de leurs particularités. Toutefois, ces mesures ne doivent pas porter atteinte à la substance des droits ou générer une charge excessive.

## **2.2. La suspension prévue par l'art. 7 de la Loi no. 165/2013**

Par la Loi no. 165/2013, qui devrait représenter l'exécution même de l'obligation de l'État Roumain de se conformer à l'arrêt pilote, le législateur a décidé de suspendre les procédures administratives dans le domaine de la restitution du fond foncier. Il s'agit de l'émission des décisions de validation/invalidation, des titres de propriété, de la procédure de mise en possession, ainsi que toute autre procédure administrative.

Dans l'exposé des motifs de la Loi no. 165/2013, on a invoqué le principe de la prévalence de la restitution en nature et le principe de l'autonomie locale, ainsi que la nécessité d'identifier les terrains disponibles.

Selon la Loi no. 165/2013, dans les 180 jours suivant la constitution d'une commission locale pour inventorier les terrains dans chaque unité administrative-territoriale (prévue dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013), une situation des terrains agricoles qui peuvent faire l'objet de la reconstitution du droit de propriété devrait être réalisée et centralisée ensuite par les Commissions Départementales dans les 30 jours après.

Le délai de 180 jours a été prolongé par un nouveau délai de 180 jours par l'Ordonnance d'Urgence no. 115/2013 pour l'institution d'un nouveau délai dans lequel la situation prévue par l'article 6 alinéa 1 de la Loi no. 165/2013 sur les mesures pour la finalisation du processus de restitution, en nature ou en équivalent, des immeubles pris abusivement durant le régime communiste en Roumanie soit finalisée<sup>23</sup>.

L'Ordonnance d'Urgence no. 115/2013 n'a pas encore été adoptée par Loi, à cause d'une demande de réexamination formulée par le Président et d'une objection d'inconstitutionnalité admise par la Cour Constitutionnelle.

On doit toutefois noter que le projet de loi prévoyait une nouvelle prolongation par 90 jours du délai prévu par l'Ordonnance d'Urgence no. 115/2013, mais cette disposition a été éliminée suite au constat que la loi d'approbation a été adoptée 3 jours après l'expiration du délai de 180 jours (déjà prolongé par l'Ordonnance d'Urgence no. 115/2013) ce qui faisait impossible une nouvelle prolongation.

On doit aussi noter que, en dépit des prolongations répétées qui ont abouti à un délai de presque 4 ans après le prononcé de l'arrêt pilote par la Cour Européenne, la situation centralisée des terrains agricoles qui peuvent faire l'objet de la reconstitution du droit de propriété n'est pas encore réalisée dans la plupart des unités administratives-territoriales.

---

<sup>23</sup> L'Ordonnance d'Urgence no. 115/2013 pour l'institution d'un nouveau délai dans lequel la situation prévue par l'article 6 alinéa 1 de la Loi no. 165/2013 sur les mesures pour la finalisation du processus de restitution, en nature ou en équivalent, des immeubles pris abusivement durant le régime communiste en Roumanie soit finalisée a été publiée dans le JO no. 835/24.12.2013.

Contrairement à la suspension prévue par l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012, l'article 7 de la Loi no. 165/2013 prévoit explicitement que cette suspension ne s'applique pas dans le cas des décisions définitives et irrévocables.

D'une part, il en résulte que la suspension prévue par l'article 7 de la Loi no. 165/2013 s'applique aux litiges sur le rôle des instances internes.

D'autre part, selon l'article 11 de la Loi no. 165/2013, les obligations de mettre en possession les personnes ayant le droit et d'émission des titres de propriété doivent être exécutées au plus tard le 1<sup>er</sup> Janvier 2016. Cette date n'a pas été modifiée, malgré la prolongation, par l'Ordonnance d'Urgence no. 115/2013, des autres délais concernant les procédures administratives préparatoires.

Le fait que la suspension prévue par l'article 7 de la Loi no. 165/2013 ne s'applique pas aux décisions définitives constitue une manifestation du respect du principe de la séparation des pouvoirs.

Dans plusieurs décisions<sup>24</sup>, la Cour Constitutionnelle a statué, en ce qui concerne les effets des décisions de justice, que l'administration de la justice au nom de la loi signifie que l'acte de justice trouve sa source dans les normes légales et sa force exécutoire dérive aussi de la loi. Dans ce contexte, la décision de justice, ayant l'autorité de la chose jugée, répond au besoin de sécurité juridique, les parties ayant l'obligation de se soumettre aux effets obligatoires de l'acte juridictionnel, sans avoir la possibilité de remettre en discussion ce qui a été déjà établi par un jugement. Un des effets intrinsèques de la décision de justice est sa force exécutoire, qui doit être respectée par les citoyens et par les institutions et autorités publiques. Or, manquer une décision définitive de son caractère exécutoire représente une violation de l'ordre juridique dans l'état de droit.

Dans le même sens, la Cour Constitutionnelle a conclu que «le législateur ne peut pas par un acte normatif modifier ou annuler une décision de justice [...] sans violer par cela le principe de la séparation des pouvoirs»<sup>25</sup> et que le principe de la sécurité des rapports juridiques signifie qu'une solution définitive d'un litige ne peut plus être remise en discussion.

Il en résulte que les problèmes qui ont déjà fait l'objet d'une décision de justice ne peuvent plus être objet des actes normatifs ou administratifs et donc le Parlement et le Gouvernement ne peuvent plus adopter ou imposer des règles obligatoires dans leurs domaines.

Par contre, le fait que la suspension prévue par l'article 7 de la Loi no. 165/2013 s'applique aux litiges qui se trouvaient sur le rôle des instances internes au moment de l'entrée en vigueur de la loi représente une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

La suspension des procédures administratives a conduit les instances internes à la conclusion que les litiges pendants doivent aussi être suspendus, ce qui est contraire aux principes de la stabilité et de la sécurité des rapports juridiques, qui représentent eux-mêmes une manifestation du principe de la prééminence du droit.

En tant que partie aux litiges, soit en qualité de défendeur, soit par ses autorités et institutions, l'État Roumain ne peut pas invoquer ses compétences législatives ou exécutives en vue d'intervenir dans le procès et de changer les règles matérielles ou substantielles qui étaient en vigueur au moment de la demande en justice.

---

<sup>24</sup> Voir Décisions nos. 972/2012 (JO no. 800/28.11.2012), 460/2013 (JO no. 762/09.12.2013), 686/2014 (JO no. 68/27.01.2015).

<sup>25</sup> Voir Décisions nos. 333/2002 (JO no. 95/17.02.2003), 686/2014 (JO no. 68/27.01.2014).



La décision de suspendre les procédures administratives et par voie indirecte suspendre les procès en cours est contraire au but primordiale de la loi, qui devrait constituer la solution pour résoudre le problème du retard injustifié dans le processus de restitution. Dans ce contexte, il faut rappeler que, comme la Cour Européenne l'a dit dans l'arrêt pilote<sup>26</sup>, cette affaire a été analysée après plusieurs arrêts qui ont déjà conclu à la violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole no. 1 en raison des défaillances du système roumain d'indemnisation ou de restitution et dans lesquels la Cour Européenne a déjà indiqué que des mesures générales s'imposaient pour permettre la réalisation effective et rapide du droit à restitution.

Or, étant donné que le Gouvernement Roumain a bénéficié d'un délai d'exécution de l'arrêt pilote de 18 mois, ensuite prolongé par 9 mois, adopter la solution de suspendre les procédures administratives pour un délai de 18 mois, ensuite prolongé par 18 mois, représente la preuve de l'échec dans l'exécution de l'obligation de l'État Roumain de garantir aux personnes relevant de sa juridiction, du droit de propriété.

### III. Le problème des nouveaux délais institués

Par les articles 33 et 34 de la Loi no. 165/2013, des nouveaux délais ont été prévus pour l'émission des décisions sur les demandes de restitution (entre 12-36 mois, à partir du 1 Janvier 2014), ainsi que pour l'émission des décisions représentant les titres de dédommagement (36 ou 60 mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi ou de la date d'enregistrement du dossier).

On doit noter que les délais de 12-36 mois remplacent le délai de 60 jours prévu par la Loi no. 10/2001, bien qu'une période de plus de 12 ans est passé après l'expiration de ce délai. Également, on doit noter que les délais de 36 ou 60 jours pour l'émission des titres de dédommagement sont les premiers délais prévus par loi, étant donné que la Loi no. 247/2005 ne prévoyait aucun délai dans ce sens<sup>27</sup>.

Dans l'exposé des motifs de la loi, on considère que les délais sont raisonnables, étant donné que le délai de 36 mois est censé de n'être applicable que dans le cas de la Commission pour l'application de la Loi no. 10/2001 de la Municipalité de Bucarest, qui est la seule à avoir plus de 5.000 demandes de restitution à résoudre. Également, on considère que le début de ces délais le 1 Janvier 2014 est nécessaire pour que les institutions bénéficient d'une «période préalable» pour effectuer les procédures administratives nécessaires pour mettre en œuvre le nouveau cadre législatif et pour allouer des ressources matérielles et humaines.

Le problème avec ces délais résulte de l'application, selon l'article 4 de la loi, aux personnes qui disposent déjà d'une décision définitive de justice ou aux personnes qui avaient déjà introduit une demande en justice.

Dans la doctrine<sup>28</sup>, on a conclu que par les biais de l'article 4 deuxième thèse de la Loi no. 165/2013, le pouvoir judiciaire permet au pouvoir législatif d'intervenir et de décider le sort des actions pendantes, solution qui est incompatible avec l'état de droit.

---

<sup>26</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, arrêt *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie* (affaires nos. 30767/05 et 33800/06) du 12.10.2010, définitif le 12.01.2011, §215-216 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>27</sup> Voir Décision de la Cour Constitutionnelle no. 269/2014 (JO no. 513/09/07/2014), §38-39.

<sup>28</sup> *M. Berechet*, Neconstituționalitatea și neconvenționalitatea unor dispoziții legale privind restituirea proprietății – art. 4 și art. 7 din Legea nr. 165/2013”, în *Revista Română de Jurisprudență* nr. 1/2014, p. 7.

Par l'avis donné par le Conseil Législatif, on a invoqué le fait qu'on doit analyser si les dispositions de la nouvelle loi peuvent être applicables aux procès déjà sur le rôle<sup>29</sup> et la Cour Constitutionnelle a établi que ces délais ne peuvent pas s'appliquer aux procès en cours ou déjà terminé par une décision définitive.

Par contre, pour le paiement des montants dus selon les titres de dédommagements délivrés ou les décisions définitives de justice prononcées au moment de l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013, l'article 41 prévoit un délai de 5 ans à partir de 1 Janvier 2014. Cette disposition ne concerne plus l'obligation de l'émission des actes nécessaires pour obtenir la réparation, mais l'exécution de l'obligation de payer les créances constatés par les titres de dédommagement ou par les décisions définitives de justice antérieures à l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013.

### 3.1. Les délais prévus par l'article 33 de la loi

Par la Décision no. 88/2014<sup>30</sup>, la Cour Constitutionnelle a analysé l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 4 deuxième thèse par rapport à l'article 33 de la Loi no. 165/2013. La Cour Constitutionnelle a constaté que, selon la Loi no. 10/2001, les personnes bénéficiaires avaient un droit actuel qui, du point de vue procédural, n'était pas soumis qu'à la condition du délai de 60 jours prévu par l'article 25 alinéa 1 de la Loi no. 10/2001. Or, les articles 4 et 33 de la Loi no. 165/2013 ajoutent une nouvelle condition qui n'existait pas au moment de la demande en justice.

Dans ce sens, l'institution des nouveaux délais applicables aux procès sur le rôle confère aux dispositions légales des effets rétroactifs, ce qui est contraire au principe de non-rétroactivité de la loi, prévu par l'article 15 alinéa 2 de la Constitution, selon lequel la loi ne dispose que pour le futur, à l'exception de la loi pénale ou contraventionnelle plus favorable<sup>31</sup>.

La Cour Constitutionnelle constate que, bien que les effets de ce principe soient sévères, le fait qu'il a un rang constitutionnel représente l'expression du principe de la séparation des pouvoirs. Également, bien que non toutes les procédures judiciaires sont en contradictoire avec l'état même, celui-ci a la responsabilité de la réalisation d'un cadre législatif efficace pour l'accomplissement du processus de restitution. Or, par l'application rétroactive des nouveaux délais et par les retards dans la solution des demandes en justice ou dans l'exécution des décisions de justice, les personnes bénéficiaires doivent supporter des nouvelles charges ce qui conduit au constat que les nouveaux délais déterminent une influence du résultat du procès et un désavantage substantiel entre les parties.

La Cour Constitutionnelle conclut les dispositions de l'article 4 deuxième thèse ne sont constitutionnelles que si les nouveaux délais ne s'appliquent pas aux procès sur le rôle au moment de l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013.

---

<sup>29</sup> Voir l'Avis de Conseil Législatif sur le projet de Loi concernant les mesures pour la finalisation du processus de restitution, en nature ou en équivalent, des immeubles pris abusivement durant le régime communiste en Roumanie, point 3B ([www.cdep.ro/repertoriullegislativ](http://www.cdep.ro/repertoriullegislativ)).

<sup>30</sup> Décision de la Cour Constitutionnelle no. 88/2014 (M.Of. no. 281/16.04.2014).

<sup>31</sup> *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 17-19.

Bien évidemment, ce délais ne peuvent pas être applicables aux personnes qui bénéficient déjà d'une décision définitive qui oblige les institutions compétentes à émettre les décisions sur les demandes de restitution.

Un problème particulier existe dans ce cas, à cause du fait que les décisions sur les demandes de restitution ne sont pas considérées des actes administratifs, ce qui conduit à l'inapplicabilité de la Loi no. 554/2005 du contentieux administratif et donc à l'inexistence d'un délai légal en cas de refus non-justifié d'émission de la décision.

Dans ce contexte, on doit noter que la loi n'offre aucun remède pour les personnes ayant une créance contre les institutions qui n'exécutent pas les obligations imposés par décision définitive de justice, ce qui est contraire au but même de la loi, qui devrait proposer des mesures générales pour toutes personnes se trouvant dans des situations similaires aux requérantes dans l'affaire Maria Atanasiu et autres contre Roumanie de la Cour Européenne.

De plus, il faut noter qu'étant donné la période très longue entre l'expiration du délai de 60 jours prévu par l'article 25 alinéa 1 de la Loi no. 10/2001 et l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013, la plupart des personnes bénéficiaires sont déjà requérants dans des procès sur le rôle ou créateurs dans des décisions définitives.

Cela signifie qu'en réalité la Loi no. 165/2013 ne vise pas de ce point de vue la plupart des personnes, ce qui nous conduit à la conclusion que le gouvernement a poursuivi un autre but que celui déclaré – obtenir des délais supplémentaires pour exécuter l'obligation de donner des décisions sur les demandes de restitution.

### **3.2. Les délais prévus par l'article 34 de la loi**

Par la Décision no. 269/2014<sup>32</sup>, la Cour Constitutionnelle a analysé l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 4 deuxième thèse par rapport à l'article 34 de la Loi no. 165/2013. La Cour Constitutionnelle a constaté que la Loi no. 247/2005 ne prévoyait aucun délai pour l'émission des décisions représentant des titres de dédommagement, ce qui conduit à la conclusion qu'aucun nouvel délai n'est ajouté, comme dans le cas des autorités ou institutions qui doivent émettre les décisions sur les demandes de restitution.

Étant donné que la loi prévoit pour la première fois un délai pour l'exécution de cette obligation, il n'y a aucune violation du principe de non-rétroactivité.

Toutefois, l'institution de ce délai est inconstitutionnelle si applicable aux procès sur le rôle au moment de l'entrée en vigueur de la loi, étant donné qu'elle annihile les procédures judiciaires commencées par les personnes bénéficiaires et donc change le cours du procès durant le procès, au profit d'une des parties du procès.

Dans ce contexte, l'instance constitutionnelle conclut que l'autorité publique doit exécuter l'obligation d'émettre le titre de dédommagement dans le délai prévu par le droit commun en matière – la Loi no. 554/2004 du contentieux administratif, qui est de 30 jours après la date quand la décision de justice devienne définitive.

Cette solution, qui s'est imposée dans la jurisprudence interne antérieure à l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013, est basée sur le caractère concret et effectif des droits garantis par la Convention Européenne. Le problème après l'entrée en vigueur de la loi et après la décision d'inconstitutionnalité découle du fait que dans le délai de 30 jours, la Commission Nationale doit non seulement émettre la décision de compensation, mais aussi vérifier

<sup>32</sup> Décision de la Cour Constitutionnelle no. 269/2014 (JO no. 513/09.07.2014).

l'existence du droit de propriété sur l'immeuble et évaluer selon la grille des notaires le montant des dédommagements. Bien qu'il y ait 3 obligations qui doivent être accomplies dans le délai de 30 jours, la solution a un caractère raisonnable, prenant en compte la durée nécessaire pour obtenir une décision de justice définitive.

Toutefois, il faut noter de nouveau que la nouvelle loi n'offre aucun remède aux personnes qui sont requérants dans un procès sur le rôle ou bénéficiaires d'une décision définitive, étant donné qu'en cas de non-exécution de cette obligation ces personnes d'ont que la possibilité de commencer l'exécution forcée contre l'autorité publique. Ceci implique des délais imprévisibles, à cause de manque des solutions coercitives dans le contentieux administratif en ce qui concerne l'exécution des obligations ayant objet l'émission d'un acte<sup>33</sup>.

Il en résulte que seulement la moindre part des personnes bénéficiaires – celles qui n'avaient pas introduit un procès au moment de l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013 ou qui n'avaient pas déjà obtenu une décision définitive de justice – sont visées par cette loi. Ces personnes doivent attendre 36 mois (pour les fonds fonciers) ou 60 mois (pour les autres immeubles) avant de recevoir la décision de compensation (bien que ces délais soit des délais maximums, la pratique administrative dans l'application des lois de réparation ne donne à ces personnes aucun espoir dans une solution plus rapide).

Les autres personnes, qui représentent la plupart des bénéficiaires des mesures de réparation, se trouvent dans la même situation dans laquelle elles se trouvaient au moment du prononcée de l'arrêt pilote.

Cette conclusion est très grave, prenant en considération le contexte de l'adoption de la Loi no. 165/2013 et le but déclaré de cette loi – urger la finalisation du processus de restitution.

Dans la doctrine<sup>34</sup>, on considère qu'il est évidente l'intention de l'État Roumain de retarder l'achèvement du processus de restitution, contrairement aux obligations imposées dans le cadre de la procédure de l'arrêt pilote.

### 3.3. Le délai prévu par l'article 41 de la loi

Dans un seul article, la Loi no. 165/2013 prévoit des dispositions en ce qui concerne le paiement des montants dus selon les titres de dédommagements ou les décisions définitives antérieures à l'entrée en vigueur de la loi.

L'article 41 de la loi prévoit que ces montants vont être payés dans 5 ans à partir du 1 Janvier 2014, mais l'émission d'un titre de dédommagement (si cela n'existe déjà) ou d'un titre de paiement (dans tous les cas) est nécessaire.

---

<sup>33</sup> Selon l'article 24 de la Loi no. 554/2004 du contentieux administratif, en cas de non-exécution, une amende de 20% du salaire minimum sur l'économie sera infligée au conducteur de l'autorité publique débitrice et le créateur aura le droit aux pénalités et dédommagements selon les articles 905 et 891 du Code de procédure civile. Bien que la non-exécution de la décision définitive pendant 30 jours après l'amende infligée constitue une infraction punissable par emprisonnement ou amende, ce texte est en fait inapplicable, parce que la jurisprudence conclut toujours que le conducteur de l'autorité n'est pas responsable pour la non-exécution soit parce que l'exécution de l'obligation incombe à d'autres personnes, soit parce que des divers raisons sont invoqué pour justifier la non-exécution.

<sup>34</sup> *M. Berechet*, Neconstituționalitatea și neconvenționalitatea unor dispoziții legale privind restituirea proprietății – art. 4 și art. 7 din Legea nr. 165/2013”, în *Revista Română de Jurisprudență* nr. 1/2014, p. 13.

Il faut noter trois problèmes préalables.

Premièrement, les normes d'application de la Loi no. 165/2013<sup>35</sup> prévoient dans l'article 22 que pour chaque tranche, l'Autorité Nationale pour la Restitution des Propriétés doit émettre un titre de paiement distinct. Cette disposition a un caractère illégal pour deux raisons: elle ajoute une nouvelle obligation et elle est contraire au but de la loi. Étant donné que la loi poursuit l'efficacité du processus de restitution, on ne peut pas, seulement pour des raisons en liaison avec le paiement échelonné, ajouter des nouvelles étapes au processus déjà ayant un caractère compliqué.

Étant donné que par hypothèse le montant est déjà prévu soit par le titre de dédommagement, soit par une décision définitive de justice, l'émission d'un seul titre de paiement qui prévoit le paiement échelonné est non seulement nécessaire, mais suffisant. L'introduction (par les normes d'application de la loi) de la nécessité de l'émission d'un titre de paiement pour chaque tranche constitue une approche illogique et contraire au but même de la loi.

Deuxièmement, ni la loi, ni ses normes d'application ne prévoient pas un délai pour l'émission des titres de paiement. On peut déduire un délai implicite du fait que le paiement doit être fait dans les 180 jours à suivre l'émission du titre, ce qui conduit à la conclusion que l'émission doit avoir lieu dans les premiers 185 jours de l'année. Toutefois, cette méthode de prévoir des délais implicites est contraire aux obligations imposées par l'arrêt pilote, qui visent des délais précis et des voies de recours contre l'inaction des autorités.

Dans ce contexte, il faut montrer que la Loi no. 247/2005 ne prévoyait pas un délai pour l'émission des titres de dédommagement et la jurisprudence a appliqué le délai de 30 jours du contentieux administratif, ce qui n'a pas empêché la Cour Européenne de constater le problème systémique due, entre autres, au manque des procédures claires et prévisibles, assorties de délais contraignants et d'un contrôle juridictionnel effectif.

Troisièmement, par l'Ordre no. 1857/2013 du Ministre des Finances Publiques<sup>36</sup>, on a prévu que les titres de paiement seront traités dans l'ordre de leur réception et dans la limite des crédits budgétaires ouverts avec cette destination. Par une disposition qui ajoute une nouvelle condition aux dispositions légales, l'état a prévu une porte pour échapper au paiement si nécessaire. Toutefois, cette porte est aussi contraire aux obligations imposées par l'arrêt pilote, parce qu'elle laisse au débiteur même la possibilité de refuser le paiement en invoquant la manque des sources.

Bien qu'on ait reconnu aux états une marge d'appréciation dans le choix des moyennes pour assurer le respect des droits garantis par la Convention, cette marge ne s'étend pas quant à l'application même des moyennes choisies, l'état ayant l'obligation de respecter et de faire

---

<sup>35</sup> Les Normes d'application de la Loi no. 165/2013 ont été approuvés par l'Arrêté du Gouvernement no. 401/2013 (M.Of. no 393/29.06.2013). Bien que l'article 5 alinéa 4 de la Loi no. 165/2013 imposait l'adoption des normes d'application de la loi dans les 15 jours après son entrée en vigueur – jusqu'au 5 Juin 2013, le Gouvernement Roumain n'a pas réussi à respecter ni même ce premier délai dans l'application de la loi.

<sup>36</sup> L'Ordre no. 1857/2013 du Ministre des Finances Publiques pour l'approbation de la Procédure de paiement des montants des titres de paiement émises dans les conditions de l'article 41 alinéa 4 de la Loi no. 165/2013 sur les mesures pour la finalisation du processus de restitution, en nature ou en équivalent, des immeubles pris abusivement durant le régime communiste en Roumanie (JO no. 726/26.11.2013).

respecter les droits tel qu'ils ont été reconnu par la législation interne élaborée dans l'exercice de la marge d'appréciation.

Prenant en considération tous ces problèmes, on peut observer qu'en réalité le délai prévu par l'article 41 de la Loi no. 165/2013 représente une nouvelle manifestation du principe de séparation des pouvoirs, par le fait que le Gouvernement, agissant en tant que législateur, intervienne dans l'exécution des décisions définitives de justice, en imposant de manière unilatérale aux créiteurs un délai d'exécution de 5 ans à partir de 1 Janvier 2014.

L'institution de ce délai, qui est prévu par la loi et commence presque 22 années après l'entrée en vigueur de la Loi no. 18/1991 et presque 13 années après l'entrée en vigueur de la Loi no. 10/2001, constitue une violation du droit à un procès équitable. Dans ce sens, la Cour Européenne considère que c'est au premier chef aux autorités de l'Etat qu'il incombe de garantir l'exécution d'une décision de justice rendue contre celui-ci, et ce dès la date à laquelle cette décision devient obligatoire et exécutoire<sup>37</sup>.

Or, agissant non dans le sens de l'exécution des titres de dédommagements ou des décisions définitives de justice, mais dans le sens d'imposer par loi un délai d'exécution, l'état a violé le principe de séparation des pouvoirs.

#### IV. Conclusions

La Loi no. 165/2013 devrait être le résultat de l'exécution des obligations incombant à l'État Roumain de l'arrêt pilote *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*.

En vérifiant la conformité de la Loi no. 165/2013 avec les exigences découlant de sa jurisprudence, la Cour Européenne a rendu «un arrêt de principe» dans l'affaire *Preda et autres c. Roumanie*<sup>38</sup>.

Eu égard à la marge d'appréciation de l'État Roumain et aux garanties offertes, à savoir «des règles de procédure claires et prévisibles, assorties de délais contraignants et d'un contrôle juridictionnel effectif», la Cour Européenne estime que la Loi no. 165/2013 offre, en principe, «un cadre accessible et effectif pour le redressement de griefs relatifs à des atteintes au droit au respect des biens au sens de l'article 1 du Protocole no. 1»<sup>39</sup>.

Elle note en outre que, au vu des délais fixés par la Loi no. 165/2013 pour les procédures administratives, auxquels peuvent s'ajouter ceux liés à d'éventuelles procédures judiciaires, l'achèvement du processus et le règlement définitif des demandes peuvent prendre de nombreuses années. De l'avis de la Cour, une telle situation, exceptionnelle, est inhérente à la complexité factuelle et juridique entourant l'état de biens nationalisés ou confisqués il y a plus de soixante ans et qui ont connu depuis de nombreux changements de propriétaire et/ou d'usage.

Eu égard au caractère singulier de pareille situation, la Cour considère que de tels délais ne sauraient, *per se*, ni mettre en cause l'efficacité du mécanisme ainsi réformé ni être considérés

---

<sup>37</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Bourdov c. Russie* (no. 2) (affaire no. 33509/04), du 15.01.2009, §69 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>38</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Preda et autres c. Roumanie* (affaire nos. 9584/02, 33514/02, 38052/02, 25821/03, 29652/03, 3736/03, 17750/03 et 28688/04), du 29.04.2014 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>39</sup> La Cour se réserve néanmoins le droit d'examiner à l'avenir toute allégation d'inefficacité du nouveau dispositif législatif fondée sur son application concrète.

de prime abord comme contraires à l'un des droits garantis par la Convention, notamment le droit, garanti par l'article 6 de la Convention, au délai raisonnable d'une procédure<sup>40</sup>.

Suite à l'arrêt *Preda et autres c. Roumanie*, le Comité des Ministres a déjà adopté plusieurs résolutions par lesquelles il déclare avoir rempli ses fonctions en vertu de l'article 46 §2 de la Convention et décide d'en clore l'examen des affaires vérifiées, notant que la nouvelle loi adoptée par les autorités roumaines en 2013 réformant le mécanisme de réparation (restitution ou indemnisation) pour les propriétés nationalisées pendant le régime communiste et relevant que l'instance européenne a considéré que cette loi est en principe apte à fournir un redressement approprié dans les situations identifiées<sup>41</sup>.

Or, dans l'arrêt pilote, la Cour Européenne a imposé à l'État l'obligation de garantir par des mesures légales et administratives appropriées le respect du droit de propriété de toutes les personnes se trouvant dans une situation similaire à celle des requérantes, en tenant compte des principes énoncés par la jurisprudence de la Cour concernant l'application de l'article 1 du Protocole no 1<sup>42</sup>. Un de ces principes est que les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence<sup>43</sup>.

Dans ce contexte, on ne peut pas considérer comme cohérente l'essai de l'état d'élaborer une législation applicable à toutes les personnes se trouvant dans des situations similaires avec les requérantes de l'arrêt pilote, y compris à celle qui étaient au moment de l'entrée en vigueur de la loi requérantes dans des procès sur le rôle des instances internes ou qui avaient une décision définitive de justice.

C'est la Cour Constitutionnelle qui a constaté qu'une telle approche constitue une violation du principe de séparation des pouvoirs. Ces constats conduisent à l'exclusion du champ d'application de la nouvelle loi de la plupart des personnes visées.

Il en résulte que les constats de la Cour Européenne sur l'efficacité du mécanisme ainsi réformé restent sans objet et que les personnes concernées restent dans la même situation. Le changement de procédures de restitution et de modalités de dédommagements ne peut pas être considéré comme une réforme globale de nature à effacer les conséquences des violations du droit de propriété et de prévenir des violations semblables.

Malheureusement, la Cour Constitutionnelle ne peut pas constater que l'application de la nouvelle loi aux personnes requérantes dans les requêtes introduites après la date d'entrée en vigueur de la loi et dans celles qui, à la date en question, étaient déjà inscrites au rôle de la Cour Européenne.

Cette situation constitue dans notre opinion une nouvelle manifestation du principe de séparation des pouvoirs, étant donné que la jurisprudence de la Cour Européenne, qui constitue avec le texte de la Convention Européenne un bloc de conventionalité, qui fait partie du droit interne.

---

<sup>40</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Preda et autres c. Roumanie* (affaire nos. 9584/02, 33514/02, 38052/02, 25821/03, 29652/03, 3736/03, 17750/03 et 28688/04), du 29.04.2014, §131 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>41</sup> Comité des Ministres, Résolution CM/ResDH(2014)274, du 04.12.2014 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>42</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, arrêt *Maria Atanasiu et autres contre Roumanie* (affaires nos. 30767/05 et 33800/06) du 12.10.2010, définitif le 12.01.2011, §232 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>43</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, arrêt *Maria Atanasiu et autres contre Roumanie* (affaires nos. 30767/05 et 33800/06) du 12.10.2010, définitif le 12.01.2011, §168 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

---

Dans ce contexte, le pouvoir législatif d'un état ne peut pas emmètre des dispositions obligatoires applicables aux requêtes introduites par les personnes relevant de sa juridiction devant l'instance européenne. Le changement de la législation interne, qui peut impliquer des modifications desdites personnes doit être analysé par la Cour Européenne même et ne peut pas être imposé de manière unilatérale par une des parties de l'affaire.

Le fait que la Cour Européenne s'est précipité de constater que la Loi no. 165/2013 offre, en principe, "un cadre accessible et effectif pour le redressement de griefs relatifs à des atteintes au droit au respect des biens au sens de l'article 1 du Protocole no. 1", bien qu'aucune pratique judiciaire et administrative quant à son application n'ait pu encore se développer, constitue dans notre opinion un chèque en blanc donné à l'État Roumain.

Cela constitue une violation du principe le plus important qui est prévu dans le Préambule même de la Convention Européenne – le principe de la prééminence du droit.