

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 mesures de réparation

I. Aspects liminaires sur la législation en la matière

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 Roumanie¹ a été adoptée dans le contexte de l'exécution de l'arrêt pilote Maria Atanasiu et autres contre Roumanie², dans laquelle 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 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) et elle devrait donc être la solution pour les dysfonctionnements de la législation et de la pratique administrative qui ont été constatés par la Cour Européenne.

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. Roumanie³.

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»⁴.

Pour arriver à cette conclusion, la Cour Européenne note que la Loi no. 165/2013 s'inscrit dans une logique visant à permettre aux autorités roumaines compétentes de redresser les manquements relevés dans l'arrêt Maria Atanasiu et autres c. Roumanie et, par conséquent, à réduire le nombre de requêtes soumises à son examen. Cela vaut tant pour les requêtes introduites après la date d'entrée en vigueur de la loi que pour celles qui, à la date en question,

¹ 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.

² 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).

³ 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) (www.echr.coe.int).

⁴ 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.

étaient déjà inscrites au rôle de la Cour. À cet égard, une importance particulière doit être attachée au fait que « l'article 4 de la Loi no. 165/2013 se réfère explicitement aux requêtes déjà enregistrées au rôle de la Cour et qu'il vise à faire tomber dans le champ d'application des procédures y décrites toute requête pendante devant la Cour ».

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.

Par la Décision no. 88/2014⁵, 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 et a conclu que les dispositions 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.

Par la Décision no. 269/2014⁶, 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 et a conclu que les dispositions 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.

Dans ce contexte, « l'importance particulière » accordée par la Cour Européenne au fait que l'article 4 de la Loi no. 165/2013 fait tomber dans le champ d'application des procédures toutes demandes de restitution reste sans objet et l'analyse *prima facie* de la nouvelle loi reste sans fondement.

Bien que par l'arrêt pilote l'instance européenne a obligée l'état à prendre des mesures légales et administratives appropriées pour garantir le respect du droit de propriété de toutes les personnes se trouvant dans une situation similaire à celle des requérantes, le résultat des efforts qui ont conduit à l'adoption de la Loi no. 165/2013 est 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. 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 prononcé de l'arrêt pilote.

Étant donnés 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 régler des problèmes qui ont fait ou font l'objet des procès⁷.

⁵ Décision de la Cour Constitutionnelle no. 88/2014 (Journal Officiel no. 281/16.04.2014).

⁶ Décision de la Cour Constitutionnelle no. 269/2014 (Journal Officiel no. 513/09.07.2014).

⁷ *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 2-3.

II. Mesures de restitution prévues par la Loi no. 165/2013

Dans l'arrêt *Preda et autres contre Roumanie*, la Cour Européenne constate que la loi introduit une nouvelle procédure d'octroi de compensations, ces dernières étant exprimées en points. Les compensations donnent droit à la participation à des ventes aux enchères publiques organisées en vidéoconférence, et éventuellement, lorsque les points n'ont pas été utilisés pour l'achat de biens lors de ces ventes, à un dédommagement en numéraire. Le montant des dédommagements est calculé en fonction de la valeur marchande (*valoarea de circulație*) du bien et est payable d'une manière échelonnée (articles 3 § 7 et 16 à 31 de la loi)⁸.

En ce qui concerne le paiement effectif des compensations octroyées, la Loi no. 165/2013 met en place un système d'échelonnement des paiements selon lequel les personnes disposant, à la date d'entrée en vigueur de la loi, d'une créance née d'une décision de justice ou administrative, recevront un dédommagement payable sur une période de cinq ans (article 41 § 1 de la loi). Les personnes qui se verront reconnaître une créance après l'entrée en vigueur de la loi et sur le fondement de celle-ci obtiendront le paiement du dédommagement ainsi octroyé sur une période de sept ans (article 31 § 2 de la loi)⁹.

Dans son 1^{er} article, la Loi no. 165/2013 prévoit que les immeubles confisqués abusivement durant le régime communiste se restituent en nature et en cas d'impossibilité de restitution en nature la seule mesure réparatoire en équivalent qui s'octroi est la compensation en points.

Il y a une incohérence en ce qui concerne la terminologie dans les lois de réparation. Les Lois no. 10/2001 et no. 247/2005 parlent des „mesures réparatoires”. La Loi no. 165/2013, bien qu'elle prévoie que „la seule mesure réparatoire en équivalent est la compensation en points”, parle des „mesures compensatoires”. Selon la nouvelle loi, en cas d'impossibilité de solution des demandes de restitution par une restitution en nature, leur solution sera faite par l'octroi de „mesures compensatoires sous forme de points”.

Dans notre opinion, une solution cohérente et correcte du point de vue juridique suppose l'octroi des dédommagements (établies par rapport à la valeur de l'immeuble selon la grille des notaires) et ensuite le paiement du montant (calculé sur le principe 1 point = 1 leu) par compensation légale obligatoire avec les points (qui constituent ainsi une monnaie d'échange).

La notion „mesure compensatoire” est un peu difficile à comprendre, à cause du fait que la compensation intervienne entre le droit de créance du titulaire d'obtenir la restitution en nature et l'impossibilité de l'état de réaliser cette créance. Dans ce contexte, le paiement de la créance est fait par une compensation avec des dédommagements qui seront payés en points.

2.1. La restitution en nature

Selon l'exposé des motifs de la Loi no. 165/2013, les dispositions légales prévoient des mesures procédurales pour la mise en œuvre du principe de la prévalence de la restitution en

⁸ 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), (www.echr.coe.int), §120.

⁹ 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) (www.echr.coe.int), §125.

nature. Le caractère principal, par rapport aux mesures compensatoires, de la restitution en nature était prévu aussi dans la Loi no. 10/2001¹⁰ et dans la Loi no. 247/2005¹¹.

Selon la Loi no. 165/2013, le délai final pour la solution des demandes de restitution en nature devrait être le 1^{er} Janvier 2016, date jusqu'à laquelle les autorités locales devraient effectuer les mises en possession des bénéficiaires et délivrer les titres de propriété¹².

La nouveauté de la Loi no. 165/2013 résulte de l'article 1 alinéa 3 de la loi, selon lequel si le titulaire a cédé les droits qu'il devait recevoir selon les lois en matière de destitution des propriétés, la seule mesure compensatoire qui va être octroyé sera la compensation en points.

Cette disposition porte atteinte au principe de séparation des pouvoirs.

Dans sa Décision no. 830/08.07.2008¹³, la Cour Constitutionnelle a analysé la constitutionnalité de l'article I point 60 du Titre I de la Loi no. 247/2005 qui a modifié l'article 27 alinéa 1 de la Loi no. 10/2001¹⁴.

La Cour Constitutionnelle constate que « chaque fois quand une nouvelle loi modifie l'état légal antérieur des certains rapports, tous les effets susceptibles se produire dans le rapport antérieur, si réalisés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ne peuvent plus être modifiés suite à la nouvelle réglementation, qui doit respecter la souveraineté de la loi antérieure. La nouvelle loi est par contre applicable immédiatement à toutes les situations qui vont être constitués, vont être modifiés ou vont être éteintes après son entrée en vigueur, ainsi qu'à tous les effets produites par les situations juridiques nées après l'abrogation de la loi ancienne ».

Dans ce contexte, la Cour Constitutionnelle constate que la Loi no. 247/2005 apporte une modification de la Loi no. 10/2001, mais n'a comme domaine temporel d'action que les situations juridiques déjà créés avant son entrée en vigueur, ce qui porte atteinte au principe *tempus regit actum* et viole l'article 15 alinéa 2 de la Constitution qui prévoit le principe de non-rétroactivité de la loi.

En appliquant les mêmes principes pour l'article 1 alinéa 3 de la Loi no. 165/2013, on constate que la nouvelle loi régit des rapports juridiques créés avant son entrée en vigueur et

¹⁰ 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 379/11.07.2001 et republiée successivement dans les Journaux Officiels nos 279/04.04.2005 et 798/02.09.2005.

¹¹ 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 65322.07.2005.

¹² La pratique administrative relève le fait que le respect du délai de 1^{er} Janvier 2016 reste un espoir, étant donné que les procédures qui visaient la réalisation d'une situation centralisée des terrains agricoles existantes dans le domaine public ou privé de l'état ou des unités administratives-territoriales disponibles pour restitution sont encore en cours, malgré le fait que le délai initial de 180 jours prévu par la loi a été prolongé par un nouveau délai de 180 jours 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 publiée dans le Journal Officiel no. 835/24.12.2013.

¹³ Décision de la Cour Constitutionnelle no. 830/2008 (Journal Officiel no. 559/24.07.2008).

¹⁴ Selon l'ancien article 27 alinéa 1 de la Loi no. 10/2001, les immeubles des sociétés commerciales privatisées qui étaient confisqués sans titre pouvaient être restitués en nature et pour les immeubles confisqués avec un titre les titulaires pouvaient obtenir des mesures compensatoires. Selon la modification de cette disposition par la Loi no. 247/2005, seulement des mesures compensatoires sont possibles pour les biens confisqués des sociétés commerciales privatisées, indépendamment de l'existence d'un titre au moment de la confiscation.

donc rétroactive. De plus, dans cette situation, il s'agit d'une période longue de l'application de la Loi no. 10/2001 dans laquelle non seulement que les anciens propriétaires ont cédé leur droits, mais les cessionnaires ont déjà obtenu des décisions de justice définitive qui soit reconnaissent leur qualité de crédateurs du droit d'obtenir la restitution de l'immeuble en tant que successeurs au titre particulier des anciens propriétaires, soit ordrent aux autorités administrative de les mettre en possession et d'émettre le titre de propriété aux leurs nom.

Dans le sens inverse, on observe qu'après l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013, les cessions des droits dans la matière de la restitution des propriétés ont cessé ou leur nombre a diminué à une valeur insignifiante¹⁵. Toutefois, l'article 24 alinéa 5 de la Loi no. 165/2013 prévoit l'obligation des personnes qui concluent des transactions portant sur les droits sur les immeubles qui font l'objet des lois de restitution de communiquer à l'Autorité Nationale pour la Restitution des Propriétés une copie de ladite transaction dans les 15 jours après sa conclusion, sous peine de non-prise en considération (en réalité, il s'agit d'une inopposabilité de la transaction au débiteur cédé, selon même les règles de la cession de créance).

À titre général, 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»*¹⁶ 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 l'interdiction de restitution en nature des immeubles dans le cas des cessionnaires des droits des anciens propriétaires est inconstitutionnelle, étant rétroactive si applicable aux contrats de cession conclut avant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013 et étant contraire au principe de séparation des pouvoirs si applicable aux cessionnaires titulaires d'une décision de justice définitive contre les autorités administratives avant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013.

2.2. Les mesures compensatoires

Selon la Loi no. 165/2013, la seule mesure compensatoire en équivalent est la compensation en points¹⁷, par rapport à l'évaluation de l'immeuble conforme à la grille des notaires¹⁸ sur les valeurs des immeubles prises en compte pour les contrats ayant objet des droits

¹⁵ La cause de la cessation des cessions de droits des anciens propriétaires dans le domaine des lois de restitution des propriétés se trouve dans l'article 24 alinéa 2 de la Loi no. 165/2013, selon lequel les mesures compensatoires octroyées aux autres personnes que les anciens propriétaires sont un nombre de points égal au montant payé au titre du prix de la cession plus 15% de la valeur de l'immeuble. Par contre, une nouvelle innovation a été créée pour éviter l'application de l'article 1 alinéa 3 de la Loi no. 165/2013. Un précontrat de vente est conclu entre l'ancien propriétaire et le cessionnaire, par lequel l'ancien propriétaire reçoit un certain prix pour l'immeuble et s'oblige à continuer les procédures de restitution (ou même donne pouvoir au cessionnaire pour le faire) pour obtenir la mise en possession et l'émission du titre de propriété et à vendre l'immeuble au cessionnaire au moment de la restitution de l'immeuble.

¹⁶ Voir Décisions de la Cour Constitutionnelle nos. 333/2002 (Journal Officiel no. 95/17.02.2003), 686/2014 (Journal Officiel no. 68/27.01.2014).

¹⁷ La loi no. 10/2001 prévoyait comme mesures compensatoires la compensation en biens ou services offerts par l'autorité administrative compétente pour la solution de la notification ou des dédommagements octroyés dans les conditions spéciales de la loi.

¹⁸ La grille des notaires est en réalité un rapport d'évaluation commandé par les Chambres des Notaires chaque an et réalisé par un expert en évaluation immobilières autorisé par le Ministère de Justice.

immobiliers en force à la date de l'entrée en vigueur de la loi et prenant en considération le principe 1 point = 1 leu¹⁹.

L'article 50 de la Loi no. 165/2013 prévoit qu'à la date de son entrée en vigueur toute disposition relative à l'évaluation des immeubles selon les standards internationaux d'évaluation et à la mesure réparatoire de compensation avec d'autres biens ou services offerts en équivalent, prévue par la Loi no. 10/2001 sera abrogée.

Bien que la grille des notaires est censée de refléter la valeur du marché des immeubles, il y'a lieu de faire une discussions sur la modification de la valeur des droits des bénéficiaires de la loi nés avant son entrée en vigueur.

Selon la Loi no. 247/2005 non seulement que la valeur des immeubles était établie selon les standards internationaux d'évaluation, mais chaque immeuble était évalué par rapport a ses propres caractéristiques. La nouvelle loi institue une modalité d'évaluation plus objective et plus rapide qui tient compte d'une valeur considérée comme raisonnable par rapport à la valeur du marché²⁰.

Dans l'arrêt pilote, la Cour Européenne a constaté qu'elle se trouve confrontée à des affaires lourdes d'une complexité politique, historique et factuelle tenant à un problème qui aurait dû être résolu par toutes les autorités ayant la pleine responsabilité de trouver une solution appropriée. Cette réalité doit guider la Cour dans son interprétation et son application de la Convention qui ne sauraient être ni statiques ni aveugles aux circonstances factuelles concrètes. Les motifs d'ordre factuel avancés par le Gouvernement ne peuvent être mis en doute. Cependant, la Cour estime que ces constats n'ont pas été suffisamment associés à des mesures législatives et administratives propres à offrir à toutes les parties concernées par le processus de restitution une solution cohérente, prévisible et proportionnée aux buts d'intérêt public poursuivis²¹.

Dans ce contexte, établir un moment précis de l'évaluation des immeubles et une grille selon laquelle cette évaluation se fait constitue dans notre opinion une solution compatible avec les mesures générale ordonnées par l'arrêt pilote, qui cherche à trouver un juste équilibre entre les droits en jeu et les gains et pertes de différentes personnes et l'intérêt public.

La Cour Constitutionnelle a établi qu'avant l'émission du titre de dédommagement, le titulaire a seulement un espoir d'obtenir les mesures réparatoires et non un droit effectif de créance²². Bien que, par la modification des critères d'évaluation, il y a une ingérence évidente dans les droits des bénéficiaires, cette ingérence poursuit un but légitime et est proportionnelle.

Toutefois, cette mesure ne doit pas s'appliquer dans les cas ou la valeur de l'immeuble avait été déjà établie avant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013. Selon la Loi no. 247/2005 et la pratique administrative et judiciaire, dans un cas la valeur de l'immeuble pouvait-être établie sans que le bénéficiaire dispose d'un titre de dédommagements. Il s'agit

¹⁹ Selon la Loi no. 247/2005, l'évaluation des immeubles était établie à la date de la solution de la notification par rapport aux standards internationaux d'évaluation, donc les dédommagements était établis à la hauteur de la valeur vénale des biens immeubles dont les ancien propriétaires ont été privé.

²⁰ Dans la pratique il y a toujours une différence assez importante entre la valeur du marché ou le prix de la vente et la valeur établie dans la grille des notaires.

²¹ 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, §188-189.

²² Voir Décision de la Cour Constitutionnelle no. 269/2014 (Journal Officiel no. 513/09.07.2014).

de la situation du rapport d'évaluation ordonné par l'ancienne Commission Centrale pour l'Établissement d'Indemnisations, avant l'entrée en vigueur de l'Ordonnance d'Urgence no. 4/2012²³ qui a prévu la suspension pendant une période de 6 mois, prolongée ensuite jusqu'au 15.05.2013 par la Loi no. 117/2013²⁴, 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.

Dans ce cas, même si le titre de dédommagement n'a pas été émis avant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013 et donc le droit de créance effectif n'est pas né, le principe de la séparation des pouvoirs et de la non-rétroactivité de la loi impose l'interprétation que ces bénéficiaires doivent recevoir des mesures compensatoires par rapport à la valeur déjà établie selon les standards internationaux d'évaluation.

Toute autre interprétation conduira à l'inconstitutionnalité de la loi, à cause d'application aux rapports juridiques dont les effets se sont produits avant son entrée en vigueur et à une discrimination sur la base du délai nécessaire pour l'émission du titre de dédommagement, qui ne peut pas constituer un critère raisonnable pour une différence de réglementation.

III. Dispositions sur le paiement des mesures compensatoires

Dans l'arrêt pilote, la Cour Européenne a dit que, bien qu'en principe il n'appartienne pas à la Cour de définir quelles peuvent être les mesures de redressement appropriées pour que l'Etat défendeur s'acquitte de ses obligations au regard de l'article 46 de la Convention, afin d'apporter l'aide que l'Etat défendeur sollicite, elle se doit de suggérer, à titre purement indicatif, le type de mesures que l'Etat roumain pourrait prendre pour mettre un terme à la situation structurelle constatée.

Dans ce contexte, l'instance européenne constate que la refonte de la législation, aboutissant à des règles de procédure claires et simplifiées, rendrait le système d'indemnisation plus prévisible dans son application, à la différence du système actuel, dont les dispositions sont dispersées entre plusieurs lois, ordonnances et arrêtés. Le plafonnement des indemnisations et leur échelonnement sur une plus longue période pourraient également représenter des mesures susceptibles de ménager un juste équilibre entre les intérêts des anciens propriétaires et l'intérêt général de la collectivité²⁵.

L'État Roumain a considéré ces mesures suggérées comme des obligations lui incombant dans le processus d'adoption de la nouvelle loi ou comme des droits lui reconnus pour éviter le paiement exact de ses dettes.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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), §230 și §235.

3.1. Échelonnement sans actualisation ou intérêts

Dans le cas où le titre de dédommagement était émis ou la valeur était établie par une décision définitive de justice avant son entrée en vigueur, l'article 41 alinéa 1 de la Loi no. 165/2013 prévoit le paiement de ces montants dans un délai de 5 ans à partir le 1^{er} Janvier 2014. Il s'agit donc d'une ultra activité de la disposition de la Loi no. 10/2001 qui prévoit la mesure réparatoire des dédommagements octroyés dans les conditions spéciales de la loi, bien qu'elle a été expressément abrogée par l'article 50 de la Loi no. 165/2013.

Dans le cas des titres de dédommagement émises après l'entrée en vigueur de la loi, le titulaire peut participer aux licitations publiques nationales pour des immeubles et/ou peut demander, 3 ans après l'émission du titre de dédommagement, le paiement de 14% du montant du chaque an (16% du montant du pour le dernier an). Il s'agit donc d'un échelonnement du paiement pour 5 ans²⁶.

Cette disposition est conforme aux normes conventionnelles et constitutionnelles, bien qu'elle intervienne dans l'exécution des décisions de justice définitives ou des actes des autorités publiques, créant un droit de créance effectif dans le patrimoine des bénéficiaires.

Comme la Haute Cour de Cassation et Justice l'a établi²⁷, la nature juridique d'une telle mesure prévue par la loi selon laquelle le paiement des montants établis par décisions de justice définitives s'échelonne est celle d'une suspension de l'exécution forcée desdites décisions, qui ne peuvent plus être exécutées à défaut de manque du caractère exigible de la créance. L'instance suprême adopte la solution de l'instance européenne en constatant que le paiement échelonné ne porte pas atteinte aux droits des créanciers, parce qu'il est basé sur les circonstances économiques et financières concrètes et n'affecte pas le montant du droit même et la substance du droit.

La Cour Constitutionnelle a apprécié²⁸ que étant donné d'une part les obligations de nature pécuniaire vraiment complexes et surchargeant de l'état, avec un effet affligeant même sur le budget de l'état pour une longue durée, en corrélation avec le contexte économique existant, et, d'autre part, le fait que les obligations mentionnés, par rapport au moment présent, ont un caractère réparatoire avec un côté historique prononcé, par la mesure d'échelonner le

²⁶ Bien que la loi prévoit que le droit de demander le paiement pour 1/5 de la créance à partir de 2017, en réalité cette disposition ne s'applique que pour les titulaires qui sont bénéficiaires d'un titre de dédommagement émis en 2013, étant donné que la loi donne au Commission Nationale pour la Compensation des Immeubles un délai de 5 ans à partir de son entrée en vigueur pour l'émission des titres de dédommagement et que le paiement ne peut pas être demandé que 3 ans après l'émission du titre de paiement. Pour les titulaires qui obtiennent le titre de dédommagement en 2018, l'échelonnement du paiement signifie que le titulaire aura réalisé sa créance en 2026. Dans ce contexte, le constat de la Cour Européenne dans son arrêt de principe dans l'affaire Preda et autres c. Roumanie que « Les personnes qui se verront reconnaître une créance après l'entrée en vigueur de la loi et sur le fondement de celle-ci obtiendront le paiement du dédommagement ainsi octroyé sur une période de sept ans » est faux, car il s'agit d'une période maximale théorique de 13 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi. Ni même pour les bénéficiaires qui obtiennent un titre de dédommagement avant 2017 la période de paiement ne sera pas de sept ans, la plus courte période étant de 8 ans (3 ans avant 2017 et 5 ans pour les tranches).

²⁷ Voir la Décision de la Haute Cour de Cassation et Justice no. 2/2014 (Journal Officiel no. 411/03.06.2014)

²⁸ Voir la Décision de la Cour Constitutionnelle no. 686/2014 (Journal Officiel no/ 68/27.01.2015).

paiement l'état s'est placé dans l'intérieur de la marge d'appréciation reconnue par l'instance européenne pour le choix des mesures réparatoires.

La Cour Européenne a jugé que des mesures d'aménagement du règlement des créances dues par l'État en vertu de décisions de justice définitives, telles que l'échelonnement de leur paiement, prises afin de sauvegarder l'équilibre budgétaire entre les dépenses et les recettes publiques, poursuivaient un but d'utilité publique et ménageaient un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu, eu égard au respect du mécanisme mis en place et à la diligence dont les autorités avaient fait preuve dans son exécution²⁹.

Toutefois, non-accompagné par la mesure d'actualisation de la créance et/ou par le paiement des intérêts, cette mesure est inconstitutionnelle.

Selon l'exposé des motifs de la Loi no. 165/2013, « étant donné la disponibilité de l'État Roumain de mettre à disposition les terrains du son domaine public et privé en vue de valorisation des points aux licitations, la possibilité de vente des points compensatoires, ainsi que les difficultés économiques et financières actuelles, les tranches de paiement ne seront pas actualisées avec l'index de l'inflation ».

À titre préliminaire, on note que cette disposition n'est pas prévue dans la loi, mais dans son exposé des motifs. Également, on note que cette disposition ne parle pas que de l'actualisation avec l'index d'inflation, et non du paiement des intérêts. En fin, cette disposition ne concerne que le paiement des titres de dédommagement émis après l'entrée en vigueur de la loi.

D'abord, il faut remarquer que la Loi no. 165/2013 a été adopté non par le vote du Parlement, mais par l'engagement de la responsabilité du Gouvernement et donc rien n'empêchait l'initiateur de la loi d'introduire les dispositions qu'il voulait. L'exposé des motifs n'a pas de force législative, parce qu'il ne représente qu'un acte unilatéral du Gouvernement qui présente le projet de loi, dans son propre interprétation, qui n'a évidemment aucune force obligatoire.

Ensuite, si une différence de réglementation (même au niveau de l'inflation et de l'intérêt pour le paiement échelonné) peut se justifier entre les bénéficiaires ayant un titre de dédommagement avant l'entrée en vigueur de la loi et les autres personnes, «la disponibilité» de l'État Roumain de mettre à disposition ses terrains en vue de valorisation des points aux licitations et la possibilité de vente des points compensatoires, ainsi que les difficultés économiques et financières actuelles ne justifient que le paiement échelonné et non la négation des droits des créanciers à l'actualisation avec l'index d'inflation et/ou au paiement des intérêts.

La Cour Constitutionnelle³⁰ a commis une erreur grave quand a apprécié que « par la non-actualisation des montants afférents aux points, le législateur a implémenté une mesure équivalente à un plafonnement de la valeur des dédommagements établies dans les conditions de la Loi no. 165/2013 ».

Premièrement, dans son propre article 24 alinéa 1, la Loi no. 165/2013 prévoit expressément que « les points établis par la décision de compensation émise au nom du titulaire du droit de propriété, ancien propriétaire ou héritiers légaux ou testamentaires de celui-ci, ne peuvent pas être affectés par des mesures de plafonnement ».

²⁹ 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), (www.echr.coe.int), §128.

³⁰ Voir la Décision de la Cour Constitutionnelle no. 686/2014 (Journal Officiel no/ 68/27.01.2015).

L'interprétation de la Cour Constitutionnelle que, soit par une phrase incluse dans l'exposé des motifs de la loi, soit par la manque d'une disposition prévoyant l'actualisation avec l'index d'inflation ou le paiement des intérêts pour l'échelonnement, dont la nature est estimé d'être « une mesure équivalente d'un plafonnement », le législateur a voulu déroger de sa propre disposition légale qui interdit le plafonnement est vraiment illogique.

Deuxièmement, il faudrait de nouveau faire une distinction entre l'échelonnement selon l'article 41 de la Loi no. 165/2013 (dans le cas des montants établis par titre de dédommagement ou par décision définitive de justice avant l'entrée en vigueur de la loi) et l'échelonnement selon l'article 31 de la Loi no. 165/2013 (dans le cas des titres de dédommagement émis après l'entrée en vigueur de la loi).

a. Les titres émis avant l'entrée en vigueur de la loi

Les titulaires d'une créance effective au moment de l'entrée en vigueur de la loi, bien qu'il soit raisonnable de leur imposer le paiement échelonné de leurs créances, ont le droit à la réparation du préjudice subi par cet échelonnement.

Dans la Décision no. 2/2014 prononcé dans un recours dans l'intérêt de la loi et donc obligatoire erga omnes, dans une situation presque identique, la Haute Cour de Cassation et de Justice a constaté qu'il est évident que, par l'exécution échelonnée de l'obligation de paiement, le créancier a souffert un préjudice. Dans ces conditions, sont applicables les dispositions du Code civile³¹, qui prévoient le principe de la réparation intégrale du préjudice subi par le créancier suite à la non-exécution approprié par le débiteur de son obligation. Le débiteur ne pourra-t-être exonéré de l'obligation de payer l'inflation et les intérêts que dans le cas d'intervention d'un cas fortuit ou de force majeure. La Haute Cour de Cassation et Justice montre que l'échelonnement du paiement par une disposition légale ne peut pas être considéré comme un événement qui supprime la responsabilité du débiteur, en lui manquant deux caractéristiques essentielles: la nature imprévisible des circonstances qui ont justifié l'adoption de cette mesure et le fait que la mesure ne vienne pas de la part d'un tiers, mais du débiteur même.

Dans ce contexte, il faut faire la mention que selon l'article 3 lettre a) de la Loi no. 247/2005, les titres de dédommagement sont des certificats émis par la Commission Centrale pour l'Établissement d'Indemnisations, au nom et sur le compte de l'État Roumain, qui représentent les droits de créance des titulaires contre l'État Roumain et selon l'article 44 alinéa 1 de la Constitution les créances contre l'État Roumain sont garantis.

Or, la garantie constitutionnelle des créances contre l'État Roumain signifie non seulement leur paiement, mais aussi le paiement au leur valeur au moment de leur exigibilité. Bien qu'on accepte que le paiement échelonné peut-être justifié dans le cas des mesures réparatoires à cause de la surcharge du budget de l'état, on ne peut pas accepter une diminution de la valeur de la créance par le fait du paiement une longue période après l'échéance.

La Cour Constitutionnelle a commis une grave erreur quand a conclu que « la non-application de l'index des prix de consommation pour l'actualisation de la créance est une mesure qui maintient la valeur nominale du montant afférent aux points, les éventuels pertes de nature pécuniaire seront supportées par le bénéficiaire de la créance ».

³¹ Il s'agit des articles 1082 et 1088 du Code civile de 1864 et des articles 1531 alinéas 1 et 2 et 1535 du Code civile de 2009.

Cette interprétation de la loi (en fait du manque d'une disposition expresse au sens de l'actualisation avec l'index de l'inflation et du paiement des intérêts pour le paiement échelonné) constitue en soi une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

Les titulaires d'une décision définitive de justice ou d'un acte administratif qui reconnaissent une créance contre l'État Roumain dans leur patrimoine ne peuvent pas supporter une diminution de leur créance par une mesure de paiement échelonné prévue par une loi.

Dans plusieurs décisions³², la Cour Constitutionnelle même 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.

Or, le paiement échelonné d'une créance pour laquelle aucun délai de paiement n'a pas été prévu dans la décision définitive de justice ou dans l'acte administratif qui constitue le titre de la créance représente une modification législative de ces actes de la pouvoir judiciaire et administrative, ce qui constitue une violation du principe de la séparation des pouvoirs, surtout étant donné que le débiteur est l'état même.

b. Les titres émis après l'entrée en vigueur de la loi

La Loi no. 10/2001 a prévu un délai légal maximum pour le dépôt des demandes en restitution. Ce délai a expiré le 14 février 2002, avant l'entrée en vigueur des Lois no. 247/2005 et 165/2013.

Par conséquent, comme la Cour Constitutionnelle l'a expressément constaté³³, « toutes les personnes qui ont déposé des demandes dans le délai légal se trouvent dans une situation juridique identique, c'est-à-dire ils ont acquis la vocation aux mesures réparatoires ».

Dans ce contexte, la Cour Constitutionnelle constate que la simple circonstance factuelle – la solution retardée des notifications (...) ne peut pas être qualifiée comme un critère objectif et raisonnable de différenciation, par conséquent ne peut pas justifier sur le plan législatif le traitement discriminatoire applicable aux personnes ayant le droit à la restitution se trouvant dans des situations identiques.

Dans son arrêt pilote, la Cour Européenne a décidé que l'État défendeur doit 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 et que, eu égard au grand nombre de personnes concernées et aux lourdes conséquences d'un tel dispositif, dont l'impact sur l'ensemble du pays est considérable, les autorités nationales restent souveraines pour choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales à intégrer dans l'ordre juridique interne afin de mettre un terme aux violations constatées par la Cour³⁴.

³² Voir Décisions nos. 972/2012 (Journal Officiel no. 800/28.11.2012), 460/2013 (Journal Officiel no. 762/09.12.2013), 686/2014 (Journal Officiel no. 68/27.01.2015).

³³ Décision de la Cour Constitutionnelle no. 830/2008 (Journal Officiel no. 559/24.07.2008).

³⁴ 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), §232 et §236.

Bien évidemment, quand a ordonné à l'État Roumain de prendre des mesures appropriées, l'instance européenne n'a pas envisagé des mesures discriminatoires.

Comme déjà mentionné, on peut accepter que le paiement des mesures compensatoires soit fait dans un délai de 5 ans (voire 8 ans, étant donné que la demande de paiement ne peut pas être faite que 3 ans après l'émission du titre de dédommagement).

Toutefois, le gouvernement devrait prévoir au moins une disposition d'actualisation de la créance avec l'index d'inflation eu/ou le paiement des intérêts si la valeur de la créance diminuera avec plus d'un certain pourcentage raisonnable.

Les titulaires des titres de dédommagement émis avant l'entrée en vigueur de la loi se voient leur créance payé dans la période 2014-2019. Les autres personnes, bien qu'on fait la même demande de restitution dans le délai légal, se voient leur créance payé dans la période 2017-2022, voire jusqu'au 2026.

Étant donné la période longue de plus de 8 ans (voire jusqu'aux 13 ans) entre l'entrée en vigueur de la loi et le paiement des titres de dédommagement, le préjudice subi par les créanciers peut atteindre des valeurs qui portent atteinte à la substance même de la créance.

Le seul élément qui se trouve à la base de la différence entre les titulaires d'un titre de dédommagement émis avant l'entrée en vigueur de la loi et les personnes qui obtiennent un titre de dédommagement après son entrée en vigueur est la rapidité de solution des demandes des autorités administratives.

Or, celui-ci ne peut pas être un critère qui justifie la différence de traitement, étant donné que dès le prononcé de l'arrêt pilote, la Cour Européenne a pris note de ce que, confrontée dès sa création à un important volume de travail, la Commission centrale avait traité les dossiers de manière aléatoire. Bien que le critère de l'examen ait été modifié, en mai 2010, sur un total de 68 355 dossiers enregistrés auprès de la Commission, seulement 21 260 ont donné lieu à une décision octroyant un titre de dédommagement.

De plus, dans ce contexte, on parle d'une diminution de la valeur de la créance même, la loi imposant de manière indirecte aux titulaires d'un titre de dédommagement émis après l'entrée en vigueur de la loi une charge disproportionnée et excessive, incompatible avec le droit au respect de leurs biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention Européenne.

Dans notre opinion, étant donné que la loi ne peut pas être interprétée dans un sens qui conduit à une conclusion inconstitutionnelle ou inconstitutionnelle, la seule interprétation possible est que les dispositions du droit commun sont applicables. Ces dispositions – qui n'ont pas été écartées par le législateur, même s'il pouvait le faire – prévoient la réparation intégrale du préjudice subi par le créancier par le fait du paiement échelonné de sa créance. Le préjudice subi est présumé à la valeur de l'actualisation de la créance avec l'index d'inflation (*damnum emergens*) plus le paiement des intérêts afférents à la créance (*lucrum cessans*), pour que le créancier couvre la diminution de la valeur de la créance ainsi que la perte du manque de la créance.

3.2. Plafonnement dans les cas des cessionnaires

La Loi no. 165/2013 prévoit que le paiement des mesures compensatoires aux autres personnes que les anciens propriétaires ou leurs héritiers légaux ou testamentaires sera fait dans la limite du montant égal avec le prix du transfert des droits litigieux plus 15% de la différence jusqu'à la valeur de l'immeuble, établie selon la grille des notaires.

Dans son arrêt pilote, la Cour Européenne a observé tout d'abord qu'en mettant en place une législation spéciale de restitution et d'indemnisation, l'Etat roumain a opté –à la différence d'autres Etats ayant subi un changement similaire de régime politique en 1989 – pour le principe du dédommagement intégral pour les privations de propriété ayant eu lieu à l'époque du régime communiste. Ainsi, pour des privations de propriété subies il y a environ soixante ans, la législation roumaine prévoit, à défaut de possibilité de restitution, l'octroi d'une indemnisation à hauteur de la valeur marchande que le bien nationalisé aurait aujourd'hui³⁵.

Bien qu'on accepte un plafonnement implicite à cause du changement du système d'évaluation des immeubles (la nouvelle loi prévoit une indemnisation à hauteur de la valeur établie dans les grilles des notaires, non à la valeur marchande de l'immeuble), on ne peut pas accepter le changement du principe de restitution par un plafonnement explicite.

a. Justification de la mesure

Dans l'exposé des motifs, on justifie cette mesure par le fait que le but réel pour lequel les lois de réparation ont été adoptées est l'atténuation des conséquences des violations massives des droits de propriété durant le régime communiste et non la création des nouveaux droits ou des sources de revenus pour les tiers.

On ne peut pas nier le fait que le but de la législation dans le domaine de restitution de propriété a été détourné de sa finalité initiale par les cessionnaires des droits des anciens propriétaires ou de leurs héritiers.

Toutefois, cela a été possible seulement grâce à l'état même, qui n'a pas adopté une législation efficace et n'a pas appliqué une pratique cohérente. Dans ce contexte, les anciens propriétaires ou leur héritiers – qui par hypothèse était au moment de l'adoption de la Loi no. 10/2001 très âgés – ont préféré aliéner leurs droits pour un prix qu'ils pouvait toucher instantanément qu'attendre les mesures réparatoires que l'état leur a promis, sans établir une procédure claire et un calendrier prévisible.

Si l'état voulait établir la règle de la restitution que pour les anciens propriétaires ou leurs héritiers, il pouvait le faire très facilement par une interdiction légale de transfert des droits. Si l'état voulait prévoir le principe de la restitution intégrale que pour les anciens propriétaires ou leurs héritiers, il pouvait le faire très facilement par un plafonnement des dédommagements dans les cas des cessionnaires. Dans tous les cas, l'état devrait adopter ces règles dès le début par la première loi dans la matière de restitution des propriétés.

Comme la Cour Européenne l'a déjà dit dans plusieurs arrêts, lorsqu'un Etat contractant, après avoir ratifié la Convention, y compris le Protocole n° 1, adopte une législation prévoyant la restitution totale ou partielle de biens confisqués en vertu d'un régime antérieur, semblable législation peut être considérée comme engendrant un nouveau droit de propriété protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 dans le chef des personnes satisfaisant aux conditions de restitution³⁶.

Dans ce contexte, les droits nés (même sous forme d'espérance légitime) dans le patrimoine des anciens propriétaires ou des leurs héritiers ont été transmis aux cessionnaires

³⁵ 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), §178.

³⁶ 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), §136.

tel qu'ils existaient dans le patrimoine des cédants, y compris avec la protection du droit de propriété prévue par la Convention Européenne.

Après avoir échouer dans l'application de sa propre législation qui a créé des droits de propriété, l'État Roumain ne pouvait plus modifier les limites des droits reconnus avec la justification que des tiers ont bénéficié du manque de l'interdiction d'aliénation et du principe de la réparation intégrale et du retard dans la solution des notifications.

Dans notre opinion, la seule solution qui pouvait résoudre le problème à grande échelle par lequel un grand nombre des personnes a été touchés aurait été une modification législative pour donner au gouvernement le pouvoir de transactionner avec les bénéficiaires des lois de réparation et pour prévoir un échelonnement en cas de non conclusion d'une transaction. Comme en pratique ces personnes ont accepté un montant inférieur aux dédommagements auxquelles elles avaient le droit pour recevoir ce montant plutôt. Dans ce contexte, l'État Roumain pouvait devenir lui-même cessionnaire des droits des anciens propriétaires ou de leurs héritiers, en payant, avec l'accord express de ces personnes, des montants inférieurs aux ceux prévus par la loi. Également, l'État Roumain pouvait aussi négocier avec les cessionnaires un paiement échelonné des droits.

Cette solution accomplissait la condition du respect d'un juste équilibre entre l'intérêt public et les intérêts privés et respectait aussi les principes de non-rétroactivité, de non-discrimination et de la séparation des pouvoirs.

b. Violation de plusieurs principes

Il s'agit des cessionnaires des droits des anciens propriétaires ou de leurs héritiers qui ne sont pas des bénéficiaires d'un titre de dédommagement émis avant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013. Pour ceux qui ont déjà obtenu un titre de dédommagement ou une décision définitive de justice qui reconnaît leurs droits, l'article 41 de la Loi no. 165/2015 prévoit le paiement du montant représentant la valeur de l'immeuble établie selon les standards internationaux d'évaluation.

Il s'agit aussi des cessionnaires qui sont devenu titulaire des droits des anciens propriétaires ou de leurs héritiers avant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013 en base des contrats de transfert de ces droits portant une date certaine. Pour ceux qui deviennent cessionnaires après l'entrée en vigueur de la loi, la disposition légale est prévisible et applicable sans problèmes de rétroactivité ou discrimination.

Comme la Cour Constitutionnelle l'a déjà établi, la nouvelle loi ne peut pas modifier les effets des rapports juridiques qui se sont déjà produit avant son entrée en vigueur, la nouvelle loi ne pouvant être applicable qu'aux rapports juridiques qui se constituent, se modifient ou se terminent après son entrée en vigueur³⁷.

Dans le cas des cessionnaires qui ont acquiert les droits avant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013, les effets du rapport juridique se sont produits à la date du transfert et dans leur patrimoine s'est transféré le droit aux mesures réparatoires de l'ancien propriétaire ou de ses héritiers.

La sécurité des rapports juridiques impose que les droits acquiert ne soit pas touchés par des modifications législatives ultérieures, surtout si la non-réalisation desdits droits est l'effet

³⁷ Décision de la Cour Constitutionnelle no. 830/2008 (Journal Officiel no. 559/24.07.2008).

des pratiques incohérentes des autorités administratives qui ont conduit à la condamnation de l'état sur le plan international et à la nécessité du changement de la législation.

La Cour Constitutionnelle a aussi établi que le principe de la sécurité des rapports juridiques civils constitue une dimension fondamentale de l'état de droit. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a statué que le principe de la sécurité des rapports juridiques civiles découle implicitement de la Convention même et constitue un des éléments de base de l'état de droit. La Cour de Justice de l'Union Européenne a aussi reconnu implicitement la nécessité du respect des espoirs légitimes des personnes auxquelles une certaine réglementation est adressée³⁸.

Dans ce contexte, la conclusion de la Cour Constitutionnelle que la simple circonstance factuelle – la solution avec retard des notifications par les autorités compétentes ou des procès sur le rôle des instances ne peut pas constituer un argument qui justifie objectivement et raisonnablement l'application d'un traitement différencié aux personnes qui sont dans la même situation est valide pour la situation des cessionnaires des droits des anciens propriétaires ou de leurs héritiers avant l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013.

Il faut faire la mention que la discrimination que les dispositions légales instituent n'est pas entre les anciens propriétaires ou leurs héritiers et les cessionnaires. On accepte le fait que la situation des deux catégories de personne est différente et donc un traitement différencié est justifiée. La discrimination est entre les cessionnaires qui ont acquis tous les droits avant l'entrée en vigueur, pour lesquels la valeur de leur droit dépend donc de la rapidité avec laquelle la notification a été solutionnée et le titre a été émis. Pour ceux qui ont eu de la chance et ont obtenu le titre avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la valeur de l'immeuble sera payé. Pour ceux qui n'ont pas eu cette chance, seulement une partie de la valeur de l'immeuble sera payé³⁹.

Les choses sont encore plus graves dans le cas des cessionnaires qui disposent d'une décision définitive de justice qui – soit reconnaît leur droit (sans établir la valeur des mesures réparatoires), soit oblige les autorités administratives à émettre au leur nom les actes reconnaissant leur droit.

Dans ce cas, il existe une violation évidente du principe de séparation des pouvoirs. Bien que la valeur de l'immeuble n'a pas été établie dans ces cas⁴⁰, la reconnaissance des droits acquis par les cessionnaires donne naissance dans leur patrimoine à un droit de propriété (même si seulement sous la forme d'une espérance légitime). L'obligation des autorités administrative est dans cette situation d'exécuter la décision définitive, sans avoir le bénéfice d'une modification législative de ce qui a été établi avec l'autorité de la chose jugée.

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

³⁸ Décision de la Cour Constitutionnelle no. 210/2014 (Journal Officiel no. 418/05.06.2014).

³⁹ Du point de vue théorique, il existe la possibilité que le cessionnaire obtient le montant représentant la valeur entière de l'immeuble, si le prix du transfert a été égal à la valeur de l'immeuble établie selon la grille des notaires en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la Loi no. 165/2013. Toutefois, cette hypothèse est inexistante en pratique, étant donné que le prix de la cession est toujours inférieur à la valeur nominale de la créance, la cause même d'un tel contrat étant l'espoir du cessionnaire d'obtenir la différence entre le prix payé et la valeur de la créance.

⁴⁰ Si la valeur de l'immeuble était établie soit par un titre de dédommagement, soit par une décision définitive de justice, les dispositions de l'article 41 de la Loi no. 165/2013 seraient applicables.

décision définitive de son caractère exécutoire représente une violation de l'ordre juridique dans l'état de droit et du principe de séparation des pouvoirs.

IV. CONCLUSIONS

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 1⁴¹. Un de ces principes est que les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence⁴².

La Cour Constitutionnelle a statué que, 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 restitution⁴³.

Dans ce contexte, l'exécution des obligations imposées au niveau international à l'État Roumain devrait se faire avec une grande diligence, tout en respectant les limites inhérentes du champ des modifications possible, qui découlent du fait qu'au moment de l'adoption de la législation en matière quelques principes ont déjà été établis et des rapports juridiques ont déjà produit des effets pendant la longue période de l'application de cette législation.

Malgré 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"⁴⁴ et que le Comité des Ministres s'est précipité à clôturer des dossiers d'exécution en relevant "les progrès réalisés dans la mise en œuvre des premières étapes prévues par la nouvelle loi"⁴⁵, une analyse appropriée du contenu même de la Loi no. 165/2013 conduit à la conclusion qu'une nouvelle série des violations des droits de l'homme va se produire.

Malgré le fait que le gouvernement (qui s'est mis lui-même à la place du législateur) a essayé de faire une distinction entre les bénéficiaires de la loi, en fonction des étapes de solution de leurs notifications, la modalité dans laquelle la loi fait cette distinction n'est pas conformes aux principes de la séparation de pouvoirs, de non-discrimination, de non-rétroactivité et de la sécurité des rapports juridiques.

⁴¹ 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), §232.

⁴² 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), §168.

⁴³ Décision de la Cour Constitutionnelle no. 88/2014 (Journal Officiel no. 281/16.04.2014).

⁴⁴ 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), (www.echr.coe.int).

⁴⁵ Comité des Ministres, Résolution CM/ResDH(2014)274, du 04.12.2014, (www.echr.coe.int).