



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

CINQUIÈME SECTION

**AFFAIRE KALINOVA c. BULGARIE**

*(Requête n° 45116/98)*

ARRÊT

STRASBOURG

8 novembre 2007

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Kalinova c. Bulgarie,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme (cinquième section),  
siégeant en une chambre composée de :

M. P. LORENZEN, *président*,

M<sup>me</sup> S. BOTOCHAROVA,

M. K. JUNGWIERT,

M<sup>me</sup> M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

M. R. MARUSTE,

M<sup>me</sup> R. JAEGER,

M. M. VILLIGER, *juges*,

et de M<sup>me</sup> C. WESTERDIEK, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 octobre 2007,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 45116/98) dirigée contre la République de Bulgarie et dont une ressortissante de cet Etat, M<sup>me</sup> Bonka Petrova Kalinova (« la requérante »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 20 juin 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représentée par M<sup>c</sup> M. Ekimdjiev, avocat à Plovdiv. Le gouvernement bulgare (« le Gouvernement ») était représenté par son co-agent, M<sup>me</sup> M. Dimova, du ministère de la Justice.

3. La requérante alléguait en particulier d'avoir été privée de sa propriété en méconnaissance de l'article 1 du Protocole n° 1.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1<sup>er</sup> novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. Par une décision du 5 janvier 2006, la Cour a déclaré la requête partiellement recevable.

**EN FAIT****I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

6. La requérante est née en 1950 et réside à Nova Zagora.

### **A. L'acquisition de la maison litigieuse par la requérante**

7. Par un contrat en date du 11 décembre 1990, conclu avec la ville de Nova Zagora, la requérante se porta acquéreur d'une maison, propriété de l'Etat, d'une surface habitable de 115 m<sup>2</sup>. Le prix de vente était fixé à 14 397 levs bulgares (BGL).

8. La maison et son terrain, ainsi que plusieurs terrains adjacents, avaient fait l'objet d'une expropriation en 1984 en application de la loi sur l'aménagement territorial et urbain (Закон за териториално и селищно устройство, ЗТСУ), en vue de la construction d'un ensemble immobilier. En 1986, les anciens propriétaires avaient reçu une compensation d'un montant de 18 176 BGL, évaluée selon les prix applicables à l'époque.

9. Le plan d'urbanisme adopté en 1985 prévoyait la construction d'un immeuble en trois sections.

10. Par un arrêté municipal du 1<sup>er</sup> juillet 1986, la famille de la requérante, qui était sur la liste des foyers nécessiteux d'un logement, se vit attribuer la maison litigieuse en location. Même si celle-ci devait être détruite par la suite, elle n'était pas, à ce moment là, touchée par les projets de construction.

11. La première partie de l'ensemble immobilier fut construite. Le projet concernant les deux autres parties fut abandonné en raison de l'annulation, en 1990, de l'expropriation d'un des terrains concernés. En conséquence, le terrain restant fut destiné à la construction d'un immeuble collectif plus petit. Par un arrêté du 5 décembre 1990, la commune céda à un promoteur un droit de superficie sur ce terrain en vue de la construction d'un immeuble de trois étages.

12. Par un arrêté du 7 décembre 1990, le maire de la commune autorisa la vente de la maison, qui n'était pas concernée par le nouveau projet immobilier, à la requérante, ce qui aboutit au contrat du 11 décembre 1990 mentionné ci-dessus.

13. Une modification du plan d'urbanisme de 1991 entérina le découpage et la destination des terrains.

### **B. Tentatives des anciens propriétaires de se voir restituer la maison**

#### *1. La demande d'annulation de l'expropriation*

14. Suite à l'entrée en vigueur des lois de restitution du 21 février 1992, les anciens propriétaires de la maison introduisirent auprès du maire de Nova Zagora une requête visant l'annulation de l'expropriation réalisée en 1984, en application de la loi de restitution de la propriété de certains biens expropriés en vertu de la loi sur l'aménagement territorial et urbain et d'autres lois (ЗВЧОН по ЗТСУ, ЗПИИМ). Le maire ayant rejeté leur

demande par un arrêté du 9 juin 1992, les intéressés introduisirent un recours judiciaire contre ce refus.

15. Le tribunal régional (окръжен съд) de Sliven rejeta le recours par un jugement du 13 mai 1994, considérant que les conditions d'annulation de l'expropriation visées par la loi de restitution n'étaient pas réunies en l'espèce. Il constata ainsi que la réalisation du projet immobilier en vue duquel l'expropriation avait été effectuée, tel que modifié par le plan d'urbanisme de 1991, avait débuté et qu'il était par ailleurs impossible de former une parcelle indépendante dans les limites du terrain non concerné par le projet.

16. Suite au recours des intéressés, le jugement fut confirmé par un arrêt définitif de la Cour suprême du 27 juillet 1995.

## *2. L'action en nullité de la vente*

17. Par ailleurs, au début de 1993, les anciens propriétaires engagèrent contre la requérante une action en nullité de la vente conclue en 1990 entre elle et la commune sur le fondement de l'article 7 de l'autre loi de restitution – la loi de restitution de la propriété des biens immobiliers nationalisés (ЗВСОНИ).

18. Par un jugement du 14 février 1994, le tribunal de district (районен съд) de Nova Zagora rejeta l'action en nullité des anciens propriétaires. Suite au recours qu'ils exercèrent, ce jugement fut annulé par la Cour suprême et l'affaire renvoyée pour un nouvel examen par le tribunal de district.

19. Par un jugement du 3 juin 1996, le tribunal de district rejeta de nouveau l'action en nullité, considérant que la vente effectuée en 1990 était régulière et qu'aucun élément n'indiquait que la requérante avait acquis la maison en raison de sa position professionnelle ou politique.

20. Les anciens propriétaires interjetèrent appel. Devant le tribunal régional de Sliven, la requérante fit notamment valoir que les demandeurs à l'action n'avaient pas qualité ni intérêt pour agir dans la mesure où le bien dont ils se prétendaient propriétaires n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 7 de la loi de restitution, sur laquelle ils fondaient leur action.

21. Le 16 septembre 1996, le tribunal régional de Sliven infirma le premier jugement. Il considéra que l'article 7 de la loi de restitution des biens immobiliers nationalisés (ЗВСОНИ) n'était effectivement pas applicable à l'espèce mais qu'il convenait dès lors d'examiner la demande sous l'angle de la norme générale régissant la nullité des contrats, l'article 26 de la loi sur les contrats et les obligations. Le tribunal considéra que la vente litigieuse avait été effectuée en méconnaissance de l'article 110 alinéa 1 (3) du décret sur les propriétés de l'Etat en vigueur à cette époque, qui interdisait la vente d'immeubles de moins de trois étages sur des terrains destinés à des constructions moyennes et hautes. En conséquence, il fit droit

aux prétentions des anciens propriétaires et déclara nulle et non avenue la vente conclue en 1990 comme effectuée en violation de la loi.

22. Le 15 novembre 1996, la requérante introduisit un recours en révision (cassation) devant la Cour suprême. Elle y reprit son argumentation sur le défaut de qualité et d'intérêt à agir des demandeurs. Sur le fond, elle fit valoir que le but de la disposition du décret sur les propriétés de l'Etat était de favoriser la construction d'immeubles collectifs dans l'objectif de pourvoir aux besoins en logements de la population. Dans la mesure où les constructions projetées avaient déjà été réalisées sur le terrain en question et que la maison qui lui avait été cédée n'avait pas gêné ces constructions, la réglementation précitée ne pouvait être un obstacle à la vente.

23. Par un arrêt du 21 janvier 1998, la Cour suprême de cassation<sup>1</sup> rejeta le recours. Elle confirma le raisonnement du tribunal régional et considéra que la vente était nulle et non avenue pour avoir été effectuée en violation de la réglementation applicable.

### *3. La reprise de la procédure en annulation de l'expropriation*

24. Suite à l'annulation de la vente de la maison à la requérante, les anciens propriétaires de la maison demandèrent la réouverture de la procédure de la première procédure en annulation de l'expropriation (paragraphe 14-16 ci-dessus) et, par un arrêt du 26 mars 1998, la Cour administrative suprême annula les décisions rendues en 1994 et 1995 et renvoya l'affaire au tribunal régional pour qu'il se prononce de nouveau sur le fond.

25. Par un jugement du 18 novembre 1998, le tribunal régional de Sliven considéra que le projet immobilier n'avait pas été achevé et qu'il était possible de constituer une parcelle indépendante sur la partie du terrain non concernée par les nouvelles constructions. En conséquence, il annula l'expropriation effectuée en 1984 concernant la maison et une partie du terrain et ordonna leur restitution aux anciens propriétaires. Ce jugement devint définitif suite au rejet par la Cour administrative suprême, le 20 avril 1999, du pourvoi en cassation introduit par la commune.

## **C. Développements ultérieurs**

26. Suite aux décisions judiciaires intervenues, la requérante quitta la maison à une date qui n'a pas été précisée. Par un arrêté du maire du 13 mai 1999, elle se vit attribuer en location un logement communal moyennant un loyer mensuel de 20 000 BGL.

---

1. Suite à la réforme du système judiciaire intervenue en 1997, les fonctions de la Cour suprême avaient été transférées à la Cour suprême de cassation et à la Cour administrative suprême nouvellement créées.

27. Il ne ressort pas des éléments au dossier que le prix d'achat de la maison ait été restitué à la requérante. Celle-ci ne chercha pas à en obtenir le remboursement auprès de la commune, considérant que les montants versés au moment de l'achat, en 1990, étaient devenus dérisoires en raison de la dépréciation monétaire.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

### A. Les nationalisations de biens immobiliers et les politiques de logement jusqu'au début des années 90

28. Après 1945, le régime communiste au pouvoir en Bulgarie adopta une série de lois de nationalisation. Un grand nombre de biens immeubles furent ainsi nationalisés dans les années 40 et 50, le plus souvent sans compensation réelle.

29. Par ailleurs, en application de différentes lois d'urbanisme, des terrains bâtis ou non pouvaient être expropriés en vue de la construction de nouveaux logements. Ces lois prévoyaient une indemnisation en fonction de la valeur des biens expropriés, en argent ou sous la forme d'un logement.

30. Les logements du parc immobilier ainsi constitué étaient donnés en location aux personnes nécessiteuses. A partir des années 60, une grande partie fut vendue aux locataires en place.

31. Jusqu'au début des années 90, la location ou l'achat d'un appartement à l'Etat ou à la commune était le plus souvent l'unique moyen de se procurer un logement, les transactions entre particuliers étant limitées. Une réglementation spéciale régissait un système de classement des demandeurs de logements en fonction de leurs besoins.

### B. Les lois de restitution

#### 1. Observations générales

32. Après la chute du régime communiste, le parlement adopta une série de lois visant la restitution des biens nationalisés ou expropriés, en particulier les deux lois de restitution adoptées le 21 février 1992.

33. La première, la loi de restitution de la propriété sur les biens immobiliers nationalisés (Закон за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти, ЗВСОНИ) prévoyait que les biens nationalisés sans compensation en application de plusieurs lois spécifiques datant des années 1947-1952, étaient restitués *ex lege* à la condition d'exister dans leur état d'origine et de faire encore partie du patrimoine public. Dans le cas contraire, les anciens propriétaires pouvaient recevoir

une indemnisation en vertu d'une législation à venir (la loi de compensation des propriétaires de biens nationalisés (Закон за обезщетяване на собствениците на одържавени недвижими имоти, ЗОСОИ), fut adoptée en novembre 1997).

34. La seconde, la loi de restitution de la propriété sur certains biens expropriés en vertu de la loi sur l'aménagement territorial et urbain et d'autres lois (Закон за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти (ЗВЧОИ) по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС) prévoyait la possibilité pour les anciens propriétaires de biens expropriés en vertu des lois qui y étaient visées, le plus souvent à des fins d'urbanisme et moyennant compensation, de demander l'annulation des expropriations effectuées dans les cas où la restitution était possible, notamment lorsque la réalisation du projet en vue duquel l'expropriation avait été effectuée n'avait pas débuté et que les bâtiments existaient en l'état. Pour obtenir leur ancienne propriété, les intéressés devaient restituer les montants ou les biens reçus en compensation. Le maire de la commune était compétent pour décider de l'annulation de l'expropriation. Le refus, exprès ou implicite, du maire était susceptible d'un recours judiciaire.

*2. L'article 7 de la loi de restitution des biens nationalisés (ЗВЧОИ)*

35. L'article 7 de la première loi de restitution (ЗВЧОИ) prévoyait une exception à la règle selon laquelle la restitution n'était possible que pour des biens faisant partie du patrimoine public. Ainsi, dans l'hypothèse où le bien avait été cédé à un tiers postérieurement à sa nationalisation, cette disposition ouvrait la possibilité pour les anciens propriétaires d'introduire une action en nullité de la vente.

36. Lorsque le tribunal constatait que celle-ci avait été effectuée en violation de la loi, en raison de la position professionnelle ou politique des acquéreurs ou par abus de pouvoir, la vente était déclarée nulle et non avenue et le bien, supposé n'avoir jamais quitté le patrimoine public, était restitué aux anciens propriétaires par l'effet *ex lege* de la loi de restitution. L'action en application de l'article 7 devait être introduite dans un délai d'un an suite à l'adoption de la loi.

37. La loi de restitution ne prévoyait initialement aucune compensation particulière pour les tiers ayant acquis les biens en question après la nationalisation et s'étant vu privés de leur propriété suite à l'application de l'article 7. Les intéressés avaient en principe droit au remboursement du prix d'achat mais, dans la plupart des cas, ce prix avait perdu sa valeur en raison des processus inflationnistes. Par la suite, une modification de la loi datant de juin 1996 prévoyait un droit à indemnisation en argent selon la valeur du marché. Cette disposition n'a toutefois jamais été appliquée en pratique. La loi de compensation, adoptée en novembre 1997 (ЗОСОИ), prévoyait quant à elle que les personnes concernées pouvaient recevoir une indemnité sous forme de « bons compensatoires » (жилищни



компенсаторни записи), sorte de valeurs mobilières émises par l'Etat, pouvant être échangées sur le marché secondaire ou utilisées pour l'achat d'un logement à la commune, pour une participation dans les privatisations d'entreprises ou, à compter du mois de juin 2006, être échangées contre des espèces par le ministère des Finances.

38. L'article 7 était en principe la seule disposition permettant de retirer la propriété à un tiers afin de la restituer à ses anciens propriétaires. Néanmoins, dans certains cas, comme dans la présente espèce, la jurisprudence a admis des actions en nullité de la part d'anciens propriétaires sur le fondement du droit commun des nullités (voir, pour un exemple, *Velikovi et autres c. Bulgarie*, n<sup>os</sup> 43278/98 et huit autres requêtes, 15 mars 2007, §§ 46-51, le cas *Todorova*, n<sup>o</sup> 48380/99).

### **C. L'action en nullité d'un contrat**

39. L'article 26 de la loi sur les obligations et les contrats (Закон за задълженията и договорите) dispose qu'un contrat est nul lorsqu'il a été conclu en violation ou en fraude à la loi, ou qu'il est contraire aux bonnes mœurs. L'intention ou la connaissance par les parties de la violation de la loi est sans effet sur la nullité. Les règles sur la nullité des contrats s'appliquent par extension à tous les actes juridiques.

40. La nullité peut être constatée par la voie d'une action déclaratoire en application de l'article 97 du Code de procédure civile. Ce type d'action est subordonné à l'existence d'un intérêt à agir. L'action n'est limitée par aucun délai.

41. Lorsque la nullité d'un contrat a été constatée par voie judiciaire, chaque partie doit restituer tout ce qu'elle a reçu en exécution dudit contrat (article 34 de la loi sur les obligations et les contrats). L'acquéreur à une vente qui a été déclarée nulle peut par conséquent réclamer la restitution du prix versé. Toutefois, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour suprême de cassation, il ne peut recevoir que le prix versé au moment de la vente, sans revalorisation du fait de l'inflation (Тълк. реш. № 1 от 1.12.1997, ОСГК на ВКС).

### **D. Le décret sur les propriétés de l'Etat (Наредба за държавните имоти)**

42. Ce texte, abrogé en 1996, réglementait les modes et les conditions d'acquisition, de gestion et de cession des biens immobiliers propriété de l'Etat.

43. Les candidats à l'acquisition d'un logement devaient introduire une demande auprès du maire de la commune, qui décidait de la taille du logement auxquels les intéressés avaient droit en fonction de leur situation et délivrait un acte administratif autorisant la vente d'un bien et fixant le

prix. Sur la base de cet acte, un contrat de vente était ensuite conclu entre la commune et les acquéreurs (articles 113 et 119-121 du décret).

44. L'article 110 alinéa 1 (3) du décret imposait une série de limitations et interdisait notamment la vente d'immeubles de moins de trois étages qui étaient bâtis sur des terrains destinés à des constructions moyennes et hautes.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

45. La requérante considère qu'elle a été privée de sa propriété en violation de l'article 1 du Protocole n° 1, qui dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

#### A. Thèses des parties

##### 1. La requérante

46. La requérante met en avant qu'elle a acquis la maison litigieuse de bonne foi et n'avait, à l'époque, aucun motif légitime de douter de la capacité de la commune de lui en transférer valablement le droit de propriété. Pendant des années, elle a joui de la possession de la maison et d'un titre de propriété incontesté. L'existence d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 ne prête dès lors à aucune controverse et la décision judiciaire proclamant la nullité de la vente équivaut à une privation de propriété au sens du premier paragraphe de cette disposition.

47. Concernant la conformité de cette privation avec l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante soutient que les dispositions internes régissant la nullité des actes juridiques ne réunissent pas les qualités de clarté et de prévisibilité de la loi voulues par l'article 1 du Protocole n° 1. En particulier, la disposition de l'article 34 de la loi sur les obligations et les contrats, régissant les conséquences de la nullité, revêt un caractère général et n'est

pas en mesure de faire une distinction entre les parties au contrat en fonction de leur bonne foi, ni de régir certaines situations particulières, notamment en cas d'inflation.

48. Quant au but légitime éventuellement poursuivi par l'ingérence litigieuse, la requérante souligne que son cas ne s'inscrit pas dans le cadre de la législation de restitution, au sujet de laquelle un objectif de justice sociale pourrait être reconnu. Dans le cadre de cette législation, la seule hypothèse où un bien peut être restitué alors qu'il est devenu la propriété de tiers est celle visée à l'article 7 de la loi de restitution des biens nationalisés (ЗБКОИИ) et concerne des biens nationalisés sans aucune compensation. Or, dans le cas de l'espèce, les anciens propriétaires de la maison avaient été pleinement dédommagés pour l'expropriation effectuée et leur cas n'était pas couvert par l'article 7 de ladite loi. La requérante en déduit qu'au lieu de poursuivre un but légitime, la privation de propriété dont elle a fait l'objet constitue une injustice flagrante.

49. Même en admettant que le principe de la nullité des actes juridiques, en cause en l'espèce, a pour objectif général de favoriser la légalité et la sécurité juridique, la requérante considère que le régime de la nullité, tel qu'il existe en Bulgarie, n'est pas proportionné à cet objectif légitime. Ainsi, même une infraction minimale à la loi, quelles qu'en soient les raisons et la responsabilité des parties, conduit à une nullité absolue que toute personne peut invoquer à tout moment et qui s'applique avec effet rétroactif. Ce régime est donc au contraire une source d'insécurité juridique.

50. La requérante souligne que, dans son cas, l'application de ce régime a mené à une privation de propriété sans aucune compensation. En effet, la possibilité théorique d'obtenir la restitution du prix d'achat ne saurait constituer une telle compensation en raison de la forte inflation et de la dépréciation de la monnaie nationale intervenues entre la vente et le constat de la nullité. Or, la jurisprudence de la Cour suprême de cassation bulgare n'admet pas une revalorisation des créances en fonction de l'inflation. Ainsi, le prix payé en 1992, soit 14 397 BGL, correspondait selon les taux de l'époque à 28 794 marks allemands, soit 14 691 euros. Au moment de la proclamation de la nullité en 1998, la somme aurait été équivalente à 7,50 euros.

51. La requérante expose ensuite que, selon la réglementation applicable à l'époque, les ventes de logements appartenant à l'Etat étaient soumises à une procédure spécifique. Dans un premier temps, la vente devait être autorisée par un arrêté du maire de la commune, qui vérifiait que toutes les conditions requises par la loi étaient présentes. Sur la base de cet acte administratif, un contrat était ensuite conclu avec les acquéreurs, ayant un effet translatif de propriété. La requérante souligne que l'autorité administrative n'était pas seulement partie au contrat mais était chargée de veiller à la régularité de la vente, qui était pour cette raison dispensée de la forme notariée habituelle pour les biens immeubles. Par conséquent, le

particulier acquéreur n'avait aucune possibilité d'exercer un contrôle sur les actes de cette autorité. Dans le cas de l'espèce, si la vente de ce type de logement n'était pas permise par la loi, il incombait à l'autorité administrative, qui avait à sa disposition tous les plans et autres éléments pertinents, de le constater et de ne pas accorder d'autorisation.

52. Dès lors, la requérante considère que le constat de nullité de la vente a eu pour effet de lui faire supporter les conséquences de l'incompétence de l'administration, en dépit de sa bonne foi. Malgré cela, elle ne disposait pas de possibilité d'obtenir une indemnisation de la part de la commune, en l'absence de législation ou de jurisprudence dans ce sens. Elle n'avait pas plus droit à une indemnisation sous forme de bons compensatoires, prévus pour les personnes dont les ventes avaient été annulées en application de l'article 7 de la loi de restitution, puisque ce n'est pas cette disposition qui avait été appliquée dans son cas mais le régime général des nullités.

53. En revanche, les anciens propriétaires de la maison auraient été indûment avantagés, en obtenant la restitution de la propriété d'un immeuble pour lequel ils avaient été indemnisés au moment de l'expropriation. Même à supposer qu'ils ont restitué les montants perçus à titre d'indemnisation en 1984, ceux-ci seraient à un niveau tout à fait symbolique, en raison de la dépréciation de la monnaie. La requérante en conclut qu'elle s'est vu imposer une charge personnelle excessive qui emporte violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

## 2. *Le Gouvernement*

54. Le Gouvernement combat la thèse avancée par la requérante. Il soutient tout d'abord que celle-ci ne disposait pas d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, dans la mesure où son titre sur la maison a été considéré comme nul et non avenu, ce qui implique qu'elle n'en a jamais été propriétaire.

55. Il expose ensuite que la législation de restitution poursuit un but légitime dans l'intérêt public : réparer l'injustice commise envers les personnes dont les biens avaient été expropriés sans compensation et permettre l'établissement d'un nouvel ordre économique et social, fondé sur la démocratie et l'économie de marché.

56. Le Gouvernement rappelle que l'Etat dispose d'une large marge d'appréciation concernant les moyens à utiliser pour la réalisation de tels objectifs et considère que ceux employés en l'espèce sont proportionnés aux buts poursuivis. Il souligne que la législation de restitution revêt une clarté suffisante et que la requérante a eu accès à une procédure judiciaire en trois instances. A l'issue de cette procédure et en se basant sur les éléments de preuves pertinents, les tribunaux ont constaté la nullité *ab initio* de la vente effectuée au profit de la requérante.

57. Le Gouvernement soutient en outre que la requérante a obtenu la restitution du prix d'achat de la maison et s'est immédiatement vu attribuer

un logement communal à loyer réduit. Par ailleurs, si elle estimait que la nullité du contrat résultait d'une erreur de l'administration, elle aurait pu engager la responsabilité de la commune et obtenir le remboursement des frais de justice occasionnés par une telle procédure.

58. Dès lors, le Gouvernement considère que l'intéressée ne s'est pas vu imposer une « charge excessive ».

## **B. Appréciation de la Cour**

59. La Cour note d'emblée que la présente requête concerne l'annulation du titre de propriété de la requérante sur son logement, acheté à la commune plusieurs années auparavant, consécutivement à l'action en justice exercée par les anciens propriétaires de celui-ci. L'annulation en question s'inscrit ainsi dans le processus de restitution des biens nationalisés ou expropriés pendant le régime communiste qui a été engagé en Bulgarie à partir du début des années 90 et la présente requête doit dès lors être examinée à la lumière de l'arrêt de la Cour prononcé dans les affaires *Velikovi et autres c. Bulgarie* (n<sup>os</sup> 43278/98, 45437/99, 48014/99, 48380/99, 51362/99, 53367/99, 60036/00, 73465/01 et 194/02, arrêt du 15 mars 2007).

### *1. Sur l'existence d'une ingérence*

60. Dans la mesure où le Gouvernement soutient que la requérante n'était pas titulaire d'un « bien », au sens de l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1, la Cour relève que l'intéressée a acheté la maison litigieuse, l'a possédée et en a été considérée comme la propriétaire légitime pendant plusieurs années avant que les juridictions internes ne proclament la nullité de la vente. Dans ces circonstances, la Cour estime que l'intéressée était titulaire d'un « bien », au sens de cette disposition, et l'annulation de son titre de propriété par une décision de justice a dès lors constitué une privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1 (*Brumărescu c. Roumanie* [GC], n<sup>o</sup> 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII ; *Velikovi et autres*, précité, §§ 159-160).

61. Pour être compatible avec l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1, une telle privation de propriété doit être intervenue dans les conditions prévues par la loi, pour cause d'utilité publique et dans le respect d'un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, parmi d'autres, *Brumărescu*, précité, § 78).

### *2. Sur la légalité de l'ingérence*

62. La Cour relève que le titre de propriété de la requérante a été déclaré nul et non avenu par les juridictions internes compétentes, en application

des dispositions législatives et réglementaires pertinentes et avait donc une base en droit interne.

63. Dans la mesure où la requérante se plaint de la qualité du droit interne applicable et dénonce son manque de précision et de prévisibilité, la Cour renvoie à ses conclusions dans l'arrêt *Velikovi et autres* (précité, §§ 162-167) et considère que si la législation de restitution et l'interprétation extensive des conditions de nullité des actes juridiques qui a été faite par les juridictions internes a pu engendrer un certain degré d'incertitude, il ne faudrait pas perdre de vue le caractère spécifique et transitoire de cette période de changements économiques et politiques. Dans ces circonstances, les éléments invoqués par la requérante ne permettent pas à la Cour de conclure que l'ingérence en question manquait de précision et de prévisibilité au point d'être incompatible avec le principe de légalité prévu à l'article 1 du Protocole n° 1.

64. La Cour considère toutefois que les questions ainsi soulevées sont étroitement liées et indissociables de l'examen de la conformité de l'ingérence avec l'exigence du juste équilibre et les examinera ci-dessous (voir *Velikovi et autres*, précité, § 167 ; également *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 110, CEDH 2000-I).

### 3. *Sur l'existence d'un but légitime*

65. Compte tenu du contexte spécifique de la transition d'un régime autoritaire vers une société démocratique et de la marge d'appréciation de l'Etat en pareil domaine, la Cour accepte que l'objectif général de la législation prévoyant la restitution des biens nationalisés sans compensation ou expropriés dans le passé, même lorsque cela implique une atteinte à des biens appartenant à des particuliers, ne saurait être considéré comme illégitime et sert une cause d'utilité publique (*Pincová et Pinc c. République tchèque*, n° 36548/97, § 51, CEDH 2002-VIII ; *Velikovi et autres*, précité, §§ 168-172). De même, les règles régissant la nullité des actes juridiques appliquées dans la présente espèce visent en principe la protection des droits d'autrui et la légalité des rapports juridiques.

66. La Cour accepte dès lors que l'ingérence litigieuse visait un but légitime dans l'intérêt public. Les arguments de la requérante dans le sens que l'application du droit interne dans son cas a conduit à un résultat injuste et contraire à l'objectif des lois de restitution concernent en substance la proportionnalité de l'ingérence et la Cour les examinera dans ce cadre.

### 4. *Sur la proportionnalité de l'ingérence*

67. Dans l'arrêt *Velikovi et autres*, où les titres de propriété des requérants avaient été annulés en application des lois de restitution au profit des anciens propriétaires des biens en question, la Cour a dégagé les critères à prendre en compte pour estimer si, dans un cas concret, une telle privation

de propriété a ménagé ou non le « juste équilibre » exigé par l'article 1 du Protocole n° 1 (arrêt précité, §§ 183-192).

68. La Cour a considéré que le premier facteur à prendre en considération est la question de savoir si le cas concret s'inscrit clairement dans le cadre des objectifs légitimes poursuivis par la loi de restitution – de réparer les atteintes arbitraires aux biens commises par le régime communiste et de sanctionner les personnes qui ont tiré profit de leur situation privilégiée ou ont agi de manière illégale pour acquérir de tels biens. A cette fin, la Cour doit prendre en compte les circonstances dans lesquelles les requérants respectifs ont acquis la propriété en question et les motifs pour lesquels les juridictions nationales ont conclu à la nullité de leur titre de propriété (abus de pouvoir, violations substantielles de la loi ou omissions mineures imputables à l'administration).

69. Le deuxième facteur a trait aux conséquences préjudiciables supportées par les requérants respectifs et le caractère adéquat ou non de l'indemnisation qu'ils ont effectivement obtenu ou qu'ils étaient en mesure d'obtenir par un usage normal des possibilités offertes à l'époque pertinente.

70. La Cour considère qu'une approche similaire est appropriée dans la présente espèce, le titre de propriété de la requérante sur la maison litigieuse ayant été, comme dans les affaires précitées, déclaré nul pour que celle-ci soit restituée à ses anciens propriétaires.

71. La Cour relève d'emblée que l'article 7 de la loi de restitution des biens nationalisés (ЗБКОИИ) était en principe l'unique disposition permettant de retirer un bien acquis par des tiers pour le restituer à ses anciens propriétaires. Or, il résulte des décisions mêmes des tribunaux dans l'affaire de l'espèce (paragraphe 21 ci-dessus) que cette disposition ne pouvait trouver application puisque la maison litigieuse n'avait pas été expropriée en vertu des lois visées dans le texte en question. Néanmoins, les juridictions internes sont parvenues au même résultat en faisant application des règles du droit commun des nullités.

72. En outre, la Cour observe que l'objectif de justice sociale visée par les lois de restitution revêt une moindre importance en l'espèce dans la mesure où les anciens propriétaires de la maison avaient été expropriés non pas en application des lois de nationalisation et de confiscation des années 40 et 50, qui avaient un objectif de sanction et ne prévoyaient aucune compensation, mais en vertu d'une loi d'urbanisme, dans un but de construction de logement collectifs et d'aménagement urbain, et où ils avaient reçu à l'époque de l'expropriation une indemnisation complète.

73. Il ressort de ce qui précède que l'annulation du titre de propriété de la requérante ne s'inscrivait pas clairement dans le cadre des objectifs légitimes poursuivis par les lois de restitution mais constitue un cas où la législation en question a été appliquée de manière extensive.

74. La Cour observe par ailleurs que la requérante avait acquis la maison en question selon la procédure applicable à l'époque, son foyer ayant été

considéré comme nécessaire et occupant le logement en question en tant que locataire. Au demeurant, pour conclure à la nullité de la vente effectuée, les juridictions internes n'ont constaté aucun abus ou irrégularité imputables à la requérante ou encore une contrariété substantielle à la loi. Le motif de nullité retenu consistait en une méconnaissance formelle des règles d'urbanisme, dont la requérante conteste au demeurant le bien-fondé (paragraphe 21-23 ci-dessus).

75. Dans ces circonstances, la Cour considère que le respect du juste équilibre voulu par l'article 1 du Protocole n° 1 exigeait que la requérante reçoive pour la privation de propriété ainsi subie une compensation qui soit raisonnablement en rapport avec la valeur du bien au moment où celle-ci est intervenue.

76. Or, l'application des règles pertinentes du droit interne en l'espèce a abouti au résultat contraire – la requérante n'a reçu aucune compensation. Elle pouvait certes obtenir le remboursement du prix d'achat mais celui-ci, en raison des années écoulées et de la forte inflation, était devenu dérisoire. La requérante n'avait par ailleurs pas droit à l'indemnisation spécifique, sous forme de bons compensatoires ou d'espèces, prévue pour les personnes ayant perdu leur propriété en application de l'article 7 de la loi de restitution (ЗБСОИ), dans la mesure où la nullité dans son cas avait été prononcée sur un autre fondement.

77. Concernant la possibilité, invoquée par le Gouvernement, d'obtenir une indemnisation sur le fondement de la responsabilité délictuelle de l'Etat, force est de constater qu'aucune disposition du droit interne ne règlemente la responsabilité de l'Etat dans la situation spécifique des personnes qui ont vu leurs titres de propriété déclaré nul en raison d'omission imputables aux autorités (paragraphe 37 ci-dessus et *Velikovi et autres*, précité, § 127). Le Gouvernement défendeur n'a au demeurant présenté aucun exemple de jurisprudence où une indemnisation aurait été accordée dans un cas similaire en vertu la loi sur la responsabilité de l'Etat ou le droit commun de la responsabilité.

78. Il est vrai qu'après avoir quitté sa maison la requérante s'est vu attribuer un logement communal à loyer réduit. Toutefois, en l'absence totale d'indemnisation pour la privation de propriété intervenue, cette circonstance ne saurait à elle seule constituer une compensation adéquate.

79. Il en résulte que la requérante, dont la bonne foi lors de l'acquisition de la maison n'a pas été contestée, a été privée de sa propriété par une application extensive de la législation de restitution et sans aucune compensation. Elle a ainsi été placée dans une situation moins favorable que des personnes qui avaient acquis leur propriété suite à des méconnaissances substantielles de la loi ou par abus de leur position. De l'avis de la Cour, l'incapacité des autorités à établir, dans le respect du principe de proportionnalité, des limites claires entre les différentes situations en jeu a engendré une situation d'insécurité juridique et, dans le cas de l'espèce, a



rompu le juste équilibre exigé par l'article 1 du Protocole n° 1 entre l'intérêt général poursuivi par les lois de restitution et la protection des droits de l'individu (*Velikovi et autres*, précité, §§ 241 et 248).

80. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

81. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

### A. Dommage

82. La requérante demande une indemnisation pour préjudice matériel à hauteur de la valeur marchande actuelle de la maison litigieuse. Elle produit une estimation d'un expert agréé, mandaté par elle, évaluant celle-ci à 30 708 euros (EUR) au mois de mars 2006. Compte tenu de l'évolution du marché, la requérante estime qu'au mois d'août 2007, cette valeur s'élève à 37 464 EUR. Elle réclame également 10 000 EUR pour le préjudice moral subi.

83. Le Gouvernement n'a pas soumis d'observations.

84. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état concernant le dommage matériel et moral (voir *Velikovi et autres*, précité, § 267). En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et la requérante parviennent à un accord (article 75 § 1 du règlement).

### B. Frais et dépens

85. La requérante réclame également 2 331 EUR au titre de frais et dépens encourus dans la procédure devant la Cour, dont 2 269 EUR d'honoraires d'avocat et 62 EUR de frais de courrier et de bureau. Elle produit une convention d'honoraires et un décompte du travail effectué par l'avocat pour environ 32 heures au taux horaire de 70 EUR. Elle demande que les montants alloués soient directement versés à son avocat.

86. Le Gouvernement n'a pas soumis de commentaires.

87. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, concernant les frais de courrier et de bureau, la Cour accepte leur nécessité et leur caractère raisonnable. S'agissant des frais d'avocat, la Cour

relève que l'avocat de la requérante n'est intervenu qu'après la communication de la requête au Gouvernement défendeur. Compte tenu de la complexité de la présente affaire, mais aussi du fait que l'intéressé a été le représentant des requérants dans plusieurs affaires similaires, la Cour estime raisonnable la somme forfaitaire de 2 000 EUR, tous frais confondus, dont il convient de déduire l'assistance judiciaire versée par le Conseil de l'Europe, soit 625 EUR. Elle accorde en conséquence 1 375 EUR à la requérante à ce titre.

### C. Intérêts moratoires

88. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

## PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état en ce qui concerne le préjudice matériel et moral allégué ;  
en conséquence,
  - a) la *réserve* ;
  - b) *invite* le Gouvernement et la requérante à lui adresser par écrit, dans le délai de deux mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
  - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* le président de la chambre le soin de la fixer au besoin.
3. *Dit*
  - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 1 375 EUR (mille trois cent soixante-quinze euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, à convertir en levs bulgares selon les taux applicables au moment du versement et à verser sur le compte désigné par l'avocat de la requérante ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la

facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Rejette* la demande de frais et dépens pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 novembre 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia WESTERDIEK  
Greffière

Peer LORENZEN  
Président