

H/Exec(2015)16 2 juin 2015

---

## **Groupe Manushaqe Puto et autres c. Albanie et Driza c. Albanie (et 14 affaires similaires)**

Mesures générales visant à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Document d'information préparé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

---

### **RÉSUMÉ ANALYTIQUE**

*En février 2015, les autorités ont demandé au Conseil de l'Europe le soutien d'experts pour la rédaction de la loi sur l'indemnisation et/ou la restitution des biens. Un projet de coopération a donc été conçu par la Division du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre nationale des Droits de l'Homme, en coopération avec le Service de l'exécution des arrêts. Dans le cadre de ce projet, deux experts indépendants ont participé, en mars 2015, au groupe de travail chargé de la préparation du projet de loi.*

*Un premier projet de loi a été soumis au Service de l'exécution des arrêts le 1er avril 2015 et des représentants du Service se sont rendus à Tirana le 23 avril 2015 afin d'étudier ce projet avec les autorités albanaises. Dans ce contexte, le vice-premier ministre a exprimé l'engagement du gouvernement à tenir compte des observations formulées lors des consultations dans la poursuite des travaux sur le projet de loi.*

*Le 18 mai 2015, les autorités ont soumis un plan d'action mis à jour, ainsi que le projet de loi révisé ([DH-DD\(2015\)523](#)).*

*Le présent document contient une évaluation des informations soumises. Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent ni le Comité des Ministres ni la Cour européenne.*

## Table des matières

Introduction .....	3
I. Présentation du plan d'action .....	4
a) Phase préparatoire .....	4
i. Mesures visant le calcul de l'impact financier d'un mécanisme d'indemnisation .....	4
ii. Analyse de la législation actuelle en matière de propriété .....	5
b) Mise en place d'un mécanisme d'indemnisation efficace .....	6
II. Evaluation du système d'indemnisation .....	6
a) Eviter les changements fréquents de législation .....	7
b) Disposer d'informations exactes et fiables et examiner en détail toutes les implications juridiques et financières .....	7
c) Mettre en place des formes satisfaisantes d'indemnisation et éviter les procédures de conformité trop lourdes .....	8
d) Assurer une transparence et une efficacité maximum dans le processus décisionnel .....	8
e) Fixer des délais réalistes, statutaires et contraignants et fournir des ressources humaines et matérielles suffisantes .....	8
f) Organiser de vastes débats publics .....	9
III. Commentaires détaillés sur les dispositions du projet de loi .....	9
a) Objet et portée de la loi .....	9
b) Moyens d'indemnisation .....	10
c) Indemnisation financière et méthodes de calcul .....	11
d) Indemnisation en nature et procédure pertinente .....	11
e) Situations spécifiques .....	12
i. Droits de propriété concurrents .....	12
ii. Terrain occupé par des bâtiments illégaux .....	12
iii. Terrain occupé par des bâtiments publics .....	13
f) Procédure .....	13
i. Organes responsables .....	13
ii. Examen des demandes .....	14
iii. Evaluation des demandes pour lesquelles une décision a déjà été rendue .....	15
iv. Décision .....	15
v. Droit de recours .....	16
vi. Frais .....	16
vii. Application des décisions .....	16
viii. Fonds d'indemnisation .....	17
Annexe I – Vue d'ensemble du processus d'exécution .....	19

## Introduction

1. Le Comité des Ministres contrôle actuellement 15 affaires relatives au mécanisme de restitution de biens nationalisés<sup>1</sup> sous le régime communiste en Albanie. Le premier arrêt à ce sujet remonte à 2006<sup>2</sup>. Quelque **110 affaires similaires** sont aujourd'hui pendantes devant la Cour européenne, dont 81 ont déjà fait l'objet de communications au gouvernement défendeur.

2. Après l'effondrement du régime communiste, les propriétaires expropriés ou dont les biens avaient été nationalisés au cours de la période communiste ont été officiellement indemnisés, au milieu des années 90, par 1 hectare de terre, en vertu d'une loi toujours en vigueur aujourd'hui. Mais dans la plupart des cas, ils n'ont pas reçu l'indemnisation en raison de la présence d'utilisateurs et/ou de constructions illicites sur les parcelles, et de l'absence de recours effectif en justice qui leur aurait permis de les faire évacuer. De plus, il y a eu de nombreuses décisions judiciaires et administratives contradictoires, avec des titres de propriété multiples sur certaines parcelles, faute de registre complet des biens immobiliers et de cadastre électronique consultable par tous les organismes concernés. Ces problèmes annexes, ces doublons et la régularisation de la situation des propriétaires illicites ont complexifié la situation à l'extrême. Bon nombre de décisions reconnaissant le droit à indemnisation n'ont ainsi pas été exécutées. Entre-temps, les délais de dépôt des demandes de restitution et d'indemnisation ont été reportés, soit par des amendements législatifs, soit par décisions de justice. Les nouvelles demandes ont continué d'affluer et sont restées pendantes auprès de l'administration concernée, sans qu'une décision soit adoptée. L'une des grandes carences reprochées à la loi est qu'elle reconnaît et accepte le droit d'un propriétaire à indemnisation sans mettre en place de moyens pratiques et concrets pour faire respecter ce droit ou régler les problèmes sous-jacents<sup>3</sup>.

3. Depuis 2007, la Cour européenne a bien souligné, en vertu de l'article 46 de la Convention, **la nature structurelle du problème**, qui provient d'une faiblesse de la législation interne<sup>4</sup>. Elle a notamment relevé que :

*« [...] une catégorie entière de particuliers se sont vus – et se voient toujours – privés de leur droit au respect de leurs biens du fait de la non-exécution de décisions de justice leur accordant une indemnisation sur le fondement des lois sur la restitution. A ce jour, des dizaines de requêtes similaires sont pendantes devant la Cour. L'augmentation de leur nombre constitue un facteur aggravant quant à la responsabilité de l'Etat défendeur au regard de la Convention ainsi qu'une menace pour l'effectivité à l'avenir du dispositif mis en place par la Convention car, aux yeux de la Cour, les vides juridiques constatés dans la présente affaire pourraient donner lieu à de nombreuses requêtes bien fondées. »<sup>5</sup>*

4. Selon les informations soumises par les autorités albanaises à la Cour<sup>6</sup>, il y aurait plus de **40 000 affaires** pendantes devant les tribunaux nationaux dans lesquelles les requérants demandent la reconnaissance de leurs droits de propriété, ainsi que la restitution ou l'indemnisation. Tous sont des requérants potentiels devant la Cour européenne. Dans les arrêts prononcés jusqu'à présent, et notamment dans l'arrêt pilote de 2012 en l'affaire *Manushaqe Puto et autres*, la Cour européenne a régulièrement appelé les autorités albanaises à mettre en place promptement un recours indemnitaire effectif au niveau national<sup>7</sup>.

5. En l'absence persistante de recours effectif au niveau national, la Cour européenne a continué de prononcer des arrêts ordonnant la satisfaction équitable des requérants. Dans son communiqué de presse de mars 2015<sup>8</sup>, le ministère des Finances a indiqué qu'en exécution des arrêts de restitution ou

<sup>1</sup> Le terme de nationalisation désigne ici toutes les actions par lesquelles l'État s'est approprié des biens de façon contraire au droit positif ou naturel sous le régime communiste (expropriations de fait, saisies, confiscations, collectivisation de terres agricoles et de forêts, lois de nationalisation, etc.).

<sup>2</sup> *Beshiri et autres c. Albanie*, arrêt du 22 août 2006, requête n° 7352/03

<sup>3</sup> Voir B. Abdurrahmani, « Legal Reform on Property Restitution and Compensation and the Perspective of the European Integration of Albania », *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, MCSEER-CEMAS-Sapienza University of Rome, mai 2013, vol. 2 n° 4, p. 21.

<sup>4</sup> *Driza c. Albanie*, arrêt du 13/11/2007, requête n° 33771/02 ; *Ramadhi et 5 autres c. Albanie*, arrêt du 13/11/2007, requête n° 38222/02 ; *Hamzaraj n° 1 c. Albanie*, arrêt du 03/02/2009, requête n° 45264/04 ; *Nuri c. Albanie*, arrêt du 03/02/2009, requête n° 12306/04 ; *Vrioni et autres c. Albanie*, arrêt du 29/09/2009, requêtes no 35720/04+ ; *Delvinac. Albanie*, arrêt du 08/03/2011, requête n° 49106/06 ; *Eltaric. Albanie*, arrêt du 08/03/2011, requête n° 16530/06 ; *Karagjozi et autres c. Albanie*, arrêt du 08/04/2014, requêtes n° 25408/06+.

<sup>5</sup> *Driza c. Albanie*, cité précédemment, paragraphe 122.

<sup>6</sup> Voir *Manushaqe Puto c. Albanie*, arrêt du 31 juillet 2012, requêtes n° 604/07+, annexe, pages 32-33.

<sup>7</sup> Des informations sur l'état d'exécution des mesures individuelles prises dans ces affaires figurent séparément, dans le document [H/Exec\(2015\)11](#) du 30 avril 2015.

<sup>8</sup> Communiqué de presse du ministère des Finances, 16 mars 2015, consultable à <http://www.financa.gov.al/al/njoftime/deklarata-per-shtyp/ministria-e-financave-ja-sa-kemi-paguar-per-strasburgun&page=1> <http://www.financa.gov.al/al/njoftime/deklarata-per-shtyp/ministria-e-financave-ja-sa-kemi-paguar-per-strasburgun&page=1>

d'indemnisation rendus par la Cour européenne entre 2005 et 2014, l'Etat albanais avait versé aux requérants un montant de 1 191 555 ALL au titre de la satisfaction équitable allouée par la Cour européenne. Pour d'autres arrêts<sup>9</sup>, allouant plus d'un milliard de leks, les crédits doivent encore être prévus dans le budget de l'Etat.

6. Eu égard au risque fiscal qui continue de peser sur l'Albanie, le Fonds monétaire international<sup>10</sup>, la Banque mondiale<sup>11</sup>, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne<sup>12</sup> ont demandé la mise en place d'une solution permanente du problème, fondée sur une formule d'indemnisation acceptable, capable de stopper l'afflux de nouvelles demandes d'indemnisation, déposées par des propriétaires dépossédés, à Strasbourg.

7. Le présent document analyse les progrès effectués dans l'exécution de ces arrêts, en se concentrant sur le plan d'action mis en place à la suite de l'arrêt pilote.

## I. Présentation du plan d'action

### a) Phase préparatoire

8. La conception d'un mécanisme efficace d'indemnisation requiert une préparation soignée. Comme souligné par le Comité des Ministres et la Cour européenne (voir l'Annexe 1, §10), cette préparation devrait englober :

- le calcul de l'impact financier d'un tel mécanisme (i);
- l'analyse du cadre législatif actuel (ii).

9. Le plan d'action de 2014<sup>13</sup> décrit les mesures préparatoires, qu'il est possible de classer dans les deux catégories ci-dessus.

#### i. Mesures visant le calcul de l'impact financier d'un mécanisme d'indemnisation

10. Le Comité et la Cour européenne ont souligné à plusieurs reprises que pour concevoir un mécanisme national efficace d'indemnisation, les autorités albanaises devaient commencer par calculer le coût total de l'opération, de façon à apprécier les implications financières du mécanisme d'indemnisation à retenir. L'enveloppe comprend le montant total des indemnités prévues dans les décisions existantes de restitution et d'indemnisation émanant soit des tribunaux nationaux, soit de l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation des propriétaires ("ARCP"). Les autorités devraient par ailleurs déterminer les ressources publiques disponibles avant de décider finalement du niveau et/ou de la forme de l'indemnisation à consentir.

11. Pour l'évaluation de l'enveloppe, le plan d'action prévoit les mesures suivantes :

- a. retrouver, réunir et enregistrer toutes les décisions (de l'Agence pour la restitution et l'indemnisation comme des tribunaux nationaux) et **calculer le montant total** attribué dans ces décisions ;
  - procéder à un état des lieux à l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation des propriétaires, créer un registre électronique de ses décisions et une banque de données de leurs bénéficiaires<sup>14</sup> ;
  - créer un registre des décisions définitives des tribunaux accordant une indemnité à des propriétaires expropriés.

<sup>9</sup> Dans l'arrêt *Karagozi et autres c. Albanie* du 8 avril 2014, la Cour européenne a octroyé aux requérants un montant de 8 163 000 EUR (plus de 1 milliard de leks) pour préjudice matériel et moral, ainsi que les frais et dépens. Dans un autre arrêt (*Siliqi et autres c. Albanie*, n° 37295/05 et 42228/05 du 10 mars 2015), elle a octroyé 1 498 400 EUR en satisfaction équitable.

<sup>10</sup> Voir, par exemple *Statement at the Conclusion of an IMF Mission to Albania*, communiqué de presse n° 14/224, 13 mai 2014.

<sup>11</sup> Voir par exemple WB Report n° 82013 – AL, Albanie, Public Finance Review, Part I: Toward a Sustainable Fiscal Policy for Growth, janvier 2014; Property compensation still pending, keeping hostage investments, Kseniya Lvovsky, World Bank Country Manager, *Gazeta Shqiptare*, Albanie, mars 12, 2012; Property, a solution can be found only through compromise, Kseniya Lvovsky, World Bank Country Manager, *Daily "Shqip"*, Albanie, 10 mars 2012.

<sup>12</sup> Voir, par exemple 9731/14 PRESSE 284, Sixth meeting of the Stabilisation and Association Council between Albania and the EU, Joint Press Release, Bruxelles, 12 mai 2014.

<sup>13</sup> Voir [DD\(2014\)539](#), et ses mises à jour : [DD\(2014\)677](#), [DD\(2014\)1368](#) et [DD\(2015\)523](#) (réservé).

<sup>14</sup> Mesure 5.1.a du plan d'action.

b. **Déterminer également les ressources publiques disponibles :**

- finaliser l'inventaire des biens domaniaux affectables à des indemnisations en nature<sup>15</sup> ;
- actualiser la carte d'évaluation foncière sur la base des prix actuels du marché immobilier<sup>16</sup>.

c. Et enfin, pour faciliter **l'identification des biens faisant l'objet d'une décision de restitution ou d'indemnisation :**

- cartographier numériquement les décisions de restitution et d'indemnisation<sup>17</sup>.

12. Ces étapes ont été mises en œuvre comme suit :

13. Le registre électronique des décisions de l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires a été achevé pour 12 districts et mis en ligne sur le site internet de l'agence. Le registre des décisions judiciaires définitives octroyant une indemnisation a été créé et est constamment mis à jour afin d'y intégrer les nouvelles décisions rendues. Le montant total alloué par ces décisions s'élève à ce jour à 155 583 016 ALL, soit 1 111 307 EUR.

14. La carte d'évaluation foncière a été actualisée comme prévu et l'inventaire des biens détenus par l'Etat disponibles pour une indemnisation en nature a été achevé<sup>18</sup>.

15. Concernant la cartographie numérique des décisions de restitution et d'indemnisation, le Comité a été informé lors de sa réunion de juin 2014 que la numérisation pour la région de Vlora avait été menée à terme. Conformément au projet de loi, le relevé cartographique numérique de l'ensemble du territoire albanais est à finaliser dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur<sup>19</sup>.

**ii. Analyse de la législation actuelle en matière de propriété**

16. Comme l'a souligné la Cour européenne dans son arrêt pilote, l'analyse du cadre législatif existant constituait une autre étape initiale indispensable pour choisir la méthode d'indemnisation<sup>20</sup>.

17. A cette fin, le Plan d'action envisageait :

- la prolongation d'un an du mandat de l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires, en guise de période transitoire pour sa réforme en tant qu'organe important du nouveau mécanisme de restitution / indemnisation<sup>21</sup> ;
- la création d'un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions de réforme de l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires ;
- la création d'un groupe de travail interministériel chargé d'analyser la loi organique et les textes réglementaires ;
- l'analyse de la législation sur la propriété ;
- des consultations préliminaires avec les groupes d'intérêts sur les conclusions tirées de l'analyse de la législation<sup>22</sup>.

18. Ces mesures ont été mises en œuvre comme suit :

19. La loi prorogeant le mandat de l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires a été adoptée comme prévu en mai 2014<sup>23</sup>. En avril 2014, l'Agence a soumis un rapport,

---

<sup>15</sup> Mesure 5.3. du plan d'action.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Mesure 5.2.a du plan d'action.

<sup>18</sup> Voir DH-DD-(2015)523 du 20 mai 2015 (accès restreint), pp. 11-12.

<sup>19</sup> Article 34.2.

<sup>20</sup> Para. 110

<sup>21</sup> Mesure 5.1.b

<sup>22</sup> Mesure 5.4.b.

<sup>23</sup> Voir l'état actualisé de la mise en œuvre du Plan d'action soumis le 13/05/2014, [DH-DD\(2014\)677](#).

accompagné de propositions concrètes concernant sa réforme, au groupe de travail mis en place par le Premier ministre, conformément au Plan d'action<sup>24</sup>.

20. Le groupe de travail, coordonné par le ministère de la Justice, a analysé l'ensemble des lois et règlements en vigueur, concernant la restitution et l'indemnisation des biens, la légalisation, l'enregistrement des biens immobiliers, les biens immeubles détenus par l'Etat, ainsi que les textes juridiques relatifs à la méthodologie de la carte d'évaluation foncière<sup>25</sup>. L'analyse qui prévoyait des interventions concrètes au niveau de la législation a été menée en juillet 2014, avec un retard de deux mois justifié par la complexité du cadre juridique existant.

21. Deux consultations sous forme de tables rondes publiques ont été organisées en octobre 2014.

### **b) Mise en place d'un mécanisme d'indemnisation efficace**

22. Après achèvement de la phase préparatoire, le plan d'action prévoyait les étapes suivantes pour la mise en place du mécanisme d'indemnisation :

- a. Elaboration des amendements nécessaires après le processus de consultation ;
- b. Soumission des projets de loi pour consultation avec les groupes d'intérêts et les institutions publiques<sup>26</sup> ;
- c. Prise en compte des remarques et suggestions dans le projet final à soumettre pour approbation au Conseil des ministres en février 2015 ;
- d. Soumission des projets d'actes législatifs au Parlement en vue d'une session plénière en avril – juin 2015 ;
- e. Adoption de la loi sur le mécanisme d'indemnisation en juin 2015.

23. Le groupe de travail créé sous l'égide du ministère de la Justice a entamé ses travaux en décembre 2014. Assisté par des experts de la Banque mondiale et du Conseil de l'Europe, le groupe de travail a recherché des solutions qui, selon lui, pourront être couvertes sans mettre en péril le budget albanais et seront compatibles avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne.

24. Selon le plan d'action actualisé du 18 mai 2015, la loi devrait être adoptée par le Conseil des Ministres en septembre 2015 puis soumise au Parlement lors de la session plénière de septembre.

## **II. Evaluation du système d'indemnisation**

25. Le projet de loi a été présenté par les autorités au Service de l'exécution des arrêts de la Cour le 1<sup>er</sup> avril 2015. A la suite de consultations sur le projet entre les représentants du Service de l'exécution et les autorités à Tirana le 23 avril 2015, un projet révisé a été soumis au Service de l'exécution le 18 mai 2015.

26. L'analyse ci-dessous présente les principaux commentaires généraux susceptibles d'être formulés au sujet du projet de loi. Il convient de noter dès le départ qu'une analyse complète de tous les aspects du projet de loi est impossible au stade actuel, certains restant à préciser dans la législation secondaire qui n'a pas encore été adoptée. Par ailleurs, le projet n'est pas accompagné d'un mémorandum explicatif détaillant les raisons qui motivent les solutions retenues. Des informations complémentaires sont de ce fait nécessaires pour permettre une évaluation exhaustive de la compatibilité de l'ensemble du système avec les exigences fixées par la Cour européenne.

27. Le Service de l'exécution des arrêts de la Cour a analysé le système d'indemnisation en prenant en compte un ensemble de considérations jugées nécessaires par la Cour européenne, dans l'arrêt *Manushaqe Puto*, pour pouvoir résoudre d'une manière conforme aux exigences de la Convention européenne le problème des demandes de restitution et d'indemnisation en souffrance concernant des biens expropriés.

28. Ces considérations sont les suivantes<sup>27</sup> :

<sup>24</sup> Ordonnance No. 153 du Premier ministre, 17/04/2014 mettant en place un groupe de travail pour « réexaminer la législation en matière de propriété ».

<sup>25</sup> Voir l'état actualisé de la mise en œuvre du plan d'action soumis le 27/10/2014, [DH-DD\(2014\)1368](#).

<sup>26</sup> D'ici décembre 2014.

- éviter les changements fréquents de législation (a) ;
- disposer d'informations exactes et fiables et examiner en détail toutes les implications juridiques et financières (b) ;
- mettre en place des formes satisfaisantes d'indemnisation et éviter les procédures trop lourdes (c) ;
- assurer une transparence et une efficacité maximum dans le processus décisionnel (d) ;
- fixer des délais réalistes, statutaires et contraignants et fournir des ressources humaines et matérielles suffisantes (e) ;
- organiser de vastes débats publics (f) ;
- augmenter la part des coûts assumés par ceux qui obtiennent la légalisation de bâtiments construits illégalement sur un terrain appartenant à l'Etat ou à autrui, et par conséquent les droits de propriété sur la parcelle de terrain occupée (g) ;
- établir un système transparent et efficace d'enregistrement des biens (h).

29. Au chapitre III, des commentaires plus détaillés sont formulés sur les dispositions individuelles de la loi. Les points généraux (g) et (h), évoqués ci-dessus, sont discutés au chapitre III, parallèlement à l'analyse des dispositions spécifiques pertinentes.

#### **a) Eviter les changements fréquents de législation**

30. Comme indiqué par les autorités dans leur plan d'action révisé, le nouveau projet de loi vise à mettre un terme aux incertitudes et difficultés générées par les fréquentes modifications législatives adoptées dans le passé. Toutefois, pour certains aspects, le nouveau projet de loi s'appuie sur une législation secondaire venant le compléter. Ces textes réglementaires détermineront en particulier les formulaires types<sup>28</sup> ainsi que la documentation nécessaire<sup>29</sup> et certaines règles détaillées relatives aux sanctions applicables aux institutions étatiques refusant de coopérer et aux frais de procédure<sup>30</sup>. Une législation secondaire plus substantielle est prévue pour l'organisation et la structure de la nouvelle agence<sup>31</sup>, les règles et procédures pour l'indemnisation en nature<sup>32</sup> et les exigences d'éligibilité pour les demandes non traitées<sup>33</sup>. Il convient de souligner dans ce contexte l'importance de ne pas ébranler la sécurité juridique qui est au cœur des considérations de la Cour européenne. Il peut aussi être relevé que le projet de loi prévoit un délai de 30 jours à six mois pour l'adoption des textes réglementaires par les autorités pertinentes. Ces délais devront être expliqués et justifiés.

#### **b) Disposer d'informations exactes et fiables et examiner en détail toutes les implications juridiques et financières**

31. Le plan d'action témoigne d'une réelle tentative d'examen de toutes les implications financières, concernant à la fois la responsabilité financière de l'Etat envers les propriétaires expropriés et les coûts entraînés par la nouvelle formule d'indemnisation proposée. Il s'agit là d'une avancée importante comparativement aux plans d'action antérieurs et aux solutions adoptées précédemment. La disponibilité d'informations précises et fiables a été grandement améliorée depuis l'arrêt *Manushaqe Puto*. Il reste néanmoins difficile de déterminer avec certitude l'ampleur des demandes en cours, qu'il s'agisse des demandes non réglées ou de celles qui se chevauchent ou s'opposent. La possibilité de soumettre de nouvelles demandes aura également d'autres implications. Il serait fort utile que les autorités fournissent des informations plus détaillées sur la façon dont ces questions ouvertes peuvent avoir une incidence sur le coût global de l'opération d'indemnisation et les délais fixés, ainsi que sur l'évaluation des revenus du fonds immobilier tirés de la vente de biens et d'autres activités génératrices de revenus.

32. S'agissant des implications juridiques, on ne peut ignorer qu'une loi totalement nouvelle risque d'engendrer des litiges, en raison notamment de la nécessité de réexaminer toutes les demandes ou en cas de droits qui se chevauchent ou s'opposent. Le plan d'action actualisé ne contient pas d'évaluation de l'impact que la nouvelle charge de travail est susceptible d'avoir sur les tribunaux nationaux ni d'informations sur les éventuelles mesures de soutien envisagées.

<sup>27</sup> Voir arrêt *Manushaqe Puto*, cité ci-dessus, par. 110-118.

<sup>28</sup> Article 27.2.

<sup>29</sup> Article 16.3.

<sup>30</sup> Article 25.4 et 6.

<sup>31</sup> Articles 25.5 et 34.3.

<sup>32</sup> Article 14.4.

<sup>33</sup> Article 27.2.

33. Enfin, le projet de loi prévoit que pour les demandes non traitées, les demandeurs peuvent obtenir la restitution de leurs terres si elles sont libres. Le plan d'action actualisé n'explique en rien le choix d'une telle solution pour ces cas particuliers et comment un traitement potentiellement différencié sera évité.

**c) Mettre en place des formes satisfaisantes d'indemnisation et éviter les procédures de conformité trop lourdes**

34. La nouvelle formule d'indemnisation proposée doit être considérée comme interférant avec les biens possédés par les demandeurs et a donc des implications pour leurs droits au titre de l'article 1 du Protocole n° 1. Pour déterminer si les solutions proposées satisfont au principe de proportionnalité établi par la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne, une identification plus claire de la logique et des justifications des solutions retenues s'avère indispensable.

35. La raison pour laquelle la Cour européenne recommande d'éviter des procédures de conformité trop pesantes est facile à entrevoir ; elles prolongent inévitablement le processus décisionnel et retardent d'autant le moment où la procédure de restitution et d'indemnisation peut être considérée comme achevée. Or, certains aspects semblent rester quelque peu complexes, notamment les situations où une indemnisation en nature est prévue<sup>34</sup>. Porter devant les tribunaux des demandes qui se chevauchent peut par ailleurs rendre la procédure excessivement longue. Par ailleurs, les exigences de documentation pour l'évaluation financière des décisions d'indemnisation<sup>35</sup> doivent encore être établies dans la législation secondaire. La loi ne précise pas non plus les documents juridiques requis pour le versement de l'indemnité<sup>36</sup>. Il serait utile que les autorités fournissent un complément d'informations à ce sujet, garantissant que les exigences de documentation n'alourdiront pas inutilement la procédure.

**d) Assurer une transparence et une efficacité maximum dans le processus décisionnel**

36. La transparence de la solution retenue est limitée dans la mesure où bon nombre des modalités de mise en œuvre du processus de restitution et d'indemnisation reposent sur l'adoption de textes réglementaires, dont le contenu n'a pas encore été déterminé. L'efficacité du processus dépendra du fonctionnement dans la pratique de l'organe qui en aura la charge. Les autorités jugeant nécessaire de créer une nouvelle instance à cet effet, des explications sur ce qui justifie le choix de cette mesure assez lourde et longue à mettre en place seraient utiles. La question de la diffusion des informations pertinentes et des décisions tant aux demandeurs qu'au grand public joue également un rôle important dans ce processus. La méthode de diffusion n'a pas été expliquée de manière suffisamment détaillée<sup>37</sup>. Enfin, le système d'enregistrement des biens et une base de données unifiée de l'ensemble des décisions de restitution ou d'indemnisation contribuent à l'évidence à la transparence. Conformément aux dispositions du projet de loi, une base de données cartographique numérique de toutes les décisions définitives est à mettre en place dans un délai d'un an à compter de son entrée en vigueur<sup>38</sup>. Par ailleurs, la couverture de l'enregistrement des biens reste incomplète et des informations actualisées demeurent nécessaires concernant les progrès réalisés à cet égard, en conformité avec le plan d'action.

**e) Fixer des délais réalistes, statutaires et contraignants et fournir des ressources humaines et matérielles suffisantes**

37. Le projet de loi propose des délais juridiquement contraignants pour mener à terme les procédures concernées, ce qui est à considérer comme une mesure extrêmement positive. Les délais fixés par la législation précédente n'étaient pas respectés en raison de la charge de travail trop importante, du manque de fonds ou des prorogations accordées par les tribunaux. Le nouveau projet de loi interdit toute prolongation par les tribunaux ou une quelconque autorité administrative de la date limite pour demander une restitution ou une indemnisation<sup>39</sup>. Néanmoins, il convient de noter que la nécessité d'un délai réaliste, statutaire et contraignant est étroitement liée à la disponibilité de ressources humaines et matérielles suffisantes. Il n'est pour l'heure pas clairement établi quel sera l'effectif du nouvel organe proposé en remplacement de l'Agence. Par ailleurs, la disposition autorisant l'attribution d'un autre terrain en guise d'indemnisation, associée à la nécessité d'évaluer toutes les affaires ayant fait l'objet d'une décision et celle

<sup>34</sup> Voir, par exemple, l'article 21 sur le droit de préemption.

<sup>35</sup> Article 16.3.

<sup>36</sup> Voir article 11.5.

<sup>37</sup> Voir article 16.1 sur la publication d'un registre des décisions définitives et des informations sur la documentation manquante dans les dossiers concernés ; l'article 11.2 sur la publication d'une liste des entités bénéficiant du fonds d'indemnisation des propriétés au cours de la période concernée et l'article 18.2 sur la publication des décisions de l'Agence de gestion des biens.

<sup>38</sup> Article 34.2.

<sup>39</sup> Article 26.1.



de déterminer les demandes en instance ou celles susceptibles d'être reçues, font naître des doutes sur la possibilité de respecter les échéances établies dans le projet de loi, sauf à renforcer significativement les ressources humaines consacrées au processus de restitution et d'indemnisation. Par ailleurs, l'allocation de ressources adéquates devra s'étendre aux tribunaux amenés à traiter les appels, qui verront leur charge de travail augmenter. Si ce problème n'est pas pleinement pris en compte, cela pourrait se traduire par des retards et des plaintes fondées sur la durée des procédures concernant les demandes de restitution et d'indemnisation mais aussi d'autres affaires portées devant les tribunaux.

#### **f) Organiser de vastes débats publics**

38. En octobre 2014, le ministère de la Justice et l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires ont organisé deux cycles de consultations préliminaires avec des parties prenantes et des groupes d'intérêts<sup>40</sup> sur les résultats de l'analyse de la législation et sur les propositions d'amendements. Les consultations finales sur le projet de loi se dérouleront en juillet 2015 et seront suivies d'un débat au Parlement en septembre. Il convient de souligner que, conformément aux conclusions de la Cour européenne, de vastes consultations publiques semblent essentielles pour obtenir le soutien des citoyens et des demandeurs en faveur de l'approche adoptée et leur confiance quant à sa mise en œuvre dans les délais impartis.

### **III. Commentaires détaillés sur les dispositions du projet de loi**

#### **a) Objet et portée de la loi**

39. Comme stipulé dans les dispositions générales du projet de loi, il traduit la volonté du gouvernement de solutionner un problème de longue date et d'offrir une solution juste au problème des droits de propriété liés aux expropriations, nationalisations ou confiscations des terres<sup>41</sup>.

40. La loi s'applique à l'ensemble des demandes de restitution ou d'indemnisation actuellement à l'étude par l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires, ainsi qu'à celles soumises dans un délai spécifique<sup>42</sup>. Par ailleurs, elle s'étend à l'évaluation et l'exécution de toutes les décisions reconnaissant le droit à réparation rendues par des autorités administratives ou judiciaires, y compris la Cour européenne des droits de l'homme<sup>43</sup>.

41. Les expropriations pour lesquelles une indemnisation juste et équitable a été accordée, les biens donnés à l'Etat ainsi que ceux acquis en application de la réforme agraire de 1945 sont exclus du champ d'application de la loi<sup>44</sup>.

#### **Evaluation :**

*Le Comité a déjà salué la volonté politique des autorités, exprimée en même temps que l'annonce du plan d'action en 2014, de mener à terme le processus de restitution/indemnisation pour les biens expropriés. L'étape suivante, extrêmement positive, a été la formalisation de cet engagement politique dans le projet de loi visant à mettre en place un mécanisme efficace d'indemnisation.*

*La loi est applicable à toutes les demandes en instance, ainsi qu'à celles soumises dans un délai spécifique, fixé à six mois par l'article 26. Le processus de restitution et d'indemnisation est en cours depuis plus de vingt ans : depuis 1993 les propriétaires expropriés peuvent déposer des demandes de restitution ou d'indemnisation pour les terres dont ils ont été dépossédés durant le régime communiste. Les délais impartis ont été prolongés à plusieurs reprises et la dernière date butoir remonte à 2008. Par conséquent, il semble important que les autorités expliquent les motifs qui les ont conduits à rouvrir une nouvelle fois la possibilité de demander restitution ou indemnisation.*

*La loi s'applique de manière égale à toutes les décisions administratives et judiciaires prises mais non*

<sup>40</sup> Par ex. les représentants d'associations d'expropriés et de la société civile, d'experts, d'organisations internationales, d'institutions étatiques.

<sup>41</sup> Article 1.

<sup>42</sup> Article 3.

<sup>43</sup> Article 3.

<sup>44</sup> Article 4.

encore exécutées. Il convient de noter que la plupart des décisions déjà rendues concernent la reconnaissance du droit à réparation, sans que le montant correspondant ait été calculé<sup>45</sup>. Certaines des décisions ont accordé une restitution partielle, le reste devant faire l'objet d'une indemnisation ultérieure. Il est compréhensible que le projet de loi soit applicable dans ces cas-là, pour la restitution de terres ou, si la restitution est impossible, pour le calcul du montant de l'indemnité. Cependant, il serait utile que les autorités confirment que les décisions précisant déjà le montant de l'indemnisation à accorder (ainsi que celles de la Cour européenne) seront simplement exécutées au titre de la nouvelle loi et ne feront pas l'objet d'une réévaluation, comme l'article 3.2 peut le suggérer. A défaut, il persisterait un risque de violation du principe de sécurité juridique.

## b) Moyens d'indemnisation

42. Le nouveau système d'indemnisation, que le projet de loi va introduire, semble prévoir en premier lieu une indemnisation financière<sup>46</sup>. Des parties substantielles de la loi traitent ainsi de la méthode de calcul du montant de l'indemnité ou de l'indemnité résiduelle<sup>47</sup>. Ce principe est renforcé par le fait que tout terrain encore libre après restitution d'une de ses parcelles à un ancien propriétaire est transféré à un fonds d'indemnisation en nature utilisé pour dédommager d'autres propriétaires<sup>48</sup>.

43. Dans le même temps, il semble cependant atténué par la disposition relative à la méthodologie d'évaluation<sup>49</sup> qui indique que l'évaluation financière donne lieu à :

a. une indemnisation en nature si possible par le bien dont le droit de propriété a été reconnue<sup>50</sup>

b. une indemnisation financière

c. une indemnisation en nature par un autre bien relevant du fonds d'indemnisation en nature [...]<sup>51</sup>.

44. Un autre chapitre consacré à l'examen des demandes non traitées énonce que la restitution est envisageable et constitue la solution privilégiée pour les demandes n'ayant pas fait à ce jour l'objet d'une décision d'indemnisation ou de restitution<sup>52</sup>.

45. Il n'est pas clair si les ventes aux enchères prévues pour augmenter les ressources financières du fonds d'indemnisation, et auxquelles peuvent participer tous les propriétaires ayant obtenu une décision d'indemnisation dont le montant a été évalué par l'Agence pertinente, sont également conçues comme moyens d'indemnisation<sup>53</sup>.

### Evaluation :

*Dans l'arrêt Manushaqe Puto, la Cour européenne a pris note du poids considérable que l'indemnisation financière représente pour le budget de l'Etat (par. 113). Elle a également cité ses conclusions dans l'affaire Atanasiu, rappelant que « la décision d'adopter des lois portant privation de propriété ou prévoyant une indemnisation par des fonds publics pour des biens expropriés implique d'ordinaire l'examen de questions politiques, économiques et sociales (...) [et] le législateur dispose d'une grande marge d'appréciation pour mener une politique économique et sociale ».*

*Au vu de la manière dont le projet de loi est structuré et en l'absence d'exposé des motifs, il est difficile d'évaluer avec certitude l'intention du législateur s'agissant de la hiérarchie des moyens d'indemnisation et les raisons sous-tendant son choix. Compte tenu du risque de discrimination entre les propriétaires expropriés auxquels le terrain est restitué et ceux qui perçoivent une indemnité financière, il est crucial pour une pleine évaluation de la compatibilité du nouveau système d'indemnisation avec les normes établies par la Cour européenne, que les autorités fournissent au Comité des explications complémentaires sur les points soulevés ci-dessus, ainsi que le raisonnement détaillé sous-tendant les principaux choix effectués lors de la rédaction de la loi.*

<sup>45</sup> Voir les données statistiques fournies par le gouvernement albanais, figurant à l'annexe de l'arrêt *Manushaqe Puto* cité précédemment.

<sup>46</sup> *Mutatis mutandis* Article 6.

<sup>47</sup> Certains bénéficiaires de décisions ont déjà obtenu des restitutions partielles

<sup>48</sup> Article 6.5.

<sup>49</sup> Article 7.

<sup>50</sup> i.e. restitution.

<sup>51</sup> Article 7.a-c.

<sup>52</sup> Article 19.

<sup>53</sup> Article 13.

### c) Indemnisation financière et méthodes de calcul

46. Les dispositions du projet de loi établissant la formule d'indemnisation précisent que le calcul du montant de l'indemnité est basé sur la carte d'évaluation foncière au moment de l'entrée en vigueur de la loi, en prenant comme référence la valeur cadastrale en fonction de la nature de la propriété la plus proche du bien à indemniser<sup>54</sup>. Si plusieurs zones cadastrales sont situées à une même distance du bien à indemniser et affichent des valeurs différentes, la zone de référence sera celle dont la valeur est la plus élevée<sup>55</sup>.

47. La valeur d'un bien constitué d'un terrain et d'une construction correspond au total de la valeur du bâtiment et de celle du terrain sur lequel il est édifié. Le calcul repose sur :

- a. pour le terrain, la carte d'évaluation foncière ;
- b. pour les bâtiments, la décision du Conseil des Ministres relative à la méthodologie d'évaluation des biens immobiliers de la République d'Albanie<sup>56</sup>.

48. Si une partie du terrain a déjà été restituée au propriétaire sur la base d'une décision antérieure, la valeur du terrain restitué, basée sur la carte d'évaluation foncière, sera déduite du montant des indemnités.

49. De même, la valeur des parts sociales, obligations, indemnité pécuniaire ou toute autre indemnisation que le sujet ou ses héritiers ont déjà obtenues par suite d'une décision d'indemnisation sera déduite du montant de l'indemnité<sup>57</sup>.

#### Evaluation :

*Les dispositions établissant le calcul du montant d'indemnisation doivent prévoir une solution équitable, transparente, juste et en même temps économiquement réaliste, garantissant au final le versement de l'indemnité et ne restant pas lettre morte. Dans le projet de loi, elles occupent en effet une place prépondérante.*

*Le projet de loi prévoit une indemnisation à hauteur de 100% des terrains expropriés, sur la base de la valeur actuelle du marché, calculée cependant en fonction de leur catégorie cadastrale au moment de l'expropriation. Cette solution s'écarte de la pratique actuelle des tribunaux nationaux et des méthodes de calcul du préjudice matériel appliquées par la Cour européenne dans ses arrêts (entre autres Vroni<sup>58</sup> ou Bushati<sup>59</sup>).*

*Il convient de justifier cette nouvelle méthode de calcul, eu égard en particulier au fait que l'indemnité, même calculée sur la base de la valeur actuelle du marché, peut être diminuée pour les parcelles qui ont changé de catégorie depuis la date de l'expropriation (par exemple un terrain agricole devenu terrain urbain).*

*Pour calculer la valeur d'un immeuble situé sur la parcelle de terrain à restituer, la référence exacte de la décision pertinente du Conseil des Ministres est indispensable, car il n'apparaît pas clairement si cette décision existe déjà ou si elle est à venir.*

### d) Indemnisation en nature et procédure pertinente

50. Le projet de loi prévoit deux formes d'indemnisation en nature : par le bien dont le droit de propriété a été reconnu et par un autre bien<sup>60</sup>, relevant du fonds d'indemnisation en nature<sup>61</sup>.

51. Le bien peut être restitué dès lors qu'il est libre et ne sert pas l'intérêt public ou n'est pas occupé en vertu d'actes juridiques dont la liste est fournie en annexe du projet de loi<sup>62</sup>. Il est possible de restituer jusqu'à 100 ha de terres agricoles<sup>63</sup>.

<sup>54</sup> Article 6.1 et 6.7.

<sup>55</sup> Article 6.6.

<sup>56</sup> Article 8.3-4.

<sup>57</sup> Article 6.10.

<sup>58</sup> *Vroni et autres c. Albanie et Italie*, nos. 35720/04 et 42832/06, 29 septembre 2009.

<sup>59</sup> *Bushati et autres c. Albanie*, no. 6397/04, 8 décembre 2009.

<sup>60</sup> Article 7.a.

<sup>61</sup> Article 7.c.

<sup>62</sup> *Mutatis mutandis* article 24.

<sup>63</sup> Article 20.1.

52. Il semble que l'option de la restitution (« indemnisation en nature par le bien dont le droit de propriété a été reconnu ») soit prioritaire dans le traitement des affaires pour lesquelles aucune décision d'indemnisation ou de restitution n'a pour l'instant été rendue<sup>64</sup>.

53. Par ailleurs, s'agissant des demandes non traitées, les anciens propriétaires peuvent bénéficier d'une indemnisation en nature sous la forme d'un terrain situé dans des régions touristiques<sup>65</sup> ou d'un autre bien dont l'Etat est propriétaire ou assure la gestion<sup>66</sup>.

Evaluation :

*Il convient une nouvelle fois de rappeler que les autorités ont toute liberté de choisir la manière dont elles entendent exécuter un arrêt de la Cour européenne. Dans les affaires de reconnaissance du droit à réparation ou restitution de biens expropriés sous l'ex-régime communiste, la marge d'appréciation laissée à l'Etat est particulièrement vaste.*

*On peut comprendre qu'en situation de ressources financières restreintes, l'Etat envisage d'opter pour une indemnisation en nature des anciens propriétaires. Toutefois, il n'est pas clair pourquoi il existe une différence de traitement entre les demandes non examinées et celles dans lesquelles une décision a déjà été rendue (voir également §33 ci-dessus). Le projet de loi semble accorder la priorité à la restitution dans ce dernier cas de figure. Comme indiqué dans le commentaire sous le point b) ci-dessus, il est important que les autorités expliquent pourquoi elles ont opté pour une telle différence de traitement et comment il est possible de prévenir ou de justifier toute discrimination éventuelle entre les propriétaires expropriés dont les terres sont restituées et ceux qui perçoivent une indemnité financière.*

**e) Situations spécifiques**

54. Des dispositions spécifiques sont prévues par les articles 17, 22 et 23 du projet de loi et régissent les situations dans lesquelles le terrain dont le droit à réparation a été reconnu n'est pas libre.

**i. Droits de propriété concurrents**

55. En cas de droits concurrents à réparation pour une parcelle de terrain donnée, l'exécution de la décision d'indemnisation correspondante est assurée pour les zones qui ne se chevauchent pas. Concernant la zone de chevauchement, l'organe responsable (l'Agence) dépose une valeur correspondante sur un compte bancaire séparé, dans l'attente d'un règlement du conflit d'intérêts. Les parties peuvent résoudre le différend et trouver un accord ou s'en remettre à la voie judiciaire<sup>67</sup>.

**ii. Terrain occupé par des bâtiments illégaux**

56. Les constructions illégales érigées sur un terrain dont le bâtisseur n'est pas propriétaire et sans permis d'urbanisme sont un problème très répandu en Albanie et sont susceptibles d'entraver le processus de restitution d'un terrain. Selon les estimations, entre 1991, date d'instauration du système démocratique en Albanie et 2014, 400 000 bâtiments ont été construits illégalement<sup>68</sup>.

57. Aux termes de la loi, les parties peuvent obtenir réparation pour les terrains situés dans des « zones informelles » sur lesquels des constructions illégales ont été implantées<sup>69</sup>. Si le terrain est situé dans une « zone formelle », l'ancien propriétaire peut renoncer à son droit de priorité sur une indemnisation en nature au profit d'une autre forme d'indemnisation<sup>70</sup>.

<sup>64</sup> Voir article 19.

<sup>65</sup> Article 20.5.

<sup>66</sup> Article 20.6.

<sup>67</sup> Article 17

<sup>68</sup> Silvana Dode, *The Crucial Issues about the Legalization Legislation on Illegal Constructions in Albania. What Can We Learn from the Balcanic Experience?* Mediterranean Journal of Social Sciences, MCSER Publishing, Rome-Italie Vol.5 No.22

<sup>69</sup> Article 23.

<sup>70</sup> Article 23.2.

### iii. Terrain occupé par des bâtiments publics

58. Si un bâtiment appartenant ou administré par l'Etat est construit sur un terrain ouvrant droit à réparation, l'ancien propriétaire dispose d'un droit de préemption lorsque le bien public est privatisé. Il peut renoncer à ce droit contre indemnisation<sup>71</sup>.

#### Evaluation :

*S'agissant des droits de propriété concurrents, il est positif que le projet de loi permette la mise en œuvre des décisions de réparation pour toute parcelle ne donnant pas lieu à chevauchement, ainsi que le versement sur un compte bancaire séparé du montant de l'indemnisation pour laquelle des droits sont en conflit, dans l'attente d'un règlement du différend. Cependant, il serait utile que les autorités précisent comment elles envisagent, lorsqu'elles optent pour cette solution, de prévenir notamment les risques potentiels de :*

*- surcharge de travail des tribunaux, compte tenu notamment du problème de durée excessive des procédures en Albanie (voir les affaires Luli et Marini) ;*

*- incapacité de résoudre légalement des affaires dans lesquelles deux parties se sont vues octroyer en toute bonne foi des droits concernant une même parcelle de terrain, en raison d'une faute ou erreur commise par les autorités publiques ;*

*- création de difficultés supplémentaires, pour peu que la documentation nécessaire soit entre les mains de l'Agence et non entre celles des parties concernées.*

*Il serait également utile de fournir des informations sur l'ampleur du problème de droits concurrents.*

*S'agissant des dispositions relatives aux terres occupées par des bâtiments illégaux, les définitions de ce que l'on entend par « zones formelles » et « zones informelles » font défaut. Il convient par ailleurs de rappeler que, dans l'arrêt Manushaqe Puto, la Cour européenne a indiqué que les personnes dont les constructions illégales sont régularisées devraient assumer une part plus importante des coûts engendrés par le processus de légalisation et contribuer ainsi à l'indemnisation équitable devant être octroyée aux propriétaires fonciers expropriés. Un raisonnement spécifique est indispensable pour déterminer si une telle solution a été envisagée.*

## f) Procédure

### i. Organes responsables

59. L'Agence de gestion des biens, nouvelle entité publique issue de la transformation de l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires (PMA), est responsable de la mise en œuvre de la loi<sup>72</sup>. La nouvelle agence est chargée de l'examen de toutes les demandes de restitution et d'indemnisation déposées avant l'entrée en vigueur de cette loi et pour lesquelles aucune décision n'a pour l'heure été rendue, ainsi que de l'évaluation financière des décisions reconnaissant un droit à réparation sans toutefois fixer elles-mêmes le montant de l'indemnisation.

60. A cette fin, elle examine l'intégralité de la documentation fournie par l'entité expropriée et en confirme l'exactitude et le respect des critères prévus au titre des règlements en vigueur ; puis elle rend une décision reconnaissant le droit à restitution ou à indemnisation ou déboutant le demandeur de sa demande.

61. L'Agence est par ailleurs chargée de vérifier et de calculer les obligations financières de l'Etat à l'égard des entités expropriées ou de tierces parties et de déposer les actes pour procéder à l'inscription dans les registres des biens immobiliers<sup>73</sup>.

62. L'Agence coordonne ses activités avec diverses institutions étatiques<sup>74</sup>. Chaque institution concernée ou responsable de la procédure de reconnaissance, restitution et indemnisation des biens est tenue de coopérer et de fournir les informations ou documents sollicités par l'Agence, ainsi que de communiquer les raisons d'un éventuel non-respect d'une mesure requise ou recommandation.

<sup>71</sup> Article 21.

<sup>72</sup> Article 25.

<sup>73</sup> Article 25.1.c-d).

<sup>74</sup> Le Bureau d'enregistrement de la propriété immobilière, l'Agence pour la régularisation, l'urbanisation et l'intégration des constructions illégales, la Direction de la gestion des biens publics, le Bureau de l'avocat du peuple, l'Agence albanaise de données géospatiales (ASIG) et tout autre organe étatique dont l'activité relève de ce processus ou dont il est responsable.

63. L'Agence entreprend également les procédures nécessaires à l'identification et à l'inventaire des biens immobiliers publics susceptibles d'être éligibles au Fonds d'indemnisation<sup>75</sup>. Elle collabore avec les institutions chargées de gérer des biens publics ou appartenant à l'Etat<sup>76</sup>.

64. L'organisation et le fonctionnement de l'Agence, les procédures de collecte, de traitement et de gestion des actes des entités expropriées, ainsi que les procédures et échéances en matière de coopération et de communication avec les institutions étatiques, ou encore les sanctions pour défaut de coopération font l'objet d'une décision du Conseil des Ministres<sup>77</sup>.

65. La structure de l'Agence doit être adoptée par le Conseil des Ministres dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi. En attendant cette adoption, l'Agence continuera d'opérer selon les modalités de la structure existante<sup>78</sup>.

**Evaluation :**

*Le projet de loi introduit une nouvelle instance chargée de l'évaluation des demandes d'indemnisation et de l'octroi d'une indemnisation ou de la restitution. Il serait utile de connaître les motivations ayant conduit les autorités à remplacer l'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires (ARCP), précédemment en place. Il conviendrait en particulier d'indiquer quels seront les coûts engendrés par ce changement, ainsi que le budget et la dotation en personnel et en ressources de l'Agence.*

*D'un point de vue positif, il semblerait que l'Etat s'efforce d'assurer une certaine cohérence entre les diverses instances responsables des questions liées aux droits de propriété. Des dates butoirs ainsi que des sanctions sont introduites pour les entités qui ne coopéreraient pas en temps voulu et efficacement avec la nouvelle Agence.*

*La structure et les modalités de fonctionnement de l'Agence doivent être définies aux termes d'une législation secondaire. Des explications s'avèrent nécessaires afin de fournir un aperçu plus détaillé des solutions envisagées et de permettre leur évaluation par le Comité.*

**ii. Examen des demandes**

66. La nouvelle Agence établie par le projet de loi est chargée d'examiner toutes les demandes en instance devant l'ancienne Agence (ARCP), ainsi que celles déposées dans les six mois après l'entrée en vigueur du projet de loi<sup>79</sup>. L'échéance des six mois ne peut être prolongée ou redéfinie par une instance judiciaire ou administrative.

67. Les demandes reposant exclusivement sur des « preuves de faits juridiques », aux termes de l'article 388 du Code de procédure civile, sont rejetées<sup>80</sup>.

68. Le processus d'examen des demandes soumises avant l'entrée en vigueur du projet de loi et non encore traitées devra être mené à terme dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la loi<sup>81</sup>.

**Evaluation :**

*Le projet de loi prévoit l'ouverture d'un nouveau délai pour la soumission de nouvelles demandes à l'Agence. Des explications complémentaires sont nécessaires à cet égard (voir point III. a) ci-dessus).*

*Le critère d'irrecevabilité fondé sur la notion de « preuves de faits juridiques » n'est pas suffisamment clair dans sa formulation actuelle.*

*Il convient également de fournir des informations sur les modalités de calcul de l'échéance fixée pour examiner les dossiers et sur les ressources allouées afin d'achever la procédure dans les délais impartis.*

<sup>75</sup> Article 25.3.

<sup>76</sup> Article 25.4.

<sup>77</sup> Articles 25.4, 25.5 et 34.3.

<sup>78</sup> Article 30.2.

<sup>79</sup> Article 26.1.

<sup>80</sup> Article 26.3.

<sup>81</sup> Article 32.

### **iii. Evaluation des demandes pour lesquelles une décision a déjà été rendue<sup>82</sup>**

69. Dans un délai de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, l'Agence publiera un registre de l'ensemble des décisions définitives ouvrant droit à réparation pour les entités expropriées. Le registre doit également contenir des informations sur les documents faisant défaut dans le dossier relatif à la décision. Les personnes intéressées disposent d'un délai de six mois pour produire les documents nécessaires à partir de la date de publication du registre. Une liste générale de l'ensemble des documents requis pour l'évaluation pécuniaire des décisions d'indemnisation est adoptée et publiée par le Directeur général de l'Agence<sup>83</sup>.

70. En cas de défaut de soumission des documents nécessaires, l'Agence procédera à une évaluation en se fondant sur le prix minimum défini par la carte d'évaluation foncière pour cette unité administrative (municipalité/commune) et cette catégorie de biens<sup>84</sup>.

71. Le montant des indemnités au titre de toutes les décisions définitives reconnaissant le droit à réparation est calculé par l'Agence dans un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Si l'Agence ne satisfait pas à cette obligation dans les temps impartis, les entités peuvent saisir le Tribunal administratif de Tirana pour obtenir une évaluation financière<sup>85</sup>.

72. Les décisions rendues précédemment sont traitées en priorité et l'Agence procède aux évaluations en respectant l'ordre chronologique des décisions définitives, de la plus ancienne à la plus récente<sup>86</sup>.

#### **Evaluation :**

*Comme l'a souligné la Cour européenne dans l'arrêt Manushaqe Puto, toute procédure visant à évaluer les demandes actuellement en instance ne devrait pas faire peser une charge excessive sur les demandeurs. Afin de pouvoir évaluer si tel est bien le cas, de plus amples détails sont nécessaires sur les règlements énumérant les documents nécessaires. Par ailleurs, des explications sont nécessaires sur les modalités de calcul du délai de six mois pour la publication de la liste des décisions, l'estimation de la charge de travail induite et les ressources allouées à cet effet.*

### **iv. Décision**

73. L'Agence pour la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires clôt l'exercice de ses fonctions par une décision écrite et motivée du directeur général de l'Agence, conforme aux exigences prévues par le Code des procédures administratives de la République d'Albanie pour les actes administratifs<sup>87</sup>.

74. Toute décision de justice modifiant la décision de l'Agence pour ce qui est de la restitution ou de l'indemnisation, ou de la valeur de l'indemnisation est notifiée à l'Agence et versée au dossier de la décision que conserve l'Agence<sup>88</sup>.

75. L'Agence publie ses décisions par des « moyens appropriés »<sup>89</sup>.

#### **Evaluation**

*Il est bon qu'un organe unique soit chargé de rendre les décisions de restitution des biens ou d'indemnisation des propriétaires. On peut également se féliciter de la tenue d'un dossier des décisions de justice, qui est cruciale. La publication des décisions de l'Agence « par des moyens appropriés » ne crée toutefois pas suffisamment de transparence et le projet de loi devrait être plus spécifique sur ce point, y compris s'agissant des liens de cette publication avec l'inscription dans le registre existant de l'Agence. Un registre central réunissant toutes les décisions pourrait prévenir des confusions.*

<sup>82</sup> Des décisions antérieures ont pu être rendues en vertu de la loi de 2004 « sur la restitution des biens et l'indemnisation de leurs propriétaires » ou de celle de 1993 « sur l'indemnisation financière ou matérielle des anciens propriétaires de terres agricoles, prairies, pâturages, parcelles forestières et forêts »

<sup>83</sup> Article 16.1-3.

<sup>84</sup> Article 16.4.

<sup>85</sup> Article 15.1-2.

<sup>86</sup> Article 15.3.

<sup>87</sup> Article 25.1.

<sup>88</sup> Article 29.4.

<sup>89</sup> Article 18.2.

#### **v. Droit de recours**

76. La décision devient exécutoire si elle n'a pas été contestée dans le délai prescrit par la loi.

77. Toute partie intéressée peut contester l'évaluation faite par l'Agence de la valeur du bien devant la Cour administrative d'appel dans un délai de 30 jours à compter de la publication ; seul peut être contesté le montant de la réparation<sup>90</sup>.

#### Evaluation

*La possibilité de contester une décision de l'Agence est une bonne chose, et avait été demandée par la Cour européenne. Cela dit, le recours ne semble possible que contre l'évaluation du montant de la réparation. Il serait utile que les autorités expliquent si la détermination du droit à indemnisation et la procédure peuvent aussi donner lieu à un recours.*

*De plus, il serait nécessaire d'expliquer de quelles ressources disposeront les tribunaux à cet effet et quels moyens permettront d'éviter que les contestations ne se prolongent exagérément.*

#### **vi. Frais**

78. Les frais de procédure en restitution de biens et indemnisation des propriétaires sont fixés par arrêté conjoint du ministre de la Justice et du ministre des Finances<sup>91</sup>. Le projet de loi ne précise pas s'ils sont perçus au début de la procédure ou plus tard.

79. Le montant de la réparation est exonéré d'impôt, taxes, frais ou déductions<sup>92</sup>.

#### Evaluation

*Dans sa jurisprudence, la Cour européenne demande que les indemnisations ne soient pas soumises à l'impôt ou autres déductions. Il serait toutefois bon de confirmer que les frais de procédure n'annuleront pas l'effet de cette exemption et que l'exécution d'une décision définitive ne fera pas l'objet de frais.*

#### **vii. Application des décisions**

80. La décision d'indemnisation devient exécutoire dès qu'elle est définitive<sup>93</sup>.

81. L'Agence ou toute partie intéressée communique la décision définitive au Bureau d'enregistrement des biens immobiliers pour enregistrement<sup>94</sup>.

82. Dans les limites des fonds disponibles, l'Agence alloue le montant de l'indemnisation aux « entités définies » par virement sur le compte de dépôt ouvert à cet effet auprès d'une banque<sup>95</sup>. La décision d'indemnisation est réputée exécutée lorsque le montant a été versé en totalité dans le compte. La banque remet ce montant au bénéficiaire une fois qu'elle est en possession de tous les documents juridiques nécessaires. Les documents nécessaires et les procédures de vérification sont fixés par décision du directeur général de l'Agence<sup>96</sup>.

83. L'Agence publie pour chaque période la liste des entités dédommagées sur le fonds d'indemnisation des propriétaires de biens<sup>97</sup>.

84. Tous les paiements ordonnés par décision reconnaissant le droit à indemnisation devront avoir été effectués dans les 10 ans qui suivront l'entrée en vigueur de la loi<sup>98</sup>.

<sup>90</sup> Article 28.

<sup>91</sup> Article 27.5.

<sup>92</sup> Article 16.7.

<sup>93</sup> C'est-à-dire à l'expiration du délai de recours de 30 jours, ou si les parties intéressées ont déclaré ne pas contester la décision, ou alors, en cas de recours, une fois que toutes les juridictions se sont prononcées, y compris la Haute cour.

<sup>94</sup> Article 29.1.

<sup>95</sup> Article 11.4.

<sup>96</sup> Article 11.5.

<sup>97</sup> Article 11.2.

<sup>98</sup> Article 16.6.



85. En ce qui concerne les décisions définitives fixant le montant de l'indemnisation et non encore exécutées, l'indemnisation des personnes expropriées est indexée sur le taux officiel d'inflation et le taux d'intérêt bancaire pendant la période comprise entre la reconnaissance de leur droit à indemnisation et la réception de ce dernier<sup>99</sup>.

#### Evaluation

*La procédure de paiement des indemnisations sera inévitablement une question délicate, en raison du nombre de propriétaires expropriés et du retard pris dans l'examen de leurs requêtes ou dans l'exécution des décisions définitives déjà rendues. Il serait donc nécessaire d'obtenir des informations détaillées sur les points suivants :*

- *ce que sont ces « entités définies » et comment elles seront sélectionnées pour le paiement ;*
- *si le paiement est effectué en une ou plusieurs fois (comme pourrait le suggérer la formulation de l'article 11.4 « dans les limites des fonds disponibles ») ;*
- *si les procédures nécessaires de validation du paiement ne sont pas complexes ;*
- *comment les listes de bénéficiaires sont publiées, et si cela ne va pas porter atteinte à des droits privés ;*
- *pourquoi il est nécessaire d'ouvrir un compte en banque distinct pour chaque bénéficiaire, et si cette procédure ne va pas alourdir excessivement les frais ou le travail de l'Agence.*

*La fixation d'une date-butoir juridiquement impérative pour l'ensemble du processus est bienvenue. Mais compte tenu de son éloignement, des explications complémentaires sont nécessaires sur la manière dont ce délai a été fixé et sur les mesures prises pour le respecter.*

*L'enregistrement obligatoire de toutes les décisions définitives devrait contribuer à la mise en place d'un système efficace et transparent d'enregistrement des biens, comme le demandait la Cour européenne. Il serait utile de définir plus précisément les « parties intéressées » habilitées à demander l'enregistrement d'une décision.*

*L'intérêt à verser en cas de retard de paiement de l'indemnisation attribuée dans une décision antérieure peut être saluée.*

#### **viii. Fonds d'indemnisation**

86. Pour réunir les fonds nécessaires à l'exécution des décisions d'indemnisation, le législateur prévoit de créer un fonds (d'indemnisation des biens)<sup>100</sup> comprenant un fonds financier et un fonds foncier. Le fonds foncier est composé de biens immobiliers de l'Etat alloués au fonds par décision du Conseil des Ministres et de biens d'anciens propriétaires qui ont été indemnisés financièrement<sup>101</sup>.

87. Le fonds d'indemnisation est abondé par :

- a. les recettes du budget de l'Etat ;
- b. les produits de la vente aux enchères de biens domaniaux du fonds foncier ;
- c. des dons et autres sources<sup>102</sup>.

88. Le fonds est administré par l'Agence, selon les règles applicables au budget de l'Etat<sup>103</sup>.

89. Le budget de l'Etat prévoit chaque année un montant minimum de 5 milliards ALL à affecter au fonds financier aux fins d'indemnisation des propriétaires expropriés<sup>104</sup>.

90. Pour augmenter les ressources du fonds financier, l'Agence organise des ventes aux enchères de biens du fonds foncier. Le produit de la vente est versé au fonds d'indemnisation. Tous les anciens propriétaires titulaires d'une décision définitive avec un montant d'indemnisation fixé peuvent participer à ces ventes aux enchères<sup>105</sup>. Si un bien n'est pas vendu au bout de deux enchères de ce type, une vente aux enchères publique est organisée<sup>106</sup>. En aucun cas, l'Agence ne vend le bien à un prix inférieur à celui qui figure sur la carte d'évaluation foncière<sup>107</sup>. Si le bien n'est pas non plus vendu dans cette seconde enchère

<sup>99</sup> Article 6.11.

<sup>100</sup> Article 9.

<sup>101</sup> Article 12.1

<sup>102</sup> Article 10.3.

<sup>103</sup> Article 10.1.

<sup>104</sup> Article 11.1.

<sup>105</sup> Article 13.1

<sup>106</sup> Article 13.3

<sup>107</sup> Article 13.3

publique, il est versé au fonds foncier<sup>108</sup> et est utilisé pour dédommager en nature une entité titulaire d'une décision définitive d'indemnisation. A cet effet, le bien foncier est offert publiquement pendant une période de 45 jours, et attribué au bénéficiaire qui en fait la demande<sup>109</sup>.

#### Evaluation

*La mise en œuvre du projet de loi et la finalisation du processus d'indemnisation ou restitution dépendront des fonds disponibles. Il est donc essentiel que les autorités fournissent des informations précises sur la manière dont les estimations financières et budgétaires ont été faites. Il serait en particulier utile de savoir comment la limite de 5 milliards ALL a été fixée, et comment ce crédit budgétaire sera garanti, en particulier sachant que le processus devrait prendre dix ans.*

*De plus, il serait souhaitable de préciser si le fonds d'indemnisation résulte de la transformation du fonds actuel.*

*Afin d'augmenter les ressources du fonds financier, le projet de loi envisage des ventes aux enchères de biens figurant dans le fonds foncier. Pour une meilleure compréhension de la mesure proposée, quelques clarifications sur le fonctionnement de ces enchères seraient utiles. En particulier, il serait utile de préciser si l'accès aux deux premières enchères est réservé aux anciens propriétaires et si les enchères sont également conçues comme moyens d'indemnisation (voir § 45 ci-dessus).*

---

<sup>108</sup> Article 14.1

<sup>109</sup> Article 14.2.

## Annexe I – Vue d'ensemble du processus d'exécution

### a) De 2007 à l'arrêt pilote

1. Les autorités ont présenté plusieurs plans d'action<sup>110</sup> depuis le prononcé de l'arrêt pilote de 2007 dans les affaires du groupe *Driza*. Dans l'évaluation qu'il en a faite en 2010, le Comité s'est félicité des modifications envisagées de la loi, et de l'introduction d'un système d'huissiers privés. Il a toutefois constaté l'absence de mesures indispensables à la mise en œuvre pratique des solutions proposées<sup>111</sup>. En 2011, il a exhorté les autorités à simplifier et à rendre plus transparente la procédure de calcul du coût total du processus d'indemnisation, et à lui fournir le calendrier provisoire des actions envisagées. Il a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'introduire un recours effectif en droit national.

2. D'autres plans<sup>112</sup> ont été présentés, mais sans progrès pratique ; le Comité des Ministres a insisté en juin 2012 pour que les autorités albanaises avancent rapidement sur la plan concret. Il a précisé les mesures qu'il considérerait comme essentielles pour sortir de l'impasse, à savoir :

- établir la liste des décisions définitives,
- finaliser la carte d'évaluation foncière,
- puis, sur la base de ces éléments, calculer le coût de l'exécution des décisions, de façon à pouvoir définir les ressources nécessaires, arrêter le mécanisme d'exécution définitif et, de la propre initiative des autorités, exécuter les décisions en question.<sup>113</sup>.

### b) Arrêt pilote

3. Le 31 juillet 2012, au vu de l'ineffectivité persistante du mécanisme d'indemnisation en place et de l'absence de progrès, ainsi que de la nécessité de dédommager rapidement et convenablement les requérants au niveau national, la Cour a estimé nécessaire de recourir à la procédure de l'**arrêt pilote** dans l'affaire *Manushaqe Puto et autres*<sup>114</sup>, et de fixer une date butoir aux autorités albanaises pour la mise en place d'un mécanisme efficace d'indemnisation. Elle a précisé les mesures qu'elle jugeait propres à remédier au problème systémique constaté. Sur la base des conclusions du Comité des Ministres, elle a indiqué que les autorités devaient :

- éviter des changements fréquents de législation en la matière et étudier soigneusement toutes les implications juridiques et financières avant d'introduire d'autres modifications<sup>115</sup> ;
- compiler une base de donnée globale sur l'ensemble des décisions administratives reconnaissant des droits de propriété et octroyant des indemnisations, selon le besoin, (...) et apprécier sur cette base le coût global de l'indemnisation<sup>116</sup> ;
- la compilation de la base de données et l'estimation du coût global de l'indemnisation devrait être assortie d'un mécanisme d'indemnisation clair soigneusement élaboré<sup>117</sup> ;
- les solutions devraient faire l'objet d'un large débat public, de façon à faire largement comprendre le niveau réaliste d'indemnisation à attendre de l'Etat, et les diverses formes de réparation<sup>118</sup> ;
- le dispositif d'indemnisation ne devrait pas comporter des démarches compliquées (...) et devrait prendre en compte la jurisprudence de la Cour relative à l'application du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1<sup>119</sup>.

4. La Cour a décidé que les mesures propres à constituer une réparation adéquate dans tous les cas relevant de la législation sur d'indemnisation devraient être adoptées dans les 18 mois à compter de la date

<sup>110</sup> Voir en particulier les décisions adoptées par le CM à sa 1086<sup>e</sup> réunion DH (03.06.2010), sa 1100<sup>e</sup> réunion DH (02.12.2010), sa 1115<sup>e</sup> réunion DH (08.06.2011), ainsi que les deux mémorandums (CM/inf/DH(2010)20 et CM/Inf/DH(2011)36) évaluant les mesures proposées par les autorités albanaises.

<sup>111</sup> Le fonds d'indemnisation en nature n'a pas fonctionné et l'enregistrement des biens immobiliers n'a pas été mené à bien.

<sup>112</sup> Les autorités ont adopté le 27 juin 2012 une stratégie transversale nationale (2012-2017) portant non seulement sur l'exécution des décisions définitives de restitution des biens nationalisés ou le versement d'une indemnisation, mais aussi sur les droits de propriété d'une façon générale.

<sup>113</sup> Voir la décision adoptée par le Comité des Ministres à sa 1144<sup>e</sup> réunion : [1144-décisions du CM](#)

<sup>114</sup> *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, n° 604/07, 43628/07, 46684/07 et 34770/09, arrêt du 31 juillet 2012 (en anglais).

<sup>115</sup> *Ibidem*, paragraphe 110.

<sup>116</sup> *Ibidem*, paragraphe 111. La Cour a souligné que la collecte de données précises qui tienne compte des modifications découlant d'un contrôle juridictionnel permettrait aux autorités de calculer et de retrouver le montant total de l'enveloppe à prévoir, ainsi que les répercussions financières du mécanisme d'indemnisation.

<sup>117</sup> *Ibidem*, paragraphe 112.

<sup>118</sup> *Ibidem*, paragraphe 118.

<sup>119</sup> Paragraphe 112

à laquelle l'arrêt pilote deviendrait définitif, à savoir le **17 juin 2014**. Elle a suspendu pendant la même période l'examen des nouvelles requêtes portant sur ce même problème d'ordre général, tout en se réservant la possibilité d'examiner à tout moment toutes les affaires enregistrées.

### c) Mise en œuvre du plan d'action

5. Dans le sillage de l'arrêt pilote, le Comité a appelé à plusieurs reprises les autorités albanaises à prendre promptement toutes les mesures nécessaires, sans nouveau retard<sup>120</sup>. Or en 2013, une seule des mesures qualifiées d'essentielles par le Comité et la Cour avait été adoptée : la finalisation de la carte d'évaluation foncière. Des listes incomplètes de décisions avaient été préparées, mais le Comité n'avait reçu aucune information précise sur le nombre des décisions administratives définitives et exécutoires, le coût de l'exécution de toutes les décisions en la matière et les ressources nécessaires – informations indispensables à l'adoption d'un mécanisme viable d'exécution définitive.

6. Le Comité a adopté en juin 2013<sup>121</sup> une résolution intérimaire<sup>122</sup> visant à ce que soit diligentée l'exécution nationale. Il « en [appelait] aux autorités albanaises, au plus haut niveau, afin qu'elles donnent la plus haute priorité à l'élaboration d'un plan d'action permettant de mettre en place, dans le délai imparti par la Cour européenne, un mécanisme d'indemnisation efficace qui tienne compte des mesures déjà identifiées avec le soutien du Comité ».

7. Au lendemain des élections législatives albanaises, en décembre 2013, le ministre adjoint de la Justice a signifié au Comité que le nouveau gouvernement avait la volonté politique et prenait l'engagement d'adopter toutes les mesures nécessaires à la mise en place du mécanisme d'indemnisation demandé par la Cour<sup>123</sup>. Un groupe de travail *ad hoc*, comprenant notamment des ministres adjoints de tous les ministères concernés (Finances, Economie, Administration et Agriculture), a été chargé de préparer un projet de plan d'action pour le 31 janvier 2014<sup>124</sup>.

8. Des consultations ont eu lieu les 13 et 14 février 2014 à Tirana entre les autorités et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur les propositions du groupe de travail. Les autorités ont ensuite soumis le 24 février 2014 au Comité<sup>125</sup> leur projet de plan d'action, adopté officiellement en conseil des ministres albanais le 24 avril 2014, et ainsi entré juridiquement en vigueur.

9. Avec ce plan d'action, les autorités albanaises ont soumis le premier document détaillé présentant une vision et une stratégie claires de mise en place d'un mécanisme efficace d'indemnisation, assortie d'un calendrier précis. Le nouveau gouvernement a fait de l'adoption des mesures à prendre dans ce domaine l'une de ses grandes priorités ; un mécanisme de suivi relevant directement du Premier ministre garantit sa mise en œuvre.

10. Le principal objectif du plan d'action est la mise en place pour le mois de juin 2015 d'un nouveau mécanisme efficace à l'intention des personnes dont les biens ont été nationalisés sous le régime communiste et qui ont obtenu une décision définitive reconnaissant leurs droits de propriété. Les grandes étapes de sa création coïncident avec celles qu'avaient identifiées le Comité et la Cour, à savoir :

- mesures visant à calculer l'enveloppe définitive à prévoir ;
- analyse de la législation relative aux droits de propriété ;
- adoption d'un mécanisme d'indemnisation.

Le plan d'action précise un calendrier de mise en œuvre pour chaque mesure, ainsi que les organismes chargés de leur réalisation.

11. Lorsqu'il a évalué le plan d'action, à sa réunion de mars 2014<sup>126</sup>, le Comité a regretté le dépassement du délai fixé dans l'arrêt pilote *Manushaque Puto*. Il a toutefois noté avec satisfaction que le nouveau gouvernement avait rangé ce problème parmi les priorités à suivre au plus haut niveau. Il les a exhortées à donner suite à cet engagement politique par des actions concrètes et substantielles au niveau national, et les a vivement encouragées à tenir le Comité au courant de l'avancement des travaux. En ce qui concerne le délai général prévisionnel de mise en œuvre du mécanisme, il a aussi encouragé vivement les autorités à intensifier leurs efforts pour le raccourcir dans toute la mesure possible.

<sup>120</sup> Voir en particulier les décisions adoptées par le Comité des Ministres à ses 1150<sup>e</sup>, 1157<sup>e</sup> et 1164<sup>e</sup> réunions.

<sup>121</sup> 1172<sup>e</sup> réunion DH du CM.

<sup>122</sup> [CM/ResDH\(2013\)115](#)

<sup>123</sup> Voir la décision adoptée par le Comité des Ministres à sa 1186<sup>e</sup> réunion, [Décision CM 1186 DH](#)

<sup>124</sup> [DH-DD\(2014\)98](#)

<sup>125</sup> Voir la présentation du plan d'action préparée par les autorités pour la réunion DH du CM de mars 2014 [DH-DD\(2014\)365](#).

<sup>126</sup> Voir décision adoptée à la 1163<sup>e</sup> réunion DH du CM.