

©Documentul a fost pus la dispoziție cu sprijinul Consiliului Superior al Magistraturii din România (www.csm1909.ro) și R.A. „Monitorul Oficial” (www.monitoruloficial.ro). Permișiunea de a republica această traducere a fost acordată exclusiv în scopul includerii sale în baza de date HUDOC.

©The document was made available with the support of the Superior Council of Magistracy of Romania (www.csm1909.ro) and R.A. „Monitorul Oficial” (www.monitoruloficial.ro). Permission to re-publish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court’s database HUDOC.

Emitent: CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI
Publicată în : MONITORUL OFICIAL nr. 361 din 29 mai 2009

HOTĂRÂREA
din 9 decembrie 2008
în Cauza Viașu împotriva României
(Cererea nr. 75.951/01)

În Cauza Viașu împotriva României,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a treia), statuând în cadrul unei camere formate din: Josep Casadevall, președinte, Elisabet Fura-Sandström, Corneliu Bîrsan, Alvina Gyulumyan, Egbert Myjer, Ineta Ziemele, Luis López Guerra, judecători, și din Santiago Quesada, grefier de secție,

după ce a deliberat în camera de consiliu la data de 18 noiembrie 2008,

pronunță următoarea hotărâre, adoptată la această dată:

P R O C E D U R A

1. La originea cauzei se află o cerere (nr. 75.951/01) îndreptată împotriva României, prin care un cetățean al acestui stat, domnul Gheorghe State Viașu (*reclamantul*), a sesizat Curtea la data de 27 februarie 2001 în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (*Convenția*).

La 14 iulie 2006, grefierul a fost informat cu privire la decesul reclamantului ce a avut loc la 1 iulie 2006, ulterior despre intenția fiului său, Gheorghe Crinel Viașu, de a continua procedura în locul acestuia.

2. Reclamantul, care a beneficiat de asistență judiciară din oficiu, este reprezentat de Societatea civilă profesională de avocați „Oancea, Rădulețu și Gherghe“. Guvernul român (*Guvernul*) este reprezentat de agentul său, Horațiu-Răzvan Radu, subsecretar de stat în cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

3. Reclamantul a susținut că a avut loc o încălcare a dreptului său de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 din Convenție, având în vedere imposibilitatea sa de a se bucura de dreptul la despăgubire pentru un teren, în conformitate cu legislația internă privind retrocedările.

4. La data de 21 septembrie 2004, Curtea a hotărât să îi comunice Guvernului cererea. La 12 decembrie 2006, invocând prevederile art. 29 § 3 din Convenție, aceasta a hotărât analizarea simultană a admisibilității și a temeiniciei cauzei.

Î N F A P T

I. Circumstanțele cauzei

5. Reclamantul s-a născut în anul 1924 și locuia în Drobeta-Turnu Severin.

6. Proprietar al unui teren în suprafață de 18,62 ha situat în comuna Cătunele (județul Gorj), reclamantul a fost obligat în anul 1962 să îl cedeze cooperativei agricole de producție

din Cătunele, înființată în cadrul reformei agricole întreprinse de regimul comunist instaurat în anul 1945.

7. În jurul anului 1980, o parte din acest teren a fost destinată exploatării miniere carbonifere din regiune și cedată de cooperativă întreprinderii miniere de stat din Motru (denumită în continuare întreprinderea M.).

A. Restituirea în natură a unei părți din terenul confiscat

8. După înlăturarea regimului comunist din 22 decembrie 1989, reclamantul a formulat o cerere de restituire a terenului de care fusese deposedat de către statul comunist, întemeiată pe Legea fondului funciar nr. 18/1991. Ca răspuns, acesta a primit în proprietate o parte din terenul care îi aparținuse, restul neputându-i fi restituit întrucât era folosit de o întreprindere de stat.

9. Legea nr. 18/1991 a suferit numeroase modificări (a se vedea mai jos secțiunea referitoare la dreptul intern, paragrafele 30-46). Printre altele, în temeiul modificării aduse de Legea nr. 169/1997 din 27 octombrie 1997, pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, suprafața de teren ce putea fi restituită unui particular a fost stabilită la 50 ha (a se vedea mai jos paragraful 31).

10. Având în vedere numărul important de cereri de restituire primite de autorități, dar care nu au putut fi admise din lipsă de teren disponibil, Legea nr. 18/1991 a fost modificată din nou la data de 11 ianuarie 2000 prin Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997. Conform acestei legi, beneficiarilor de decizii de restituire care nu puteau obține restituirea integrală în natură din lipsă de teren disponibil li se putea acorda o despăgubire în schimbul părții nerestituite (a se vedea mai jos paragraful 34).

11. La începutul anului 2000, deoarece nu beneficiase încă de restituirea întregului teren, reclamantul a depus mai multe cereri suplimentare de acordare a unui alt teren echivalent sau, în lipsa restituirii, de despăgubire pentru partea nerestituită, și anume pentru 16,63 ha. El arăta că parcela de teren era folosită de întreprinderea M. și că prin expertize independente s-a constatat că terenul nu mai era exploatabil în scopuri agricole din cauza deșeurilor carbonifere depuse pe acesta.

B. Deciziile de restituire a restului terenului

12. La data de 14 iunie 2000, Primăria Cătunele l-a informat pe reclamant despre decizia comisiei locale pentru aplicarea Legii nr. 1/2000 de a-i restitui o parcelă de teren în suprafață de 10,42 ha sau, în lipsa unui teren disponibil, cu privire la dreptul său de a beneficia de o despăgubire pecuniară. Ulterior, reclamantului i s-a confirmat dreptul de restituire a unei alte parcele de 6,21 ha.

13. Într-o adresă trimisă reclamantului la 19 septembrie 2000, primăria i-a confirmat din nou faptul că avea dreptul să primească în proprietate terenul respectiv.

14. Deoarece reclamantul a solicitat executarea efectivă a deciziilor de restituire și punerea sa în posesie, la data de 6 octombrie 2000, Primăria Cătunele l-a informat că nu mai are teren disponibil și, prin urmare, că încumba întreprinderii M., care folosea întregul teren ce îi aparținuse reclamantului, obligația de a-l despăgubi.

15. Mai multe cereri de despăgubire trimise de reclamant întreprinderii M. în luna august 2000 au fost respinse, aceasta pretextând în primă fază că reclamantul nu îi comunicase documentele care îi dădeau dreptul la restituire, iar ulterior, că terenul în discuție nu îi putea fi restituit deoarece era folosit pentru exploatarea cărbunelui.

16. În mai multe adrese de răspuns, reclamantul a precizat că solicită despăgubiri pentru terenul care nu îi putea fi restituit.

17. Prin mai multe adrese datate 19, 20 și 30 octombrie 2000, reclamantul a fost informat de autorități și de întreprinderea M. că nu fusese adoptată nicio prevedere legală

care să precizeze modalitățile și mijloacele prin care trebuia să se facă despăgubirea prevăzută de Legea nr. 1/2000 și că, prin urmare, nu îi putea fi acordată nicio despăgubire.

18. La intervale regulate de timp, reclamantul s-a adresat Prefecturii Gorj, solicitând să îi fie plătite despăgubirile menționate în Legea nr. 1/2000. Prin adresele din 6 martie, 31 august, 10 și 12 septembrie 2001 și 30 ianuarie 2002, prefectul județului Gorj i-a comunicat că, în lipsa dispozițiilor de aplicare a Legii nr. 1/2000, nu îi putea fi plătită nicio despăgubire, dar l-a asigurat că aceste prevederi urmau să fie adoptate foarte curând de către Guvern.

19. Prin adresele din 31 august și 10 septembrie 2001, prefectul a confirmat creanța reclamantului pentru un teren în suprafață totală de 16,63 ha și i-a recomandat să își înscrie creanța pe care o avea împotriva statului în tabelul menționat în regulamentul de aplicare a Legii nr. 18/1991, cu modificările sale ulterioare.

20. Reclamantul s-a conformat. Prin două decizii administrative din 5 aprilie și 17 mai 2002, comisia județeană pentru aplicarea Legii nr. 18/1991 a validat înscrierea creanțelor datorate de stat reclamantului pentru cele două parcele în suprafață de 10,42 ha și, respectiv, 6,21 ha, în tabelul creanțelor întocmit conform Legii nr. 1/2000.

C. Cererile de executare a creanțelor reclamantului împotriva statului

21. Deoarece nu primise încă nicio despăgubire, reclamantul a continuat să trimită memorii autorităților, solicitând plata creanțelor care îi erau datorate pentru terenul nerestituit, în suprafață totală de 16,63 ha.

22. Aceste memorii au fost adresate Prefecturii Județului Gorj, care l-a informat pe reclamant prin adresele din 24 ianuarie, 31 martie, 2 aprilie, 16 mai, 12 septembrie și 29 octombrie 2003 despre clasarea cererilor sale, având în vedere caracterul lor repetitiv.

23. La 10 decembrie 2003 și 27 ianuarie 2004, Ministerul Administrației Publice i-a transmis un răspuns similar.

24. La 15 august 2003, Ministerul Finanțelor l-a informat pe reclamant că Legea nr. 389/2002 prelungește până la data de 30 iunie 2004 termenul de punere în aplicare a Legii nr. 1/2000.

25. Într-o cerere adresată prefectului județului Gorj la data de 20 octombrie 2004, reclamantul a solicitat să i se acorde suma de 1.000 euro pe hectar de teren nerestituit, despăgubiri pentru perioada în care nu a putut beneficia de teren, începând cu intrarea în vigoare a Legii nr. 1/2000, actualizarea acestor sume ținându-se cont de nivelul inflației din perioada 2000-2004, care s-a ridicat, conform Institutului Național de Statistică, la 262,7%, precum și daune morale.

Cu această ocazie, el s-a plâns de metoda de calcul a valorii terenurilor, stabilită prin Hotărârea Guvernului nr. 1.546/2004 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modul de stabilire a valorii terenurilor arabile și a celor forestiere, sursele financiare și modalitățile de plată către foștii proprietari, de aplicare a art. 40 din Legea nr. 1/2000, care avea ca rezultat diminuarea drastică a valorii terenurilor, deoarece avea ca bază prețul cerealelor la bursa din Chicago, în loc să țină cont de prețurile practicate în cadrul Uniunii Europene. El a concluzionat că prețul terenului său, evaluat de autorități la suma de 391 euro pe hectar, nu era un preț serios.

26. Astfel cum reiese dintr-o adresă depusă de Guvern la data de 21 martie 2007, Prefectura Gorj l-a informat pe acesta la 12 martie 2007 că fosta întreprindere M., redenumită ulterior Societatea Națională a Lignitului Oltenia (*SNLO*), efectua lucrări pentru a putea reda circuitului agricol terenuri aflate în administrarea sa. Prin urmare, reclamantului i se puteau restitui în natură, înainte de sfârșitul anului 2007, terenurile la care avea dreptul, astfel încât creanțele pe care acesta le avea împotriva statului nu mai erau exigibile.

27. În prezent, terenul nu a fost încă restituit. Nici reclamantul, decedat la data de 1 iulie 2006, nici fiul său, moștenitor unic, nu au primit vreo sumă cu titlu de despăgubire.

II. Dreptul și practica interne pertinente

A. Constituția

28. Prevederile relevante din Constituția României sunt următoarele:

Articolul 1

Statul român

„[...]”

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”

Articolul 44

Dreptul de proprietate privată

„[...]”

(3) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

[...]”

(5) Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității.

(6) Despăgubirile prevăzute în alineatele (3) și (5) se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție.”

Articolul 52

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.[...]”

Articolul 108

Actele Guvernului

„(1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe.

(2) Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor.

(3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta.[...]”

Articolul 115

Delegarea legislativă

„(1) Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

(2) Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe.

(3) Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței.

[...]”

(7) Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3).[...]”

B. Prevederile legale relevante care abilitează Guvernul să emită ordonanțe de urgență

29. În 2007, Parlamentul s-a reunit în două sesiuni, 5 februarie-28 iunie și 3 septembrie-20 decembrie 2007. În afara acestor sesiuni, Guvernul a fost abilitat să emită ordonanțe astfel: pentru perioada 1 ianuarie-5 februarie 2007, prin Legea nr. 502/2006, și pentru perioada 26 iulie-3 septembrie 2007, prin Legea nr. 266/2007.

C. Prevederile privind dreptul la restituirea terenurilor agricole

30. După căderea regimului comunist, în decembrie 1989, au fost adoptate mai multe legi privind retrocedarea bunurilor imobile confiscate sau naționalizate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989. Dreptul la restituirea terenurilor a fost stabilit prin Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, intrată în vigoare la data de 20 februarie 1991. Astfel, foștilor proprietari de terenuri trecute în proprietatea statului sau a cooperativelor agricole li s-a acordat dreptul la restituire în limita a 10 ha, iar în caz de nerestituire în natură a terenului respectiv, acordarea în proprietate a unui teren echivalent având aceeași suprafață. Decizia de restituire trebuia luată, la cererea beneficiarului, de către o comisie locală de pe lângă primăria locului de restituire și, în caz de contestație, de către o comisie județeană de pe lângă prefectură. În caz de contestație a deciziei comisiei județene, instanțele erau competente să soluționeze litigiile rezultate din aplicarea acestei legi.

31. Legea nr. 18/1991 a fost modificată până în prezent prin mai mult de 70 de acte normative. Astfel, au fost modificate de mai multe ori atât întinderea dreptului la retrocedare, care a crescut de o manieră continuă, ajungând la suprafața de 50 ha pentru o persoană fizică, cât și procedurile de retrocedare: termenele de depunere a cererilor, procedura de analiză a cererii, procedura de acordare a titlurilor de proprietate, organismele competente pentru restituirea proprietăților, compunerea și funcționarea lor, stabilirea despăgubirii în caz de nerestituire și organismele competente în această privință etc. Toate aceste schimbări au avut o aplicare imediată, afectând astfel soarta cererilor deja depuse, dar nesoluționate.

32. Au fost operate modificări esențiale în luna octombrie 1997 prin Legea nr. 169/1997, în luna ianuarie 2000 prin Legea nr. 1/2000 și în luna iulie 2005 prin Legea nr. 247/2005.

33. Legea nr. 169/1997 din 27 octombrie 1997 a stabilit dreptul la restituire pentru 50 ha de teren pentru o persoană fizică, restituirea trebuind să se facă fie pe vechiul amplasament, fie în altă parte, în funcție de disponibilitățile comunei. Celor cărora li se restituiseră deja suprafețe de până la 10 ha în temeiul Legii nr. 18/1991 li s-a acordat un nou termen pentru a solicita diferența de până la 50 ha.

34. Legea nr. 1/2000 din 11 ianuarie 2000, intrată în vigoare la data de 15 ianuarie 2000, a dispus acordarea unei despăgubiri în caz de imposibilitate a restituirii integrale în natură. Mai mult, a fost acordat un nou termen persoanelor care nu au formulat nicio cerere de restituire pentru diferența peste 10 ha în temeiul Legii nr. 169/1997. Prevederile relevante ale acestei legi sunt următoarele:

Articolul 3

„[...]”

(3) În situația în care nu se poate face reconstituirea dreptului de proprietate integral [...] se vor acorda despăgubiri pentru diferența de teren neretrocedat.

(4) Despăgubirile se vor acorda începând cu suprafețele cele mai mici care nu pot fi retrocedate.[...]”

Articolul 4

„(1) Pentru terenurile (...) foste proprietăți ale persoanelor fizice, care au trecut în proprietatea statului în mod abuziv și se găsesc incluse în diverse amenajări hidrotehnice, de hidroameliorații sau de altă natură, se restituie, în condițiile legii, foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora suprafețe echivalente constituite din rezerva existentă la comisiile locale, iar în situația în care aceste suprafețe sunt insuficiente, din domeniul privat al

statului, din aceeași localitate. În localitățile în care compensarea nu este posibilă se vor acorda despăgubiri foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, în condițiile legii. (...)”

Articolul 40

„Pentru toate terenurile agricole și forestiere solicitate prin cereri întemeiate, aprobate de organele competente, înregistrate în termenele și cu procedura prevăzute de Legea nr. 18/1991, modificată și completată prin Legea nr. 169/1997, care nu au putut fi retrocedate (...), Guvernul va stabili prin hotărâre modul de evaluare a terenurilor, sursele financiare și modalitățile de plată către foștii proprietari, în termen de 45 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi.”

35. În pofida prevederilor art. 40 din Legea nr. 1/2000, nu a fost adoptată nicio hotărâre în termen de 45 de zile din momentul intrării în vigoare a acestei legi, la data de 15 ianuarie 2000.

36. Regulamentul de aplicare a Legii nr. 18/1991 a fost modificat prima oară la data de 17 martie 2000, având în vedere prevederile Legii nr. 1/2000. A fost introdus un tabel al creanțelor împotriva statului, rezultate din legile privind retrocedările, în care autoritățile trebuiau să înscrie numele beneficiarilor unei decizii de retrocedare care nu poate fi executată, precum și valoarea despăgubirilor datorate pentru terenul nerestituit. Regulamentul a fost modificat de mai multe ori, printre altele în decembrie 2001 și în august 2005.

37. Mai multe acte normative adoptate în perioada august 2000-iunie 2002 au prelungit până în iulie 2004 termenul acordat Guvernului pentru finanțarea retrocedărilor și a despăgubirilor acordate în conformitate cu Legea nr. 18/1991 privind retrocedările. La data de 23 septembrie 2004, Guvernul a adoptat Hotărârea Guvernului nr. 1.546/2004 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modul de stabilire a valorii terenurilor arabile și a celor forestiere, sursele financiare și modalitățile de plată către foștii proprietari, care stabilea normele de aplicare a art. 40 din Legea nr. 1/2000. Intrată în vigoare în luna octombrie 2004, această hotărâre stabilea metoda de evaluare a terenurilor în scopul acordării de despăgubiri în temeiul legilor privind retrocedările de terenuri agricole. Conform art. 2 din această hotărâre, sumele necesare pentru plata de despăgubiri trebuiau transferate în fiecare an din bugetul de stat județelor.

38. La data de 19 iulie 2005 a fost adoptată Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, care a modificat în mod substanțial Legea nr. 18/1991. Astfel, proprietarilor le-a fost acordat un nou termen pentru a formula cereri suplimentare pentru suprafețele nerestituite în temeiul Legii nr. 18/1991, procedura de analiză a cererilor a fost modificată și au fost înființate noi organisme competente în vederea analizării cererilor și acordării titlurilor de proprietate și a despăgubirilor. În titlul VII, legea stabilea principiul conform căruia despăgubirea datorată trebuia să fie „justă și echitabilă, în raport cu practica jurisdicțională internă și internațională având ca obiect cauze prin care s-au stabilit despăgubiri pentru imobile preluate în mod abuziv de statul român“ [art. 4 lit. a)], în lipsa oricărui plafon care să limiteze aceste despăgubiri [art. 4 lit. b)]. De asemenea, legea definea sursele din care urmau să fie finanțate plățile despăgubirilor, procedurile de urmat pentru stabilirea sumei și pentru plata efectivă a despăgubirilor. Rolul decizional al comisiei județene pentru aplicarea Legii nr. 18/1991, competentă în ultimă instanță a pronunța decizii de retrocedare și de acordare a despăgubirilor (a se vedea paragraful 30 de mai sus), a fost anulat. Comisiilor județene li s-a acordat numai un rol de transmitere a cererii beneficiarului la Comisia centrală pentru stabilirea despăgubirilor (*Comisia centrală*), care trebuia înființată. Acestei comisii, în cadrul căreia a fost înființată Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților (*ANRP*), i s-a acordat competența de a valida sumele finale de plată și de a emite titluri de proprietate sau de plată, la propunerea unor „evaluatori desemnați“ pentru a stabili valoarea bunurilor

(art. 16). În vederea plății despăgubirilor acordate de Comisia centrală în baza legilor privind retrocedările, a fost înființat un organism de plasament colectiv de valori mobiliare, numit Fondul Proprietatea. Art. 12 alin. (4) din Legea nr. 247/2005 prevedea ca Fondul Proprietatea să adopte, în cel mult 30 de zile de la înființarea sa, măsurile necesare în vederea coteșii la Bursă a acțiunilor sale, pentru ca beneficiarii deciziilor de despăgubire emise în baza legilor privind retrocedările să poată să le vândă și să încaseze prețul în orice moment.

39. La data de 15 septembrie 2005, Guvernul a adoptat regulamentul de aplicare a Legii nr. 247/2005.

40. Fondul Proprietatea a fost înființat în luna decembrie 2005, capitalul său fiind constituit în majoritate din active ale statului în diferite întreprinderi. Până în prezent, acțiunile Fondului Proprietatea nu au fost cotate la Bursă.

41. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 136/2006 din 22 decembrie 2006 pentru completarea Legii nr. 263/2006 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 209/2005 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul proprietății sublinia în expunerea sa de motive în special că „Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, prin Corpul de Control, constată că în teritoriu se întâmpină dificultăți în aplicarea legislației, ceea ce periclitează punerea în posesie a proprietarilor de drept și îndeplinirea obligațiilor ce revin statului român în angajamentele internaționale asumate [...]”, și a hotărât, pentru a asigura egalitatea între toate persoanele, alese sau numite, ce ocupă o funcție de demnitate publică, din administrația publică centrală sau locală, implicate în mod direct în aplicarea actelor normative în materie de restituire, să le acorde, în regim de urgență, un spor lunar de dificultate de până la 50% din indemnizația corespunzătoare funcției respective sau din salariul de încadrare.

42. Din luna iulie 2005, Legea nr. 247/2005 a fost modificată de mai mult de 10 ori, atât în ceea ce privește funcționarea și finanțarea Fondului Proprietatea, cât și cu privire la modalitățile de calcul și procedurile de acordare a despăgubirilor.

43. La data de 28 iunie 2007, Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr. 81/2007 pentru accelerarea procedurii de acordare a despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv, care a operat o modificare importantă a organizării și funcționării Fondului Proprietatea. Printre altele, această ordonanță a acordat beneficiarilor de decizii de despăgubire în acțiuni la Fondul Proprietatea posibilitatea de a primi o parte din quantumul sumei sub formă de despăgubire bănească. Adoptată fără aprobarea Parlamentului sub forma unei legi de abilitare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2007 nu a fost aprobată de Parlament conform procedurii prevăzute la art. 115 § 7 din Constituție (a se vedea mai sus paragraful 28).

44. La 6 februarie 2008, Guvernul a modificat regulamentul de aplicare a Legii nr. 247/2005 pentru a ține cont de modificările aduse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2007.

45. Conform unei informări transmise de Guvern Curții, până la data de 7 decembrie 2007 Comisia centrală eliberase 5.188 de titluri de despăgubire, dintre care 506 au fost executate efectiv de ANRP.

46. În lipsa unor statistici globale oficiale, organizația neguvernamentală „Societatea Academică din România” a efectuat un studiu asupra situației cererilor de retrocedare, pe care l-a publicat în septembrie 2008. Potrivit acestui raport, mai mult de 200.000 de cereri de retrocedare fuseseră depuse la nivelul întregii țări, dintre care numai 46.000 fuseseră transmise, până la data raportului, de către autoritățile locale la ANRP. Aceasta acordase despăgubiri către 3.620 de persoane. Raportul a scos în evidență faptul că peste 30.000 de dosare referitoare la legile privind retrocedările se aflau pe rolul instanțelor din municipiul București.

D. Jurisprudența internă în materie de retrocedări

47. Până în septembrie 2004, ținând cont de numărul tot mai mare de cereri formulate de beneficiarii unei decizii de retrocedare în natură care nu putea fi executată și având în vedere lipsa unei hotărâri care să stabilească modul de calcul al valorii terenurilor, mai multe instanțe judecătorești au stabilit valoarea despăgubirilor care trebuiau plătite, bazându-se pe expertize și aplicând prin analogie prevederi în materie de expropriere. Ele au dispus ca autoritățile să plătească despăgubirile astfel stabilite. Unele dintre aceste hotărâri judecătorești au fost desființate de instanțele superioare, care au statuat că, în lipsa unei hotărâri a Guvernului, instanțele nu erau competente să procedeze la evaluarea bunurilor care trebuiau restituite.

48. Printr-o decizie din 4 aprilie 2006, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că, în lipsa unui răspuns din partea autorităților administrative, stabilirea de către instanțe, după ce au dispus efectuarea unei expertize, a valorii despăgubirilor datorate era conformă cu Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, care le acordase instanțelor competența exclusivă de a soluționa litigiile rezultate din aplicarea acestui act normativ. Mai mult, acest lucru permitea „sanționarea lipsei de diligență a instituțiilor abilitate să rezolve notificarea”. În opinia Înaltei Curți de Casație și Justiție, o astfel de interpretare se justifică având în vedere responsabilitatea acordată instanțelor judecătorești, instituită de procedura specială, și este dedusă „din voința legiuitorului, care a dorit o rezolvare rapidă care să elimine cât mai curând posibil echivocul situațiilor juridice incerte și să repare prejudiciile cauzate de măsurile abuzive ale statului comunist” (Decizia nr. 3.541/2006).

49. Totuși, printr-un reviriment parțial al jurisprudenței, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat într-o Decizie din 9 martie 2007 că instanțele nu sunt competente să stabilească valoarea despăgubirilor care urmau să le fie plătite beneficiarilor unei decizii de retrocedare. Instanța supremă a statuat că această regulă nu comportă decât o singură excepție: situația în care beneficiarii obținuseră, anterior intrării în vigoare a Legii nr. 247/2005, o dispoziție administrativă ce stabilește cuantumul despăgubirilor, aceștia având posibilitatea de a o contesta în fața unei instanțe, care este competentă să modifice cuantumul și să stabilească ea însăși valoarea despăgubirilor datorate (Decizia nr. 2.230/2007 din 9 martie 2007). Pe de altă parte, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că o decizie administrativă care stabilește valoarea despăgubirilor datorate nu este executorie, întrucât trebuia transmisă Comisiei centrale (a se vedea mai sus paragraful 37), singura autoritate competentă să valideze cuantumul despăgubirilor și să emită titlurile de plată (Decizia nr. 1.685 din 21 februarie 2007). Cu toate acestea, câteva luni mai târziu, Curtea de Apel Constanța a făcut trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a constatat că statul român nu își îndeplinise obligația pozitivă de a reacționa în timp util și de o manieră coerentă în raport cu problema de interes general a retrocedării bunurilor trecute în patrimoniul statului prin efectul decretelor de naționalizare. Ea a statuat, prin urmare, că atunci când restituirea în natură a unui imobil nu era posibilă în temeiul Legii nr. 10/2001 statul trebuia să acorde despăgubiri beneficiarului dreptului de restituire, acoperindu-i integral prejudiciul suferit. Pe cale de consecință, ea a dispus ca statul să îi plătească beneficiarului dreptului de restituire prețul bunului la valoarea de piață (Decizia nr. 520/C din 3 decembrie 2007).

III. Textele Consiliului Europei

50. În Rezoluția sa R(2004)3 privind hotărârile care ridică o problemă structurală subsecventă, adoptată la 12 mai 2004, Comitetul Miniștrilor a arătat următoarele:

„Comitetul de Miniștri, în temeiul art. 15.b din Statutul Consiliului Europei,

considerând că scopul Consiliului Europei este de a realiza o mai mare apropiere între membrii săi și că unul dintre mijloacele cele mai importante pentru a atinge acest obiectiv este apărarea și dezvoltarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale,

reafirmându-și convingerea potrivit căreia Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare *Convenția*) trebuie să rămână principalul punct de referință în domeniul protecției drepturilor omului în Europa și reamintind angajamentul său de a lua măsuri pentru a asigura eficiența pe termen lung a sistemului de control instituit prin Convenție,

reamintind caracterul subsidiar al mecanismului de control instituit prin Convenție, care presupune, conform art. 1, ca drepturile și libertățile garantate de Convenție să fie protejate mai întâi prin dreptul intern și aplicate de autoritățile naționale,

exprimându-și satisfacția în această privință pentru faptul că astăzi Convenția face parte din ordinea juridică internă a tuturor statelor membre,

reamintind că, în virtutea art. 46 din Convenție, înaltele părți contractante se angajează să respecte hotărârile definitive ale Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare *Curtea*) în litigiile în care sunt părți și că hotărârea definitivă a Curții este transmisă Comitetului Miniștrilor care supraveghează punerea sa în executare,

subliniind interesul de a ajuta statul în cauză să identifice problemele subsecvente și măsurile necesare pentru punerea în executare,

considerând că punerea în aplicare a hotărârilor ar fi ușurată dacă existența unei probleme sistemice ar fi deja identificată în hotărârea Curții,

păstrând spiritul observațiilor făcute asupra acestei probleme de către însăși Curtea cu ocazia sesiunii Comitetului Miniștrilor din 7 noiembrie 2002,

invită Curtea:

I. în măsura posibilităților, să identifice în hotărârile în care constată o încălcare a Convenției ceea ce, în opinia sa, ridică o problemă structurală subsecventă și originea acestei probleme, în special atunci când ea este susceptibilă a da naștere unor numeroase cereri, astfel încât să ajute statele să găsească soluția potrivită și Consiliul Miniștrilor să supravegheze executarea hotărârilor;

II. să semnaleze în special orice hotărâre care cuprinde indicații cu privire la existența unei probleme structurale și originea acestei probleme, nu numai statului în cauză și Comitetului Miniștrilor, ci și Adunării Parlamentare, secretarului general al Consiliului Europei și comisarului pentru drepturile omului din cadrul Consiliului Europei, și să semnaleze într-un mod adecvat aceste hotărâri în baza de date a Curții. ”

51. Recomandarea Comitetului Miniștrilor Rec(2004)6 privind îmbunătățirea căilor de recurs interne, adoptată la data de 12 mai 2004, are următorul conținut:

„Comitetul Miniștrilor, în temeiul art. 15.b din Statutul Consiliului Europei,

considerând că scopul Consiliului Europei este de a realiza o mai mare apropiere între membrii săi și că unul dintre mijloacele cele mai importante pentru a atinge acest obiectiv este apărarea și dezvoltarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale,

reafirmându-și convingerea potrivit căreia Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare *Convenția*) trebuie să rămână principalul punct de referință în domeniul protecției drepturilor omului în Europa și reamintind angajamentul său de a lua măsuri pentru a asigura eficiența pe termen lung a sistemului de control instituit prin Convenție,

reamintind caracterul subsidiar al mecanismului de control instituit prin Convenție, care presupune, conform art. 1, ca drepturile și libertățile garantate prin Convenție să fie protejate mai întâi prin dreptul intern și aplicate de autoritățile naționale,

exprimându-și satisfacția în această privință pentru faptul că astăzi Convenția face parte din ordinea juridică internă a tuturor statelor membre, subliniind că, astfel cum prevede

art. 13 din Convenție, statele membre s-au angajat ca orice persoană care poate pretinde, de o manieră justificată, o încălcare a drepturilor și libertăților sale consacrate în Convenție să aibă dreptul la o cale de recurs eficientă în fața unei instanțe naționale,

reamintind că, dincolo de obligația de a asigura existența unor astfel de căi de recurs eficiente în sensul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare *Curtea*), statele au obligația generală de a remedia problemele care stau la baza încălcărilor constatate,

subliniind că este de datoria statelor membre să ia măsuri în vederea asigurării eficienței în drept și în practică a căilor de recurs interne și pentru ca acestea să fie susceptibile să conducă la o hotărâre care să vizeze temeinicia cererii și la un remediu adecvat al oricărei încălcări constatate,

luând notă de faptul că natura și numărul cererilor aduse în fața Curții și hotărârile pe care aceasta le pronunță demonstrează mai mult ca oricând necesitatea ca statele membre să se asigure de o manieră eficace și conformă normelor în vigoare că aceste căi de atac există în orice situație, în special în cazul duratei excesive a procedurilor jurisdicționale,

apreciind că disponibilitatea căilor de recurs interne eficiente pentru toate afirmațiile justificabile referitoare la încălcări ale Convenției ar trebui să permită reducerea volumului de muncă al Curții, datorită, pe de o parte, reducerii numărului de cauze care îi parvin și, pe de altă parte, faptului că tratarea circumstanțială a cauzelor pe plan național este capabilă să simplifice analiza lor ulterioară de către Curte,

subliniind faptul că îmbunătățirea căilor de recurs la nivel național, în special cu privire la cauzele repetitive, ar trebui să contribuie la reducerea volumului de muncă al Curții,

recomandă statelor membre, ținând cont de exemplele de bună practică din anexă:

I. să se asigure, printr-o urmărire constantă, în lumina jurisprudenței Curții, că există căi de recurs interne pentru orice persoană care pretinde într-un mod justificabil o încălcare a Convenției și că aceste căi de recurs sunt efective, în măsura în care sunt susceptibile să conducă la o hotărâre care să vizeze temeinicia cererii și la un remediu adecvat al oricărei încălcări constatate;

II. să reanalizeze, în urma hotărârilor Curții care constată nereguli structurale sau generale în dreptul sau practica statului, caracterul efectiv al căilor de recurs interne existente și, dacă este cazul, să implementeze căi de recurs efective pentru a evita aducerea în fața Curții a unor cauze repetitive;

III. să acorde o atenție deosebită, în cadrul pct. I și II de mai sus, existenței unor căi de recurs efective în cazul în care se pretinde într-un mod justificabil durata excesivă a procedurilor jurisdicționale. Îl însărcinează pe secretarul general al Consiliului Europei să utilizeze mijloacele necesare pentru a putea acorda asistența adecvată statelor membre, pentru a le ajuta să pună în aplicare prezenta recomandare.

Î N D R E P T

I. Asupra pretinsei încălcări a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție

52. Reclamantul se plânge de faptul că până în prezent nu sa putut bucura de dreptul la despăgubire, astfel cum a fost recunoscut prin cele două decizii din 5 aprilie și 17 mai 2002 ale Comisiei județene pentru aplicarea Legii nr. 18/1991, cu încălcarea dreptului său la respectarea bunurilor. Acesta invocă art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, care prevede următoarele:

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau

pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții sau a amenzilor. 53. Guvernul se opune acestor susțineri.”

A. Asupra admisibilității

54. Curtea constată că acest capăt de cerere nu este vădit neîntemeiat în sensul art. 35 § 3 din Convenție. De asemenea, Curtea observă că nu este afectat de niciun alt motiv de inadmisibilitate. Prin urmare, trebuie declarat admisibil.

B. Asupra fondului

1. Argumentele părților

55. Reclamantul consideră că, în general, statul român a încălcat de două ori dreptul la respectarea bunurilor beneficiarilor legilor privind retrocedările: în primul rând, prin faptul că a schimbat în mod repetat procedurile stabilite de aceste legi și, în al doilea rând, prin faptul că a omis să adopte cu celeritate regulamente de aplicare, drept care părțile interesate nu au putut să intre în posesia bunurilor lor sau să încaseze despăgubiri o perioadă îndelungată.

Potrivit afirmațiilor reclamantului, dreptul său la restituire sau despăgubire este un drept patrimonial protejat de art. 1 din Protocolul nr. 1, deoarece dreptul său de creanță împotriva statului a fost recunoscut fără echivoc de toate autoritățile.

Din momentul în care statul a stabilit condițiile care trebuiau întrunite pentru a beneficia de dreptul la retrocedare ar fi trebuit adoptate rapid reguli care să permită exercitarea acestui drept. În caz contrar, el ar fi trebuit să fie autorizat fie să negocieze valoarea despăgubirilor în schimbul terenului său, fie să obțină aceste despăgubiri pe cale judiciară. Or, pe lângă faptul că modificările repetate ale procedurilor de stabilire și acordare a despăgubirilor au afectat în mod substanțial dreptul său, transformându-l într-un drept iluzoriu, în plus, aceste proceduri au încălcat regulile cu caracter general cuprinse în art. 44 și 52 din Constituție.

În ultimul rând, reclamantul arată că, până în prezent, nu a încasat vreo despăgubire în schimbul terenului său și nici nu a putut să obțină vreo despăgubire care să acopere prejudiciul ce rezultă din imposibilitatea de a-și exercita dreptul la restituirea proprietății din anul 2000 până astăzi.

56. Guvernul nu contestă faptul că dreptul reclamantului la o despăgubire își are originea în deciziile administrative din 5 aprilie și 17 mai 2002. Cu toate acestea, valoarea despăgubirilor ar fi trebuit să fie stabilită prin măsuri de aplicare a legilor privind restituirea proprietăților, pe care Guvernul s-a angajat să le adopte cel târziu la data de 30 iunie 2004. Aceste măsuri au fost în cele din urmă adoptate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.546/2004. Pe cale de consecință, Guvernul apreciază că interesul patrimonial de care dispunea reclamantul nu putea fi executoriu înainte de adoptarea acestei ultime hotărâri. Mai mult decât atât, întrucât nici valoarea despăgubirii și nici data la care trebuia efectuată plata nu au fost stabilite în cazul reclamantului, creanța acestuia nu este nici exigibilă, nici certă în sensul legii interne și, prin urmare, nu constituie un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1.

57. Guvernul consideră că prezenta cauză nu poate fi comparată cu *Cauza Broniowski împotriva Poloniei* ([MC], nr. 31.443/96, CEDO 2004-V), deoarece, contrar autorităților poloneze, care, prin atitudinea lor, au impus limitări succesive ale dreptului reclamantului de a beneficia de o creanță împotriva statului, transformându-l astfel într-un drept iluzoriu și afectându-i însăși substanța, autoritățile române și-au îndeplinit obligația de a crea un cadru legislativ pentru punerea în aplicare a dreptului reclamantului de a încasa despăgubirile. Mai mult, toate actele normative adoptate în aplicarea art. 40 din Legea nr. 1/2000 stabilesc o metodă obiectivă de calcul al despăgubirilor, bazându-se pe practica economică la nivel internațional, și anume prețul mediu al cerealelor la bursa din Chicago. Prin urmare, nivelul despăgubirilor astfel fixate poate fi considerat rezonabil.

În orice caz, Guvernul consideră că întârzierea în stabilirea despăgubirilor pe care reclamantul este îndreptățit să le primească este justificată, așadar „necesară într-o societate democratică“, din cauza dificultății reorganizării agriculturii în urma legilor privind retrocedările, reorganizare în care au fost implicate mai multe ministere: Ministerul Internelor și Administrației, Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, precum și Ministerul Finanțelor Publice.

În esență, Guvernul apreciază că reclamantul nu s-a aflat niciodată într-o stare de incertitudine în ceea ce privește dreptul său, care nu a devenit niciodată iluzoriu sau lipsit de orice conținut.

2. Aprecierea Curții

A. Asupra existenței unei ingerințe în dreptul la respectarea „bunurilor“ reclamantului

58. Curtea reamintește că, în conformitate cu jurisprudența sa, un reclamant nu poate susține o încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție decât în măsura în care deciziile pe care le contestă se referă la „bunurile“ sale în sensul acestei prevederi. Noțiunea de „bunuri“ poate cuprinde atât „bunuri actuale“, cât și valori patrimoniale inclusiv, în anumite situații bine stabilite, creanțe al căror titular demonstrează că acestea au o bază suficientă în dreptul intern și în virtutea căreia reclamantul poate pretinde că are cel puțin o „speranță legitimă“ să obțină exercitarea efectivă a unui drept de proprietate (a se vedea *Draon împotriva Franței* [MC], nr. 1.513/03, § 65, CEDO 2005-IX). De asemenea, Curtea a mai afirmat că speranța de a obține recunoașterea subzistenței unui fost drept de proprietate ce s-a aflat o perioadă lungă de timp în imposibilitate de exercitare efectivă nu poate fi considerată un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1. De același regim beneficiază și o creanță condițională care se stinge prin nerealizarea condiției (*Prințul Hans-Adam II de Liechtenstein împotriva Germaniei* [MC], nr. 42.527/98, § 83, CEDO 2001-VIII).

În schimb, atunci când un stat contractant, după ce a ratificat Convenția, inclusiv Protocolul nr. 1, adoptă o legislație care prevede restituirea totală sau parțială a bunurilor confiscate de către un regim anterior, o legislație similară poate fi considerată ca și cum ar genera un nou drept de proprietate protejat de art. 1 din Protocolul nr. 1 în favoarea persoanelor care întrunesc condițiile de restituire. Același principiu se poate aplica și în privința dispozițiilor de restituire sau de despăgubire stabilite în baza unei legislații adoptate înainte de ratificarea Convenției, dacă această legislație rămâne în vigoare după ratificarea Protocolului nr. 1 (a se vedea, printre altele, *Kopecký împotriva Slovaciei* [MC], nr. 44.912/98, paragrafele 35 și 48- 52, CEDO 2004-IX, *Broniowski împotriva Poloniei* [MC], nr. 31.443/96, § 125, CEDO 2004-V).

În același context, Curtea a statuat deja că atunci când principiul restituirii proprietăților confiscate în mod abuziv a fost deja adoptat de către un stat, incertitudinea cu privire la punerea în practică a acestui principiu, fie ea de ordin legislativ, administrativ sau legat de practicile aplicate de autorități, poate genera, atunci când persistă în timp și în lipsa unei reacții coerente și rapide din partea statului, o omisiune a acestuia de a-și îndeplini obligația de a asigura exercitarea efectivă a dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 (hotărârea *Broniowski* menționată mai sus, *Păduraru împotriva României*, nr. 63.252/00, paragrafele 92 și 112, 1 decembrie 2005).

59. În speță, reclamantul a fost informat în luna iunie 2000 că cererea sa de restituire formulată în temeiul Legii nr. 1/2000 pentru un teren în suprafață de 16,63 ha a fost admisă. Dreptul reclamantului la restituire a fost ulterior confirmat în mod constant și regulat de către autorități, fiind așadar stabilit cu certitudine în dreptul intern, așa cum era și obligația de despăgubire în caz de nerestituire în natură, astfel cum reiese din deciziile din 5 aprilie și 17 mai 2002, care validează înscrierea creanțelor reclamantului pentru întregul teren.

De altfel, acest aspect nu este contestat de Guvern.

În aceste circumstanțe, Curtea consideră că reclamantul avea un „interes patrimonial” suficient de bine stabilit în dreptul intern, cert, irevocabil și exigibil, cu privire la care consideră că intră în sfera de aplicare a noțiunii de bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Prin urmare, nerestituirea terenului până în prezent, în lipsa acordării oricărei despăgubiri, constituie o ingerință în dreptul reclamantului la respectarea bunurilor sale.

60. Curtea reamintește că, în conformitate cu jurisprudența sa constantă, neexecutarea unei hotărâri care recunoaște un drept de proprietate constituie o ingerință în sensul primei teze a primului alineat al art. 1 din Protocolul nr. 1, care enunță principiul general al respectării proprietății (vezi *Burdov împotriva Rusiei*, nr. 59.498/00, § 40, CEDO 2002-III, *Ramadhi și alți 5 împotriva Albaniei*, nr. 38.222/02, paragrafele 76-77, 13 noiembrie 2007).

61. Prin urmare, Curtea trebuie să analizeze dacă ingerința denunțată se justifică din perspectiva acestei prevederi.

B. Asupra justificării ingerinței

62. Art. 1 din Protocolul nr. 1 prevede înainte de toate și cu precădere ca o ingerință a autorității publice în exercitarea dreptului la respectarea bunurilor să fie legală. Curtea dorește să reamintească faptul că supremația dreptului, unul dintre principiile fundamentale într-o societate democratică, este inerentă tuturor articolelor Convenției. Principiul legalității presupune și existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor (*Ex-Regele Greciei și alții împotriva Greciei* [MC], nr. 25.701/94, § 79 CEDO 2000-XII, (*Beyeler împotriva Italiei* [MC], nr. 33.202/96, § 109-110, CEDO 2000-I; *Fener Rum Patrikliği împotriva Turciei*, nr. 14.340/05, § 70, 8 iulie 2008).

63. Curtea constată că dacă posibilitatea de a transforma creanța împotriva statului având ca obiect restituirea într-o creanță privind dreptul la despăgubire era clar prevăzută de art. 3 și 4 din Legea nr. 1/2000 (paragraful 34 de mai sus), situația este mai puțin clară pentru neexecutarea creanței în despăgubire și chiar și mai puțin clară pentru transformarea acestei creanțe din nou, după 6 ani de neexecutare, într-o creanță privind restituirea bunului (paragraful 27 de mai sus).

64. Referitor la creanța în despăgubire, Curtea observă, fără să fie nevoie să realizeze o interpretare a dreptului intern, pentru care judecătorul intern este mai avizat, că executarea sa era reglementată de Legea nr. 1/2000. Cu toate acestea, această normă a suferit multe modificări, atât ca număr, cât și ca amploare (vezi paragrafele 34-44 de mai sus), încât claritatea și previzibilitatea impuse de noțiunea de „legalitate” au fost grav afectate.

65. Astfel, prevederile relevante ale Legii nr. 1/2000 nu definesc cu exactitate momentul în care ia naștere dreptul la despăgubire. Prin prisma procedurii stabilite de Legea nr. 1/2000 (paragraful 34 de mai sus) și în scopul prezentei cauze, Curtea este totuși pregătită să considere că creanța reclamantului s-a născut cel mai devreme în momentul în care a fost informat despre lipsa unui teren disponibil, adică la data de 6 octombrie 2000, și cel mai târziu în momentul validării înscrierii acestei creanțe în registrul creanțelor, adică la data de 5 aprilie și, respectiv, 17 mai 2002.

66. În ceea ce privește valoarea creanței, Curtea observă că aceasta ar fi trebuit menționată în tabelul creanțelor în momentul validării sale (paragraful 36 de mai sus). Or, această mențiune nu există în speță și până în prezent statul nici nu a stabilit și nici nu a achitat creanța datorată reclamantului pentru terenul nerestituit. În acest sens, Curtea constată că termenul legal pentru adoptarea normelor de aplicare a art. 40 din Legea nr. 1/2000 a fost prelungit în mod expres de mai multe ori, până în luna iulie 2004, fără ca el să fie în final respectat, deoarece normele adoptate au intrat în vigoare abia în luna octombrie. Ulterior, în luna iulie 2005, toate prevederile referitoare la retrocedări, inclusiv cele privind stabilirea valorii și plata despăgubirilor, au fost reformulate prin Legea nr. 247/2005 și prin regulamentul său de aplicare, adoptat la data de 15 septembrie 2005 (paragrafele 38-39 de

mai sus), care au fost din nou modificate în mod substanțial prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2007.

67. În ceea ce privește transformarea din nou a creanței în despăgubire într-o obligație în sarcina statului de restituire în natură (paragraful 27 de mai sus), Curtea observă că Guvernul nu a invocat nicio prevedere legală care să permită o astfel de modificare, ceea ce apare așadar ca fiind total lipsită de temei legal.

68. Aceste considerente ar putea să fie suficiente prin ele însele pentru a îi permite Curții să constate că ingerința în dreptul reclamantului la respectarea bunurilor sale nu era „prevăzută de lege”. Cu toate acestea, ea nu consideră necesar să statueze dacă ingerința respectivă era legală în sensul noțiunii de supremație a dreptului, având în vedere concluziile sale de mai jos.

69. Pentru a stabili dacă a fost păstrat un just echilibru între cerințele interesului general al comunității și imperativele apărării dreptului la respectarea bunurilor reclamantului, Curtea este chemată să analizeze dacă termenul necesar autorităților române pentru a îi restitui reclamantului terenul sau de a îi plăti o despăgubire nu a supus partea interesată unei sarcini disproporționate și excesive. Curtea reiterează faptul că statele dispun de o marjă largă de apreciere pentru a stabili ceea ce este în interesul public, mai ales atunci când este vorba de adoptarea și aplicarea unor măsuri de reformă economică sau de justiție socială (hotărârea *Ramadhi și alți 5* menționată mai sus, § 79).

70. În speță, au trecut mai mult de 8 ani de la decizia de restituire către reclamant a suprafeței de 16,63 ha de teren și mai mult de 6 ani de la validarea înscrierii creanței sale împotriva statului, fără ca acesta să obțină executarea acestor decizii sau cea mai mică despăgubire în locul terenurilor și pentru întârzierea în executare. Acționând astfel, autoritățile l-au împiedicat pe reclamant să se bucure de bunul la care are dreptul de mai mulți ani.

71. Guvernul a oferit ca justificare dificultățile legate de organizarea administrației, obligată să pună în aplicare legile privind retrocedările. Cu toate acestea, Curtea constată că dificultățile de ordin organizatoric ale autorităților competente în implementarea măsurilor privind retrocedările sunt consecința modificărilor repetate pe cale legislativă ale mecanismului de restituire. Curtea a considerat deja că aceste modificări au fost inoperante în plan practic și că au creat un climat de incertitudine juridică (a se vedea, printre numeroasele hotărâri împotriva României, *Străin și alții*, nr. 57.001/00, § 56, CEDO 2005-VII, 21 iulie 2005, *Păduraru* citată anterior, § 98-99; *Porteanu*, nr. 4.596/03, § 34, 16 februarie 2006, *Radu*, nr. 13.309/03, § 34, 20 iulie 2006). Curtea profită de această ocazie pentru a arăta că această incertitudine a fost denunțată de diferite instanțe judecătorești române, inclusiv de instanța supremă (a se vedea paragrafele 48 și 49 în fine de mai sus), care au încercat, fără un succes durabil, să elimine „echivocul situațiilor juridice incerte” și „să sancționeze lipsa de diligență din partea autorităților competente”.

72. Deoarece Guvernul nu a adus niciun element pentru a justifica încălcarea dreptului reclamantului, Curtea nu vede niciun motiv să se abată de la analiza pe care a făcut-o în cauzele menționate mai sus. Aceasta nu poate decât să constate că situația arătată mai sus rezultă dintr-o activitate normativă excesivă și, în final, foarte ineficientă, astfel cum o demonstrează statisticile publicate în acest sens (paragraful 46 de mai sus).

73. În aceste condiții, chiar presupunând că Guvernul ar fi putut demonstra că ingerința în dreptul reclamantului era prevăzută de lege și servea unei cauze de utilitate publică, Curtea apreciază că justul echilibru care trebuie păstrat între protecția proprietății reclamantului și cerințele interesului general a fost distrus și că reclamantul a suportat o sarcină specială și exorbitantă. Prin urmare, a avut loc încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1.

II. Asupra aplicării art. 46 și 41 din Convenție

A. Articolul 46 din Convenție

74. Conform acestei prevederi:

„1. Înaltele părți contractante se angajează să se conformeze hotărârilor definitive ale Curții în litigiile în care ele sunt părți.

2. Hotărârea definitivă a Curții este transmisă Comitetului Miniștrilor care supraveghează executarea ei.”

75. Curtea constată că încălcarea dreptului reclamantului, astfel cum este el garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1, își are originea într-o problemă majoră ce rezultă dintr-o disfuncționalitate a legislației române și dintr-o practică administrativă care a afectat și mai poate încă afecta în viitor un mare număr de persoane (a se vedea paragraful 46 de mai sus). Obstacolul nejustificat în calea exercitării de către reclamant a „dreptului său la respectarea bunurilor” nu a fost cauzat de un incident izolat și nici nu este imputabil turnurii deosebite pe care au luat-o evenimentele în cazul său; el rezultă dintr-un cadru legal, reglementar și administrativ care s-a dovedit a fi neadecvat, implementat de autorități vizând o categorie determinată de cetățeni, și anume beneficiarii măsurilor de retrocedare a bunurilor naționalizate sau confiscate de statul comunist.

76. Existența acestei probleme și caracterul său sistemic au fost deja recunoscute de autoritățile române, fiind confirmate prin mai multe decizii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și prin ordonanța de urgență a Guvernului menționate în prezenta hotărâre (paragrafele 41 și 48 de mai sus). Astfel, în Decizia sa din data de 4 aprilie 2006, Înalta Curte de Casație și Justiție a denunțat lipsa de diligență a autorităților competente în materie de retrocedare și a statuat că trebuia „eliminat cât mai rapid posibil echivocul situațiilor juridice incerte”. La rândul său, Guvernul a subliniat dificultățile existente în punerea în posesie a beneficiarilor legilor privind retrocedările și, chiar mai mult, în respectarea angajamentelor internaționale asumate de România. Subscriind la aceste aprecieri, Curtea a constatat că faptele cauzei dezvăluie existența unei imperfecțiuni în ordinea juridică română, care a condus la situația că o întreagă categorie de particulari s-au văzut ori se văd încă în imposibilitatea de a se bucura de bunurile lor.

77. Numărul de cereri adresate Curții, hotărârile care constată încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 și, în anumite cazuri, a art. 6 din Convenție, precum și miile de dosare privind restituirea de bunuri trimise la ANRP și nesoluționate într-un termen rezonabil demonstrează că mecanismul ales pentru restituirea bunurilor confiscate sau naționalizate de stat în perioada comunistă nu a fost implementat într-un mod compatibil cu art. 1 din Protocolul nr. 1. Într-adevăr, Curtea a pronunțat după 28 octombrie 1999, data Hotărârii *Brumărescu împotriva României* [MC] (nr. 28.342/95, § CEDO 1999-VII), câteva zeci de hotărâri care au dus la constatarea încălcării art. 1 din Protocolul nr. 1 din cauza funcționării, considerate incompatibile cu acest articol, a mecanismului de restituire a bunurilor care îi privesc pe beneficiarii unui drept la restituirea unor imobile. Caracterul repetitiv al încălcărilor constatate, dublat de constatarea disfuncționalității mecanismului de restituire, care îi privește de această dată pe beneficiarii unui drept de restituire a unor terenuri, indică faptul că există o acumulare de încălcări identice, ce reflectă o situație ce durează la nesfârșit, care nu s-a remediat încă și pentru care justițiabilii nu dispun de nicio cale de atac internă.

78. Pe deasupra, peste o sută de cereri aflate pe rolul Curții, introduse de persoane la care se referă legile privind retrocedările, ar putea da ocazia, în viitor, unor noi hotărâri care constată încălcarea Convenției. Acest fapt nu este numai un factor agravant în ceea ce privește responsabilitatea statului față de Convenție pentru o situație trecută sau actuală, ci și o amenințare pentru eficiența pe viitor a mecanismului de control implementat de Convenție, având în vedere volumul excesiv de lucru pe care îl generează această situație.

79. În acest sens, Curtea reamintește că, în condițiile art. 46, înaltele părți contractante se obligă să se conformeze hotărârilor definitive pronunțate de Curte în litigiile în care ele

sunt părți, Comitetul Miniștrilor fiind însărcinat să supravegheze executarea acestor hotărâri. Din aceasta rezultă în special că, atunci când Curtea constată o încălcare, statul pârât are obligația juridică nu numai de a le plăti părților interesate sumele alocate cu titlu de reparație echitabilă prevăzută de art. 41, ci și de a alege, sub controlul Comitetului Miniștrilor, măsurile generale și/sau, dacă este cazul, individuale, care trebuie integrate în ordinea sa juridică internă pentru a pune capăt încălcării constatate de Curte și pentru a-i înlătura, pe cât posibil, consecințele. Statul pârât rămâne liber, sub controlul Comitetului Miniștrilor, să aleagă mijloacele prin care să își îndeplinească obligația juridică cu privire la art. 46 din Convenție (*Scozzari și Giunta împotriva Italiei* [MC], nr. 39.221/98 și 41.963/98, § 249, CEDO 2000-VIII și *Broniowski* citată anterior, § 192), cu respectarea principiului subsidiarității, astfel încât Curtea să nu fie obligată să reitereze constatarea încălcării într-o lungă serie de cauze identice.

80. Mai mult, din Convenție, și în special din art. 1 al acesteia, rezultă că, prin ratificarea Convenției, statele contractante se angajează să procedeze în așa fel încât dreptul lor intern să fie compatibil cu aceasta (*Maestri împotriva Italiei* [MC], nr. 39.748/98, § 47, CEDO 2004-I).

81. În ceea ce privește măsurile destinate să garanteze eficiența mecanismului stabilit de Convenție, Curtea atrage atenția asupra rezoluției [Rez (2004)3] și recomandării [Rec (2004)6] a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, adoptate la data de 12 mai 2004 (a se vedea paragrafele 50 și 51 de mai sus).

82. Deși, în principiu, nu este de datoria Curții să stabilească posibilele măsuri de redresare adecvate pentru ca statul pârât să se achite de obligațiile sale cu privire la art. 46 din Convenție, ținând cont de situația cu caracter structural pe care o constată (a se vedea paragraful 71 de mai sus), Curtea observă că se impun fără nicio îndoială măsuri generale la nivel național în cadrul executării prezentei hotărâri.

83. Pentru a ajuta statul pârât să își îndeplinească obligațiile prevăzute la art. 46, Curtea a încercat să indice, cu titlu pur orientativ, tipul de măsuri pe care statul român le-ar putea lua pentru a pune capăt situației structurale constatate în speță. Aceasta consideră că statul pârât trebuie, înainte de toate, fie să elimine orice obstacol aflat în calea exercitării efective a dreptului numeroaselor persoane afectate de situația considerată de Curte ca fiind contrară Convenției, cum este cazul reclamantului, fie să ofere o redresare adecvată. Statul pârât trebuie așadar să garanteze prin măsuri legale și administrative adecvate realizarea efectivă și rapidă a dreptului la restituire, indiferent dacă este vorba de o restituire în natură sau de acordarea unei despăgubiri, conform principiului supremației dreptului și al legalității protecției drepturilor patrimoniale, enunțate în art. 1 din Protocolul nr. 1, ținând cont de principiile enunțate de jurisprudența Curții în materie de despăgubire (*Hotărârea Broniowski* citată anterior, paragrafele 147-151, 176 și 186). Aceste obiective ar putea fi atinse, de exemplu, prin modificarea mecanismului de retrocedare actual, cu privire la care Curtea a constatat anumite puncte slabe, și implementarea de urgență a unor proceduri simplificate și eficiente, bazate pe măsuri legislative și reglementare coerente, care să poată păstra un just echilibru între diferitele interese aflate în joc.

B. Articolul 41 din Convenție

84. Conform art. 41 din Convenție, În cazul în care Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.

1. Prejudiciu

85. Moștenitorul reclamantului solicită suma de 190.000.000 euro (EUR) pentru a compensa pierderea dreptului său patrimonial. Conform estimării sale, această sumă corespunde valorii terenului nerestituit, în suprafață de 16,63 ha, pentru care nu a obținut o

reparație. În plus, el solicită suma de 75.000.000 EUR pentru beneficiul nerealizat din perioada de peste 10 ani în care nici el și nici tatăl lui nu au putut profita de pe urma bunului lor. De asemenea, el arată că problemele întâmpinate timp de mai mulți ani de către reclamant pentru a intra în posesia bunului ce i-a aparținut au contribuit la agravarea stării sale de sănătate și, prin urmare, la decesul său. Moștenitorul reclamantului roagă Curtea să îi acorde o despăgubire de 191.000 EUR pentru prejudiciul moral pe care l-a suferit din cauza sentimentelor de incertitudine și de frustrare, precum și din cauza tensiunii resimțite de el și de tatăl său ca urmare a imposibilității de a-și exercita dreptul patrimonial.

86. Guvernul a depus o expertiză efectuată pe baza unor informații oferite de Primăria Cătunele în ceea ce privește prețurile terenurilor afectate de exploatarea miniere situate în județul Gorj. Astfel, terenul reclamantului este evaluat la 78.170 lei (RON), respectiv 20.517 EUR. În plus, Guvernul consideră că, în conformitate cu jurisprudența Curții, reclamantul nu poate solicita despăgubire pentru lipsa de folosință. În sfârșit, el arată că, reclamantul fiind decedat, fiul său nu poate invoca niciun prejudiciu moral din cauza nerestituirii terenului.

87. Curtea reamintește că o hotărâre care constată o încălcare atrage pentru statul pârât obligația de a pune capăt încălcării și de a-i înlătura consecințele, astfel încât să restabilească, pe cât posibil, situația anterioară încălcării (*Iatridis împotriva Greciei* (reparație echitabilă) [MC], nr. 31.107/96, § 32, CEDO 2000-XI). Dacă tipul încălcării permite o restitutie în integritate, incumbă statului pârât să o efectueze, Curtea neavând nici competența, nici posibilitatea practică de a o efectua ea însăși. Dacă, în schimb, dreptul național nu permite sau permite doar o înlăturare incompletă a consecințelor încălcării, art. 41 abilitază Curtea să îi acorde părții lezate, dacă este cazul, reparația pe care o consideră adecvată (*Brumărescu împotriva României* (reparație echitabilă) [MC], nr. 28.342/95, § 20, CEDO 2000-I). În exercitarea acestei atribuții, ea dispune de o anumită latitudine; adjectivul „echitabil” și expresia „dacă este cazul” demonstrează acest lucru. Printre elementele luate în considerare de Curte, atunci când statuează în materie, se numără prejudiciul material, și anume pierderile suferite efectiv ca urmare directă a încălcării pretinse, și prejudiciul moral, respectiv dezdăunarea stării de angoasă, a neplăcerilor și a incertitudinilor ce rezultă din această încălcare, precum și alte daune nepatrimoniale (a se vedea, printre altele, *Ernestina Zullo împotriva Italiei*, nr. 64.897/01, § 25, 10 noiembrie 2004). Mai mult, atunci când diferitele elemente care constituie prejudiciul nu pot face obiectul unui calcul exact sau atunci când distincția dintre daunele materiale și daunele morale se dovedește a fi dificilă, Curtea poate fi determinată să le analizeze de o manieră globală (vezi *Comingersoll împotriva Portugaliei* [MC], nr. 35.382/97, § 29, CEDO 2000-IV).

88. În speță, ținând cont de tipul încălcării constatate, Curtea consideră că reclamantul a suferit un prejudiciu material și moral considerabil și că acest prejudiciu nu este suficient compensat prin constatările încălcării.

89. Curtea apreciază că restituirea terenului sau plata despăgubirilor validate prin deciziile din 5 aprilie și 17 mai 2002 și calculate conform criteriilor stabilite de legislația română (paragraful 38 de mai sus) l-ar pune pe reclamant, pe cât posibil, într-o situație echivalentă cu cea în care s-ar fi aflat dacă cerințele art. 1 din Protocolul nr. 1 nu ar fi fost încălcate. Cu toate acestea, ținând cont de constatările prezentei hotărâri din care reiese că sistemul actual de retrocedare nu este eficient, Curtea apreciază că nu are altă opțiune decât să acorde suma care, în opinia sa, ar constitui o soluționare definitivă și completă a prezentului litigiu patrimonial (a se vedea, printre altele, *Ramadhi și alți 5 împotriva Albaniei* citată anterior, § 101).

90. Pe baza elementelor aflate în posesia sa și statuând în echitate, conform art. 41 din Convenție, Curtea îi alocă reclamantului suma de 115.000 EUR cu titlu de daune materiale și morale.

2. Cheltuieli de judecată

91. Reclamantul nu a trimis nicio cerere privind cheltuielile efectuate în fața autorităților interne și în fața Curții.

3. Dobânzi moratorii

92. Curtea consideră potrivit ca rata dobânzii moratorii să se bazeze pe rata dobânzii facilității de împrumut marginal a Băncii Centrale Europene, majorată cu 3 puncte procentuale.

PENTRU ACESTE MOTIVE,

În unanimitate,

CURTEA:

1. declară cererea admisibilă;

2. hotărăște că a avut loc încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție;

3. hotărăște:

a) ca statul pârât să îi plătească reclamantului, în termen de 3 luni de la data rămânerii definitive a prezentei hotărâri, conform art. 44 § 2 din Convenție, suma de 115.000 EUR (una sută cincisprezece mii), care va fi convertită în lei românești, pentru ansamblul prejudiciilor suferite, plus orice sumă care ar putea fi datorată cu titlu de impozit;

b) ca, începând de la expirarea termenului menționat mai sus și până la efectuarea plății, această sumă să se majoreze cu o dobândă simplă având o rată egală cu cea a facilității de împrumut marginal a Băncii Centrale Europene valabilă în această perioadă, majorată cu 3 puncte procentuale;

4. respinge cererea de reparație echitabilă în rest.

Întocmită în limba franceză, apoi comunicată în scris la data de 9 decembrie 2008, în conformitate cu art. 77 paragrafele 2 și 3 din Regulament.

Josep Casadevall,
președinte

Santiago Quesada,
grefier

«