

©Documentul a fost pus la dispoziție cu sprijinul Consiliului Superior al Magistraturii din România (www.csm1909.ro) și al Institutului European din România (www.ier.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 the European Institute of Romania (www.ier.ro). Permission to re-publish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

Traducere din limba franceză

Consiliul Europei

Curtea Europeană a Drepturilor Omului

Secția a patra

Cauza SCORDINO împotriva ITALIEI (nr.3)

(cererea nr. 43662/98)

Hotărâre

Strasbourg

17 mai 2005

DEFINITIVĂ

12/10/2005

Această hotărâre va deveni definitivă în condițiile definite la articolul 44 § 2 al Convenției. Poate suferi modificări de formă.

În cauza Scordino (nr.3) împotriva Italiei,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (secția a patra), reunită în camera formată din:

Sir Nicolas BRATZA, președinte,

Domnii G BONELLO,
M. PELLONPÄÄ,
K. TRAJA,
L. GARLOCKI,
J. BORREGO BORREGO, judecători
Doamna M. DEL TUFO, judecător ad hoc
și Domnul M. O'BOYLE, grefierul secției,

2

După ce a deliberat în camera de consiliu din 26 aprilie 2005,

Pronunță următoarea hotărâre, adoptată la această dată:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o cerere (nr. 43662/98) îndreptată împotriva Republicii Italiene prin care patru cetățeni ai acestui stat, Dl. Giovanni, Elena, Maria și Giuliana Scordino ("reclamanții"), au sesizat Comisia europeană a Drepturilor Omului ("Comisia") la data de 12 august 1998 în temeiul vechiului art. 25 al Convenției de protecție a Drepturilor Omului și Libertăților fundamentale ("Convenția").

2. Desemnați mai întâi prin inițialele G.S. și ceilalți, interesații au consimțit ulterior la divulgarea identității lor. Ei sunt reprezentați în fața Curții de D.ra N. Paoletti, avocat la Roma. Guvernul Italian ("Guvernul") este reprezentat de reprezentantul său, I.M. Braguglia și de coreprezentantul său F. Crisafulli.

3. Reclamanții au invocat în special o atingere nejustificată adusă dreptului lor la respectarea bunurilor lor.

4. Cererea a fost transmisă Curții la 1 noiembrie 1998, data intrării în vigoare a Protocolului nr.11 la Convenție (articolul 5 § 2 al Protocolului nr.11).

5. Cererea a fost repartizată primei secții a Curții (articolul 52 § 1 al regulamentului). În cadrul acesteia, camera însărcinată să examineze cauza (articolul 27 § al Convenției) a fost constituită în conformitate cu articolul 26 § 1 al regulamentului. În urma abținerii Domnului V. Zagrebelsky, judecător ales pentru Italia (articolul 28), Guvernul a desemnat pe Doamna M. del Tufo să hotărască în calitate de judecător ad hoc (articolele 27 § 2 al Convenției și 29 § 1 al regulamentului).

3

6. Printr-o decizie din 6 aprilie 2004, Camera a declarat cererea parțial admisibilă.

7. Atât reclamantii cât și Guvernul au depus observații scrise pe fondul cauzei (articolul 59 § 1 al regulamentului).

8. La 1 noiembrie 2004 Curtea a modificat componența secțiilor sale (articolul 25 § 1 al regulamentului). Prezenta cerere a fost repartizată secției a patra remaniată astfel (articolul 52 § 1).

DE FAPT

I. CIRCUMSTANȚELE SPEȚEI

9. Reclamantii au moștenit de la A Scordino un teren situat în Reggio Calabria și înregistrat în cadastru, foaia 111, parcelele 107 și 109.

10. Acest teren a fost supus unei autorizații de expropriere în vederea construirii de locuințe. În 1980, municipalitatea din Reggio Calabria a hotărât că societatea cooperativă “Renașterea calabreză” va începe lucrările de construcție pe 3.676 m² de teren.

11. Printr-o sentință din 20 august 1980 președintele regiunii Calabria a autorizat cooperativa să ocupe terenul. La 6 septembrie 1980 a avut loc ocuparea materială.

12. La 30 octombrie 1980 A. Scordino a înaintat un recurs la tribunalul administrativ din Calabria (“TAR”). El a invocat că sentința de autorizare a ocupării terenului era atinsă de nulitate pe motiv că nu a fost supusă autorității regionale de control (“CORECO”).

13. La 2 februarie 1982 președintele regiunii a decretat exproprierea terenului ocupat în beneficiul municipalității din Reggio Calabria.

14. Printr-o sentință din 16 februarie 1982 TAR a considerat că decretul de

4

ocupare de urgență nu era atins de nulitate. Totuși, având în vedere neregularitățile din cadrul procedurii de adoptare, această sentință era inefficientă și nu putea în consecință să constituie baza unei ingerințe a administrației în drepturile privaților. De aceea ocuparea terenului era fără titlu de la început și trebuia să fie considerată drept arbitrară.

15. Printr-o somație din 10 august 1984, A. Scordino a cerut municipalității din Reggio Calabria o despăgubire pentru ocuparea terenului. Această somație a rămas fără urmare.

16. Printr-un act comunicat la 26 aprilie 1986, A. Scordino a intentat o acțiune de daune-interese împotriva cooperativei “Renașterea calabreză” la tribunalul civil din Reggio Calabria. El a invocat că ocuparea terenului era ilegală, în temeiul sentinței TAR și a cerut o reparație până la concurența valorii de piață a terenului.

17. Cooperativa pârâtă a implicat în proces municipalitatea din Reggio Calabria. Aceasta s-a constituit parte în procedura din 28 octombrie 1998.

18. La 6 octombrie 1989 tribunalul a desemnat un expert. Raportul de expertiză, depus la 15 iunie 1990, menționa că terenul a fost în mod ireversibil transformat cel mai târziu la 13 ianuarie 1982 de lucrările de construcție. Exact la vremea aceea valoarea estimată a terenului era de 480.220.000 lire italiene, adică 130.000 lire italiene metrul pătrat.

19. La 30 noiembrie 1992 A. Scordino a decedat.

20. La 21 septembrie 1993 ministerul muncii a luat o hotărâre în vederea dizolvării cooperativei “Renașterea calabreză” din cauza insolvabilității și a numit un expert însărcinat cu lichidarea. La 26 octombrie 1994 situația creanțelor cooperativei a

5

fost depusă. În ea figura creanța reclamantilor în sumă de 369.400.000 lire italiene, sub rezerva încheierii procedurii.

21. La 22 noiembrie 1994, tribunalul a ordonat o expertiză suplimentară, raportul suplimentar fiind depus la data de 3 mai 1995.

22. La 3 noiembrie 1995 reclamantii și expertul însărcinat cu lichidarea cooperativei s-au constituit părți în procedură. La 22 decembrie 1992 părțile și-au prezentat concluziile.

23. Printr-o ordonanță din 25 februarie 1997 tribunalul din Reggio Calabria a cerut o altă expertiză suplimentară, ca urmare a intrării în vigoare a legii bugetului nr.662 din 1996.

24. Printr-o hotărâre din 27 mai 1997, Tribunalul din Reggio Calabria a constatat că, în conformitate cu sentința tribunalului administrativ, ocuparea terenului a fost încă de la început fără titlu și că a existat un amestec arbitrar în dreptul de proprietate al

reclamanților. Totuși, prin aplicarea regulii exproprierii indirecte, dreptul de proprietate a reclamanților a fost neutralizat și se poate considera că proprietatea terenului a trecut la administrație la 13 ianuarie 1982, adică odată ce terenul a fost transformat în mod ireversibil de lucrările de construcție. Decretul de expropriere intervenit ulterior era fără efect.

25. Tribunalul a considerat apoi că în schimbul privării de teren reclamanții aveau dreptul la o reparație. În această privință, tribunalul a notat că valoarea terenului în 1982, așa cum a fost estimată de expert, era de 480.220.000 lire italiene. Cu toate acestea, în urma intrării în vigoare a legii bugetului nr.662 din 1996, care a plafonat despăgubirea,

6

reclamanții nu puteau primi o reparație integrală și nu aveau dreptul decât la 264.284.339 lire italiene. Această sumă trebuia să fie indexată în ziua pronunțării și însoțită de o dobândă legală până la plată.

26. La 2 septembrie 1998 reclamanții au înaintat apel împotriva acestei sentințe la Curtea de apel din Reggio Calabria. Ei contestau în special suma pe care tribunalul le-a acordat-o și care reieșea din aplicarea retroactivă a legii nr.662 din 1996. În plus, în opinia lor, nu exista o declarație de utilitate publică valabilă.

27. Printr-o sentință din 22 mai 2000, Curtea de apel din Reggio Calabria a respins recursul reclamanților. Ea a considerat că în cazul în speță a existat declarația de utilitate publică și că articolul 3 al legii nr.458 din 1988 trebuia să se aplice. În consecință, restituirea terenului era exclusă. De altfel, curtea a confirmat aplicabilitatea la cazul în speță a legii nr. 662 din 1996 și plafonarea reparației care decurgea de aici.

28. Printr-un recurs prezentat la 14 noiembrie 2000, reclamantii au înaintat recurs în anulare.

29. Printr-o sentință din 18 aprilie 2002, depusă la grefă la 23 august 2002, Curtea de casație a respins recursul.

II. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE PERTINENTE

a) **Ocuparea de urgență a unui teren**

30. În dreptul italian, procedura accelerată de expropriere permite administrației să ocupe un teren și să construiască pe el înainte de expropriere. Odată ce lucrarea de realizat este declarată de utilitate publică și proiectul de construcție este adoptat, administrația poate decreta ocuparea de urgență a zonelor de expropriat pe o durată determinată care să

7

nu depășească cinci ani (articolul 20 al legii nr. 865 din 1971). Acest decret devine caduc dacă ocuparea materială a terenului nu are loc în următoarele trei luni de la promulgare. Înainte de sfârșitul perioadei de ocupare autorizată, un decret de expropriere formală trebuie emis.

31. Ocuparea autorizată a unui teren dă dreptul la o despăgubire de ocupare. Curtea constituțională a recunoscut, în sentința sa nr. 470 din 1990 un drept de acces imediat la un tribunal în scopul solicitării despăgubirii de ocupare imediat ce terenul este ocupat din punct de vedere material, fără a fi nevoie să aștepte ca administrația să procedeze la o ofertă de despăgubire.

b) **Principiul exproprierii indirecte (“occupazione acquisiva” sau “accessione invertita”)**

32. În anii 1970 mai multe administrații locale au procedat la ocupări de urgență a terenurilor care nu au fost urmate de decrete de expropriere. Instanțele italiene s-au trezit că se confruntă cu cazuri în care proprietarul unui teren a pierdut *de facto* disponibilitatea acestuia din cauza ocupării și efectuării de lucrări de construcție ale unei lucrări publice. Rămînea de văzut dacă, pur și simplu prin efectul lucrărilor efectuate, interesatul a pierdut de asemenea și proprietatea terenului.

1. *Jurisprudența înainte de sentința nr. 1464 din 1983 a Curții de casație*

33. Jurisprudența avea îndoieli în privința faptului de a ști care erau efectele construcției unei lucrări publice pe un teren ocupat ilegal. Prin ocupare ilegală trebuie să se înțeleagă o ocupare ilegală *ab initio* sau o ocupare autorizată inițial și devenită fără titlu ulterior, titlul fiind anulat sau ocuparea continuând dincolo de termenul autorizat

8

fără ca vreun decret de expropriere să fi intervenit.

34. Conform unei prime jurisprudențe, proprietarul terenului ocupat de administrație nu-și pierde proprietatea asupra terenului după terminarea lucrării publice. Totuși, nu putea cere o predare a terenului și putea doar demara o acțiune de daune și interese pentru ocupare abuzivă, nesupusă unui termen de prescriere din moment ce ilegalitatea decurgând din ocupare era permanentă. Administrația putea în orice moment să adopte o decizie formală de expropriere; în acest caz, acțiunea de daune-interese se transforma în litigiu privind despăgubirea de expropriere și daunele-interese nu erau datorate decât pe perioada anterioară decretului de expropriere pentru nebeneficierea de teren (a se vedea, între altele, sentințele Curții de casație nr. 2341 din 1982, nr. 4741 din 1981, nr. 6452 și nr. 6308 din 1980).

35. Conform unei a doua jurisprudențe, proprietarul terenului ocupat de administrație nu pierde proprietatea asupra terenului și putea cere predarea atunci când administrația a acționat fără să fi existat vreo utilitate publică (a se vedea, de exemplu, Curtea de casație, sentința nr. 1578 din 1976, sentința nr. 5679 din 1980).

36. Conform unei a treia jurisprudențe, proprietarul terenului ocupat de administrație pierde automat proprietatea asupra terenului în momentul transformării ireversibile a bunului, adică în momentul încheierii lucrării publice. Interesatul avea dreptul de a cere daune-interese (a se vedea sentința nr. 3243 din 1979 a Curții de casație).

2. Sentința nr. 1464 din 1983 a Curții de casație

37. Printr-o sentință din 16 februarie 1983, Curtea de casație, deliberând în

9

camerele reunite, a soluționat conflictul de jurisprudență și a adoptat cea de-a treia soluție. Astfel a fost consacrat principiul exproprierii indirecte (*accessione invertita* sau *occupazione acquisitiva*). În temeiul acestui principiu, puterea publică dobândește *ab origine* proprietatea unui teren fără a proceda la o expropriere formală atunci când, după ocuparea terenului și independent de legalitatea ocupării, lucrarea publică a fost realizată. Atunci când ocuparea este *ab initio* fără titlu, transferul de proprietate are loc în momentul încheierii lucrării publice. Atunci când ocuparea terenului a fost autorizată inițial, transferul de proprietate are loc la sfârșitul perioadei de ocupare autorizată. În aceeași sentință Curtea de casație a precizat că, în toate cazurile de expropriere îndreptată, interesatul are dreptul la o reparație integrală, dobândirea terenului având loc fără titlu. Cu toate acestea, această reparație nu este plătită automat; interesatului îi revine sarcina

de a cere daunele-interese. Între altele, dreptul la reparație este însoțit de prescrierea prevăzută în caz de răspundere infracțională, și anume cinci ani, care începe să curgă din momentul transformării ireversibile a terenului.

3. Jurisprudența după sentința nr. 1464 din 1983 a Curții de casație

a) Prescrierea

38. La început jurisprudența a considerat că nici-un termen de prescriere nu se putea aplica, deoarece ocuparea fără titlu a terenului constituia un act ilegal continuu. Curtea de Casație, în sentința sa nr. 1464 din 1983, a afirmat că dreptul la reparație era supus unui termen de prescriere de cinci ani. În consecință, prima secție a Curții de casație a afirmat că un termen de prescriere de zece ani trebuia să se aplice (sentințele nr. 7952 din 1991 și nr. 10979 din 1992). Printr-o sentință din 22 noiembrie 1992 Curtea de

10

Casație deliberând în camerele reunite a soluționat definitiv chestiunea, considerând că termenul de prescriere este de cinci ani și că începe să curgă din momentul transformării ireversibile a terenului.

b) Sentința nr. 188 din 1995 a Curții constituționale

39. În această sentință, Curtea constituțională a considerat că este compatibil cu Constituția principiul exproprierii indirecte, în măsura în care acest principiu este ancorat într-o dispoziție legislativă, și anume articolul 2043 al codului civil de reglementare a răspunderii infracționale. Conform acestei sentințe, faptul că administrația devine proprietara unui teren beneficiind de comportamentul său ilegal nu pune nici-o problemă în plan constituțional, din moment ce interesul public, și anume păstrarea lucrării publice, privește interesul privatului și deci dreptul de proprietate al acestuia din urmă. Curtea

constituțională a considerat compatibilă cu Constituția aplicarea la acțiunea de reparație a termenului de prescriere de cinci ani, așa cum este prevăzut de articolul 2043 al codului civil pentru răspundere infracțională.

c) Cazul neaplicării principiului exproprierii indirecte

40. Evoluțiile jurisprudenței arată că mecanismul prin care construirea unei lucrări publice implică transferul de proprietate a terenului în beneficiul administrației cunoaște excepții.

41. În hotărârea sa nr. 874 din 1996 Consiliul de stat a afirmat că nu există expropriere indirectă din moment ce deciziile administrației și decretul de ocupare de urgență au fost anulate de instanțele administrative; dacă nu ar fi așa decizia judiciară ar fi golită de substanță.

11

42. În sentința sa nr. 1907 din 1997 Curtea de casație deliberând în camerele reunite a afirmat că administrația nu devine proprietare unui teren atunci când deciziile pe care le-a adoptat și declarația de utilitate publică trebuie să fie considerate nule *ab initio*. În acest caz interesatul păstrează proprietatea terenului și poate cere *restitutio in integrum*. El poate, ca alternativă, să ceară daune-interese. Ilegalitatea în aceste cazuri are un caracter permanent și nici-un termen de prescriere cu găsește aplicare.

43. În sentința nr. 6515 din 1997 Curtea de casație deliberând în camerele reunite a afirmat că nu există transfer de proprietate din moment ce declarația de utilitate publică a fost anulată de instanțele administrative. În acest caz, principiul exproprierii indirecte nu se aplică așadar. Interesatul, care păstrează proprietatea terenului, are posibilitatea de a cere *restitutio in integrum*. Introducerea unei cereri de daune-interese implică o

renunțarea la *restitutio in integrum*. Termenul de prescriere de cinci ani începe să curgă din momentul în care decizia judecătorului administrativ devine definitivă.

44. În sentința nr. 148 din 1998, prima secție a Curții de casație a urmărit jurisprudența camerelor reunite și a afirmat că transferul de proprietate prin efectul exproprierii indirecte nu are loc atunci când declarația de utilitate publică la care proiectul de construcție este adăugat a fost considerată drept nevalabilă *ab initio*.

45. În sentința nr. 5902 din 2003 Curtea de casație deliberând în camerele reunite a reafirmat că nu există transfer de proprietate în lipsa declarației de utilitate publică valabilă.

46. Trebuie să se compare această jurisprudență cu legea nr. 458 din 1988 (paragrafele 46-50 de mai jos) și cu Culegerea dispozițiilor asupra exproprierii, intrată în

12

vigoare la 30 iunie 2003 (paragrafele 58-59 de mai jos).

4. *Legea nr. 458 din 27 octombrie 1988: Dispoziții specifice terenurilor utilizate pentru a facilita accesul la proprietate (“edilizia residenziale pubblica”)*

47. Dreptul italian prevede posibilitatea de a obține contribuțiile publice facilitând accesul la proprietatea funciară (“*edilizia agevolata*”). Societățile cooperative reprezintă un caz frecvent de beneficiari ai acestui tip de acces la proprietate.

48. Pentru cazul de expropriere indirectă a unui teren folosit în acest scop, în temeiul articolului 3 al legii nr. 458 din 27 octombrie 1988 “Proprietarul unui teren folosit pentru construcția de clădiri publice și de locuințe sociale, are dreptul la reparația daunei suferite în urma unei exproprieri declarată ilegală printr-o decizie devenită definitivă, dar nu poate pretinde restituirea bunului său. El are de asemenea dreptul, în

plus față de reparația daunei, la sumele datorate din cauza deprecierii monetare și a celor menționate la articolul 1224 § 2 al codului civil și asta începând din ziua ocupării ilegale”.

49. Interpretând articolul 3 al legii din 1988, Curtea constituțională, în sentința sa din 12 iulie 1990 (nr. 384) a considerat: “Prin dispoziția atacată, legiuitorul, între interesul proprietarului terenurilor – a obține în caz de expropriere ilegitimă restituirea terenurilor – și interesul public – concretizat prin destinația acestor bunuri unor scopuri de locuit în condiții favorabile sau convenite – a dat prioritate acestui din urmă interes”.

50. În sentința sa din 27 decembrie 1991 (nr. 486), Curtea constituțională a asimilat situația prevăzută în mod expres de articolul 3 cu cea a terenurilor ocupate și construite în lipsa unui decret de expropriere.

13

51. În urma intrării în vigoare a legii bugetului nr. 662 din 1996 (paragraful 53 de mai jos) Curtea de casație a afirmat că despăgubirea integrală nu poate fi acordată pentru terenurile destinate să faciliteze accesul la proprietate, acestea fiind de-acum supuse despăgubirii conform criteriilor prevăzute de respectiva lege (sentința Curții de casație, Secția I, 21.5.1997, nr.4535).

5. Suma reparației în caz de expropriere indirectă

52. Conform jurisprudenței din 1983 a Curții de casație în materie de expropriere indirectă, o reparație integrală a prejudiciului suferit, sub forma daunelor-interese pentru pierderea terenului, era datorată interesatului în schimbul pierderii proprietății care implică ocuparea ilegală.

53. Legea bugetului din 1992 (articolul 5 bis al decretului-lege nr. 333 din 11 iulie 1992) a modificat această jurisprudență în sensul că suma datorată în caz de exproprieri indirectă nu putea depăși suma despăgubirii prevăzută pentru cazul unei exproprieri formale. Prin sentința nr. 369 din 1996 Curtea constituțională a declarat neconstituțională această dispoziție.

54. În temeiul legii bugetare nr. 662 din 1996, care a modificat dispoziția declarată neconstituțională, despăgubirea integrală nu poate fi acordată pentru o ocupare a terenului care a avut loc înainte de 30 septembrie 1996. În această optică despăgubirea echivalează cu suma despăgubirii prevăzută pentru cazul unei exproprieri formale, în ipoteza cea mai favorabilă proprietarului, prin intermediul unei măriti cu 10%.

55. Prin sentința nr.148 din 30 aprilie 1999, Curtea constituțională a considerat o asemenea despăgubire compatibilă cu Constituția. Totuși, în aceeași sentință, Curtea a

14

precizat că o despăgubire integrală, până la concurența valorii terenului, poate fi cerută atunci când ocuparea și privarea de teren nu au avut loc din cauza utilității publice.

6. Jurisprudența după sentințele Curții din 30 mai 2000 în cauzele Belvedere Alberghiera și Carbonara și Ventura

56. Prin sentințele nr. 5902 și 6853 din 2003 Curtea de casație, deliberând în camerele reunite, s-a pronunțat din nou asupra principiului exproprierii indirecte, făcând referire la sentințele Curții menționate anterior.

57. Apreciind constatarea încălcării articolului 1 al protocolului nr. 1 în cauzele de mai sus, Curtea de casație a afirmat că principiul exproprierii indirecte joacă un rol important în cadrul sistemului juridic italian și că este incompatibil cu Convenția.

58. Mai exact, Curtea de casație – după ce a analizat istoria principiului exproprierii indirecte – a spus că apreciind uniformitatea jurisprudenței în materie, principiul exproprierii indirecte trebuie considerat ca fiind pe deplin “previzibil” începând din 1983. Din acest motiv exproprierea indirectă trebuie să fie considerată ca respectând principiul legalității. Fiind vorba despre ocupări de teren care au loc fără declarația de utilitate publică, Curtea de casație a afirmat că acestea nu sunt capabile să transfere proprietatea bunului către stat. În privința despăgubirii, Curtea de casație a afirmat că, chiar dacă este inferioară prejudiciului suferit de interesat, și mai ales valorii terenului, despăgubirea datorată în caz de expropriere indirectă este suficientă pentru a garanta un “echilibru just” între cerințele interesului general al comunității și imperativele protejării drepturilor fundamentale ale individului.

7. Culegerea dispozițiilor legislative și de reglementare în materie de expropriere

15

motiv de utilitate publică (mai jos denumită Culegerea)

59. La 30 iunie 2003 a intrat în vigoare Decretul prezidențial nr. 327 din 8 iunie 2001, modificat prin decretul lege nr. 302 din 27 decembrie 2002 și a reglementat procedura exproprierii. Culegerea reunește dispozițiile și jurisprudența existente în materie. În special, ea privește principiul exproprierii indirecte. Culegerea, care nu se aplică la cazurile de ocupare survenite înainte de 1996 și nu se aplică deci în cazul în speță, a înlocuit, începând de la intrarea sa în vigoare, ansamblul legislației jurisprudenței precedente în materie de expropriere.

60. În articolul său 43, Culegerea prevede că în lipsa unui decret de expropriere sau în lipsa declarației de utilitate publică, un teren transformat în urma realizării unei

lucrări publice intră în patrimoniul autorității care l-a transformat; daunele-interese sunt acordate în schimb. Autoritatea poate dobândi un bun chiar și atunci când planul de urbanism sau declarația de utilitate publică au fost anulate. Proprietarul poate cere judecătorului restituirea terenului. Autoritatea în cauză se poate opune. Atunci când judecătorul decide să nu ordone restituirea terenului, proprietarul are dreptul la o despăgubire.

DE DREPT

I. ASUPRA ÎNCĂLCĂRII INVOCATE DE ARTICOLUL 1 AL PROTOCOLULUI NR.1

51. Reclamanții susțin că au fost privați de terenul lor în împrejurări incompatibile cu articolul 1 al protocolului nr. 1, care prevede astfel:

“Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale.

16

Nimeni nu poate fi privat de proprietatea sa decât din cauza utilității publice și în condițiile prevăzute de lege și principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului pe care îl dețin statele de a pune în vigoare legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosirea bunurilor în conformitate cu interesul general sau pentru a asigura plata impozitelor sau alte contribuții sau amenzi.”

A. Teze apărute în fața Curții

1. Reclamanții

62. Reclamanții cer Curții să declare că exproprierea terenului nu este conformă cu principiul de legalitate. Referindu-se la sentința *Belvedere Alberghiera împotriva*

Italiei (nr.31524/96, CEDO 2000-VI) reclamanții remarcă faptul că exproprierea indirectă este un mecanism care permite autorității publice să dobândească un bun în deplină ilegalitate, ceea ce nu este admisibil într-un stat de drept. În opinia lor o expropriere nu poate avea loc decât dacă se întemeiază pe o bază legală ce stabilește formele și procedurile la care administrația va trebui să se conformeze obligatoriu. În opinia lor, atunci când administrația contravine acestor reguli apare o situație contrară principiului de legalitate, chiar dacă a existat utilitatea publică.

63. Reclamanții atrag apoi atenția că indicațiile care reies din sentința *Belvedere* nu au fost urmate de instanțele naționale. Ei se referă în această privință la sentințele Curții de casație pronunțate după sentința *Belvedere* (paragrafele 55-57 de mai sus) și la Culegerea care a prevăzut principiul exproprierii indirecte (paragrafele 59-60 de mai sus).

64. Reclamanții denunță apoi o lipsă de claritate, previzibilitate și precizie a

17

principiilor și dispozițiilor aplicate în cazul lor. În această privință ei remarcă faptul că principiul exproprierii indirecte a fost afirmat de Curtea de casație în 1983, după ocuparea ilegală a terenului; articolul 3 al legii nr. 458 din 1988 a fost adoptat după transformarea ireversibilă a terenului și pe când procedura de despăgubire era în curs; instanțele naționale au aplicat principiul exproprierii indirecte și au privat astfel retroactiv reclamanții de bunul lor.

65. Fiind vorba despre interesul general, reclamanții se îndoiesc că în cazul în speță exproprierea ar servi interesele colectivității, dat fiind că ea a avantajat privații reuniți în cooperativă.

66. În fine, în privința despăgubirii, reclamanții remarcă faptul că nu a existat “reparația” prejudiciului suferit, ci doar o despăgubire cu mult sub valoarea terenului. Referindu-se la sentința *Fostul Rege al Greciei și alții împotriva Greciei* ([GC] (reparație echitabilă), nr. 25701/94, 28 noiembrie 2002), reclamanții susțin că atunci când deposedarea de un bun este *in sine* ilegală, ca în cazul în speță, o reparație integrală trebuie să aibă loc. De asemenea, reclamanții remarcă faptul că suma despăgubirii acordate este rezultatul aplicării retroactive a principiului exproprierii indirecte, al legii nr. 458 din 1988 care a exclus posibilitatea de restituire și al legii bugetare nr. 662 din 1996, care a plafonat suma despăgubirii.

67. În concluzie, reclamanții cer Curții să constate încălcarea articolului 1 al Protocolului nr.1.

2. Guvernul

68. Guvernul remarcă faptul că în cazul în speță este vorba despre o ocupare “*sine titulo*”, bazată pe o declarație de utilitate publică. El admite că procedura de expropriere nu a fost pusă în practică în termenii prevăzuți de lege, în măsura în care sentința de autorizare a ocupării de urgență a fost declarată ca fiind inefficientă și decretul de expropriere este fără efect. În orice caz, reclamanții au fost privați de bunul lor prin efectul realizării lucrărilor publice și al transformării ireversibile a terenului pe care acestea le-au implicat. Această privare de bun nu este decât consecința principiului exproprierii indirecte aplicat, în cazul în speță, de instanțele naționale.

69. Guvernul susține că această situație este conformă cu articolul 1 al protocolului nr.1.

70. În primul rând, ar fi existat utilitatea publică, ceea ce nu a fost soluționat de instanțele naționale.

71. În al doilea rând, privarea de bun așa cum reiese din exproprierea indirectă ar fi “prevăzută de lege”. În opinia Guvernului, principiul exproprierii indirecte trebuie să fie considerat ca făcând parte din dreptul pozitiv începând cel mai târziu de la sentința Curții de casație nr. 1464 din 1983. Jurisprudența ulterioară ar fi confirmat acest principiu și ar fi precizat unele aspecte ale aplicării sale și, între altele, acest principiu ar fi fost recunoscut de legea nr. 458 din 27 octombrie 1988 (paragrafele 47-51 de mai sus) și de legea bugetară nr. 662 din 1996 (paragraful 54 de mai sus).

72. Guvernul concluzionează că începând din 1983 regulile exproprierii indirecte erau perfect previzibile, clare și accesibile tuturor proprietarilor de terenuri.

73. Fiind vorba despre calitatea legii, Guvernul cere Curții să declare că mecanismul exproprierii indirecte, care se bazează pe o declarație de ilegalitate din partea

judecătorului, este conformă cu articolul 1 al Protocolului nr.1.

74. Guvernul definește exproprierea indirectă ca fiind rezultatul unei interpretări sistematice din partea judecătorului a principiilor existente, cu scopul de a asigura că interesul general prevalează asupra intereselor particularilor, atunci când lucrarea publică a fost realizată (transformarea terenului) și aceasta corespunde utilității publice.

75. Fiind vorba despre condiția de utilitate publică, Guvernul subliniază că jurisprudența a evoluat în sensul neaplicării principiului exproprierii indirecte atunci când declarația de utilitate publică a fost anulată (paragrafele 40-46 de mai sus). De aceea, el

invită Curtea să facă o distincție între situațiile de ilegalitate cu declararea utilității publice și cele fără declararea utilității publice.

76. Fiind vorba despre despăgubire, Guvernul remarcă faptul că conform jurisprudenței din 1983 Curtea de casație în materie de expropriere indirectă, în schimbul neregularităților comise de administrație, aceasta este obligată să despăgubească integral privatul. Cu toate acestea, Guvernul susține că despăgubirea de acordat poate fi mai mică decât prejudiciul suferit de interesat, având în vedere că exproprierea indirectă corespunde unui interes colectiv și că ilegalitatea comisă de administrație nu privește decât forma, și anume o încălcare a regulilor care reglementează procedura administrativă.

77. Fiind vorba despre cazul în speță, Guvernul remarcă faptul că procedura de daune-interese a fost intentată de reclamantii după procedura în fața tribunalului administrativ. În conformitate cu articolul 3 al legii nr. 458 din 1988, care se aplică în cazul în speță, posibilitatea unei restituiri a terenului era exclusă. Nici-o problemă de

ilegalitate nu s-ar putea pune în concluzie în cazul în speță.

78. În privința despăgubirii obținute de reclamantii, Guvernul admite că reclamantii nu au fost despăgubiți în întregime și că, prin efectul legii nr. 662 din 1996, despăgubirea acordată este mai mică decât valoarea terenului.

79. Cu toate acestea, având în vedere că exproprierea indirectă corespunde unui interes colectiv, Guvernul susține că suma despăgubirii în cauză intră în marja de apreciere lăsată statelor pentru a stabili o despăgubire care să fie în mod rezonabil în legătură cu valoarea bunului. În această privință, Guvernul susține că despăgubirea, așa

cum este plafonată de legea în cauză, fiind în orice caz mai mare decât cea care ar fi fost acordată dacă exproprierea ar fi fost legală, exproprierea indirectă este în orice caz avantajoasă pentru interesați.

80. În lumina acestor considerații, Guvernul concluzionează că echilibrul just a fost respectat.

B. Asupra respectării articolului 1 al protocolului nr. 1

81. Curtea amintește că articolul 1 al Protocolului nr. 1 conține trei norme diferite: “prima, care se exprimă în prima frază a primului alineat și are un caracter general, enunță principiul respectării proprietății; a doua, figurând în a doua frază a aceluiași alineat, vizează privarea de proprietate și o supune la anumite condiții; în privința celei de-a treia, prevăzută de al doilea alineat, ea recunoaște statelor puterea, între altele, de a reglementa folosirea bunurilor în conformitate cu interesul general (...). Nu este vorba de aceea de reguli lipsite de legătură între ele. A doua și a treia se raportează la exemple deosebite de atingeri aduse dreptului de proprietate; în consecință, ele trebuie să se

21

interpreteze în lumina principiului consacrat de prima” (a se vedea, între altele, *James și alții împotriva Regatului Unit al Marii Britanii*, sentința din 21 februarie 1986, seria A, nr. 98, pag. 29-30, § 37, care reia în parte termenii analizei pe care Curtea a dezvoltat-o în sentința sa *Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei* din 23 septembrie 1982, seria A nr.52, pag.24, § 61; a se vedea de asemenea sentințele *Sfintele mănăstiri împotriva Greciei* din 9 decembrie 1994, seria A nr. 301-A, pag.31, § 56 și *Iatridis împotriva Greciei* [GC], nr. 31107/96, § 55, CEDO 1999-II).

1. Asupra existenței unei ingerințe

82. Curtea remarcă faptul că părțile sunt de acord să spună că a existat “privarea de proprietate”.

83. Ea amintește că, pentru a stabili dacă a existat privare de bunuri în sensul celei de-a doua “norme”, trebuie nu numai să se examineze dacă a existat deposdare sau expropriere formală, ci și să se privească dincolo de aparențe și să se analizeze realitatea situației litigioase. Convenția vizând protejarea drepturilor “concrete și efective”, trebuie descoperit dacă respectiva situație echivala cu o expropriere de fapt (*Sporrong și Lönnroth*, cauza citată anterior, pag. 24-25, § 63).

84. Curtea remarcă faptul că, aplicând principiul exproprierii indirecte, instanțele naționale au considerat reclamantii ca fiind privați de bunul lor începând din momentul în care terenul a fost transformat în mod ireversibil prin lucrările publice. În lipsa unui act formal de expropriere, constatarea ilegalității din partea judecătorului este elementul care consacră transferul în patrimoniul public al bunului ocupat. În aceste împrejurări, Curtea concluzionează că sentința Curții de casație a avut drept efect privarea reclamantului de

22

bunul său în sensul celei de-a doua fraze a articolului 1 al protocolului nr. 1 (*Carbonara și Ventura împotriva Italiei*, nr. 24638/94, CEDO 2000-VI, § 61; *Brumărescu împotriva României* [GC], nr. 28342/95, § 77, CEDO 1999-VII).

85. Pentru a fi compatibilă cu articolul 1 al Protocolului nr. 1 o asemenea ingerință trebuie să aibă loc “dintr-o cauză de utilitate publică” și “în condițiile prevăzute de lege și principiile generale de drept internațional”. Ingerința trebuie să dozeze un “echilibru just” între cerințele de interes general ale comunității și imperativele protecției drepturilor fundamentale ale individului (*Sporrong și Lönnroth*, cauza citată anterior, pag.

26, § 69). Între altele, necesitatea de a examina problema echilibrului just “nu se poate face simțită decât atunci când s-a dovedit că ingerința litigioasă a respectat principiul legalității și nu era arbitrară” (*Iatridis*, cauza citată anterior, § 58; *Boyeler împotriva Italiei* [GC], nr. 33202/96, § 107, CEDO 2000-I).

86. În consecință, Curtea nu consideră oportun să-și bazeze raționamentul pe simpla constatare că o reparație integrală în favoarea reclamanților nu a avut loc (*Carbonara*, cauza citată anterior, § 62).

2. Asupra respectării principiului legalității

87. Articolul 1 al Protocolului nr. 1 cere, înainte de toate și mai ales, ca o ingerință a autorității publice în beneficierea de dreptul la respectarea bunurilor să fie legală. Supremația dreptului, unul din principiile fundamentale ale unei societăți democratice, este inherentă ansamblului de articole ale Convenției (*Iatridis*, cauza citată anterior, § 58). Principiul legalității înseamnă existența normelor de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile (*Hentrich împotriva Franței*, sentința din 22

23

septembrie 1994, seria A, nr. 296-A, pag.19-20, § 42 și *Lithgow și alții împotriva Regatului Unit al Marii Britanii*, sentința din 8 iulie 1986, seria A nr. 102, pag. 47, § 110).

88. În sentința *Belvedere Alberghiera* (*Belvedere Alberghiera srl împotriva Italiei*, nr. 31524/96, CEDO 2000-VI) și în sentința *Carbonara și Ventura*, cauza citată anterior, Curtea nu a considerat util să judece *in abstracto* dacă rolul pe care un principiu jurisprudențial, cum ar fi cel al exproprierii indirecte, îl ocupă într-un sistem de drept continental este asimilabil celui ocupat de dispozițiile legislative. Important este în orice

caz ca baza legală să răspundă criteriilor de previzibilitate, de accesibilitate și de precizie enunțate mai sus. Curtea continuă să fie convinsă că existența ca atare a unei baze legale nu este suficientă să satisfacă principiul de legalitate și consideră util să se aplece asupra problemei calității legii.

89. Curtea ia notă de evoluția jurisprudențială care a condus la elaborarea principiului exproprierii indirecte. Ea relevă de asemenea că acest principiu a fost transpus în texte de lege, cum ar fi legea nr. 458 din 1988, legea nr.662 din 1996 și, în ultimul rând, în Culegerea de dispoziții în materie de expropriere. Acestea fiind spuse, Curtea nu pierde din vedere aplicațiile contradictorii care au loc în istoria jurisprudenței și relevă de asemenea contradicțiile dintre jurisprudență și textele de lege scrise mai sus menționate.

90. Cu titlu de exemplu, Curtea remarcă faptul că **dacă este adevărat** că jurisprudența a exclus, începând din 1996-1997 că exproprierea indirectă s-ar putea aplica atunci când declarația de utilitate publică a fost anulată (paragrafele 41-45 de mai sus),

24

este la fel de adevărat că Culegerea a prevăzut în ultimă instanță (paragraful 60 de mai sus) că în lipsa declarației de utilitate publică, orice teren poate intra în patrimoniul public dacă judecătorul decide să nu ordone restituirea terenului ocupat și transformat de administrație.

91. Având în vedere aceste elemente, Curtea nu exclude că există riscul unui rezultat imprevizibil sau arbitrar pentru interesați.

92. Curtea remarcă apoi că mecanismul exproprierii indirecte permite în general administrației să treacă dincolo de regulile stabilite în materie de expropriere, cu riscul

unui rezultat imprevizibil sau arbitrar pentru interesați, indiferent dacă este vorba despre o ilegalitate existentă de la început sau de o ilegalitate survenită ulterior.

93. În această privință, Curtea remarcă faptul că exproprierea indirectă permite administrației să ocupe un teren și să-l transforme în mod ireversibil, astfel încât să fie considerat ca intrat în patrimoniul public, fără ca în paralel un act formal de declarare a proprietății să fie adoptat. În lipsa unui act de formalizare a exproprierii și care intervine cel mai târziu în momentul în care proprietarul a pierdut orice disponibilitate a bunului, elementul care va permite să se transfere către patrimoniul public bunul ocupat și să se aștepte o siguranță juridică este constatarea ilegalității din partea judecătorului, echivalând cu declarația de transfer al proprietății. Interesatului îi revine – cel care formal continuă să fie proprietarul – dreptul de a solicita de la judecătorul competent o decizie de constatare, eventual, a ilegalității însoțită de realizarea unei lucrări de interes public, condiții necesare pentru a fi declarat retroactiv privat de bunul său.

94. Văzând aceste elemente, Curtea consideră că mecanismul exproprierii

25

indirecte nu este capabil să asigure un grad suficient de siguranță juridică.

95. Curtea remarcă apoi că exproprierea indirectă permite de asemenea administrației să ocupe un teren și să-l transforme fără a plăti despăgubirea în același timp. Despăgubirea trebuie să fie cerută de interesat și asta în termenul de prescriere de cinci ani, începând de la data la care judecătorul consideră că transformarea ireversibilă a terenului a avut loc. Aceasta poate antrena consecințe nefaste pentru cel interesat și să facă inutilă orice speranță de reparație (*Carbonara și Ventura*, cauza citată anterior, § 71).

96. Curtea relevă în fine că mecanismul exproprierii indirecte permite administrației să profite de comportamentul său ilegal și că prețul de plătit nu este decât cu 10% mai mare decât în cazul unei exproprieri potrivit legii (paragraful 54 de mai sus). În opinia Curții, această situație nu este de natură să favorizeze buna administrare a procedurilor de expropriere și să prevină episoade de ilegalitate.

97. În orice caz, Curtea este chemată să verifice dacă felul în care dreptul intern este interpretat și aplicat produce efecte conforme cu principiile Convenției.

98. În prezenta cauză, Curtea relevă că aplicându-se principiul exproprierii indirecte, instanțele italiene au considerat reclamanții privați de bunul lor începând de la 13 ianuarie 1982, condițiile de ilegalitate ale ocupării și ale interesului public al lucrării construite fiind reunite. Ori în lipsa unui act formal de expropriere, Curtea consideră că această situație nu ar putea fi considerată drept “previzibilă”, din moment ce nu prin decizia definitivă – sentința Curții de casație – poate fi considerată drept principiu al exproprierii indirecte ca fiind efectiv direct aplicat și că intrarea terenului în patrimoniul

26

public a fost consacrată. În consecință, reclamanții nu au avut “siguranța juridică” privind privarea de teren decât pe 23 august 2002, data depunerii la grefă a sentinței Curții de casație.

99. Curtea remarcă apoi că situația în cauză a permis administrației să profite de o ocupare a terenului *sine titulo* de la început și calificată drept arbitrară de tribunalul administrativ (paragraful 14 de mai sus). Cu alte cuvinte, administrația a putut intra în posesia terenului în ciuda regulilor de reglementare a exproprierii potrivit legii și, între altele, fără ca o despăgubire să fi fost pusă la dispoziția interesaților.

100. Fiind vorba despre despăgubire, Curtea constată că aplicarea retroactivă a legii bugetare nr.662 din 1996 în cazul în speță a avut drept efect privarea reclamanților de o reparație integrală a prejudiciului suferit.

101. În lumina acestor considerații, Curtea consideră că ingerința litigioasă nu este compatibilă cu principiul legalității și că a încălcat deci dreptul la respectarea bunurilor reclamanților.

102. În consecință, a existat încălcarea articolului 1 al Protocolului nr.1.

II. ASUPRA APLICĂRII ARTICOLULUI 41 AL CONVENȚIEI

103. În temeiul articolului 41 al Convenției,

“Dacă Curtea declară că a existat încălcarea Convenției sau Protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite să se șteargă decât imparțial consecințele acestei încălcări, Curtea acordă părții vătămate, dacă este cazul, o reparație echitabilă”.

A. Dauna

27

104. Reclamanții solicită plata unei despăgubiri de 1.159.897.286 lire italiene cu titlu de prejudiciu material, sumă ce rezultă din diferența dintre valoarea terenului în litigiu și suma obținută la încheierea procedurii. Această sumă, indexată și însoțită de dobânzi, se ridică la 31 mai 2004 la 806.225 euro. Reclamanții cer 2.726.132 euro corespunzător valorii imobilelor construite de cooperativă pe teren.

105. Reclamanții cer apoi fiecare 25.000 euro, adică 100.000 euro în total, cu titlu de prejudiciu moral.

106. În privința cheltuielilor în fața instanțelor naționale, reclamantii cer rambursarea sumei de 26983,76 euro pentru cheltuielile efectuate în fața diferitelor instanțe naționale și pentru onorariile avocatului. În privința cheltuielilor făcute în procedura în fața Curții, reclamantii solicită plata a 51.891,44 euro.

107. Guvernul nu a prezentat comentarii asupra cererilor de reparație echitabile ale reclamantilor.

108. Curtea consideră că problema aplicării articolului 41 nu se regăsește. În consecință, ea o păstrează și la stabili procedura ulterioară, ținând cont de posibilitatea ca Guvernul și reclamantul să ajungă la un acord.

DIN ACESTE MOTIVE, CURTEA,

1. Decide că s-a încălcat articolul 1 al protocolului nr.1;
 2. Decide că problema aplicării articolului 41 al Convenției nu se regăsește;
- în consecință
- a) o *păstrează* în întregime;
 - b) *invită* Guvernul și reclamantii să îi adreseze în scris în termen de trei luni începând

28

din ziua în care sentința va deveni definitivă conform articolului 44 § 2 al Convenției observațiile lor asupra acestei chestiuni și în special să-l informeze asupra oricărui acord ar fi ajuns;

- c) *reține* procedura ulterioară și *deleagă* președintele camerei să o stabilească dacă este nevoie.

Redactată în franceză, apoi comunicată în scris la data de 17 mai 2005 cu aplicarea articolului 77 §§ 2 și 3 al regulamentului.

Michael O'BOYLE

Grefier

Nicolae BRATZA

Preşedinte