

EXPROPRIEREA DE FAPT. UN COMENTARIU
AL HOTĂRĂRII CEDO ÎN CAUZA BURGHELEA C. ROMÂNIA

Radu CHIRIȚĂ*

Abstract: *Factual Expropriation – Remarks on the ECHR Judgment in the Case Burghilea vs. Romania.* In January 2009, The European Court of Human Rights passed its judgement in the case of *Burghilea v. Romania*. In the judgement, the Court noted for the first time a case in which Romania violated a persons' right to protection of property consequently to a factual expropriation. The term of "factual expropriation" is currently unknown to Romanian law. However, the mere occurrence of a factual expropriation is not compatible with the internal Fundamental Law and the relevant provisions in the European Convention that grant the right to protection of property. Regarding this aspect, the Court clearly stated that it is absolutely necessary for the state to urgently modify the Romanian law regarding the expropriation for public welfare. Namely, the law should clearly impose the state the obligation to buy the expropriated goods.

Keywords: *property, factual expropriation, European Court of Human Rights, privation of property, effects of ECHR judgements*

Cuvinte cheie: proprietate, expropriere de fapt, Curtea europeană a drepturilor omului, privare de proprietate, efectele deciziilor CEDO

La 29 ianuarie 2009, Curtea europeană a drepturilor omului¹ a pronunțat hotărârea în cauza *Burghilea c. România*. Hotărârea instanței europene aduce în discuție, pentru prima dată în cauzele împotriva României, noțiunea de expropriere de fapt și stabilește obligațiile statului în cazul ori de câte ori un bun este afectat unei utilități publice. În acest context, consider că se impune o discuție mai amplă cu privire la noțiunea de expropriere de fapt, utilizată de multe ori de Curte, precum și cu privire la obligațiile pe care aceasta le impune statelor în cazul apariției unor exproprieri de fapt.

I. Hotărârea *Burghilea c. România* (2009)

Înainte de asta însă, se impune o scurtă prezentare a hotărârii *Burghilea c. România*. În fapt, reclamantei i s-a reconstituit titlul de proprietate asupra unei suprafețe de teren forestier, aflat în zona unui lac de acumulare administrat de societatea Hidroelectrică. În vederea realizării unor lucrări de extindere a lacului în cauză, societatea a cerut autorităților locale să ceară un acord de principiu de la proprietarii

terenurilor ce urmau să fie inundate în vederea vânzării imobilelor către Hidroelectrică. Reclamanta și-a exprimat, inițial, un astfel de acord și, în baza lui, societatea electrică a despădurit și inundat terenul său. Ulterior, reclamanta și-a retras acordul inițial și a introdus o acțiune în instanță prin care solicita despăgubiri pentru utilizarea bunului său. Acțiunea a fost respinsă, în principal, pe motiv că a existat un acord al său în vederea unei viitoare vânzări, care nu era posibilă la acel moment din cauza interdicției temporare de înstrăinare a terenurilor obținute prin aplicarea dispozițiilor din Legea nr. 18/1991. Alte demersuri realizate, între care o plângere penală pentru tulburare de posesie și o acțiune în revendicare, au rămas fără rezultat. La data judecării cauzei de către Curte, reclamanta nu putea să își utilizeze terenul, al cărei proprietar era, acesta fiind inundat și utilizat de către Hidroelectrică.

Sesizată cu o plângere care viza încălcarea dreptului său de proprietate, Curtea europeană a admis plângerea și a constatat violarea de către statul român a dreptului de proprietate al reclamantei. Constatând că reclamanta nu își poate exercita niciunul dintre atributele dreptului său de proprietate, instanța europeană a decis că reclamanta a fost victima unei exproprieri de fapt, care nu poate fi justificată nici de acordul său de principiu la vânzarea terenului, câtă vreme oferta nu conținea un preț al vânzării, și nici de interdicția de vânzare stabilită prin prevederile legii Nr. 18/1991. În realitate, Curtea a constatat că, deși statul român putea să apeleze la aplicarea dispozițiilor din legislația cu privire la expropriere, acesta a preferat să intre în posesia terenului reclamantei fără a plăti vreo despăgubire acesteia. În aceste condiții, reclamantei i s-a impus o sarcină excesivă, aceea de a suporta de o manieră exclusivă utilitatea publică a funcționării unei hidrocentrale, astfel încât dreptul său de proprietate a fost încălcat.

II. Exproprierea de fapt

1. Noțiunea de expropriere de fapt

Hotărârea Burghilea aduce astfel în discuție noțiunea de „expropriere de fapt”. Invenție a Curții, aceasta desemnează acea situație în care o persoană, care este proprietar al unui bun din punct de vedere juridic, pierde toate atributele dreptului de proprietate în favoarea statului, fără ca această privare de atributele proprietății să facă obiect al unui act juridic², fiind o formă a privării de proprietate, la care face trimitere textul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Efectele exproprierii de fapt sunt, de fapt, identice cu cele ale unei exproprieri formale³.

Privarea de proprietate implică, în esență, pierderea de către titular a atributelor dreptului de proprietate în mod definitiv, în urma unui act al puterii de stat. Exemplul clasic de privare de proprietate este exproprierea, înțelegând prin această noțiune orice pierdere a proprietății unui bun în favoarea statului în urma unui act juridic al statului, indiferent care este denumirea operațiunii în legislația internă. În afară de situația unor exproprieri de drept, privarea de proprietate intervine

în orice altă situație în care o persoană își pierde bunul, spre exemplu, prin distrugerea acestuia⁴ sau prin aplicarea unei amenzi contravenționale⁵.

Așa cum spuneam și mai sus, Curtea consideră că exproprierea poate să fie și una de fapt, atunci când, deși persoana rămâne formal proprietar al bunului, ea nu mai dispune de elementele esențiale ale dreptului de proprietate, pe care, deși îl are, nu îl poate exercita. Pentru a da un exemplu, Curtea a decis că imposibilitatea proprietarului de a se bucura de un bun din cauza unor interdicții statale constituie o formă a exproprierii de fapt⁶. În cauza citată, în urma ocupării Nordului insulei cipriote de către armata turcă, ciprioții de origine greacă au fost nevoiți să se refugieze în sudul insulei, abandonându-și bunurile în nordul insulei. În aceste condiții, deși persoanele în cauză au rămas proprietari ai imobilelor aflate în zona ocupată de armata turcă, acestea se aflau în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile de proprietar datorită faptului că armata turcă nu le permitea să pătrundă pe teritoriul nou declaratei Republici turce a Ciprului de Nord. O astfel de situație este echivalentă cu o expropriere de fapt, proprietarul formal al imobilului neavând, în realitate, niciuna dintre atributele proprietății⁷.

La aceeași concluzie s-a ajuns și într-o altă ipoteză, judecată mai recent de către Curtea europeană⁸. În speță, o servitute de trecere de pe terenul unei persoane s-a transformat într-un drum public, deservind un magazin care se construise pe imobilul dominant. Constantând că proprietarul imobilului dominat este nevoit să accepte un drum public pe terenul său, Curtea a stabilit că acesta a fost victima unei exproprieri de fapt, întrucât deși a rămas formal proprietar al suprafeței de teren în discuție, și-a pierdut absolut toate atributele proprietății.

2. Admisibilitatea unei exproprieri de fapt

În general, Privarea de proprietate este admisibilă atunci când sunt respectate trei condiții: legalitatea măsurii, justificarea măsurii de o cauză de utilitate publică și proporționalitatea măsurii cu scopul vizat.

Exigența legalității măsurii impune obligația ca măsura să fie prevăzută de lege pentru a putea fi justificată. Spre exemplu, Curtea a considerat că exproprierea indirectă practică în Italia și care presupune că autoritățile pot ocupa un teren al unei persoane, pentru a realiza construcții de interes public, fără niciun fel de decizie anterioară formală de expropriere, urmând ca persoana în cauză să obțină despăgubiri în urma unei proceduri judiciare pe care trebuie să o declanșeze, contravine art. 1 din Protocolul nr. 1. Norma juridică care permitea exproprierea indirectă era o hotărâre a Curții de Casație, care nu îndeplinea condiția previzibilității, astfel încât practica statului a fost considerată ca fiind contrară principiului legalității în materie de privare de proprietate⁹.

Cu privire la justificarea privării de proprietate de o cauză de utilitate publică, aceasta este înțeleasă larg de către Curte, considerându-se că utilitatea publică poate să provină din orice politică legitimă de ordin social, economic sau de altă natură. Spre exemplu, sunt justificate de o cauză de utilitate publică exproprierile pentru

realizarea unor lucrări publice¹⁰, naționalizarea industriei aviatice¹¹, instituire unui drept de preemțiune al statului¹², o politică de comasare a terenurilor pentru administrarea agricolă mai bună¹³, restituirea unor bunuri confiscate în perioada comunistă din rațiuni de atenuare a unor măsuri nejuste¹⁴ etc. Curtea consideră că, grație unei cunoașteri directe a societății și a nevoilor sale, autoritățile naționale se află, în principiu, mai bine plasate decât un judecător internațional pentru a determina ce este de utilitate publică. În sistemul de protecție oferit prin Convenție este în primul rând sarcina lor de a se pronunța asupra existenței unei probleme de interes public ce poate să justifice o privare de proprietate, astfel încât Curtea trebuie să le recunoască o anumită marjă de apreciere. În plus, noțiunea de utilitate publică este amplă prin natura sa. Adoptarea unei măsuri privative de proprietate implică examinarea unor chestiuni complexe de ordin politic, economic și social asupra cărora este inevitabil să se nască opinii contradictorii într-un stat democratic. Astfel, Curtea poate cenzura astfel de măsuri doar atunci când lipsa utilității publice este vădită¹⁵.

În acest sens, Curtea a considerat că nu poate avea nicio justificare privarea de proprietate care a fost rezultatul ignorării unei hotărâri judecătorești definitive, întrucât nu se poate considera că există vreun interes public care să prevaleze asupra principiului securității raporturilor juridice și care să impună privarea de proprietate¹⁶. Existența unei utilități publice care grevează un bun privat dă naștere și unei obligații pozitive a statelor. Curtea a considerat că atunci când un bun este afectat unei utilități publice, prin natura sa, statul are obligația de a expropria bunul, prin oferirea unei compensații financiare proprietarului bunului. Altfel, ar însemna ca statul să își atingă anumite obiective de politică socială pe „spinarea” unei persoane private, ceea ce nu este acceptabil, întrucât costurile de politică socială trebuie suportate de întreaga colectivitate, nu doar de o persoană anume. În consecință, statul are obligația de a expropria orice bun aflat în proprietatea privată și care este afectat utilității publice, cum ar fi aleile, drumurile de acces sau spațiile verzi publice¹⁷.

Proportionalitatea se verifică după criteriile dezvoltate de Curte și în alte materii, despre care am discutat pe larg în special în contextul art. 8 și 10. În principiu, pentru a se putea păstra un just echilibru între interesele generale ale comunității și cele private, statele trebuie să aibă grijă să nu impună în sarcina persoanelor de drept privat sarcini excesive, ținând cont de faptul că costurile realizării utilității publice nu pot fi impuse unei persoane private, cât timp acesta este rolul statului. În principiu, proportionalitatea în materia privării de proprietate este legată de obligativitatea stabilirii unor despăgubiri pentru bunul pierdut, calculate în funcție de pierderea suferită de către fostul proprietar¹⁸. În stabilirea valorii de indemnizare, Curtea le recunoaște statelor o largă marjă de apreciere, apreciind cu destul de multă flexibilitate modalitățile de calcul alese de către acesta¹⁹.

Totuși, Curtea reține ca și condiție esențială de funcționare a clauzei derogatorii caracterul just al despăgubirii stabilite. În ciuda marjei de apreciere extrem de largă care este recunoscută în favoarea statelor, atunci când suma acordată ca și indemnizație este departe de a fi rezonabilă față de valoarea bunului expropriat, se va reține o

violare a art. 1 din Protocolul nr. 1. În primul rând, trebuie să spus că, în concepția Curții, valoarea bunului pierdut nu este echivalentă neapărat cu prejudiciul produs prin expropriere. Astfel, Curtea a sancționat statul atunci când, la stabilirea valorii indemnizației pentru exproprierea unui teren agricol nu a ținut cont de prejudiciul produs prin lipsirea persoanei în cauză de veniturile pe care aceasta le obținea de pe suprafața agricolă expropriată, ci doar de valoarea intrinsecă a terenului²⁰.

Pe de altă parte, Curtea admite și faptul că, uneori, urmare a lucrărilor ce se realizează pe terenul expropriat, este posibil ca valoarea terenurilor adiacente să crească, astfel încât, dacă exproprierea a avut ca obiect o parcelă dintr-o suprafață mai mare ce aparține aceleiași persoane, statul poate să acorde o despăgubire mai mică decât valoarea intrinsecă a bucății expropriate. Totuși, acest fenomen nu se petrece întotdeauna, astfel încât statul nu poate să utilizeze o prezumție absolută ori relativă după care terenul adiacent al unei lucrări de construcției câștigă în valoare, întrucât acest fapt nu impune o examinare separată a fiecărei situații²¹ și poate produce dezechilibre grave între valoarea acordată ca și indemnizație pentru expropriere și valoarea pierderii suferită²².

Reparația ce trebuie acordată pentru o privare de proprietate nu trebuie să fie neapărat pecuniară, ci poate consta în alte măsuri compensatorii²³. Spre exemplu, atunci când o comunitate a fost mutată de pe terenurile sale de vânătoare din Groenlanda pentru a se amplasa o bază militară, Curtea a considerat că este suficient faptul că reclamanții au primit unele indemnizații, li s-au construit alte case, teritoriul bazei militare a fost restrâns, s-a construit masiv în dezvoltarea zonei, astfel încât statul danez a acționat păstrând un just echilibru între interesele în joc²⁴. Totuși, situația diferă atunci când proprietatea asupra bunului a fost stabilită printr-o hotărâre judecătorească. Astfel, s-a decis, atunci când unei persoane i s-a recunoscut prin hotărâre irevocabilă dreptul de a-i fi retrocedat de către stat un teren, că oferirea către reclamant a unui alt teren echivalent celui pierdut nu constituie un element care să înlăture violarea dreptului său de proprietate stabilit prin hotărâre judecătorească, în condițiile în care ingerința statului în exercitarea acestui drept nu a fost în niciun fel justificată²⁵.

A doua condiție a proporționalității unei privări de proprietate este aceea ca indemnizarea să survină într-un interval de timp rezonabil de la momentul pierderii proprietății, întrucât proporționalitatea impune ca interesele divergente să sufere o satisfacere a lor concomitentă²⁶. În plus, o întârziere excesivă a plății indemnizației agravează pierderea financiară a persoane vizate, datorată efectelor devalorizării monetare, și poate fi privită la rândul său ca o atingere gravă a substanței dreptului de proprietate, afectând proporționalitatea între interesele colectivității și cele private²⁷.

Rezultă așadar din cel expuse mai sus că exproprierea de fapt este destul de greu compatibilă cu dispozițiile convenționale care protejează dreptul de proprietate. În măsura în care o privare de proprietate de fapt trebuie să fie prevăzută de lege, trebuie să vizeze un scop de utilitate publică și trebuie să fie însoțită de acordarea unor despăgubiri anterioare actului în sine, este greu de imaginat cum aceasta poate

să rămână la nivelul unei exproprierii de fapt, fără a se transforma într-o expropriere de drept²⁸. Practica instanțelor franceze este în acest sens, considerându-se că o privare de proprietate de fapt, fără ca o instanță de judecată să fi impus un astfel de transfer de drepturi asupra unui imobil nu poate fi decât un act nelegal²⁹.

III. Concluzii. Exproprierea de fapt în dreptul român

Dreptul român nu cunoaște această noțiune. Situațiile care pot fi calificate ca o formă de expropriere de fapt sunt ignorate în legislația și practica instanțelor române. Unicul remediu, în aceste condiții, rămâne o modificare a legislației cu privire la exproprierea pentru cauză de utilitate publică, astfel încât aceasta să permită o procedură prin care o persoană care se află în fața unei exproprierii de fapt să poată să obțină obligarea autorităților de a declanșa procedura de expropriere și de a cumpăra bunul ce este folosit în folosul comunității.

Altfel, se poate ajunge facil, precum în cauza Burghelea, la ipoteze în care persoane private suportă costul unei utilități publice, ceea ce este nefiresc și contravine tuturor prevederilor în materia protecției oferite dreptului de proprietate.

* **Radu CHIRIȚĂ**, Lector dr., Facultatea de Drept a UBB Cluj-Napoca, av.radu.chirita@gmail.com

¹ Numită, în cele ce urmează, Curtea sau CEDO.

² R. Chiriță, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații*, ed. a II-a, Ed. CH Beck, București, 2009, p. 790.

³ L. Sermet, *La Convention européenne des Droits de l'Homme et le droit de propriété*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998, p. 24.

⁴ CEDO, hot. Öneriyildiz.

⁵ CEDO, dec. Valico.

⁶ CEDO, hot. Loizidou.

⁷ Pentru detalii, a se vedea, G. Dutertre, *Key case-law extracts: European Court of Human Rights*, Ed. du Coseil de l'Europe, Strasbourg, 2003, p. 373-374.

⁸ CEDO, hot. Buganjny.

⁹ CEDO, hot. Belvedere Alberghia SRL. În plus, măsura este lipsită de proporționalitate dat fiind că persoanele în cauză sunt afectate de o sarcină excesivă, întrucât acestea sunt cele chemate să ceară în instanță și să obțină plata unei indemnizații, de regulă în urma unor procese lungi (CEDO, hot. Sciarrotta și alții).

¹⁰ CEDO, hot. James.

¹¹ CEDO, hot. Lithgow.

¹² CEDO, hot. Hentrich.

¹³ CEDO, hot. Håkansson și Sturesson.

- ¹⁴ CEDO, hot. Pincova și Pinc.
¹⁵ CEDO, hot. James și alții.
¹⁶ CEDO, hot. Kehaya și alții.
¹⁷ CEDO, hot. Bugajny.
¹⁸ CEDO, hot. James; hot. Sporrong și Lonroth.
¹⁹ CEDO, hot. Sfintele mănăstiri grecești.
²⁰ CEDO, hot. Lallement.
²¹ CEDO, hot. Organochimika Lipasmata Makedonias A.E.
²² CEDO, hot. Katikaridis.
²³ Ch Delalleau, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, Imprimerie de Ode li Wodon, Waterloo, 1855, p. 251.
²⁴ CEDO, dec. Hingitaq 53.
²⁵ CEDO, hot. Mihai-Iulian Popescu.
²⁶ CEDO, hot. Piron.
²⁷ CEDO, hot. Akkus.
²⁸ L. Waelkens, *L'expropriation*, în Recueil de la Societe Jean Bodin, *L'expropriation*, Ed. De Boeck, Bruxelles, 1999, p. 125.
²⁹ Cour de Cassation, *Rapport annuel 2008*, Ed. du Cour de cassation, Paris, 2009, p. 42.