

Privarea chiriaşului de posibilitatea dobândirii dreptului de proprietate asupra unui teren reprezintă o “lipsire de proprietate” în sensul jurisprudenţei CEDO

Andreea MICU, Angelica ALECU

Printr-o hotărâre recentă (Cauza Ganiyeva și alții c. Azerbaidjan, Hotărârea din 18 februarie 2021), Curtea Europeană a Drepturilor Omului (“**CEDO**” sau “**Curtea**”) a constatat un nou caz de încălcare a dreptului de proprietate garantat prin art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (“**Convenția**”). **Curtea a stabilit că un teren asupra căruia există un drept de folosință izvorât dintr-un contract de închiriere se poate bucura în anumite condiții de protecție din perspectiva dreptului de proprietate.**

I. Scurte considerații privind situația de fapt

La începutul anilor 2000, Uniunea pentru dezvoltarea și exploatarea Grădinilor (în continuare “**UDEG**”), o entitate atașată Autorității Executive a Orașului Baku („**BCEA**”), a încheiat o serie de contracte de închiriere pentru parcele de grădină, pentru o perioadă de 10 ani, cu posibilitate de prelungire. Contractele prevedeau o clauză de încetare înainte de termen, în ipoteza în care Statul avea nevoie de respectivele terenuri în alte scopuri, cu condiția acordării chiriașilor a altor parcele în folosință. Utilizarea conformă legii a acestor terenuri le dădea chiriașilor posibilitatea de a dobândi ulterior proprietatea asupra acestora.

În mai 2007, președintele Azerbaidjanului a emis un decret (în continuare “**Decretul**”) pentru desființarea departamentelor de dezvoltarea și exploatare a grădinilor, inclusiv UDEG, și a dispus ca ministerele să ia măsuri pentru înregistrarea drepturilor de proprietate a celor care dețineau grădinile anterior emiterii Decretului. O lună mai târziu, însă, BCEA a dispus printr-un ordin transferul unui teren de 30h, incluzând anumite grădini închiriate, în proprietatea municipalității, cu scopul de a fi ulterior vândut unei companii private. Chiriașii inițiali ai grădinilor nu au fost informați, însă, cu privire la aceste aspecte.

În 2008, legea națională cu privire la imobile a fost modificată, fiind precizat în mod expres că existența unor contracte de închiriere asupra grădinilor, încheiate anterior datei emiterii Decretului, constituie temei pentru dobândirea dreptului de proprietate asupra acelor grădini, fără contraprestație, de către respectivii chiriași.

Astfel, tot în anul 2008, chiriașii inițiali ai grădinilor au formulat o cerere în fața instanțelor naționale pentru redobândirea posesiei grădinilor și constatarea nulității actelor prin care terenul de 30h, incluzând grădinile, a fost transferat către o companie privată. Mai mult, chiriașii au solicitat recunoașterea dreptului lor de proprietate, în temeiul contractelor de închiriere, a Decretului și a legii naționale privind imobilele, astfel cum fusese modificată. La rândul său, BCEA a formulat cerere reconvențională prin care a solicitat constatarea nulității contractelor de închiriere, pe motiv că UDEG nu fusese abilitată să încheie acele contracte de închiriere inițiale și

chiriașii nu își îndepliniseră obligațiile de care depindea derularea contractelor (păstrarea grădinilor curate, exploatarea grădinilor, plata impozitelor aferente etc.).

Toate instanțele naționale au respins cererile chiriașilor, dând câștig de cauză BCEA, considerându-se inițial că operase o reziliere a contractelor ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor de către chiriași, deși chiriașii nu primiseră nicio notificare de reziliere, iar ulterior că acele contracte de închiriere erau nule, întrucât UDEG nu avea dreptul să le încheie.

Pe cale de consecință, 18 dintre chiriași au adresat Curții Europene a Drepturilor Omului o cerere prin care au susținut că statul de origine le-a încălcat dreptul de proprietate protejat de Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

II. Analiza Curții cu privire la încălcarea Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție

Cu titlu preliminar, Curtea a analizat admisibilitatea cererii formulate și a reținut că terenurile (grădini) cu privire la care fuseseră încheiate contracte de închiriere pot fi calificate drept "bunuri" în sensul autonom al Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, care astfel devine aplicabil. În acest sens, a fost reconfirmat principiul conform căruia, independent de clasificarea oficială din dreptul intern, conceptul de "bunuri" nu se limitează la proprietatea asupra bunurilor fizice, ci include și alte drepturi și interese care constituie active și pot fi considerate de asemenea "drepturi de proprietate". Mai mult, **noțiunea de "bunuri" nu este limitată doar la "bunurile existente", ci poate de asemenea privi active, inclusiv cereri, față de care reclamanții aveau cel puțin o "așteptare legitimă" și rezonabilă de a dobândi exercitarea pleneră a dreptului de proprietate.** Curtea a reiterat că o așteptare este legitimă atunci când se bazează pe o prevedere legală sau pe un act juridic care să aibă legătură cu dreptul patrimonial în cauză. În ambele ipoteze, circumstanțele speței în ansamblu sunt cele care justifică sau nu incidența Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, în măsura în care acestea conferă reclamantului un temei legal solid și care implică dreptul de proprietate.

În acest sens, în privința cetățenilor azeri, Curtea a stabilit că **reclamanții, în calitate de chiriași, aveau totuși un interes suficient în legătură cu proprietatea asupra grădinilor ("sufficient proprietary interest")**, de natură să le califice pe acestea drept bunuri, determinând protecția Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, de vreme ce: (i) contractele de închiriere îndreptățeau chiriașii să folosească acele grădini, fiind prevăzută și posibilitatea prelungirii contractelor, după expirarea celor 10 ani, (ii) în cazul în care Statul dorea redobândirea grădinilor ce făceau obiectul contractelor, trebuia să le acorde chiriașilor drept de folosință asupra altor grădini și (iii) existau norme în dreptul intern ce permiteau chiriașilor, în baza contractelor de închiriere, să obțină chiar proprietatea asupra grădinilor, fără nicio contraprestație. Pe cale de consecință, în viziunea Curții, grădinile deținute de reclamanți cu titlu de folosință au fost calificate ca "bunuri", în sensul Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Trecând la analiza pe fond a cererii, Curtea a verificat mai întâi dacă a existat o ingerință în legătură cu protecția bunurilor reclamanților din perspectiva dreptului de proprietate. În acest context, Curtea a reținut cu prioritate că a existat o ingerință în dreptul reclamanților asupra

grădinilor, subliniind că deși nu dețineau la momentul producerii ingerinței un drept de proprietate, aceștia aveau deja, în temeiul legislației interne, posibilitatea de a dobândi acest drept, fără contraprestație. Prin urmare, **Curtea a reținut că ingerința a constat în privarea reclamanților de posibilitatea dobândirii dreptului de proprietate** și a calificat-o drept un caz de “lipsire de proprietate”, în sensul tezei a doua din Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Apoi, Curtea a verificat dacă această ingerință este în acord cu gradul de protecție garantat de Convenție, respectiv dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții: (i) ingerința să fie prevăzută de lege, (ii) ingerința să fie justificată de un interes legitim și (iii) ingerința să fie proporțională cu interesul urmărit. Analizând temeiurile legale ale acțiunii autorității administrative de a transfera proprietatea asupra grădinilor către municipalitate și apoi către o companie privată, în condițiile în care în legătură cu aceste grădini reclamanții dețineau contracte de închiriere anterior încheiate, Curtea a concluzionat că nu exista nicio bază legală în dreptul intern care să justifice o astfel de măsură. Pe cale de consecință, de vreme ce prima condiție nu a fost îndeplinită (legalitatea), Curtea a considerat redundantă analiza celorlalte două condiții (legitimitatea și proporționalitatea).

În consecință, întrucât a existat o ingerință în dreptul reclamanților prin lipsirea acestora de posibilitatea de a dobândi dreptul de proprietate asupra grădinilor și ingerința nu a avut nicio bază legală, Curtea a constatat o încălcare a Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Nu în ultimul rând, în privința aplicării art. 41 din Convenție (satisfacție echitabilă), Curtea a acordat daune patrimoniale pentru prejudiciile suferite de reclamanți ca urmare a încălcării drepturilor acestora cu privire la terenuri (întrucât restituirea acestora în natură nu mai era posibilă, ca urmare a vânzării ulterioare către o companie privată), al căror quantum a fost raportat la valoarea de piață a terenurilor la momentul la care avusese loc privarea de proprietate. Curtea a respins solicitarea reclamanților de reparare a prejudiciilor constând în lipsirea de veniturile obținute din închirierea terenurilor, neexistând probe că reclamanții ar fi subînchiriat respectivele terenuri. Totodată, au fost acordate și daune morale.

III. Concluzii

Cauza Ganiyeva și alții c. Azerbaidjan aduce noi clarificări în legătură cu situațiile ce reclamă protecția dreptului de proprietate în temeiul Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, având în vedere concluzia CEDO, în sensul că un teren asupra căruia există un drept de folosință rezultat dintr-un contract de închiriere poate fi calificat drept “bun” ce intră în sfera de aplicare a Convenției, precum și că lipsirea titularului unui asemenea contract de închiriere de posibilitatea dobândirii ulterioare a dreptului de proprietate asupra terenului, în baza legii aplicabile, reprezintă o ingerință, sub forma lipirii de proprietate, potrivit tezei a doua a Art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Un articol semnat de av. Irina Andreea MICU, Partner (amicu@stoica-asociatii.ro) și av. Angelica ALECU, Junior Lawyer (aalecu@stoica-asociatii.ro), STOICA & Asociatii.