



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

---

1959 • 50 • 2009

SECȚIUNEA A PATRA

**CAZUL OLARU ȘI ALȚII c. MOLDOVEI**

*(Cererile nr. 476/07, 22539/05, 179/08 și 1316/07)*

HOTĂRÂRE

STRASBOURG

28 Iulie 2009

**DEFINITIVĂ**  
**la 28 octombrie 2009**  
**potrivit articolului 44 § 2 (b) din Convenție**

*Poate fi obiectul revizuirii editoriale, inclusiv în ce privește traducerea.*



**În cauza Olaru și alții c.Moldovei,**

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secțiunea a Patra), statuînd în Cameră compusă din:

Nicolas Bratza, *Președinte*,

Lech Garlicki,

Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović,

David Thór Björgvinsson,

Ján Šikuta,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Mihai Poalelungi, *judcători*

și dl T.L Early, *Grefierul Secțiunii*,

Deliberând în secret la 7 iulie 2009,

Pronunțând următoarea hotărâre, adoptată în aceeași zi:

**PROCEDURA**

1. Cauza a fost inițiată prin patru cereri (nr. 476/07, 22539/05, 179/08 și 1316/07) adresate împotriva Republicii Moldova și depuse la Curte potrivit articolului 34 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (“Convenția”), de către șase cetățeni ai Republicii Moldova, dl. Vasile Olaru, dl. Artur Lungu, dna. Corina Lungu, dna. Olivia Lungu, dna. Vera Gușan și dl. Simion Racu (“reclamanți”), la 11 decembrie 2006, 31 mai 2005, 2 aprilie 2008 și 3 ianuarie 2007.

2. Reclamanții au fost reprezentanți de dl. A. Tănase, dl. F. Nagacevshi, dna. J. Hanganu, dl. A. Bizgu, avocați care practică în Chișinău. Guvernul Republicii Moldova (“Guvernul”) a fost reprezentat de Agentul său, dl V. Grosu.

3. Reclamanții au pretins, în particular, violarea drepturilor sale garantate de Articolul 6 § 1 din Convenție și a Articolului 1 din Protocolul Nr.1 la Convenție, ca rezultat al omisiunii autorităților de a se conforma hotărârilor judecătorești definitive adoptate de instanțele naționale în favoarea sa.

4. La 1 iulie 2008 Curtea a declarat una din cereri (13 136/07) parțial inadmisibilă și a decis să comunice Guvernului toate reclamațiile din cereri referitoare la neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive. La fel Curtea a decis să procedeze la examinarea în fond a cererilor odată cu admisibilitatea acestora (Articolul 29 § 3 ). Curtea, de asemenea, a decis, în conformitate cu Articolul 54 § 2 (c) din Regulamentul Curții, să ofere prioritate cazurilor, în raport cu Articolul 41, invitînd părțile să prezinte observațiile sale scrise referitor la cererile sus menționate. Mai mult ca atât, Camera a decis să informeze părțile despre utilitatea aplicării procedurii

judiciare pilot<sup>1</sup> în cazurile respective (a se vedea *Broniowski v. Poland* [GC], 31443/96, §§ 189-194 și partea relevantă, ECHR 2004-V, and *Hutten-Czapska v. Poland* [GC] nr. 35014/97, ECHR 2006-... §§ 231-239 și partea relevantă) și a cerut părților să prezinte observațiile sale asupra acestui aspect.

## ÎN FAPT

### I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

#### A. Cererea Nr. 476/07 a dlui Vasile OLARU

5. Reclamantul, dl. Vasile Olaru, născut în 1971, este cetățeanul Republicii Moldova și locuiește în Chișinău. El este ofițer de poliție.

6. În conformitate cu Legea cu privire la Poliție, administrația publică locală este obligată să asigure ofițerii de poliție cu locuințe de serviciu.

7. La o dată nespecificată reclamantul inițiază o acțiune civilă împotriva Consiliului Municipal Chișinău și la 16 decembrie 2004 Judecătoria sect.Centru obligă pârțile să-i atribue reclamantului o locuință. Hotărîrea a devenit definitivă și irevocabilă; oricum nefiind executată pînă la momentul actual.

#### B. Cererea Nr.17911/08 a dlor Artur, Corina și Olivia LUNGU c.Moldovei

8. Reclamanții Artur, Corina și Olivia LUNGU sunt membrii unei familii, cetățeni a Republicii Moldova, născuți, respectiv, în 1972, 1973 și 1994, și locuiesc în Strășeni.

9. Între anii 1997 și 2003 primul reclamant a fost judecător. Prin hotărîrea definitivă din 10 septembrie 2001 a Judecătoriei r-lui Edineț, Consiliul Municipal Edineț a fost obligat să atribuie reclamanților locuință, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la statutul judecătorului.

10. Din momentul în care hotărîrea judecătorească nu a fost executată, la 11 martie 2005, reclamantul a solicitat schimbarea modului și ordinii de executare a hotărîrii.

11. La 9 iunie 2006 Judecătoria sect.Rîșcani a obligat Consiliul Local Edineț să achite reclamantului valoarea apartamentului, și anume 15,000 dolari SUA (USD).

12. Hotărîrea judecătorească din 10 septembrie 2001 nu a fost executată pînă în prezent.

---

<sup>1</sup> *Nota traducătorului.* În sensul *mot-à-mot* a expresiei „pilot judgment procedure” se subînțelege „procedura judiciară experimentală”, dar avînd în vedere că aceasta constituie un concept autonom al Curții, în continuare se va utiliza expresia „procedura judiciară pilot” sau „procedura pilot”.

**C. Cererea Nr. 22539/05 a Dnei Vera GUȘAN**

13. Reclamantul, Dna Vera Gușan, născută în 1955, este cetățean al Republicii Moldova și locuiește în Chișinău.

14. Împreună cu cei trei copii ai săi și nepot, reclamanta locuiește într-un apartament cu suprafața de șaisprezece metri pătrați, care a fost parte componentă a unei case mari.

15. La o dată nespecificată, o terță persoană, în conformitate cu Legea nr.1225-XII “privind reabilitarea victimelor represiunilor politice săvârșite de regimul comunist totalitar de ocupație”, a acționat în judecată Consiliul Municipal Chișinău în vederea restituirii apartamentului în care locuia reclamanta.

16. La data de 22 iulie 1998 Judecătoria sect.Centru a hotărât în favoarea terței persoane și a dispus evacuarea reclamantei din apartament. În același timp în conformitate cu dispozițiile aceleși legi, instanța judecătorească a obligat Consiliul Municipal să atribuie reclamantei o locuință alternativă în corespundere cu prevederile Codului cu privire la locuințe. În conformitate cu dispozițiile legii sus menționate fiecare membru al familiei are dreptul la o locuință cu o suprafață de cîte nouă metri pătrați.

17. Hotărîrea din 22 iulie 1998 nu a fost executată pînă în prezent.

**D. Cererea Nr. 13136/07 a dlui Simion RACU**

18. Reclamantul, dl. Simion Racu, născut în 1951, este cetățean al Republicii Moldova și locuiește în Chișinău.

19. Reclamantul este o persoană forțată să părăsească locul de trai. După războiul din 1992, a părăsit Transnistria și s-a mutat cu traiul în Chișinău.

20. La 21 octombrie 1993 Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărîrea nr.658 «privind asigurarea cu spațiu locativ a cetățenilor forțați să părăsească locul de trai din raioanele de est al Republicii Moldova ».

21. La o dată nespecificată reclamantul a inițiat o acțiune civilă împotriva Guvernului și autorităților publice locale din Chișinău, solicitînd asigurarea cu o locuință.

22. Prin hotărîrea definitivă din 7 iunie 2006, Curtea Supremă de Justiție a obligat Guvernul și Consiliul Municipal Chișinău să asigure reclamantul cu un apartament.

23. Aparent, procedurile cu privire la executarea hotărîrii s-au referit doar în privința Consiliului Municipal Chișinău; oricum hotărîrea judecătorească nu a fost executată pînă în prezent.

**II. MATERIALELE RELEVANTE ÎN AFARA DE CONVENȚIE****A. Dreptul și practica națională**

24. Prevederile relevante din Legea Nr. 435 privind descentralizarea administrativă prevede:

„Articolul 12. Descentralizarea financiară

(1) Autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu care este independent și separat de bugetul de stat.

### **Articolul 13. Proprietatea unităților administrativ-teritoriale**

(1) Autoritățile publice locale posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, și dispun liber de acesta în condițiile legii.

(2) Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale se delimitează și se separă clar de patrimoniul statului, potrivit legii sau în modul stabilit de lege.

(3) Delimitarea presupune evidența patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, competența decizională exclusivă a autorităților publice locale privind administrarea patrimoniului respectiv și modul de repartizare a veniturilor obținute din gestionarea acestuia în condițiile legii...”

25. Partea relevantă a Legii Nr. 416 cu privire la poliție prevede după cum urmează:

### **Articolul 35. Asigurarea colaboratorului poliției cu spațiu locativ**

Colaboratorilor poliției li se acordă de către autoritățile administrației publice locale, cel mult după trei ani de la angajarea în serviciu...”

26. Partea relevantă a Legii Nr.544 cu privire la statutul judecătorului prevede:

### **Articolul 30. Asigurarea judecătorului cu locuință**

(1) În cazul în care judecătorul nu este asigurat cu locuință sau este necesară îmbunătățirea condițiilor lui locative, ori nu i s-a atribuit suprafața de 15 m<sup>2</sup> suplimentară convenită, autoritatea administrației publice locale este obligată ca în cel mult 6 luni de la data apariției sus-numitelor circumstanțe ...

(2) După încheierea a 10 ani de activitate în calitatea de judecător locuința se transmite gratuit judecătorului în proprietate privată.

27. Partea relevantă a Legii Nr.1225 cu privire la reabilitarea victimelor represiunilor politice prevede:

### **Articolul 12. Restituirea bunurilor, recuperarea valorii acestora prin achitarea de compensații persoanelor supuse represiunilor politice.**

Cetățenilor Republicii Moldova supuși represiunilor politice și ulterior reabilitați li se restituie, la cererea lor sau a moștenitorilor lor, bunurile confiscate, naționalizate sau scoase în orice alt mod din posesia lor.

...

Persoanele care urmează a fi evacuate din casele restituite sînt asigurate cu spațiu locativ ..., la momentul evacuării, de către autoritățile administrației publice locale, în conformitate cu legislația în vigoare”.

28. Prevederile relevante a Hotărîrii Guvernului nr.658 privind asigurarea cu spațiu locativ a cetățenilor forțați să părăsească locul de trai din raioanele de est al Republicii Moldova stipulează după cum urmează:

1. Se asigură cu spațiu locativ, conform legislației locative în vigoare, familiile cetățenilor care au fost nevoiți să părăsească domiciliu din raioanele de est ale republicii... ca urmare a participării lor la acțiunile militare de apărare a integrității și independenței Republicii Moldova sau a activității politice îndreptate împotriva separatismului.

29. Partea relevantă a Legii Nr. 118 cu privire la Procuratură prevede după cum urmează:

**Articolul 38. Asigurarea cu locuință**

(1) În cazul în care procurorul nu are locuință sau are nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative, autoritatea administrației publice locale este obligată, în termen de cel mult un an de la numirea lui în funcție, să îl asigure cu locuință ...”

30. În conformitate cu articolul 9 (3) al Legii cu privire la protecția socială a militarilor personalul dispune de dreptul la locuință gratuită asigurată de Ministerul Apărării. Oricum, după cum reiese din o hotărîre a Judecătorei sect. Centru din 3 martie 2004 în cauza *Olosevschi c. Chișinău*, Consiliului Municipal fiind o autoritate publică locală din Chișinău, a fost obligat, la rîndul său, să asigure reclamantul cu un apartament cu două camere.

31. După comunicarea cazului prezent Guvernului, Ministerul Justiției a elaborat un proiect de lege cu privire la modificarea a douăzeci și opt de acte legislative care se referă la asigurarea cu locuințe sociale/de serviciu a douăzeci și trei de categorii de persoane. Aparent modificările propuse urmau să anuleze în totalitate privilegiile de acordare a locuințelor sociale/de serviciu în Moldova. Proiectul de lege a fost trimis diferitor structuri ale Guvernului spre aprobare pînă la 5 noiembrie 2008. Curtea nu dispune de informații despre soarta proiectului de lege după noiembrie 2008.

**Materialele Consiliului European**

32. Carta Europeană a Autonomiei Locale, în partea sa pertinentă prevede:

**„Articolul 9 - Resursele financiare ale colectivităților locale**

Colectivitățile locale au dreptul în cadrul politicii economice naționale la resurse proprii suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercițiul competențelor lor.

Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele de Constituție sau de lege.”

33. La 21 și 22 iunie 2007 Departamentul de Executare a Hotărîrilor Curții Europene a Drepturilor Omului a Consiliului European a organizat o Masă Rotundă cu tema: „Neexecutarea hotărîrilor judecătorești naționale în

statele membre: măsuri generale pentru conformarea cu hotărârile Curții Europene.” Documentul conține concluziile mesei rotunde, în care participanții și au exprimat următoarele opinii:

*„Cu privire la cadrul legal și normativ în vederea prevenirii neexecutării:*

asigurarea unui cadru legal și/sau de practici coerente în scopul controlului și restituirii proprietății în conformitate cu cerințele Convenției;

perfecționarea planificării bugetare, în special prin asigurarea compatibilității între legile bugetare și obligațiile pecuniare ale Statului;  
controlul cuvenit al utilizării resurselor bugetare de către autoritățile responsabile pecuniar;

elaborarea unui mecanism specific asigurării cu fonduri financiare adiționale pentru evitarea întârzierilor inutile în procesul executării hotărârilor judecătorești în cazul deficitului bugetar neprevăzut;

instituirea, unde este posibil, a fondurilor financiare speciale ori a liniilor bugetare rezervate, garantării perioadei rezonabile executării hotărârilor judecătorești, cu posibilități subsecvente de rambursare de la debitor a sumelor relevante împreună cu dobânzile aferente:

asigurarea accesului efectiv a indivizilor la procedurile de executare prin identificarea clară a autorităților responsabile pentru executare și simplificarea cerințelor de completare a documentelor procedurale executorii;

*Cu privire la remediile naționale în cazurile de neexecutare:*

introducerea în toate din legile bugetare și oricare alte legi, a obligației generale de compensare din oficiu a întârzierilor în executarea hotărârilor judiciare prin dobânzi corespunzătoare și conform unor rate rezonabile (de exemplu ținând cont de rata limită a dobânzilor de creditare a Băncii Centrale);

asigurarea răspunderii civile efective a Statului pentru daunele provenite din neexecutarea hotărârilor judecătorești naționale, care nu au fost compensate prin dobânzi, și garantarea, în situații similare, a posibilității rambursării prejudiciilor cauzate de către agenții responsabili al statului;

garantarea existenței unor proceduri efective capabile să accelereze proceduri de executare pentru a se conforma totalmente hotărârilor judecătorești;

sporirea penalităților pecuniare, unde este necesar, majorarea din oficiu acelor penalități pecuniare impuse autorităților care continue să amâne executarea;

intensificarea responsabilității personale a agenților statului în cazul neexecutării deliberate prin aplicarea eficientă de sancțiuni sau amenzi;

dezvoltarea continuă a procedurilor de bază cu privire la sechestrarea conturilor autorităților debitoare în sensul achitării de bună voie a obligațiilor financiare, incluzând, de asemenea, posibilitatea sechestrării conturilor autorităților subordonate autorității debitoare;

instituirea sau perfecționarea procedurilor și normelor care ar permite urmărirea activelor financiare ale statului care aparent nu sunt strict necesare îndeplinirii sarcinilor autorităților, iar unde este necesar, efectuarea inventarierilor obligatorii;



înzestrarea executorilor judecătorești cu surse și competențe suficiente, precum și a le îngădui să asigure în modul corespunzător, unde este cazul, executarea hotărârilor judiciare;

consolidarea răspunderii individuale (disciplinare, administrative și penale, unde este cazul) a factorilor de decizie în cazurile neexecutării abuzive și instituirea cu competențe necesare în acest sens a autorităților de stat responsabile...”

34. Recomandarea Rec (2004)6 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind îmbunătățirea recursurilor interne (*adoptată de Comitetul de Miniștri la 12 mai 2004, la cea de-a 114-a sesiune*), în partea sa pertinentă prevede:

„Recursuri în urma unei hotărâri „pilot”

13. După ce o hotărâre a Curții care relevă deficiențe structurale sau generale în dreptul sau practica statului („hotărâre pilot”) a fost adoptată, iar un număr mare de cereri la Curte privitoare la aceeași problemă („cauze repetitive”) sunt pe rol sau susceptibile de a fi introduse la Curte, statul pârât trebuie să se asigure cu potențialii reclamânți dispun de un recurs efectiv care să le permită să se adreseze unei autorități naționale competente, recurs care ar putea fi, în egală măsură, utilizat de reclamânții actuali. Un astfel de recurs rapid și eficient le-ar permite să obțină o reparație la nivel intern, în conformitate cu principiul subsidiarității sistemului Convenției.

14. Introducerea unui astfel de recurs intern ar putea contribui, în egală măsură, în mod semnificativ, la reducerea volumului de muncă al Curții. În vreme ce executarea rapidă a hotărârii pilot rămâne esențial pentru soluționarea problemei structurale și prevenirea în acest fel a cererilor viitoare privind aceeași problemă, poate exista o categorie de persoane care au fost deja afectate de această problemă înainte de rezolvarea sa. Pentru aceste persoane, existența unui recurs menit să garanteze o reparație la nivel intern ar permite Curții să le invite să utilizeze noul recurs și, dacă este cazul, să declare inadmisibile cererile lor.

15. Pot exista mai multe opțiuni pentru a atinge acest obiectiv, în funcție, printre altele, de natura problemei structurale în cauză și după cum persoana afectată de această problemă a introdus deja o cerere la Curte sau nu.

16. În special, în urma unei hotărâri pilot care a relevat o problemă structurală specifică, ar putea fi, de exemplu, adoptată o abordare *ad hoc*, prin care statul în cauză să examineze oportunitatea introducerii unui recurs specific sau a extinderii unui recurs existent pe cale legislativă sau jurisprudențială.

17. În cadrul acestei examinări de la caz la caz, statele ar putea prevedea, dacă acest lucru apare ca fiind oportun, posibilitatea redeschiderii procedurilor similare celor dintr-o cauză pilot care a stabilit o încălcare a Convenției, în vederea degrevării Curții de aceste cauze și, în măsura în care este necesar, a punerii la dispoziție a unui remediu mai rapid pentru persoana în cauză. Criteriile enumerate în Recomandarea Rec(2000)2 a Comitetului de Miniștri pot servi drept sursă de inspirație în acest sens.

18. În cazul în care recursurile specifice au fost create ca urmare a unei cauze pilot, guvernele ar trebui să informeze rapid Curtea, pentru ca aceasta să le poate lua în considerare în examinarea cauzelor repetitive subsecvente.

19. Cu toate acestea, nu ar fi necesar sau adecvat să se creeze recursuri noi sau să se acorde celor existente un anumit efect retroactiv, în urma fiecărei cauze în care o hotărâre a Curții a identificat o problemă structurală. În anumite cazuri, ar putea fi preferabil să se lase cauzele în examinarea Curții, în special pentru a evita obligarea reclamantului să suporte sarcina suplimentară a epuizării din nou a

recursurilor interne care, în plus, nu ar fi înființate decât după adoptarea modificărilor legislative.

## ÎN DREPT

35. Reclamanții s-au plîns că prin neexecutarea de către autorități a hotărîrilor judecătorești adoptate în favoarea lor, a fost violat dreptul la acces la justiție declarat de Articolul 6 § 1 din Convenție, precum și dreptul la respectarea bunurilor sale prevăzut de Articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție, care în partea lor pertinentă, stipulează următoarele:

### Articolul 6 § 1

“Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță ..., care va hotărî ... asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil ...”

### Articolul 1 din Protocolul Nr.1

“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...”

36. De asemenea, reclamanți au invocat că circumstanțe de fapt expuse în cererile lor dezvăluie existența unei „situații sistematice”, unde deficiențele în dreptul și practica națională pot conduce la numeroase adresări cu cereri similare. Articolul 46 din Convenție prevede:

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

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

## I. ADMISIBILITATEA CAZURILOR

37. Curtea consideră că plîngerile reclamanților ridică întrebări de fapt și de drept care sînt suficient de serioase încît aprecierea lor depinde de examinarea fondului, și alte temeuri pentru declararea acestora ca inadmisibile nu s-au stabilit. Prin urmare Curtea declară aceste plîngeri admisibile. În conformitate cu decizia sa de aplicarea a Articolului 29 § 3 din Convenție (a se vedea mai sus paragraful 4), Curtea va proceda direct la examinarea fondului plîngerilor.

## II. CU PRIVIRE LA PRETINSA VIOLARE A ARTICOLULUI 6 § 1 ȘI A ARTICOLULUI 1 DIN PROTOCOLUL Nr.1 DIN CONVENȚIE.

38. Reclamanții au pretins că prin neexecutarea hotărîrilor judecătorești adoptate în favoarea lor au fost violate drepturile lor stipulate de Articolul 6 § 1 și a Articolul 1 al Protocolului Nr. 1 la Convenție.

39. Guvernul a menționat că a luat măsuri direct îndreptate la executarea hotărârilor judecătorești în cauză, totuși, acestea nu puteau fi executate din cauza numărului mare de hotărâri similare judecătorești neexecutate și în absenței resurselor financiare din partea autorităților publice locale. Guvernul a admis că nu au existat motive de a devia de la jurisprudența anterioară a Curții, adoptată în cazurile similare unde deja a fost constatată violarea Articolului 6 § 1 din Convenție și a Articolului 1 din Protocolul Nr. 1 la Convenție.

40. Curtea notează că hotărârile judecătorești adoptate în favoarea reclamanților au rămas neexecutate timp de o perioadă ce variază între trei și unsprezece ani. Curtea a constatat violarea Articolului 6 § 1 din Convenție și a Articolului 1 din Protocolul Nr. 1 la Convenție, în numeroase cauze care vizau întârzierea executării hotărârilor judecătorești (a se vedea *Prodan c. Moldovei*, nr. 49806/99, ECHR 2004-III (extrase), and *Luntre și alții c. Moldovei*, nr., nr. 2916/02, 21960/02, 21951/02, 21941/02, 21933/02, 20491/02, 2676/02, 23594/02, 21956/02, 21953/02, 21943/02, 21947/02 și 21945/02, 15 iunie 2004).

41. Examinînd materialele prezentate în fața sa, Curtea este de acord cu părți că în materialele dosarelor nu există nimic ce ar putea conduce la o altă concluzie în cauzele prezente. Prin urmare, Curtea constată, reieșind din aceleași argumente expuse în cauzele sus-menționate, că omisiunea executării într-un termen rezonabil a hotărârilor judecătorești adoptate în favoarea reclamanților constituie violarea Articolului 6 § 1 a Convenției și a Articolului 1 din Protocolul Nr.1 la Convenție.

### III. APLICAREA ARTICOLULUI 46 DIN CONVENȚIE

#### A. Argumentele părților

42. Reclamanții au invocat că imposibilitatea autorităților publice locale de a se conforma hotărîrilor instanțelor judecătorești în ceea ce privește obligarea de a le asigura locuințe sociale/de serviciu semnaleză o problemă sistemică, care eventual poate afecta circa 10,000 indivizi din cinci categorii de persoane cu dreptul la asemenea locuințe. Aceste categorii de persoane au fost: judecători, procurori, ofițeri de poliție, persoane forțate să părăsească locul de trai și angajații din sistemul penitenciar.

43. Conform reclamanților acest neajuns a fost rezultatul unei funcționări slabe a legislației locative moldovenești care a impus administrației locale obligațiunea de asigurare cu locuințe sociale/de serviciu anumite categorii de persoane în absența unei acoperiri financiare pentru aceste scopuri, fapt care a creat imposibilitatea pentru administrația locală de a se conforma hotărîrile definitive a instanțelor de judecată adoptate în acest sens.

44. Faptul că Guvernul obligă autoritățile locale să asigure diferite categorii de populație cu locuințe sociale/de serviciu fără a asigura suportul financiar pentru acest scop, a condus la încălcarea principiului autonomiei locale, garantat de articolul 9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale.

45. Referindu-se la măsurile propuse de Guvern (a se vedea mai jos § 47) reclamanții au pledat că acestea asigură soluții doar pentru viitor și nu rezolvă problema existentă a neexecutării a hotărîrilor judiciare naționale referitoare la locuințele sociale/de serviciu. Reclamanții au sugerat câteva soluții în acest sens. Conform opiniei lor, Executivul Central ar trebui să creeze un mecanism financiar efectiv pentru a acorda un suport autorităților locale în vederea executării hotărîrilor judiciare existente care oferă locuințe sociale/de serviciu. Alternativ, Guvernul ar putea să retragă în mod retroactiv obligațiile asigurare cu locuințe sociale/de serviciu de la administrațiile locale.

46. Reclamanții în final accentuează faptul că Guvernul, în același timp, urmează pună în funcțiune un mecanism de plată a compensațiilor pentru prejudiciile materiale și morale suportate în rezultatul neexecutării ori executării tardive a hotărîrilor judecătorești prin care se oferă locuințele sociale/de serviciu.

47. Guvernul nu contestă faptul că problema neexecutării hotărîrilor judecătorești naționale în vederea acordării locuințelor sociale/de serviciu denotă existența unei probleme sistemice. Guvernul este de acord că legislația în vigoare a garantat locuințe sociale/de serviciu unor categorii de persoane și peste o sută de hotărîri judecătorești naționale definitive nu au fost executate pînă la momentul actual. La fel, s-a admis că obligația impusă autorităților administrației locale de a suporta cheltuielile pentru asigurarea locuințelor sociale/de serviciu pentru categoriile speciale de persoane a fost contrară principiului autonomiei locale și decentralizării. În scopul rezolvării problemei, de către Ministerul Justiției a fost elaborat un proiect de lege cu propunerea anulării privilegiilor a douăzeci și trei de categorii de persoane în vederea obținerii locuințelor sociale/de serviciu (vezi mai sus § 31). Proiectul legii a fost expediat pentru consultare diferitelor subdiviziuni ale Guvernului și organizațiilor non-guvernamentale.

48. Guvernul a conștientizat că proiectul de lege nu oferă o soluție vizavi de hotărîrile judecătorești deja existente și și-a exprimat disponibilitatea de a examina cazurile reclamanților în cadrul unei proceduri „pilot”.

## **B. Aprecierea Curții**

### *I. Principii Generale*

49. Curtea reiterează că articolul 46 al Convenției, interpretat în lumina Articolului 1, impune Statului reclamat, sub supravegherea Comitetului de Miniștri, o obligație legală de implementare a măsurilor adecvate de ordin general și/sau individual pentru a exercitarea dreptului reclamantului, pe care Curtea l-a constatat ca fiind violat. Aceste măsuri urmează a fi implementate luînd în considerație și alte persoane aflate în poziția reclamanților, îndeosebi prin soluționarea problemelor care au condus la constatările din partea Curții (vezi *Scozzari și Giunta c. Italiei* [MC], nr., nr. 39221/98 și 41963/98, § 249, ECHR 2000 VIII; *Christine Goodwin c. Regatului Unit* [MC], nr. 28957/95, § 120, ECHR 2002 VI; *Lukenda c.*

*Sloveniei*, nr. 23032/02, § 94, ECHR 2005-X; și *S. și Marper c. the Regatul Unit* [MC], nr., nr. 30562/04 și 30566/04, § 134, 4 decembrie 2008). Această obligație a fost insistent accentuată de Comitetul de Miniștri în cadrul supravegherii executării hotărîrilor Curții (Rezoluțiile DH(97)336 în cauzele referitoare la durata procedurilor din Italia; DH(99)434 în cauzele referitoare la acțiunile forțelor de securitate din Turcia; și ResDH(2001)65 în cauza *Scozzari și Giunta c. Italiei*; ResDH(2006)1 în cauzele *Ryabykh și Volkova*).

50. În scopul facilitării implementării efective a hotărîrilor sale în acest context, Curtea poate să procedeze la judecarea în „procedură pilot” asumîndu-și identificarea clară în hotărîrea sa a existenței unor probleme structurale care generează violări și să indice măsurile sau acțiunile speciale care urmează a fi luate de statul reclamat întru remedierea lor. (vezi *Broniowski v. Poloniei* [MC], 31443/96, §§ 189-194 și partea semnificativă a acesteia, ECHR 2004-V, și *Hutten-Czapska c. Poloniei* [MC] nr. 35014/97, §§ 231-239 și partea semnificativă a acesteia, 2006-VIII) Această abordare judiciară oricum urmărește să respecte competențele speciale ale instituțiilor Convenției: cade în sarcina Comitetului de Miniștri evaluarea implementării măsurilor de ordin general și individual conform Articolului 46 § 2 din Convenție (vezi, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Poloniei* (acord de reglementare amiabilă) [MC], nr. 31443/96, § 42, ECHR 2005-IX, și *Hutten-Czapska c. Poloniei* (acord de reglementare amiabilă) [MC], nr. 35014/97, § 42, 28 aprilie 2008).

51. Un alt scop important al procedurii judiciare pilot este de a induce statul reclamat să soluționeze un număr mare de cauze individuale rezultate din aceeași problemă structurală existentă la nivel național, astfel implementînd principiul subsidiarității care fundamentează sistemul Convenției. Desigur, sarcina Curții, așa cum este definită de Articolul 19, ca fiind „asigurarea respectării angajamentelor care decurg pentru Înaltele Părți Contractante din Convenție și din Protocoalele sale”, nu este în mod necesar cea mai bună soluție prin repetarea aceleiași constatări date într-un număr mare de cazuri. (vezi, *mutatis mutandis*, *E.G. c. Poloniei* (decizie), nr. 50425/99, § 27, ECHR 28–..(extrase)). Obiectul procedurii judiciare pilot este de a facilita rezolvarea rapidă și cea mai eficientă a disfuncționalității din ordinea de drept națională care afectează protecția drepturilor din Convenție abordate cauză (a se vedea *Wolkenberg și Alții c. Poloniei* (decizie), nr. 50003/99, § 34, ECHR 2007-XIV (extrase)). În timp ce acțiunile statului reclamat trebuie să urmărească prioritar rezolvarea acestei disfuncționalități și a instituirea corespunzătoare a unor remedii naționale efective împotriva violărilor în cauză, pot fi, de asemenea, admise și soluții *ad hoc*, cum ar fi reglementarea amiabilă cu reclamantul sau remedierea unilaterală propusă în concordantă cu cerințele Convenției. Curtea poate să decidă amînarea examinării tuturor cazurilor similare, astfel oferindu-i statului reclamat oportunitatea de soluționarea acestora prin diferite căi. (vezi, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, citat mai sus, § 198, and *Xenides-Arestis c. Turciei*, nr. 46347/99, § 50, 22 decembrie 2005).

52. Dacă, totuși, Statul reclamat nu adoptă măsurile necesare stabilite în urma adoptării hotărîrii pilot și continuă să violeze Convenția,

Curtea nu va avea altă soluție decât să revină la examinarea tuturor cererilor similare pendinte pe rolul său și să adopte hotărârile asupra lor pentru asigurarea respectării efective a Convenției. (vezi , *mutatis mutandis*, E.G. c. *Poloniei*, citat mai sus, § 28).

## 2. Aplicarea principiilor în prezentul caz

53. Curtea notează că problema neexecutării hotărârilor judecătorești este problema principală a Moldovei, avînd în vedere numărul cererilor pendinte în fața Curții. Potrivit statisticii Curții, aproximativ 300 de cereri similare erau înregistrate pe rolul său la data adoptării prezentei hotărîri.

54. Grupul așa-numitelor cauze cu privire la neexecutarea hotărârilor de acordare a locuințelor sociale/de serviciu constituie aproximativ cincizeci de procente din toate cauzele moldovenești referitoare la neexecutare a hotărîrilor judecătorești și care privesc lipsa capacităților administrației locale de a asigura executarea hotărîrilor definitive de acordare a drepturilor la locuințe sau banilor în echivalent. Această problemă aparent își are originea în legislația social-orientată care a fost adoptată de Parlament sau Guvern, și care acordă locuințe sociale/de serviciu unei categorii largi de persoane pe seama bugetelor autorităților publice locale. Potrivit acestei legislații, mai mult de douăzeci de diferite categorii de persoane au dreptul de a primi gratuit locuințe. Ca exemplu, judecătorul are dreptul la locuință de serviciu după șase luni de activitate; un ofițer de poliție, în dependență de rangul său, după unul sau trei ani; un ofițer militar după un an; un procuror după un an.

55. În timp ce restul cazurilor referitoare la neexecutare a hotărîrilor judecătorești din Moldova, de obicei, se referă la o sumă minoră de bani, sunt în mod obișnuit executate cu o anumită întârziere și deseori se finalizează cu o reglementare amiabilă sau o declarație unilaterală a Guvernului, cazurile din grupul cu privire la locuințele sociale/de serviciu sunt foarte rar executate din cauza insuficienței cronice a fondurilor din partea administrației publice locale. De fapt administrațiile publice locale sunt plasate într-o situație cînd trebuie să aleagă între îndeplinirea sarcinilor sale obișnuite, cum ar fi asigurarea serviciilor comunale, întreținerea școlilor și grădinițelor, sau să utilizeze bugetele în vederea construcției locuințelor pentru judecători și ofițeri de poliție, procurori și alții. Un exemplu care vizează situația locuințelor sociale/de serviciu este cazul *Caraman c. Moldovei* ((decizie), nr. 3755/05, 22 aprilie 2008) unde părțile au ajuns la o reglementare amiabilă în conformitate cu care Guvernul s-a obligat să plătească reclamantului prejudiciile și să „asigure executarea urgentă a hotărîrii judecătorești” adoptate în favoarea reclamantului. După un an de la scoaterea de pe rol a cazului, Curtea a fost nevoită să-l repună pe rolul său din cauza că hotărîrea judecătorească definitivă adoptată în favoarea reclamantului nu a fost executată din cauza lipsei de fonduri financiare a municipalității din Chișinău.

56. Constatările de mai sus și considerațiunile Guvernului despre existența problemelor structurale permit Curții să ajungă la concluzia că încălcările depistate în prezentul proces reflectă o disfuncțiune structurală

persistentă și că prezenta situație urmează a fi calificată drept o practică incompatibilă cu Convenția. (vezi *Bottazzi c. Italy* [MC], nr. 34884/97, § 22, ECHR 1999-V).

57. După cum au pledat reclamânți și fiind acceptat de Guvern, problemele care stau la temelia violărilor Articolului 6 § 1 și Articolului 1 din Protocolul Nr.1 la Convenție și constatate în prezenta cauza provin din prevederile legislative ale Moldovei care acordă locuințe sociale/de serviciu unor categorii numeroase de persoane din contul administrației publice locale fără a furniza surse adecvate pentru susținerea acestor proiecte sociale. Curtea notează că Guvernul a admis că această situație a fost de asemenea contrară principiului autonomiei locale și descentralizării. Acceptând existența disfuncției sistemice, Guvernul a luat deja unele măsuri generale în scopul rezolvării ei. În particular, Ministerul Justiției a pregătit un proiect de lege cu inițiativa de a exclude privilegiile cu privire la locuințe sociale/de serviciu în privința a douăzeci și trei de categorii de persoane (a se vedea mai sus paragraful 31). Curtea este de acord că o astfel de măsură dacă va fi finalizată, este capabilă să rezolve problema în viitor. Totuși, după cum au accentuat reclamânții și a acceptat Guvernul, această inițiativă nu oferă soluții pentru hotărârile judecătorești de acordare a locuințelor sociale/de serviciu deja existente. Curtea consideră că această problemă, deși în particular elementară, ridică întrebări care, în principiu, depășesc funcția judiciară a Curții. Din aceste considerente, Curtea se va abține de la indicarea oricăror măsuri de ordin general specifice care ar trebui să fie adoptate în acest sens. Comitetul de Miniștri este mai competent și capabil să monitorizeze măsurile necesare de a fi adoptate de Moldova în vederea a executării acestei hotărâri. Din aceste considerente Curtea lasă Comitetului de Miniștri să se asigure de faptul dacă Guvernul Moldovei, în corespundere cu obligațiile sale izvorâte din Convenție, adoptă măsurile necesare conforme constatărilor Curții adoptate prezentul caz.

58. Curtea amintește că în cauza *Moisei c. Moldova* (nr. 14914/03, §§ 29-33, 19 decembrie 2006) și *Tudor-Auto S.R.L. și Triplu-Tudor S.R.L. c. Moldova* (nr., nr. 36341/03, 36344/03, și 30346/05, §§ 57-62, 9 decembrie 2008), a constatat violarea Articolului 13 din Convenție cu privire la lipsa unor remedii naționale efective vizavi de neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive. Întrucât Curtea nu a fost informată despre instituirea unor remedii eficiente, prin urmare, Guvernul este obligat să introducă remedii împotriva Statului și a instituțiilor sale, care ar garanta redresarea efectivă și reală a violărilor Convenției din momentul din care autoritățile publice prelungesc omisiunea de a se conforma hotărârilor judecătorești cu privire la acordarea locuințelor sociale/de serviciu. Aceste remedii, create sub supravegherea Comitetului de Miniștri, urmează să fie conforme cu principiile Convenției și să fie accesibile după șase luni din ziua când această hotărâre va deveni definitivă.

59. Curtea a reiterat că unul dintre scopurile procedurii judiciare pilot este asigurarea unei redresări la nivel național pe cât de posibil prompte, ce vizează un număr larg de persoane care sunt atinse de problema structurală identificată în hotărârea pilot. În același timp, este posibilă adoptarea în hotărârea pilot a unei soluții cu privire la amânarea examinării tuturor

cauzelor izvorâte din aceeași problemă structurală, în decursul implementării unor măsuri relevante din partea Statului reclamat. Curtea consideră oportun adoptarea unor constatări similare cu cele din prezenta hotărîre în timpul în care urmează să se facă o diferență între cauzele deja pendinte în fața Curții și cele care pot apărea în viitor.

60. În timpul în care o categorie de cauze recente sunt conexe, Curtea va suspenda toate procedurile în cererile noi adresate Curții după adoptarea prezentei hotărîri, și în care reclamanții se plîng exclusiv asupra neexecutării și/sau întîrzierea executării hotărîrilor judecătorești naționale cu privire la acordarea de locuințe sociale/de serviciu. Suspendarea va fi valabilă timp de un an după ce prezenta hotărîre va deveni definitivă și, în dependență de circumstanțe, în aceste cauze reclamanții vor putea fi solicitați să-și reia contestațiile față de autoritățile naționale. (vezi, *Burdov c. Rusiei (nr. 2)*, nr. 33509/04, § 143, 15 ianuarie 2009).

61. Curtea decide, oricum, să continue diferite acțiuni procedurale în ce privește cererile adresate pînă la adoptarea prezentei hotărîri. În viziunea Curții, ar fi inechitabil dacă reclamanții în aceste cauze, care deja au suferit urmare a unor violări a drepturilor sale care continue de ani și care caută un ajutor la Curte, vor fi obligați să-și reia contestațiile sale față de autoritățile naționale, fie chiar în baza unor noi remedii sau altor circumstanțe. Prin urmare Curtea consideră că Statul reclamat trebuie să asigure o redresare adecvată și suficientă, timp de un an de zile din momentul în care această hotărîre va deveni definitivă, tuturor victimelor a neexecutării sau întîrzierii nemotivate a executării, din partea Statului, a unor hotărîri judecătorești naționale referitoare la acordarea locuințelor sociale/de serviciu, și care au adresat deja o cerere Curții pînă a fi adoptată prezenta hotărîre. În viziunea Curții această redresare poate fi obținută fie prin implementarea *proprio motu* din partea autorităților a unui remediu național efectiv în aceste cauze sau prin soluții *ad hoc* cum ar fi reglementări amiabile cu reclamanții fie remedii unilaterale de redresare propuse în sensul cerințelor Convenției. În decursul adoptării măsurilor de remediere națională de către autoritățile Moldovei, Curtea decide de a suspenda procedurile contradictorii în toate aceste cauze pentru un an de zile din data cînd prezenta hotărîre va deveni definitivă. Această soluție nu aduce atingere competențelor Curții în orice moment de a declara inadmisibil oricare din aceste cazuri, sau să-l radieze de pe rol urmare a unei reglementări amiabile între părți sau în baza altor temeuri prevăzute de Articolul 39 din Convenție (vezi *Burdov (nr. 2)*, citat mai sus, §§ 144-146).

#### IV. APLICAREA ARTICOLULUI 41 DIN CONVENȚIE

62. Articolul 41 din convenție prevede:

“Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau 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.”



63. Curtea consideră că aspectul cu privire la aplicarea Articolului 41 nu este finalizat întru adoptarea unei soluții. Acest aspect urmează a fi rezervat în modul corespunzător, și o nouă procedură trebuie să fie fixată, ținând seama de posibilitatea unei înțelegeri la care pot ajunge Guvernul Moldovei și reclamantii.

DIN ACESTE CONSIDERENTE CURTEA ÎN UNANIMITATE:

1. *Declară* cererile admisibile
2. *Hotărăște* că a avut loc o violare a Articolului 6 din Convenție și a Articolului 1 din Protocolul Nr.1 în ce privește omisiunea Statului de a executa hotărârile judecătorești naționale definitive adoptate în favoarea reclamantilor;
3. *Hotărăște* că violările sus-menționate își au originea din practică incompatibilă cu Convenția rezultată din omisiunea repetată a Statului de a se conforma hotărârilor judecătorești de acordare a locuințelor sociale/de serviciu contra căreia părțile prejudiciate nu beneficiază de un remediu național efectiv.
4. *Hotărăște* că Statul reclamat urmează să instituie, timp de șase luni din ziua în care această hotărâre va deveni definitivă în conformitate cu prevederile Articolului 44 § 2 din Convenție, un remediu național eficient care ar asigura o redresare a neexecutării sau întârzierii executării hotărârilor judecătorești naționale definitive cu privire la acordarea de locuințe sociale/de serviciu, în corespundere cu principiile Convenției stabilite prin jurisprudența Curții.
5. *Hotărăște* că Statul reclamant urmează să acorde astfel de compensări, timp de un an din ziua în care această hotărâre va deveni definitivă, tuturor victimelor a neexecutării sau întârzierii nemotivate a executării hotărârilor judecătorești definitive cu privire la acordarea locuințelor sociale/de serviciu în toate cauzele depuse la Curte până la momentul adoptării prezentei hotărâri.
6. *Hotărăște* că în cursul adoptării măsurilor sus-menționate, Curtea va suspenda, pentru o perioadă de un an după ziua în care această hotărâre va deveni definitivă, procedurile în toate cazurile referitoare la neexecutarea și/sau întârzierea executării hotărârilor judecătorești naționale definitive cu privire la acordarea de locuințe sociale/de serviciu, fără a limita competențele Curții în orice moment de a declara inadmisibilă oricare din aceste cauză, sau să o radieze de pe rol urmare a unei reglementări amiabile între părți sau în baza altor temeuri prevăzute de Articolul 39 din Convenție;

7. *Hotărăște* că aspectul cu privire la aplicarea Articolului 41 în cauzele prezente nu este finalizat întru adoptarea unei soluții și respectiv,
- (a) *rezervă* acest aspect în totalitate;
  - (b) *invită* Guvernul și reclamantul să prezinte, în decursul a trei luni din ziua în care această hotărîre va deveni definitivă în conformitate cu prevederile Articolului 44 § 2 din Convenție, observațiile sale scrise asupra acestui aspect și, în special, de a informa Curtea despre orice înțelegere la care pot ajunge părțile;
  - (c) *rezervă* procedura ulterioară și *deleagă* competențele în favoarea Președintelui Camerei de a o stabili în cazul în care este aceasta va fi necesară.

Întocmită în limba engleză și notificată în scris la 28 iulie 2009, potrivit articolului 77 §§ 2 și 3 din Regulamentul Curții.

Lawrence Early  
Grefier

Nicolas Bratza  
Președinte