

Lector dr. Alexandru-Sorin CIOBANU

Membru al Departamentului de Drept Public al Facultății de Drept

(Universitatea din București)

Prodecan al Facultății de Drept

(Universitatea din București)

Avocat în Baroul București

ASPECTE JURIDICE PRIVIND REGIMUL DOMENIULUI PUBLIC ÎN ROMÂNIA ȘI ÎN FRANȚA

***– Insesizabilitatea. Instituirea de limite și servituți.
Protecția juridică specială a integrității și afectățiunii
domeniale –***

Universul Juridic

București

-2012-

~

*Dedic această lucrare, cu drag, părinților
mei – Maria și Niculae Ciobanu –, care m-au
ajutat să devin ceea ce sunt astăzi, ca om și
profesionist.*

~

ABREVIERI

AJDA	– Actualité juridique de droit administratif
CAA	– Cour administrative d'appel
C. civ.	– Codul civil/Code civil
CAA	– Cour Administrative d'Appel
CDE	– Code du domaine de l'État
CE	– Conseil d'État
CGCT	– Code général des collectivités territoriales
CGPPP	– Code général de la propriété des personnes publiques
CJA	– Code de justice administrative
C. pen.	– Codul penal
C. pr. civ.	– Codul de procedură civilă
CSJ	– Curtea Supremă de Justiție
Dreptul	– Revista „Dreptul”
H.G.	– Hotărârea Guvernului
ICCJ	– Înalta Curte de Casație și Justiție
JCDA	– Juris Classeur Droit Administratif
JORF	– Le Journal officiel de la République Française
O.G.	– Ordonanța Guvernului
O.U.G.	– Ordonanța de urgență a Guvernului
RDP	– Revista de drept public
RFDA	– Revue française de droit administratif
RRDP	– Revista română de drept privat
RRES	– Revista română de executare silită
TA	– Tribunal administratif
TGI	– Tribunal de grande instance
T. confl./T.C.	– Tribunal de conflits

CUVÂNT ÎNAINTE

Despre domeniul public s-au scris și se vor scrie în continuare o multitudine de cursuri universitare, monografii sau studii. Ca temă de bază a dreptului administrativ, domeniul public a format, dintotdeauna, obiectul de analiză al juriștilor, unele dintre cele mai remarcabile lucrări fiind datorate autorilor români interbelici – Jean Vermeulen, Constantin Rarincescu, Marin Văraru, Paul Negulescu, Mircea Anghene ș.a., la ale căror abordări a revenit în mod strălucit, după 1990, profesorul Antonie Iorgovan.

În prezent, problematica domeniului public rămâne la fel de complicată și de controversată ca și acum circa 100 de ani.

Explicația: ciocnirea inevitabilă dintre interesele private și interesele publice, mai precis dintre dorința (inevitabilă) a particularilor de a exploata în regim comercial, lucrativ, bunurile publice și interesul public (al colectivității) de a conserva sau, cel puțin, de a creiona un regim restrictiv de gestionare a acestor bunuri.

Intenționat sau nu, legiuitorul român nu a binevoit să clarifice toate aspectele legate de regimul juridic aplicabil domeniului public, după cum nu a adoptat nici necesarele reglementări-cadru în privința domeniului privat.

Această inconsistență a cadrului legislativ a dus la situații absurde, de neacceptat, care s-au finalizat cu veritabile delapidări domeniiale, mai ales în sfera domeniului imobiliar, iar reacția administrației române a fost, în multe cazuri, de complicitate sau, cel puțin, de complacere.

Regimul juridic specific domeniului public prezintă elemente specifice, exorbitante, care nu sunt similare celor prezentate, în general, în cadrul teoriilor de drept privat din materia drepturilor reale civile.

Prezenta lucrare urmărește să prezinte, în oglindă, atât reguli aplicabile domeniului public în dreptul francez, cât și aceleași reguli transpuse în dreptul român. Opiniile pe care le expunem au fost, de altfel, detaliate în cuprinsul tezei de doctorat a subsemnatului, susținută public în toamna anului 2011, teză din care ne-am inspirat, în mare măsură, pentru realizarea monografiei de față.

Dacă într-o altă lucrare¹ am optat să prezentăm cele mai importante principii ale regimului de domeniialitate publică – inalienabilitatea și

¹ Al.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român și în dreptul francez*, Ed. Universul Juridic, București, 2012.

imprescriptibilitatea, în cazul de față ne vom raporta la alte probleme specifice aceleiași regim, în concret inesizabilitatea, problema instituirii de limite ale dreptului de proprietate publică sau de servituți, respectiv protecția juridică specială acordată nu doar integrității materiale a bunurilor proprietate publică, ci și destinației (afecțiunii) lor de uz sau de utilitate publică.

Toate aceste aspecte sunt prezentate, în mod firesc, dintr-o dublă perspectivă (combinată), istorică și juridică, în sensul în care am încercat să expunem evoluția regimului domeniului (în ambele state – România și Franța), dar și soluțiile doctrinare sau jurisprudențiale consacrate în zilele noastre.

De asemenea, întrucât această lucrare a căpătat forma sa de bază în vara anului 2011, adică cu puțin înaintea de intrarea în vigoare a noului Cod civil¹, vor fi prezentate și reglementările anterioare, aplicabile până la data de 1 octombrie 2011 (în speță cele ale Legii nr. 213/1998).

În esență, noile prevederi aplicabile proprietății publice și, pe cale de consecință, domeniului public nu sunt radical diferite față de cele din 1998, chiar dacă susținem faptul că abrogarea celor mai importante articole din Legea nr. 213/1998 nu a reprezentat o soluție corectă nici din perspectiva constituționalității (deși, evident, se pot exprima și opinii contrare), nici din perspectiva oportunității de legiferare.

Din punctul nostru de vedere, este indicat, pentru viitor, să fie urmat și de către legiuitorul român modelul francez al unui „Cod domeniului”. În Franța, după cum se cunoaște, succesorul vechiului Cod al Domeniului Statal este Codul General al Proprietății Persoanelor Publice² (denumit în continuare CGPPP) care, după adoptarea părții sale legislative, în anul 2006, s-a completat în anul 2011 și cu o parte reglementară³ (aceasta nu a adus, în esență, noi detalii relevante în materia care formează obiectul dezbaterii de față).

În mod firesc, am prezentat propriile noastre interpretări cu privire la unele texte din dreptul intern, fiind evident că domeniul public, deși este o instituție tradițională a dreptului administrativ, nu poate să scape, sub anumite aspecte secundare, nici de influența dreptului privat.

De altfel, însuși modul de exploatare a proprietății publice cade sub incidența ambelor ramuri de drept, cu mențiunea că nu se poate nega preeminența dreptului public.

¹ Legea nr. 287/2009, republicată (M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011), raportată la dispozițiile Legii nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil (M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011), cu modificările și completările ulterioare.

² Ordonanța nr. 2006-460 din 21 aprilie 2006 privind partea legislativă a Codului general al proprietății persoanelor publice.

³ Decretul nr. 2011-1612 din 22 noiembrie 2011 privind prima, a doua, a treia și a patra parte reglementară a Codului General al Proprietății Persoanelor Publice.

În orice caz, confluența dreptului administrativ cu dreptul civil se poate observa cel mai bine în materia contractelor administrative, discuție pe care am antamat-o într-un alt cadru și asupra căreia nu vom mai reveni în lucrarea de față.

Dintr-un alt punct de vedere, chiar dacă am intenționat să realizăm o prezentare a regimului exorbitant aplicabil domeniului public, nu puteam face abstracție de regimul celeilalte componente a patrimoniului statal ori al unităților administrativ-teritoriale – domeniul privat.

Astfel, este de remarcat că inesizabilitatea nu îmbracă dimensiuni identice în dreptul român și în dreptul francez, fiind de menționat aplicabilitatea acestei reguli pentru ambele domenii – public și privat – în Franța, în timp ce în România postrevoluționară, numai domeniul public s-a bucurat de o asemenea reglementare expresă.

În ceea ce privește problema servituților, discuțiile, după cum vom vedea, sunt foarte nuanțate.

Sunt de semnalat, în acest context, modificările aduse prin noul Cod civil român, care fac diferența între limitele juridice aduse dreptului de proprietate public și servituțile propriu-zise, ca dezmembrăminte ale dreptului de proprietate.

Protecția juridică specială a domeniului public, abordată dintr-o dublă perspectivă – starea materială și afectatiunea la o sarcină de uz sau de utilitate publică – este, fără îndoială, un alt element de bază al regimului juridic de domenalitate publică. Chiar dacă în dreptul român nu se analizează, de principiu, în mod aparte, aceste reglementări speciale, dreptul administrativ francez le tratează ca veritabile constante, accentul fiind pus pe protecția penală, în speță pe regimul contravențiilor domeniale.

Desigur, nici legislația română nu duce lipsă de norme, contravenționale sau penale, care au ca obiectiv protejarea domeniului public, însă aceste reglementări sunt departe de a fi suficiente, clare sau sistematizate.

Lipsa acestei sistematizări este de altfel una dintre principalele carențe ale legislației domeniale, motiv pentru care într-un ultim titlu al acestei lucrări vom înfățișa o viziune (poate destul de radicală) asupra modificărilor legislative care se impun.

Fără îndoială, nu promovăm ideea că regimul domeniului public trebuie să fie exclus total din sfera de analiză a dreptului civil, mai ales în condițiile în care acesta se confundă, în dreptul român, cu regimul unei specii a dreptului de proprietate – cea publică. Totuși, dacă vrem să fim corecți și riguroși din punct de vedere juridic, nu putem ignora faptul că, în mod tradițional, regimul special al bunurilor care compun domeniul public este analizat, în statele din a căror experiență ne inspirăm (Franța, în principal, dar și Italia, Germania sau Belgia),

dintr-o perspectivă administrativistă care excedează, în mod firesc, normelor mult prea permissive ale dreptului privat.

Sperăm că informațiile și observațiile pe care le prezentăm în lucrarea de față se vor dovedi utile, chiar dacă, poate, nu toți cititorii vor fi de acord cu interpretările sau cu soluțiile noastre.

Aprilie 2012

Lector dr. Alexandru-Sorin CIOBANU

TITLUL I

INSESIZABILITATEA DOMENIULUI PUBLIC

CAPITOLUL 1

INSESIZABILITATEA DOMENIULUI PUBLIC ÎN DREPTUL FRANCEZ

Secțiunea 1

Originile și evoluția principiului

Deși o lungă perioadă a fost considerat drept un „**apendice**” al **principiului inalienabilității**, evoluția în timp a principiului inesesizabilității bunurilor din patrimoniul persoanelor publice a dus la o autonomizare a acestuia.

În general, se admite că inesesizabilitatea bunurilor publice implică faptul că ele **nu pot fi urmărite silit și nu pot forma obiectul unor măsuri de conservare**¹, astfel încât un creditor nu poate intra în stăpânirea bunurilor aparținând persoanei publice care îi este debitoare.

Faptul că bunurile persoanelor publice nu pot fi urmărite de către creditori reprezintă deja o constantă la nivelul doctrinei și jurisprudenței administrative, fiind considerat chiar un fel de „principiu natural”, pilon de bază al dreptului comun administrativ².

În **epoca dreptului roman**, acțiunea în executare silită de care dispunea creditorul se putea exercita împotriva persoanei debitorului, nu împotriva bunurilor acestuia; astfel, neîndeplinirea unei obligații reprezenta o încălcare a promisiunii efectuate și o îmbogățire pe seama altuia³.

¹ C. Guettier, *Droit administratif des biens*, Thémis – Presses Universitaires de France, Paris, 2008, p. 213.

² C. Chamard, *La distinction des biens publics et des biens privés. Contribution à la définition de la notion de biens publics*, Dalloz, Paris, 2004, p. 479.

³ *Ibidem*, p. 494.

Creanțele nu erau considerate „bunuri”, ci „satisfacții personale”, motiv pentru care averea debitorului nu avea cu nimic de suferit de pe urma existenței unei datorii a acestuia, iar creditorul dispunea, conform Legii celor XII Table, de o acțiune îndreptată exclusiv împotriva persoanei celui dator¹.

În timp, modalitățile de executare silită a unei obligații pecuniare au evoluat și au căpătat o tentă patrimonială, orientată spre bunurile debitorului.

Într-o primă etapă, executarea asupra persoanei a căpătat o formă mai puțin radicală, în sensul că debitorul insolubil era obligat să muncească pentru a-și stinge datoriile², pentru ca la finalul perioadei Republicii să fie acceptat principiul executării silite a bunurilor debitorului³, în condițiile în care patrimoniul era privit, în continuare, drept o prelungire a personalității.

Pornind de la aceste precizări, este de la sine înțeles că în dreptul roman nu putea fi imaginată o executare silită care să fie îndreptată împotriva persoanelor publice⁴.

Rațiunea acestei soluții consta în faptul că admiterea unor proceduri de executare silită împotriva statului ducea la punerea sub semnul întrebării a însăși existenței sale, ca subiect de drept public. Persoanele publice reprezentau puterea publică și aveau menirea de a servi interesului general, așadar nu puteau fi deposedate, împotriva voinței lor, de bunurile care constituie chiar fundamentul puterii în discuție⁵.

În egală măsură, juriștii au identificat rădăcini ale „imunității de executare” de care beneficiază persoanele publice și în **vechiul drept canonic**. Teza insesizabilității bunurilor bisericii s-a format pe cale cutumiară în Evul Mediu,

¹ C. Chamard, *op. cit.*, 2004, p. 494. Astfel, prima etapă era pronunțarea împotriva debitorului a unei „*damnatio*”, după care, după trecerea a 30 de zile, creditorul putea să apeleze la „*legis actio per manus injectionem*” în baza căreia debitorul putea fi reținut în închisoarea personală a creditorului pentru o durată de 60 de zile. Debitorul era prezentat apoi de trei ori consecutiv la piețele organizate în forumul cetății, pentru a se da posibilitatea rudelor sale să îi achite datoria; dacă aceste înfățișări nu duceau la stingerea creanței, creditorul avea dreptul de-l vinde ca sclav pe debitor sau chiar de a-l ucide.

² Această regulă a fost reglementată prin legea denumită „*Paetelia Papiria*”, adoptată în anul 326 î.Hr.

³ *Ibidem*, p. 495. Se apreciază că, în realitate, prin procedura „*venditio bonorum*”, care avea ca scop vânzarea bunurilor debitorului de către unul dintre creditorii acestuia, în folosul tuturor deținătorilor de creanțe, opera o simplă substituție de persoane în cadrul raportului obligațional, întrucât cumpărătorul dobânda o parte din chiar personalitatea civilă a rău-platnicului, preluând atât activul, cât și pasivul său.

⁴ *Ibidem*, p. 496.

⁵ C. Chamard, *op. cit.*, 2004, p. 497.

chiar în lipsa unui text expres în acest sens, și s-a propagat prin invocarea unor false decrete papale, a căror lipsă de autenticitate a fost constatată de-abia în secolul al XVI-lea¹.

Proclamaarea oficială a principiului a operat la sfârșitul secolului al XI-lea și a avut o rațiune specifică priorităților acelor vremuri: apărarea bunurilor Bisericii împotriva uzurpărilor și conservarea autorității clerului în raport cu societatea civilă².

Amintim și existența **unor excepții** de la insesizabilitatea bunurilor publice în vechiul drept francez, fiind elocvent exemplul unor bunuri din domeniul Coroanei care puteau fi „gajate” în vederea dobândirii de fonduri pentru necesitățile de război³; de asemenea, creditorii orașelor puteau intra în posesia unor *res universitatis*, în lipsa achitării creanței lor.

Ulterior, imposibilitatea exercitării unor căi de executare silită asupra bunurilor publice a fost reglementată și de **legislația revoluționară**, fiind consacrată, dincolo de separația funcțiilor judiciară și administrativă⁴, interdicția pentru judecători de a tulbura, sub orice formă, activitatea organelor administrative sau de a cita în fața instanțelor reprezentanții administrației publice pentru motive care țineau de exercitarea atribuțiilor lor⁵.

În același sens, printr-un aviz emis în anul 1807⁶, **Consiliul de Stat** a statuat că, pentru a obține o plată forțată, creditorul unei unități administrativ-teritoriale nu are altă cale decât de a se adresa administrației, motivând această soluție prin faptul că, pe de o parte, comunele nu pot face nicio plată decât cu autorizarea administrației, iar, pe de altă parte, debitorul nu are la dispoziție decât fondurile bugetare ce i-au fost puse la dispoziție pentru destinații precise,

¹ *Idem*.

² *Ibidem*, p. 498.

³ *Idem*.

⁴ A se vedea, în acest context, și C. Laviolle, *Le juge administratif et l'exception de propriété*, RFDA no. 3/2004, p. 497 și urm.

⁵ Această normă apărea în art. 13 din Decretul din 16-24 august 1790 – a se vedea *Collection Complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Réglements, Avis su Conseil d'État*, par J.B. Duvergier, Tome Premier, 2^e edition, A. Guyot et Scribes – Libraires/Editeurs, Paris, 1834, p. 312.

⁶ „*Avis du Conseil d'État pourtant que l'on ne peut former opposition sur les fonds des communes déposés dans la Caisse d'amortissement*” – publicat în *Recueil Général des Lois, Décrets, Ordonnances etc.*, annoté par M. Lepec, Avocat à la Cour Royale de Paris, Tome Onzième, L'Administration du Journal des Notaires et des Avocats, Paris, 1839, p. 170.