

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

**INALIENABILITATEA
ȘI IMPRESCRIPTIBILITATEA
DOMENIULUI PUBLIC ÎN DREPTUL
ROMÂN ȘI ÎN DREPTUL FRANCEZ**

Universul Juridic

București

-2012-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2012, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

CIOBANU, ALEXANDRU-SORIN

**Inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului
public**

în dreptul român și în dreptul francez / Alexandru-Sorin

Ciobanu. - București : Universul Juridic, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-826-1

342.9

REDACTIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0731.121.218**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL

telefon: **021.314.93.15; 0733.673.555**

DISTRIBUȚIE:

tel./fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

COMENZI ON-LINE,

CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%

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
Cas.	– Înalta Curte de Casație și Justiție
JCDA	– JurisClasseur 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

Problematica domeniului public, componenta cea mai importantă a patrimoniului administrației, a fost și este în continuare tratată ca o chestiune marginală atât de către legiuitor, cât și de către administrație însăși. Din acest motiv, este lesne de înțeles că nici particularii, cei care intră, de multe ori, în relații contractuale cu statul și primesc dreptul de a utiliza bunuri ale acestuia, nu demonstrează un apetit deosebit în a trata bunurile publice cu respectul și responsabilitatea cuvenite. În toate statele cu o solidă cultură administrativă și civică, domeniul public este considerat ca o avere comună a colectivității, iar abuzurile în exploatarea acestuia sunt drastic sancționate, prin proceduri administrative sau penale.

Putem observa că, la origini, teoriile franceze au fundamentat și tezele doctrinarilor români, în special ale celor din perioada interbelică, mulți dintre ei „școlii” la Paris și influențați, în mod evident, de abordarea franceză. Această influență a dreptului administrativ francez asupra celui din România a continuat până la instaurarea regimului comunist și intrarea în vigoare a Constituției Republicii Populare Române din 1948, urmată de o legislație de inspirație sovietică, departe de valorile și instituțiile tradiționale ale dreptului administrativ.

Nu este nevoie să subliniem faptul că ruptura intervenită la acel moment a provocat un serios recul dreptului administrativ intern care, timp de aproape 50 de ani, s-a aflat în imposibilitate de a evolua și de a dezvolta temele sale de bază, printre care și regimul domeniului public și privat al administrației.

Este adevărat că, după 1990, s-a revenit cu pași mărunți la tematica tradițională, însă, din păcate, domeniul public nu a primit reglementările cuvenite nici până în prezent¹. Desigur, au fost inserate chiar în Constituția din 1991 principii de bază ale dreptului de proprietate publică și privată, au fost adoptate diverse legi cu incidență în materie, cea mai importantă fiind Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, urmată de acte normative privind regimul concesiunilor, al achizițiilor publice și al diverselor dependențe domeniiale sau servicii publice la care ele sunt afectate.

¹ În acest sens, a se vedea și M. Uliescu, *Cu privire la dispoziția juridică a titularilor dreptului de proprietate publică*, în *Dreptul nr. 8/2003*, p. 43.

Acest cadru legislativ nu este, însă, suficient din mai multe motive: Legea cadru a proprietății publice a fost din start mult prea evazivă și chiar incoerentă; regimul juridic al domeniului administrativ nu a fost codificat, ci este tratat superficial; nu există un regim juridic univoc și unitar pentru contractele administrative care au ca obiect bunurile domeniului public, iar, în caz de litigiu, competența instanțelor este scindată în mod artificial; criteriile de domienialitate publică, deși sunt enunțate în lege („uzul” sau „interesul public”) nu sunt suficient de concludente (fie și pentru faptul că „interesul public” înglobează, în mod logic, conceptul de „uz public”); nu sunt creionate corespunzător condițiile de dezafectare și declasare a bunurilor domeniiale și nu sunt prevăzute nici sancțiuni certe pentru eventuala exercitare abuzivă a acestei prerogative de către organele administrative etc. Ca să nu mai spunem că, de multe ori, prin normele de aplicare ale unei legi importante în acest domeniu, se schimbă radical concepția de bază și se adaugă la lege (și aici avem în vedere, de exemplu, problema validității clauzelor compromisorii și a competenței curților de arbitraj în materia concesiunii de bunuri, lucrări ori servicii publice).

Multe dintre dispozițiile Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia au fost preluate, de la 1 octombrie 2011, în cadrul noului Cod civil al României¹ (chiar denumirea legii a fost modificată în „Lege privind bunurile proprietate publică”). Chiar dacă Legea nr. 287/2009 nu prevedea abrogarea unor norme privind proprietatea publică (și implicit domeniul public) din Legea nr. 213/1998, acestea urmând să „coexiste” cu dispozițiile similare ale noului Cod civil², prin Legea de punere în aplicare nr. 71/2011 (în care s-a stabilit și momentul intrării în vigoare a Codului civil) s-a optat expres pentru înlăturarea mai multor texte ale menționatei legi organice, în speță articolele 1, 2, 5, 7, 10 (alin. 1), 11, 12 (alin. 1-4 și 6), 13 și 17.

Sigur, această soluție legislativă este cel puțin discutabilă. Personal, considerăm că regimul juridic al dreptului de proprietate publică și al domeniului public trebuie să rămână reglementat, în continuare, prin legea specială, iar acapararea aproape totală a acestuia de către Codul civil reprezintă o forțare nejustificată.

În ceea ce privește importanța acordată problematicii domeniului public, inclusiv la nivel academic, trebuie remarcat faptul că în Franța se studiază în mod tradițional, ca discipline distincte, „Dreptul administrativ al bunurilor”³ și

¹ Este vorba despre Legea nr. 287/2009 (publicată inițial în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009), cu modificările și completările aduse prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011 și republicat în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011).

² A se vedea Titlul VI („Proprietatea publică”) din Cartea a III-a („Despre bunuri”).

³ Amintim, în acest sens, câteva lucrări de referință: J.M. Auby, P. Bon, J.B. Auby, *Droit*

„Dreptul contractelor administrative”¹, pe când în România, în general, vom regăsi aceeași tematică în cadrul materiei generale „Drept administrativ” (de unde și posibilitatea redusă de a se analiza toate aspectele relevante, inclusiv din lipsa timpului fizic)². Nu este lipsit de importanță nici faptul că, dacă în facultățile de drept din România, problema domeniului public sau a proprietății publice este „revendicată” din ce în ce mai pregnant de dreptul privat (dovadă este și concepția noului Cod civil), în Franța această apartenență a materiei a fost tranșată, de foarte multă vreme, în favoarea dreptului administrativ.

Sigur, carențele legislației române sunt mult mai numeroase și vom încerca să le prezentăm pe cele mai importante în cuprinsul acestei lucrări, în paralel cu prezentarea soluțiilor identificate în doctrina și jurisprudența franceză. Nu promovăm ideea că soluțiile din dreptul francez sunt ideale (unele dintre ele sunt la fel de confuze ca și cele din România), dar este de necontestat că Franța este cu mult înaintea la nivel de reglementare și de codificare, situație care se datorează, în bună măsură, delimitării justiției administrative și a Consiliului de Stat, de instanțele judiciare și Curtea de Casație. Jurisprudența Consiliului de Stat francez, în mod cert, a dus la conturarea a tot ce înseamnă problematică a proprietății administrative și a determinat o reacție adecvată în plan normativ.

Dintre multele aspecte care vizează regimul juridic al domeniului public (determinare, compoziție, încorporarea bunurilor, delimitarea dependențelor, caractere generale, gestiune și întreținere, punerea sa în valoare prin acte de

administratif des biens, 4^e édition, Dalloz, Paris, 2003; J.M. Deviller, *Droit administratif des biens*, 5^e édition, Montchrestien, Paris, 2007; Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif – tome 2. Droit administratif des biens*, 13^e édition, LGDJ, Paris, 2008; P. Godfrin, M. Degoffe, *Droit administratif des biens. Domaine, travaux, expropriation*, 8^e édition, Sirey, Paris, 2007; A. de Laubadère, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif – tome 2. Droit administratif des biens*, 11^e édition, LGDJ, Paris, 1998.

¹A se vedea, de exemplu, L. Richer, *Droit des contrats administratifs*, 4^e édition, LGDJ, Paris, 2004.

² Este adevărat că în ultimii ani au apărut și unele lucrări cu titlul „Dreptul administrativ al bunurilor” (a se vedea E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. C.H. Beck, București, 2007; G.N. Coca, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. Universul Juridic, București, 2011), monografiile dedicate contractelor administrative (a se vedea C.S. Săraru, *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2009), și unele articole în acest sens (a se vedea, de exemplu, N. Zărnescu, *Contracte administrative în dreptul românesc din perioada interbelică*, în *Analele Universității din București – Seria Drept*, 2000, p. 99-112; C.S. Săraru, *Acțiunea în contencios administrativ în cazul contractelor administrative*, în PR nr. 9/2008, pp. 54-72; C.S. Săraru, *Discuții în legătură cu inexistența și nulitatea contractelor administrative*, în *Dreptul nr. 6/2008*, pp. 145-156; C.S. Săraru, *Particularitățile contractelor publice în sistemul de drept anglo-saxon*, în *Revista de drept public nr. 2/2009*, pp. 10-25 ș.a.) dar nu se poate susține că, la acest moment, problematica patrimoniului administrației cunoaște la nivel academic o consacrare la fel de întinsă și, mai ales, la fel de nuanțată, ca în Franța.

autoritate sau contractuale, delimitare față de domeniul privat, poziționare față de serviciile publice etc.) ne-am oprit la două principii fundamentale care guvernează acest regim: inalienabilitatea și imprescriptibilitatea.

Abordarea unei astfel de teme nu are doar implicații teoretice, pentru că inalienabilitatea și imprescriptibilitatea reprezintă punctul de plecare pentru celelalte elemente care definesc regimul de domeniialitate publică, multe cu un puternic impact în practica administrativă (de exemplu, chestiunea contractelor administrative și a drepturilor conferite terților).

Prezentarea acestor principii se va face în paralel, pentru a ilustra în mod detaliat atât abordarea din dreptul francez (extrem de dezvoltat în materie), cât și abordarea din dreptul român.

Întrucât analiza regimul domeniului public trebuie să pornească de la abordările originare ale elementelor sale (inclusiv la nivel de principii fundamentale), pentru fiecare principiu analizat vom prezenta mai întâi aspecte legate de dreptul francez, urmate de prezentarea abordării române pe aceeași temă.

TITLUL 1

SEMNIIFICAȚIA ȘI EVOLUȚIA NOȚIUNII DE „DOMENIU PUBLIC”

CAPITOLUL 1

REPERE ISTORICE ALE DELIMITĂRII BUNURILOR PUBLICE DE BUNURILE COMUNE. INCURSIUNE ÎN DREPTUL ROMAN

Din **perspectivă terminologică**, noțiunea de „domeniu” își are originile în latinescul „*dominium/dominus*”¹ (care semnifică „stăpânire”/„stăpân”), sau, într-o altă opinie (singulară, din câte am putut să observăm), în termenul „*domus*” (casă)². Dacă percepem bunurile publice, și mai departe domeniul public, ca fiind un ansamblu de bunuri aparținând persoanelor juridice („morale”) de drept public, este de la sine înțeles că primele „patrimonii publice” au apărut din momentul consacării, în planul dreptului, a personalității de drept public; acest moment se suprapune, într-un mod strict de interpretare, cu perioada vechiului drept roman.

Rădăcinile istorice ale instituției domeniului public sunt, însă, mult mai adânc implantate în istoria societății umane organizate, unii autori identificându-le chiar cu mii de ani înainte de apariția creștinismului. De aceea, nu trebuie să mire faptul că în doctrina franceză sunt dedicate spații generoase problemei nașterii proprietății publice asupra pământului încă din perioada antică, pe teritorii ca Mesopotamia, Egiptul Antic, Grecia Antică, Roma³.

¹ După cum arată Seydou Traoré, istoricii și specialiștii în drept sunt de acord că originile noțiunii de „domeniu public” se regăsesc în dreptul roman, plecând de la ideea suveranității și a puterii exercitate de către un „stăpân” asupra unui „lucru”. Așadar, termenul „*dominium*” ar evoca situația în care o persoană sau un grup de persoane deține calitatea de stăpân al unui bun (S. Traoré, *Droit des propriétés publiques*, Vuibert, Paris, 2008, p. 13).

² J. Morand-Deville, *Droit administratif des biens*, 5^e édition, Montchrestien, Paris, 2007, p. 11; J. Morand-Deville, *Droit administratif des biens*, 3^e édition, Montchrestien, Paris, 2003, p. 11.

³ C. Chamard, 2004, *La distinction des biens publics et des biens privés. Contribution à la définition de la notion de biens publics*, Dalloz, Paris, 2004, p. 59.

Explicația existenței în antichitate a unor forme de proprietate care prezentau caracteristici similare proprietății publice din prezent (sub aspectul regimului special aplicabil), o reprezintă prezența unor conducători – faraoni, împărați, regi etc. – care încarnau prerogativele puterii publice și care, în numele acestei puteri, se proclamau proprietarii întregului teritoriu și se ocupau, prin slujbașii lor, de organizarea și amenajarea unor utilități publice – canale, drumuri, poduri, irigații etc.¹

În mod logic, principalul „bun” aflat în patrimoniul suveranilor, la acea vreme, era pământul; întreaga teorie a bunurilor „publice”, la începuturile civilizației umane, nu poate fi abordată decât prin raportare la caracteristica esențialmente funciară a proprietății.

În terminologia juridică romană, „bunurile” erau desemnate prin cuvântul „*res*” și reprezentau lucrurile susceptibile de apropiere sub forma dreptului de proprietate. Aceeași expresie desemna, însă, și „lucrurile” în general, fapt care a dus la formularea unui sistem de clasificare a bunurilor ca diferite categorii de lucruri².

La origine, **conceptul roman de „patrimoniu”** includea numai lucrurile corporale – „*pecunia*” (vite) și „*familia*” (sclavii), dar în perioada clasică termenul „*patrimonium*” (denumit și „*substantia*” în epoca lui Justinian³) a căpătat un sens apropiat de cel modern⁴.

Se admite că în dreptul roman s-a formulat pentru prima dată distincția dintre bunurile publice și cele care aparțineau particularilor⁵, pornindu-se de la **concepția dualistă asupra dreptului** – „*publicum jus est quod ad statum rei*

¹ C. Chamard, *op. cit.*, 2004, p. 59.

² E. Molcuț, D. Oancea, *Drept roman*, Casa de editură și presă „Șansa” SRL, Ed. Universul, București, 1993, p. 107.

³ Remarcăm, în acest context, și recenta publicare a traducerii operei „Iustinian Institutiones”, sub egida unor cunoscuți specialiști în drept roman – a se vedea V. Hanga, M.D. Bob (traducere și note), *Instituțiile lui Iustinian*, Ed. Universul Juridic, București, 2009.

⁴ E. Molcuț, D. Oancea, *op. cit.*, p. 107. Trebuie subliniat faptul că mulți juriști pun în discuție, în zilele noastre, noțiunea clasică a „patrimoniului” și, mai ales, unicitatea acestuia prin raportare la persoana titulară. Astfel, într-un studiu dedicat acestei probleme, se reține că patrimoniul unei persoane constituie o structură complexă, compusă din categorii distincte de bunuri cu regimuri juridice diferite, de unde și concluzia că nu se mai poate invoca caracterul său unic și rolul său, per ansamblu, de gaj comun al creditorilor (B. Diamant, *Caracterul depășit al teoriei patrimoniului unic*, în *Dreptul* nr. 1/2000, p. 116). A se vedea și B. Diamant, *Patrimoniul unic – o ficțiune*, în *RDC* nr. 11/1999, pp. 140 și 141; I. Lulă, *Unele probleme privind noțiunea de patrimoniu*, în *Dreptul* nr. 1/1998, pp. 13-24; V. Stoica, *Noțiunea juridică de patrimoniu*, în *Supliment la revista PR* nr. 1/2003, pp. 177-220.

⁵ C. Chamard, *op. cit.*, p. 81.

*romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*¹. De asemenea, Gaius analiza, în *Institute*, lucrurile umane (lucrurile care puteau să aparțină cuiva) în contradicție cu cele divine, primele fiind divizate în bunuri publice și bunuri private. Această diviziune fundamentală, apărută cu totul întâmplător în opera lui Gaius², a fost reiterată într-o altă formă de Justinian, în celebra sa clasificare a lucrurilor în *res in nostro patrimonio*, respectiv *res extra nostrum patrimonium* (lucruri care nu puteau fi apropiate de către particulari)³, dihotomie care a stat și la baza teoriilor moderne privind domeniul public.

Astfel, spre deosebire de lucrurile care erau susceptibile de a deveni proprietatea particularilor (*res in nostro patrimonio*)⁴, *res extra patrimonium* erau scoase din circuitul civil (*res extra commercium*) și nu puteau fi apropiate de persoanele private⁵.

Bunuri din afara patrimoniului (sau „nepatrimoniale”⁶) erau considerate cele care prin natura lor nu puteau face obiectul dreptului de proprietate, precum și bunurile care, datorită destinației lor specifice, nu puteau fi apropiate de nicio persoană, cum ar fi templele, zidurile cetăților⁷. În sfera lucrurilor nepatrimoniale intrau: lucrurile comune tuturor (*res omnium communes* – nu aparțineau nimănui și puteau fi utilizate de toți oamenii: aerul, apele curgătoare, marea), lucrurile

¹A se vedea C. Stoicescu, *Curs elementar de drept roman*, repărire după „Edițiunea III-a revăzută și adăogită, București, 1931”, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pp. 31 și 32. Această definiție formulată în „*Digestele*” lui Ulpian a fost criticată, întrucât ar prezenta normele dreptului privat ca instrumente prin care se protejează exclusiv drepturile indivizilor, pe când, în realitate, atât normele dreptului public, cât și cele ale dreptului privat exprimă interese generale (a se vedea E. Molcuț, D. Oancea, *op. cit.*, pp. 7 și 8) sau, într-o altă opinie, interesele „păturilor stăpânitoare” (a se vedea V. Hanga, *Drept privat roman – Tratat*, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1977, p. 21).

²E. Molcuț, D. Oancea, *op. cit.*, p. 108.

³C. Chamard, *op. cit.*, p. 81.

⁴Existau mai multe moduri de clasificare a *res in patrimonio*, după criteriul valorii economice instituit de Legea celor XII Table: *res mancipi* (lucrurile mai prețioase – sclavii, vitele de muncă) și *res nec mancipi* (lucruri mai puțin prețioase, în viziunea romanilor, de exemplu banii sau drepturile de creanță); criteriul naturii lucrurilor – *res corporales* (lucrurile care puteau fi atinse cu mâna) și *res incorporales* (nu aveau o formă materială); *res mobiles* (lucrurile mobile) și *res soli* (lucrurile imobile); *genera* (lucrurile de gen) și *species* (lucrurile individual determinate); produsele și fructele; *res que pondere numero mensurave constant* (lucrurile fungibile). A se vedea, în acest sens, C. Stoicescu, *op. cit.*, p. 143 și urm.

⁵A se vedea E. Molcuț, D. Oancea, *op. cit.*, p. 108; C. Stoicescu, *op. cit.*, p. 142-143; V. Hanga, *op. cit.*, p. 241 și urm.; C. Șt. Tomulescu, *Curs de drept privat roman – Partea I*, Ed. Litografia Învățământului, București, 1955, pp. 161 și 162.

⁶A se vedea V. Hanga, *op. cit.*, p. 241.

⁷A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 129.