

Considerații asupra reglementării domeniului
public în Codul General al Proprietății
Persoanelor de Drept Public

Considérations sur la réglementation en matière
du domaine public dans le Code général de
la propriété des personnes publiques

Considerations regarding the regulation of the
public domain in French Law, The General
Code of Property of Public Entities

Profesor Coordonator,
Lector, Doctorand Alexandru-Sorin Ciobanu
Universitatea București, Facultatea de Drept

Ghiță-Blujdescu Yolanda-Alma
Student, anul II, Universitatea București, Facultatea de Drept

Résumé

Le présent article a pour finalité de présenter la consistance du domaine public et le régime juridique du domaine public comme elles ont été réglementées par le Code général de la propriété des personnes.

Le code général de la propriété des personnes publiques, pris par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, et entré en vigueur au 1er juillet 2006, regroupe l'ensemble des dispositions législatives afférentes à la gestion du domaine public et privé des personnes publiques.

Le code général de la propriété des personnes publiques confère désormais un fondement législatif à définition jurisprudentielle du domaine public mobilier et immobilier et une définition a contrario du domaine privé des personnes publiques, tout en précisant que quatre catégories de biens relèvent désormais de ce domaine par détermination de la loi.

La nouvelle définition du domaine public a pour conséquence de priver d'effet la théorie de la domanialité publique virtuelle.

Abstract

The present article deals with the definition of the public domain of public entities and the legal regime of this domain, as it is regulated by The General Code of Property of Public Entities.

The General Code of Property of Public Entities, adopted in 2006, represents the assembly of legal dispositions regarding the public and private domain of public entities.

The Code brings forth a definition of the public domain based on jurisprudence and a definition of the private domain. The Code instates four categories of movable goods that are now on part of the private domain of public entities.

The new definition of the public domain deprives the jurisprudential theory of virtual public domain of effects.

Rezumat

Acest articol prezintă conceptul de domeniu public și regimul său general așa cum sunt ele reglementate, în dreptul francez, de către Codul General al Proprietății Persoanelor de Drept Public.

Codul General al Proprietății Persoanelor de Drept Public, intrat în vigoare pe 1 iulie 2006, reprezintă ansamblul dispozițiilor normative aferente administrării domeniilor public și privat ale autorităților.

Codul definește clar, pe baza deciziilor jurisprudenței, domeniul public și domeniul privat, precizând cu această ocazie patru categorii de bunuri ce fac parte, de acum încolo, din domeniul privat.

De asemenea, noua definiție dată domeniului public invalidează teoria proprietății publice virtuale.

A. Introducere

Această lucrare își propune să prezinte în linii mari conceptul de domeniu public și regimul juridic general aplicabil acestuia, în dreptul francez, așa cum este reglementat de Codul General al Proprietății Persoanelor de Drept Public”.

Dreptul domenal¹ cunoaște în dreptul francez o îndelungă existență și evoluție, începând cu primele reglementări în domeniu, prezente în 1566 în Edictul de la Moulins și culminând cu Ordonanța 460 din 2006², ce aduce dreptului francez „Codul General al Proprietății Persoanelor de Drept Public” (denumit în continuare „Codul General al Proprietății” sau „CGP”).

CGP, adoptat prin Ordonanța 460 din 21 aprilie 2006, este constituit din ansamblul normelor aferente gestionării domeniului persoanelor morale de drept public și conferă un fundament legislativ jurisprudenței succesive, permițând în acest fel persoanelor de drept public să beneficieze de un document de referință destinat înlensirii misiunii lor de administrare a patrimoniului.

Fiind diversificat și foarte complex, dreptul domenal³ a suferit modificări majore, datorate în special mediului juridic, economic și social, vechiul Cod Domenial al Statului⁴ din 1957 nereușind să țină pasul cu aceste modificări. Acest cod, criticat intensiv în ultima perioadă, a dus la frânarea progresului în materia dreptului domenal⁵, deoarece conținea definiții fragmentare.

Astfel, lipsurile vechiului cod au generat necesitatea restructurării și organizării regulilor ce stau la baza proprietății persoanelor morale de drept public, pentru a „reda coerență și unitate dreptului domenal, pentru a se conforma principiilor și valorilor constituționale ce privesc liberul acces la actele normative și pentru a crește lizibilitatea acestor norme”⁶.

Prin art.48⁷ din Legea nr.2005-842 din 26 iulie 2005 cu privire la modernizarea economiei, Guvernul a fost abilitat să modifice și să completeze regulile aplicabile patrimoniului persoanelor morale de drept public. Astfel, principalul rol al Guvernului a fost de a restructura și de a aduna într-un cod general reglementările comune bunurilor din domeniul public și cel privat ale statului, colectivităților teritoriale și stabilimentelor publice.

În noul cod sunt grupate în ansamblu dispozițiile legislative aferente gestiunii domeniului persoanelor juridice de drept public, integrând totodată dispozițiile domeniiale din Codul Domeniului Statal⁸ (în mare parte abrogat prin acte succesive), dispoziții aferente Codului Domeniului Public Fluvial și al Navigației Interne⁹, precum și dispoziții aferente domeniului maritim, rutier și feroviar.

Codul General al Proprietății este organizat ca o oglindă a Codului Civil, înglobând 3 părți:

- procedurile de achiziție
- gestiunea
- cesiunea bunurilor persoanelor juridice de drept public.

Inovații aduse de Codul General al Proprietății

Pentru a răspunde mai bine nevoilor juridice și economice existente în acest moment, Guvernul a fost abilitat nu numai să adune și să organizeze principalele norme referitoare la proprietatea publică și privată, ci și să modifice și să aducă „la zi” aceste reglementări.

Astfel, noul cod, pe lângă concentrarea tuturor normelor într-un singur act normativ, aduce o

1 În Franța, dreptul domenal cuprinde în sfera sa și reglementările cu privire la domeniul privat al autorităților.

2 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000456141&dateTexte=>

3 Idem 1

4 Code du domaine de l'Etat, adoptat prin decretul nr.57-1336, din 28 decembrie 1957,
<http://legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do>

5 Idem 1

6 Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques,
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000816354&dateTexte=>

7 <http://legifrance.gouv.fr/initRechTexte.do>

8 Code du domaine de l'Etat, adoptat prin decretul nr.57-1336, din 28 decembrie 1957,
<http://legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do>

9 <http://legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do>

serie de clarificări în privința domeniului public și a domeniului privat.

În primul rând, acesta stabilește în mod clar cine sunt „proprietarii” domeniului public și ai domeniului privat, și anume: statul, colectivitățile teritoriale cu grupările de interes public ale acestora și stabilimentele publice¹⁰.

În al doilea rând, Codul General al Proprietății propune o definiție clară a domeniului public și a domeniului privat, bazându-se pe numeroasele decizii ale jurisprudenței. Cu această ocazie, Guvernul definește domeniul public, mobilier și imobilier, introducând criterii¹¹ menite să restrângă dimensiunile acestuia.

Codul definește domeniul privat al statului, dând o definiție prin eliminare¹² față de domeniul public și consacrand totodată patru categorii de bunuri ce sunt afectate în mod expres domeniului privat¹³.

O altă inovație majoră are în vedere posibilitatea colectivităților teritoriale, prin derogare de la regula inalienabilității, de a ceda și de a schimba între ele bunuri din domeniul public fără a fi în prealabil declassate. Prin această ameliorare a principiului inalienabilității, codul dă posibilitatea colectivităților locale de a-și administra în mod eficient și suplu bunurile din patrimoniu.

Dorim să arătăm prin această lucrare importanța crucială a unei definiri clare și suplă a domeniului public, precum și importanța existenței unei lucrări „nucleu”, de referință, care să poată fi folosită atât de autoritățile administrative, cât și de practicienii dreptului administrativ, cu scopul de a ajuta la administrarea eficientă a resurselor.

B. Conceptul de domeniu public în viziunea noului cod

I. Domeniul public imobilier

CGP definește pentru prima oară în dreptul francez clar și concis domeniul public și domeniul privat, arătând totodată limitele acestora. Aceste definiții își au originea în jurisprudență, iar prin includerea acestora într-un cod s-a încercat eliminarea controverselor și interpretărilor apărute pe parcursul anilor.

Domeniul public imobilier este astfel definit de noul cod în articolele L2111-1¹⁴ și L2111-2¹⁵.

Din aceste articole se desprind următoarele condiții generale ce trebuie îndeplinite de un bun pentru ca acesta să facă parte din domeniul public:

1. Bunul în cauză să aparțină unei persoane juridice de drept public

2. Bunul în cauză

a) să fie afectat direct utilizării de către public

sau

b) să fie afectat unui serviciu public printr-o amenajare indispensabilă realizării aceluia serviciu

sau

c) să fie un bun accesoriu unui bun care este deja în domeniul public

10 Code général de la propriété des personnes publiques, art.L1, <http://legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do>

11 Ca de exemplu criteriul amenajării indispensabile desfășurării misiunii unui serviciu public.

12 Art.L2211-1: „Fac parte din domeniul privat al persoanelor publice menționate la articolul L.1 bunurile care nu se încadrează în dispozițiile titlului 1 al cărții 1. (nu sunt afectate utilizării directe a publicului sau nu sunt amenajate indispensabil pentru realizarea misiunii unui serviciu public), (.....) rezervele funciare și bunurile imobile utilizate pentru birouri, se exclud cele care formează un ansamblu indivizibil cu bunurile care fac parte din domeniul public.”

13 Art.L2211-1, vezi nota 11 și Art.L2212-1: „Fac parte din domeniul privat următoarele: drumurile rurale, pădurile ce sunt supuse regimului forestier”

14 Art. L2111 – 1: „domeniul public al unei persoane juridice de drept public este constituit din ceea ce îi aparține și este afectat direct utilizării publicului sau unui serviciu public, dar numai atunci când face obiectul unei amenajări indispensabile pentru executarea misiunii serviciului public”

15 Art. L2111 – 2: „fac de asemenea parte din domeniul public bunurile ce aparțin persoanelor juridice de drept public și care sunt accesorii indisociabile ale unui bun public.”

1. Bunul în cauză să aparțină unei persoane juridice de drept public

Condiția ca bunul să aparțină unei persoane juridice de drept public exclude apartenența la domeniul public a bunurilor deținute în coproprietate sau indiviziune cu persoane de drept privat.

Jurisprudența Consiliului de Stat a arătat acest lucru în numeroase decizii precum „EDF contra Renault”¹⁶, „EPP”¹⁷, „Compagnie d'assurances Préservatrice Foncière”¹⁸.

Prin decizia din 11 februarie 1994, Consiliul de Stat a arătat că: „regulile esențiale ale coproprietății așa cum sunt ele consacrate de Legea din 10 iulie 1965¹⁹ (...) sunt incompatibile cu regimul domeniului public”.

Această decizie este importantă deoarece statuează clar incompatibilitatea dintre coproprietate și domeniul public.

Aceeași soluție este adoptată și într-un caz mai recent, 23 octombrie 1998, „EDF contra Renault”²⁰, când Consiliul de Stat a apreciat că: „bunurile care aparțin unui stabiliment public, administrativ, industrial și comercial, dacă sunt afectate unui serviciu public fiind amenajate special cu acest scop, fac parte din domeniul public, acest dispozitiv neaplicându-se în cazul în care el constituie un obstacol pentru aplicarea dispozițiilor legale specifice stabilimentului public și bunurilor sale”, astfel nationalizarea unei centrale care produce curent electric are ca efect scoaterea acesteia din domeniul public.

În speță, Consiliul a arătat că legea din 8 aprilie 1946 cu privire la naționalizarea energiei electrice și a gazului are „reguli fixe și aplicarea lor este incompatibilă cu regulile domeniului public”.

Până la apariția CGP nu era consacrat în mod expres faptul că un stabiliment public poate deține bunuri ce aparțin domeniului public.

În anul 2006, prin apariția CGP, se consacră în mod expres faptul că stabilimentele publice pot deține bunuri din domeniul public²¹. Până la apariția CGP acest lucru a fost consacrat doar pe cale jurisprudențială.

Printre primele decizii în acest sens se numără decizia denumită „Mansuy”²² din 21 martie 1984, prin care judecătorii Consiliului de Stat consacră posibilitatea unui stabiliment public de a deține bunuri domeniiale: „un imobil pe care un stabiliment public îl are în proprietate ce ține de apărare, face parte din domeniul public al acestui stabiliment”²³.

2.a) Utilizarea directă de către public

Pentru a putea vorbi despre utilizarea directă de către public, avem în vedere următoarele:

- aceasta să fie directă; în acest caz, persoanele folosesc bunul datorită naturii sale și nu datorită faptului că acesta este un simplu „suport” pentru un serviciu public;
- această utilizare să fie destinată tuturor posibililor utilizatori, neputând fi privativă;
- trebuie asigurat accesul liber; acest lucru nu înseamnă că accesul trebuie să fie gratuit.

Jurisprudența a decis că anumite bunuri fac parte din domeniul public datorită faptului că acestea sunt utilizate direct de către public. Astfel, Consiliul de Stat a inclus în domeniul public

16 Decizie a Consiliului de Stat din 23 octombrie 1998, <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

17 Decizie a Consiliului de Stat din 16 februarie 1981, <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

18 Legifrance, <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

19 Legifrance, <http://legifrance.gouv.fr/initRechTexte.do>

20 <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

21 Art. L1: „prezentul cod se aplică bunurilor și drepturilor cu caracter mobilier sau imobiliar ce aparțin statului, colectivităților teritoriale și grupărilor de interes public ale acestora, precum și stabilimentelor publice”, Code général de la propriété des personnes publiques, Legifrance (<http://legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do>)

22 <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

23 <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

cimitirele²⁴ și anumite păduri²⁵.

Precizăm că în momentul de față este posibil ca o pădure să facă parte din domeniul public doar dacă aceasta nu este supusă regimului forestier, noul cod stipulează în mod expres că pădurile supuse regimului forestier fac parte din domeniul privat.

Este important să nu se confunde deschiderea către public cu utilizarea directă. Sunt considerate ca fiind afectate utilității publice acele bunuri deținute de persoanele publice care pot fi utilizate direct de către public. Caracterul direct al utilității publice nu este prezent atunci când această utilizare este o consecință indirectă sau accesorie a unei locații anume.

Astfel, Consiliul de Stat, prin decizia sa din 19 octombrie 1990 „Association Saint-Pie”²⁶, a arătat că: ”simpla punere la dispoziție a edificiului în favoarea unei asociații, pentru ca aceasta din urmă să își poată celebra cultul, nu poate fi privită ca un act de afectare la utilizarea directă a publicului. În acest fel, bunul nu poate intra în domeniul public al comunei”.

2.b) Să fie afectat desfășurării misiunii unui serviciu public printr-o amenajare indispensabilă acestuia

Un bun este afectat unui serviciu public dacă prin acesta se permite serviciului public să își execute misiunea.

CGP aduce o inovație în acest domeniu, deoarece statuează clar că amenajarea trebuie să fie indispensabilă desfășurării misiunii serviciului public, dezmințind astfel criteriul amenajării speciale consacrate de jurisprudență.

Această schimbare aparent minoră are însă un impact major asupra delimitării domeniului public, având două consecințe foarte importante.

I) Prima consecință este limitarea întinderii domeniului public prin excluderea bunurilor amenajate special, dar nu indispensabile realizării unui serviciu public. Prin această diminuare a întinderii domeniului public se dorește scoaterea din domeniul public a bunurilor care nu sunt de importanță majoră pentru stat și colectivitățile locale. Excluderea acestor bunuri din domeniul public are ca efect schimbarea regimului juridic²⁷.

Jurisprudența este foarte bogată în ceea ce privește deciziile cu privire la amenajarea specială, atât cea veche cât și cea foarte recentă²⁸.

Cu titlu de exemplu și pentru a arăta eșecul unui criteriu menit să restrângă întinderea domeniului public, prezentăm în cele ce urmează câteva dintre deciziile Consiliului de Stat.

- Decizia Consiliului de Stat din 19 octombrie 1956, Societatea „Betonul”²⁹

În speță, printr-un decret din 4 februarie 1932, sunt concesionate Oficiului Național al Navigației de către portul fluvial Bonneuil-sur-Marne anumite terenuri în scopul realizării unui port

24 Prin decizia din 28 iunie 1935 „Marécar”, Consiliul de Stat consideră că cimitirele fac parte din domeniul public; <http://www.denistouret.fr/DrtAdm/domainedefinition.html>

25 Este cazul pădurii Vincennes, atribuită domeniului public prin decizia Consiliului de Stat din 14 iunie 1972, „Eidel”, în care acesta din urmă arată că: ”Pădurea Vincennes constitue un loc deschis plimbărilor publicului, afectat utilității publice și amenajat în acest scop (...), făcând astfel parte din domeniul public al orașului Paris”, <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>
Pădurea Boulogne este și ea atribuită domeniului public prin decizia Consiliului de Stat din 23 februarie 1979, „Gourdain”, unde se arată că: „Pădurea Boulogne constitue un loc destinat plimbării publicului, afectat utilității publice și amenajat cu acest scop, făcând parte din domeniul public al Statului” <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

26 În speță este vorba de Biserica Saint-Euverte, clădire neinclusă în lista edificiilor de cult, care a fost cumpărată de orașul Orléans în 1977 și pusă la dispoziția Asociației Saint-Pie în 1982. În 1988, orașul Orléans cere asociației să părăsească edificiul. <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

27 Prin schimbarea de regim, aceste bunuri își pierd caracterul inalienabil și imprescriptibil, rămânând insesizabile și fiind supuse unui regim juridic mixt de drept public și privat, cu primatul dreptului public.

28 În 2008 mai, existau încă decizii care atribuiau un bun domeniului public pe baza amenajărilor speciale, deși CGP a intrat în vigoare în iulie 2006.

29 <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

industrial.

În art.19³⁰ din Decret era stipulat faptul că terenurile concesionate pot fi închiriate de către concesionar particularilor pentru desfășurarea activităților industriale.

În 1937, Oficiul Național al Navigației încheie un contract cu societatea „Le Béton” sub regimul concesiunii menționate mai sus.

Consiliul de Stat este chemat să decidă care este regimul aplicabil terenului închiriat, acesta statuând că: „terenurile din care este format portul industrial constituie unul dintre elementele de organizare de ansamblu care formează portul Bonneuil-sur-Marne, în consecință ele au același regim cu alte părți din port afectate utilității generale, fapt ce a determinat concesionarea lor către Oficiul Național al Navigației (...), fiind motivul pentru care ele sunt încorporate în această concesiune și fac parte din domeniul public al statului”³¹.

- Decizia Consiliului de Stat din 11 mai 1959, „Dauphin”³²

Prin aceasta se arată că: „aleea Alyscamps, care aparține orasului Arles, este afectată unui serviciu public ce are un caracter cultural și turistic și care face obiectul unei amenajări speciale cu privire la aceasta utilizare”³³, astfel fiind inclusă în domeniul public comunal”³⁴.

Aceste două decizii, fiind printre cele mai cunoscute, au menirea a ilustra poziția jurisprudenței față de întinderea domeniului public, definind și aplicând criteriul amenajării speciale.

Dacă în trecut acest criteriu era considerat, sub imperiul Codului Domeniului Statului, ca fiind unul benefic, folosit chiar pentru a reduce dimensiunea domeniului public, de-a lungul anilor acesta a dus la mărirea inutilă a domeniului public și la „blocarea” anumitor bunuri ce erau supuse rigorilor domeniului public³⁵, neputând fi folosite în conformitate cu nevoile populației. De aceea, noul cod a consacrat principiul amenajării indispensabile, redând astfel „libertatea” bunurilor afectate inutil domeniului public.

Este adevărat că nu toate deciziile date înainte de intrarea în vigoare a CGP au folosit criteriul amenajării speciale. Astfel, o decizie a Curții de Casație, secția civilă, din 7 noiembrie 1950³⁶ a propus un criteriu asemănător cu cel pe care CGP îl reglementează în mod expres. Curtea arată că amenajările trebuie să fie „adaptate exclusiv sau să fie esențiale nevoilor particulare ale acestor servicii”.

Această decizie a jurisprudenței s-a bazat pe o decizie a comisiei de revizuire a Codului Civil din 7 noiembrie 1947³⁷, care a statuat că „fără dispoziții contrare ale legii, bunurile colectivităților teritoriale și ale stabilimentelor publice aparțin domeniului public dacă (...) sunt afectate unui serviciu public, în acest caz dacă sunt - prin natură sau amenajări particulare - adaptate exclusiv sau esențial nevoilor acestui serviciu”

Deși CGP a intrat în vigoare în iulie 2008, continuă să existe decizii în care se regăsește folosirea criteriului amenajării speciale. O astfel de decizie este aceea dată de Curtea de Apel din Lyon, din 29 aprilie 2008, „Société Boucheries André”³⁸, care constată că: „nu există o decizie expresă de declarare a parcelei cadastrale BH 6, că simplul fapt al sistării afectării acesteia serviciului public nu are ca efect ieșirea din domeniul public, că recurentul nu poate invoca prevederile art L.2111- 1 ale CGP (conform cărora amenajarea trebuie să fie indispensabilă). Aceste

30 „terenurile concesionate pot fi închiriate particularilor în vederea folosirii acestora în scopuri industriale”,
<http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

31 Idem 22

32 <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

33 În speță blocarea accesului pe alee prin instalarea a doi stâlpi și a unui lanț.

34 Idem 23

35 Imprescriptibilitatea, insesizabilitatea și inalienabilitatea

36 <http://www.denistouret.fr/DrtAdm/domainedefinition.html>

37 <http://www.denistouret.fr/DrtAdm/domainedefinition.html>

38 <http://www.easydroit.fr/jurisprudence/COUR-ADMINISTRATIVE-D-APPEL-DE-LYON-1ere-chambre-formation-a-3-29-04-2008-07LY02216-Inedit-au/J238376/>

prevederi nu au ca efect scoaterea din domeniul public a bunurilor care făceau parte din domeniul public înainte de intrarea acestora în vigoare, parcela în cauză fiind amenajată special de Societatea Națională de Căi Ferate”.

Într-o altă decizie a Tribunalului Administrativ din Paris din 5 iulie 2007³⁹, se statuează că anumite apartamente închiriate unor persoane fizice de către un stabiliment public fac parte din domeniul public deoarece sunt amenajate special pentru executarea unui serviciu public. Consiliul de Stat, prin Decizia din 11 decembrie 2008, „Crédit Municipal de Paris”⁴⁰, arată în mod corect că acestea nu fac parte din domeniul public, însă este interesant modul în care argumentează acest lucru, și anume: „apartamentele închiriate particularilor, în condițiile dreptului comun, nu sunt niciodată afectate utilizării de către public și nu sivesc desfășurării serviciului public în vederea căruia au fost special amenajate”. Astfel, deși există reglementări exprese cu privire la faptul că amenajarea trebuie să fie una indispensabilă desfășurării serviciului public în cauză, Consiliul de Stat continuă să emită decizii în care consideră criteriul amenajării speciale ca fiind suficient pentru ca bunul să fie încorporat în domeniul public.

O decizie similară este dată de Tribunalul de Conflicte în 22 octombrie 2007, „Préfet des Bouches-du-Rhône”⁴¹, când acesta decide în mod corect că o pădure aparține domeniului privat, însă și acest tribunal arată că „amenajarea specială necesară pentru recunoașterea caracterului domeniului poate fi realizată într-o manieră diversă și lejeră”, nerespectând noile prevederi impuse de CGP.

II) A doua consecință a consacrării în mod strict a necesității amenajării indispensabile și efective invalidează teoria proprietății publice virtuale.

Teoria proprietății publice virtuale⁴² permitea plasarea directă în domeniul public a bunurilor achiziționate de stat în vederea unei amenajări viitoare cu scopul realizării misiunii unui serviciu public.

Pentru a plasa un teren sub regimul domeniului, conform acestei teorii, era suficient ca încorporarea să fie prevăzută sau ca operațiunile de amenajare să fie prevăzute.

Teoria domeniului public virtual își găsește aplicarea în numeroase decizii ale Consiliului de Stat, printre care amintim Decizia din 6 mai 1985, „Eurolat-Crédit Foncier de France”⁴³.

În speță, Consiliul de Stat consideră că terenul pe care urma a fi construit un azil de bătrâni, împreună cu anumite construcții neterminate ce se aflau pe el, fac parte din domeniul public.

Prin Avizul cu numărul 356 960, din 31 ianuarie 1995⁴⁴, Consiliul de Stat arată în mod clar care era poziția sa față de teoria domeniului public virtual, statuând că: „apartenența unui bun la domeniul public există atunci când bunul în cauză este afectat utilizării directe a publicului, sau prin amenajări speciale este un mijloc de realizare a unui serviciu public. Atunci când se prevede unul dintre aceste lucruri, terenul este înglobat din acel moment în domeniul public”.

Din 2006, din momentul intrării în vigoare a CGP, teoria proprietății virtuale este privată de efecte. În speță, noile dispoziții legale statuează clar necesitatea existenței unei amenajări indispensabile, astfel amenajările trebuie să fie realizate în mod concret.

39 <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

40 <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

41 În speță o femeie este victima unui grav accident suferit pe domeniul Roques-Hautes. Femeia cere despăgubiri, iar Prefectul, considerând că speța este de competența Tribunalului de Conflicte, o trimite acestuia spre rezolvare. Tribunalul de Conflicte decide că Roques-Hautes face parte din domeniul privat și că despăgubirile sunt de competență civilă. <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

42 „Droit administratif des biens”, Jean-Marie Auby, Pierre Bon, Jean-Bernard Auby, Dalloz, 2003, pg.42 „DOMANIALITÉ PUBLIQUE VIRTUELLE : UN RISQUE BIEN RÉEL POUR LES PERSONNES PUBLIQUES”, Bruno CHEUVREUX, Jurissimo, ianuarie 1997

43 <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

44 <http://www.lexeek.com/document/58-avis-conseil-etat-n-356-960-31-janvier-19/>

2.c) Să fie un bun accesoriu unui bun care este deja în domeniul public

În dreptul administrativ există regula accesiunii din dreptul civil, care permite intrarea în proprietatea publică a bunurilor situate deasupra sau dedesubtul unui bun ce face parte din domeniul public.

Tot în dreptul administrativ există încă o regulă, regula accesorie. Aceasta, reprezentând o extensie a afectării la interesul general, permite încorporarea unor bunuri în domeniul public pe baza legăturii existente între acestea și alte bunuri ce aparțin deja domeniului public.

Există două tipuri de legături, consacrate de jurisprudență: legătura materială, realizată prin situarea în spațiu a bunului, și legătura funcțională, ce ține de utilitate.

a) Legătura Materială

Se consideră că fac parte din domeniul public bunurile situate deasupra sau dedesubtul altor bunuri ce țin de domeniul public.

O decizie în acest sens este cea a Consiliului de Stat din 4 noiembrie 1994, „Société Hélianthal”⁴⁵, unde acesta arată că: „dalele din beton destinate acoperirii unei parcuri publice de staționare subterană fac parte din domeniul public”.

Această legătură materială are însă limitele ei, cum se arată prin decizia Consiliului de Stat din 28 ianuarie 1970, „Philip-Bingisser” sau „Sojii Bingisser”⁴⁶.

În fapt, cei doi închiriaseră în data de 5 ianuarie 1946 o clădire pe care o foloseau pe post de Cafe-bar. Pe data de 10 iulie 1968, Tribunalul Administrativ din Marsilia a dat curs cerințelor orașului Avignon și a reziliat contractul de închiriere pe motiv că bunul în cauză făcea parte din domeniul public.

Cei doi cer în fața Consiliului de Stat anularea deciziei Tribunalului Administrativ din Marsilia, însă Consiliul de Stat arată că imobilul închiriat recurenților de către orașul Avignon este construit deasupra unei dale care alcătuiește bolta canalului Champfleury, canal ce face parte din domeniul public. Astfel, fiind indisociabil legat de acea dală, imobilul face parte din domeniul public.

Această soluție demonstrează neajunsul aplicării în mod singular a criteriului legăturii materiale, bunul în cauză fiind situat pe o dală ce face parte din domeniul public, nefiind însă funcțional legat sau necesar folosirii bunului din domeniul public, în speta cafeneaua necontribuind în niciun fel la utilizarea canalului Chamfleury.

Aplicând doar criteriul legăturii materiale, putem ajunge la concluzii precum integrarea în domeniul public a ciupercilor de pe marginea unui drum proprietate publică sau intergrarea în domeniul public a unei case ori a unui întreg cartier situat deasupra unei stații de metrou.

b) Legătura Funcțională

Se consideră că face parte din domeniul public acel bun care este indispensabil, necesar sau util folosirii bunului principal.

Prin decizia din 9 decembrie 1959, „Gaz de France”⁴⁷, Consiliul de Stat arată că: „realizarea sub un drum a unei rețele de canalizare a apei folosite constituie o lucrare întreprinsă în interesul drumului și constituie o amenajare complementară a drumului conform cu afectarea sa”.

Se poate observa că în această decizie sunt prezente ambele tipuri de legături, atât cea funcțională cât și cea materială. Codul General al Proprietății Persoanelor Juridice de drept public susține aplicarea acestei reguli, consacrate jurisprudențial, însă numai bunurilor considerate accesoriu indisociabil.

45 Code général de la propriété des personnes publiques, Guide pratique, pg. 11

http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/administration_des_c/domanialite/guide_cg3p/view

46 <http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>

47 Code général de la propriété des personnes publiques, Guide pratique, pg. 11

http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/administration_des_c/domanialite/guide_cg3p/view

Deși nu este explicit menționat în textul codului, doctrina⁴⁸ consideră că este necesar ca bunul accesoriu să fie legat atât material cât și funcțional, în acest caz decizii ca cea din 28 ianuarie 1970 nemaiputând fi admise.

II. Domeniul Public mobilier (L 2112-1)

Este menționat de art. L.2112-1, neavând o definiție generală, ci axându-se pe bunurile mobile cu vocație specială, anume bunurile cu vocație culturală.

Această definiție nu aduce o noutate în domeniu deoarece reia un articol dintr-o lege mai veche⁴⁹.

III. Regimul juridic general aplicabil bunurilor din domeniul public

Importanța unei definiții și delimitări clare a domeniului public reiese din faptul că aceste bunuri sunt supuse regimului exorbitant de drept administrativ⁵⁰, fiind puse sub protecția administrației.

Codul General al Proprietății Persoanelor de drept public prevede prin art L. 3111-1 că aceste bunuri sunt imprescriptibile și insesizabile.

1. Inalienabilitatea

Acest principiu, care își are originea în Edictul de la Moulins din 1566, interzice vânzarea, cedarea și exproprierea bunurilor ce aparțin domeniului public.

Inalienabilitatea se menține atâta vreme cât bunul nu este declasat și nu își pierde afectarea față de utilitatea publică, mai exact atâta vreme cât bunul face parte din domeniul public.

Conform articolului L. 2141-1: „un bun al unei persoane de drept public menționate la art L.1, care nu este afectat unui serviciu public sau utilizării directe a publicului, nu face parte din domeniul public, ținând cont de intervenția unui act administrativ ce constată declasarea sa”.

Astfel, declasarea și dezafectarea sunt două condiții pentru ca bunul să iasă din domeniul public.

Efectele inalienabilității

Regula generală este aceea că orice act de înstrăinare întreprins asupra unui bun public este nul, însă Codul aduce o schimbare majoră în acest domeniu, permițând cesiunile și schimburile de bunuri realizate între persoanele de drept public menționate în art L.1, fără declasare prealabilă, cerând doar ca bunul să rămână în continuare afectat utilizării directe a publicului sau utilizării unui serviciu public.

Bunurile inalienabile sunt supuse și principiului insesizabilității, care este o consecință a imposibilității alienării. Astfel, bunurile din domeniul public nu pot fi urmărite de creditorii administrației și nu pot fi ipotecate sau grevate cu sarcini.

Un alt efect este acela că servituțile sunt acceptate doar dacă nu sunt contrare interesului public⁵¹.

2. Imprescriptibilitatea

Imprescriptibilitatea, apărută prin Edictul Colbert din aprilie 1667, elimină posibilitatea obținerii bunurilor domeniiale sau a drepturilor reale asupra acestora prin simpla posesiune.

48 Visions communes, nr.19, mai 2009, La domanialité publique et la règle de l'accessoire, Frédéric HEBERT

49 Articolul 14 din Legea din 31 decembrie 1913, cu privire la monumentele istorice. Articolul în cauză precizează că: „obiectele mobile (...)care din punct de vedere istoric, științific, artistic sau tehnic sunt de interes general trebuie clasate de o decizie a ministerului”, <http://legifrance.gouv.fr/initRechTexte.do>

50 În dreptul francez, bunurile din domeniul privat sunt supuse și ele principiului insesizabilității, asemeni bunurilor din domeniul public.

51 A se vedea articolul L2131-1 din Code général de la propriété des personnes publiques, <http://legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do>

Nu există excepții de la acest principiu destinat apărării domeniului public de revendicările particularilor.

Efectele imprescriptibilitatii

Se aplică și acțiunilor în revendicare a bunurilor ilegal înstrăinate, anume cu nerespectarea principiului inalienabilității. Astfel, persoana publică proprietară poate oricând să revendice bunul.

Un alt efect al acestui principiu se referă la repararea prejudiciului cauzat bunurilor din domeniul public, care se poate solicita oricând.

Un al treilea efect este acela că autorizațiile de ocupare a domeniului public, așa cum sunt ele definite de articolele L.2122-2 și L.2112-3 sunt temporare, precare și revocabile oricând.

D.Concluzii

CGP a readus în dreptul francez organizarea și coerența dreptului domenal, preluând normele generale referitoare la gestionarea și definirea domeniilor publice și private, reținându-le într-un singur document.

În afara acestor reuniri de norme, în scopul codificării, CGP a adus numeroase modificări în dreptul domenal, ca de exemplu redefinirea condițiilor de apartenență la domeniul public sau derogări de la principiul inalienabilității, aducând dreptul domenal „la zi” în ceea ce privește cerințele economice, sociale și juridice ale secolului 21.

Este adevărat că acest cod a fost criticat de doctrină⁵², fiind considerat „un act inert” deoarece nu ia în considerare principii precum transparența în atribuirea contractelor publice, ignorând în acest fel decizia Curții Europene de Justiție din 2000, „Telaustria”, ce afirmă necesitatea existenței acestui principiu.

Având în vedere calitatea României de stat membru al Uniunii Europene, este necesar ca acesta să demonstreze un înalt grad de stabilitate politică și juridică, dar mai ales trebuie să facă proba că este capabil să își gestioneze domeniul public și privat într-un mod eficient, suplu, modern și aliniat la exigentele cerute de statutul de membru.

Având în vedere faptul că Franța a servit drept un model pentru România în multe domenii, mai ales în ceea ce privește sistemul juridic, precum și faptul că Franța a reușit să stabilească și să adopte un Cod Domenial modern, considerăm că acesta ar putea servi drept model unei viitoare codificări a normelor ce țin de domenalitate și de gestiunea acesteia.

Considerăm că s-ar putea prelua următoarele soluții propuse de legiuitorul francez:

1. Criteriile generale ce trebuie îndeplinite de un bun pentru a face parte din domeniul public.
2. Reglementarea clară a regimului juridic al bunurilor din domeniul privat, prin precizarea exactă a rigorilor la care este supus. S-ar putea preciza, într-un viitor act normativ, dacă un bun din domeniul public poate fi urmărit de creditorii administrației sau modul exact în care acest bun poate fi înstrăinat, respectând reguli mai stricte decât cele la care este supusă înstrăinarea unui bun ce se supune în totalitate dreptului privat.

Menționăm că nu considerăm că acest cod trebuie implementat sau transferat în forma sa direct în dreptul român, ci trebuie să reprezinte mai mult o sursă de inspirație.

Codificarea normelor ce țin de definirea, gestionarea și punerea în valoare a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat ar avea avantaje precum: restructurarea și îmbunătățirea normelor existente, conferirea unei stabilități a normelor ce ar atrage mai mulți investitori și ar ajuta administrația în realizarea gestionării domeniului său. Totodată, realizarea unei reglementări „nucleu” ar facilita munca administrației și a practicienilor în găsirea și aplicarea normelor

52 Colloque du 25 octobre 2007 sur « les collectivités territoriales et le Code général de la propriété des personnes publiques », M. Févrot, <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2007/11/11/179-compte-rendu-du-colloque-du-25-octobre-2007-sur-les-collectivites-territoriales-et-le-code-general-de-la-propriete-des-personnes-publiques>

corespunzătoare diferitelor spețe din practică.

Considerăm că noul Cod Domenial ar trebui să cuprindă o definiție clară a domeniului public și a domeniului privat, precum și o serie de criterii suplimentare ce vizează includerea bunurilor într-un domeniu sau în altul. De asemenea, considerăm că ar trebui precizat în mod clar regimul juridic și derogările de la acesta în cazul domeniului public, prin eliminarea, de exemplu, a sintagmei „de a dispune” din legea 213/1998.

În ceea ce privește domeniul privat, considerăm că trebuie precizat în mod clar regimul juridic, deoarece nu se poate considera că acestuia i se aplică numai un regim de drept comun, având aici în vedere faptul că administrația nu este ținută să le folosească după bunul plac, ci în mod eficient, vizând indirect interesul public.

E.Bibliografie

1. Code général de la propriété des personnes publiques, (<http://legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do>), 29.03.2010
2. Code général de la propriété des personnes publiques, Guide pratique, http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/administration_des_c/domanialite/guide_cg3p/view), 29.03.2010.
3. Colloque du 25 octobre 2007 sur « les collectivités territoriales et le Code général de la propriété des personnes publiques », M. Févrot, (<http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2007/11/11/179-compte-rendu-du-colloque-du-25-octobre-2007-sur-les-collectivites-territoriales-et-le-code-general-de-la-propriete-des-personnes-publiques>), 28.03.2010
4. Legea din 31 decembrie 1913, cu privire la monumentele istorice (<http://legifrance.gouv.fr/initRechTexte.do>), 29.03.2010.
5. Visions communes, nr. 19, mai 2009, La domanialité publique et la règle de l'accessoire, Frédéric HEBERT
6. „Droit administratif des biens”, Jean-Marie Auby, Pierre Bon, Jean-Bernard Auby, Dalloz, 2003, pg. 42
7. „DOMANIALITÉ PUBLIQUE VIRTUELLE : UN RISQUE BIEN RÉEL POUR LES PERSONNES PUBLIQUES”, Bruno CHEUVREUX, Jurissimo, ianuarie 1997
8. Avizul Consiliului de Stat numărul 356 960, din 31 ianuarie 1995 (<http://www.lexeek.com/document/58-avis-conseil-etat-n-356-960-31-janvier-19>), 29.03.2010
9. Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT0000000816354&dateTexte>), 29.03.2010.
10. Jurisprudența Consiliului de Stat (<http://legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>), 29.03.2010

Cuvinte cheie: drept public, domeniul public, dreptul francez, Codul General al Proprietății Persoanelor Publice

Mots-clé: droit public, domaine public, droit français, Code général de la propriété des personnes publiques

Key-words: public law, public domain, French Law, The General Code of Property of Public Entities