

PARTEA I.

Teoria generală a proprietății publice

Capitolul I. Noțiuni introductive

1. Încă de la apariția sa, teoria **domeniului** – „nume frumos, impregnat de latinitate”¹ – a incitat spiritul juriștilor în toate sistemele de drept moderne și contemporane. La noi însă, din păcate, instaurarea regimului comunist la 1948 a stopat brutal evoluția concepțiilor doctrinare și jurisprudențiale asupra domeniialității, astfel încât nu este de mirare că, nici în prezent, la peste 20 de ani de la căderea acestuia, ne lipsește o concepție încheagată asupra proprietății publice și a regimului domeniial. Ne propunem în continuare să trasăm doar principalele idei ce guvernează domeniialitatea, abordând mai întâi problemele legate de istoricul domeniului public (*Secțiunea 1*), etimologia noțiunii (*Secțiunea a 2-a*), reglementarea sa actuală (*Secțiunea a 3-a*) și, în fine, distincția dintre domeniul public și domeniul privat, cu importanța sa practică (*Secțiunea a 4-a*)².

¹ R. Capitant, comentariu la jurisprudența *Commune de Barran*, în *Dal. pér.* 1933.3, p. 49.

² Tradițional, principiile domeniialității publice sunt studiate și analizate de autorii de drept public în cadrul unei ramuri a dreptului administrativ – dreptul administrativ al bunurilor. A se vedea, de pildă, J. Morand-Deville, *Cours de droit administratif des biens*, 3^e éd., Montchrestien, Paris, 2003; Y. Gaudemet, *Droit administratif des biens*, 12^e éd., L.G.D.J., Paris, 2002. Chiar și în doctrina noastră interbelică există această concepție, domeniul public constituind întotdeauna un capitol distinct în cursurile și tratatele de drept administrativ. De pildă, Partea a IV-a, Capitolul I, „*Domeniul public și privat*”, în M. Văraru, *Dreptul administrativ român*, Ed. Socec & Co., București, 1928, p. 443-512. Deși la noi, cel puțin în prezent, proprietatea publică este analizată într-un capitol separat atât în cursurile de drept civil (a se vedea, de pildă, L. Pop, L.M. Harosa, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. Universul Juridic, București, 2006, p. 114-148; C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 80-115; O. Ungureanu, C. Munteanu, *Tratat de Drept civil. Bunurile. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 231-255; V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, vol. I, Ed. Humanitas, București, 2004, p. 403-464), cât și în cele de drept administrativ (exemplificativ, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 123-326; A. Trăilescu, *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ed. All Beck, București, 2002; R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 253-290; D. Apostol-Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 88-174).

Secțiunea 1. Istoric

2. Proprietatea publică, așa cum este înțeleasă ea astăzi, își are originile medievale în domeniul Coroanei, existent în **vechiul regim francez**¹. Aceasta se caracteriza prin cel puțin două **trăsături**:

a) inalienabilitatea, regulă stabilită mai întâi cutumiar și apoi consacrată definitiv prin Ordonanța de la Moulins (februarie 1566), ea urmărea evitarea delapidării domeniului, conferindu-i astfel protecție atât față de terți, cât și față de prodigalitatea monarhilor. Regii obișnuiau să o mai utilizeze și pentru a revoca înstrăinările făcute de antecesorii lor în favoarea unor terți (de regulă nobili), dar și pentru a se îmbogăți²;

b) eterogenitatea, aici intrând atât bunuri mobile, cât și imobile, corporale și incorporale, cum ar fi creanțele fiscale. Domat a fost cel care a făcut distincția între *res publicae* (cele utilizate în comun de toți oamenii) și *res fisci* (ce reveneau Coroanei). Bunurile din prima categorie nu aparțineau monarhului, pentru simplul motiv că nu aparțineau (nu puteau aparține) nimănui. Aceste idei nu au fost împărtășite de regalitatea franceză, astfel că, până la revoluțiile franceze, ele au rămas doar pe hârtie³.

La 1790, situația s-a modificat sub un triplu aspect: pe de o parte, noul titular al bunurilor domeniiale este Națiunea (a); inalienabilitatea acestor bunuri poate fi eludată prin lege, dacă națiunea consideră necesar (b); domeniul este serios „amputat”, prin trecerea tuturor drepturilor corporale în sfera vecină a finanțelor publice (c)⁴.

Abia în secolul al XIX-lea, Victor Proudhon, într-un tratat în cinci volume având ca obiect studiul domeniului public, face pentru prima dată distincția clasică între domeniul public și domeniul privat al statului. Distincția făcută de acesta era însă simplistă, aproape rudimentară: există unele lucruri care, prin natura lor, sunt afară din comerț (drumuri, fluvii etc.): totalitatea lor formează domeniul public. Restul formează domeniul privat. Se poate observa astfel că domeniul public în această concepție originară

¹ J. Morand-Deville, op. cit., p. 13; Y. Gaudemet, op. cit., p. 34.

² J. Morand-Deville, op. cit., p. 13. Tot aici își are, astfel, izvorul și caracterul precar al drepturilor particularilor pe domeniul public: proprietatea eminentă o avea numai monarhul. Ideea care s-a impus însă a fost aceea că regele, ca persoană, nu este proprietar al bunurilor domeniiale, ci numai un detentor al acestora, având atribuții de administrare și de poliție asupra lor. „Coroana”, privită abstract, era considerată proprietarul domeniului.

³ Y. Gaudemet, op. cit., p. 34.

⁴ *Idem*, p. 35.

se suprapune peste ceea ce astăzi se numește domeniul public așa-zis „natural”, căci domeniul public artificial încă nu luase naștere.

Ulterior, la începutul secolului al XX-lea, H. Berthelemy adaugă acestui „domeniu natural” și alte bunuri care, prin chiar natura lor, nu pot fi decât publice. Veritabila extensie a domeniului public are loc însă în secolul al XX-lea, odată cu dezvoltarea fără precedent a serviciilor publice¹. În plus, odată cu înrădăcinarea principiului descentralizării administrative (teritoriale și pe servicii), nu numai Statul, ci și dezmembrămintele sale teritoriale – și, cel puțin în sistemul francez, persoanele publice în general – pot fi titulari ai proprietății publice.

3. În dreptul nostru, deși în forma sa incipientă conceptul există inclusiv în vechiul drept românesc (legat, bunăoară, de proprietatea obștii sătești), o concepție care să se apropie de forma modernă a termenului o întâlnim numai începând cu adoptarea Regulamentelor Organice, fiind apoi dezvoltată în reformele lui Alexandru Ioan Cuza². Dacă însă în Regulamentele Organice se regăsesc dispoziții legate de anumite categorii de bunuri domeniiale (porturi, târguri, drumuri etc.), odată cu adoptarea Legii de expropriațiune pentru cauză de utilitate publică din 20 octombrie 1864 s-a utilizat în mod expres noțiunea de domeniu public, făcându-se, totodată, și delimitarea între domeniul public al statului, respectiv cel județean și cel local.

Reglementările se multiplică și noțiunile dobândesc un plus de claritate odată cu adoptările Constituțiilor din 1866, 1923, 1938. Pe de o parte, se reglementează o formă de proprietate publică – opusă celei private³ –, pe de alta, sistemul regalian a fost înlocuit cu cel domeniial⁴, miza fiind regimul juridic al bogățiilor subsolului, Legea minelor din 1895 fiind astfel modificată sub acest aspect prin Constituția de la 1923. În fine, art. 16 alin. (3) din Constituția din 1938 reprezintă un prim pas în drumul spre instituirea inalienabilității ca principiu fundamental al proprietății publice: *„Bunurile care fac parte din domeniul public sunt administrate și nu pot fi înstrăinate decât după regulile și după formele stabilite prin lege”*. Se insti-

¹ J. Morand-Deville, op. cit., p. 16-17.

² Pentru detalii, a se vedea A. Iorgovan, op. cit., nr. 290-294.

³ Constituția din 1938, bunăoară, după enumerarea de la art. 18 a unor categorii de bunuri proprietate publică, utilizează și formularea generică *„toate bunurile care nu sunt proprietate particulară”*.

⁴ În acest sens, a se vedea și A. Iorgovan, op. cit., nr. 301.

tuie astfel regimul de drept public (exorbitant) care guvernează bunurile domeniiale.

Ulterior, odată cu adoptarea Constituției de la 1948 (și apoi a celor de la 1952 și 1964), noțiunea de domeniu public, așa cum era ea cristalizată în perioada interbelică, a devenit, în opinia civiliştilor, desuet, căci normele din Codul civil au rămas fără obiect, de vreme ce Constituțiile în cauză nu mai reglementau această noțiune; într-o opinie administrativistă însă, fenomenul proprietății publice nu a dispărut, ci, dimpotrivă, a devenit atotcuprinzător, având ca unic proprietar statul¹. În realitate, adevărul este undeva la mijloc: astfel, pe de o parte, proprietatea de stat avea instituit un regim juridic unic, însă acesta era mai degrabă unul civil (fiind, de altfel, forjat de doctrina de drept privat), dreptul de administrație directă (sau administrare operativă-directă) al întreprinderilor și instituțiilor de stat fiind considerat un drept real „de tip nou”, dezmembrământ al proprietății de stat.

Pe lângă acesta însă, timid a început să își facă loc ideea existenței și a unui domeniu public, respectiv a unui drept de administrare pentru domeniul public (realizat în regim de drept public)², diferite de proprietatea de stat, respectiv dreptul de administrare directă. Acestea cuprindeau toate bunurile destinate uzului public: drumurile publice, țărmurile mării, porturile naturale, spațiul atmosferic etc.

În fine, odată cu adoptarea Constituției din 1991, reglementarea proprietății în general revenind la normalitate, și proprietatea publică a fost repusă în matricea sa firească, stabilită înainte de 1948. Însă Constituția din 1991 reprezintă un pas înainte față de perioada interbelică, pentru că, pe lângă stabilirea unor raporturi cu proprietatea privată³, respectiv a unor bunuri care aparțin exclusiv domeniului public [art. 136 alin. (3)], stabilește două principii de bază ale proprietății publice: acela că ele pot aparține exclusiv statului și unităților administrativ-teritoriale [art. 136 alin. (2)], respectiv acela că sunt inalienabile [art. 136 alin. (4)].

¹ *Ibidem*, nr. 307.

² Pentru detalii, a se vedea A. Jorgovan, Noțiunea de domeniu public și dreptul de administrare pentru uzul public, în R.R.D. nr. 12/1988, p. 14.

³ Indicăm în acest sens prevederile art. 44, care reglementează condițiile pentru care un bun proprietate privată poate fi expropriat ori i se poate utiliza subsolul în scop de interes public.

Secțiunea a 2-a. Terminologie

4. Etimologic, termenul de „domeniu” provine de la termenii latini *domus* = casă, *dominium* = stăpânire, putere.

Atât în sistemul de drept francez, cât și în dreptul nostru, au fost utilizați o serie de termeni, sinonimi sau în strânsă legătură unii cu alții: domeniu public și privat, domeniu administrativ, proprietate publică și privată, motiv pentru care mai întâi s-ar impune câteva clarificări care să îi delimiteze.

În ceea ce privește raporturile dintre noțiunile de **proprietate publică** și **domenialitate publică**, acestea nu numai că nu se confundă, dar nici nu se suprapun, măcar parțial. Astfel, așa cum s-a arătat¹, există o noțiune juridică de „proprietate publică”, aceasta întrunind elementele caracteristice proprietății din dreptul privat. Ea se completează și se reformează în grade diverse prin suprapunerea regimurilor de domenialitate publică și privată, care, de altfel, se pot succeda cu privire la același bun. Cu alte cuvinte, am spune noi, prin domenialitate publică se înțelege ansamblul regulilor exorbitante, derogatorii de la dreptul comun, care guvernează regimul bunurilor obiect al proprietății publice. Așa cum vom vedea², există și o **domenialitate privată**, căci bunurile aflate în proprietatea privată a statului nu sunt supuse, întru totul, regulilor dreptului comun: dimpotrivă, există numeroase reguli exorbitante, de drept administrativ, care guvernează regimul juridic al bunurilor proprietate privată a statului și unităților administrativ-teritoriale, reguli care, privite în ansamblul lor, formează domenialitatea privată.

Domeniul public cuprinde totalitatea bunurilor care fac obiectul proprietății publice. În ceea ce privește relația dintre domeniul public și **domeniul administrativ**, numeroși autori exclud sinonimia. Însă, dacă unii dintre aceștia consideră domeniul administrativ ca fiind mai larg, cuprinzând atât bunurile proprietate publică, dar și pe cele proprietate privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale³, alții consideră că ele sunt adiacente: domeniul public este compus din bunurile afectate uzului public,

¹ Y. Gaudemet, op. cit., p. 21.

² A se vedea *infra*, nr. 133.

³ A se vedea E. Bălan, *Domeniul administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 13.

cel administrativ cuprinde bunurile afectate unui serviciu public¹. În ceea ce ne privește, tindem să credem că sinonimia ar fi cea mai potrivită (nu vedem nicio utilitate practică a celor două distincții), mai ales că vom încerca să introducem și un concept nou, acela de „circuit administrativ”.

Tot aici mai trebuie să arătăm că termenul de „**domeniu**” trebuie asociat întotdeauna cu o persoană publică. Astfel, chiar dacă particularii au bunuri în proprietatea lor privată, pentru ansamblul acestora este potrivit termenul de „**patrimoniu**”, căci cel de „domeniu”, cel puțin în accepțiunea sa juridică contemporană, este asociat cu o persoană publică.

În fine, ca o inovație, așa cum am mai spus, vom introduce noțiunea de **circuit administrativ**. Astfel, tot așa cum bunurile proprietate particulară, atunci când circulă, formează circuitul civil (sau comerțul, într-un limbaj juridic mai vechi), tot astfel bunurile proprietate publică, în mișcarea lor, vor alcătui circuitul administrativ. Căci ar fi o eroare grosieră – și evitarea ei este scopul primordial al acestui nou termen – o eventuală sinonimie între clasică inalienabilitate – ca trăsătură esențială a bunurilor proprietate publică – și o presupusă imutabilitate a acestora. Dar asupra acestui subiect vom reveni în paragraful următor.

Secțiunea a 3-a. Reglementare

5. În primul rând, proprietatea publică are un **fundament constituțional**: art. 136 alin. (2)-(4) din actuala lege fundamentală. Au astfel rang constituțional trei idei în materia proprietății publice: **prima**, că ea nu poate aparține decât statului ori unităților administrativ-teritoriale; **a doua**, că anumite bunuri (în principal resursele naționale) fac obiectul exclusiv al proprietății publice; în fine, **a treia**, că bunurile domeniiale sunt inalienabile, cu consecința imposibilității creării dezmembrămintelor civile, drepturile reale/personale care pot fi constituite pe domeniul public fiind dreptul de administrare, concesiunea, închirierea și folosința gratuită.

Principiile constituționale ar trebui să fie reluate și detaliate într-o lege specială (cadru). Însă, dacă în dreptul francez există un Cod al domeniului Statului încă din 1962, completat, în diferite domenii, cu reglementări speciale, în dreptul nostru reglementarea-cadru este mult mai nouă, dar și substanțial mai succintă: este vorba de Legea nr. 213/1998 privind bunu-

¹ G. Maroger, *L'affectation à l'usage public des biens des patrimoines administratifs*, Sirey, Paris, 1942, *apud* A. De Laubadère, *Domianialité publique, propriété administrative et affectation*, L.G.D.J., Paris, 1950, p. 5.

rile proprietate publică¹. Având „impresionantul” număr de 27 de articole – dintre care 10 sunt dispoziții tranzitorii și finale –, legii-cadru i se alătură, tot ca „drept general (comun)” în materia proprietății publice, și Titlul VI din Cartea a III-a a noului Cod civil (2011) – art. 858-875.

În fine, aceste reglementări de principiu se completează, în opinia noastră, cu trei categorii de reglementări speciale:

a) pe de o parte, sunt diferite legi care reglementează o problemă anume, însă **conțin dispoziții referitoare la proprietatea publică**: Legea nr. 18/1991 a fondului funciar², Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989³, Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale⁴;

b) apoi, sunt reglementările legale care au ca obiect **o problemă conexă domeniului public**: Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică⁵, respectiv Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local⁶; O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică⁷, O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii⁸ etc.;

c) în fine, o a treia grupare cuprinde reglementările care au ca obiect **o anumită categorie de bunuri domeniiale**: intră aici, bunăoară, O.G. nr. 43/1997 privind regimul drumurilor⁹, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului¹⁰, Legea nr. 17/1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare, al mării teritoriale, al zonei contigue și al zonei economice exclusive ale României¹¹, Convenția despre regimul navigației pe Dunăre, semnată la Belgrad la 18 august 1948¹², întregită de două anexe și un

¹ M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

² Republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

³ Republicată în M. Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005.

⁴ Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

⁵ Republicată în M. Of. nr. 472 din 5 iulie 2011.

⁶ M. Of. nr. 853 din 20 decembrie 2010.

⁷ M. Of. nr. 569 din 30 iunie 2006.

⁸ M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006.

⁹ Republicată în M. Of. nr. 237 din 29 iunie 1998.

¹⁰ M. Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005.

¹¹ Republicată în M. Of. nr. 765 din 21 octombrie 2002.

¹² Ratificată prin Decretul nr. 298/1948 și publicată în M. Of. nr. 253 din 30 octombrie 1948.

Protocol adițional, Codul aerian civil¹, Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice², Legea nr. 13/1997 a energiei electrice³, Legea nr. 351/2004 a gazelor⁴, Legea nr. 379/2003 privind regimul mormintelor și operelor comemorative de război⁵. Enumerarea este doar exemplificativă și ar putea continua⁶.

Secțiunea a 4-a. Domeniul public și domeniul privat

6. Distincție deja înrădăcinată adânc în doctrina și practica judiciară a sistemelor romaniste de drept, ea își găsește originile abia în secolul al XIX-lea. Așa cum am arătat anterior⁷, inițial, până în secolul al XIX-lea, Statul avea un singur domeniu, eterogen. Abia V. Proudhon, prin tratatul său apărut în 1834-1835, a consacrat această distincție, care s-a impus definitiv, în ciuda numeroaselor critici pe care le-a generat.

§1. Interesul distincției

7. Așa cum s-a arătat, nu există diferență de natură juridică între proprietatea publică și proprietatea privată, însă există diferențe de regim juridic, constând în condițiile de exercitare a acestui drept⁸. Astfel, cu excepțiile pe care le vom arăta la momentul potrivit (destul de numeroase), domeniul privat este guvernat de regulile dreptului comun, iar litigiile privitoare la acestea vor fi soluționate de instanțele de drept comun (civil), în vreme ce domeniul public este guvernat de regulile de drept public (administrativ), litigiile relative la acesta fiind de competența instanțelor de contencios administrativ⁹. Același este și concepția Legii nr. 213/1998, care, la art. 5 alin. (2), mai înainte de abrogarea sa prin Legea nr. 71/2011, a stipulat că „*dreptul de proprietate privată al statului sau al unităților administrativ-teritoriale asupra bunurilor din domeniul privat este supus*

¹ O.G. nr. 29/1997 privind Codul aerian civil a fost republicată în M. Of. nr. 45 din 26 ianuarie 2001.

² Republicată în M. Of. nr. 938 din 20 noiembrie 2006.

³ M. Of. nr. 51 din 23 ianuarie 2007.

⁴ M. Of. nr. 679 din 28 iulie 2004.

⁵ M. Of. nr. 700 din 7 octombrie 2003.

⁶ O înșiruire mult mai lungă de acte normative am evidențiat-o în capitolul dedicat regimurilor domeniiale (*infra*, nr. 68-82).

⁷ A se vedea *supra*, nr. 2.

⁸ *J.Fr. Poli*, *Droit administratif des biens*, Ed. Ellipses, Paris, 2003, p. 10.

⁹ A se vedea și *Y. Gaudemet*, *op. cit.*, p. 36.

regimului juridic de drept comun, dacă legea nu dispune altfel". De asemenea, art. 23 din lege prevede că „*litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, județelor, comunelor, orașelor sau al municipiilor sunt de competența instanțelor de contencios administrativ*".

În plus, distincția domeniu public - domeniu privat este utilă, pe de o parte, pentru că legitimează folosirea prerogativelor de putere publică pentru gestiunea bunurilor domeniiale, iar, pe de altă parte, ea are și o funcție pedagogică, permițând mai multe clasificări decât un regim unic, eterogen¹.

§2. Criteriile distincției

8. Istoric, primul criteriu propus a fost **natura bunurilor**. S-a arătat, astfel, că există unele bunuri care, prin însăși natura lor, sunt afară din comerț, neputând face obiectul unui drept de proprietate privată². Criticată încă la începutul secolului al XX-lea (G. Jèze), arătându-se că domeniialitatea nu poate rezulta din natura unui bun, ci din afectarea pe care a primit-o, fiind evident că și un drum ori un râu poate fi proprietate privată³, cu atât mai puțin acest criteriu ar putea fi exact astăzi, când serviciile publice au dobândit o amploare fără precedent⁴.

Teoria proprietății de afectare a avut cel mai puternic impact și furnizează și astăzi principalul criteriu de distincție între cele două tipuri de proprietate: domeniialitatea publică se fundamentează pe afectarea bunului unei utilități publice. Aceasta a fost și viziunea Legii nr. 213/1998, care, la art. 1, în varianta sa dinainte de abrogarea recentă, a stabilit că dreptul de proprietate publică se exercită „(...) *asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt **de uz sau de interes public*** [subl. ns.]”. Acest criteriu însă va fi analizat pe larg în capitolul următor⁵.

¹ J. Morand-Deville, op. cit., p. 18.

² V. Proudhon, apud Y. Gaudemet, op. cit., p. 36.

³ *Ibidem*.

⁴ Astfel, un mijloc de transport în comun, o conductă de gaze sau apă pot forma obiectul atât al unui drept de proprietate publică, cât și al proprietății private.

⁵ *Infra*, nr. 16-18. Așa cum se va vedea, el a fost completat cu alte criterii subsidiare, cum ar fi cel al amenajamentului special, al accesoriului util etc.

§3. Relativitatea distincției

9. Cele două domenii – public și privat – nu sunt două blocuri monolitice vecine, clasificarea fiind, așa cum a arătat-o și M. Hauriou¹, „mai degrabă graduală, existând o scală de domencialitate, fiecare bun avându-și locul său bine determinat, în funcție de gradul de domencialitate publică și privată care îl marchează”. Astfel, având în vedere că inalienabilitatea este în primul rând o regulă de protecție a afectățiunii, vom constata că ea există doar atâta timp cât există și afectățiunea. Prin urmare, un anumit bun, privit ca materie, este alienabil, din punct de vedere teoretic, dar condiționat de înlăturarea regulii inalienabilității. În consecință, dintr-o anumită perspectivă, s-ar putea susține că un anumit bun este cu atât mai dificil de înstrăinat, cu cât actul care îi instituie inalienabilitatea poate fi desființat/modificat mai greu (sau după o procedură mai complicată). Astfel, vom ajunge la concluzia că bunurile prevăzute de art. 136 alin. (3) din Constituție sunt cel mai greu alienabile, căci ele nu ar putea fi înstrăinate decât după modificarea Constituției. Apoi, bunurile determinate ca aparținând domeniului public prin legi organice, respectiv ordinare, ocupă următoarele locuri pe scara inalienabilității (alienabilității condiționate), căci numai prin modificarea legii ele pot fi sustrate regimului domenal. Urmează dependențele domeniile inventariate ca atare prin hotărâri de Guvern, de consiliu județean respectiv consiliu local.

Trecem apoi granița – destul de fragilă, dar perceptibilă – spre domeniul privat. Înțeles în sens larg, el reprezintă totalitatea bunurilor alienabile ca principiu (obiect al circuitului civil, indiferent că aparțin particularilor ori autorităților publice), dar cu privire la care există un interes public: fie fac parte din patrimoniul cultural național, fie sunt afectate unui serviciu public. Vom observa că alienabilitatea este îngreunată, fie prin instituirea unor drepturi de preemțiune în favoarea administrației², fie prin obligarea noului proprietar la menținerea afectățiunii de utilitate publică³. Iată deci că anumite caracteristici specifice bunurilor proprietate publică se regăsesc și dincolo de granița cu domeniul privat: astfel, pe bună dreptate toate bunurile pot fi incluse într-o scală unică a (in)alienabilității.

¹ *Apud J. Morand-Deville*, op. cit., p. 17.

² Pentru detalii și exemplificări, a se vedea *infra*, nr. 108.

³ Este cazul imobilelor retrocedate în temeiul art. 16 din Legea nr. 10/2001, cu privire la care noul proprietar are obligația de a menține afectățiunea timp de 3 sau, după caz, 5 ani de la data comunicării dispoziției sau deciziei de retrocedare.

Capitolul al II-lea. Criteriile de domencialitate

10. În doctrina română au existat prea puține preocupări în sensul unei teorii analitice cu privire la criteriile de domencialitate¹. Vom încerca, prin urmare, să raportăm criteriile semnalate în doctrina franceză la realitățile legislative și jurisprudențiale de la noi. Se pot distinge, astfel, pe de o parte, unele **criterii materiale**, dintre care două ar putea fi considerate „principale” – titlul (*Secțiunea 1*) și afectarea (*Secțiunea a 2-a*), în vreme ce alte trei ar avea o importanță secundară (*Secțiunea a 3-a*), după care un bun poate fi încadrat în domeniul public. Pe de altă parte, trebuie să discutăm și despre un **criteriu formal** – determinarea legii sau clasa prin act administrativ (*Secțiunea a 4-a*).

Secțiunea 1. Titlul (proprietatea unei persoane publice)

11. Dacă în sistemul francez acest criteriu a stârnit numeroase discuții², în doctrina noastră, autorii par a se fi resemnat cu dispoziția de la art. 136 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia „*Proprietatea publică (...) aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale*”, text care pare a simplifica la maximum problema: nu numai că titularul dreptului de proprietate publică este o persoană publică, dar acesta este expres arătat: **statul sau dezmembrămintele sale teritoriale**. Așa cum vom vedea în cele ce urmează însă, textul constituțional, care are indubitabil meritul simplității, nu ne scutește de orice discuții.

În orice caz, din această prevedere a legii fundamentale, coroborată cu prevederile legale aplicabile, putem deduce cel puțin patru concluzii: că nici persoanele private (§1) nici cele publice altele decât statul și unitățile administrativ-teritoriale (§2) nu pot fi titulare ale proprietății publice; că aceasta este, ca natură juridică, un veritabil drept de proprietate (§3) și, în fine, că proprietatea publică nu poate exista în lipsa unui titlu de dobândire valabil (§4).

¹ Mai exact, după cunoștințele noastre, în ultimii ani s-a scris un singur articol: *R.A. Rizoiu*, Unele considerații asupra condiției juridice a domeniului public și criteriilor de domencialitate, în *Dreptul nr. 9/2001*, p. 58-81.

² Pe larg, a se vedea *J. Morand-Deviller*, op. cit., p. 22-29; *Y. Gaudemet*, op. cit., p. 47 și urm.