

***LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES***  
***SE TROUVANT APPLIQUÉES DANS LA LÉGISLATION***  
***DE LA ROUMANIE RELATIVE AU DROIT DE PROPRIÉTÉ***

Prof. dr. ASPAZIA COJOCARU  
Juge, Cour Constitutionnelle de la Roumanie

Le droit de propriété est l'un des droits fondamentaux des personnes et en même temps le plus important droit réel dont l'exercice impose que chaque titulaire bénéficie de garanties constitutionnelles et légales.

L'existence, avant 1990 en Roumanie, d'une législation extrêmement restrictive, au sujet, notamment, de la circulation juridique des biens immeubles, au sens qu'il n'était possible d'acquérir ou aliéner des terrains ou des constructions que de manière totalement exceptionnelle, a fait que le droit de propriété sur ces biens, manquait presque de contenu.

La législation adoptée après cette année, en débutant avec la Loi no. 15/1990 relative à la réorganisation des unités économiques d'Etat dans des régies autonomes et sociétés commerciales et avec la Loi foncière no. 18/1991, a tenté, pour la plupart, de réparer les injustices et les abus de ce système.

La réglementation du droit de propriété a connu, en Roumanie, après 1990, une évolution accélérée, en ce qui concerne sa consécration en tant que droit fondamental, notamment en tant que droit subjectif civil, ainsi que des modalités de restitution, de reconstitution et de constitution de la propriété privée, en égale mesure, des moyens de sauvegarde de celle-ci, compte tenu du fait que le droit de propriété est le seul droit réel complet, conférant à son titulaire le plein exercice des attributs concernant un bien, des biens.

L'œuvre du législateur de réglementer le passage des biens – pris abusivement dans la période 1945-1989 – de la propriété de l'Etat dans la propriété privée des personnes physiques ou des personnes morales, ayant droit à la restitution, a débuté par l'adoption de la Loi no. 18 du mois de février 1991, la loi foncière de Roumanie. Cette soi-disant réforme dans le domaine de la propriété foncière a eu pour but la restitution des terrains au bénéfice des anciens propriétaires ou, selon le cas, aux héritiers de ceux-ci, par la modalité de la reconstitution du droit de propriété pour les personnes qui avaient possédé du terrain et la mise en possession avec du terrain des personnes du milieu rural, qui étaient des spécialistes de l'agriculture, des membres des coopératives agricoles qui n'avaient pas détenu du terrain, des médecins, des professeurs, et d'autres catégories, par la reconstitution du droit de propriété, néanmoins, ces personnes étant tenues de ne pas aliéner les terrains pendant 10 ans.

Les réalités sociales et économiques de cette époque là, furent telles que la reconstitution du droit de propriété sur la base de la Loi no. 18/1990 ne fut pas faite dans son ensemble, et pas toujours sur les anciens emplacements, cela aboutissant à la situation où des titulaires reçurent, à la place des terrains, des actions sur le patrimoine des sociétés commerciales nouvellement créées, qui remplacèrent l'ex-entreprises agricoles d'Etat. C'est toujours la Loi no. 18/1991, ayant pour point de départ les dispositions du Code civil – l'article 480 et les suivants – prévoyant que la propriété est le droit eu par une personne de jouir et de disposer d'un bien de façon exclusive et absolue, dans les limites déterminées par la loi, qui a statué que les terrains sont susceptibles de faire l'objet du domaine public ou du domaine privé de l'Etat ou des unités administratives et territoriales.

Aux termes de la loi, il est mentionné que le domaine public peut être d'intérêt national, cas dans lequel sa possession, en régime de droit public, appartient à l'Etat ou d'intérêt local, situation dans laquelle la propriété, toujours en régime de droit public, appartient aux communes, aux villes, aux municipalités ou bien aux régions. L'administration du domaine national d'intérêt public se fait par les organes légalement prévus, et l'administration du domaine public d'intérêt local se fait par les mairies, le cas échéant, par les préfetures.

Ultérieurement à Loi foncière no. 18/1991, fut adoptée, le 8 décembre 1991, la Constitution de la Roumanie, entérinant que, les deux formes de propriété sont la propriété privée et la propriété publique, cela à l'article 41 et à l'article 135, et en consacrant, en même temps, la sauvegarde de la propriété privée, en égale mesure, quel que soit le titulaire. Là-dessus, on précisait que le droit de propriété, ainsi que les créances sur l'Etat étaient garanties, et le contenu et les limites de ces droits étaient établis par la loi.

En outre, la réitération dans la Constitution de l'article 481 du Code civil, engendra une disposition qui existe également dans la réglementation actuelle, que nul ne peut être exproprié hormis pour une cause d'utilité publique, déterminée conformément à la loi, moyennant une juste et préalable indemnité, et lorsque des travaux d'intérêt général sont en exécution, l'autorité publique peut utiliser le sous-sol de n'importe quelle propriété immobilière, avec l'obligation d'indemniser le propriétaire pour les dommages causés à l'endroit, aux plantations ou aux constructions, ainsi que pour d'autres préjudices imputables à l'autorité. Ces dédommagements sont fixés de commun accord avec le propriétaire ou, en cas de divergence, par l'intermédiaire de la justice.

Furent aussi prévues certaines limitations relatives à l'exercice absolu du droit de propriété privée. Il s'agit du respect des obligations de protéger l'environnement et d'assurer un bon voisinage, ainsi que d'autres devoirs précisés, conformément à la loi.

Toujours comme une limitation, à l'article 41 était prévue l'interdiction pour les étrangers et les apatrides d'acquérir des terrains sur le territoire de la Roumanie.

Dans ce contexte, fut encore réglementée la présomption de l'acquisition licite de la fortune, laquelle ne peut être confisquée que lorsque cette présomption est éliminée, s'ensuivant que les biens destinés, utilisés ou résultats des infractions, sont confisqués, dans les conditions de la loi.

Au sujet de la propriété publique, l'article 135 montrait que, les biens ayant ce régime sont inaliénables, néanmoins, ils peuvent être concessionnaires, selon la Loi no. 219/1998, loués ou peuvent être donnés dans l'administration des régies autonomes ou des institutions d'intérêt national ou local.

Ultérieurement à l'adoption de la Constitution, une contribution essentielle dans ce sens, fut apportée par la Loi no. 213/1998 relative à la propriété publique et au régime juridique de celle-ci, laquelle, par le fait de préciser expressément que l'Etat et les unités administratives et territoriales ont un droit de propriété privée sur les biens qui ne sont pas de la propriété publique de ceux-ci, expose les critères de la classification constitutionnelle de la propriété, en publique et privée, à savoir le critère principal – le régime juridique des biens, et le critère secondaire – du titulaire du droit de propriété.

Ainsi, tandis que les sujets du droit de propriété privée peuvent être les personnes physiques, l'Etat, les unités administratives et territoriales et autres personnes morales, titulaires du droit de propriété publique ne sont que l'Etat et les unités administratives et territoriales.

Concernant le régime juridique des biens de la propriété publique, il faut mentionner que, ce sont l'usage et l'intérêt public qui prévalurent pour le législateur quand il établira par la loi les

biens faisant l'objet de celle-ci. Par conséquent, la détermination légale représente le mode principal d'inclusion des biens dans la propriété publique et à cet effet, c'est justement la loi qui consacre et utilise les critères d'appartenance des biens à cette forme de propriété.

Le législateur a adopté ensuite la Loi no. 112/1995, acte normatif réglementant la situation juridique de certains immeubles ayant la destination de logements pris de possession par l'Etat, dans la période 1945-1989. Les immeubles dans lesquels les anciens propriétaires logeaient en qualité de locataires ou ces bâtiments étaient libres furent restitués en nature à ces personnes, les autres pouvant être achetés par les locataires.

La Cour, dans la solution donnée à la saisine sur l'initiative d'un certain nombre de députés et de sénateurs, statua que le but de la loi est d'établir des mesures réparatrices, au bénéfice des anciens propriétaires, non pas de mettre en possession les locataires. Il fut, néanmoins, retenu que, la vente envers les locataires des immeubles remplissant les conditions prévues par la loi est une forme selon laquelle l'Etat, en qualité de propriétaire, réglemente le régime juridique des biens qui sont dans sa possession, afin qu'il y ait un équilibre entre les propriétaires et les locataires qui avaient déjà acheté des logements du fond locatif d'Etat.

Ce qui doit être tout spécialement apprécié, est le fait que l'instance du contentieux constitutionnel ait établi que, le droit de propriété de l'Etat avait été légalement constitué uniquement dans la mesure où les biens passèrent dans la propriété de celui-ci avec tire.

Une autre réglementation importante après l'adoption de la Constitution, dans le domaine de la propriété, est celle apportée par la Loi no. 169/1997 relative à la modification et au complètement de la Loi foncière no. 18/1991, par la Loi no. 54/1998 relative à la circulation juridique des terrains et par la Loi no. 1/2000 pour la reconstitution du droit de propriété sur les terrains agricoles et forestiers, requises conformément à de la Loi foncière no. 18/1991 et à la Loi no. 169/1997.

Lesdites réglementations apportèrent d'importantes modifications et compléments à la Loi no. 18/1991 au sujet des superficies de terrain devant être restituées, à savoir 50 hectares de terrain arables et 10 hectares de forêt, du délai de dépôt des requêtes et du mode dans lequel devrait se faire la reconstitution du droit de propriété, à savoir sur les anciens emplacements s'ils sont libres.

La Loi no. 169/1997 a fait l'objet du contrôle *a priori*. On montra que, le libellé "les dispositions de la loi ne portent d'aucune manière atteinte aux titres et à d'autres actes de propriété délivrés" est trop large, en couvrant l'ensemble de l'aire d'inscrits censés constater la qualité de propriétaire. La Cour a statué que le but de la loi est de respecter le droit des personnes ayant joui légalement des dispositions de la Loi no. 18/1991 et a constaté que le texte constitutionnel, dans la mesure où, par "un acte délivré" l'on entend l'acte de constatation de l'existence du droit de propriété, émis dans les conditions de la loi.

Une autre réglementation exprimant les exigences constitutionnelles de sauvegarde et de protection du droit de propriété est la Loi no. 10/2001 relative au régime juridique de certains immeubles pris abusivement dans la période du 6 mars 1945 au 22 décembre 1989.

La loi adoptée est, également, une loi à caractère réparateur et elle est venue pour compléter les réglementations de la Loi no. 112/1995, en apportant de nombreuses améliorations en ce qui concerne la restitution en nature des logements, ainsi que par équivalent, lorsque cela n'est pas possible.

Une particulière importance pour ce qui est de définir avec plus d'exactitude juridique le droit de propriété en tant que droit fondamental et droit subjectif civil, revient à la Constitution

révisée de 2003. Ainsi, à l'article 44 alinéa 2 il est montré que la propriété privée est non seulement protégée, mais en égale mesure garantie par la loi, quel que soit le titulaire.

On dispose, en plus, à l'article 44 alinéa 4, que la nationalisation est interdite, ainsi que toute autre mesure de passage forcé dans la propriété publique, des biens, selon l'appartenance sociale, ethnique, religieuse, politique ou d'autre nature discriminatrice des titulaires.

Cette fois-ci, à l'alinéa 2 de l'article 44 il y a la mention que les citoyens étrangers et les apatrides peuvent acquérir le droit de propriété privée sur les terrains, uniquement dans les conditions résultées de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne et des autres traités internationaux auxquels la Roumanie est partie, sur la base de réciprocité, dans les conditions prévues par la loi organique, ainsi que par héritage légal. S'est élargie, de cette manière, la sphère des sujets ayant le droit d'acquérir en Roumanie le droit de propriété sur les terrains.

La Cour Constitutionnelle a statué par la Décision no. 488/2004 que les dispositions constitutionnelles prévoient que l'acquisition du droit de propriété sur les terrains par les citoyens étrangers et les apatrides se fait selon des conditions particulières et, à cet effet, a déclaré comme étant inconstitutionnelles les dispositions de la Loi no. 54/1998 relative à la circulation juridique des terrains, dans la mesure où celles-ci contreviennent aux dispositions de l'article 44 thèse deuxième de la Constitution.

Dans ce sens, le législateur a adopté la Loi no. 312/2005 établissant, sur la base des dispositions constitutionnelles, les conditions d'acquisition des terrains, par les citoyens roumains et les apatrides.

Ainsi, les citoyens des Etats membres et les apatrides résidant dans un Etat membre ou en Roumanie, ainsi que les personnes morales avec la nationalité de ces Etats, sont censés acquérir, en principe, des terrains selon les mêmes conditions que les citoyens roumains ou les personnes morales roumaines. Toutefois, pour les citoyens d'un Etat membre et pour les apatrides résidants en Roumanie ou pour les personnes morales non résidentes, l'obtention du droit de propriété sur les terrains destinés à des résidences secondaires, respectivement sièges secondaires, peut se faire après 5 ans à partir de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, et les citoyens et les apatrides résidant dans un Etat membre ou en Roumanie ou bien les personnes morales ayant la nationalité de ces Etats, sont censées obtenir le droit de propriété sur les terrains agricoles, les forêts et les terrains forestiers, après 7 ans à partir de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux fermiers qui fixent leur résidence en Roumanie. Pour tous les autres citoyens étrangers, apatrides et personnes morales non résidentes, le droit de propriété est acquis dans les conditions réglementées par les traités internationaux, sur la base de réciprocité.

Également, aux termes du Titre IV – L'économie et les finances publiques – l'article 136 a repris son ancienne réglementation au sujet des deux formes de propriété, à savoir, publique et privée. On y mentionne encore que les richesses d'intérêt public et d'autres biens établis par la loi organique font l'objet exclusif de la propriété publique, biens qui sont inaliénables, néanmoins, dans les conditions de la loi organique, elles peuvent être données en administration, en concession ou louées, mais encore elles peuvent être données dans l'utilisation gratuite des institutions d'utilité publique.

En égale mesure, la Loi fondamentale prévoit que la propriété publique est garantie et protégée par la loi, et la propriété privée est inviolable dans les conditions de la loi organique.

Ultérieurement, fut adoptée aussi la Loi no. 247/2005 relative à la réforme dans les domaines de la propriété et de la justice, ainsi que certaines mesures adjacentes, loi qui a modifié

et a complété les lois à caractère réparateur adoptées après 1990, mettant l'accès sur le fait que les actes de reconstitution et de constitution du droit de propriété émis dans des conditions illégales sont frappés de nullité absolue.

La Cour fut saisie avec le contrôle de constitutionnalité portant sur des questions de propriété, statuant là-dessus que l'existence du droit acquis avec mauvaise foi ou par l'abus des autorités publiques n'est pas compatible avec la garantie des droits et des libertés des citoyens, conformément à l'article 57 de la Constitution, prévoyant que les citoyens roumains doivent exercer leurs droits et leurs libertés constitutionnelles de bonne foi, sans enfreindre les droits et les libertés d'autrui.

La Cour a également observé que la mesure législative de l'attribution des titres sur l'ancien emplacement et la sanction avec nullité absolue des actes émis illégalement est en concordance avec le principe de la garantie de la propriété, prévu à l'article 44 alinéa 2 de la Constitution, aussi bien qu'en concordance avec les dispositions constitutionnelles de l'article 16 alinéa 1<sup>er</sup>, selon lequel les citoyens sont égaux devant la loi et les autorités publiques, sans privilèges ni discriminations.

Pour conclure, nous précisons que, la sauvegarde et la garantie du droit de propriété reposent sur les dispositions constitutionnelles montrées à l'article 44 et à l'article 135, dispositions se trouvant appliquées dans les réglementations comprises dans les lois ayant été adoptées dans la matière, dans les décisions de la Cour Constitutionnelle au travers desquelles a été vérifiée la constitutionnalité des lois, ainsi que, dans les arrêts des instances de jugement rendus dans cette manière.