

Dreptul constituțional la proprietate în sistemul juridic francez

Asist. univ. dr. George Gîrleşteanu *

Dans le système de droit français, à la différence de celui roumain où le droit de propriété acquiert une valeur constitutionnelle par sa formulation expresse au niveau de l'acte fondamental (art. 44 et art. 136), la consécration constitutionnelle de ce droit s'est réalisée par l'intervention du juge de l'instance constitutionnelle. La Constitution française de l'an V (1958) actuellement en vigueur, ne consacre pas à son niveau le droit de propriété ; la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est celle qui le fait par l'intermédiaire de l'art. 2 – "Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression." , et l'art. 17 – „La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.” Mais la Déclaration même de 1789 aussi bien que le Préambule de la Constitution de 1958 n'est intégrée dans le bloc de constitutionnalité que par la Déc. 71-44 du 16 juin 1971 du Conseil Constitutionnel français sur la liberté d'association. Il restait pourtant à savoir quelle valeur devrait être attachée positivement aux deux articles, chose réalisée seulement en 1982.

1. Consacrarea constituțională. Recunoașterea caracterului fundamental¹ al dreptului de proprietate și momentul consacrării de valoare constituțională a acestui drept se produce prin intervenția Consiliului Constituțional francez care, prin **Dec.81-132 din 16 ianuarie 1982**, controlând o lege ce autoriza efectuarea de importante naționalizări, precizează: (...) "*Considerând că, dacă ulterior anului 1789 și până în zilele noastre, scopul și condițiile de exercitare a dreptului de proprietate au suferit o evoluție caracterizată în același timp atât printr-o notabilă extindere a câmpului său de aplicare și asupra unor domenii individuale noi cât și prin limitări impuse de interesul general, **principiile enunțate în Declarația drepturilor omului și cetățeanului au deplină valoare constituțională atât în ceea ce privește caracterul fundamental al dreptului de proprietate a cărui conservare constituie unul din scopurile societății politice și care este ridicat la același rang ca libertatea, siguranța și rezistența la opresiune, cât și în ceea ce privește garanțiile acordate titularilor acestui drept și prerogativelor puterii publice; că libertatea, care în termenii articolului 4 din Declarație, constă în posibilitatea de a***

* Autorul este cadru didactic la Facultatea de Drept și Științe Administrative a Universității din Craiova

¹ Pentru caracterul fundamental și constituțional al dreptului de proprietate, MICHEL VERPAUX, *Le juge administratif, gardien du droit du propriété*, Revue Française de Droit Administratif, Ed. Dalloz, nr.1/2003, p.1096-1099.

face tot ce nu dăunează altuia, n-ar ști ea însăși să fie apărată dacă restricții arbitrare sau abuzive ar fi aduse libertății de a întreprinde".

a) *Proprietatea și naționalizarea.* Această declarație constituțională de principiu ce afirmă caracterul fundamental al dreptului de proprietate este deosebit de importantă tocmai prin prisma apariției sale într-un moment greu am putea spune pentru acest drept - naționalizarea, care, în esența sa, "militează" contra ideii de proprietate, constituind în fapt o privare de proprietate.

Procedeul de naționalizare este însă admis ca un corolar al "*necesității publice, legal constatate*"² ce rezultă din prevederile art.17 din Declarația de la 1789, având drept fundament **alin. 9** al preambulului Constituției din 1946: "*Orice bun, orice antrepriză a cărei exploatare are sau dobândește caracterul unui serviciu public național sau unui monopol de fapt trebuie să devină proprietatea colectivității*". Astfel, naționalizarea franceză nu pare a avea caracterul unui atingeri aduse dreptului de proprietate, ci o recunoaștere a *necesității publice* impuse prin art.17 din Declarație, naționalizările fiind presupuse a constitui modalități adecvate prin care puterea publică poate "*face față crizei economice, promova creșterea și combate șomajul*"³, dar sub condiția unei *despăgubiri juste și prealabile*.

Naționalizarea se reflectă printr-o privare de proprietate presupunând "*transferul în proprietatea deplină a Statului a acțiunilor reprezentând capitalul acestora la data întrebuirii obligațiilor acordate în schimb*", Consiliul Constituțional considerând, de asemenea, și că în sensul art.34 din Constituție, "*implică faptul că transferul de proprietate al unei antreprize rezultă dintr-o decizie a puterii publice la care proprietarul sau proprietarii sunt obligați să se supună; că gradul de participare la capitalul antreprizelor n-ar putea, având în vedere caracterul contractual al operațiunii, să constituie o naționalizare*". Deși procedeul naționalizărilor este practic considerat ca și constituțional și de competența legislatorului de către Consiliu, această modalitate legală nu poate îmbrăca o formă concretă contrară Constituției, lucru subliniat: "*Considerând că, dacă art.34 din Constituție plasează în domeniul legii naționalizările întreprinderilor și transferurile întreprinderilor din sectorul public în sectorul privat, această dispoziție, la fel ca și cea care încredințează legii stabilirea principiilor fundamentale ale regimului proprietății, nu ar putea scuti legislatorul, în exercițiul competenței sale, de respectarea principiilor și regulilor cu valoare constituțională care se impun tuturor organelor statului*".

b) *Doctrina juridică și Dec.81-132 din 16 ianuarie 1982.* Doctrina juridică franceză este împărțită în ceea ce privește valoarea și importanța deciziei **Dec.81-132 din 16 ianuarie 1982** relativă la protecția constituțională a dreptului de

²Consiliul Constituțional afirmă în aceeași decizie din 1982: "*Considerând că interpretarea dată de către legislator în ceea ce privește necesitatea naționalizărilor decise de către legea supusă examenului Consiliului Constituțional nu ar putea, în absența unei erori clare, să fie respinsă de acesta din moment ce nu s-a stabilit că transferurile de bunuri și de întreprinderi în prezent efectuate ar restrânge câmpul proprietății private și libertatea de a întreprinde până la a contesta prevederile precitate ale Declarației de la 1789*".

³Dec.81-132 din 16 ianuarie 1982.

proprietate. "Consiliul constituțional ar fi astfel ultimul gardian al unui templu asediat din toate părțile?"⁴

O parte a doctrinei înclină să răspundă pozitiv achiesând ideii că prin decizia precitată proprietatea își găsește poate ultimul ei "prestigios protector": "a fost totuși o surpriză care în momentul în care conducătorii francezi, investiți în urma unei primăveri istorice, înțelegând să pună în practică un program politic defavorabil dreptului de proprietate, descoperim un eminent protector al acestuia. Este adevărat, în momentul de față Consiliul constituțional francez este perceput ca protectorul dreptului de proprietate"⁵; instanța constituțională, astfel, "redă dreptului de proprietate o nouă tinerețe"⁶.

Alții, dimpotrivă, întrebându-se dacă nu cumva decizia din 1982 doar crează iluzia unei protecții constituționale efective dreptului de proprietate, concluzionează că dacă de fapt această decizie relativă la naționalizări constituie o "fațadă a jurisprudenței constituționale în acest domeniu, nu este atunci decât un <<trompe-l'œil>>"⁷.

Modalitatea în care Consiliul găsește să protejeze, "mai mult simbolic decât real", acest drept este considerată a nu proteja dreptul de proprietate ci mai degrabă locul proprietății private în societate, cea care se exprimă fiind legea majorității - este vorba de o protecție a proprietăților private în detrimentul proprietarului privat⁸. "În realitate, ni se pare că Consiliul constituțional nu a avut în nici un caz în vedere aici o apărare a dreptului de proprietate, ci o protecție a proprietății individuale, într-o accepțiune economică, sau am putea-o prefera politică, din moment ce soluția nu a tratat decât aspecte legislative"⁹.

2. Câmpul de aplicare a dreptului constituțional de proprietate. În ceea ce privește câmpul de aplicare a dreptului de proprietate¹⁰ trebuie observată în primul rând distincția între cele două tipuri de proprietate existente în sistemul de drept francez, asemănător sistemului nostru.

a) *Tipuri de proprietate.* Astfel, se întâlnește, pe de o parte, proprietatea privată, în același timp o instituție și un scop pe care societatea politică trebuie să îl conserve (art.2 din Declarația de la 1789), iar, pe de altă parte, proprietatea publică, având ca titular statul precum și alte persoane publice. Departajarea între cele două tipuri de proprietate pare a fi privită în maniera următoare: câmpul de aplicare al

⁴ NICOLAS MOLFESSIS, *Le Conseil Constitutionnel et le droit privé*, Ed. LGDJ, Paris, 1997, p.47.

⁵ R.LEGEAIS, *Le Conseil Constitutionnel français, protecteur du droit de propriété*, în *Mélanges FLATTET*, Ed. Payot, Paris, 1984, p.61; J.MESTRE, *Le Conseil Constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété*, 1984, p.1.

⁶ M.C.ROUAULT, *Le Conseil Constitutionnel et les nationalisations*, în *Les petites affiches nr.44*, 1984, p.2 citat de NICOLAS MOLFESSIS, *op.cit.*, p.47.

⁷ "trompe-l'œil" s-ar putea traduce mot-a-mot ca "înșală ochiul", semnificând deci un efect vizual mincinos; NICOLAS MOLFESSIS, *op.cit.*, p.48.

⁸ F.ZÉNATI, *Sur la constitution de la propriété*, Revue Droit, 1985, p.174.

⁹ NICOLAS MOLFESSIS, *op.cit.*, p.49.

¹⁰ MICHEL DE VILLIERS, THIERRY S. RENOUX, *Le Code Constitutionnel*, comentte et adnote, Ed. Litec, Paris, 2001, p.145-146; LOUIS FAVOREU, *Droit des libertés fondamentales*, coordonateur, Ed. Dalloz, Paris, 2000, p.230-231.

proprietății private n-ar putea fi restrâns în așa fel încât să nesocotească Declarația de la 1789¹¹, pe când anumite servicii publice sunt naționale potrivit configurației normative furnizate de Constituție și deci trebuie să aparțină națiunii (alin.9 al preambulului Constituției din 1946: "*Orice bun, orice antrepriză a cărei exploatare are sau dobândește caracterul unui serviciu public național sau unui monopol de fapt trebuie să devină proprietatea colectivității*")¹².

b) *Extinderea câmpului de aplicare.* Având o "evoluție caracterizată în același timp atât printr-o notabilă extindere a câmpului său de aplicare și asupra unor domenii individuale noi" (**Dec.81-132 din 16 ianuarie 1982**), actualmente sfera dreptului de proprietate privește și: proprietatea funciară și imobiliară, dar și proprietatea mobilă (acțiunile societăților cotate la bursă, în decizia precitată, precum și în **Dec.89-254 din 4 iulie 1989** - "(...)considerând (...) că o primă atingere adusă acestui drept rezultă din faptul că deținătorii de acțiuni la societăți privatizate nu pot să dispună liber de acestea"); mărcile de fabrică, de comerț sau de servicii (**Dec.90-283 din 8 ianuarie 1991**); dreptul de proprietate intelectuală, dreptul de autor și drepturile conexe (**Dec. 2006-540 din 27 iulie 2006** - "*Considerând că scopul și condițiile de exercitare a dreptului de proprietate au suferit, după 1789 o evoluție caracterizată printr-o extindere a câmpului său de aplicare la domenii noi, că, printre acestea din urmă, figurează drepturile de proprietate intelectuală și, în special, dreptul de autor și drepturile conexe*"). Consiliul Constituțional refuză a încorpora acestui câmp de aplicare, și în consecință să acorde protecția sa, unor aspecte precum: autorizațiile de exploatare a serviciilor de transport public regulat de persoane acordate de autoritatea administrativă a antreprizelor de transport (**Dec.82-150 din 30 decembrie 1982**), și dreptul la pensie recunoscut vechilor funcționari (**Dec.85-20 din 16 ianuarie 1986**).

3. Restricțiile legale ale dreptului de proprietate. Cu toate discuțiile doctrinare înspre și dinspre implicațiile în plan juridic asupra dreptului de proprietate legate de **Dec.81-132 din 16 ianuarie 1982** se poate trage totuși o concluzie pertinentă: protecția proprietății este ridicată la un nivel superior în principiu, fiind vorba de o protecție constituțională teoretic, cu toate consecințele normative ce rezultă din acest fapt.

Dobândirea de valoare constituțională de către dreptul de proprietate nu înseamnă însă și o absolutizare a exercițiului acestui drept, al cărui caracter rămâne în constinutare relativ, ca al oricărui drept fundamental consacrat și constituțional, putând să-și vadă limitat de către legislator exercițiul în anumite situații. Fără a comenta oportunitatea și corectitudinea judecăților instanței constituționale franceze mă voi opri în a prezenta doar cele mai importante cazuri ce rezultă din jurisprudența acesteia, posterior momentului 1982, în legătură cu presupusele atingeri *legale* aduse dreptului de proprietate. Astfel, pe de o parte, Consiliul Constituțional a considerat că **nu** constituie privări de proprietate în sensul instituit de art. 17 - "*Proprietatea fiind un drept inviolabil și sacru, nimeni nu poate fi privat*

¹¹ **Dec.81-132 din 16 ianuarie 1982**, consid.20.

¹² **Dec. 86-207 din 25-26 iunie 1986**, consid.58; **Dec.94-346 din 21 iulie 1994**, consid.3.

de acest drept, numai dacă necesitatea publică, legal constatată, o cere în mod evident și sub condiția unei juste și prealabile despăgubiri"-, și, prin urmare, atingeri nepermise legislatorului având caracter de neconstituționalitate¹³:

- obligațiile inerente controlului fiscal ce au drept efect privarea temporară a proprietarului de posibilitatea de utilizare a bunului (**Dec.81-133 din 30 decembrie 1982**);

- necesitatea obținerii unei autorizații de către o antrepriză în ceea ce privește infrastructuri și instalații de comunicație audiovizuală ale acestora situate pe o proprietate privată (**Dec.81-141 din 27 iulie 1982**);

- restricționarea dreptului de vot al acționarilor societăților comerciale, drept ce nu privește decât desemnarea anumitor conducători (**Dec.83-162 din 19,20 iulie 1983**, Consiliul precizând că art.17 "nu implică deloc faptul că legile nu pot restrânge exercițiul dreptului de proprietate fără o despăgubire corelativă");

- interdicția impusă antreprizelor de presă de a face operațiuni financiare în scopul conservării pluralismului presei (**Dec.84-181 din 11 octombrie 1984**);

- competența acordată autorității administrative de a constitui anumite zone protejate și de a le supune unei autorizații prealabile și, eventual, de a se opune unor operațiuni juridice de divizare a proprietăților funciare (**Dec.85-189 din 17 iulie 1985** - "fără a pune în discuție dreptul de proprietate printr-un regim de autorizare prealabilă discreționar, legea definește o limitare a anumitor modalități a exercițiului ei ce nu are un caracter de gravitate asemenea atingerii dreptului de proprietate denaturând sensul și importanța și presupus, prin urmare, contrar Constituției");

- posibilitatea acordată ministrului Economiei de a efectua un control al achiziției de acțiuni la societăți privatizate (**Dec.89-254 din 4 iulie 1989** - "Considerând că (...) puterea acordată de lege ministrului însărcinat cu economia de a se opune unei achiziții de acțiuni este concepută în termeni în care nu permit garantarea faptului că atingerea adusă dreptului de a dispune este cerută de interesul general");

- interzicerea publicității cu privire la produsele din tutun (**Dec.90-283 din 8 ianuarie 1991** - "fără îndoială (...) este susceptibilă de a afecta în exercițiul său dreptul de proprietate asupra unei mărci de tabac, dar care își găsește fundamentul în principiul constituțional al protecției sănătății");

- procedura rechiziției (**Dec. 98-403 din 29 iulie 1998** - "Considerând că, dacă implementarea procedurii de rechiziție prevăzute de dispoziția contestată nu aduce, prin ea însăși, contrar a ceea ce susțin reclamantii, atingere dreptului de proprietate în sensul art.17 din Declarația drepturilor omului și cetățeanului, ea limitează totuși, pentru o perioadă de timp determinată, dreptul de a utiliza spațiile rechiziționate; că o asemenea limitare, chiar dacă răspunde unui obiectiv cu

¹³ MICHEL DE VILLIERS, THIERRY S. RENOUX, *op.cit.*, p.147-148.

valoare constituțională, nu ar ști să îmbrace un caracter de gravitate care să denatureze sensul și importanța dreptului de proprietate")¹⁴.

Pe de altă parte, în anumite situații Consiliul Constituțional a considerat că anumite reglementări normative conduc la *denaturarea* dreptului de proprietate:

- prin **Dec.94-346 din 21 iulie 1994** a anulat o dispoziție a Parlamentului cu motivarea că aduce atingere proprietății publice, prin prevederea posibilității indeterminate de instituire de drepturi reale asupra domeniului public;

- prin **Dec.96-373 din 9 aprilie 1996** din nou a fost anulată o lege pe motiv că organizează un regim discreționar de autorizare prealabilă pentru cesiunea anumitor imobile situate în Polinezia franceză.

¹⁴ un alt autor francez consideră că din contră această procedură legală, datorită faptului că implică o alienare forțată a bunului obiect al dreptului de proprietate, constituie o denaturare a esenței proprietății și, implicit, un caz contrar Constituției - LOUIS FAVOREU, *op.cit.*, p.234.